

Јасмина ГАЧИЋ, Владимир ЈАКОВЉЕВИЋ  
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

## ОДГОВОР УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА НА ИЗАЗОВЕ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА

**Апстракт:** У циљу адекватног одговора на ванредне ситуације Уједињене нације су основале Канцеларију за координацију хуманитарних послова (*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA*). *OCHA* ради на обезбеђењу брзог и ефикасног одзива свих укључених делова, укључујући владе, невладине организације и агенције УН. Од 1991. године појавио се већи број дуготрајних унутрашњих конфликта који су захтевали непрекидне међународне реакције (Авганистан, Ирак, Судан) и који су сигнализирани хитну потребу за ефективнијом координацијом. *OCHA* има три кључне функције: 1. координација и хуманитарни одговор на ванредну ситуацију, 2. развој политике и политика координације, и 3. помоћ хуманитарним проблемима. Када се разматра свеобухватна сарадња са бројним субјектима, видљива је координација *OCHA* са угроженим становништвом, државном и локалном управом, Уједињеним нацијама. Постоји шест агенција УН које представљају део напора и свеукупне помоћи УН угроженој заједници: *UNDP* (*UN Development Programme – Развојни програм УН*), *UNHCR* (*UN High Commissioner for Refugees – Високи комесаријат за избеглице УН*), *UNICEF* (*UN Children’s Fund – Дечији фонд УН*), *WFP* (*World Food Programme – Светски програм за храну УН*), *FAO* (*Food and Agriculture Organization – Организација за храну и пољопривреду*) и *WHO* (*World Health Organization – Светска здравствена организација*). *UNDP* има најзначајнију улогу у хуманитарним ванредним ситуацијама и обезбеђује административну, логистичку, комуникациону и осталу подршку *OCHA*. Помоћ *OCHA* пружају и невладине организације, државне организације и покрет Црвеног крста. Расположиви инструменти за подршку координацио-

ним функцијама *OCHA* на терену су и: Огранак за одговор у сложеним ванредним ситуацијама (*CERB*) и огранак за сарадњу у ванредним ситуацијама (*ELB*), тим УН за процену ванредне ситуације и координацију (*UN Disaster Assessment and Coordination team – UNDAC*), јединица за војну и цивилну одбрану (*Military and Civil Defence Unit – MCDU*), Међународна саветодавна група за трагање и спасавање (*International Search and Rescue Advisory Group – INSARAG*).

Кључне речи: *UN, OCHA, ванредне ситуације*

## УВОД

Ескалацијом проблема у области заштите цивилног становништва, материјалних добара и животне средине у условима ванредних ситуација, постало је евидентно да многи, ако не и сви, проблеми везани за ову проблематику не могу да се решавају изолованим активностима појединих земаља. Ово је посебно случај када су у питању проблеми који имају прекогранични или глобални карактер.

Државе су принуђене да сарађују на усклађивању стандарда у области система управљања ванредним ситуацијама како би тиме олакшале и учиниле ефикаснијим активности заштите и спасавања становништва, материјалних и културних добара и животне средине у условима ванредних ситуација. Неопходно је да државе међусобно сарађују на усвајању наднационалних мера политике (нпр. подрегионалне, регионалне и глобалне), на развијању међународне регулативе и међународних стратегија, програма и планова с циљем да координирају изградњу и јачање система заштите и спасавања у условима ванредних ситуација.

У циљу адекватног одговора на ванредне ситуације Уједињене нације основале су Канцеларију за координацију хуманитарних послова (*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA*). Она је део Секретаријата Уједињених нација која има овлашћење да координира примање хуманитарне помоћи (посебно оне из система УН) у сложеним ванредним ситуацијама<sup>1</sup> и природним опасностима.

У оваквим и другим сличним ванредним ситуацијама *OCHA* ради на обезбеђењу брзог и ефикасног одзива свих укључених делова, укључујући владе, невладине организације и агенције УН. Од 1991. године појавио се већи број дуготрајних унутрашњих конфликта који су захтевали непрекидне међународне реакције (Авганистан, Ирак, Судан) и који су сигнализирани хитну потребу за

<sup>1</sup> Сложене ванредне ситуације представљају хуманитарне кризе у земљи, региону или друштву где постоји потпуни или знатан поремећај власти услед унутрашњих или спољашњих конфликта и које захтевају међународни одговор који превазилази овлашћења или капацитет било које појединачне агенције и/или постојећег програма УН у тој земљи.

ефективнијом координацијом.<sup>2</sup> Такође је постојало сазнање да недостатак одговарајуће координације може довести до некоординираних и крајње неефикасних реакција на хуманитарне кризе, чији резултат може бити дуплирање напора, док се неке потребе могу пропустити.

Оваква ситуација је 1992. године довела до успостављања Одељења за хуманитарне послове УН (*UN Department of Humanitarian Affairs – DHA*), као тела за подршку именованог координатора за хуманитарну помоћ. Истом резолуцијом УН (46/182), Генерална скупштина УН успоставила је међуагенцијски Стални комитет (*Inter-Agency Standing Committee – IASC*), који је постао главни форум за консултације и доношење одлука међу хуманитарним агенцијама. Као део програма реформи генералног секретара УН, ово одељење је у јануару 1998. године реструктурирано са новим именом – Канцеларија за координацију хуманитарних послова (*UN-OCHA*).<sup>3</sup> Њене координационе функције су ојачане, делимично помоћу преношења оперативних функција, као што је рашчишћавање мина, на остале ентитете унутар система УН. Развој политике по питањима, као што су заштита интерно расељених лица и хуманитарна помоћ задржани су као језгро функција *ОСНА*.

## 1. МИСИЈА И ФУНКЦИЈЕ (UN-ОСНА)

Мисија *ОСНА* је дата следећом изјавом: *ОСНА је намењена за мобилизацију и координацију колективних напора међународне заједнице, посебно у систему УН, ради усклађеног и благовременог испуњавања потреба оних који су угрожени и материјално оштећени у опасностима и ванредним ситуацијама. Ово обухвата смањивање рањивости, унапређивање решења за корене узрока и омогућавање мирног прелаза од помоћи до рехабилитације и развоја.*<sup>4</sup>

*ОСНА* има три кључне функције:<sup>5</sup>

### 1. Координација и хуманитарни одговор на ванредну ситуацију

*ОСНА*, кроз успостављену структуру и политику, своју координациону улогу извршава путем следећих активности:

- **Развијање заједничких стратегија:** хуманитарна помоћ је најефикаснија када укључени актери могу да дефинишу заједничке приоритете, поделе циљеве, сложе се о тактици и заједнички надгледају прогрес. *ОСНА* ради са партнерима унутар и изван система УН и развија стратегију по-

---

2 Larry Minear, *The Humanitarian Enterprise: Dilemma and Discoveries*, Kumarian Press, Bloomfield, CT, 2002.

3 Видети: <http://www.unsystem.org>

4 Видети: <http://www.ochanet.unocha.org>

5 Видети: [http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/index.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html)

знату као План за заједничку хуманитарну акцију (*Common Humanitarian Action Plan – CHAP*) и успоставља јасну поделу надлежности при упућивању хуманитарних потреба.

- **Процењивање ситуација и потреба:** сталне анализе политичког, социјалног, економског и војног окружења и периодична процена хуманитарних потреба критични су за разумевање узрока, динамике и деловања сваке кризе. С обзиром на то да се ВС развијају а потребе мењају, агенције за помоћ и остали актери долазе и одлазе, фокусирајући се на своје одговарајуће области и појединачне програме. Кроз целу кризу *ОСНА*: 1) идентификује целокупне хуманитарне потребе; 2) развија реалан план акције за испуњавање ових потреба избегавајући њихово дуплирање; и 3) надгледа прогрес и по потреби подешава програме и анализира њихов утицај.
- **Сазивање координационих форума:** састанци су важни инструменти за анализу ситуација, размену научених лекција и повезивање међу сарадницима. Састанци, такође, изграђују поверење, поштовање, транспарентност и одговорност међу актерима и подстичу решавање проблема. Део координационе функције *ОСНА* је да сазива састанке, од малих, секторских састанака до широких форума за планирање и скупштина са донаторима, ради дискусија и планирања активности одговора и разматрања питања од заједничког интереса.
- **Мобилизација ресурса:** консолидовани и економичан приступ финансирању обезбеђује ефикасно распоређивање ресурса. Као део свог мандата, *ОСНА* води Процес уједињених апела (*Consolidated Appeals Process – CAP*) за мобилизацију ресурса.
- **Расподела заједничких проблема:** за време кризе проблеми расту тако да утичу на већину агенција и невладиних организација, али не потпадају тачно под мандат сваке појединачне агенције. *ОСНА* расподељује заједничке проблеме на хуманитарне актере, као што су преговори са зараћеним странама ради добијања приступа угроженим цивилима или рад са званичницима УН за безбедност за подршку мера припрема и одговора у ситуацијама измењеног обезбеђења.
- **Управљање механизмима и инструментима координације:** *ОСНА* служи као секретаријат за критичне механизме координације између агенција; као инструмент брзог одговора као што су Тимови УН за координацију и процену опасности и Међународна саветодавна група за трагање и спасавање; и за мање форуме као што су Тимови за географско информациону подршку. Она, такође, обезбеђује најефикаснију употребу војних и цивилних актива у хуманитарним операцијама помоћу олакшавања међусобних веза између хуманитарних и војних компонената у операцијама помоћи.

- Координација на терену обавља се преко рада сталних/хуманитарних координатора, који воде тимове земаља УН. Јединице за координацију на терену могу се успоставити где год је погодно на терену, у циљу подршке координатору. На нивоу главних штабова, шеф *ОСНА* има двоструку надлежност, као подсекретар генералног секретара за хуманитарне послове и као координатор за хуманитарну помоћ. У другој улози, он председава *IASC (Inter-Agency Standing Committee)*, који води већину основних хуманитарних улога и унутар и изван система УН, и најважнији је форум за постизање консензуса о координацији међународног хуманитарног одговора на ВС. У првој улози, подсекретара, шеф *ОСНА* је највиши саветник генералног секретара по хуманитарним питањима и сазивач Извршног комитета за хуманитарне послове (*Executive Committee for Humanitarian Affairs – ЕСНА*). *ЕСНА* обезбеђује форум за хуманитарну заједницу и одељења за политику и одржавање мира Секретаријата УН ради разматрања даљих перспектива о хуманитарним кризама и питањима.<sup>6</sup>

## 2. Развој политике и политика координације

У блиској сарадњи са хуманитарним партнерима, *ОСНА* настоји да обезбеди одговарајуће политичке директиве које адаптира и примењује у свакој насталој опасности и ВС, тако да се бави важним питањима између постојећих овлашћења и хуманитарних организација. При томе, *ОСНА* има следеће приоритете:

- како да поступа по питањима помоћи и заштите интерно расељених лица;
- учвршћивање хуманитарних утемељених правила, на пример, потреба за практичним директивама о томе како и када посредовати, како решити „хуманитарне дилеме“ и када суспендовати помоћ или извршити повлачење;
- одговарајући приоритет у покушају дефинисања међусобних односа између људских права и хуманитарних акција. На пример, како би потреба за хуманитарним приступом требало да буде усклађена са потребом или обавезом поштовања људских права при суочавању са злоупотребом људских права
- како се бавити пропустима у развоју, тачније преласком са помоћи на развој.

## 3. Помоћ хуманитарним проблемима

Помоћ хуманитарним проблемима је изузетно важна активност хуманитарне заједнице. Њен основни циљ јесте да да глас жртвама и обезбеди да хуманитарни проблеми и брига буду у потпуности узете у обзир у свим релевантним форумима (политика, одржање мира, развој, људска права, хуманизам). Последњих

---

6 Видети: [http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/index.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html)



година су игнорисани фундаментални хуманитарни принципи, озбиљно је нарушавано међународно хуманитарно право, појачана је претња по сигурност и заштиту цивила и хуманитарног особља.<sup>7</sup> Ово је осветлило потребу за повећањем значаја свих који су укључени у хуманитарну бригу и циљевима у сложеним ванредним ситуацијама. *ОСНА*, такође, обезбеђује информације о хуманитарним потребама и одговору међународне заједнице, на којима се заснивају поуздана политика, помоћ и доношење одлука. Ово је урађено кроз подршку информационих система у ванредним ситуацијама усмерених на рано упозорење и превентивне акције, као и преко веб-сајтова и електронске поште.

## 2. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ОСНА

При извршавању наведених функција, *ОСНА* се руководи бројним фундаменталним хуманитарним принципима,<sup>8</sup> који формирају основу међународне хуманитарне помоћи. Ови принципи су посебно значајни за рад *ОСНА* на терену, где су њени представници (кроз руковођење сталног/хуманитарног координатора УН) надлежни за спровођење њихових примена у име угроженог становништва и шире помоћи хуманитарне заједнице.

Њихов значај расте са чињеницом да је у већини савремених конфликта међународно хуманитарно право занемарено, чинећи испоруку хуманитарне помоћи проблематичном и понекад опасном. Хуманитарна помоћ је од изузетне важности за жртве природних опасности и осталих ВС. Она се мора обезбедити у складу са принципима човечности, неутралности и непристрасности.

**Човечност:** људском патњом се треба бавити где год да се открије. *Достојанство* и права свих жртава морају бити поштовани и заштићени.

**Неујтралност:** хуманитарну помоћ треба обезбедити не узимајући у обзир непријатељства или заузимања страна у контроверзама политичке, религиозне или идеолошке природе.

**Нејрисџрасност:** хуманитарну помоћ треба обезбедити без дискриминације као што су етничко порекло, пол, националност, политичко мишљење, раса или религија. Помоћ онима који су угрожени мора бити вођена једино њиховим потребама, а приоритет се мора дати најхитнијим случајевима у невољи.

Суверенитет, територијални интегритет и национално јединство државе се мора потпуно поштовати у складу са Повељом Уједињених нација. Свака држава

7 У Ивештају о заштити цивила и припадника хуманитарних организација генерални секретар ОУН је указао на следеће: „Током оружаних сукоба смрт цивила, хуманитараца, као и уништавање цивилних инфраструктура данас нису само нуспојаве рата, не-борци су директне мете. Насиље често врше недржавни чиниоци, између осталог, нередовне снаге и приватне милиције.“ Документ S/1999/957, ОУН од 8. септембра 1999.

8 Видети: [http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/index.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html).

има одговорност да, прво и главно, води рачуна о жртвама природних опасност и осталих ВС које се дешавају на њиховим територијама. Примарна одговорност за заштиту и добробит цивилног становништва почива на влади државе или управама које контролишу територију на којој је становништво лоцирано. Слободан и неометан приступ активностима хуманитарне помоћи мора бити гарантован од свих укључених партија. Такође, треба учинити сваки напор у циљу безбедности и заштите УН и хуманитарног особља. Протагонисти напада на њих ће бити одговорни директно УН и међународној заједници. У ситуацијама оружаних конфликта, цивили су заштићени међународним законом против напада, тортуре и осталих врста насиља у хуманитарном међународном закону и људским правима.

Државе у близини земаља у кризама позване су да помогну, кад год је то могуће, при проласку међународне хуманитарне помоћи. Стране у конфликту морају да поштују и примењују дух и значење међународног хуманитарног закона и људских права и успостављање принципа који се односе на хуманитарну помоћ. Сваке године *ОСНА* прави приоритете значајних хуманитарних питања којима ће се бавити, а у консултацији са својим хуманитарним партнерима преко Сталног комитета.

### 3. СТРУКТУРНА ОРГАНИЗАЦИЈА *ОСНА*

Командна места (главни штабови) *ОСНА* налазе се у Њујорку и Женеви, и представљају два аспекта хуманитарне акције. Постојање главног штаба у Женеви је од стратешког значаја за подршку на терену и консултације и преговоре са оперативним агенцијама, док је постојање главног штаба у Њујорку од важности због чињенице да је хуманитарна акција неодвојива од питања политике и очувања мира.

Њујорк је седиште директора *ОСНА* који заузима канцеларију подсекретара генералног секретара (*Under-Secretary-General USG*) за хуманитарне послове и истовремено је координатор за помоћ у ВС (*Emergency Relief Coordinator – ERC*). Секретаријат *IASC* и Извршни комитет за хуманитарне послове (*Executive Committee for Humanitarian Affairs – ECHA*) налазе се у Њујорку.

Извршна канцеларија у Њујорку помаже подсекретару *USG* у његовим финансијским, персоналним и општим административним обавезама. Она служи *ОСНА* у целини и координира администрације у Њујорку и Женеви унутар прихваћеног радног оквира од обе стране. Канцеларија, такође, помаже *ERC* у управљању фондацијама унутар њених надлежности.

Огранак за сарадњу у ВС (*Emergency Liaison Branch – ELB*) у Њујорку је један од два огранка *ОСНА* који су одговорни за координацију одговора на сложене

ВС (други огранак је Одељак за одговор у сложеним ВС у Женеви). *ELB* је подељен на два дела – Африка и Азија и Европа и Латинска Америка – као и подршку координатору за помоћ у ВС и координаторима на терену по питањима са хуманитарним, политичким, безбедносним и војним димензијама.

Такође, он делује са одељењима Секретаријата УН, као и са међувладиним телима и релевантним учесницима по питањима сложених ВС. Он, такође, доставља извештаје генералном секретару о хуманитарним аспектима ВС, Савету безбедности и осталим међувладиним телима и релевантним особама. Дивизија за политику, посредовање и информисање (*Policy, Advocacy and Information Division – PAID*) је такође утемељена у Њујорку и састоји се од два огранка: Одељка за политику развоја и посредовања (*Policy Development and Advocacy Branch – PDAB*) и Огранка за услуге информационог менаџмента (*Information Management Services Branch – IMSB*).

*PDAB* је посебно одговоран за подршку директору *OCHA* у њене две од три кључне идентификоване функције: развој хуманитарне политике (преко Јединице за развој политике) и посредовање по хуманитарним питањима (преко Јединице за посредовање и спољне односе). *IMSB* се, такође, састоји од две јединице: Јединице за информациону анализу (*Information Analysis Unit – IAU*) и Јединице за информациону технологију (*Information Technology Unit – ITU*). *IAU* омогућава мониторинг за рано упозорење нових потенцијалних сложених ВС и унапређује међудржавно планирање непредвиђених ситуација и мера припреме.

Женева је кључни хуманитарни центар и фокусна тачка *OCHA* за подршку на терену. Она је ту стратешки лоцирана ради приступа командних штабова хуманитарних организација које су ту, такође, утемељене, као и осталих хуманитарних агенција УН, важнијих невладиних организација и европских донатора. Директор канцеларије у Женеви је одговоран за активности *OCHA* у Европи. Он представља подсекретара генералног секретара (*USG*) за владе и организације које су засноване у или са канцеларијама у Европи. Он, такође, управља канцеларијом у Женеви и одговоран је и за природне опасности и за сложене ВС. Као помоћник *ERC* (координатора за помоћ у ВС), он председава радном групом *IASC* и често обилази земље у кризама ради преговора или надгледања координационих споразума. Одељење за финансије и администрацију (*Finance and Administrative Section – FAS*) помаже директору канцеларије у Женеви у његовим финансијским, персоналним и општим административним надлежностима. Оно, такође, обезбеђује административну подршку особљу на терену, као и подршку програмираног буџета за хуманитарне операције на терену и за различите пројекте у областима природних опасности и сложених ВС. Што се тиче координације у сложеним ВС, Огранак за одговор у сложеним ВС (*Complex Emergency Response Branch – CERB*) у Женеви представља главну фокусну тачку за



свакодневну подршку на терену. Он је одговоран за сва питања подршке на терену која унапређује координацију и стратешко планирање на терену. *CERB*, такође, издаје прогласе и остале документе за донаторска удружења и одговоран је за преговарање у финансирању *ОСНА* и операције УН у сложеним ВС.

Командни штабови *ОСНА* у Женеви су, такође, пребивалишта за ентитете који се баве природним опасностима, као што су Секретаријат међународне декаде (од десет чланова) за смањивање природних опасности (*Secretariat of the International Decade for Natural Disaster Reduction – IDNDR*) и Огранак за одговор на ванредне ситуације (*Disaster Response Branch – DRB*).<sup>9</sup> Унутар *DRB* у сложеним ВС могу се ангажовати сервиси за подршку на терену као што су тим УН за процену ВС и координацију (*UN Disaster Assessment and Coordination – UNDAC*) и Јединица за војну и цивилну одбрану (*Military and Civil Defense Unit – MCDU*).

#### 4. РЕАГОВАЊЕ ОСНА НА ВС

Сложена природа савремених оружаних конфликта, која узрокује широку скалу хуманитарних криза, може да отежа идентификацију стварног почетка и тачног окончања ВС. Најочигледнија почетна (стартна) тачка за међународну хуманитарну заједницу јесте време када потреба за помоћ знатно превазилази капацитет и локалног становништва и агенција за хуманитарну помоћ у појединој земљи. Многострани одговори *ОСНА* почињу пре достизања ове тачке и обухватају следеће активности:<sup>10</sup>

- рано упозорење
- планирање непредвиђених ситуација/планирање унапред
- процена потреба
- механизам координације на терену
- активности након ванредне ситуације.

##### 4.1. ПРЕДСТАВНИЦИ ОСНА НА ТЕРЕНУ

Координациони механизми *ОСНА* на терену мењају се у зависности од појединачних околности сваке сложене ВС. *IASC (Inter-Agency Standing Committee)* на основу одговарајућег механизма одлучује од случаја до случаја. Он, такође, стално прегледа координационе споразуме и предлаже евентуалне измене. Опсег опција за координационе механизме обухвата три основна механизма:<sup>11</sup>

---

9 *EU Handbook on assistance interventions in the frame of the Community Mechanism for Cooperation in civil protection*, 2003.

10 *Guidelines for complex emergencies*, UNOCHA, New York, 2008.

11 Видети: <http://www.unhcr.ch>

**Стални координатор као хуманитарни координатор:** у већини сложених ВС стални координатор УН (*UN Resident Coordinator – RC*) представља *ОСНА* у фазама раног упозорења и почетног одговора у хуманитарним ВС. При управљању и координацији одговора на сложене ВС, као и природне и технолошке опасности, *RC* је одговоран и обавезан *ERC* (будући да се ради о ублажавању, превенцији и припреми за природне опасности, обезбеђењу изградње националног капацитета, *RC* извештава *UNDP*). Основна функција хуманитарног координатора јесте да омогући и обезбеди брзу, ефикасну и добро координисану припрему хуманитарне помоћи за све озбиљно угрожене. Особље на терену подржава сталног/хуманитарног координатора, које се у зависности од размере ВС може организовати унутар Јединица за координацију на терену (*Field Coordination Units – FCUs*). Оне су обично попуњене особљем *ОСНА*, али могу да укључе и особље из агенција УН или невладиних организација.

- **Водећа агенција:** *IASC* може, где је то могуће, да оформи водећу агенцију која прихвата одговорности хуманитарне координације. Фактори који утичу на одређење водеће агенције такви су да су различити делови испоручиване помоћи блиско повезани са мандатом агенције, да именована агенција има капацитет да преузме координацију стратешких потреба и да успостави и одржава и секторске и заједничке оперативне механизме помоћи, док истовремено извршава операције које су специфичне за њен мандат и да агенција постоји на терену и/или је способна да се брзо мобилише.
- **Разлике између хуманитарног координатора, сталног координатора и водеће агенције:** у посебним околностима *ERC* може да постави хуманитарног координатора где не постоји стални координатор или где се *IASC* сложи да је ситуација у земљи таква да није одржива за сталног координатора или за водећу агенцију при извршавању хуманитарне координационе функције. Одмах када то ситуација дозволи, треба сачинити споразум о именовању функција хуманитарног и сталног координатора, и по потреби за водећу агенцију.

#### 4.1.1. Типови координације

Када се разматрају типови механизма координације на терену у различитим земљама или регионима, треба напоменути да постоје два аспекта хуманитарне координације у систему УН: стратегијска и оперативна координација.<sup>12</sup>

**Стратегијска координација** обухвата укупно усмеравање и постављање циљева хуманитарног програма, распоређивање задатака и одговорности, као и обезбеђивање њиховог приказивања у стратегијском плану у складу са ман-

<sup>12</sup> *Guidelines for complex emergencies*, UNOCHA, New York, 2008.

датом агенција, заговарање хуманитарних принципа и преговарачког приступа, обезбеђење да мобилизација ресурса одговара приоритетима који су договорени у стратегијском плану, мониторинг и процењивање укупне имплементације програма за осигурање у случају идентификованих измењених околности и притисака на које је одговорено и повезивање са војним и политичким учесницима међународне заједнице, укључујући и оне из УН.

**Оперативна координација** обухвата самосталну координацију везану са специфичним секторима, географским областима и добротворним групама. Агенције могу имати улогу координације унутар појединачне области експертизе, на пример, *UNICEF* често преузима вођење у програмима санитета унутар ширег међуагенцијског координационог процеса. Такође, може да обухвати и обезбеђење заједничких услуга за хуманитарне учеснике у областима безбедности, комуникације и заједничких логистичких система.

#### 4.1.2. Јединице за координацију на терену (*Field Coordination Units – FCUs*)

Мада се њихова структура, величина и тачне активности мењају у зависности од природе сложене ванредне ситуације (као и од адекватног финансирања од стране донатора), примарна улога *FCUs* је углавном иста: да подржи сталне/хуманитарне координаторе у извршавању њихових координационих надлежности на нивоу терена. Стога, они играју одлучну улогу у осигурању заједничког програмирања акција међу хуманитарним актерима на терену.

При подршци сталног/хуманитарног координатора, надлежности *FCUs* обухватају редовно повезивање са владиним и невладиним организацијама и агенцијама УН за хуманитарне програме и одговарајућим потребама; анализу и размену информација о хуманитарној ситуацији, укључујући приступ хуманитарним партнерима и донаторима; планирање, помоћ и мониторинг удруженом тражењу помоћи; организовање процена на терену угрожених области за УН, невладине организације, владе и донаторе и обезбеђење одговарајућег наставка; и подршка напорима агенција УН у изградњи институционалних капацитета на националним и локалним нивоима за адекватни одговор и управљање у хуманитарним кризама и ванредним ситуацијама.

#### 4.2. СА КИМ САРАЂУЈЕ ОСНА

У сложеним ванредним ситуацијама хуманитарни координатор, уз подршку особља на терену, мора да координира и сарађује с многим актерима и хуманитарним организацијама. У неким случајевима потребно је да раде не само са владом домаћина већ и са опозиционим групама како би се постигао приступ људима у невољи у угроженим областима. Значајније владе донатори су, такође,

присутне у земљи, као и бројне међународне невладине организације које испоручују помоћ. Такође, могу бити присутне и мисије за очување мира, било да су под окриљем УН, било да су регионалне организације или мултинационалне војске; специјални представник или специјални изасланик генералног секретара УН и остали специјални преговарачи који представљају регионалне организације или важне земље. На крају, безбедносна питања су посебно критична за хуманитарно особље и операције, а именовани званичник УН за безбедност је кључни партнер.

Главни сарадници *ОСНА* на терену су следећи:<sup>13</sup>

1. **Угрожено становништво:** Имајући у виду да је главни циљ УН у хуманитарним акцијама помоћ цивилним жртвама у конфликтима и природним опасностима, везе *ОСНА* са угроженим становништвом или корисницима помоћи су од примарног значаја. Већина ресурса који се користе за ублажавање утицаја сложених ванредних ситуација потиче од оних људи који су директно угрожени. Они су принуђени да се боре са ванредним ситуацијама од њеног најранијег стадијума. Често, само након што се исцрпи већина њихових сопствених ресурса, они се окрећу страним лицима чиме започиње стварни међународни одговор. У последњој деценији постоје приметне тешкоће и опасности повезане са хуманитарним особљем при успостављању кампова, као и приличан пораст напора за обезбеђење раније помоћи, по врсти и величини која ће обезбедити људима да остану у њиховим домовима и заједницама, или уколико су расељени, да буду преузети од стране породица за помоћ. За људе из међународне помоћи, чиниоци као што су важни захтеви за брзу акцију и потешкоће с језиком могу причињавати проблем у вођењу широког и сталног дијалога с угроженим становништвом. Такав дијалог је, међутим, одлучујући из великог броја разлога. Један од њих је помоћ у планирању унапред и раном упозорењу за већину промена у будућим хуманитарним потребама, као што је нови прилив расељених особа. Само угрожено становништво је често доста добро информисано и проницљиво у односу на утицај војних и политичких чинилаца. Други разлог је најбоље планирање и имплементација тренутне помоћи. Угрожено становништво је добро распоређено за идентификацију приоритетних потреба и ефикасне механизме за дистрибуирање и коришћење обезбеђене помоћи. Најзад, постојећа помоћ мора бити обезбеђена на такав начин да угроженом становништву обезбеди осећај овлашћења и контроле и да избегава стање зависности од помоћи, што се може постићи сталним консултацијама и разменом информација.

13 Field Guidelines, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2003.

Међутим, мора се обратити пажња при процени ко су поуздани лидери међу угроженим становништвом, као и у добијању поузданих и јасних информација. Често, ова руководства могу бити самозвана или створена од стране појединачних група и могу имати тежу политичку или личну агенду. Осим тога, људи у међународној помоћи често добијају велики проценат информација о угроженом становништву и генерално о сложеној ВС од њиховог локалног особља. Међутим, то особље тежи да има више од удела младих, образованих људи који говоре одговарајући језик и којима није нужно да представљају шире становништво. Ова ограничења могу бити у неком степену избалансирана, али, такође, уз консултације са традиционалним лидерима. Међутим, у већини земаља они теже да то буду старији људи који могу имати своја сопствена ограничења, као што је, на пример, неспособност да дају већи приоритет неким потребама које су у заједници виђене као важне. Важно је унапредити путеве сакупљања разматрања различитих представника заједнице, путем адекватних техника процењивања и дијалога са официјалним и традиционалним лидерима. Невладине организације су често доста искусне у таквим техникама.

2. **Државне и локалне управе:** У већини операција у сложеним ванредним ситуацијама, главни партнер УН је држава, осим у неким изузецима где она не постоји (на пример, Сомалија). У већини земаља држава успоставља специјално министарство или неко друго тело задужено за целокупну координацију државне хуманитарне помоћи и сарадњу са међународним агенцијама за помоћ. Када таква државна структура за координацију постоји, важан је њен део који сарађује са хуманитарним особљем УН. Остала важна државна министарства за координацију обично обухватају Министарства спољних послова, унутрашњих послова (који обично укључује полицију и снаге безбедности и понекад војску) и одбране.<sup>14</sup> Осим тога, агенције УН имају блиске везе са повезаним министарствима која раде са сличним специјалностима, на пример, *UNICEF* и *WHO* (*World Health Organization*) који сарађују са Министарством здравља.<sup>15</sup> На самом терену ово није необично за локалне управе, као што су регионалне управе или локалне војне команде које имају одговарајуће управе и неки степен независности у односу на виши ниво. Важан задатак особља *ОСНА* на терену јесте да обезбеди да такве управе буду добро информисане о циљевима, принципима и имплементацији хуманитарне помоћи и

---

14 A. S. Hansen, *Against all Odds: The Evolution of Planning for ESDP Operations*, Center for International Peace Studies, Norwegian Defence Research Establishment.

15 Видети: <http://www.who.ch>



од стране УН и међународне заједнице у целини. У већини операција, помоћ УН за становништво може се обезбедити и изван државно контролираних области (на пример, оних које држи опозиција или полицијске групе). У таквим случајевима, омогућавање хуманитарне помоћи се не дели по политичкој законитости у таквим опозиционим групама. Особље *ОСНА* на терену у таквим областима мора да омогући сажето информисање сталног/хуманитарног координатора и релевантног особља о политичким утисцима о ситуацијама на терену. Адекватан рад са политичким чињеницама није тако једноставан у пракси. Наиме, непристрасност и неутралност нису баш прави и реални принципи у пракси. Агенција за помоћ или хуманитарно особље могу мислити да су неутрални зато што немају интересе у конфликту, али ако су ангажовани у обезбеђењу помоћи становништву у опседнутом граду, починиоци криминалних активности их не сматрају неутралним.

3. **Уједињене нације:** У оквиру УН раде различите агенције, тимови, развојни програми, фондације и организације.

Тим УН за управљање у ванредним ситуацијама и агенције УН: стални/хуманитарни координатор блиско сарађује, ради и обезбеђује руковођење Тимом УН за управљање у ванредним ситуацијама (*UN Disaster Management Team – DMT*) на терену, који укључује представнике хуманитарних агенција УН, а који су присутни у угроженој земљи. Део надлежности сталних координатора у водећим агенцијама УН у земљи јесте да обезбеде да њихови *DMT* већ постоје на месту и функционишу у фази раног упозорења у сложеним ВС. За време сложених ВС *DMT* је основни механизам у земљи за агенције УН у извршавању њихове заједничке политике и програма хуманитарне помоћи, као и у координацији њихових специфичних акција. *DMT* се редовно позива на заједничке састанке са представницима већих хуманитарних заједница за помоћ, као што су невладине организације, Црвени крст, и међународне организације. Ови проширени састанци воде успостављању секторских подкомисија, на пример, за здравље и воду/санитет. Често одговарајуће агенције УН председавају таквим подкомисијама и играју водећу улогу у секторској координацији. Једна од важних улога Јединица *ОСНА* за координацију на терену јесте да обезбеде потребну подршку раду *DMT*.

Постоји шест агенција УН које представљају део напора помоћи УН:<sup>16</sup> *UNDP (UN Development Programme – Развојни програм УН)*, *UNHCR (UN High Commissioner for Refugees – Високи комесаријат за избеглице УН)*, *UNICEF (UN Children's Fund – Дечији фонд УН)*, *WFP (World Food Programme – Светски програм за храну УН)*, *FAO (Food and Agriculture Organization – Организација за хра-*

16 Видети: <http://www.un.org>

ну и пољопривреду) и *WHO* (*World Health Organization* – Светска здравствена организација).

Са изузетком *UNHCR*, у већини ситуација ове агенције имају своје развојно оријентисане програме у земљама, пре настанка ВС. *UNDP* има значајну улогу у хуманитарним ВС и обезбеђује административну, логистичку, комуникациону и осталу подршку *ОСНА*, међународној заједници за помоћ и *DMT*. Он, такође, игра значајну улогу у преласку од помоћи ка развоју, помажући у припреми за финансирање програма обнове, као и програмима рехабилитације. Његов рад обухвата и израду националних државних капацитета за припрему, ублажавање, управљање и одговор на кризе. У извршавању ових функција *UNDP* подржава напоре прелазних управа, влада, као и специјалне интересе и донатора и помоћних и развојних заједница.

*UNHCR* је овлашћен да води и координира међународну помоћ и заштиту избеглица. Његова примарна улога јесте да обезбеди права и добробит избеглица, тј. људи који су побегли из својих земаља због страха од прогона. Организација настоји да обезбеди да свако може применити право да пронађе уточиште и сигурно склониште у другој држави, као и да се врати у дом по властитој жељи. У неким случајевима *UNHCR*, такође, предузима програме помоћи за интерно расељена лица.<sup>17</sup>

*UNICEF* је овлашћен да заштити и ради на заштити дечјих права, помаже младима у њиховим основним потребама и проширује њихове могућности у достизању њиховог пуног потенцијала.<sup>18</sup> Он ради у обезбеђењу специјалне заштите за већину деце, жртва рата (укључујући децу војнике), ванредне ситуације, великих оскудица и свих облика насиља и експлоатације, као и оних са инвалидитетом. У ВС *UNICEF* канцеларија за програме у ВС је главна тачка за помоћ, хуманитарну политику, безбедност особља и подршку канцеларија *UNICEF* на терену, као и стратегијску координацију са хуманитарним партнерима унутар и изван система УН, укључујући *ОСНА*.

*WFP* обезбеђује храну за жртве које су претрпеле ВС и опасности, побољшава исхрану већини повређених и убрзава самооздрављење угрожених људи и заједница. Широки опсег операција помоћи у храни води ка развоју високоспецијализованих и логистичких могућности, укључујући конвенционални копнени и ваздушни транспорт, као и теретне и ваздушне операције. У сложеним ВС *WFP* игра значајну улогу у координацији помоћи у храни и логистици, путем сакупљања и ширења информација о глобалној помоћи у испорукама хране и захтева преко координационих структура у земљи. Такође, он поседује висок сте-

---

17 Видети: <http://www.unhcr.ch>

18 Видети: <http://www.unicef.org>

пен експертизе у области телекомуникација у ВС, посебно у повезивању „дубоко на терену“ и у већини ситуација може бити у позицији да усмери потребе за телекомуникације на остале агенције УН у земљи.

WHO је искључиво развојна организација, али може играти важну улогу у ВС. Њено одељење за ванредну ситуацију и хуманитарну акцију је надлежно за помоћ у координацији међународног одговора у сложеним ВС и природним опасностима на пољу здравља. У блиској сарадњи са осталим агенцијама, WHO обезбеђује мишљење и савет експерата при епидемиолошком надзору, контроли заразних болести, информисању о јавном здрављу и тренинг у хитној помоћи.<sup>19</sup>

FAO је овлашћен да подигне ниво исхране и стандард живота, побољша продуктивност пољопривреде и боље услове за сеоско становништво. Организација ради на ублажавању сиромаштва и глади спровођењем развоја пољопривреде, побољшањем исхране и обезбеђењем хране, тј. приступ храни свим људима у свако време, која им је потребна за активан и здрав живот.

а) **Специјални представник генералног секретара УН** понекад се именује да би радио у његово име у ВС које су сложене и са изузетном магнитудом. Практично, његово постављење је резервисано за све оне сложене ВС које захтевају укључење УН у већини политичких преговора и/или када се ангажују снаге УН за очување мира. При именовану специјалног представника, он се сматра општим ауторитетом за операције УН у угроженој земљи. Истовремено, хуманитарни координатор има искључиву улогу координације хуманитарне процене/одговора унутар стратешког управљања специјалног представника.

б) **Наименованог званичника УН за безбедност** именује у свакој земљи где су присутне УН генерални секретар УН у консултацији с извршним директори-ма свих агенција УН. Он је одговоран за обезбеђење и сигурност персонала УН и њихових подобних сарадника у земљи. У том смислу, он је одговоран и обавезан генералном секретару којег мора да извештава по питањима безбедности. У већини земаља стални координатор УН је наименовани званичник за безбедност. Он ће именовати управљачки Тим за безбедност који ће га саветовати о свим стварима везаним за безбедност. Састав и величина овога тима може да варира, мада већина представника агенција УН, програма и фондација учествује у њему.

в) **Операције УН за очување мира**, за разлику од свих сложених ванредних ситуација где се обезбеђује хуманитарна помоћ, бројно су ограничене. Оне се покрећу углавном након напора у хуманитарној помоћи, због потребе да се прво усвоји резолуција Савета безбедности која одобрава операцију и времена да се обезбеде и ангажују потребне трупе, оружје и логистичка подршка. Сва-

<sup>19</sup> Видети: [www.who.org](http://www.who.org)

ка операција УН за очување мира је јединствена, успостављена са мандатом и организационом структуром које су прилагођене специфичном конфликту или ситуацији. Снаге за очување мира УН могу играти важну улогу у хуманитарној помоћи, попут услова безбедности, посебно за конвоје помоћи. Мада звучи контроверзно, у неким ситуацијама једноставно је немогуће радити без овакве заштите. Ове снаге, такође, обезбеђују основну логистичку подршку, посебно у обезбеђењу теретног и ваздушног транспорта.

г) **Државе донатори** у већини међународне помоћи имају амбасаду која их представља у земљи. Већи донатори обично имају специјалисте унутар својих амбасада. Док агенције УН одржавају своје сопствене директне контакте са донаторима, састанци између агенција УН као групе и главних донатора се припремају преко сталног/хуманитарног координатора. Дијалог са донаторима у земљи има облик индивидуалних састанака и посета представника донатора месту на терену. Важна улога особља Јединице за координацију на терену јесте да донаторима обезбеди ажуриране информације, посебно оне које се односе на тренутне потребе за помоћ, преко ситуационих извештаја и осталих докумената. Особље јединице је одговорно да обезбеди да донатори примају ажуриране информације о новчаним средствима које треба да обезбеде.

Невладине организације, државне организације и покрет Црвеног крста

А) **Невладине организације** (*Non-Governmental Organisations – NGOs*): у већини сложених ванредних ситуација, *ОСНА* ће блиско сарађивати и са међународним и са локалним невладиним организацијама на терену. Међународне невладине организације су приватне, непрофитабилне организације које обично раде у неколико земаља. Већина има дирекције у западним земљама, мада је већи број њих основан у земљама у развоју. Неке организације су овлашћене само за припремање хуманитарне помоћи (на пример, *Лекари без граница*), док остале имају развојно оријентисане програме (*Међународна бригада*, *Oxfam*, Фондација „Заштитимо децу“) и биће укључене у хуманитарне операције када се догоди криза. Неке међународне невладине организације примају фондације преко агенција УН, као њихови имплементирани партнери. Локалне невладине организације раде само у својим земљама порекла и могу имати широки спектар програма, често са развојном перспективом. Ове организације могу деловати као имплементирајући партнер са међународним невладиним организацијама које их могу финансирати и подржавати.<sup>20</sup>

Б) **Државне организације** су оне које постоје изван система УН и које имају извршне одборе састављене од националних влада. Једна од таквих организација је

---

20 S. Michael, The Role of NGOs in Human Security, The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Keeney School of Government, Harvard University, November 2002.

Међународна организација за миграције (*International Organization for Migration – ИОМ*) која уређује деколонизацију и повратак у домовину за избеглице, а која обично сарађује са *UNHCR* и посебно се фокусира на транспорт тих лица.<sup>21</sup>

В) Међународни Црвени крст и покрет Црвеног полумесеца имају своју установљену институцију, Међународни комитет Црвеног крста који је утемељен у Швајцарској. Овај покрет обухвата три огранка:<sup>22</sup> 1) Међународни комитет Црвеног крста, 2) Национални Црвени крст и Друштво Црвеног полумесеца, и 3) Међународну федерацију Црвеног крста и Друштво Црвеног полумесеца. Сви они имају јасне задатке. Међународни комитет Црвеног крста делује у области оружаних конфликта и унутрашњих немира. Последњих година обезбеђење помоћи у сложеним ВС постала је веома важна компонента његовог рада посебно унутар зона конфликта (на обе стране линија конфликта).<sup>23</sup> Национална удружења раде у више од 160 земаља широм света и делују као помоћна удружења јавним управама у њиховим сопственим земљама.<sup>24</sup> Они обезбеђују ланац услуга од помоћи у ВС, здравствену и социјалну помоћ у правцу прве помоћи. Федерација ради широм света у подршци акцијама различитих националних удружења. Она помаже у координацији међународне помоћи која се обезбеђује преко Покрета Црвеног крста жртвама природних катастрофа и технолошких катастрофа изван конфликтних области.

#### 4.3. ФИНАНСИРАЊЕ ОСНА

Иако је део Секретаријата УН, *ОСНА* добија само мали проценат фондација из редовног буџета УН. Ефективни и добро координисани одговор на сложену ВС умногоме зависи од могућности међународне заједнице да повећа потребне ресурсе. У погледу ограничене донаторске подршке, последњих година је постало неопходно позивање на масовне хуманитарне потребе с обзиром на смањене могућности ресурса. То захтева побољшања не само у стварању инструмената за повећано финансирање већ и стратешког програмирања широко системског одговора на ванредне ситуације. За специфичне сложене ВС, *ОСНА* тражи подршку донатора преко Процеса уједињених апела (*Consolidated Appeals Process – CAP*) који обухвата захтеве за помоћ у ВС свих релевантних оперативних агенција, а за много мање просторе, преко посебне фондације за ВС (*Central Emergency*

21 Видети: <http://www.unhcr.ch>

22 Видети: <http://www.ifrc.org>

23 Ц. Ровер, Служити и штитити, о људским правима и хуманитарном праву за полицију и снаге снаге безбедности, Међународни комитет Црвеног крста, Женева, 1998.

24 К. Брудерлајн, „Улога недржавних субјеката у изградњи људске безбедности: случај наоружаних група у ратовима унутар држава“, *Људска безбедносћ*, Зборник текстова, Фонд за отворено друштво, 2006.



*Revolving Fund – CERF*). Уз помоћ издашне донаторске подршке, безрезервних доприноса донатора и већег дела осигураних и предвиђених фондација из редовног буџета, ОСНА је у потпуности опремљена да брзо и ефикасно одговори на изненадне почетке опасности, ВС широке скале, за регрутовање и ангажовање оспособљеног и искусног особља када и где је потребно и успешно испуњење свог мандата.

#### 4.4. УСЛУГЕ И РАСПОЛОЖИВИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПОДРШКУ КООРДИНАЦИОНИМ ФУНКЦИЈАМА ОСНА НА ТЕРЕНУ

##### 4.3.1. Огранак за одговор у сложеним ВС (*CERB*) и огранак за сарадњу у ВС (*ELB*)

ОСНА има два огранка која интензивно и искључиво раде у сложеним ванредним ситуацијама, Огранак за одговор у сложеним ванредним ситуацијама (*Complex Emergency Response Branch – CERB*) у Женеви и Огранак за сарадњу у ВС (*Emergency Liaison Branch – ELB*) у Њујорку. *CERB* је елементарна фокусна тачка за свакодневне контакте са тереном. Почетна тачка контакта у *CERB* ће обично бити *Desk Officer* унутар неке регионалне јединице. Он треба да омогући и особљу на терену да обезбеди редовне, практичне савете о широком опсегу питања, укључујући свакодневне административне и персоналне проблеме; стратешко планирање, мониторинг и извештавање; захтеве, као и везу са донаторима.

Међу специфичним надлежностима *CERB* су подршка координацији на терену преко регрутовања и ангажовања неопходног персонала, укључујући њихову администрацију и услуге (у сарадњи са Одељењем за финансирање и администрацију). У стратешком планирању *CERB* је надлежан за обезбеђење успостављања и мирно покретање процеса стратешког планирања на терену. *CERB* је даље надлежан за израду и отпочињање захтева и осталих докумената повезаних са сложеним ванредним ситуацијама, укључујући заједничке захтеве агенција, средњорочне прегледе и мониторинг и извештаје о оцени стања. *ELB* је веза између командног штаба у Њујорку и хуманитарних координатора који служе у сложеним ВС. *Desk Officers* овде дају подршку по питањима који имају хуманитарне, политичке, безбедносне и војне импликације. Они могу бити и у сталном контакту са тереном ради размене информација о тим питањима и обезбеђења политичких савета и директива.

##### 4.3.2. Координација безбедности

У свакој земљи примарна одговорност за безбедност и заштиту чланова особља УН почива на влади домаћина. И поред тога, за УН је неопходно да на

терену поставе систем за планирање и управљање безбедносним питањима који за циљ имају обезбеђење постојећег координисаног приступа заштите особља.

#### 4.3.3. Тим УН за процену ванредне ситуације и координацију (UN Disaster Assessment and Coordination team – UNDAC)

Систем UNDAC који покреће Јединица за подршку координације на терену у Женеви као део Огранка за одговор у ванредним ситуацијама намењен је одговору у природним опасностима. Он изузетно може бити употребљен за изненадне сложене ванредне ситуације, односно за хитно обезбеђење тимова који се састоје од искусних менаџера за ванредне ситуације, као привремена заштита док хуманитарне организације не постану довољно мобилизоване. UNDAC тимови се могу ангажовати у року од 12 сати од објаве ванредних ситуација и састоје се од више од 130 специјално обучених експерата за управљање у ванредним ситуацијама који се могу ставити на располагање на захтев 29 земаља и осталих организација учесница (укључујући особље OCHA).<sup>25</sup>

Чланови UNDAC који долазе из широког спектра професија (хуманитарци, техничари, медицинари и многи други), треба да поседују искуство у управљању у ВС и међународно искуство. Док ове чланове плаћају њихове сопствене владе и организације, OCHA покреће систем и обезбеђује потребне организације, опрему за мисију, комуникације и додатни тренинг и одговорна је за ангажовање мисије UNDAC.

#### 4.3.4. Јединица за војну и цивилну одбрану (Military and Civil Defence Unit – MCDU)

MCDU, који је постављен унутар Огранка за одговор у ванредним ситуацијама у Женеви, успостављена је ради обезбеђења најефикасније употребе актива за војну и цивилну одбрану у подршци хуманитарним организацијама.<sup>26</sup> Она се консултује са нацијама и организацијама ради одржавања најновијих информација на мерама за припрему и одговор које су повезане са подршком цивилној и војној одбрани. Она делује као фокусна тачка са заинтересованим владама, регионалним организацијама и војним/цивилним одбрамбеним установама на мерама за припрему и употребу ових актива у подршци хуманитарним операцијама, и координацији њихове мобилизације. MCDU одржава базу података о ресурсима, рангирајући их од авионских товара, пољских болница и јединица за исхра-

25 A. Boin, M. Ekengren, M. Rhinard, *The European Union as Crisis Manager*, University Printing House, Cambridge, CB28BS, United Kingdom, 2013.

26 Планирање у цивилним ванредним ситуацијама и цивилно-војна сарадња, NATO Civil Emergency Planning and Civil-Military Cooperation (CEP/CIMIC) Course M9-56, Oberammergau, Germany, 2005.

ну на терену до јединица за нуклеарну, биолошку и хемијску детекцију. Иако се *MCDU* углавном користи у природним опасностима, она се може употребити и у сложеним ВС на захтев сталног/хуманитарног координатора.

#### 4.3.5. *Међународна савештавајућа група за трагање и спасавање (International Search and Rescue Advisory Group – INSARAG)*

*INSARAG* је унутар УН глобална мрежа више од 80 земаља и организација за одговор у ВС. Њен циљ је установљивање стандарда за међународне тимове за трагање и спасавање и методологије за међународну координацију у одговору на ВС. Основан је 1991. године са мисијом да развија ефикасну међународну сарадњу у циљу очувања живота и предочи хуманитарну помоћ након ВС.

Активности *INSARAG* обухватају унапређење припрема на ванредне ситуације и сарадње између међународних тимова за трагање и спасавање, као и унапређивање размене информација о оперативним процедурама и наученим лекцијама. Чланице *INSARAG* су развиле заједничке функције и операције тимова за трагање и спасавање, што је довело до развијања међународног система одговора за трагање и спасавање (*International Search and Rescue Response System*).<sup>27</sup>

### 4.5. ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ И МЕДИЈИ

#### 4.5.1. *Платформе информисања*

Кључни ресурси информисања *ОСНА* су веб-сајт *ReliefWeb* и Интегрисана регионална информациона мрежа (*Integrated Regional Information Network – IRIN*), који су међусобно одвојени али комплементарни и заједнички појачани информациони системи. Они се могу користити за обезбеђење брзог, тачног и релевантног информисања у сложеним ВС или природним опасностима међународне заједнице у целини, као и користан извор информација за само особље *ОСНА* на терену.

*ReliefWeb* ([www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)) признат је од оснивања, 1996. године, као главни онлајн извор информација о хуманитарним ВС. Он обезбеђује информације које су сакупљене из више од 300 извора, укључујући *ОСНА*, *IRIN*, остале агенције УН, међународне организације, владе, невладине организације, академске/истраживачке организације и медије.<sup>28</sup> Из перспективе новог особља *ОСНА* на

---

<sup>27</sup> *INSARAG* одржава сталне контакте са међународним тимовима за трагање и спасавање преко *ОСНА*, односно њеног огранка за одговор у ванредним ситуацијама (*Disaster Response Branch – DRB*) у Женеви, који уједно представља фокалну тачку УН за мобилизацију и координацију међународног одговора на ВС.

<sup>28</sup> Веб-сајт се може користити у више од 150 земаља, претежно оних који су унутар међународне хуманитарне заједнице, а које могу прелистати отприлике 300.000 докумената сваког месеца.

терену, *ReliefWeb* може обезбедити веома корисну оријентацију. Његови највећи извори вредности су ситуациони извештаји, кратки прегледи ВС и новости о тренутним опасностима и хуманитарним кризама. У погледу сложених ВС, земље/региони су излистани по одређеном редоследу. Ова документа укључују *ОСНА* сопствене ситуационе извештаје са терена. Аналитичке/*background* информације су обезбеђене за сваку земљу/сложену ВС преко веза са осталим веб-сајтовима. Веома су корисни и популарни документи који се баве активностима хуманитарних организација, као што су захтеви за помоћ у ВС, опис пројеката и објављивање у штампи.

#### 4.5.2. *Осјале кључне особине ReliefWeb*

**Центар за мапе:** Обезбеђене су аутоматске везе са каталогом мапа које се одnose на ВС у појединачним регионима и земљама које покрива *ReliefWeb*. Специјалисти за *GIS* свакодневно развијају побољшане референце мапа које приказују хуманитарне информације, као што су локације и кретања расељених лица.

**Праћење финансија:** Ова база којом управља *CERB* у Женеви табеларно приказује обавезе и доприносе из апела за помоћ.

Ресурси:

1. Слободна места за хуманитарце: могућности запошљавања у агенцијама УН и осталим агенцијама
2. Библиотека: референтни документи о хуманитарним питањима
3. Рано упозорење: директориј веб-сајта којег одржавају различите организације посвећене раном упозорењу
4. Регистар капацитета за управљање у ванредним ситуацијама: обезбеђује повезивање информација о нагомиланим резервама ставки за помоћ у ВС, корисничке тачке контакта и спискове експертиза за управљање у ванредним ситуацијама
5. Телекомуникације у ВС: односе се на активности Радне групе која се бави овим питањима
6. Адресар организација: спискови 300 хуманитарних организација
7. Попис тренинга за хуманитарну помоћ: информације о радионицама, конференцијама и слично
8. Сродни веб-сајтови: списак веб-сајтова које одржавају остале хуманитарне организације
9. Претраживач – *ReliefWeb* има и једноставан и напредни претраживач.

#### 4.5.3. *ОСНА On-Line (www.reliefweb.int/ocha.ol)*

Ово је *ОСНА home* веб-сајт. Он укључује информације које су специфичне за *ОСНА* (мандат, структуру, контакт информације и остало), новине из главних штабова и канцеларија на терену (билтене, штампу и званичне изјаве), новине о

политици и пропагирању службе (публикације, говоре, остале материјале). Недељник *ОСНА News* се широко дистрибуира као штампани материјал и доступан је на овом веб-сајту.

#### 4.5.4. *Интегрисана регионална информационе мрежа (Integrated Regional Information Network – IRIN)*

Јасна сврха *IRIN* јесте да подстакне већи значај и разумевање регионалних спорних питања и догађаја, да допринесе бољој информисаности и ефективнијим хуманитарним акцијама и покривености медија, укључујући припрему и помоћ у ВС. *IRIN* се бави ажурирањем, анализама и даје упутства која покривају широки опсег политичких, економских и социјалних спорних питања која се односе на хуманитарни рад – из регионалне перспективе. Информације се црпе (и достављају) из раширених мрежа обухватајући агенције УН, невладине организације и међународне организације, националне управе, донаторе, организације за људска права, политичке партије, регионалне институције, цркве, академије, трговину и медије. Осим креирања својих дневних, недељних и специјалних извештаја, *IRIN* објављује публикације агенција УН, локалних и међународних невладиних организација, Покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца, влада, академија и осталих. Такође се могу објавити извештаји јединица *ОСНА* за координацију на терену.

Извештаји *IRIN* и њени документи дистрибуирају се претплатницима путем имејла и факса.<sup>29</sup>

*IRIN* је важан информациони ресурс, будући да обезбеђује дневно ажурирање, нове информације и анализу догађаја у ВС. Њихов веб-сајт је користан алат за истраживања имајући у виду да садржи архиву свих докумената. Специфичне информације се могу лоцирати помоћу *IRIN* претраживача. *IRIN* функционише као информационо место размене у којем њени службеници свакодневно прегледају хиљаду порука и нових података. На основу њих, објављују се извештаји који на две-три стране дају концизан преглед догађаја. Претплатници *IRIN* могу дефинисати своје корисничке профиле у складу са својим појединачним областима од интереса и тако примати новости које одговарају њиховим потребама.

#### 4.5.5. *Virtual OSOCC (On Site Operations Coordination Centre) – VOSOCC*

Основна намена овога веб-сајта је да олакша доношење одлука у међународном одговору на већину опасности путем размене информација у реалном вре-

---

29 Од априла 1999. године, материјалу *IRIN* може да се приступи путем *IRIN* веб-сајта ([www.reliefweb.int/IRIN](http://www.reliefweb.int/IRIN)).



мену (*real-time*) од стране свих учесника заједнице за међународни одговор на ВС. Сви корисници овог веб-сајта имају могућност да креирају имејл и СМС које се аутоматски шаљу претплатницима у циљу информисања о критичним ситуацијама које се ажурирају за време операција одговора у ВС.

Преко VOSOCC и онлајн радних процедура, укључујући имејл и СМС, може ефикасно да се мобилише Тим УН за процену и координацију (*United Nations Assessment and Coordination Team – UNDAC*). Он омогућава управљање тренинзима и обукама тимова УН, састанцима и радионицама путем имејл пријава, онлајн регистрације учесника и дискусије о пропратним материјалима. VOSOCC обезбеђује својим корисницима форум за дискусију у свим областима које их интересују укључујући размену информација о најбољој пракси и наученим лекцијама после операција одговора на ВС. Он садржи и фото-библиотеку где корисници могу да размењују фотографски материјал и целокупну документацију о извршеним операцијама помоћи.

#### 4.5.6. Глобални сисџем за упозорење на опасност и координацију одговора (*Global Disaster Alert and Response Coordination System – GDAS*)

GDAS је информациона платформа заснована на вебу која комбинује постојеће веб базиране системе информационог менаџмента у ВС са циљем да упозори међународну заједницу у случају важнијих изненадних опасности и омогући координацију међународног одговора за време фазе помоћи у ВС. GDAS садржи следеће елементе:

- групу стандарда за обезбеђење међуоперабилности између постојећих система за упозорење и координацију одговора
- групу радних процедура за обезбеђење могућности предвиђања и поузданости у стварању информација и размену у време одговора на кризу,
- учеснике који се обавезују да обезбеде одговарајуће информације у складу са стандардима и радним процедурама.

Циљ GDAS је да обезбеди да заједница за међународни одговор у ВС има платформу која упозорења о опасности и све информације релевантне за међународни одговор у ВС интерактивно, на структурни и предвиђени начин размењује између свих укључених. GDAS ће бити активиран у важнијим природним и технолошким опасностима, које превазилазе капацитете за одговор угрожене земље и захтевају међународну помоћ. Он ће бити активан од момента прогнозиране или активне важније опасности до краја фазе помоћи. Фаза помоћи се завршава када не постоје даљи захтеви за размену информација организација које дају помоћ и координацију њихових активности, и започиње фокусирање међународне помоћи на рехабилитацију и реконструкцију. Трајање фазе помоћи

може варирати у ВС, али је обично од три до четири недеље. Тренутно, GDAS не покрива рано упозорење и рехабилитацију (реконструкцију).

Приступ за пријаву – упозорењу GDAS и интерактивним компонентама (на пример, VOSOCC) ограничени су (заштићена лозинка – *password*) на менаџере за ВС у земљама донаторима, организације за одговор и земље склоне опасностима. Осим тога, GDAS је доступан и за истраживачка друштва која анализирају утицај опасности и активности одговора ради побољшања концепта међународног управљања у ванредним ситуацијама. Земље склоне опасностима треба да буду примарни учесници GDAS. Ово захтева да се успоставе и обуче наменске фокусне тачке (тачке контакта) у овим земљама ради обезбеђења да се у случају важнијих опасности, релевантне информације благовремено и поуздано обезбеде за међународну заједницу у складу са дефинисаним стандардима и методологијом GDAS. Упозорење на опасност ће се аутоматски активирати од стране:

- мониторинга опасности и инструмената за процену дејства или штете након опасности, или
- преко VOSOCC од стране било ког регистрованог корисника који је приметио већу опасност.

GDAS активира:

**НИВО I упозорења:** Упозорење о опасности шаље се претплатницима у случају:

- аутоматске детекције опасности
- учесник активира упозорења о опасности у VOSOCC
- активиран је *Reliefweb* (након првог ситуационог извештаја OCHA или IFRC)
- *AlertNet* активира упозорење на основу унутрашње процене догађаја.

**НИВО II упозорења:** Упозорење о опасности шаље се претплатницима само када НИВО I упозорења потврди контролор GDAS. Тако претплатници могу бити упозорени само у случају опасности коју је експерт означио као значајну и где је потребна међународна помоћ.

GDAS служи у:

1. Иницијалном упозорењу о опасности и процени утицаја/губитака: одмах након појаве опасности претплатници са одобреног Нивоа I аутоматски се обавештавају о прелиминарним информацијама о опасности и аутоматски израчунатом проценом губитака и дејства опасности.
2. Упозорењу заједнице за међународну помоћ у ВС: на основу иницијалног обавештења о опасности, VOSOCC модератори ће контактирати угрожену земљу и остале релевантне изворе ради добијања додатних информација о опасности. Резултати њихових процена биће објављени у VOSOCC.

У случају захтева за међународну помоћ, или уколико угрожена земља објави да захтева међународну подршку, модератор VOSOCC ће активирати све учеснике са одобреним Нивоом II.

3. Координацији активности помоћи: у већини опасности, модератори VOSOCC креирају ланац за одвојену дискусију у VOSOCC како би менаџерима за ВС омогућили размену информација које се односе на операцију одговора у ВС како у угроженој земљи, тако и у међународној заједници. Информације ће бити састављене у секторима (приоритетне потребе, логистика, смештај, храна, вода/санитет и слично) ради олакшавања управљања информацијама. Модератори VOSOCC омогућавају дискусије на VOSOCC и периодично сумирају секторске информације ради одржавања ажурираног прегледа информација. Осим тога, они ће сваком кориснику проследити захтеве на VOSOCC.
4. Прибављању сателитских снимака и мапа: UNOSAT ће прибавити сателитске снимке и мапе које се могу директно наручити од регистрованих корисника VOSOCC или директно од UNOSAT.
5. Интеграцији одговарајућих система информационог менаџмента.

## ЗАКЉУЧАК

UN OCHA по свом саставу, структури и организацији представља веома сложен систем за координацију међународне помоћи у свим врстама ВС. Она ангажује јединице и тимове цивилног и војног састава, на терену на месту ВС који су састављени од стручних и обучених лица широм света. Ова међународна организација има изграђену финансијску подршку како у помоћи угроженим земљама, тако и за финансирање сопствених потреба, иако учешће експерата из појединих земаља изискује финансирање земаља донатора. Наиме, због изузетно сложеног и свеобухватног система, деловање UN OCHA подразумева финансирање од стране великих донаторских земаља и агенција. UN OCHA сарађује с великим бројем организација, хуманитарних, владиних и невладиних, као и оних који су у систему Уједињених нација.

То подразумева широк приступ у сагледавању насталих проблема у одговору на ВС. Информациона платформа UN OCHA нуди велике могућности информационе размене. Приступ виртуелној мрежи (VOSOCC) је ограничен за кориснике, а основни услови за приступање су да постоји одговарајућа тачка контакта у земљи, као и препорука корисника (претплатника) мреже. Овој мрежи могу приступити и одговарајуће институције и експерти који се баве проблемом управљања у ванредним ситуацијама.

## ЛИТЕРАТУРА:

Minear, Larry. *The Humanitarian Enterprise: Dilemma and Discoveries*, Kumarian Press, Bloomfield, CT, 2002.

Field Guidelines, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2003.

3. Ровер, Ц. *Службени и цивилни, о људским правима и хуманитарном праву за полицију и снаге снаге безбедности*, Међународни комитет Црвеног крста, Женева, 1998.

4. Hansen, A. S. *Against all Odds: The Evolution of Planning for ESDP Operations*, Center for International Peace Studies, Norwegian Defence Research Establishment.

5. Брудерлајн, К. „Улога недржавних субјеката у изградњи људске безбедности: случај наоружаних група у ратовима унутар држава“, *Људска безбедност*, Зборник текстова, Фонд за отворено друштво, 2006.

6. Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. *The European Union as Crisis Manager*, University Printing House, Cambridge, CB28BS, United Kingdom, 2013.

7. *EU Handbook on assistance interventions in the frame of the Community Mechanism for Cooperation in civil protection*, 2003.

8. *Guidelines for complex emergencies*, UNOCHA, New York, 2008.

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ:

<http://www.unhcr.ch>

<http://www.ifrc.org>

<http://www.un.org>

<http://www.unicef.org>

<http://www.who.ch>

<http://www.unsystem.org>

[http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/index.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html)

Jasmina GAČIĆ, Vladimir JAKOVLJEVIĆ  
*University of Belgrade – Faculty of Security Studies*

## THE UNITED NATIONS RESPONSE TO CHALLENGES POSED BY EMERGENCIES

**Abstract:** In order to respond to emergencies adequately, the United Nations founded the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). OCHA's task is to ensure a quick and efficient response of all actors, including governments, NGOs and UN agencies. Since 1991, a large number of prolonged internal conflicts have emerged requiring continual international action (Afghanistan, Iraq, Sudan) and signalling the urgent need for more effective coordination. OCHA has three key roles: 1. coordination and the humanitarian response to emergencies, 2. the development of policies and the coordination policy, and 3. providing aid in humanitarian issues. As far as cooperation with numerous actors is considered, OCHA coordinates with the population under threat, the state and local governments, and the United Nations. Six UN agencies constitute part of the effort and aid of the UN to the community under threat: the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations Children's Fund (UNICEF), the World Food Programme (WFP), the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), and the World Health Organization (WHO). UNDP has the most significant role in humanitarian emergencies and provides administrative and logistical support, support in communications, and other types of support to OCHA. OCHA is also supported by non-governmental organizations, government organizations, and the Red Cross. The available instruments of support to coordinating functions of OCHA in the field also include: the Complex Emergency Response Branch (CERB), the Emergency Liaison Branch (ELB), the United Nations Disaster Assessment and Coordination team (UNDAC), the Military and Civil Defense Unit (MCDU), and the International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG).

**Key words:** UN, OCHA, emergencies