



Желимир М. Кешетовић^[1]

Универзитет у Београду,
Факултет безбедности
Београд (Србија)

УДК 005.334:504.4(4-12)

351.862(4-12)

Прегледни научни рад

Примљен: 12.6.2024.

Прихваћен: 1.11.2024.

doi: 10.5937/napredak6-51598

Међународна сарадња у смањењу ризика од катастрофа у региону Југоисточне Европе^[2]

Сажетак: Различите врсте природних и антропогених катастрофа све су бројније у савременом „друштву ризика“, а њихове последице све су веће, тако да често превазилазе могућности за одговор не само на локалном него и на националном нивоу. Све ово чини нужним различите облике међународне сарадње у смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Осим глобалних организација, значајну улогу у смањењу ризика од катастрофа имају и институционални организациони облици, који се јављају у ЕУ и њеним појединим регионима. У региону Југоисточне Европе, иначе склоном кризама, постоји само једна регионална иницијатива – DPPI и Међународна комисија за слив реке Саве (Савска комисија). Свакако да постоје и потреба и могућност за унапређење постојећих, као и за осмишљавање других институционалних аранжмана, који би унапредили капацитете ових земаља за управљање ризиком од катастрофа.

Кључне речи: катастрофе, међународна сарадња, регион Југоисточне Европе, DPPI, Савска комисија

1. Увод

У литератури о кризном менаџменту често се, на трагу изјаве Бенџамина Франклина, истиче да су кризе и катастрофе неизбежне као порез и смрт.^[3] То заиста у значајној мери потврђује

целокупна људска историја, која се може посматрати и пратити као историја најразличитијих криза и катастрофа. Савремено постиндустријско информатичко друштво у том смислу не представља изузетак упркос у досадашњој историји незабележеном напретку људског знања

[1] zelimir.kesetovic@gmail.com ; <https://orcid.org/0000-0001-7924-9965>

[2] Рад је настао у оквиру истраживања на пројекту ФП 7 финансираном од стране Европске комисије FP7-SEC-2011-1 No 284678 ANVIL – Analysis of Civil Security Systems in Europe.

[3] Изјава која се приписује америчком државнику Бенџамину Франклину у оригиналу гласи „Једине ствари које су у животу сигурне јесу смрт и порез“, <https://www.dr.sanders.com/two-things-are-certain-in-life-death-and-taxes/>

и технологије (практичне моћи). Угроженост кризама и катастрофама није данас мања, већ би се пре могло рећи да кризе постају све бројније и разноврсније по својој природи. Данас смо сведоци све учесталијих природних катастрофа (поплава, суша, екстремних временских прилика, пандемија и др.)^[4] чије су последице све веће и разорније. Према подацима за период од две деценије (1985–2005) просечно је годишње више од 200 милиона људи у свету било погођено катастрофама. На основу националних и регионалних извештаја о примени Хјого оквира за деловање 2005–2015,² у тих 10 година катастрофе су наставиле да производе тешке последице широм света: преко 700.000 људи је изгубило живот, више од 1,4 милиона људи било је повређено, а око 23 милиона људи остало је без својих домова. Уз то је од 2008. до 2012. године око 144 милиона људи било изложено пресељавању због катастрофа (Milosavljević, 2015, str. 52).

Савремено управљање кризама захтева међународну сарадњу, нарочито с обзиром на врсте претњи с којима се суочавамо, а које прелазе границе, брзо ескалирају и путују по међусобно повезаним инфраструктурама, те, самим тим, захтевају сарадничке одговоре. Без обзира на то колико су робусни ресурси поједине земље, одређене врсте криза надмашиће националне капацитете и тестирати различите колективне

аранжмане на националном и регионалним нивоу за заједничку превенцију, припрему, реаговање и опоравак (Barzanje, Ekengren, and Rhinard, 2018).

2. Глобални напори за редукцију ризика од катастрофа

У наведеном контексту на глобалном нивоу Организација уједињених нација посвећује нарочиту пажњу управљању кризама и катастрофама.^[5] УН и њене специјализоване агенције имају значајну улогу у превенцији, али и реакцији на озбиљне природне кризе и катастрофе (цивилне ванредне ситуације), као и у опоравку након ових догађаја. У оквиру УН делује 14 специјализованих агенција и велики број посебних канцеларија програма и фондова. За смањење ризика у управљању катастрофама од посебног су значаја, пре свега:

- WFP (World Food Programme) – Светски програм за храну има за задатак борбу против глади у свету која је стални пратилац криза и природних катастрофа;
- WHO (World Health Organization) – Светска здравствена организација има кључну улогу у случају здравствених криза, као што су епидемије опасних

[4] Иако се манифестују као природне катастрофе, оне делом имају антропогени узрок, односно условљене су експлоататорским односом човека према природи који је био и остао у основи капиталистичког поретка, али и западног/европоцентричног погледа на свет и природу у којем људско биће има апсолутни онтолошки приоритет господара природе (од Библије до Маркса и Енгелса).

[5] Овом приликом нећемо се бавити улогом УН у социјалним кризама, тј. у наметању/успостављању, односно очувању светског мира (peacemaking и peacekeeping).

болести, и прати глобалне здравствене трендове и транснационалне претње људском здрављу;

- UNHCR (The UN Refugee Agency) – Агенција УН за избеглице помаже у збрињавању избеглица будући да таласи избеглица увек прате различите врсте криза;
- UNICEF (Unite for Children) – Уједињени за децу, агенција УН посвећена заштити деце уопште, а посебно у кризним ситуацијама;

- OCHA (UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs) – Канцеларија УН за координацију задужена за међународну хуманитарну помоћ;
- IAEA (International Atomic Energy Agency) – Међународна агенција за атомску енергију има за циљ сигурну и безбедну нуклеарну технологију и њено коришћење у мирољубиве сврхе. Агенција помаже земљама да унапреде своју нуклеарну безбедност и припреме се за одговор на ванредне ситуације;



Беркасово, Србија, октобар 2015.

Фото: Shutterstock

- WMO (World Meteorological Organization) – Светска метеоролошка организација која прати стање и промене у земљиној атмосфери, њену интеракцију са океанима, климу и др. Под њеним вођством дат је допринос заштити живота и материјалних добара у случају природних катастрофа, очувању човекове околине, и унапређењу економског и социјалног благостања свих сектора друштва у областима као што су безбедност хране и водених ресурса (Kešetović, 2008).^[6]

100 |

Такође, УН су у Јапану организовале три светске конференције о смањењу ризика од катастрофа, фокусиране на управљање ризицима од катастрофа и климе у контексту одрживог развоја, и то у Јокохами 1994, Кобеу 2005. и Сендаију 2015. године.^[7] Ове конференције су окупиле званичнике и друге заинтересоване стране (НВО, организације цивилног друштва, локалне власти и представници приватног сектора) из целог света да би се разговарало о томе како ојачати одрживост развоја управљањем ризицима од катастрофа и климатских промена. Трећа светска конференција УН усвојила је актуелни Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа 2015–2030. године.

3. Сарадња на смањењу ризика у Европској унији

Питањима превенције и заштите од катастрофа ЕУ придаје велики значај још од самих почетака свог деловања будући да су европске земље често биле изложене различитим врстама природних катастрофа, попут земљотреса, лавина, поплава, шумских пожара и др., али и катастрофа које је изазвао човек својим деловањем. Због тога државе чланице ЕУ посебну пажњу посвећују припремама за заштиту, спасавање и пружање помоћи у катастрофама. Полазне основе сарадње унутар Уније на подручју цивилне заштите утврђене су у мају 1985. године у Риму, на првом министарском састанку „Сарадња на подручју цивилне заштите у оквиру ЕУ“, када је створен оквир за активности које покривају приправност учесника ЦЗ у 15 земаља чланица и помоћ у интервенцијама у случају катастрофа. Све иницијативе на подручју цивилне заштите на нивоу ЕУ имплементирани су на супсидијарном принципу, заснованом на уговору потписаном у Мадриду, са циљем да се подрже и уједине напори цивилне заштите на националном, регионалном и локалном нивоу и створе услови за деловање свих учесника (владиних и невладиних) у заштити и спасавању и међусобној

[6] Детаљније у: Mladan, 2012.

[7] Конференције у Кобеу и Сендаију на захтев Генералне скупштине УН координирала је Канцеларија УН за смањење ризика од катастрофа (UNDRR), која је основана 1999. године да би обезбедила спровођење Међународне стратегије за смањење ризика од катастрофа. UNDRR води специјални представник Генералног секретара УН за смањење ризика од катастрофа (SRSG) и има преко 100 запослених у свом седишту у Женеви и пет регионалних канцеларија. UNDRR координира међународне напоре за смањење ризика од катастрофа (DRR) и извештава о имплементацији Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа. Сазива двогодишњу Глобалну платформу за смањење ризика од катастрофа.

сарадњи земаља чланица. У том смислу у области цивилне заштите донето је 10 резолуција, четири одлуке Савета ЕУ и једна директива Европског парламента и Савета ЕУ, као и више прописа из области заштите од индустријских несрећа и загађења мора (Kešetović, 2008).

Последњих деценија у ЕУ се одиграо широк спектар негативних догађаја који су изазвали девастацију људских живота, имовине, животне средине и културног наслеђа. У ЕУ су од 1980. до 2020. природне опасности погодиле скоро 50 милиона људи и коштаle су државе чланице у просеку 12 милијарди евра годишње. Осим тога, очекује се да ће ЕУ у непосредној будућности доживети још екстремније догађаје и имати повећану изложеност и рањивост у катастрофама јер климатске промене доносе екстремније временске прилике, пораст нивоа мора и промене у географској дистрибуцији неких заразних болести. Наставак урбанизације и развоја у опасним подручјима доводи у опасност све више људи и већу количину материјалних добара. Урбано окружење повећава ризике од катастрофа као што су поплаве, топлотни таласи или епидемије. Деградација животне средине у Европи и глобално смањује капацитете еко-система да нас заштите од утицаја катастрофа. Последњих година такође су забележени растућа нестабилност у окружењу, геополитичке тен-

Кључну улогу у смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама има Механизам цивилне заштите ЕУ (EU Civil Protection Mechanism) који представља јединствени системски оквир који европску цивилну заштиту повезује у сегменту превенције, приправности и реаговања на кризне догађаје и ванредне ситуације великих размера.

зије и диверзификација непријатељских група, што је све довело до повећаних безбедносних претњи као што су тероризам, сајбер и хибридне претње. У том сложеном контексту кључно је имати аранжмане за ефикасну превенцију, ублажавање, приправност, реаговање и опоравак од катастрофа. ЕУ у различитим областима развија политике које се фокусирају на превен-

цију и смањење ризика од катастрофа са циљем смањења утицаја штетних догађаја уз акценат на повећању отпорности инфраструктуре, еко-система, друштва и привреде ЕУ.

У ЕУ је заштита људи, имовине, животне средине и културног наслеђа од вишеструких претњи првенствено национална одговорност.

Међутим, ЕУ допуњује, подржава и координира националне акције и промовише прекограничну сарадњу поводом ових питања. Широк скуп политика и фондова ЕУ има за циљ јачање колективне сигурности и отпорности на штетне догађаје.

Европска комисија и државе чланице ЕУ осмислиле су следећих пет циљева отпорности на катастрофе да би усмериле рад ка превенцији катастрофа и спремности:

1. *Предвиђање.* – Побољшати процену ризика, предвиђање и планирање управљања ризиком од катастрофа. Сложеност и међузависност ризика с којима се ЕУ суочава чини

важним идентификовање рањивости у критичним секторима и предвиђање опасности и претњи.

2. *Припремање*. – Повећати свест о ризику и спремност становништва за смањење утицаја катастрофа.

3. *Ујозоравање*. – Побољшати системе раног упозоравања да би поруке о предстојећој опасности на националном, регионалном и локалном нивоу стигле до правих људи на време.

4. *Одговарање*. – Побољшати капацитет одговора Механизма цивилне заштите ЕУ да би ЕУ могла да пружи већу помоћ да се попуне критичне празнине и избегне даље погоршање ситуације када су капацитети неке земље преоптерећени.

5. *Обезбеђивање*. – Обезбедити снажан систем цивилне заштите који непрекидно функционише током и након катастрофа, када је најпотребнији. Даље акције укључују ажурирање планова и процедура за континуитет пословања и осигуравање координације и размене информација међу секторима, укључујући пружаоце критичне инфраструктуре.^[8]

Кључну улогу у смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама има Механизам цивилне заштите ЕУ (EU Civil Protection Mechanism)^[9], који представља јединствени системски оквир који европску цивилну заштиту повезује у сегменту превенције,

приправности и реаговања на кризне догађаје и ванредне ситуације великих размера. Механизам је базиран на Лисабонском уговору, на чл. 196. и 214, у којима се ЕУ обавезује да свим жртвама природних катастрофа или несрећа које су изазване људским деловањем пружи помоћ свуда у свету, али и да развија и координира системе цивилне заштите држава чланица. Формиран је октобра 2001. године на основу 2001/792/EC Council Decision са циљем да се омогући координисано деловање држава чланица и других држава на заједничкој превенцији катастрофа, смањењу ризика од катастрофа, деловању на заштити људи, материјалних добара, културних вредности и објеката критичне инфраструктуре и отклањању последица катастрофа.^[10]

Такође, осим напора за управљање ризицима, на нивоу ЕУ постоји и цео низ европских регионалних безбедносних аранжмана у оквиру којих се земље појединих европских региона удружују ради заједничког управљања ризицима од катастрофа, попут Вишеградске групе, Савета балтичких држава (The Council of the Baltic Sea States – CBSS), Хелсиншке комисије (The Helsinki Commission – HELCOM), Поморске сарадње Балтичког мора (The Baltic Sea Maritime Cooperation) и Дунавске комисије.

Овом приликом поменућемо и НАТО као северноатлански војни савез чија је једна од

[8] Шире видети на: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-disaster-risk-management_en

[9] Веб-сајт механизма: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en

[10] Детаљније о Механизму у: Mladen, 2012; Dragišić & Novaković, 2022.

функција и кризни менаџмент, односно „цивилно планирање за ванредне ситуације“ у који је учлањена већина држава чланица ЕУ.

4. Међународна сарадња у смањењу ризика од катастрофа у региону Југоисточне Европе

У региону Западног Балкана, упркос чињеници да су земље које га чине изложене бројним ризицима,^[11] са ограниченим капацитетима да њима управљају, постоји практично само једна организација која обухвата све регионалне земље и једна међународна комисија које се бави појединим аспектима безбедности везаним за Саву као међународну реку. Осим тога, уз ове две организације, постоји и цео низ билатералних аранжмана и споразума о сарадњи између појединих земаља региона у области ванредних ситуација.

4.1. Иницијатива за спремност и превенцију катастрофа за Југоисточну Европу – DPPI SEE

У новембру 2000. Пакт стабилности за Југоисточну Европу покренуо је Иницијативу за спремност и превенцију катастрофа за Југоисточну Европу (Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe

– DPPI SEE) у настојању да допринесе развоју кохезивне регионалне стратегије за спремност и превенцију катастрофа. Године 2008. DPPI SEE, као регионална међувладина организација, развијена је у оквиру Регионалног савета за сарадњу (Regional Cooperation Council – RCC) да би се олакшале сарадња и координација земаља ЈИЕ у спречавању и реаговању на природне катастрофе и катастрофе изазване људским фактором, посебно када имају прекограничне ефекте. Иницијатива за спремност и превенцију катастрофа за Југоисточну Европу замишљена је као иницијатива у регионалном власништву која настоји да обезбеди оквир за земље Југоисточне Европе^[12] да развију програме и пројекте који доводе до јачања способности за спречавање и реаговање на природне и технолошке катастрофе. Иницијатива такође окупља земље донаторе и међународне владине и невладине организације ради координације текућих и будућих активности и идентификовања незадовољених потреба да би се побољшала ефикасност националних система управљања катастрофама у оквиру регионалне сарадње. Свеобухватни циљ DPPI SEE јесте да подстакне регионалну сарадњу и координацију у припреми за катастрофе и у превенцији природних катастрофа и катастрофа које је проузроковао човек, односно технолошких катастрофа у Југоисточној Европи, без стварања нових структура или слојева бирократије.

[11] Главни ризици су поплаве, пожари, земљотреси и опасне материје. Special Co-ordinator of the Stability Pact for SEE Europe (2001)

[12] Чланице Иницијативе су Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Црна Гора, Северна Македонија, Румунија, Србија, Словенија и Турска, а њено седиште је у Сарајеву.

Главне активности DPPI односе се на изградњу капацитета земаља чланица кроз организовање обука, вежби, конференција и имплементацију различитих заједничких пројеката који имају за циљ унапређење приправности и превенцију у оквиру управљања катастрофама.

Значајна достигнућа се односе на помоћ у припреми пројекта, а сродне активности имају за циљ да подрже земље ЈИЕ да припреме изводљиве предлоге пројеката и ојачају регионалну сарадњу обезбеђивањем координационе платформе и актуелне међународне методологије кроз обуке за циклус управљања пројектима.

Подршка капацитетима региона има неколико облика кроз активности DPPI SEE. Треба поменути следеће пројекте и обуке:

- „Развој капацитета DPPI за смањење ризика од катастрофа у Југоисточној Европи“. Овај пројекат има за циљ да створи одрживе капацитете у смањењу ризика и развије ефекат мултипликације иницирањем групе тренера из региона који су у стању да дугорочно прате циљеве и резултате пројекта.
- Програм обуке за управљање катастрофама (DMTP) састоји се од радионица, семинара, курсева, обука и конференција. Догађаји се одржавају у многим земљама Југоисточне Европе, организација је добровољна, а финансирање активности обично се дели између земље домаћина и буџета DPPI SEE. Циљ пројекта је унапређење приправности и превенције катастрофа кроз едукацију и обуку о управљању катастрофама,

као и обука и увежбавање одговора на катастрофе са циљем јачања сарадње свих учесника у активностима заштите и спасавања, усаглашавања активности учесника ради елиминисања могућих неуспеха и промовисање разумевања националних и међународних принципа у вези са управљањем катастрофама.

- Кроз „Пројекат за подршку успостављању заједничких јединица за хитно реаговање у случају поплава у ЈИЕ“ земље учеснице са својим оперативним способностима успостављају регионалну сарадњу и координацију спремности и превенције катастрофа за редовну размену информација у вези са управљањем водама и поплавама. Земље учеснице, уз подршку донатора и RCC, успостављају, опремају и обучавају јединице за реаговање у ванредним ситуацијама у случају поплава у региону ЈИЕ.
- *Трилатерални протоколи/процедуре о преласку границе* развијени су између Босне и Херцеговине, Хрватске и Црне Горе. Основни циљ пројекта је покретање припрема за обезбеђивање правног и оперативног оквира који ће се користити за брзи прелазак границе у заједничким интервенцијама и пружању међусобне помоћи у ванредним ситуацијама, укључујући шумске пожаре.
- Општи циљ пројекта под називом „Заједничке ватрогасне јединице између Босне и Херцеговине, Хрватске и Црне Горе“ јесте унапређење приправности и превенције и одговора на отворене

пожаре у приобалном подручју, без обзира на државне границе, уз заједнички увежбани брзи одговор за гашење пожара од стране ватрогасно спасилачких јединица Босне и Херцеговине, Хрватске и Црне Горе. У оквиру пројекта формирано је осам тимова за ванредне ситуације и обучена су и опремљена 72 ватрогасца.

- Основни технички циљеви „Пројекта сеизмичких карата“ јесу израда одговарајућих интегрисаних сеизмолошких и сеизмотектонских база података и израда карата сеизмичког хазарда за регион, усклађених са европским стандардима, као и реализација програма технике и научне обуке младих научних кадрова у националним сеизмолошким центрима у региону.
- Циљ пројекта „Капацитет за смањење ризика од катастрофа кроз регионалну сарадњу и сарадњу у Југоисточној Европи“ јесте смањење ризика од катастрофа повезаних с природним хазардима на Западном Балкану и у Турској, у складу са Хјого оквиром за акцију, изградњом капацитета националних и локалних власти, и промовисање координисаног приступа у смањењу ризика од катастрофа. Специфични циљ пројекта је повећање регионалне сарадње у смањењу ризика од катастрофа на Западном Балкану и у Турској и промовисање усклађивања њихових методологија, планова и стратегија за смањење ризика од катастрофа да би се отворио пут за евентуалну припрему усаглашене и обострано прихваћене регионалне страте-

гије смањења ризика од катастрофа у Југоисточној Европи.

- Циљ програма под називом The DPPI SEE i UNISDR/CADRI (United Nations Capacity for Disaster Reduction Initiative / Развој људског капитала на обуци за смањење ризика од катастрофа) јесте да подржи развој капацитета за смањење ризика од катастрофа на свим нивоима унутар влада региона Југоисточне Европе и организације да би побољшали своју способност да боље разумеју и управљају разним катастрофама с којима се регион данас суочава. Програм такође има за циљ стварање групе професионалних тренера полазника који ће функционисати као главни ресурси за обуку о смањењу ризика од катастрофа у региону.

DPPI се развио у ефикасан консултативни и координациони механизам који побољшава спремност и превенцију катастрофа у случају природних катастрофа и катастрофа изазваних људским фактором у Југоисточној Европи. Показао се као релативно применљив алат за регионалну сарадњу, посебно у погледу превенције и приправности у области управљања катастрофама, те је у том смислу препознат и цењен од стране међународне заједнице и међународних организација (ЕК, УН), што представља основу за даље јачање регионалне сарадње кроз реализацију различитих пројеката, који имају за циљ изградњу капацитета држава чланица у управљању катастрофама. Улога DPPI SEE у управљању ванредним ситуацијама треба да се огледа у интерној координацији између земаља чланица DPPI SEE и међународних донатора.

DPPI SEE подстиче постојећу сарадњу са НАТО, УН и другим међународно признатим организацијама као кључним партнерима за успешно спровођење сопствених активности у региону и данас се сматра поузданим регионалним партнером који се бави прекограничним питањима и проблемима. Земље чланице DPPI SEE такође препознају ову чињеницу и настоје да даље промовишу вредности иницијативе. Кроз различите пројекте и активности, DPPI SEE се промовише не само на националном већ и на регионалном нивоу као пожељан облик мултилатералне сарадње (Kešetović and Samardžija, 2014).

106 |

4.2. Међународна комисија за слив реке Саве / Савска комисија

Међународна комисија за слив реке Саве (The International Sava River Basin Commission – IS-BRC) или Савска комисија^[13] представља међународну организацију,^[14] која је основана ради спровођења Оквирног споразума о сливу реке Саве (The Framework Agreement on the Sava River Basin – FASRB)^[15] да би се постигли следећи циљеви: успостављање међународног режима пловидбе реком Савом, успостављање одрживог управљања водама и предузимање мера за спречавање опасности и њихових последица,

укључујући опасности од поплава, леда, суша и акцидената са опасним материјама.

Након ступања Оквирног споразума на снагу, 29. децембра 2004, прва оснивачка седница Савске комисије одржана је 27. јуна 2005, док је стални секретаријат Савске комисије почео да ради у јануару 2006. године. Савска комисија служи као стално радно тело надлежно за имплементацију Оквирног споразума, израду Акционог плана за слив реке Саве и усвајање потребних законских докумената и пратећих протокола. Иако иницијално није основана за решавање безбедносних питања и управљање кризама, неке њене функције и активности повезане су са овом проблематиком.

У области цивилне безбедности активности Савске комисије углавном су у вези с разменом информација и података између земаља потписница, укључујући и активности на стварању основе за примену Директиве ЕУ о поплавама. Делатност Комисије углавном је везана за превентивне и припремне аспекте кризног менаџмента. Фокус је на претњама по животну средину, укључујући превенцију поплава, суша и опасности од леда, као и несреће које укључују загађење воде опасним супстанцама и смањење негативних последица ових догађаја.

[13] Званични сајт Комисије, <https://www.savacommission.org/default.aspx?id=1719>

[14] Државе чланице су Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина и Србија, а седиште Комисије је у Загребу, док је званични језик енглески.

[15] Након распада СФРЈ Сава је постала међународна река и четири државе кроз које протиче започеле су преговоре за успостављање одговарајућег оквира за прекограничну сарадњу, да би се осигурало одрживо коришћење, заштита и управљање водним ресурсима у сливу реке Саве, као и побољшао животни стандард у региону. Као кључна прекретница у овом процесу закључен је Оквирни споразум о сливу реке Саве (FASRB), као први развојно оријентисани мултилатерални споразум у постконфликтном периоду након Дејтонског мировног споразума и Споразума о питањима сукцесије.

С обзиром на то да је Савска комисија први међународни/прекогранични систем за сарадњу у тој области, њене активности се углавном односе на размену информација и прикупљање података, као и на активности које имају за циљ стварање и припрему основа за имплементацију Директиве ЕУ о поплавама. Насупрот томе, Савска комисија нема никакву оперативну улогу у управљању кризама. Досадашње активности Савске комисије у области цивилне сигурности, односно управљања поплавама, превенције и контроле удеса итд. првенствено су биле фокусиране на аспекте превенције и приправности у управљању кризним циклусом. То укључује успостављање Географског информационог система (ГИС), хидрометеоролошких података и система за размену информација, развој интегрисаних система за прогнозу поплава и рано упозоравање и израду Плана управљања кризама у случају загађења вода. Штавише, стране су већ повезане преко Система за упозоравање на удес (Accident Emergency Warning System – AEWS), укључујући Модел аларма за слив Дунава (Danube Basin Alarm Model – DBAM) и механизам за узбуђивање који повезује институције/органе цивилне заштите (главни центри за узбуну – Principal International Alert Centers – PIAC), развијене у оквиру Дунавске комисије.^[16]

Све активности Савске комисије обавља цивилно особље. Успостављена је сарадња са институцијама држава чланица одговорним за имплементацију Оквирног споразума, као и с другим националним институцијама, тј. агенцијама, канцеларијама, службама, институтима

и универзитетима. С обзиром на то да Савска комисија нема никакву оперативну улогу у управљању кризама, она нема сопствена средства за реаговање на кризу нити користи цивилна и/или војна средства земаља чланица.

Савска комисија има кохезивни карактер и својим активностима доприноси ефикасном приступу држава чланица питању одређеног изазова и успешној реализацији заједничких пројеката. Савска комисија је првенствено платформа за размену информација, извештавање и изградњу капацитета држава чланица (Kešetović, Samardžija & Skazlić, 2014).

| 107

Закључна напомена

Упркос чињеници да су се суочавале с великим бројем криза и катастрофа у новијој историји које су се преливале преко државних граница, земље Југоисточне Европе су, пре свега на основу екстерне (европске) иницијативе, успеле да успоставе само једну регионалну наднационалну организацију која има за циљ смањење ризика од катастрофа, подизање спремности и бољу координацију, сарадњу и реаговање у случајевима озбиљних угрожавања природним и антропогеним дејствима. За разлику од земаља овог подручја, у неким другим регионима, попут на пример Балтичког, успостављен је цео низ регионалних организација које имају за циљ превенцију и управљање различитим врстама криза. Вероватно је један од узрока

[16] Међународна комисија за заштиту реке Дунав / International Commission for the Protection of the Danube River – ICPDR. О Комисији више в. на: <https://www.icpdr.org/>

оваквог стања и чињеница да се СФРЈ распала у грађанском рату и да између њених појединих чланица и даље влада неповерење, односно да није извршено помирење на начин како је то остварено у неким другим регионима у свету након оружаних конфликта. Ипак, искуство с поплавама из 2014. године показало је да између бивших југословенских држава постоје и емпатија и солидарност и спремност и инвентивност да се пронађу и ванинституционални

облици сарадње и релативно брзо успоставе *ad hoc* аранжмани за прелазак државних граница и достављање помоћи. У сваком случају, било би боље да доносиоци политичких одлука размисле о успостављању нових и унапређењу постојећих наднационалних аранжмана за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама, утолико пре што све прогнозе указују на то да ће време које је пред нама бити пуно различитих безбедносних изазова, ризика и претњи.

References / Литература

- Barzanje, C., Ekengren, M. and Rhinard, M. (2018). Working in the Same Direction? Civil Protection Cooperation in the Baltic Sea Region. *Ulpaper*, No.4. Available at: <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-paper-no.-4-2018.pdf>
- Dragišić, Z. and Novaković, D. (2022). EU Civil Protection Mechanism and Serbia – Cooperation Prospects. *Godišnjak Fakulteta bezbednosti*, No. 1, 149–166. DOI 10.5937/fb_godisnjak0-37881 [In Serbian]
- Kešetović, Ž. (2024). *Crisis Management*. Niš: Visoka škola strukovnih studija za kriminalistiku i bezbednost – currently being printed. [In Serbian]
- Kešetović, Ž. (2008). *Crisis Management*. Beograd: Fakultet bezbednosti, Službeni glasnik. [In Serbian]
- Kešetović, Ž., Samardžija, V. and Skazlić, I. (2014). Sava Commission's Role in Improving Security in South Eastern Europe. *Bezbednost*, LVI (3), 52–63. Available at: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0409-2953/2014/0409-29531403052K.pdf>
- Kešetović, Ž., Samardžija, V. (2014). Regional Civil Security Cooperation in South Eastern Europe: Case of Disaster Preparedness and Prevention Initiative. *Viešoji politika ir administravimas/Public Policy and Administration*, XIII (2), 209–221. Available at: <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/1809/2115>
- Milosavljević, B. (2015). International Cooperation in the Area of Disaster Risk Reduction. *Pravni zapisi*, VI (1), 52–84. Available at: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-2815/2015/2217-28151501052M.pdf> [In Serbian]
- Mladan, D. (2012). Policy of International Cooperation in Emergency Situations. *Srpska politička misao*, XIX (2), 487–508. Available at: https://lux-dog.com/magazine_editions/srpska-politicka-misao-2-2012/ [In Serbian]
- Special Co-ordinator of the Stability Pact for SEE Europe (2001). Regional Report of the DPPI Operational Team. *The Gorizia Document*. May 2001.

Želimir M. Kešetović

University of Belgrade
Faculty of Security Studies
Belgrade (Serbia)

International cooperation in disaster risk reduction in the region of South Eastern Europe

Summary

Different kinds of natural and anthropogenic disasters are increasingly numerous in modern “risk society”, while their consequences are larger and larger, often exceeding the possibilities of responding to them not only at the local, but also at the national level. All this calls for various forms of international cooperation in disaster risk reduction and emergency management. Apart from global organizations, an important role in disaster risk reduction is also played by institutional organizational forms in the EU and some of its regions. In the region of South Eastern Europe, generally prone to crises, there is only one regional initiative – Disaster Preparedness and Prevention Initiative (DPPI) and International Sava River Basin Commission (Sava Commission). It is certainly both necessary and possible to improve the existing institutional arrangements and to devise other ones to raise the capacities of these countries for disaster risk management.

| 109

Keywords: disasters, international cooperation, region of South Eastern Europe, DPPI, Sava Commission



Председник Вануатуа Болдвин Лонсдејл, лево, Министар за климатске промене Џејмс Буле, у средини, и директор Националне канцеларије за управљање катастрофама Шадрок Рубарт Велегтабит разговарају пре интервјуа у својој хотелској соби у Сендају, префектура Мијаги, североисточни Јапан, у понедељак, 16. марта 2015. године, током конференције УН о смањењу ризика од катастрофа. На овој конференцији учесници су усвојили важећи Сендајски оквир за смањење ризика од катастрофа за период 2015-2030

Фото: Guliver Image