

Univerza v Ljubljani
Pravna fakulteta

PREVENTIVNA DIPLOMACIJA IN SUVERENOST DRŽAV

(DIPLOMSKA NALOGA)

Avtor: Diana Džubur

Mentor: prof. dr. Danilo Türk

Ljubljana, junij 2007

POVZETEK

Naslov naloge: Preventivna diplomacija in suverenost držav

Avtor: Diana Džubur

Mentor: prof. dr. Danilo Türk

Ključne besede: preventivna diplomacija, načelo suverenosti držav, Organizacija združenih narodov, vseobsežni pristop, preventivno razvitje čet

Zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti je eden poglobitnih ciljev mednarodne skupnosti. Pod metode, s katerimi ta cilj dosega, štejemo prevencijo konfliktov, mirno reševanje sporov, mirovne operacije, akcije v primeru ogrožanja miru ter gradnjo miru. Med vsemi naštetimi je ravno prevencija konfliktov ter v njenem okviru preventivna diplomacija tista najbolj zaželena metoda, ki je aplicirana vselej, kadar je konflikt odkrit pravočasno. Kljub temu, da je bila uporabljena že prej, je preventivna diplomacija postopno začela pridobivati današnjo vsebino v obdobju po hladni vojni, ko je ohranjanje miru in varnosti postalo zelo kompleksno. Danes vsebuje številne ukrepe: od zgodnjega opozarjanja in aktivnosti za mirno reševanje sporov preko misij za ugotavljanje dejstev, mer za gradnjo zaupanja ter preventivne gradnje miru in oblikovanja demilitariziranih con. Za uspešno delovanje v okviru preventivne diplomacije je potreben vseobsežni pristop h konfliktu, tako glede števila uporabljenih metod, kot glede števila vključenih akterjev. Med njimi je na mednarodni ravni najpomembnejša Organizacija združenih narodov (OZN), ki kot največja mednarodna organizacija nadzoruje situacije po celem svetu, ter ukrepa, kjerkoli je to potrebno. Poleg vseh poglobitnih organov in celotnega sistema OZN sodelujejo tudi številne regionalne organizacije, nevladne organizacije ter civilna družba. Pri vsakem takšnem ukrepanju morajo akterji spoštovati vsa temeljna načela mednarodnega prava. V odnosu do preventivne diplomacije je načelo suverenosti držav posebno izpostavljeno, zato ga je v vsakem konkretnem primeru potrebno zaščititi. To je najbolje doseženo ravno s sodelovanjem držav, oziroma vlad držav v procesu preventivne diplomacije ter njihovim odobravanjem vsakega podzetega koraka.

V tej diplomski nalogi so bile na primerih treh različnih držav predstavljene situacije, ki ogrožajo mednarodni mir in varnost in ki jih mednarodna skupnost razrešuje s pomočjo preventivne diplomacije. Situacija v Belorusiji predvsem zahteva vzpostavitev demokracije in vpeljavo standardov za varstvo človekovih pravic, zahtevanih s strani mednarodne skupnosti, v Burmi situacija zahteva ne le vzpostavitev tovrstnih standardov, temveč tudi odpravo vojaškega režima in vzpostavitev komunikacije z mednarodno skupnostjo. Na primeru Makedonije je predstavljen ne le precedenčni primer uporabe preventivnega razvitja čet v

okviru UNPREDEP-a, temveč tudi načini reševanja bolj aktualne situacije zatiranja pravic albanske etnične manjšine v tej državi.

ABSTRACT

Title: Preventive diplomacy and sovereignty of states

Author: Diana Džubur

Mentor: prof. Dr. Danilo Türk

Key words: preventive diplomacy, the principle of sovereignty of states, United Nations, comprehensive approach, preventive deployment

The maintenance of international peace and security is one of the main goals of the international community. The methods used in achieving this end are conflict prevention, peaceful dispute settlement, peacekeeping operations, enforcement and peace-building. Preventive diplomacy within the framework of conflict prevention among all of the methods listed is the most welcomed one. It is applied whenever the conflict is disclosed in a timely manner. Although it was used much before, preventive diplomacy started gaining today's contents at the end of the cold war when the maintenance of international peace and security became extremely complex. It contains many preventive measures: from early warning and activities used for peaceful settlement of disputes through fact-finding missions, confidence-building measures and preventive peace-building up to creation of demilitarized zones. For the successful intervention within the framework of preventive diplomacy, a comprehensive approach is needed as well as the number of actors included. Most important among them on the international level are the United Nations (UN), which being the largest international organization supervises all the situations around the world and acts whenever its help is needed. In addition to all the main organs and the entire UN system, actors taking part in the process include a number of regional organizations, non-governmental organizations and civil society. When acting with the purpose of preventing a conflict, the actors must respect all the fundamental principles of international law. In relation with preventive diplomacy, the most exposed one is the principle of the sovereignty of states, which is why its protection is needed in each concrete example. That can be reached through the cooperation of the states themselves in the process, with them approving every step taken.

In this thesis, three different situations are presented; they are endangering international peace and security and they are trying to be solved with the help of preventive diplomacy. The situation in Belarus demands introduction of democracy and human rights standards, required by the international community, the situation in Burma demands not only the implementation of these standards, but also the abolition of the military regime and reestablishment of communication with the rest of the world. The example of Former Yugoslav Republic of Macedonia introduces the precedent case of preventive deployment in the form of

UNPREDEP and the forms of resolving more current situation involving oppression of human rights of the Albanian ethnic minority in the country.

SEZNAM KRATIC:

OZN: Organizacija združenih narodov

Skupščina: Generalna skupščina

Svet: Varnostni svet

Sodišče: Meddržavno sodišče

ECOSOC: Ekonomski in socialni svet

UNDP: United Nations Development Programme/Oddelek za razvoj

DPA: Department of Political Affairs/ Oddelek za politične zadeve

DPKO: Department of Peacekeeping Operations/Oddelek za mirovne operacije

DDA: Department of Disarmament Affairs/Oddelek za razorožitev

UNPREDEP: United Nations Preventive Deployment Force

UNPROFOR: United Nations Protection Force

NGO: non-governmental organisation/nevladna organizacija

EU: Evropska unija

OVSE: Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi

AMG: Advisory and Monitoring Group/Skupina za svetovanje in nadzor

NATO: North Atlantic Treaty Organisation/Severnoatlantska pogodbeni zveza

ASEAN: Association of Southeast Asian Nations/Združenje jugovzhodnih azijskih držav

MOD: Mednarodna organizacija za delo

NLD: National League for Democracy/Nacionalna liga za demokracijo

SPDC: State Peace and Development Council/Državni zbor za mir in razvoj

KAZALO

1. UVOD	Napaka! Zaznamek ni definiran.
2. OSNOVE PREVENCIJE OBOROŽENIH KONFLIKTOV IN KONCEPT KOLEKTIVNE VARNOSTI.....	2
3. PREVENTIVNA DIPLOMACIJA.....	4
3.1. KONCEPT IN OGRODJE PREVENTIVNE DIPLOMACIJE	4
3.1.1. Definicija preventivne diplomacije	4
3.1.2. Vsebina preventivne diplomacije	7
3.2. AKTERJI PREVENTIVNE DIPLOMACIJE	9
3.2.1. Vloga poglavitnih organov OZN v preventivni diplomaciji	9
3.2.1.1. Vloga Generalne skupščine	10
3.2.1.2. Vloga Varnostnega sveta.....	12
3.2.1.3. Vloga Ekonomskega in socialnega sveta.....	15
3.2.1.4. Vloga Meddržavnega sodišča.....	16
3.2.1.5. Vloga generalnega sekretarja	17
3.2.2. Vloga ostalega sistema OZN in drugih mednarodnih akterjev.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
3.2.2.1. Vloga programov, agencij in oddelkov znotraj OZN.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
3.3.2.2. Vloga regionalnih in nevladnih organizacij ter vloga civilne družbe.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
3.3. OMEJITVE PREVENTIVNE DIPLOMACIJE – NAČELO SUVERENOSTI DRŽAV	Napaka! Zaznamek ni definiran.
3.3.1. Pojem suverenosti držav	Napaka! Zaznamek ni definiran.
3.3.2. Suverenost držav kot izziv preventivni diplomaciji.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
3.3.3. Sprava načela suverenosti z odgovornostjo držav in mednarodnimi težnjami.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
4. PRIMER SITUACIJE V EVROPI: BELORUSIJA	29
4.1. RAZLIČNA GLEDIŠČA IN AKTERJI	29
4.1.1. Lukašenkov režim	29
4.1.2. Razvoj vloge OVSE: konstruktiven pristop k reševanju situacije.....	31
4.1.2.1. Oblikovanje skupine za svetovanje in nadzor.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
4.1.2.2. Oblikovanje OVSE Urada v Minsku.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
4.1.3. Zunanja politika zahodnih držav proti Belorusiji: pristop izvajanja sankcij s pritiski	Napaka! Zaznamek ni definiran.
4.1.4. Vloga Rusije: pristop selektivne intervencije	Napaka! Zaznamek ni definiran.
4.1.5. Vloga nevladnih organizacij: pristop s transnacionalnim sodelovanjem.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
4.2. SKLEP.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
5. PRIMER SITUACIJE V AZIJI: BURMA / MYANMAR	Napaka! Zaznamek ni definiran.
5.1. ZGODOVINA REŽIMA	Napaka! Zaznamek ni definiran.
5.2. LEGITIMNOST REŽIMA IN ODZIVI MEDNARODNE SKUPNOSTI.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
5.3. PERSPEKTIVE DELOVANJA V PRIHODNOSTI.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
6. DOSEŽKI PREVENTIVNE DIPLOMACIJE V MAKEDONIJI	Napaka! Zaznamek ni definiran.
6.1. ZGODOVINA IN VSEBINA KONFLIKTA	Napaka! Zaznamek ni definiran.
6.2. VLOGA POSAMIČNIH ORGANIZACIJ PRI ISKANJU REŠITVE	Napaka! Zaznamek ni definiran.
6.2.1. Vloga Evropske unije	Napaka! Zaznamek ni definiran.
6.2.2. Vloga Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
6.2.3. Vloga OZN – oblikovanje UNPREDEP-a	Napaka! Zaznamek ni definiran.
6.3. UNPREDEP KOT TEST ZA PRIHODNOST	Napaka! Zaznamek ni definiran.
6.4. AKTUALNO DOGAJANJE V MAKEDONIJI.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.
ZAKLJUČEK	Napaka! Zaznamek ni definiran.
LITERATURA	Napaka! Zaznamek ni definiran.

1. UVOD

Mednarodno pravo se je vse do novejših časov definiralo predvsem kot sistem pravnih pravil, ki urejajo odnose med državami. Takšna definicija je temeljila na predpostavki obstoja več držav, med katerimi obstaja vsaj določena stopnja komunikacije ter podobnost kultur, na osnovi česar se lahko med temi državami gradijo pravno regulirani odnosi. Ti odnosi posledično pripeljejo do nastanka mednarodne skupnosti. Ta enota omogoča izgrajevanje sistema pravnih norm mednarodnega prava, ki urejajo odnose med subjekti mednarodnega prava, torej med naslovljenci teh norm.¹

Zaradi ugotovitve, da meddržavno sodelovanje ne more uspešno dosegati svojih ciljev zgolj s posebnimi sestanki predstavnikov držav, s katerimi se je tovrstno sodelovanje začelo uresničevati, se pojavi potreba po institucionalizaciji sodelovanja tj. ustanovitvi skupnih meddržavnih oz. mednarodnih organizmov, ki jih imenujemo mednarodne organizacije. Mednarodna organizacija je združenje držav osnovano na temelju mednarodne pogodbe, ki ima svoj ustanovni akt in skupne organe, osebnost ločeno od osebnosti držav članic in je subjekt mednarodnega prava z možnostjo sklepanja mednarodnih pogodb.²

Danes najmočnejša in največja mednarodna organizacija je Organizacija združenih narodov (v nadaljevanju OZN). Po številnih sestankih vodij mednarodnih sil, na čelu z Rooseveltom, je bila dokončno ustanovljena na konferenci v San Franciscu leta 1945 s sprejetjem Ustanovne listine, ustanovitvenega akta, ki predpisuje pravice in dolžnosti držav članic ter določa organe in opisuje postopke po katerih le-ti delujejo.

Osnovo in okvir delovanja predpisujejo cilji in načela OZN, zapisani v prvih dveh členih Ustanovne listine.³ Poglavitni cilj je ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, za doseg katerega aktivnosti Združenih narodov pokrivajo področja vse od preprečitve konfliktov (*conflict prevention*), mirnega reševanja sporov (*peacemaking*), mirovnih operacij (*peacekeeping operations*), pa do akcij v primeru ogrožanja miru (*enforcement*) ter gradnje miru (*peace-building*).⁴

Kljub potrebi, da se te aktivnosti prekrivajo in potekajo simultano, da bi bile kar se da bolj učinkovite na področjih omiljenja mednarodnih kriz in reševanja razvlečenih konfliktov, je

¹ J. Andrassy, *Međunarodno pravo* 1, 1998, str. 3.

² *Ibid.* str. 61.

³ Ustanovna listina OZN, podpisana v San Franciscu, 26.6.1945, Ur.l. SFRJ - MP, št. 69/45, Republika Slovenija je članica od 22. maja 1992, Ur.l. RS - MP 9/92.

⁴ United Nations, *Basic Facts*, 2004, str. 68.

poudarek pomena in vloge prevencije izrazit. V kolikor je aplicirana pravočasno ter vsebuje kratkoročne in dolgoročne ukrepe izvedene s strani mednarodne skupnosti, lahko prepreči izgubo življenj, pomaga pri gradnji demokracije, varstvu človekovih pravic, gradnji vzdržljivega razvoja.

Pri izvrševanju prevencije je vedno potrebno spoštovati načela mednarodnega prava, vse od suverene enakosti držav pa do prepovedi vmešavanja v notranje zadeve držav oziroma načela suverenosti držav. Slednje predstavlja strukturalno oviro pri izvrševanju aktivnosti OZN na področju prevencije, saj ta predpostavlja medsebojno sodelovanje številnih nedržavnih akterjev, katerih pomoč na osnovi načela suverenosti države zavračajo.⁵

V nadaljnjem besedilu bo sprva na splošno predstavljeno preventivno delovanje ter pomen sodelovanja številnih akterjev na tem področju, nato pa sledi vpogled v eno izmed metod preventivne strategije, preventivno diplomacijo. Obravnavani bodo vsi akterji preventivne diplomacije, odnosi med njimi, načini na katere prispevajo k kolektivnemu sistemu prevencije in k premiku naše kulture iz kulture reakcije v kulturo prevencije, poseben poudarek pa bo na odnosu med preventivno diplomacijo in načelom suverenosti držav, ki na tem področju predstavlja prav poseben izziv. V bolj praktično orientiranem delu besedila bo predstavljena vloga preventivne diplomacije, njeni dosežki in omejitve na primerih treh držav: Burme, Belorusije in Makedonije.

2. OSNOVE PREVENCIJE OBOROŽENIH KONFLIKTOV IN KONCEPT KOLEKTIVNE VARNOSTI

Mednarodni mir in varnost je OZN vse do konca hladne vojne zasledovala predvsem na reaktiven način, z uporabo oboroženih sil, nato pa se je pojavilo novo razumevanje koncepta miru in varnosti, zaradi ohranitve katerega je prihajalo do dramatičnega povečanja aktivnosti OZN. Formiranje številnih novih držav je pripeljalo do nastanka verskih in etničnih konfliktov, ki so imeli za posledico nasilje, medtem ko so zrušitve državnih institucij in zlom državnega reda in pravne države rezultirali iz številnih gverilskih vojn. Ohranjanje miru je tako postalo kompleksno in zelo drago, terjalo pa je tudi pomoč sil OZN, ki so služile varstvu humanitarnih operacij. Sile OZN so nase prevzele tudi dodatne funkcije, da bi vpletenim stranem pomagale k mirnemu razreševanju sporov. Takšne večnamenske operacije so

⁵ S. Mariko, *Containing conflict*, 2003, str. 165-166.

nakazale potrebo po dolgoročnih koordiniranih programih na številnih področjih, z namenom ugotovitve ali so izvorni vzroki vojn izkoreninjeni. Kompleksnost takšnih operacij, predvsem pa izguba življenj, kršitve človekovih pravic in zaustavitev ekonomskega napredka terjajo primarno preventivno delovanje države, ki je temeljni kamen tovrstnega delovanja, ter še drugih akterjev, ki so ji na njeno zahtevo zmožni pomagati.⁶

Dandanes prevencija konfliktov vključuje spekter metod, ki jih je potrebno primerno in pravočasno aplicirati, zato da bi učinkovito dosegle svoj namen. Da bi bila zgodnja preprečitev uspešna, je sprva potrebno identificirati konflikt ter ugotoviti izvor in razsežnosti vzrokov konflikta. Povod za nastanek spora so lahko na primer protesti ali izbruhi javnega nemira, a je na koncu obstoj činiteljev kot so socialno-ekonomske neenakosti, sistematična etnična diskriminacija, zatiranje človekovih pravic in podobno, tisti, ki lahko vodi k nasilnim konfliktom v družbi, v kateri ne obstajajo primerni in učinkoviti obvladujoči mehanizmi, kot so dobro delujoča vladajoča oblast ter pravno ustanovljene institucije. Potreba po zanesljivih informacijah pridobljenih s pomočjo zgodnjega opozarjanja ter globoko in pozorno razumevanje lokalnih razmer in tradicije, je zatorej ključnega pomena pri planiranju in programiranju razvoja določenega področja. Cilj je torej zmanjšanje napetosti v družbi in ojačanje institucij, ki dajejo zmožnost preusmeritve k dialogu in nenasilnemu reševanju sporov.⁷

Države in družbe je potrebno opremiti z znanjem kako reševati spore samostojno na za njih najbolj primerne načine, saj do največjega števila konfliktov pripelje ravno stanje v državi, v katerem posameznikom primanjkuje alternativ in so brez možnosti glasu. To velja tako za konflikte med državami kot tudi za konflikte znotraj držav, ki tvorijo večinski del konfliktov v današnjem svetu. S tem bi se prevencija spremenila iz zunanje invazivne metode z omejenim in posledično površinskim učinkom v notranjo, s strani držav vodeno iniciativo, ki bi lahko poslej samostojno razvijala lokalne in nacionalne kapacitete za prevencijo.⁸

Strategije preventivnega delovanja lahko uvrstimo v tri skupine in sicer na: operacijsko prevencijo, ki se nanaša na mere, ki jih lahko podvzamemo v primeru, ko smo soočeni z neposredno krizo, nato strukturalno prevencijo, ki vključuje ukrepe, ki jih uporabimo zato, da

⁶ United Nations Yearbook, International peace and security, 1996, str. 175-176.

⁷ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 7.

⁸ K. Annan, Progress report on the prevention of armed conflict, A/60/891 - 2006, par. 5,7.

do krize sploh ne pride, če pa že, pa da se ta zopet ne ponovi (le-ta je pomembna za doseg vzdržljivega razvoja, pomembnega daljnosežnega cilja prevencije) in na koncu sistematično prevencijo z uporabo ukrepov, ki se lahko aplicirajo v primeru, ko lahko konflikt, ki preveva eno državo, povzroči negativne globalne učinke.⁹ Potrebno je aktivno ter simultano delovanje s strani tako mednarodnih kot nacionalnih akterjev na vseh treh stopnjah, da bi dosegli spremembo. Napetosti, stiske, neenakosti, nepravilnost, nestrpnosti ter sovražnosti morajo akterji ogovoriti v čimbolj zgodnji fazi, preden postaneta mir in varnost ogrožena.¹⁰

3. PREVENTIVNA DIPLOMACIJA

3.1. KONCEPT IN OGRODJE PREVENTIVNE DIPLOMACIJE

3.1.1. Definicija preventivne diplomacije

Zgodovinsko gledano je preventivno diplomacijo prvič predlagal Dag Hammarskjöld, drugi generalni sekretar OZN, ki je v njej videl način zapolnjevanja praznine moči ("*power vacuum*"), ki je nastala med silama hladne vojne: zahodnim in sovjetskim blokom. To praznino je po njegovem mnenju bilo potrebno zapolniti zato, da ne bi povzročila sprožitve akcij s katerekoli udeležene strani, za katere pobuda bi bila lahko nastala v preventivne namene, a bi posledično vodila k povzročitvi reakcije druge strani. Tovrstno razumevanje preventivne diplomacije je bilo v času, ko je bil konflikt vzhod-zahod matrica mednarodne politike, razumljivo.¹¹

Pomen preventivne diplomacije je kasneje poudaril tudi Javier Perez de Cuellar, peti generalni sekretar OZN, ki je v času svojega službovanja zlasti ojačal zmožnost OZN za zgodnje opozarjanje, s tem da je osnoval Službo za raziskovanje in zbiranje informacij (ORCI) znotraj

⁹ *Ibid.* par. 8.

¹⁰ V eni pomembnejših resolucij Varnostnega sveta o zaščiti civilistov in pomenu prevencije za njih je zapisano naslednje: »S poudarkom na ogovarjanje vzrokov konflikta na vseobsežen način z namenom zaščite civilistov, vključno s promocijo ekonomskega napredka in vzdržljivega razvoja, izkoreninjenjem revščine, pomirjanjem nacije, dobrim vladanjem, demokracijo, vladavino prava in spoštovanjem ter zaščito človekovih pravic, naglašujemo pomembnost prevencije konfliktov, ki bi lahko ogrozili mednarodni mir in varnost in apliciranja primernih preventivnih ukrepov, kot so uporaba mehanizmov OZN ali drugih načinov pomirjanja napetosti, vključno s preventivnimi vojaškimi in civilnimi mirovnimi operacijami v skladu s predpisi Ustanovne listine OZN, resolucijami Sveta in drugimi relevantnimi mednarodnimi instrumenti«. (Security Council Resolution 1265 (1999): S/RES/1265 (1999)).

¹¹ S. Mariko, *Containing conflict*, 2003, str. 167.

sekretariata OZN ter ji naložil dolžnosti ugotavljanja dejstev (*fact-finding*) in raziskovanja nemirov ter nesoglasij.¹²

Varnostni Svet OZN je nato leta 1992 od šestega generalnega sekretarja Boutrosa Boutrosa–Ghalija zahteval predložitev analize in predloga načinov krepitve ter povečanja učinkovitosti ter zmogljivosti Združenih narodov na področjih preventivne diplomacije, pomirjanja (*peace-making*) in ohranjanja miru (*peacekeeping*) znotraj okvira in predpisov Ustanovne listine. V svojem poročilu imenovanem "An agenda for peace" je generalni sekretar dal preventivni diplomaciji nov zagon. Definiral jo je kot akcijo, ki preprečuje nastanek napetosti, jih rešuje preden se začnejo stopnjevati in preidejo v konflikt, oziroma skuša omejiti njihovo širitev, ko že nastanejo. V novo oblikovan širok koncept je vključil ukrepe za gradnjo zaupanja (*confidence-building measures*), zgodnje opozarjanje (*early warning*) osnovano na zbiranju informacij ter formalnem in neformalnem ugotavljanju dejstev, preventivno razvitje čet (*preventive deployment*) in v določenih primerih celo postavitev demilitariziranih con.¹³

Kasneje je poudarjal pozitiven odnos držav članic do preventivne diplomacije kot način preprečevanja človeškega trpljenja in učinkovite alternative dragim politično-vojaškim operacijam razreševanja konfliktov tudi po izbruhu, a je pred koncem svojega mandata aktivnosti imenovane preventivna diplomacija preimenoval v preventivno akcijo. To svojo potezo je razložil z naslednjimi besedami: »Diplomacija je vsekakor primerno sredstvo za preprečevanje konfliktov. Izkušnje Združenih narodov v današnjem času kažejo na obstoj mnogih drugih oblik akcije, ki imajo lahko koristen preventivni učinek: preventivno razvitje čet, preventivno razoroževanje, preventivne humanitarne akcije in preventivna gradnja miru (*preventive peace-building*), ki lahko ob soglasju zadevnih vlad, vključujejo širok spekter akcij na področju dobrega vladanja, človekovih pravic ter ekonomskega in socialnega napredka«. ¹⁴ S tem je priznано, da preventivna akcija vsebuje veliko širši razpon aktivnosti poleg tradicionalne diplomacije ter da lahko simultano uporabljamo raznovrstne preventivne ukrepe, odvisno od lastnosti situacije s katero se soočamo. Preventivna diplomacije je s tem postala eden izmed elementov preventivne akcije.¹⁵

¹² *Ibid.* str. 168.

¹³ B. Boutros Ghali, *An agenda for peace*, A/47/277 - 1992, par. 20, 23.

¹⁴ B. Boutros Ghali, *Annual Report of the Secretary-General*, A/51/1 - 1996, par. 651-652.

¹⁵ A. Williams, *Preventing war*, 2000, str. 4.

Naslednji generalni sekretar Kofi Annan je sicer sprejel široko pojmovanje kot ga je zasnoval Boutros Ghali, a je samo preventivno diplomacijo označil kot metodo, ki ne vključuje prisilo, je zaupna in čim bolj neopazna.¹⁶ Menil je da preveč široko pojmovanje z vključevanjem preventivnega razvoja lahko ovira napore Združenih narodov pri sprejemanju konkretnih ukrepov. To namreč lahko »vodi k dajanju pretirane pomembnosti eni izmed metod preventivne akcije in premakne varnostne in politične dimenzije konflikta v drugi plan«.¹⁷

V izjemno pomembnem poročilu o prevenciji oboroženih konfliktov, sprejetem leta 2001¹⁸, je Kofi Annan predstavil pomen preventivnega delovanja, vloge posameznih akterjev na tem področju, zlasti pa poudaril pomen vloge s konflikti prizadetih držav pri prevenciji za namen zaščite in krepitev njihove suverenosti. Na podlagi v poročilu podane analize in preteklih primerov je predstavil deset pglavitnih načel, ki nakazujejo prihodnji način delovanja na področju prevencije konfliktov s strani OZN. Ta načela so:

1. Prevencija konfliktov je ena pglavitnih dolžnosti držav članic OZN, podana v Ustanovni listini OZN; vsi napor OZN v tem okviru morajo biti v skladu z načeli in cilji Ustanovne listine.
2. Prevencija konfliktov mora biti v lasti nacije. Pglavitna dolžnost zanjo namreč leži na nacionalnih vladah in civilni družbi države, ki pri tem igra pomembno vlogo. OZN in mednarodna skupnost morata podpirati nacionalne težnje k preventivnem delovanju in pomagati graditi nacionalne kapacitete na tem področju. V tem oziru lahko preventivne aktivnosti OZN pomagajo ščititi suverenost držav članic.
3. Prevencijo konfliktov je pretežno potrebno izvrševati na podlagi VI. poglavja Ustanovne listine. Ukrepi označeni kot mirno razreševanje sporov iz 33. člena predstavljajo pomemben instrument prevencije, določeni ukrepi iz VII. poglavja, kot so na primer sankcije, pa imajo lahko ob upoštevanju njihove lastnosti skrajnega sredstva pomemben zastraševalni učinek.
4. Preventivno akcijo je potrebno začeti v čimbolj zgodnji fazi ciklusa konflikta, zato da bi bila čimbolj učinkovita.
5. Primarni fokus preventivne akcije mora biti na ugotavljanju globoko ukoreninjenih socialno-ekonomskih, kulturnih, okoliških, zakonskih, političnih in drugih strukturnih vzrokov, ki so pogosto osnova neposrednih zunanjih vzrokov konflikta.

¹⁶ K. Annan, Annual report on the Work of the Organization, A/54/1- 1999, par. 37.

¹⁷ K. Annan, Report of the Secretary –General, A/51/950 - 1997, par. 55.

¹⁸ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 – 2001.

6. Efektivna preventivna strategija zahteva vsestranski pristop, ki obsega tako kratkoročne kot tudi dolgoročne politične, diplomatske, humanitarne, razvojne, zakonske in druge ukrepe, izvršene s strani mednarodne skupnosti ob sodelovanju z nacionalnimi in regionalnimi akterji. Zahteva tudi osredotočenje na zagotavljanje enakopravnosti spolov in na situacijo otrok.
7. Prevenција konfliktov in vzdržen ter nepristranski razvoj sta dve medsebojno dopolnjujoči se aktivnosti. Tako mora investicija v prevencijo konfliktov biti istočasno spoznana za investicijo v vzdržen razvoj; ta namreč lahko obstaja le v okolju vzdržnega miru.
8. Prejšnje načelo nakazuje na potrebo po vključitvi elementa prevencije konfliktov v sistem razvojnih programov in aktivnosti OZN, tako da ti programi pomagajo prevenciji namerno in ne pomotoma. To zahteva večjo koherentnost in koordinacijo znotraj sistema OZN, s posebnim poudarkom na prevenciji konfliktov.
9. Uspešna preventivna strategija je odvisna od sodelovanja mnogih akterjev OZN, vključno z vsemi poglobitnimi organi, preostalim sistemom OZN in Bretton Woods institucijami. Poleg OZN pri tem sodelujejo tudi države članice, druge mednarodne, regionalne in nevladne organizacije ter drugi akterji civilne družbe.
10. Uspešna preventivna akcija OZN zahteva izražanje konstantne politične volje s strani držav članic. To predvsem pomeni pripravljenost vseh članov oskrbovati OZN s potrebno politično podporo in sredstvi za povzetje preventivnih akcij v specifičnih situacijah.

Nobena od variacij razlage pojma preventivne diplomacije, podane s strani nekaterih generalnih sekretarjev se ni v celoti uveljavila, tako da še danes ne obstaja enotna definicija tega pojma, kot tudi ne enotno priznana vsebina. Zagotovo pa je, da je potrebna uporaba številnih instrumentov za zagotovitev uspešnosti preventivne diplomacije. V ožjem kontekstu sta to zgodnje opozarjanje in aktivnosti za mirno reševanje sporov, v širšem pa tudi misije za ugotavljanje dejstev, mere za gradnjo zaupanja, preventivna gradnja miru ter oblikovanje demilitariziranih con.

3.1.2. Vsebina preventivne diplomacije

Najpomembnejši ukrep preventivne diplomacije je zgodnje opozarjanje (*early warning*). Vse tri funkcije mehanizma zgodnjega opozarjanja: pravočasno zbiranje informacij o zunanjih znakih, ki kažejo na obstoj konflikta, natančna analiza in razumevanje informacij ter presoja in uporaba tistih ukrepov, ki so v dani situaciji primerni, so izjemnega pomena za uspešnost preventivne diplomacije. Težavi izvrševanja tega ukrepa sta naslednji: pomanjkljivosti v

sistemu zgodnjega opozarjanja ter nezmožnost razpolaganja z odločilnimi informacijami.¹⁹ Ravno zato je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela resolucijo, v kateri je poudarila pomen krepitev kapacitet za zgodnje opozarjanje; zlasti pomen urjenja osebja v ta namen.²⁰

Naslednji ukrep preventivne diplomacije so metode mirnega reševanja sporov (*peaceful settlement of disputes*), katerih tradicionalni koncept, opisan v Ustanovni listini OZN, nakazuje na uporabo ukrepov po izbruhu konflikta, mirno reševanje sporov kot del preventivne diplomacije pa zahteva uporabo tovrstnih ukrepov pred izbruhom, ko je situacija še v fazi neznatnega prepira ali potencialnega spora. Razlika leži torej v zgodnejši uporabi tovrstnih postopkov, pa tudi v dejstvu, da se te metode tradicionalno uporabljajo za reševanje sporov med državami, ne pa tudi za reševanje sporov znotraj države, ki jim se preventivna diplomacija intenzivno posveča.²¹

Misije za ugotavljanje dejstev (*fact-finding missions*) lahko oblikujejo objektivno mnenje pri ugotavljanju interesov strank potencialnega konflikta s ciljem identificiranja ukrepov, ki jih Združeni narodi in države članice lahko vršijo z namenom izgladitve ali reševanja obstoječih nestrinjanj med strankami.²²

Mere za gradnjo zaupanja (*confidence-building measures*) vključujejo izmenjavo informacij, opazovanje in prijavljanje velikih vojaških aktivnosti z namenom znižanja rizika nepričakovanega napada. Njihov cilj je zagotavljanje stabilnosti, jasnosti ter možnosti napovedi situacij v različnih regijah.²³

Preventivna gradnja miru (*preventive peace building*) obsega številne aktivnosti vodene s strani Združenih narodov usmerjene proti preprečevanju konfliktov ter krepitevi mednarodne varnosti. Te aktivnosti so med drugim promocija dobrega vladanja, zavzemanje za ekonomski in socialni napredek, demokracijo, eliminacija vseh vrst diskriminacije ter varstvo človekovih pravic. V okviru preventivne diplomacije izvršuje preventivna gradnja miru dejavnosti predvsem v fazi pred konfliktom (*pre-conflict stage*). Pojem gradnje miru je širok in

¹⁹ S. Mariko, *Containing conflict*, 2003, str. 171-172.

²⁰ UN General Assembly Resolution 120, A/RES/47/120 - 1992, str. 2.

²¹ S. Mariko, *Containing conflict*, 2003, str. 173.

²² K. Annan, *Prevention of armed conflict*, A/55/985 - 2001, par. 54.

²³ S. Mariko, *Containing conflict*, 2003, str. 171.

dvoumen, ukrepi pa fleksibilni v tolikšni meri, da puščajo prostor različnim pristopom reševanja problemov.²⁴

Demilitarizirane cone so mejno področje med dvema ali več vojaškimi silami, kjer vojaška aktivnost ni dovoljena na osnovi podpisane mirovne pogodbe ali druge bi- ali multilateralne pogodbe. Možen je dogovor demilitarizacije cone tudi brez formalne rešitve še vedno spornih teritorialnih zahtev, ki nakazuje na to, da je le-te od sedaj mogoče rešiti z mirnimi sredstvi (kot so diplomatski dialog ali meddržavno sodišče) ali celo zamrzniti.

Kot del obsežne strategije preprečitve konfliktov sta preventivno razvitje čet in preventivna razorožitev poleg preventivne diplomacije preostali dve od treh medsebojno odvisnih in dopolnjujočih se komponent.

3.2. AKTERJI PREVENTIVNE DIPLOMACIJE

3.2.1. Vloga poglavitnih organov OZN v preventivni diplomaciji

Poglavitna misija Združenih narodov ostaja »zaščita prihajajočih generacij pred bičem vojne«, zaradi česar so se države članice zavezale »izvajati učinkovite kolektivne ukrepe, da se preprečijo in odvrnejo grožnje miru...« kot to določa prvi odstavek 1. člena Ustanovne listine.²⁵

Ustanovna listina daje Združenim narodom močan mandat za prevencijo in opozarja na dva poglavitna elementa filozofije kolektivnega varnostnega sistema: prvič, da je prevencija konfliktov bolj zaželena in varčna metoda zagotovitve trajne varnosti in miru od poskusa prekinitve spora ali lajšanja njegovih simptomov; in drugič da je, kot je to zapisano v tretjem odstavku 2. člena UL OZN spore potrebno reševati z »mirnimi sredstvi na tak način, da se mednarodni mir in varnost in pa pravičnost ne spravijo v nevarnost«.²⁶

Dodatno podlago za obsežen in dolgoročen pristop k prevenciji konfliktov osnovani na razširjenem pojmovanju miru in varnosti daje 55. člen Ustanovne listine, ki priznava, da so rešitve mednarodnih ekonomskih, socialnih, zdravstvenih in sorodnih problemov;

²⁴ *Ibid.* str. 174-175.

²⁵ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 17.

²⁶ *Ibid.* par. 18.

mednarodno sodelovanje na kulturnem in prosvetnem področju in spoštovanje človekovih pravic in svoboščin bistveni »da bi se ustvarili pogoji za stalnost in prijateljske odnose med narodi«. ²⁷

Pri tem deluje pet poglavitnih organov OZN: Generalna skupščina, Varnostni svet, Ekonomski in socialni svet, Meddržavno sodišče in Generalni sekretar, poleg teh pa tudi številne agencije, oddelki ter programi delujoči znotraj sistema OZN. Prispevek k naporom za preprečitev sporov dajejo tudi regionalne in nevladne organizacije, ki poleg same civilne družbe sodelujejo z organi OZN.

3.2.1.1. Vloga Generalne skupščine

Generalna skupščina OZN (v nadaljevanju Skupščina) je sestavljena iz vseh članov Združenih narodov ter zato predstavlja ne samo motor normativnega dela OZN, temveč tudi najvišji forum za izražanje skupnih skrbi mednarodne skupnosti. Njegova moč mu daje odgovornost dajati iniciative za zagotovitev primerne postavljanja prioritet v okviru delovanja. ²⁸

Že zgodovinsko gledano je bila vloga Skupščine na področju ohranjanja mednarodnega miru in varnosti predmet spora. Med situacije, ki jih v tem okviru Skupščina obravnava, so želeli vključiti tudi tiste, ki izvirajo iz mednarodnih pogodb ali obveznosti, čemur je na konferenci v San Franciscu močno nasprotovala Sovjetska zveza. Poleg tega so kompetence Skupščine skušali omejiti le na delovanje v okviru področja mednarodnih odnosov, ki vplivajo na ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, s čimer so želeli preprečiti vmešavanje Skupščine v notranje zadeve držav članic. Po mnogih razpravah je bil dosežen sporazum, ki je rezultiral v dokončnem oblikovanju 10. in 14. člena UL OZN, ki skupaj z 11. členom tvorita osnovo delovanja Skupščine na področju ohranjanja mednarodnega miru in varnosti. 10. člen predstavlja splošno normo delovanja Skupščine, 14. člen pa razloži bolj specifične aplikacije te generalne norme. ²⁹

Po 10. členu sme Skupščina »razpravljati o vseh vprašanih ali vseh zadevah, ki sodijo v okvir te Ustanovne listine ali ki se nanašajo na pravice in naloge kateregakoli izmed organov,

²⁷ *Ibid.* par. 20.

²⁸ K. M. Cahill, *Preventive diplomacy*, 2000, str. 237.

²⁹ B. Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary* 1. vol., 2002, str. 318-319.

določenih v tej listini in sme z izjemo, ki je predpisana v 12. členu, glede vseh takih vprašanj ali zadev dajati priporočila članom OZN ali Varnostnemu svetu ali obojim«.

Po 11. členu UL OZN sme Skupščina preučevati splošna načela sodelovanja za ohranitev mednarodnega miru in varnosti, razpravljati o vseh vprašanjih, ki se nanašajo na ohranitev mednarodnega miru in varnosti ter na vseh teh področjih dajati priporočila državam članicam in Varnostnemu svetu, le-tega pa sme opozoriti tudi na situacije, ki bi utegnile ogroziti mednarodni mir in varnost.

Člen 14 dá Skupščini pristojnost, da ob upoštevanju 12. člena priporoči »ukrepe za miroljubno zgladitev katerekoli situacije, ne glede na izvor, ki bi po njenem mnenju lahko škodovala splošni blaginji ali prijateljskim odnosom med narodi; to velja tudi za situacije, ki bi nastale zaradi kršitve določb Ustanovne listine, v katerih se navajajo cilji in načela Združenih narodov«. Poglavitna vrednost 14. člena leži v razširitvi področja delovanja Skupščine, četudi ta vsebuje le diskusijo in dajanje priporočil. Glede razpona zadev odprtih za diskusijo v Skupščini 10. člen prekaša 14. člen; na področju specifikacije možnosti svetovanja pa 14. člen prekaša 10. člen. V odnosu do 11. člena, 14. člen razširi moči Skupščine, kot so zapisane v 11. členu tako, da vključujejo tudi druge tipe situacij, ki niso nujno istega značaja kot situacija omenjena v 11. členu.

Pomen in problematika 14. člena ležita tudi v težavnosti razločevanja situacij, ki spadajo v delokrog Skupščine pod 14. členom in situacij, ki spadajo v delokrog Varnostnega sveta.³⁰ Člen pooblašča Skupščino, da deluje v situacijah, v katerih Varnostni svet še ne vidi potrebo po lastnem delovanju. Varnostni svet mora seveda nadzorovati vse situacije, ki lahko potencialno ogrozijo mednarodni mir in varnost in biti pripravljen uporabiti svoje veliko močnejše instrumente, v kolikor bi bilo to potrebno. Situacije opisane v 14. členu se lahko razvijejo v spore ali situacije, ki predstavljajo grožnjo mednarodnemu miru in varnosti, dokler pa ta stopnja še ni dosežena, so moči Skupščine logično razširjene z namenom zatreti takšen razvoj.

³⁰ To je problem soroden problemu razločevanja med situacijami in spori. Čeprav vse situacije niso spori, je spor nedvomno situacija v smislu 14. člena, vedno ko ustreza opisu vsebovanem v tej določbi Ustanovne listine. Poglavitni problem interpretacije 14. člena ne leži v razločevanju med pristojnostmi Sveta in Skupščine, temveč v odnosu med pristojnostjo Skupščine v okviru 14. člena in pristojnostjo Skupščine v okviru preostalih določb IV. Poglavlja Ustanovne listine. Situacije, ki se nanašajo na mednarodni mir in varnost zahtevajo v okviru delovanja Skupščine uporabo 11. člena; situacije, ki se nanašajo na splošno blaginjo in prijateljske odnose med državami pa uporabo 14. člena. Tu leži paradoks ureditve: člen 14 daje skupščini več pravic kot člen 11 in so zatorej močnejši instrumenti na voljo za reševanje manj nevarnih situacij.

Skupščina ima pri preveciji konfliktov vlogo tudi skozi 35. člen, ki daje državam članicam pravico, da jo opozorijo na vsako njim poznano situacijo ali spor iz 34. člena UL OZN. Tedaj sme priporočiti ukrepe za miroljubno zgladitev situacij, ki bi po njenem mnenju lahko škodovale splošni blaginji in prijateljskim odnosom med narodi, razvije preventivne misije, pošlje opazovalce in posredovalce ter da predstavnikom mandat za izvrševanje različnih nalog, razen v primerih, ko se s temi primeri ukvarja Varnostni svet in pri tem ne želi pomoč Skupščine. V te namene je Skupščina ustanovila panel za preiskavo in pomiritev ter komisijo za dobre usluge, posredovanje ali pomirjanja znotraj OZN.³¹

Na področju svojega delovanja je Skupščina sprejela tudi veliko resolucij, v katerih opredeljuje svojo vlogo na področju preventivne diplomacije³² ter deklaracij in programov, ki mednarodno skupnost opozarjajo na pomen promocij aktivnosti povezanih s prevencijo. Večjo pozornost javnosti ter dodatno spodbudo za razpravo o prevenciji bi dala tudi razprava o poročilih podanih s strani mnogih teles in agencij OZN Skupščini.³³

3.2.1.2. Vloga Varnostnega sveta

Varnostni svet sestavlja deset nestalnih in pet stalnih članic (ZDA, Velika Britanija, Francija, Ruska federacija in LR Kitajska), ki imajo pravico do veta. To pomeni izjemo od načela suverene enakosti držav članic OZN, ki jo Ustanovna listina opredeljuje v prvem odstavku 2. člena, zaradi česar je potrebno zagotoviti večjo transparentnost njegovega delovanja, s čimer bi postalo delo Sveta bolj reprezentativno in bi pridobilo na učinkovitosti in politični avtoriteti, kar se dosega predvsem z vpeljavo novih tehnik v njegovo delovanje. Le-te so najpomembnejše in najbolj dobrodošle na področju prevencije konfliktov, saj se Svet danes pri svojem delu osredotoča predvsem na krizna področja ter se aktivno vključi šele, ko je nasilje že nastalo v velikem obsegu.³⁴

S 24. členom Ustanovna listina OZN skrb za ohranitev mednarodnega miru in varnosti poverja predvsem Varnostnemu svetu (v nadaljevanju Svet). S tem pooblastilom je Svet, formalno sicer le eden od poglavitnih organov OZN, dejansko najpomembnejši organ

³¹ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 28.

³² Na tem področju je sprejela resoluciji: 47/120 A naslovljeno »An Agenda for Peace: preventive diplomacy and related matters« ter 51/242 naslovljeno »Supplement to An Agenda for Peace«.

³³ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 30.

³⁴ K. M. Cahill, Preventive diplomacy, 2000, str. 232.

svetovne organizacije, saj odloča o ključnih mednarodnih vprašanjih. To dolžnost opravlja v korist vseh držav članic OZN, ter v skladu s cilji in načeli organizacije. Vse njegove odločitve vežejo države članice brezpogojno.³⁵

V zvezi z mirnim reševanjem sporov Svet ukrepa po VI. Poglavju Ustanovne listine (členi 33-38). Prvenstvena obveza je sicer naložena strankam spora, ki so v tem okviru pravno zavezane, da spore rešujejo po mirni poti, Svet pa lahko stranke, kadar se mu to zdi potrebno, pozove naj rešujejo spore s takimi sredstvi. V okviru tega poglavja sme Svet tudi raziskati vsak spor ali situacijo, za katero oceni, da bi lahko ogrozila mednarodni mir in varnost. To je edina določba Ustanovne listine, ki izrecno pooblašča organ OZN, naj razišče določeno situacijo, kar je v skladu s cilji in načeli OZN, predvsem pa s primarno odgovornostjo Sveta za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti. Daje mu osnovo za samostojno delovanje, lahko tudi neodvisno od pobud držav. Ravno tako pa sme vsak član OZN opozoriti Svet (tako kot Skupščino) na katerikoli spor ali situacijo iz 34. člena. To sme storiti tudi nečlanica v zvezi s sporom v katerem je sama stranka, če vnaprej prevzame vse obveznosti o mirnem reševanju sporov po Ustanovni listini, prav tako pa tudi Skupščina in generalni sekretar.

Svet okrepi napore misij ali posameznikov za preventivno diplomacijo s tem, da jim sporoči svojo zaskrbljenost zaradi določenega spora in svojo pripravljenost pomagati, če bo to potrebno. Varnostni svet lahko pooblasti za delovanje tri tipe misij. Kot prvo lahko pooblasti posebnega predstavnika ali poslanika Generalnega sekretarja. Kot drugo lahko ustanovi misijo Oddelka za politične zadeve³⁶. Kot tretje pa lahko organizira in pošlje mirovne sile na področje situacije ali spora, ki predstavlja grožnjo za mednarodni mir in varnost.

K bolj učinkovitemu delu Varnostnega sveta na področju preventivne diplomacije prispevajo zlasti periodična poročila Generalnega sekretarja o obstoječih mednarodnih sporih, ki vključujejo predloge apliciranja preventivnih ukrepov. Ta poročila dopolnjujejo tudi periodična regionalna in podregionalna poročila, oblikovana s pomočjo regionalnih organizacij, ki zaradi izjemnega poznavanja določenega področja pripomorejo k bolj kompletni in oprijemljivi sliki situacije.³⁷

³⁵ Člen 24, 1. in 2. odstavek Ustanovne listine OZN

³⁶ O misijah oddelka za politične zadeve glej poglavje o vlogi ostalega sistema OZN v preventivni diplomaciji.

³⁷ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 35-37.

Dodaten način preventive bi lahko izvajali tudi pomožni organi, kot so namenske neformalne delovne skupine, za ustanovitev katerih ima Varnostni svet mandat po 29 členu UL OZN. Le-te bi nepretrgoma razpravljale o možnostih preventivne diplomacije, zlasti glede na in v povezavi z regionalnimi poročili ter drugimi opozorili sleherne članice OZN v zvezi s spori ali situacijami³⁸, katerih narava je navedena v 34. členu UL OZN.

Dokumenti, s katerimi Svet krepi mandat Združenih narodov za prewencijo konfliktov na podlagi Ustanovne listine, so resolucije. Najpomembnejše resolucije na tem področju je Svet sprejel v zadnjih desetih letih delovanja, posebno pomembna pa je resolucija sprejeta 30. avgusta 2001³⁹, v kateri daje Svet poseben poudarek lastni primarni odgovornosti za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, pri čemer omenja prewencijo kot njen bistveni del ter vseobsežnemu pristopu k preventivnemu delovanju, ob spoštovanju načel politične neodvisnosti, suverenosti in teritorialne integritete držav, tako glede zadolžitve velikega števila akterjev⁴⁰ na tem področju, kot glede obsega uporabljenih ukrepov⁴¹ za preprečitev konflikta. Resolucijo je sprejel ob upoštevanju že omenjenih načel opisanih v poročilu generalnega sekretarja o oboroženih konfliktih ter na podlagi: zavedanja o pomembnosti ohranitve miru in stabilnosti tako na regionalni kot na mednarodni ravni; želje po ohranitvi prijateljskih odnosov med državami; upoštevanja ekonomskih prednosti prewencije izbruha ali stopnjevanja konflikta; ter preprečitve humanitarnih posledic, ki nastanejo ob njegovem izbruhu. Svet je v resolucijah poudaril tudi svojo odločnost dati glede ohranjanja miru in varnosti prioritetni značaj vsem regijam sveta, aplicirati strnjene strategije pri naslavljanju ključnih vzrokov konfliktov, vključno z njihovo ekonomsko in socialno dimenzijo ter si prizadevati oblikovati dolgoročno učinkovito preventivno strategijo, ki hkrati pomeni investicijo v vzdržen razvoj regij.

Ta resolucija se v svoji preambuli opira na pred tem sprejete resolucije, ki se nanašajo na področje preventivnega delovanja.⁴² Nekatere izmed njih so bile sprejete z namenom

³⁸ Prvi odstavek 35. člena Ustanovne listine OZN.

³⁹ S/RES/1366/2001.

⁴⁰ Pri tem poudarja primarno vlogo države, pa tudi krepitev funkcij ostalih organov OZN ter sodelovanje tako celotnega sistema OZN kot tudi zunanjih akterjev. Poudarja tudi čim večjo aplikacijo svojih funkcij v okviru OZN za preventivne namene, kot so mirno reševanje sporov, oblikovanje misij za gradnjo zaupanja in ugotavljanja dejstev.

⁴¹ Tudi v tej resoluciji je dan pomen simultane uporabe preventivne diplomacije s številnimi drugimi komponentami vseobsežne strategije preprečitve konfliktov.

⁴² S/RES/1196 (1998), S/RES/1197 (1998), S/RES/1318 (2000) in S/RES/1327 (2000).

vključevanja in razvijanja mehanizmov preventivne akcije za rešitev situacij v Afriki,⁴³ druge poudarjajo pomen prevencije z namenom izboljšanja položaja beguncev⁴⁴ in civilistov,⁴⁵ v eni izmed resolucij je poseben poudarek dan položaju žensk⁴⁶.

3.2.1.3. Vloga Ekonomskega in socialnega sveta

Vlogo Ekonomskega in socialnega sveta (v nadaljevanju ECOSOC) na področju preventivne diplomacije opredeljuje 62. člen Ustanovne listine. Ta določa, da sme ECOSOC »mednarodne, socialne, kulturne, prosvetne, zdravstvene in sorodne zadeve preučevati ali dajati pobude za njihovo preučevanje in sestavljati o njih poročila ter sme glede vseh takih zadev dajati priporočila Generalni skupščini, članom Združenih narodov in zainteresiranim specializiranim ustanovam«. Tovrstna preučevanja in priporočila so lahko izjemno koristna na področju razvijanja daljnosežnih strategij namenjenih identifikaciji vzrokov konflikta. Na tem področju lahko igra ECOSOC pomembno vlogo bodisi na lastno iniciativo, bodisi na zahtevo Skupščine. ECOSOC lahko v svoje delovanje vključi tudi pomožne organe ter specializirane ustanove.⁴⁷

Aktivna vključenost ECOSOC je lahko izjemnega pomena tudi na področju razvijanja regionalnih kapacitet za prevencijo konfliktov, čemur se posveča Varnostni svet. Tu lahko prispeva k vseobsežni in večstranski diskusiji o prevenciji oboroženih konfliktov v regionalnem kontekstu.⁴⁸

V zadnjih letih je delo ECOSOC-a še dodatno okrepljeno z vpeljavo posebnega oddelka na njegovih sicer rednih letnih sestankih. Ta oddelek, v katerem sodelujejo izjemno pomembne

⁴³ Poudarjeno je predvsem sodelovanje z regionalnimi organizacijami, osnovanje zakonitega okvirja za sodelovanje s sistemom OZN, ki vključuje tudi skupno izobraževanje in simultano vodene seminarje za pripadnike mirovnih operacij in delegiranje skupnih posebnih predstavnikov, nato razvijanje sistema za zgodnje opozarjanje ob sodelovanju regionalnih organizacij, vodenje strokovnih sestankov o zgodnjem opozarjanju in načinih prevencije, koordinacija iniciativ in akcij, oblikovanje nacionalnih fondov, ki lahko izboljšajo pripravljenost za prevencijo konfliktov ter poročanje Svetu o aplikaciji sprejetih resolucij.

⁴⁴ Kar se delno dosega z ohranjanjem civiliziranih in humanitarnih lastnosti kampov za begunce ter njihovega ohranjanja skladno z mednarodnim humanitarnim pravom, pravom beguncev in ob spoštovanju človekovih pravic. Svet zlasti apelira na pomoč Fondu za izboljšanje pripravljenosti za prevencijo konfliktov in mirovne operacije v Afriki z zagotavljanjem nadzorstva, urjenja, tehnične in druge pomoči. (S/RES/1208 (1998)).

⁴⁵ S/RES/ 1265 (1999) in S/RES/1296 (2000).

⁴⁶ Potrjen je pomen vloge žensk pri prevenciji in odločanju ter poudarjen pomen enakopravne udeležbe in popolne vključenosti v ohranjanje in promocijo miru in varnosti in končno potreba po povečanju njihove vloge pri sprejemanju odločitev v okviru preventivnega delovanja. S/RES/1325 (2000)).

⁴⁷ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 43.

⁴⁸ *Ibid.* par. 44.

osebe oziroma predstavniki nekaterih mednarodnih institucij, se lahko v prihodnosti usmeri na preučevanje metod s katerimi se lahko vloga ECOSOC v dolgoročni prevenciji nasilja in konfliktov še dodatno okrepi.⁴⁹

3.2.1.4. Vloga Meddržavnega sodišča

Meddržavno sodišče (v nadaljevanju Sodišče) je poglavitni sodni organ Združenih narodov. Posluje v skladu s statutom, ki je sestavni del Ustanovne listine.⁵⁰

Kot nepogrešljiv element sistema mirnega reševanja sporov uvedena z Ustanovno listino, je skozi leta v pomembni meri prispeval k reševanju mednarodnih konfliktov po mirni poti z izrekanjem sodb v spornih postopkih, vodenih med državami. Postopek se začne, ko je spor predložen Sodišču na temelju posebne pogodbe ali prošnje ene izmed držav strank. Postopek pred sodiščem se suspendira, v kolikor želijo države spor rešiti s pogajanjem.

Številne države sprejemajo obvezno pristojnost Sodišča za reševanje sporov. Včasih notranja politika države temu nasprotuje; v tem primeru bi morale države stremeti k sprejemu obsežnih seznamov zadev, v katerih mu priznavajo pristojnost in to vključiti v svoje bilateralne ali multilateralne dogovore. Pomembno je tudi, da s posebno klavzulo priznajo pristojnost Sodišča tedaj, ko sklepajo multilateralne pogodbe pod okriljem Združenih narodov.⁵¹

Poleg tega, Sodišče prispeva k pospeševanju procesa preventivne diplomacije z dajanjem svetovalnih mnenj o pravnih vprašanjih, ki mu jih postavijo Varnostni svet, Generalna skupščina ali drugi organi in specializirane ustanove, ki jih Skupščina za to pooblasti.⁵²

Skozi svoje sodbe in svetovalna mnenja je Sodišče bistveno prispevalo k progresivnem razvoju mednarodnega prava in identifikaciji novih trendov, ki se uveljavljajo na tem področju.⁵³

⁴⁹ *Ibid.* par. 45.

⁵⁰ Člen 92 Ustanovne listine OZN.

⁵¹ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 46-48.

⁵² Člen 96 Ustanovne listine OZN.

⁵³ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 46.

3.2.1.5. Vloga generalnega sekretarja

Vloga generalnega sekretarja na področju preventivne diplomacije, ki jo zasleduje zlasti skozi gradnjo zaupanja in izmenjavo informacij z namenom reševanja situacije v čim zgodnejši fazi, temelji na 99. členu Ustanovne listine OZN, po katerem »generalni sekretar sme opozoriti Varnostni svet na katerokoli zadevo, ki bi po njegovem mnenju lahko ogrožala mednarodni mir in varnost«.

Ta člen ugotavlja, da je generalni sekretar ne samo najvišji upravni uslužbenec Organizacije⁵⁴, temveč ima tudi pravico do politične iniciative na področju ohranjanja mednarodnega miru in varnosti. S tem postavlja pravno podlago za delovanje generalnega sekretarja na lastno iniciativo, kar mu zagotavlja določeno stopnjo diskrecije⁵⁵, za razliko od 98. člena⁵⁶, ki mu nalaga dolžnost delovanja na zahtevo drugih organov.⁵⁷

Po 99. členu ima generalni sekretar naslednje pravice: raziskovati simptome nesoglasij ali potencialnih konfliktov za namene zgodnjega opozarjanja ter vzbujanja pozornosti Varnostnega sveta; ponujati svoje dobre usluge (*good offices*) strankam spora v pred konfliktni ali poznejših fazah; izbrati primerne ukrepe za opravljanja preventivne diplomacije, ohranjanja miru ali gradnje miru in predlagati le-te Varnostnemu svetu; ter spodbujati regionalne aktivnosti, ki imajo namen prevencije konfliktov.

Prvi možni ukrep za izvajanje preventivne diplomacije na osnovi 99. člena je možnost generalnega sekretarja, da pošlje posebnega predstavnika (*special representative* ali *special envoy*) na področje potencialnega spora. Druga pot, ki jo generalni sekretar lahko ubere, je zaprosilo Varnostnemu svetu, da pošlje posebnega predstavnike za preventivno diplomacijo. Tretja možnost, ki se mu ponuja, pa je sodelovanje s skupino držav, ki mu nudijo pomoč pri opravljanju dobrih uslug ali drugih metod preventivne diplomacije. Te države imenujemo »Prijatelji generalnega sekretarja« (*Friends of the Secretary-General*).⁵⁸

⁵⁴ Člen 97 Ustanovne listine OZN.

⁵⁵ Diskrecija je zlasti zelo dobrodošla v primerih, ko je strateško primernejša uporaba vpliva generalnega sekretarja, brez izrecnega sklicevanja na 99. člen. Takšna ureditev torej lahko deluje kot posebno opravičilo za obsežne neformalne politične aktivnosti ter tako imenovane »dobre usluge« generalnega sekretarja, ki prinesejo veliko dobrega saj so opravljene na tih način in brez vmešavanja javnosti, k čemur stremi veliko držav v kriznih obdobjih.

⁵⁶ Člen 98 pravi, da deluje generalni sekretar v lastnosti najvišjega upravnega uslužbenca na vseh sestankih preostalih poveljnih organov OZN ter opravlja tudi vse naloge, ki mu jih zaupajo ti organi.

⁵⁷ B. Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary* 2.vol., 2002, str. 1217.

⁵⁸ S. Mariko, *Containing conflict*, 2003, str. 183-185.

Tradicionalna vloga generalnega sekretarja se v zadnjem času krepi zlasti s povečanjem uporabe *fact-finding* in *confidence-building* misij, pošiljanjem pomembnih oseb kot predstavnikov na krizna področja ter izboljšanjem kapacitet in baze virov za preventivo akcijo, znotraj sekretariata.⁵⁹

Člen 99 lahko služi tudi kot odobritvena klavzula za deklaracije, predloge in osnutke resolucij, ki jih generalni sekretar predlaga Varnostnemu svetu. Pravice, dane skozi ta člen lahko nazadnje, v kolikor so primerno uporabljene, predstavljajo tudi sredstvo izvrševanja pritiska na Varnostni svet, da zasleduje določeno politiko. Primerno naslovljene reference na 99. člen so namreč še bolj kot letnim poročilom generalnega sekretarja izpostavljene pozornosti svetovne javnosti, kar lahko povzroči pritisk na Varnostni svet.⁶⁰

3.2.2. Vloga ostalega sistema OZN in drugih mednarodnih akterjev

3.2.2.1. Vloga programov, agencij in oddelkov znotraj OZN

Znotraj sistema OZN obstaja veliko oddelkov, agencij in programov, ki se ukvarjajo s preventivno diplomacijo. Med njimi so najpomembnejši Oddelek za politične zadeve, ki je v veliko pomoč generalnemu sekretarju pri delovanju na političnem področju; Oddelek za mirovne operacije, delujoč na področju preventivnega razvitja čet; Oddelek za razoroževanje; ter Program za razvoj.

a.) Oddelek za politične zadeve (Department of political affairs, v nadaljevanju DPA)

Znotraj sistema OZN je vloga generalnega sekretarja na področju prevencije dodatno okrepljena s strani DPA, ki nosi primarno odgovornost za zgodnje opozarjanje glede potencialnih konfliktov. Zgodovinsko gledano je DPA prevzel vlogo prej omenjene Službe za raziskovanje in zbiranje informacij (ORCI), ustanovljene znotraj sekretariata, ki je bila med drugim odgovorna za zbiranje informacij, raziskovanje, ugotavljanje globalnega toka dogodkov in obveščanje generalnega sekretarja o potencialno problematičnih področjih in situacijah kritičnih za varnost. Te naloge so bile nato leta 1997 zaupane DPA.

⁵⁹ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 53.

⁶⁰ B. Simma, The Charter of the United Nations: A Commentary 2. vol., 2002, str. 1220.

Zaradi potrebe po bolj vsestranskem pristopu k zbiranju informacij in ugotavljanju dejstev, so bili ustanovljeni naslednji pododdelki: Ekipa za prewencijo znotraj DPA (*DPA Prevention team*), ki deluje kot oddelčni forum za razvijanje opcij za preventivno akcijo; nato Oddelčno ogrodje za koordinacijo (*Interdepartmental Framework for Coordination*), ustanovljeno zato, da bi oddelki sekretariata bolje koordinirali aktivnosti skozi deljenje informacij, posvetovanja in skupne akcije; za pospeševanje preventivne diplomacije pa je bila ustanovljena Ekipa za mir in varnost (*Framework team for Peace and Security*). Slednja ekipa, v primerih ko je prewencija nujna, predstavi svoje predloge Izvršilnemu komiteju za mir in varnost (*Executive Committee on Peace and Security*). Po diskusiji znotraj komiteja, krajevni zastopnik prizadetega področja opozori generalnega sekretarja na situacije, ki ogrožajo mednarodni mir in varnost. Na podlagi tega se generalni sekretar odloči za uporabo primerne metode znotraj preventivne diplomacije.⁶¹

b.) Oddelek za mirovne operacije (*Department of Peacekeeping Operations*, v nadaljevanju DPKO)

Ta oddelek je odgovoren za načrtovanje, opremljanje in upravljanje z mirovnimi operacijami OZN. Pobudo za ustanovitev tega oddelka je dal Boutros Boutros Ghali, v svojem znanem poročilu »An agenda for peace« pa je dokončno razjasnil njegovo vlogo.

Izvirno so bile mirovne operacije posledica neuspeha preventivne diplomacije in mirnega reševanja sporov. Po naravi je to sicer aktivnost, ki se izvaja po izbruhu konflikta, a je povezana s preventivno diplomacijo primarno zato ker pomaga reševati življenja s prewencijo nasilja, še tesneje pa preko mnogih novih variacij aktivnosti, ki lahko celo spadajo v okvir preventivne diplomacije in gradnje miru. Najpomembnejša takšna oblika je preventivno razvitje čet (*preventive deployment*) - razporeditev mirovnih sil z namenom preprečitve verjetnega konflikta; ima namen oblikovanja tenke modre črte (*thin blue line*) za zadrževanje izbruha konflikta preko gradnje zaupanja na področjih, kjer vladajo napetosti.⁶² Pri tem je bistveno, da so mirovne sile lahko na neko območje poslane šele takrat, ko oboroženih spopadov med strankama še ni ali ni več.⁶³ Zaradi nedoslednosti uporabe termina mirovne sile je potrebno poudariti, da se ta označba uporablja zgolj za operacije, ki izpolnjujejo tri pogoje: da obstaja premirje med strankama oziroma vsaj prekinitev ognja; da so popolnoma nevtralne;

⁶¹ S. Mariko, *Containing conflict*, 2003, str. 177-179.

⁶² United Nations, *Basic Facts*, 2004, str. 71.

⁶³ G. Bohte, *Vloga Varnostnega sveta OZN*, v: *Dnevi javnega prava*, 397 (2000), str. 391-400.

da ne uporabljajo sile, razen v samoobrambi. Vse druge operacije je potrebno opredeliti z izrazom vojaške operacije OZN, ki pa ne spadajo v področje preprečitve konfliktov.^{64, 65}

Redkost uporabe takšne oblike mirovnih operacij nakazuje na dejstvo, da mednarodna skupnost ni naklonjena trošenju političnega in finančnega kapitala potrebnega za mirovne operacije, v kolikor ni prepričana, da je preventivno razvitje čet nujno potrebno. Dokazano pa je, da te operacije delujejo pomirjujoče in zagotavljajo mero transparentnosti, kar pomaga političnemu napredku, zaradi česar bi uporabo le-teh bilo potrebno spodbujati.⁶⁶

c.) Oddelek za razorožitev (*Department of Disarmament Affairs*, v nadaljevanju DDA)⁶⁷

V preventivne namene DDA predvsem izvršuje ukrepe za gradnjo zaupanja. Tovrstni ukrepi, ki omogočajo odkritost in transparentnost, lahko pripeljejo do koristnih zunanje-opozorilnih znakov v procesu preventivne diplomacije ter prispevajo h gradnji zaupanja in bolj stabilnim odnosom med državami.⁶⁸ V ta namen oddelek vzdržuje in operira z dvema globalnima instrumentoma, ki zagotavljata večjo transparentnost: Registrom Združenih narodov za navadna orožja (*the United Nations Register of Conventional Arms*) in Standardiziranim instrumentom Združenih narodov za prijavljanje vojaških izdatkov (*The United Nations standardized instrument for reporting military expenditures*). V svojem delu pripisuje posebno važnost omejitvi nezakonite trgovine z majhnimi orožji, lahкими orožji ter strelivom v regijah nagnjenih konfliktom, zaradi česar tudi pogosto sodeluje z regionalnimi organizacijami. Ravno tako je cilj zmanjšati količino in razpoložljivost teh orožij, ki se pogosto uporabljajo v več zaporednih konfliktih. Tovrstni razorožitveni ukrepi so postali izjemno priznani, zlasti tako imenovani »orožje za razvoj« (*»arms for development«*) projekti, ki si prizadevajo pridobiti nezakonita orožja v zameno za nudenje pomoči pri razvoju.⁶⁹

Resolucija Varnostnega sveta iz leta 1998⁷⁰ poudarja nevarnost nezakonitega dotoka orožij in pomen koordinirane akcije znotraj sistema OZN za preprečevanje prekomerne akumulacije in

⁶⁴ Ibid. cit. po D. Türk, Varnostni svet OZN ob koncu stoletja: Izbrana vprašanja prakse in reforme, Nastopno predavanje, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, 11.4.1996.

⁶⁵ Vloga mirovnih operacij bo podrobneje opisana v poglavju o dosežkih preventivne diplomacije v Makedoniji.

⁶⁶ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 82.

⁶⁷ Služi podpori generalnega sekretarja pri izvrševanju dolžnosti glede Anti-Personnel Mine Ban Convention in CCW Convention., zlasti pa je odgovoren za organizacijo državnih sestankov in za zbiranje poročil predloženih v skladu z členom 7 Anti-Personnel Mine Ban Convention.

⁶⁸ UN, Office of Disarmament Affairs, Regional approaches to Confidence and Security-building measures, Disarmament, 1993, topical papers 17.

⁶⁹ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 87-89.

⁷⁰ S/RES/1209 (1998).

cirkulacije orožja, za kar je potrebna ustanovitev primernih regionalnih registrov konvencionalnih (dogovorjenih) orožij na osnovi Dogovora o prevenciji in borbi proti nezakonitemu pretoku orožij, za kar je zadolžen Oddelek za razoroževanje. V resoluciji iz leta 2001⁷¹ pa je Svet pozval države članice k zagotavljanju pravočasne in vestne implementacije Programa OZN za akcijo z namenom prevencije, bojevanja in izkoreninjenja nezakonite trgovine z majhnimi in lahкими orožji v vseh njenih oblikah (United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects)⁷² in da na nacionalni, regionalni in globalni ravni sprejmejo vse potrebne ukrepe za prevencijo tovrstnega ravnanja.

d.) Oddelek za razvoj (*United Nations Development Programme*, v nadaljevanju UNDP)⁷³

Pomoč UNDP pri razvoju posameznega področja ne more sama po sebi preprečiti ali končati konflikt, lahko pa pomaga pospešiti ustvarjanje priložnosti ter političnih, ekonomskih in socialnih prostorov, znotraj katerih lahko akterji identificirajo, razvijajo in uporabljajo sredstva potrebna za gradnjo mirne, enakopravne in pravične družbe. Programi OZN morajo, v kolikor želijo delovati preventivno, sposobnosti družbe za obvladovanje in razreševanje napetosti ojačati, še preden konflikt izbruhne. Osredotočiti se morajo na odpravo ključnih strukturalnih faktorjev tveganja, ki vzbujajo nasilne konflikte, kot so neenakopravnost – z ugotavljanjem katere politike in prakse institucionalizirajo diskriminacijo; nepravilnost – z ustanavljanjem pravne države, učinkovitega uveljavljanja prava ter pravične zastopanosti v državnih institucijah in negotovost – s krepitvijo odgovornega in transparentno delujočega vodstva in varnosti za vse.⁷⁴

Delovanje vseh teh oddelkov zahteva obsežen in vsestranski pristop, ki vključuje veliko nedržavnih akterjev. To predstavlja problem zlasti v primerih, ko so prisiljeni poseči v konflikte znotraj države. Tu ovira v obliki državne suverenosti onemogoča uspešno ugotavljanje dejstev, izvajanje mirovnih operacij, razoroževanje ter podporo nedržavnim akterjem pri oblikovanju razvojne politike. V teh primerih je sodelovanje z regionalnimi in nevladnimi organizacijami velikega pomena.

⁷¹ S/RES/1366 (2001).

⁷² A/CONF.192/15, sprejeta 20. julija 2001.

⁷³ UNDP je največji multilateralni vir razvojne pomoči na svetu. Deluje kot izvršilni odbor znotraj ECOSOC.

⁷⁴ *Ibid.*, par. 99-101.

3.3.2.2. Vloga regionalnih in nevladnih organizacij ter vloga civilne družbe

a.) Regionalne organizacije

Regionalne organizacije lahko prispevajo k prevenciji konfliktov na številne načine. Takšne organizacije gradijo zaupanje med državami s spodbujanjem medsebojnega sodelovanja, prispevajo k boljšemu razumevanju zgodovinskega ozadja konflikta. Zaradi svoje neposredne bližine lahko oblikujejo lokalno pristojne forume, ki bi služili manjšanju napetosti in promociji ter pospešitvi vsestranskega pristopa k meddržavnim spornim vprašanjem.

VII. poglavje Ustanovne listine daje obsežen mandat za sodelovanje med Združenimi narodi in regionalnimi organizacijami pri prevenciji konfliktov. Združeni narodi in regionalne organizacije imajo že od leta 1994 vsaki dve leti sestanke namenjene promociji delovanja v okviru prevencije. Na tretjem takšnem sestanku so v okviru teme »Sodelovanje za prevencijo konfliktov« sprejeli odločitve, ki so prinesle pomemben napredek na področjih posvetovanja in usklajevanja, boljšega pretoka informacij, skupnega urjenja osebja in skupnih sestankov strokovnjakov, ki razpravljajo o vpeljavi prevencije konfliktov v bolj specifičnih primerih. Na četrtem takšnem sestanku je bil postavljen okvir delovanja za sodelovanje pri gradnji miru, kjer so se dogovorili o poglavitnih načelih sodelovanja in možnih aktivnostih na tem področju kot so ustanavljanje enot za gradnjo miru, pošiljanje skupnih operacij na ogrožena področja, ter razvijanje zbirk najboljših praks, ki lahko služijo kot merilo za prihodnost.⁷⁵

Od leta 2005 je s sprejetjem resolucije Varnostnega sveta okrepljeno tudi sodelovanje na področju mirovnih operacij. V resoluciji je Svet pozval vse regionalne in pod-regionalne organizacije, ki imajo kapacitete za prevencijo ali oblikovanje mirovnih operacij, da se pridružijo delovanju Združenih narodov na tem področju.⁷⁶

Številne regionalne organizacije so oblikovale inovativne institucionalne kapacitete za zgodnje opozarjanje in prevencijo konfliktov, med njimi Organizacija ameriških držav, Evropska unija, Afriška unija. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OSCE) razvija pomembne kapacitete na tem področju zlasti skozi Službo Visokega komisarja za narodne manjšine (*Office of the High Commissioner on National Minorities*)⁷⁷ in Centra za prevencijo konfliktov (*Conflict Prevention Centre*).⁷⁸

⁷⁵ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 – 2001, par. 137-140.

⁷⁶ http://www.accessmylibrary.com/coms2/summarv-0286-9706554_ITM.

⁷⁷ Prvi Visoki komisar za narodne manjšine je bil nizozemski politik, bivši nizozemski minister za zunanje zadeve in ambasador v OZN, Max Van der Stoep, ki je funkcijo prevzel leta 1993 in na mestu Visokega komisarja ostal do leta 2000. Njegova naloga je bila napovedati in omiliti etnične napetosti na področjih Evrope in osrednje

b.) Nevladne organizacije in civilna družba

Člen 71 Ustanovne listine priznava prispevke nevladnih organizacij za zagotovitev ciljev Združenih narodov. K ohranjanju mednarodnega miru in varnosti lahko prispevajo z nudenjem nenasilnih načinov identificiranja vzrokov konflikta v zelo zgodnjih fazah. Predstavljajo tudi drugotni vir za izvrševanje diplomacije, v primerih ko so vlade in mednarodne organizacije pri tem omejene. Nevladne organizacije mednarodnega značaja pa nudijo študije o zgodnjem opozarjanju in možnostih pravočasnega reagiranja, delujejo pa lahko tudi kot glasniki povečevanja mednarodne zavednosti o določeni situaciji in formiranju javnega mnenja o njej.⁷⁹

Nevladne organizacije so prav tako vključene v proces razoroževanja z izvrševanjem nadzora nad trgovino z majhnimi orožji na ogroženih področjih, brez kršitve načela suverenosti, s čimer pomagajo Oddelku za razoroževanje. Po drugi strani Oddelek za politične zadeve nima mehanizma za vključitev osebja nevladnih organizacij v svoj sistem delovanja, kar bi bilo nujno, ne samo zaradi zagotovitve bolj vsestranskega in kolektivnega pristopa k prevenciji, temveč tudi zaradi nenaklonjenosti držav glede vmešavanja v njihove notranje zadeve-problem, ki bi ga prisotnost nevladne organizacije v procesu omilila in omogočila razvoj primernih mehanizmov za izvrševanje preventivne diplomacije.⁸⁰

Azije, ena izmed njegovih prioritet je bila rešitev situacije v zvezi z jezikovnimi pravicami etnične albanske manjšine v Makedoniji. Več o tem v poglavju o dosežkih preventivne diplomacije v Makedoniji.

⁷⁸ K. Annan, Prevention of armed conflict, A/55/985 - 2001, par. 141.

⁷⁹ Ibid. par 143.

⁸⁰ S. Mariko, Containing conflict, 2003, str. 180-181.

3.3. OMEJITVE PREVENTIVNE DIPLOMACIJE – NAČELO SUVERENOSTI DRŽAV

3.3.1. Pojem suverenosti držav

Teoretično je suverenost držav prvi formuliral Jean Bodin v 16. stoletju. Vse od tedaj tvori suverenost enega izmed temeljev mednarodnega prava.

Pojem suverenosti⁸¹ je bil sprva predstavljen z Vestfalskim mirom leta 1684, ko so mednarodna skupnost oziroma evropske države dosegle primerno stopnjo razvoja glede na svojo notranjo urejenost ter glede na svoje medsebojne (mednarodne) odnose. K tej stopnji razvoja so doprinesli: krepitev osrednje državne oblasti, oblikovanje večjih držav in širjenje državnega delovanja na širši krog medčloveških odnosov. Ti dejavniki so pripeljali do priznanja obstoja držav, ki so se osvobodile spon vezanosti tako glede notranje ureditve kot tudi navzven, v odnosu do drugih držav.⁸² Obdobje II. svetovne vojne je pripeljalo do erozije pojma suverenosti z razvojem, ki je prinesel demokratične vrednote in institucije tako znotraj držav, kot tudi v odnosih v mednarodni skupnosti, delujočih na osnovi človekovih pravic in humanitarnih standardov. Po koncu hladne vojne je prišlo do reaktivnega dokazovanja suverenosti s strani vlad, katerih aktivnosti so zaradi svoje narave bile podvržene mednarodnemu preiskovanju. Sedanja, že četrta faza razvoja suverenosti pa temelji na pragmatičnem poskusu pomiritve suverenosti držav z odgovornostjo.⁸³

Načelo suverenosti držav je zapisano v Ustanovni listini OZN pa tudi v Deklaraciji o načelih mednarodnega prava, ki se nanašajo na prijateljske odnose in sodelovanje med državami (v nadaljevanju Deklaracija 7 načel) sprejeto s strani Generalne skupščine v skladu z Ustanovno listino.

Člen 2 Ustanovne listine OZN ščiti suverenost v pozitivni in negativni smeri. V pozitivni smeri jo ščiti preko načela suverene enakosti držav, ki je bilo kot eno temeljnih načel sprejeto na Moskovski konferenci zunanjih ministrov treh sil zaveznic v okviru Deklaracije o splošni varnosti in je v Ustanovni listini med načeli zapisano na prvem mestu⁸⁴, v negativni smeri pa jo ščiti v točki 4 preko načela, ki zagotavlja državam zaščito pred zunanjimi vdori. Točka 4

⁸¹ Razumemo jo kot najvišjo z ničimer vezano oblast, zaradi česar so v preteklosti nekateri zanikovali obstoj mednarodnega prava, ki naj ne bi moglo urejati odnose med suverenimi državami, saj suverenost v svojem bistvu ne izključuje kakršnokoli vezanosti; drugi pa so zanikovali obstoj suverenosti, saj ta ne more obstajati zaradi podvrženosti držav sistemu pravnih pravil. Tovrstni ugovori nimajo osnove, saj je tudi suverenost kot vsak drug pravni pojem odraz pravnih pravil, kar pomeni da je z njimi v končni fazi tudi omejena.

⁸² J. Andrassy, *Međunarodno pravo* 1, 1998, str. 91.

⁸³ K. M. Cahill, *Preventive diplomacy*, 2000, str. 125.

⁸⁴ Člen 2, točka 1 Ustanovne listine OZN: Organizacija temelji na načelu suverene enakosti vseh svojih članov.

določa, naj se vsi člani »v svojih mednarodnih odnosih vzdržujejo grožnje s silo ali uporabe sile, ki bi bila naperjene proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti katerekoli države, ali pa, ki bi bila kako drugače nezdržljiva s cilji Združenih narodov«. S tem Ustanovna listina ščiti neodvisnost vseh držav, ne le držav članic.⁸⁵

Suverenost države se kaže v številnih aspektih njenega delovanja. Zajema pravice naroda vsake države, da odreja in menja svojo ustavno ureditev, da sklepa sporazume z drugimi državami ter da na svojem območju izvršuje izključno oblast in jurisdikcijo nad osebami in stvarmi. Nobena država ne sme drugi groziti in jo siliti, da na določen način uredi neko vprašanje, ki sicer spada v njeno izključno pristojnost. To je nedopustna intervencija, ki pa ne izključuje pravice samopomoči države v primeru ogroženosti. Vsaka država ima neodtujljivo pravico izbrati svojo politično, gospodarsko, družbeno in kulturno ureditev.

Suverenost držav se v eni od svojih formulacij kaže tudi v načelu, da ima vsaka država področje lastne, domače, izključne oziroma notranje pristojnosti, v katere se ne smejo vmešavati niti organi mednarodnih in regionalnih organizacij. Njihovi akti in dokumenti sicer vežejo države, a je vsako članstvo države v teh organizacijah prostovoljno in v skrajnem primeru tudi preklicljivo.⁸⁶

Po definiciji Inštituta za mednarodno pravo iz leta 1954, domača pristojnost obsega tisto državno delovanje, pri katerem država ni vezana z mednarodnim pravom. Obseg domače pristojnosti je torej odvisen od mednarodnega prava in se menjava skladno z njim. Če se z mednarodno pogodbo uredi določeno vprašanje iz domače pristojnosti, se država, ki je s to pogodbo vezana, ne more sklicevati na svojo izključno pristojnost. Pomembno je, da se dandanes z mednarodnimi pogodbami, dokumenti in z mednarodnim običajnim pravom urejajo mnoga vprašanja pravnega položaja in zaščite človeka in da se država glede teh vprašanj ne more več sklicevati na lastno pristojnost. Posledica suverenosti je tudi pravilo, da država ne more biti podvržena sodni oblasti druge države ali mednarodnega sodišča, lahko pa pristane na pristojnost tujega sodišča s tem, da se njegovi oblasti podvrže prostovoljno.⁸⁷

Iz načela suverenosti izhaja tudi načelo nevmešavanja v notranje zadeve držav⁸⁸. Nastalo je kot reakcija proti politiki intervencije⁸⁹, ki jo je izvajala Sveta aliansa. Generalna skupščina

⁸⁵ J. Andrassy, *Međunarodno pravo* 1, 1998, str. 98.

⁸⁶ *Ibid.* str. 92-95.

⁸⁷ *Ibid.* str. 95.

⁸⁸ Člen 2, točka 7 Ustanovne listine OZN.

⁸⁹ Intervencija pomeni silovito in samovoljno vpletanje neke države v zadeve druge države

OZN je leta 1965 sprejela Deklaracijo o nedopustnosti vmešavanja v notranje zadeve držav ter zaščiti njihove neodvisnosti in suverenosti. Iz deklaracije je razvidno, da nima nobena država pravico intervenirati v notranje ali zunanje zadeve druge države. Pod to prepoved spadajo tako oboroženi ukrepi kot tudi prisilni ukrepi na političnem ali gospodarskem področju ter vsi drugi prisilni ukrepi, dopušča pa intervencije same organizacije v primeru ogrožanja mednarodnega miru in varnosti. Podobno besedilo vsebuje tudi Deklaraciji sedmih načel.⁹⁰

Ravno ta zunanji vidik suverenosti je tisti, ki bo podrobneje raziskan.

3.3.2. Suverenost držav kot izziv preventivni diplomaciji

Kljub temu, da mnogi menijo, da je pojem suverenosti preživet, je še dandanes eden od poglobitnih dejavnikov v oblikovanju mednarodne skupnosti in izgradnji mednarodne ureditve. Dejstvo je namreč, da je mednarodna skupnost sestavljena iz držav, za katere je ohranjanje reda preko učinkovitega izvrševanja suverenosti bistvenega pomena.

Na drugi strani mednarodno pravo človekovih pravic temelji na naslednji zahtevi: da bi vlada dobila pravico za opravljanje vladnih funkcij, mora ustrezati določenim standardom, ki nujno vključujejo omejitve uporabe sile, izključitev torture, brutalnosti, zaplemb premoženja, državnega terorja, diskriminacije na podlagi rase, vere ali spola, preprečitve izhodov ljudi iz države in podobno. Omejitve tega »tiranskega« koncepta suverenosti domneva obstoj treh premis: človeštvo je razlog obstoja vsakega pravnega sistema; mednarodni sistem že vse od Vestfalskega miru ne izpolnjuje tega, kar bi morala biti njegova primarna dolžnost, in sicer, zavzemanja za varstvo in razvoj človeškega dostojanstva vsakega posameznika; predlog nove svetovne ureditve bi moral biti strukturiran na način, ki bi do skrajnosti povečal ugodnosti ne za države, temveč za posameznike živeče v teh državah, vse od svobode govora do volilne pravice na eni strani pa od pravice do hrane do pravice do izobrazbe na drugi strani.

Ta načela zahtevajo od mednarodne skupnosti soodnosno odgovornost do njihovega uveljavljanja.⁹¹

Tu leži paradoks (ki izvira že iz časa Vestfalskega miru – odkar je suverenost ustvarila tako teritorialne države kot tudi mednarodni sistem) med domnevno nadvlado načela suverenosti in zakonitim delovanjem mednarodne ureditve.

⁹⁰ J. Andrassy, *Mednarodno pravo* 1, 1998, str. 96-98.

⁹¹ K. M. Cahill, *Preventive diplomacy*, 2000, str. 126.

3.3.3. Sprava načela suverenosti z odgovornostjo držav in mednarodnimi težnjami

Poskus pomiritve suverenosti z odgovornostjo, kot četrta faza že omenjene evolucije tega načela, je postal pogonsko vodilo. Že peti generalni sekretar OZN, Javier Perez de Cuellar, je sicer priznaval »neustavljivo spremembo mnenja javnosti, ki je rezultirala v prepričanju, da mora obramba šibkejših v imenu morale prevladati nad varstvom ustaljenih meja in pravnimi dokumenti«, a je kljub temu postavil vprašanje: »Ali intervencija ne postavlja pod vprašanje enega od temeljnih načel mednarodnega prava, čisto nezdružljivega z intervencijo, namreč, načela prepovedi vmešavanja v notranje zadev držav?« V enem svojih letnih poročil je zapisal: »razlog zakaj se ne vtikati v suverenost, teritorialno integriteto in politično neodvisnost držav, je sam po sebi dovolj velik. Bil pa bi močno oslavljen, če bi to načelo po svoji vsebini vključevalo in s tem opravičevalo sprožitve številnih diskriminatorских ukrepov«. Zahteval je višjo stopnjo sodelovanja in menil, da ne rabimo toliko časa posvečati dilemi med spoštovanjem suverenosti in varstvom človekovih pravic. Tu ni pomembno vprašanje pravice do intervencije (katere ena izmed bolj milih oblik je tudi prevencija), temveč kolektivna odgovornost držav prinesiti olajšanje in kompenzacijo na področja kršitev človekovih pravic.⁹²

Šesti generalni sekretar, Boutros Boutros Ghali, je v »An agenda for peace« zapisal naslednje: »Temeljni kamen vključevanja OZN v prevencijo konfliktov predstavlja ravno država. Spoštovanje njene suverenosti in integritete je odločilno za napredek na področju mednarodnega prava. Vseeno pa je čas absolutne in ekskluzivne suverenosti minil; teorija na tem področju ni nikoli ustrezala realnosti. Današnje vodje držav imajo nalogo to sprejeti in najti ravnotežje med potrebo po dobrem notranjem vodenju in zahtevami vedno bolj medsebojno odvisnega sveta....Suverenost, teritorialna celovitost in neodvisnost držav znotraj utrjenega mednarodnega sistema na eni strani ter pravica do samoodločbe narodov na drugi strani so izjemno pomembne; ne smemo dovoliti, da bi delovale ena proti drugi«. ⁹³

To načelo predstavlja sestavno oviro delovanja Združenih narodov, posebno v notranjih konfliktih. Tu Združeni narodi ne morejo izpolniti svojega mandata ohranjanja miru brez iskanja načina, kako preprečiti ali ublažiti socialne napetosti izhajajoče iz etničnih ali verskih podelitev ali kršitev človekovih pravic, preden te preidejo v oboroženi konflikt.

⁹² K. M. Cahill, Preventive diplomacy, 2000, str. 128.

⁹³ B. Boutros Ghali, An agenda for peace, A/47/277 - 1992, par. 17-19.

Združeni narodi morajo torej najti način, kako vključiti nedržavne akterje v proces preventivnega delovanja in njihovo delo uskladiti z ogrođjem svojega delovanja, ki se v svojih temeljih opira na suverenost držav,⁹⁴ pri čemer sta seveda pomen in potreba po aktivni podpori in sodelovanju držav članic izjemno velika. Le- to je težko doseči, saj se države upirajo sprejemu pomoči s strani Združenih narodov, kar onemogoča izvajanje preventivnih ukrepov. Njihova zaskrbljenost leži predvsem v tem, da bi zaradi sprejetja prvotno nesporne vloge OZN sčasoma bile soočene s postopoma bolj invazivnimi zahtevami.⁹⁵

Države se morajo zavedati, da zgodnja nacionalna akcija, usmerjena k lajšanju razmer, ki lahko vodijo k oboroženim konfliktom, z mednarodno pomočjo kolikor je le-ta potrebna, pomaga krepiti suverenost držav⁹⁶; posebni cilj delovanja je prav tako doseči prepričanje, da vlade, ki delujejo v skladu s svojo suvereno dolžnostjo razreševanja situacij, ki lahko vodijo k ogrožanju mednarodnega miru in varnosti, na miren način in v ta namen pravočasno pokličejo na pomoč Združene narode ali druge mednarodne akterje kot podporo v preventivnem delovanju, s tem omogočajo svojemu prebivalstvu najboljšo zaščito pred kasnejšim nezaželenim zunanjim vmešavanjem.⁹⁷

Številne odprte razprave o prevenciji konfliktov pod okriljem Združenih narodov so spodbudile države, da dajo podporo preventivnemu delovanju. Pri tem so nekatere poudarjale pomen osredotočenja na socialno- ekonomske vzroke konfliktov ter opozorile na pomen povečanja podpore razvoja držav. Druge so kot poglobljena področja za preventivno akcijo izpostavile promocijo človekovih pravic, dobro vladanje, vladavino prava ter demokracijo. Preventivno delovanje je bilo znova izpostavljeno kot primarno, uporaba sile pa kot legitimno skrajnje sredstvo za prevencijo množičnih kršitev temeljnih človekovih pravic ali drugih resnih groženj za mir.⁹⁸

⁹⁴ S. Mariko, *Containing conflict*, 2003, str. 165-166.

⁹⁵ K. M. Cahill, *Preventive diplomacy*, 2003, str. 222-223.

⁹⁶ K. Annan, *Prevention of armed conflict*, A/55/985 – 2001, str. 2.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.* par. 22.

4. PRIMER SITUACIJE V EVROPI: BELORUSIJA

Povezava med uporabo preventivne diplomacije in zasledovanjem ciljev kot so zaščita človekovih pravic in demokracija je postala v obdobju po hladni vojni vse bolj izrazita. Z namenom preprečevanja oboroženih konfliktov, preventivna diplomacija lahko predstavlja sredstvo zaščite človekovih pravic in ojačanja vladavine prava v kriznih situacijah. Obratno, lahko človekove pravice in demokracija služita preventivni diplomaciji kot barometer, ki nakazuje kako blizu krizni situaciji je neka družba.

Ta povezava je bila še dodatno poudarjena v poročilu generalnega sekretarja Varnostnemu svetu, v katerem je Kofi Annan izjavil: »Spoštovanje človekovih pravic in vladavine prava sta nujni komponenti naporov za doseganje dolgotrajnega miru. Sta podporna kamna dobrega vladanja«...»Demokracija da ljudstvu možnost udeležbe v družbi. Njene pomembnosti ne moremo preceniti, kajti dokler ljudstvo nima občutka udeležnosti, stanje trajnega miru ne bo mogoče in vzdržni razvoj ne bo dosežen«⁹⁹.

Tako skušajo tudi v primeru Belorusije, kjer oblast pod vladavino predsednika Lukašenka prehaja iz demokratične oziroma tiste na poti k demokraciji v avtoritarno, mednarodne in evropske organizacije in institucije promovirati človekove pravice in demokracijo. Glavna udeleženca tega procesa sta Svet Evrope v pravni dimenziji in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (v nadaljevanju OVSE) v politični dimenziji. Zlasti slednja igra centralno vlogo preko nudenja političnega ogrodja za oblikovanje standardov človekovih pravic in demokracije ter pomoči državi članici pri implementaciji teh standardov.

4.1. RAZLIČNA GLEDIŠČA IN AKTERJI

4.1.1. Lukašenkov režim

Aleksander Lukašenko vlada Belorusiji odkar je bil leta 1994 izvoljen za predsednika. Lukašenkovo predsedstvo lahko okarakteriziramo s tremi poglavitnimi političnimi cilji: intergacijo z Rusijo, ojačanjem predsedniške moči in potlačitvijo članov opozicije.

Novembra 1996 je Lukašenko začel z reorganizacijo državne politične strukture. Predlagal je sprejetje nove Ustave, ki bi razširila njegovo avtoriteto in podaljšala njegov mandat s petih na sedem let ter novo sestavo parlamenta, ki bi delno bil imenovan s strani predsednika oziroma

⁹⁹ K. Annan, Secretary-General Report to the UN Security Council, A/52/871-S/1998/381.

izbran s strani namestnikov lokalnih svetov, delno pa izvoljeni s strani ljudstva. Parlament je v tem obdobju razpravljajal o javni obtožbi (*impeachment*) zoper predsednika, ki je po njihovem mnenju skušal ustvariti diktaturo, kar je pripeljalo do političnih nestabilnosti v državi. V situacijo se je vmešala Rusija, ki je predlagala da se obe strani podvržeta ruski arbitraži, ki bi služila mirni rešitvi spora. Rusija je v ta namen poslala dva posrednika¹⁰⁰, ki naj bi pomagala v reševanju politične krize. Pomiritev ni uspela, Lukašenko pa se je za dosego svoje namere obrnil na ljudstvo in od njih zahteval podporo. Ne glede na vse nepravilnosti postopka, je večina nacije glasovala v prid Lukašenkovemu predlogu. Parlament se je strogo razdelil na podpornike predsednika in na njegovo opozicijo, tako da je poskus javne obtožbe propadel.

Avtoritarna narava beloruske vlade se je pokazala predvsem skozi kršenje človekovih pravic državljanov. Izjemno je bila omejena svoboda izražanja, mirni shodi so bili zatrti s politično silo,¹⁰¹ politično motivirane aretacije in priprtja pa so postale izredno pogoste¹⁰². Šikaniranje neodvisni časopisov, kar je bilo pogosto že pred Lukašenkovim režimom, se je nadaljevalo, številni časopisi so bili prepovedani, vlada pa je septembra 1999 celo izdala odlok o anuliranju registracije devetih neodvisnih časopisov.

Po besedah določenih avtorjev lahko glede na vse povedano politični režim v Belorusiji okvalificiramo kot diktaturo ali avtoritarni režim, OVSE, ki je omenjen kot eden pglavitnih akterjev pa se je odločil ne aplicirati tovrstne klasifikacije na Belorusijo. To je zato, ker OVSE smatra vse svoje države članice bodisi za demokratične države ali države, ki bi morale postati demokratične in se nikakor ne nagibati k kakšnemu drugemu političnemu režimu. Sama Lukašenkova vlada seveda zanika avtoritarnost režima, zagotavljajoč, da je »Belorusija na poti k demokraciji«¹⁰³.

¹⁰⁰ Viktorja Chernomyrdina, premierja Rusije in Gennadiia Selezneva, predsednika ruske Dume.

¹⁰¹ Na primer, 25 marca 2000, je petsto udeležencev mirnih demonstracij v Minsku aretiranih, med njimi tudi akreditirani diplomat, član OVSE-jeve Skupine za svetovanje in nadzor.

¹⁰² Aprila 1999 je izginila bivša predsednica nacionalne banke, Tamara Innikava, maja 1999, bivši minister za notranje zadeve Yuri Zakharenko, septembra 1999 pa namestnik predsednika Sveta predstavnikov (Supreme Soviet) Victro Gonchar, ki je izginil tri dni pred ratifikacijo ogrodja za delovanje novega Svetovalnega odbora in za katerega se enako kot za Zakharenka predpostavlja da je mrtev.

¹⁰³ Intervju z Yurijem Parfijanovichem, vodjo Oddelka za analizo in planiranje tujih političnih dogodkov Ministrstva za zunanje zadeva Belorusije, 6. december 2000, Minsk.

4.1.2. Razvoj vloge OVSE: konstruktiven pristop k reševanju situacije

4.1.2.1. Oblikovanje skupine za svetovanje in nadzor

OVSE¹⁰⁴ je vodilno mesto v Belorusiji, ki ga je pred tem zasedala Evropska unija¹⁰⁵, prevzela leta 1997. Od leta 1998 nadzoruje situacijo človekovih pravic ter poskuša promovirati demokracijo v državi. Takratni Predsednik urada OVSE, danski minister za zunanje zadeve, Niels Helveg, je podal konkretno iniciativo za promoviranje demokracije v Belorusiji z osnovanjem Skupine za svetovanje in nadzor (*Advisory and Monitoring Group*, v nadaljevanju AMG), katere delovanje je beloruska vlada sprva zavračala, na koncu pa je z OVSE sprejela kompromis, ki delo skupine omejuje na svetovanje in nadzorovanje. OVSE je s tem v državi dobila edinstven status: postalo je edina stalno prisotna večja mednarodna organizacija v Belorusiji, ki nadzoruje situacijo človekovih pravic, brez potrebe po vsakoletnem podaljševanju mandata.

Glede na Memorandum o razumevanju med OVSE in belorusko vlado, je AMG imel dve pomembni vlogi: pomagati beloruski oblasti pri promociji demokratičnih institucij in pri izpolnjevanju ostalih obveznosti, izhajajočih iz zahtev OVSE ter nadzor in poročanje o napredku tega procesa. Memorandum je nadalje določal »pravico OVSE in njenega osebja, da oblikujejo in vzdržujejo kontakte z vsemi nacionalnimi in lokalnimi oblastmi, kot tudi z vsako osebo, individualno ali v sodelovanju z drugimi, vključno z NGO-ji in mediji«.

AMG je v svojem mandatu soočen tako s pričakovanji s strani beloruskih državljanov, kot tudi s pritiski s strani beloruske vlade. Ta dvojni, po svoji vsebini nasprotujoči si mandat, odkriva pravo naravo in omejitve OVSE v Belorusiji¹⁰⁶. S svojo prisotnostjo ter majhno mero pritiska, ki ga je ustvarjal s svojimi izjavami, aktivnostmi in ostrimi protesti, sta bili moč in

¹⁰⁴ Je mednarodna organizacija za varnost. Ukvarja se z vrsto varnostnih vprašanj, med najpomembnejša štejejo: nadzor oborožitve, preventivna diplomacija, ukrepi za graditev zaupanja in varnosti, človekove pravice, demokratizacija, nadzor volitev ter ekonomska in okoljska varnost. OVSE, kot se organizacija imenuje od leta 1994 je danes največja regionalna varnostna organizacija na svetu, v njej pa sodeluje 56 držav iz Evrope, srednje Azije in severne Amerike.

OVSE izvira iz leta 1972. V tem letu se je pričel proces Konference o sodelovanju in varnosti v Evropi (KVSE), ki je leta 1975 privedel do sprejema Helsinške sklepne listine. V prejšnjem desetletju je bilo ustanovljenih več organov OVSE: Svet zunanjih ministrov, kot osrednji posvetovalni organ in Visoki svet. Ustanovljene so bile tudi tri stalne institucije: Sekretariat OVSE, Center za preprečevanje konfliktov ter Urad za svobodne volitve. Delovanje OVSE temelji na posvetovalnem pristopu k varnosti, poudarek je na konceptu t.i. kolektivne varnosti. Pomembne vloge prevzema tudi na kriznih območjih, kjer si misije OVSE prizadevajo za preprečevanje ali reševanje konfliktov, za pospeševanje političnih dogovorov ter krepitev civilne družbe in vladavine prava.

¹⁰⁵ Ta se je omejila na izvajanje ekonomskih sankcij.

¹⁰⁶ M. Noburu, *Containing conflict*, 2003, str. 102-103.

vpliv Lukašenka do določene mere vseeno omejena. Prisotnost takšne organizacije je poleg tega dajala Lukašenkovemu režimu »zunanjo« legitimnost, kar je izjemno pomembno v luči neprekinjenih ustavnih polemik, ki so politično razdelile Belorusijo in postavile pod vprašaj legitimnost Lukašenkovega mandata po letu 1999¹⁰⁷.

Ravno tedaj, v času predsedniških volitev, ko je opozicija brezuspešno skušala vpeljati protikandidata Lukašenku, je AMG v okviru svoje funkcije iniciral politični dialog med vlado in opozicijo v okviru katerega se je, kot je to bilo razvidno iz njegovega postopanja, kazala avtoritarna narava Lukašenkovega režima. Z namenom bolj uspešnega premagovanja ustavnega konflikta s pomočjo dialoga na parlamentarnih volitvah leta 2000, je OVSE obe strani pozval k mirnemu reševanju spora. Lukašenko je tedaj sprejel ambasadorja OVSE, Hansa-Georga Wiecka in pristal izpeljati proste, pravične in razpoznavne parlamentarne volitve. V odgovor na to, je AMG pripravil osnutek tripartitnega dialoga, na katerega je Lukašenko pristal po zavrnitvi priznanja njegove nove ustave s strani opozicije. Sledila so prva posvetovanja med vlado in opozicijo; med drugim so pokrivala vprašanje državno vodenih medijev. Ta proces gradnje zaupanja med dvema stranema je bil velikokrat suspendiran, kljub temu pa je rezultiral v podpisu protokola k sporazumu o »pogojih pristopa politične opozicije k državnim medijem«. Sporazum je Lukašenko kljub podpisu razveljavil. OVSE je v tem primeru uspel podtakniti dialog, a se je ta končal neuspešno¹⁰⁸. Beloruska vlada torej ni pokazala nobenega namena delovati niti v skladu s določbo lastne ustave, ki pravi da je: »vsakomur zagotovljena svoboda mišljenja, vere in izražanja« niti v skladu z normami in načeli OVSE, kljub vsej aktivnosti OVSE in kljub pritisku zahodnih držav¹⁰⁹.

Naslednji prigovor naperjen zoper Lukašenkov režim je vseboval zahtevo po spremembi stanja določenih zakonov, »ki bodisi niso bili sprejeti, bodisi so bili vključeni v zakonodajo na tak način, da je bila iz njih nadvse razvidna premoč predsednikove administracije«¹¹⁰. Tudi po spremembah, ki jih je na tej podlagi vpeljal Lukašenko, so bili zakoni še vedno nepopolni in

¹⁰⁷ Beloruska ustava je bile revidirana leta 1996, pod Lukašenkovimi navodili. Če se to ne bi zgodilo, bi Lukašenkov predsedniški mandat potekel leta 1999; vse od tedaj opozicija zahteva njegov odstop.

¹⁰⁸ *Ibid.* str. 104-105.

¹⁰⁹ V obdobju hladne vojne je helsinški režim takšno stanje označil kot »asimetrični režim« med vzhodom in zahodom. Obe strani sta se dogovorile spoštovati človekove pravice, a vzhodni blok ni spremenil svoje politike na tem področju, na konferenci OVSE je bilo med zahodnimi politike celo jasno sprejeto mišljenje, da od vzhodne strani ne pričakujejo radikalnih sprememb političnih sistemov. Kmalu za tem sta bila zahodno mnenje in diplomacija, pod vplivom diplomacije človekovih pravic, ki jo je izvajal predsednik Carter ter oblikovanja helsinške skupine s strani disidentov vzhodnega bloka, prisiljena posvečati vse več pozornosti situaciji človekovih pravic, četudi bi to uničilo videz popuščanja napetosti (»air of detente«).

¹¹⁰ *Ibid.* Str. 105. citat po: H.G.Wieck, The Advisory and Monitoring Group of the OSCE in Belarus, 2000, str. 54.

neskladni z mednarodnimi demokratičnimi standardi vključenimi v OVSE dokumentih. Na tem področju je torej OVSE dosegel le delni uspeh.

4.1.2.2. Oblikovanje OVSE Urada v Minsku

Konec leta 2002 je OVSE z belorusko vlado sklenil nov memorandum, v katerem je na podlagi nadaljnje pripravljenosti beloruske vlade sodelovati z OVSE sprejel odločitev, s katero je končal delovanje Skupine za svetovanje in nadzor in ustanovil OVSE Urad v Minsku (*OSCE Office in Minsk*), ki je začel delovati 1. januarja 2003. Naloge Urada so naslednje:

1. Pomoč beloruski vladi v nadaljnjem promoviranju gradnje institucij, v nadaljnji učvrstitvi vladavine prava in razvijanju odnosov z civilno družbo, skladno z načeli in obveznostmi OVSE.
2. Pomoč beloruski vladi v njenih naporih pri razvijanju ekonomskih in okoljskih aktivnosti.
3. Nadzor in natančno poročanje o napredku glede zgoraj omenjenih ciljev.

OVSE se je v memorandumu zavezal: izvrševati vse naloge na transparenten način, v tesnem sodelovanju in ob posvetovanju z beloruskimi oblastmi, v primeru prekoračenja proračuna pa izvajati projekte in programe potrebne za izvršitev nalog v okviru mandata, skladno z cilji OVSE in ob popolnem spoštovanju relevantnih postopkov OVSE.

Beloruska delegacija je ob memorandumu podala izjavo s katero je zahtevala, da se tudi tovrstni projekti in programi izvršujejo ob sodelovanju in s pristankom beloruske vlade, vse aktivnosti urada pa naj bodo vodene v skladu z načelom politične nevtralnosti in nevmešavanja v notranje zadeve Belorusije. Zahtevala je tudi prepoved sodelovanja vseh prejšnjih članov Skupine za svetovanje in nadzor ter vseh, ki so kakorkoli sodelovali pri aktivnostih, ki so bile usmerjene proti nacionalnim interesom Belorusije¹¹¹.

4.1.3 Zunanja politika zahodnih držav proti Belorusiji: pristop izvajanja sankcij s pritiski

Zahodne države so sicer kazale zanimanje za situacijo v Belorusiji, a ni nobena od njih močan ekonomski partner te države, kar je razlog za pomanjkanje močnejšega vpliva nad belorusko vlado. EU se je sprva pogajala z Lukašenkovim režimom in skušala po diplomatski poti doseči spremembe na področju zaščite človekovih pravic v tej državi, a ko ji ni uspelo

¹¹¹ http://www.osce.org/documents/pc/2002/12/846_en.pdf : decision No. 526 OSCE office in Minsk, PC Journal No. 429, december 2002.

Belorusijo napeljati na demokratični način postopanja, je implementirala diplomatske in ekonomske sankcije. Skrčila je vsebino ekonomskega programa sodelovanja¹¹², Svet ministrov EU pa ni želel podpreti beloruskega članstva v Svetu Evrope, suspendiral je bilateralne odnose na ministrski ravni in zamrznil EU programe za tehnično pomoč Belorusiji. Vse države članice EU so preklicale funkcije svojih ambasadorjev v letih 1998-1999, Parlamentarni zbor Sveta Evrope je suspendiral status »posebnega gosta« Belorusije v letu 1997, EU pa je kontinuirano zavračala vodenje kakršnihkoli političnih sestankov na visoki ravni.

Novembra 1999 je EU trojka¹¹³ obiskala Minsk in podpisala Dogovor o tehnični pomoči skupnosti neodvisnim državam (*Technical Assistance for Commonwealth of Independent States*, TACIS), ki je vseboval tudi poudarek na pogajanjih za svobodne volitve. S tem so zahodne države združile dva pristopa – sankcije in pomoč – na način, ki pospešuje uvajanje izboljšav v situacijo v Belorusiji¹¹⁴.

EU je imela pomembno vlogo tudi pri zadnjih beloruskih predsedniških volitvah marca 2006, pri čemer je bila podprta tudi s strani ZDA. Tako EU kot ZDA sta zahtevali svobodne in pravične volitve. Pred marcem 2006 sta sprejeli številne ukrepe za podporo civilne beloruske družbe. Specialni konzorcij za množična sredstva obveščanja, financiran s strani EU je preko oddajanja neodvisnih radijskih in televizijskih programov v beloruskem in ruskem jeziku, skušal ponuditi ljudstvu alternativo državno kontroliranim medijem. ZDA agencija za mednarodni razvoj (*US Agency for International Development*), se je v tem času osredotočila na podpiranje civilne družbe in ukvarjanje z nekaterimi poglobitimi problemi kot je na primer močno prisotna trgovina z ljudmi. Po razglasitvi ponovne izvolitve Lukašenka sta uvedli prepoved izdajanja viz vsem ključnim predstavnikom Lukašenkovega režima, poleg tega pa sta zamrznila vse njihovo premoženje.

EU ima v Belorusiji tudi posebnega predstavnika za človekove pravice, Michaela Matthiessena, ki mu je bil vstop v Belorusijo v letu 2006 prepovedan¹¹⁵.

¹¹² Ekonomsko sodelovanje je bilo avtorizirano na podlagi Pogodbe o partnerstvu in sodelovanju (*Partnership and Cooperation Agreement*), ki je bila podpisana leta 1995.

¹¹³ Sestavljena iz bivših, sedanjih in bodočih predsednikov EU.

¹¹⁴ M. Noboru, *Containing conflict*, 2003, str. 105-107.

¹¹⁵ <http://hrw.org/englishwr2k7/docs/2007/01/11/belaru14847.htm> : Human Rights Watch: report for 2006.

4.1.4. Vloga Rusije: pristop selektivne intervencije

Edinstvena pozicija Rusije ter njen ekonomski¹¹⁶, socialni¹¹⁷ in politični¹¹⁸ vpliv na Belorusijo, ji omogočajo igrati eno od pglavitnih vlog pri reševanju situacije v tej državi. Belorusija je v mnogih aspektih odvisna od Rusije, kar slednji daje vsaj določeno prednost pri vplivanju na belorusko politiko.

Rusija je kljub temu svoj vpliv uporabila v izredno majhnem številu situacij; že omenjenem posredovanju med predsednikom Lukašenkom in opozicijo v času ustavne krize leta 1996, ter pri doseganju kompromisa med OVSE in belorusko vlado glede oblikovanja Skupine za svetovanje in nadzor leta 1998.¹¹⁹

Njen vpliv v končni verziji lahko pomeni tudi sredstvo za podporo Lukašenka in ne sredstvo preprečitve konflikta ali vpeljave demokracije. Tako so na primer na parlamentarnih volitvah leta 2000, na podlagi Lukašenkove zahteve, predstavniki 28 držav- vključno z državami članicami *Commonwealth for Independent States* (CIS), večinoma predstavljenih s strani Rusije, služili kot nadzorniki volitev, ki so na koncu, v nasprotju z mnenjem mnogih mednarodnih ter nevladnih organizacij, zaključili, da so bile volitve speljane pravilno. Urad za demokratične institucije in človekove pravice OVSE je tedaj zaključil, da: »parlamentarne volitve v Belorusiji niso ustrezala mednarodnim standardom za izpeljavo demokratičnih volitev, vključno s standardi formuliranimi v Kopenhaškem dokumentu iz leta 1990«. Vsi so bili mnenja da so CIS standardi izjemno nizki ter se v tem vidiku izjemno razlikujejo od standardov OVSE.

Kljub pomanjkljivostim te opcije, še vedno obstaja možnost vpliva Rusije na vpeljavo demokracije in izboljšanja spoštovanja in varstva človekovih pravic v Belorusiji. To se lahko zgodi zlasti v primeru pritiska zahodnih držav na Rusijo, kar bi lahko bil celo najbolj efektiven način izboljšanja celotne situacije¹²⁰.

¹¹⁶ Tu je povezava na področju trgovine očitna, saj več kot 70% vse zunanje trgovine Belorusija opravi z Rusijo, ima pa ravno tako proti Rusiji znaten dolg.

¹¹⁷ Na tem področju je prišlo do rusifikacije, že v 70-ih letih ni bilo več nobene beloruske šole, procent ljudi, ko govorijo belorusko se iz desetletja v desetletje zmanjšuje.

¹¹⁸ V politični dimenziji je potrebno omeniti dogovor, s katerim sta državi decembra 1999 oblikovali konfederacijo.

¹¹⁹ Glede na to, da se je zavedala ambicij, ki jih ima NATO po širitvi vse do Ukrajine, je Rusija dala prednost krepitvi OVSE-jeve sposobnosti reševanja varnostnih vprašanj v regiji. (M. Noburu, *Containing conflict*, 2003, str. 102. citat po: Intervju z ambasadorjem Hansom-Georgom Wicjcom, vodjo OVSE-jeve Svetovalne in nadzorovalne skupine v Belorusiji, 30 marec 2000).

¹²⁰ M. Noburu, *Containing conflict*, 2003, str. 110-113.

4.1.5. Vloga nevladnih organizacij: pristop s transnacionalnim sodelovanjem

Z večjim sodelovanjem med NGO-ji skozi tehnično pomoč, urjenje in dnevno izmenjavo informacij, bi skupnost NGO-jev lahko pridobila zaupanje in večji vpliv nad ljudstvom Belorusije. Ta koncept ima seveda svoje omejitve. Prva je ta, da NGO-ji ne morejo uspešno delovati v kolikor samo ljudstvo ni pripravljeno delovati in sodelovati z njimi. Druga ovira je ključni pomen prostega pretoka informacij, ki v Belorusiji nikakor ni zagotovljen. Državno vodeni mediji v Belorusiji imajo v rokah toliko moči, da konstantno kontrolirajo politične informacije in vodijo politične kampanje proti opoziciji. Državni časopisi uživajo vladno podporo in veliko večjo naklado kot neodvisni¹²¹. Te omejitve onemogočajo cirkulacijo informacij o oziroma med opozicijo, vključno z informacijami NGO-jev.

Kljub temu je takšno sodelovanje vzpostavljeno med Moskovsko-helsinško skupino (Moscow Helsinki Group) in beloruskimi NGO-ji za varstvo človekovih pravic v obliki šolskih programov o človekovih pravicah vodenih s pomočjo zahodne finančne podpore. Ta nevladna povezava med Moskvo in Minskom lahko utrdi pot bolj drastičnim izboljšavam na področju človekovih pravic. Povečana interakcija med NGO-ji poteka vzporedno s pomikom proti belorusko-ruski unifikaciji, kar jo dodatno opravičuje, podpora človekovim pravicam pa z njeno pomočjo dobiva »nevtralen« videz, kar onemogoča klasifikacijo tega delovanja kot »zahodnjaškega«¹²².

Tudi OZN je zaradi vse hujših kršitev človekovih pravic v Belorusijo poslal Posebnega poročevalca OZN za človekove pravice (*UN Special rapporteur on Human Rights*), Adriana Severina, katerega dostop v državo je Lukašekova administracija kontinuirano zavračala. Severin je zato situacijo človekovih pravic v Belorusiji bil prisiljen ocenjevati iz sosednjih držav. V obdobju po predsedniških volitvah marca 2006, je Severin skupaj s šestereo drugih neodvisnih strokovnjakov OZN opozoril na alarmantno stanje glede velikega števila kršitev človekovih pravic, zlasti svobode do izražanja, svobode združevanja, vodenja pravičnih sodnih postopkov, fizične in mentalne integritete posameznikov ter svobodne izbire. Zahtevali so neodvisno in pošteno preiskavo vseh navedenih kršitev. Severin je septembra 2006 OZN-ovi Komisiji za človekove pravice poslal zelo kritično poročilo, v katerem je izrazil skrb

¹²¹ Ta nadzor nad masovnimi mediji v politične namene je legitimiran z Zakonom Republike Belorusije o tisku in drugih masovnih medijih, sprejetim leta 1995. Zakon predpisuje, da se mediji ne smejo uporabiti v namene »razširjanja informacij, ki imajo namen očrniti spoštovanje in dostojanstvo predsednika R Belorusije ali vodij državnih organov, katerih status je bil priznan z Ustavo R Belorusije«, (citat: Article 5 of the Law of the Republic of Belarus on the Press and Other Mass Media, M. Noboru, Containing conflict, 2003, str. 115).

¹²² M. Noboru, Containing conflict, 2003, str. 113-115.

zaradi stalnega poslabšanja situacije človekovih pravic. V poročilu je pozval vlado da z omenjenimi kršitvami preneha in pravično kaznuje vse v to vpletene¹²³.

4.2. SKLEP

Vsak od omenjenih akterjev ne more sam rešiti situacije v Belorusiji; za to je potrebno sodelovanje med vsemi njimi. Zlasti veliko bi lahko s spremembo svoje politike dosegla Rusija, poleg nje pa bi na usmeritev Belorusije na pot demokratizacije lahko vplivale tudi spremembe v Evropi, ki svoje meje pomika proti vzhodu, tako da se tudi Belorusija nahaja na območju blizu tistim, ki uživajo koristi iz Evrope izhajajočih ekonomskih prosperitet in varnosti, kar bi nenazadnje lahko imelo pozitiven vpliv na sedanjo situacijo v tej državi.

Vprašanje, ki ostaja je naslednje: Ali lahko popolna demokratizacija pripomore k preprečitvi potencialnega konflikta? To vprašanje je povezano z že prej omenjenim asimetričnim režimom in nepripravljenostjo oblasti države pristati na in zadovoljiti standarde zahoda. Po mnenju beloruskega Ministrstva za zunanje zadeve: »demokracija postane le eno izmed orožij zahodnih držav s katerim pritiskajo na Belorusijo. Hladna vojna še vedno obstaja v mnogih točkah področja OVSE zaradi aktivnosti zahodnih držav«. S tem je mislilo na idejo »varnosti skozi demokracijo« in »demokracijo kot trdno bazo varnosti le v primeru, ko je ta enaka in enakopravna«. Ti argumenti predstavljajo idejo, da mora demokracija napredovati in se razviti na svoj način v vsaki družbi in da nobena ne more »uvažati« demokracijo iz druge države. To je v očitnem neskladju z vseobsežno naravo zahodne preventivne diplomacije, ki želi vpeljati demokracijo v vse države, za katere meni, da je to smotno.

Drugo vprašanje je: Ali »klavzulo o demokraciji« za preprečitev konflikta v tem primeru sploh potrebujemo? Belorusija ima majhno moč in praktično nobenega namena iniciative vojaških konfrontacij s sosednjimi državami. Končala je s transportom nuklearnega orožja v Rusijo, ratificirala Comprehensive Test Ban Treaty iz leta 2000 in s sosednjimi državami podpisala pogodbe o potrditvi državnih meja. Mednarodna skupnost seveda čuti določeno mero nelagodja ob pogledu na razširitev izvoza orožja, obstoj rednih civilnih soočenj med Belorusi in Iranci, vzdrževanje ekonomskega sodelovanja z Irakom kljub sankcijam OZN ter njeno vojaško združitve z Rusijo. Kljub temu obstaja vsesplošni konsenz tako znotraj države, kot v

¹²³ <http://hrw.org/englishwr2k7/docs/2007/01/11/belaru14847.htm> : Human Rights Watch: report for 2006.

mednarodni skupnosti, da konflikti znotraj države ali teritorialni konflikti ne bodo nastali vse dokler je na oblasti Lukašenko¹²⁴.

Gradnja demokratičnih institucij in spoštovanje človekovih pravic sta pomembna pogoja za ustvarjanje dolgoročno stabilne po-konfliktne družbe. Pred konfliktom pa indikatorji demokracije in človekovih pravic nujno ne funkcionirajo kot dober zunanje-opozorilni sistem. Kot je to razvidno iz beloruskega primera, potlačitev človekovih pravic in demokracije nujno ne vodita do konflikta¹²⁵.

5. PRIMER SITUACIJE V AZIJI: BURMA / MYANMAR¹²⁶

5.1. ZGODOVINA REŽIMA

Burma je pridobila neodvisnost izpod kolonialne vladavine Velike Britanije leta 1948, za kar je bil zaslužen predsednik takratne največje stranke Antifašistične ljudske lige za svobodo (*Anti-Fascist People's Freedom League - AFPFL*), Aung San¹²⁷. Stranka je tudi po atentatu na Aung Sana zmagovala na volitvah vse do leta 1960, ko je na volitvah zmagal U Nu, bivši premier Burme. Ta je formiral *Pyidaungzu* vlado (Vlado unije). To obdobje demokracije je prekinil državni udar generala Ne Win-a marca 1962. Prišlo je do spreobrnitve v diktaturo, vojaška odredba revolucionarnega sveta je ukinila vse politične stranke v državi, tako da je Socialistična programska stranka Burme (*Burma Socialist Programme Party – BSPP*) pod Ne Win-om postala edina politična stranka v državi, s tem uvajajoč enostrankarski sistem. Sledil je referendum o ustavi¹²⁸, ki je potrdil obstoj enotne države in zanikal obstoj tudi skromne samouprave regij, v katerih živijo manjšine. Vse od tedaj, je ljudstvo te multi-etnične države živelo pod sukcesivnimi vojaškimi režimi, ki so gojili avtoritativne in izolacionistične

¹²⁴ M. Noboru, *Containing conflict*, 2003, str. 122-124.

¹²⁵ *Ibid.* Str. 126.

¹²⁶ Država se je vse do državnega udara leta 1988 imenovala Unija Burme (*Union of Burma*), nato pa jo je nova vojaška vlada preimenovala v Unijo Mjanmara (*Union of Myanmar*).

¹²⁷ Januarja 1947 sta Aung San in britanski premier Clement Attlee podpisala sporazum, ki Burmi zagotavlja neodvisnost v roku enega leta. Na tiskovni konferenci v Delhiju je Aung San izjavil, da Burma želi popolno neodvisnost, ne statusa dominiona ter da Burma nima nobenih zadržkov glede doseganja takšnega statusa na miren ali nasilen način. Dva tedna kasneje je na konferenci v Panlongu skupaj s predstavniki drugih nacionalnih skupin podpisal dogovor ter s tem izrazil podporo in solidarnost za združeno Burmo.

¹²⁸ V času priprav na referendum, so bile na predlog državne komisije za oblikovanje osnutka ustave, formirane skupine uglednih oseb, ki so z namenom pridobivanja predlogov in mnenj ljudstva, krožile po državi. Malo verjetno je, da so te osebe od ljudi uspele pridobiti zaupanje; pomen procesa je bil v potrditvi legitimnosti dokumenta s sodelovanjem ljudskih množic, ne glede na to, kako ponarejen je ta proces v resnici bil (D. I. Steinberg, *Turmoil in Burma*, 2006, str. 183).

ideologije. Neuspeli revoluciji in uspešnemu državnemu udaru leta 1988, so sledile volitve, ki jih je vladajoča oblast, stranka Obnovitvenega zbora za državno pravo in red (*State Law and Order Restoration Council – SLORC*), percipirala kot obvezne za zagotovitev legitimnosti državnega udara in ublažitev nezadovoljstva v zvezi z velikim številom umorov v tem času. Menili so, da bodo s spodbujanjem povečanja števila strank, še vedno ohranili oblast in zaščitili svoje interese, glavne obveznosti, ki iz vodenja za njih izhajajo pa bodo postale manj obremenilne. Ko je kljub močni kontroli predvolilnih kampanj¹²⁹ z ogromno prednostjo zmagala glavna opozicijska stranka Nacionalna liga za demokracijo (*National League for Democracy – NLD*) pod vodstvom Aung San Suu Kyi, vladajoča stranka, ki se je naknadno, leta 1997 preimenovala v Državni zbor za mir in razvoj (*State Peace and Development Council – SPDC*), ni želela sprejeti rezultatov volitev. Že pred koncem volilnega procesa je sicer poudarjala potrebo po postopnemu prenosu oblasti na zmagovalca in nadaljevanju lastne prisotnosti v vladi vse do sprejetja in priznanja nove ustave, a se je po zmagi opozicije in takojšnjemu soočenju le-te z režimom, odločila previdno a hkrati javno ignorirati izid, voditeljico zmagovalne stranke pa postaviti pod šestletni hišni pripor¹³⁰. Kljub številnim dogovorom o prekinitvi ognja, ki so jih sredi devetdesetih let sklenili s poglavitnimi etničnimi skupinami, se soočenja vojaškega režima, vodenega s strani generala Than Shweja, s temi skupinami, ki si želijo avtonomijo, nadaljujejo. Takšna soočenja seveda niso prinesla trajne rešitve in mednarodna skupnost ostaja globoko vznemirjena zaradi pomanjkanja napredka v Mjanmaru, posebno glede situacije človekovih pravic¹³¹. Na konfliktnih področjih se še naprej pojavlja zloraba človekovih pravic v oblikah prisilnega dela za potrebe burmanskih vojaških enot, mnogoštevilnih pobojev vseh, ki nasprotujejo režimu, prisilnega rekrutiranja otrok v vojsko. Ropanja civilne populacije za pridobitev denarja, hrane in ozemlja s strani vojske se nadaljuje. Množice ljudi so bili ugrabljeni in prisiljeni sodelovati pri vojaških operacijah, pripadniki opozicijskih strank pa aretirani in podvrženi mučenjem v zaporih¹³².

¹²⁹ Štetje glasov je bilo popolnoma pravično, vodenje kampanj pred volitvami pa ne: Aung San Suu Kyi je bila julija 1989 postavljena pod hišni pripor, tako da ni mogla niti sodelovati v zadnjih fazah politične kampanje ali se potegovati za mesto v vladi. Ker je bila uveljavljena cenzura, so bile opozicijske politične stranke onemogočene razdeljevati promocijske materiale ljudstvu; ker pa je bila Burma država, kjer so se informacije veliko hitreje širile z govoricami oziroma ustno, kot pa preko uradnih kanalov, so bili ljudje seznanjeni z dejanskim stanjem preko alternativnih občil (*Ibid.* str. 185).

¹³⁰ *Ibid.* str. 180-187.

¹³¹ H. Toshiya, *Containing conflict*, 2003, str. 88-89.

¹³² Tako se na primer v državi San, nadaljuje ujetništvo vodij Sanske nacionalne lige za demokracijo (SNLD). Aretirani so bili leta 2005, eden od pripadnikov je leta 2006 v zaporu zaradi okrutnega ravnanja umrl. SPDC nadaljuje z napadi na SNLD; za te potrebe rekrutira in sodeluje z številnimi etničnimi skupinami s katerimi je sklenila premirje. Te etnične skupine financirajo svojo oborožitev samostojno, preko sodelovanja v trgovini z nezakonitimi drogami (<http://hrw.org/englishwr2k7/docs/2007/01/11/burma14865.htm> : Human rights watch, report on the events of 2006).

5.2. LEGITIMNOST REŽIMA IN ODZIVI MEDNARODNE SKUPNOSTI

Mobilizacija mnenja mednarodne skupnosti za podporo Nacionalne lige za demokracijo in priznanje izida volitev leta 1990, so pomemben primer enega od aspektov procesa globalizacije. Boj za svobodo Aung San Suu Kyi, Nobelove nagrajenke, je postal ne samo znamenitost, temveč tudi personifikacija vseh problemov te države, kar močno negativno vpliva na legitimnost vladajočega režima v tujini.

Kljub temu, mednarodne organizacije in države pristopajo k problemu te države manj z namenom doseganja tega, kar je smatrano za zaželeno v smislu stremjenja k notranji rasti v političnih in ekonomskih institucijah, bolj pa z namenom varovanja nacionalnih interesov vsake posamične zunanje države skozi njeno politiko proti Burmi/Mjanmaru. Tako Kitajska vidi v Burmi pomembno strateško točko v južni in jugovzhodni Aziji; zato ne čuti teženj po oblikovanju demokratične Burme. Japonska na drugi strani, v Kitajski vidi močnega nasprotnika in zato zavzema drugačno politiko; k temu pritiskajo tudi Združene države Amerike (ZDA), ki uveljavljajo svoj vpliv skozi pritisk na japonsko Ministrstvo za zunanje zadeve, medtem ko ekonomsko orientirana ministrstva in privatni posli skušajo zopet spraviti v pogon japonske programe pomoči Mjanmaru.

Predvsem zaradi močnih in dobro organiziranih lobijev, ki se ukvarjajo s situacijo človekovih pravic ter zaradi birokratskih mehanizmov Ministrstva za zunanje zadeve, ki to situacijo nadzorujejo, je bila politika ZDA usmerjena proti priznanju izida volitev leta 1990 in močnemu nasprotovanju trenutnega stanja; v ta namen je uvedla sankcije za vse morebitne prihodnje investicije v Burmo, prepoved izvoza produktov iz Burme v ZDA, prepovedala opravljanje kakršnihkoli bančnih transakcij preko bank ZDA ter izdajo viz visokim predstavnikom vojaškega režima in njihovim družinam. ZDA je napovedala nadaljevanje takšnih sankcij, vse dokler demokratično izvoljena vlada v Burmi ne bo zahtevala njihove umaknitve¹³³.

Tudi EU je Burmi naložila številne sankcije, ki po svoji naravi niso tako stroge kot tiste ZDA. Vodilna država je pri tem Velika Britanija, medtem ko druge menijo, da z izključitvijo dialoga z Burmo ne bo dosežen poglobitveni cilj: liberalizacija ljudstva¹³⁴.

¹³³ ZDA torej zahtevajo predajo vojske pod pritiskom, nekaj kar oblast v Burmi, glede na zgodovinsko dogajanje v tej državi, ne bo storila. Eden od generalov Burme je celo izjavil, da se bo Burma uprla ZDA in ne bo popustila pod njihovim pritiskom.

¹³⁴ D. I. Steinberg, *Turmoil in Burma*, 2006, str. 189-192.

Azijska regionalna organizacija ASEAN¹³⁵ je zaradi situacije v Burmi pod velikim pritiskom. Vse odkar je Burma leta 1997 postala njena članica, njeni problemi postavljajo v zadrego druge države članice. Politika ASEAN temelji na načelih ne-konfrontacije med državami članicami in izogibanju vmešavanja v notranje zadeve katerekoli države. Kljub temu je v določenem obdobju, pod vodstvom tajskega zunanjega ministra Surin Pitsuwana in demokratsko vodene vlade te država ubrala radikalnejše in na intervenciji temelječe stališče (to je bilo naslovljeno »fleksibilna vključenost«, za razliko od sicer tradicionalnega, med ASEAN državami sprejetega izraza »ustvarjalna vključenost«) v katerem je predstavila mnenje, po katerem oblasti Burme ne samo kršijo, temveč tudi zaničujejo vse norme pod katerimi ASEAN deluje. Ta politika Tajske se je pod naslednjo administracijo spremenila. Za njo je bila značilen težaven vojaško-vojaški odnos z oblastmi Burme.

Leta 2004 se je nekaj članov parlamenta ASEAN-a sestalo, da bi spregovorili o situaciji v Burmi. Nekateri izmed predlogov so vključevali tudi izključitev Burme iz ASEAN v kolikor ne pride do resnih reform v državi. Kljub temu, da je to predlagala zgolj manjšina ki podpira opozicijo, služi ta sestanek kot indikator, da situacijo v Burmi za zelo občutljivo štejejo tudi k ne-konfrontaciji usmerjene države. General Khin Nyunt, predstavnik vojaške diktature v mednarodnih odnosih, je ASEAN prosil za čas za uvedbo sprememb na političnem področju. Minimalni standardi, ki bi bili po mnenju ASEAN sprejemljivi vključujejo oblikovanje nove Ustave s strani Državnega zbora skupaj z razpisom referendumu o njenem sprejetju. Vojaška oblast je obljubila ne le razpis novih volitev, temveč tudi t.i. »disciplinirano demokracijo«, ki naj bi vključevala večstrankarski sistem, v katerem bi država imela primarno kontrolo nad političnim procesom. *Junta* (vojaška avtoriteta) je z oblikovanjem nove ustave začela maja 2005, a ta ni niti prispevala kredibilnega političnega procesa, ki bi vodil k bolj reprezentativno oblikovani vladi, niti predstavila načina za nacionalno pomiritev. Sam zbor vključuje le pod strogimi pravili in s strani režima izbrane posameznike, prepovedane so proste in odprte debate, izključeno pa sodelovanje demokratične opozicije Burme in poglobitnih etničnih manjšin. Določeni predstavniki opozicijskih strank in etničnih manjšin s katerimi je vojaška oblast dosegla ustavitev ognja v procesu sicer sodelujejo, a je veliko več takšnih, ki so iz procesa izključene. V kolikor sam zbor ne postane bolj reprezentativen in kredibilen, lahko služi zgolj interesom ozke skupine posameznikov, ki sedaj okupirajo vodilna mesta v državi.

¹³⁵ Je združenje jugovzhodnih azijskih držav. Nastalo je v času vietnamske vojne, z namenom zagotovitve boljše komunikacija med državami v regiji in večje stabilnosti. Nastal je sporazum o prijateljskih odnosih in medsebojnem sodelovanju. Velja *The Asian way*; princip po katerem se cilji, ki vključujejo zmanjševanje napetosti in mirno reševanje sporov, dosega s pomočjo stalnih zasedanj, sestankov in kontinuiranega dialoga.

Brez spremembe v politiki, se situacija v državi lahko zgolj še poslabša, kar ima lahko slab vpliv na sosednje države in celotno jugovzhodno azijsko regijo¹³⁶.

Na OZN Burmo veže posebna dediščina - U Thant, sekretar U Nu-a in kasnejši ambasador te države v OZN, je leta 1961 postal tretji generalni sekretar OZN.

Odkar je leta 1988 *Junta* prišla na oblast, se OZN, posebno ECOSOC, letno loteva primera Burme, zahtevajoč liberalizacijo in pozitivne spremembe. V svojih objavah ECOSOC sicer z dobrodoščico sprejema določene izboljšave, kot so na primer osvoboditev nekih 19.000 zapornikov (od katerih je le nekih 100 bilo političnih), ustanovitev posebnega odbora za preprečevanje rekrutiranja otrok vojakov, ustavitve ognja, oblikovanje predpisov, ki dopuščajo prost vstop Rdečemu križu, izraža pa resno zaskrbljenost nad sistematičnimi kršitvami človekovih pravic, onemogočenjem dostopa posebnim predstavnikom OZN, trpinčenjem članov NLD, kontinuiranim priporom Aung San Suu Kyi in njenega namestnika U Tin Oo ter številnimi izvenpravnimi poboji, zaradi česar poziva vlado, da vzpostavi demokracijo in prizna izid volitev leta 1990.

Predstavnik Burme v OZN je v svojem odgovoru na poročilo poudaril dosežke vlade kot so sedemnajst ustavitve ognja, razvoj infrastrukture, oblikovanje posebnega odbora za preprečevanje rekrutiranja otrok vojakov, uvod v izobraževanje o človekovih pravicah v srednjih šolah ter pozitivni programi za zdravstvo, izobraževanje in izboljšanje položaja žensk. Poudaril je tudi dosežke programov proti drogi ter se pritožil zaradi uporabe termina »sistematično kršenje človekovih pravic«. Znotraj sistema OZN so poročevalci o človekovih pravicah zadolženi za nadzor nad situacijo človekovih pravic v Burmi, nekateri med njimi so v državi pridobili omejen dostop, drugim pa je vstop prepovedan. Poročila o človekovih pravicah s strani teh predstavnikov, zadnji med njimi je bil Paulo Sergio Pinheiro, obsojajo režim. Leta 2000 je takratni generalni sekretar, Kofi Annan, kot svojega posebnega predstavnika v Burmo poslal Raztali Ismaila; ta se je vse do leta 2004 sestajal z Aung San Suu Kyi - izjemno je tudi pripomogel k njeni kratkotrajni izpustitvi iz hišnega pripora leta 2002 – po letu 2004 pa je bil tako Pinheiru kot Razaliju dostop v Burmo prepovedan¹³⁷. Podsekretar za politične zadeve OZN, Ibrahim Gambari, je bil edini visoki predstavnik OZN na obisku v Burmi. Na tem

¹³⁶ D. I. Steinberg, *Turmoil in Burma*, 2006, str. 193-195.

¹³⁷ Pinheirevo zadnje poročilo Generalni skupščini OZN je vsebovalo podatke o kontinuiranih onemogočanju izvajanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin s strani političnih nasprotnikov vladajoče stranke, branilcev človekovih pravic in žrtev, katerih človekove pravice so bile zlorabljene. Razali se je januarja 2006 zaradi prepovedi dostopa v Burmo odpovedal svoji funkciji posebnega predstavnika.

obisku leta 2006 mu je bil dovoljen sestanek z Aung San Suu Kyi¹³⁸, sestal se je tudi s predstavniki vojaškega režima¹³⁹. Z njegovim obiskom, je prišlo so nadaljevanja opravljanja dobrih uslug s strani OZN, usmerjenih zlasti na doseganje napredka na štirih, za izboljšanje situacije človekovih pravic, demokratično reformo in doseg pomiritve v Burmi kritičnih področij in sicer: izpustitev političnih zapornikov, bolj odprt in kredibilen proces oblikovanja ustave, ustavitve izvajanja vojaških vaj, ki škodujejo civilistom in omogočitev varne in neovirane preskrbe s humanitarno pomočjo. Ob tem obisku je izjavil, da »samo konkretni napredek (na vseh omenjenih področjih) priča o pomenu kontinuirane diplomatske angažiranosti«¹⁴⁰.

Decembra 2005 je Varnostni svet OZN skliceval sestanke z namenom razprav o situaciji v Burmi in pridobivanja odgovora na vprašanje ali ta država predstavlja grožnjo za mednarodni mir. Septembra 2006 so ZDA končno uspele situacijo v Burmi vključiti v formalni dnevni red seje Sveta, a je nasprotovanje Kitajske in Rusije preprečilo vse poskuse sprejetja resolucije o tem vprašanju. Zaradi obtožb o izvajanju prisilnega dela, je tudi delovanje Mednarodne organizacije za delo (v nadaljevanju MOD) na področju Burme izjemnega pomena¹⁴¹. Zaradi mednarodnih pritožb vezanih na to zlorabo oblasti, je MOD Burmi zagrozila z izključitvijo, v kolikor se situacija ne spremeni. Oblasti Burme so nato dovolile vstop predstavnika MOD. Kljub določeni stopnji napredka, je potrebno storiti še veliko, tako da to sporno vprašanje še vedno ostaja pod drobnogledom¹⁴².

Angažiranost ZDA je razvidna tudi iz malo znane odločbe: ZDA Akta za podporo zunanjim zadevam (*U.S. Foreign Assistance Act*) morajo biti vsi projekti, ki jih v Burmi izvršuje UNDP odobreni s strani Aung San Suu Kyi in njene stranke. S tem so sprožena številna resna pravna vprašanja glede legalnosti nadzora notranje politike OZN s strani ZDA in vprašanje pri kateri vladi so diplomati ZDA akreditirani¹⁴³.

¹³⁸ Njen hišni pripor je bil nemudoma po obisku maja 2006 podaljšan.

¹³⁹ D. I. Steinberg, *Turmoil in Burma*, 2006, str. 196-197.

¹⁴⁰ <http://www.un.org/apps/news/search.asp>: Seeking democracy's return to Myanmar.

¹⁴¹ Vladajoči režim obstoj prisilnega dela zanika; opisuje ga kot prostovoljno delo, ki je za opravljanje civilnih del v Burmi že tradicija.

¹⁴² MOD je zahtevala od SPDC da preneha z obtožbami proti državljanom Burme, ki prijavljajo primere prisilnega dela MOD-u. Lansko leto so bile obtožbe proti dvema državljanoma Burme, Su Su Nway in Aye Myint opuščene; kljub temu se pregon tistih, ki posredujejo informacije MOD-u nadaljuje.

¹⁴³ Pod členom 14 Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih so ambasadorji akreditirani pri šefih držav, odpravniki poslov pa pri Ministrstvu za zunanje zadeve. Tako da je vprašanje ali ZDA, ki imajo odpravnik poslov v Rangunu prepoznavajo *de iure* in *de facto* oblast SPDC v Mjanmaru.

5.3. PERSPEKTIVE DELOVANJA V PRIHODNOSTI

Na mnogo načinov lahko Burma služi kot testni primer o možnostih in omejitvah preventivne diplomacije. To državo prevevajo številni vzroki za konflikt, etnični in drugi, najbolj opazno v notranji politiki. Medtem ko vojaški režim temelji na politiki represije, so protestna gibanja široko razširjena, mednarodna pozornost pa močno usmerjena na pomoč pri prevenciji poslabšanja lokalne situacije; vprašanje je le ali bo za to našla primerna sredstva in reagirala pravočasno.

Resen razkorak med načini obravnavanja situacije s strani zahodnih in azijskih držav, je le eden od indikatorjev za negotovost glede uspešne rešitve situacije. Zahodne države so namreč že zelo zgodaj nakazale potrebo po uvajanju demokracije in spoštovanja človekovih pravic v to nemirno državo, politika azijskih držav pa (kljub notranjemu neskladju) kaže na večjo rezerviranost. Pomanjkanje tradicije demokratične vladavine nedvomno predstavlja velik problem, a drugi strukturni vzroki, kot so sovražnost v odnosu do bivših zahodnih kolonialističnih velesil, etnično razdeljena družba in boj za moč v političnem vrhu, predstavljajo dodatno oviro v procesu razrešitve problemov te države. Z drugimi besedami, predpisovanje strogih standardov demokracije in človekovih pravic ne bo razrešilo problemov; potreben je bolj balansiran, multidimenzionalen pristop.

Ena izmed možnosti, h kateri so se zatekli Združeni narodi je stremljenje k porazdelitvi moči in pobuda za razvoj dialoga med vladajočo stranko in zatrto opozicijo, ki naj bi vodil k že omenjenem bolj reprezentančno sestavljenem državnem zboru. Že od začetka, je bilo jasno, da bo od začetne faze gradnje zaupanja (*confidance building*) do končnega dogovora preteklo veliko časa. Namen ni povrniti državo v čas volitev leta 1990, temveč ponovno oblikovanje zbora skozi posredovanje. Ta neposreden stik (endogen poskus s strani direktno vključenih strank, s pomočjo ob podpori s strani OZN) naj bi po pričakovanjih pripeljal do pragmatičnega izida ter oblikovanja sporazuma o porazdelitvi moči (*power sharing arrangement*). Ta proces, ki se je začel leta 2000 je obljubljal veliko, a se do sedaj ni spremenilo veliko. Določeni predstavniki opozicijskih strank in etničnih manjšin s katerimi je vojaška oblast dosegla ustavitev ognja v procesu sicer sodelujejo, a je veliko več takšnih, ki so iz procesa izključene¹⁴⁴. Novi posebni predstavnik generalnega sekretarja OZN za Burmo Ibrahim Gambari bo v sklopu svoje funkcije sodeloval v koordinaciji z drugimi pomembnimi deli sistema OZN z namenom podpiranja Burme pri naporih v zvezi z implementacijo

¹⁴⁴ H. Toshiya, *Containing conflict*, 2003, str. 89-90.

relevantnih resolucij Skupščine OZN. Ob njegovem imenovanju je generalni sekretar Ban Ki-moon izjavil, da: »z nestrpnostjo pričakuje sodelovanje med vlado Mjanmara in drugimi relevantnimi strankami v tem državnem poravnalnem procesu, z namenom ustvarjanja otipljivega napredka v smeri vzpostavitve demokracije in varstva človekovih pravic v Mjanmaru«¹⁴⁵.

Z druge strani je s samo vključitvijo Burme v ASEAN ta organizacija storila določen preventivni ukrep, saj mora Burma delovati v skladu z občimi pravili in postopki sprejetimi v ASEAN, meddržavni varnostni skupnosti. Burmi je glede na režim, pod katerim živi, izjemno težko oblikovati notranjo varnostno skupnost, skupnost, ki je v mnogih pogledih sinonimna z »normalno« demokratsko državo, ki je oskrbljena z mehanizmi za mirno reševanje sporov. Neizogibna smer, ki vodi k oblikovanju takšne skupnosti je kljub temu nekaj, kar bi država, v kateri je stremljenje k odcepitvi mnogih etničnih skupin njim zelo privlačna a hkrati popolnoma nerealistična in nesprejemljiva možnost, morala raziskati¹⁴⁶.

6. DOSEŽKI PREVENTIVNE DIPLOMACIJE V MAKEDONIJI

6.1. ZGODOVINA IN VSEBINA KONFLIKTA

Prva makedonska država je bila ustanovljena leta 1944, na teritoriju, ki ga Republika Makedonija zavzema tudi danes. Pridobitev državne suverenosti Makedonije, kot ene od ustanovitvenih republik Jugoslavije, je bila dvojnega pomena: ljudstvo države je bilo prvič v zgodovini determinirano v političnem in nacionalnem smislu; in makedonsko vprašanje je bilo začasno umaknjeno z dnevnega reda, ki so ga tvorile politične konfrontacije balkanskih tekmecev. To je močno pripomoglo k večji politični stabilnosti in varnosti celotnega polotoka.

Mera, v kateri je Makedonija uspela razviti ločeno nacionalno identiteto, je bila postavljena pred test ob razpadu Jugoslavije. Razlogi za razpad so številni in razprava o njih se bo nadaljevala še mnogo let.¹⁴⁷ Prve večstrankarske volitve v Makedoniji so bile izvedene

¹⁴⁵ <http://www.un.org/apps/news/search.asp> : Ban Ki-moon names Ibrahim Gambari to continue diplomatic initiatives on Myanmar.

¹⁴⁶ *Ibid.* str. 90-91.

¹⁴⁷ Nekateri menijo, da je srbska agresija in odločnost srbskega predsednika Miloševića, da ustvari »Veliko Srbijo« pripeljala do razpada, drugi pa, da je bil razpad neizogiben zaradi že starodavnih sovraštev, ki jih je komunistični režim uspel potlačiti. Drugi razlagalci menijo, da je do razpada prišlo zaradi vzpona etničnega nacionalizma oziroma zaradi »nesoglasij med civilizacijami«, ki so bile sestavljene iz številnih verskih skupin.

novembra 1990; zmagala je nacionalistična stranka: Notranja makedonska revolucionarna organizacija – Demokratska stranka makedonske nacionalne unije. Januarja leta 1991 je parlament za predsednika izvolil Kira Gligorova iz Socialno demokratske stranke, bivšega člana predsedstva Jugoslavije, ki je bil znan kot izjemno razumen in moder mož. Septembra 1991 je bil izpeljan referendum za neodvisnost; 99% od 72% volilnih udeležencev je glasovalo za neodvisnost, etnična albanska manjšina in Srbi so referendum bojkotirali. Nacionalna skupščina je kmalu za tem sprejela deklaracijo o neodvisnosti, v kateri je pisalo, da so na referendumu: »državljeni Republike Makedonije demokratično spisali novo poglavje v stoletja dolgi zgodovini Makedonije, ki je s tem zaključena z neodvisnostjo in suverenostjo Makedonije kot države«.^{148, 149}

Decembra 1991 je Nacionalna skupščina sprejela deklaracijo, s katero je zahtevala priznanje samostojnosti, predsednik Gligorov pa je pisal predstavnikom drugih držav ter jih pozival, da priznajo neodvisnost Makedonije; pri tem se je pozival na dejstva, da je Makedonija že izpolnila vse zahteve mednarodnega prava za priznanje ter da priznanje zahtevata pravičnost in interesi makedonske nacionalne varnosti. Kljub priporočilu Banditerjeve arbitražne komisije, pravno-svetovalnega telesa, ki ga je Evropska skupnost konstruirala za namene preiskovanja kriterijev, potrebnih za priznanje držav naslednic Jugoslavije, so države Evropske skupnosti zavrnile to mnenje zaradi nasprotovanja Grčije. Le-ta je nasprotovala priznanju iz naslova nestrinjanja z imenom Makedonija, meneč da je to grško ime in da so člani nove makedonske Ustave nakazovali na teritorialne zahteve po grški severni provinci Makedoniji. To je pomenilo tudi nemožnost vključevanja Makedonije v mednarodne organizacije. Po sprejetju kompromisa je Makedonija aprila 1993 pod provizoričnim imenom Bivša jugoslovanska Republika Makedonija, postala 181. članica Združenih narodov.¹⁵⁰

Četrta interpretacija pa poudarja neustaljeno vlogo velesil, ki želijo ponovno uveljaviti svoj vpliv na Balkanu po koncu hladne vojne. (A. Williams, Preventing war, 2000, str. 21-22.)

¹⁴⁸ Kljub temu je makedonska neodvisnost postala resničnost šele februarja 1992, po pogajanjih med Gligorovom in Miloševićem. Miren umik JNA je bil posledica Gligorovih političnih in diplomatskih veščin. (A. Williams, Preventing war, 2000, str. 25).

¹⁴⁹ A. Williams, Preventing war, 2000, str. 21-23.

¹⁵⁰ *Ibid.* str. 24-25.

6.2. VLOGA POSAMIČNIH ORGANIZACIJ PRI ISKANJU REŠITVE

6.2.1. Vloga Evropske unije

Razpad Jugoslavije in etnično-politični konflikti v državah naslednicah so predstavljali enega največjih izzivov mednarodne skupnosti v obdobju po hladni vojni. Mnoge mednarodne organizacije, predstavniki držav in prominentne osebe so se ukvarjale z iskanjem rešitve. V ta namen so bile aktivirane tudi številne metode, tehnike in mehanizmi za rešitev spora. Sprva je vlogo diplomatskega vodje na področju prevzela Evropska unija (v nadaljevanju EU). Z izjemo ustanovitve Banditerjeve arbitražne komisije in ukvarjanja z vprašanjem priznanja držav naslednic, je uspešnost diplomatskih korakov EU spodkopavalo porušeno ravnotežje sil držav članic, pomanjkanje skupne zunanje in varnostne politike, odsotnost solidarnosti znotraj EU ter njen neuspeh delovanja kot nevtralnega posredovalca. Ker Makedonija ni bila vključena v oborožene konflikte, ni bila v središču pozornosti obsežnih diplomatskih aktivnosti EU. Problemi edinega mirnega akterja jugoslovanske drame so bili torej v tem obdobju zanemarjeni.¹⁵¹

6.2.2. Vloga Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi

Ena od prioritet delovanja OZN na področju Makedonije je bilo oblikovanje mehanizmov za sodelovanje s Kontrolno misijo Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (v nadaljevanju OVSE) v Skopju (OSCE Spillover Monitor Mission in Skopje). Misija je začela z delovanjem septembra 1992 z namenom preprečitve širjenja konflikta, njen mandat pa je bil podoben mandatu operacije OZN.¹⁵² Leta 1993 sta OZN in OSCE sprejela sporazum o načelih koordiniranja dela obeh misij v Makedoniji. Določeno je bilo, da bosta obe misiji koordinirali svoje aktivnosti in sodelovali s pomočjo tedenskih posvetovalnih sestankov vodij misij, redne izmenjave poročil o situaciji v državi in izmenjave relevantnih informacij za koordinacijo ukrepanja. Dogovor je izključeval kakršnokoli komentiranje aktivnosti druge misije zlasti z izjavami javnosti, vključeval pa je pomoč v sili, zlasti pri evakuaciji. Ta dogovor je postavil temelje za produktiven odnos med obema organizacijama.

¹⁵¹ Online journal for peace and conflict resolution: B. Vankovska-Cvetovska, UNPREDEP in Macedonia,

¹⁵² Za izpolnitev svojega mandata je misija: vodila dialoge z predstavniki vlade, utrjevala kontakte s predstavniki političnih strank, drugih organizacij ter z navadnimi državljani, ocenjevala nivo stabilnosti v državi in možnosti za izbruh konflikta ter nemirov in ugotavljala dejstva v primerih nesreč (A. Williams, Preventing war, 2000, str. 52).

6.2.3. Vloga OZN – oblikovanje UNPREDEP-a

Kulminacija jugoslovanske vojne je neizbežno pripeljala do vpletanja Združenih narodov. Kljub temu, da ta vključenost OZN ni bila »ena od najsrečnejših poglavij v življenje te organizacije¹⁵³«, so OZN in njene agencije »oskrbeli področje z več potrebne podpore, rešili več življenj ter odigrali največjo vlogo pri preprečitvi razširjanja nasilja na druga področja, kot katerakoli druga vladna ali nevladna organizacija¹⁵⁴«. Prvi sestanek¹⁵⁵ novembra 1991 organiziran s strani Cyrusa Vancea, ki ga je za posebnega predstavnika za področje Jugoslavije imenoval takratni generalni sekretar Javier Perez de Cuellar, je nakazoval na močno podporo mirovnim operacijam Združenih narodov. Varnostni svet se je kmalu za tem z resolucijo odločil poslati majhno skupino vojaškega osebja v Jugoslavijo, z namenom da se pripravijo na potrebno razvitje čet mirovne operacije, kar je makedonska vlada pričakala z navdušenjem.¹⁵⁶ Nekoliko mesecev kasneje je Varnostni svet¹⁵⁷ ustanovil UMPROFOR (*United Nations Protection Force*).^{158,159}

Sledila je zahteva predsednika Makedonije, Kira Gligorova, za razvitje opazovalnih čet Združenih narodov, ki je sprožila postopek, ki je vodil proti ustanovitvi prve preventivne mirovne operacije Združenih narodov. Prvič v zgodovini je bila mirovna operacija razvita pred izbruhom konflikta, namesto potem, ko so sovražnosti že izbruhnile.

Sprva je bila zahteva mišljena kot razširitev pred tem ustanovljenega UNPROFOR-ja. Ustanovljena je bila decembra 1992 kot UNPROFOR-jevo obvladovanje Makedonije (*UNPROFOR Macedonia Command*). Glavna naloga je bilo ohranjanje prisotnosti Združenih narodov na področjih meja Makedonije z Albanijo in Jugoslavijo in opazovanje le-teh, nato ojačanje državne varnosti in stabilnosti skozi kontinuirano prisotnost, ter poročanje o razvijanju kakršnihkoli dogodkov, ki bi utegnili ogroziti državo. Predsednikova poglobljena

¹⁵³ E. Thomas Rowe, *The United Nations and the Conflict in Former Yugoslavia*, str. 351.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Le-tega so se udeležili predsednika Srbije in Hrvaške, jugoslovanski Minister za obrambo ter Lord Carrington, bivši britanski zunanji minister in generalni sekretar NATO.

¹⁵⁶ Makedonski parlament je sprejel Deklaracijo o mednarodnem priznanju Republike Makedonije, v kateri je zapisano, da R Makedonija izraža dobrodošlico in popolno podporo naporom generalnega sekretarja in Varnostnega sveta OZN za mirno rešitev spora, vključno s pošiljanjem mirovnih operacij OZN na področje.

¹⁵⁷ Z resolucijo 743 (1992).

¹⁵⁸ Izvirni mandat UNPROFOR-ja je bil prepričati se, da so zaščitena področja Združenih narodov razorožena in da so vsi prebivalci zaščiteni pred oboroženimi spopadi ter nadzorovati dela lokalne policije in promovirati nediskriminacijo in zaščito človekovih pravic. Ko se je konflikt razširil poleg Hrvaške še na Bosno in Hercegovino, sta se mandat in vloga UNPROFOR-ja okreplila.

¹⁵⁹ A. Williams, *Preventing war*, 2000, str. 34-35.

skrb so tedaj bile zunanje grožnje državni stabilnosti. Menil je, da v kolikor bi konflikt izbruhnul v pretežno albanski pokrajini Kosova, bi se kmalu razširil tudi na Makedonijo. Drugo skrb mu je predstavljal potencialni pritek kosovskih beguncev, ki bi lahko povzročil nestabilnosti v državi. Makedonska vlada namreč tedaj javno ni bila mnenja, da obstaja kakršnakoli realna notranja grožnja za državno stabilnost, v tem so se ji pridruževale tudi opozicijske nacionalistične stranke. Združeni narodi na drugi strani niso sprejeli tovrstnega videnja, niti ob samih začetkih delovanja operacije.¹⁶⁰

Varnostni svet je nato leta 1995 z posebno resolucijo nadomestil UNPROFOR z tremi ločenimi, a notranje povezanimi mirovnimi operacijami: UNPROFOR-jem v Bosni in Hercegovini, UNCRO-jem v Hrvaški in UNPREDEP-om v Makedoniji.

Leta 1996 je UNPREDEP (*United Nations Preventive Deployment Force*) postal samostojna operacija, katere mandat je bil s prvotnega podaljšan do aprila 1997, predvideno zmanjšanje števila čet pa je bilo suspendirano zaradi vedno bolj turbulentne situacije v sosednji Albaniji, ki je bila smatrana za še en zunanji faktor, ki lahko poslabša situacijo v Makedoniji. Ustanovitev prve preventivno diplomatske mirovne operacije v zgodovini Združenih narodov je bila sprejeta tako s strani oblasti v Makedoniji, kot tudi s strani širše mednarodne skupnosti kot zelo spodbuden in perspektiven precedenčni primer. Oblast Makedonije jo je zaznala kot pomemben dosežek, ki je državi zagotovil mednarodno priznanje in potrditev njenega mednarodnega obstoja in pomembnosti, pomenila pa je tudi stabilnost, ki v državi zaradi notranje politično, ekonomsko, socialno in varnostno kočljive situacije še ni bila dosežena. Njen cilj je bil preprečitev pred stopnjevanjem preprirov in nemirov na področju mandata v resne konflikte z uporabo številnih metod, med njimi: razvitje čet, posredovanje, pogajanje, pomirjanje in ostala mirna sredstva za reševanje sporov. Tovrstna mirovna operacija velja za dokaz, da je lahko tudi majhen simboličen obstoj misij OZN učinkovit, v kolikor je izvršen pravočasno in z jasno začrtanim mandatom.¹⁶¹

Primarno je bila vloga UNPREDEP-a opazovanje in poročanje o spremembah na mejnih področjih, ki bi lahko oslabili zaupanje in stabilnost države ter grozili njenemu ozemlju. Ta misija je služila Varnostnemu svetu kot vir zgodnjega opozarjanja. Poudarek je bil na razvitju čet (vojaški komponenti) misije, ki naj bi služila kot minimalna, a pomembna psihološko-svarilna sila. Kmalu se je poudarek misije spremenil skladno s priporočili generalnega

¹⁶⁰ *Ibid.* str. 41.

¹⁶¹ Online Journal for Peace and Conflict Prevention 2.1: B. Vankovska-Cvetovska, UNPREDEP in Macedonia, 1999, str. 11-12.

sekretarja. Ta je poudaril, da: »UNPROFOR nima mandata povezanega z notranjo situacijo v Makedoniji, ki se lahko izkaže za bolj pogubno za stabilnost države kot zunanje agresije. Čeprav je UNPROFOR pripravljen prispevati svoje dobre usluge (*good offices*) v primernih okoliščinah, nima mandata za intervencijo v primeru, da notranji dogodek sproži civilni konflikt...UNPROFOR zavzema stališče, da so najbolj verjetni viri nasilja in nestabilnosti notranjega izvora in s tem izven mandata misije«¹⁶².

Po tem je Varnostni svet v resoluciji¹⁶³ razširil krog delovanja misije, ki se je osredotočala na pomoč pri ojačanju dialoga med političnimi strankami ter pomoč v opazovanju notranje-etničnih odnosov v državi in spoštovanja človekovih pravic. Spodbudil je posebnega predstavnika za področje Jugoslavije, da uporabi mandat dobrih uslug in s tem prispeva k ohranjanju miru in stabilnosti Makedonije. Pri tem je Svet postavil omejitev in sicer izvajanje dobrih uslug le »v sodelovanju z oblastmi Makedonije«, kar je rahlo omililo siceršnje mnenje, da bodo dobre usluge pripeljale do pretiranega vmešavanja v občutljive notranje zadeve države, posebno v znotraj-etnične odnose. Takratni posebni predstavnik generalnega sekretarja OZN za Makedonijo, Yasushi Akashi, je svoj mandat dobrih uslug delegiral na Huga Ansona¹⁶⁴ in ga s tem zadolžil za opravljanje te funkcije. S tem je bil krog delovanja misije razširjen: osredotočala se je tudi na pomoč pri ojačanju dialoga med političnimi strankami glede iskanja rešitev notranjih problemov, dajala predloge o povečevanju mednarodne ekonomske pomoči Makedoniji, opazovala notranje-etnične odnose v državi ter odnos do spoštovanja človekovih pravic, nenazadnje pa je redno poročala lokalnim in mednarodnim medijem o situaciji v državi in kakšne mere ima namen OZN podvzeti v prihodnosti.¹⁶⁵

Posledično se je UNPREDEP osredotočal na tri pglavitne stebre mandata: politične funkcije in dobre usluge (t.i. politična razsežnost), razvitje čet (t.i. vojaška razsežnost) ter človeško (t.i. socialno-ekonomsko) razsežnost mandata. Postala je pomemben instrument v olajšanju dialoga in formiranju praktičnega kompromisa med različnimi segmenti družbe.¹⁶⁶

¹⁶² B. Boutros Ghali, Report of the Secretary-General Pursuant to Resolution 871(1993), S/1994/300, 1994, par. 37.

¹⁶³ Resolucija 908 (1994), 31. Marec 1994.

¹⁶⁴ Hugo Anson je bil drugi predstavnik Svetovne trgovinske organizacije v Sekretariatu. Sodeloval je v mirovnih operacijah v Namibiji, Angoli in Hrvaški.

¹⁶⁵ A. Williams, Preventing war, 2000, str. 110-112.

¹⁶⁶ Online Journal for Peace and Conflict Prevention: B. Vankovska-Cvetovska, UNPREDEP in Macedonia, 1999, str. 13.

Takšno ojačanje vloge misije in skrb za prevencijo notranjih konfliktov sta se izkazala kot upravičena. Albanska etnična manjšina¹⁶⁷ je začela izkazovati nezadovoljstvo, saj je menila, da državne oblasti ne posvečajo zadostne pozornosti manjšinskim jezikovnim, kulturnim ali verskim potrebam.

Junija 1994 je izbruhnil resen spor med Makedonskimi oblastmi in etnično albansko manjšino zaradi odločitve skupine albanskih intelektualcev o ustanovitvi Univerze v Tetovu, pretežno albanskem mestu v zahodni Makedoniji, v kateri se bo poučevalo izključno v albanskem jeziku. Ta projekt je bil podprt tako s strani etničnih albanskih političnih strank, kot tudi s strani albanskega tiska. Podpora je delno izhajala iz želje po boljših izobraževalnih možnostih, večinoma pa je izražala zamero zaradi diskriminacije etnične albanske manjšine. Poseben Svet, zastopnik Univerze, je od vlade formalno zahteval pooblastitev za ustanovitev Univerze znotraj okvirov izobraževalnega sistema države. Vlada je ustanovitev takšne institucije razglasila za neustavno in nezakonito.¹⁶⁸ Univerza je bila kljub temu ustanovljena, nemiri pa niso ponehali. Svoj vrhunec so dosegli, ko je februarja 1995 policija intervenirala z namenom prekinitve predavanj na univerzi, kar je rezultiralo v nasilnem spopadu s številnimi žrtvami. V tem času je UNPROFOR poskušal najti način, kako odigrati konstruktivno vlogo nepristranskega posrednika, s katero bi spodbujal mirnost in dialog med nasprotnima taboroma. Pri tem je moral upoštevati spoštovanje suverenosti in teritorialne integritete države, zaradi česar je izrazil pridržke »zoper izvajanje projektov, ki bi lahko vodili k ločitvi, prej kot k nadaljnjim integracijam makedonskih etničnih skupin«¹⁶⁹. Strategija UNPROFOR-ja je bila spojitev preventivne diplomacije in javnih intervencij, kar je Hugo Anson skušal doseči z vodenjem sestankov z vlado in vodjami albanske manjšine, kar je posledično pripeljalo do delne pomiritve situacije in začasne »prekinitve ognja«.

V tej situaciji je posebno vlogo v imenu OVSE-a odigral njegov prvi Visoki komisar za pravice nacionalnih manjšin, Max Van der Stoep. Nevarnost nacionalističnih soočenj zaradi jezikovnih pravic etnične albanske manjšine in celotno situacijo v Makedoniji je obravnaval prioritarno. Njegove naloge so vključevale ocenitev situacije, v kateri se nahajajo manjšine, sestanke z prizadetimi skupinami, dajanje nasvetov in pomoč pri projektih usmerjenih k zmanjševanju napetosti. V te namene je moral vzpostaviti dobre odnose tako z vlado kot

¹⁶⁷ Le-ta predstavlja 22,9% prebivalstva Makedonije.

¹⁶⁸ Člen 45 makedonske ustave pravi, da imajo državljani pravico ustanavljati privatne šole..., v členu 46 je zagotovljena avtonomnost univerz..., člen 8 pa pravi, da je v R Makedoniji dovoljeno vse, kar ni z ustavo prepovedano, kar nakazuje na to, da uporaba jezika etnične manjšine pri izobraževanju ni izključno prepovedana. Še stari, nespremenjeni zakon iz leta 1985 pa ne omogoča ustanovitev privatne univerze s strani civilnih oseb, kar nakazuje na nedoslednost v pravni ureditvi tega področja.

¹⁶⁹ UNPROFOR FYORM Command, »Statement to the Press by Mr Hugo Anson, Delegate of the Special Representative of the Secretary-General«, Skopje, 13. december 1994.

predstavniki manjšin. Pri svojem delu se je osredotočal na vpeljavo spoštovanja standardov, ki zagotavljajo zaščito pravic manjšin, oblikovanje možnosti za uporabo jezika etnične manjšine, zaščito njihove kulturne identitete in spodbujanje sodelovanja predstavnikov manjšin v javnih zadevah¹⁷⁰. Predlagal je vključitev posebnih tečajev za albansko prebivalstvo znotraj ene od obstoječih izobraževalnih institucij. Zaradi javnega zavračanja »vseh dogovorov, ki jih želijo na tem področju sprejeti makedonski vladajoči državni sistem in Visoki komisar za pravice nacionalnih manjšin«¹⁷¹, ni mogel predlagati formalnega priznanja Univerze v Tetovu ali drugače sodelovati pri reševanju te situacije. Po prenehanju njegove funkcije Visokega komisarja za pravice nacionalnih manjšin, ga je Predsednik urada OVSE, romunski zunanji minister Mircea Geoana, imenoval za posebnega predstavnika z mandatom: »pospešitve dialoga in nudenja nasvetov za čim hitrejšo rešitev sedanje krize v Makedoniji«¹⁷².

Sledila je vložitev tožbe zoper ustanovitelje univerze zaradi državljske neposlušnosti. Izrečene kazni so bile znižane, ne pa tudi odpravljene kot so pričakovali, kar je sprožilo dodatne proteste in pozive OZN-u, OVSE in drugim organizacijam na pomoč k izboljšanju statusa etnične albanske manjšine, legalizaciji univerze in k vključitvi le-te v državni izobraževalni sistem. Kljub tem pozivom pa je na drugi strani vlada zavračala sprejem pomoči zunanjih posrednikov pri reševanju notranjega konflikta.¹⁷³ Ta situacija je ponazorila tako potencial kot tudi omejitve mirovnih operacij pri poskušanju preprečevanja in reševanja notranjih konfliktov. Po eni strani je UNPREDEP pripomogel k zadrževanju nemirov in preprečil vnetje nasilnih etničnih soočenj, po drugi strani pa je bil nezmožen najti trajno rešitev.¹⁷⁴

Mandat UNPREDEP-a je bil po aprilu 1997 še velikokrat podaljšan, vojaška komponenta pa ojačana zaradi kontinuiranih groženj za varnost in mir, ki so imele izvore tako znotraj države kot tudi zunaj njenih meja. Konec misije je februarja 1999 označila seja Varnostnega sveta, kjer je le-ta kljub predlogom po podaljšanju misije, zaradi nasprotovanja Kitajske, ki je vložila veto, odločil misijo zaključiti. Po koncu misije se je UNPREDEP preimenoval v UN Skopje, vloga drugih organizacij kot so OSCE, Evropska unija in NATO pa se je povečala.

¹⁷⁰ <http://www.osce.org/item/129.html> : Ten years of reducing ethnic tensions.

¹⁷¹ A. Williams, Preventing war, 2000, str. 117, citat: Fadila Sulejmanija, rektorja Univerze v Tetovu.

¹⁷² <http://www.osce.org/item/6113.html> : Van der Stoel appointed Personal Envoy of Chairman-in-Office.

¹⁷³ Ravno tako ni imela namen spustiti zapornike, saj je menila, da to nakazuje na šibkost in vdajo pred napadalno albansko manjšino in mednarodnimi organizacijami.

¹⁷⁴ A. Williams, Preventing war, 2000, str. 118-130.

6.3. UNPREDEP KOT TEST ZA PRIHODNOST

V času jugoslovanskega konflikta je OZN posebno na področju Makedonije oblikoval precedenčne primere, ki se lahko izkažejo za institucionalno in konceptualno pomembne pri reševanju prihodnjih konfliktov in situacij. Osnovo za apliciranje teh operacij je podala »*An agenda for peace*«, ki predstavlja konkreten prispevek in vizijo razvijanja kapacitet in oblik intervencij OZN, s ciljem ohranitve miru in varnosti na svetu. Ta dokument daje podlago in možnost uporabe tega ukrepa »v primerih nacionalnih kriz ob pristanku vlade države ali vseh vključenih strani, ali z njihovo privolitvijo; v primeru meddržavnih sporov se tovrstno razvije čet lahko uporabi, ko obe strani menita, da bi prisotnost Združenih narodov lahko preprečila izbruh sovražnosti; nadalje tudi v primeru, ko se država čuti ogroženo in zahteva primerno prisotnost mirovne operacije OZN na svoji strani meje. V vsakem primeru pa je potrebna natančna določitev mandata in sestava navzočnosti OZN«¹⁷⁵. V kolikor bi vlada ali vse stranke znotraj države na to pristale, bi v skladu z mnenjem generalnega sekretarja: »preventivno razvije čet lahko na več načinov ublažilo trpljenje in omejevalo ali zadrževalo nasilje. Nepristransko zagotovljena humanitarna pomoč bi bila lahko odločilnega pomena; pomoč pri ohranjanju varnosti, skozi vojaško, policijsko ali civilno osebje lahko reši življenja in ustvari varne pogoje za izvajanje pogajanj; OZN lahko, v kolikor si to želi, sodeluje tudi pri naporih za doseg pomiritve med strankami«¹⁷⁶. V tem pogledu preventivno razvije čet v Makedoniji kot prva mirovna operacija izvršena v obliki preventivne diplomacije, predstavlja izjemno pomembno prelomnico in lahko služi kot test za tovrstno prihodnje izvajanje.

Zahteva in strinjanje vlade zadevne države sta nujna pogoja za izvajanje preventivne mirovne operacije. Zahteva predsednika Gligorova za preventivno intervencijo OZN predstavlja nekakšen poklon njegovemu dovzetnemu predvidevanju in pravilni presoji izostrenega razumevanja nestanovitnosti balkanske regije¹⁷⁷. Predstavljala je odločilen in katalitičen faktor ter spodbudo drugim vladam, da morajo biti pripravljene zahtevati preventivno razvije čet pred izbruhom konflikta. Ravno ta faktor predvidevanja je nekaj, kar bi OZN morala imeti v mislih z ozirom na morebitne prihodnje operacije istega značaja. Saj »preventivna akcija zahteva zgodnjo akcijo, zato da bi bila uspešna«¹⁷⁸.

¹⁷⁵ B. Boutros Ghali, *An agenda for peace*, A/47/277 - 1992, par. 28.

¹⁷⁶ *Ibid.* par. 29.

¹⁷⁷ A. Williams, *Preventing war*, 2000, str. 43.

¹⁷⁸ J. Egeland, *Preventive Diplomacy: Moving from Rhetoric to Reality*, Key-note Address on the Workshop on *An Agenda for Preventive Diplomacy: Theory and Practice*, Skopje, 1996, p. 2.

6.3. AKTUALNO DOGAJANJE V MAKEDONIJI

Etnično-manjšinske zamere in stiske, ki so izbruhnile že v devetdesetih letih, so kmalu zopet pridobile na politični veljavi konec leta 2000, ko je takratni premier sprejel odločitev, da namesto Demokratske unije za koalicijo-Stranke za demokratsko prosperiteto, koalicije, ki je prejela večino albanskih glasov, v vlado vključi Demokratsko albansko stranko. Zaradi tega so mnogi pripadniki etnične albanske skupnosti začeli dvomiti v primerno vključenost in posledično tudi zaščito njihove manjšine v vladi. Te napetosti so februarja 2001 pripeljale do izbruha sovražnosti. Skupina Albancev je v bližini meje s Kosovom začela izvrševati oborožene provokacije, ki so kmalu prerasle v upor. Z namenom bojevanja za večje civilne pravice etnične albanske manjšine se je skupina polastila teritorija in sprožila napad zoper vladne sile. V prvi polovici leta 2001 se je upor razširil na celo severno in zahodno Makedonijo. Z mednarodnim posredovanjem je bila julija 2001 dosežena ustavitev ognja, vladna koalicija pa razširjena tako, da je sedaj vključevala tudi poglavitne opozicijske stranke. Ta razširjena koalicija je s sodelovanjem diplomatov Združenih držav Amerike in Evropske unije s pogajanjem dosegla in nato avgusta 2001 podpisala Ohridski okvirni dogovor (*Ohrid Framework Agreement*), ki je ustavil nasilje. Ta dogovor je zahteval implementacijo ustavnih in zakonskih sprememb, ki bi postavile temelje za izboljšanje državljanskih pravic manjšin; ustavne spremembe je makedonski parlament sprejel skladno z dogovorom, novembra 2001.¹⁷⁹

Tudi na drugih področjih zagotavljanja pravic etničnim manjšinam je Makedonija dosegla napredek. Člani etničnih skupin imajo pravico svobodnega izražanja, vzgajanja in razvijanja lastne identitete in etničnih lastnosti. Zagotovljeno jim je varstvo etnične, kulturne¹⁸⁰, jezikovne in verske identitete; za zagotavljanje te identitete imajo pravico ustanavljati kulturne in umetniške institucije, kot tudi akademska in druga združenja. Na področju izobraževanja so manjšinske pravice zastopane na vseh nivojih izobraževanja, vključno z univerzo.¹⁸¹

¹⁷⁹ Po teh dogodkih je prišlo do razpustitve velike koalicije, koalicija na čelu z Grgorijevskim pa je samostojno zaključila parlamentarni mandat. Na septembrskih volitvah je zmagala Socialdemokratska unija Makedonije, njen predsednik, današnji predsednik Makedonije, Branko Crvenkovski pa je bil izvoljen za premierja. Formiral je koalicijo z Albansko demokratsko unijo za integracijo in Liberalno-demokratsko stranko.

¹⁸⁰ Svoboda izražanja je zagotovljena skozi albanske radijske in televizijske programe nacionalnih omrežij. Obstaja veliko albanskih dnevnikov, revij in literature, tako privatno kot državno financiranih.

¹⁸¹ Albanska manjšina v državi ima tako pravico do izobrazbe v lastnem jeziku, vključno z univerzitetno izobrazbo. Obstajajo olajšave za vpis pripadnikov manjšin na univerze v Skopju in Bitoli. Julija 2000 je vlada sprejela zakonodajo, naslovljeno na zahtevo albanske manjšine, da se na univerzah uvedejo predavanja v albanskem jeziku, ob upoštevanju novega Zakona o visoki izobrazbi, ki v eni izmed določb daje možnost privatnim institucijam, da izvršujejo visoko izobraževanje. Pod okriljem plana, sponzoriranega s strani OSCE, pa

ZAKLJUČEK

Konflikti so del človeškega življenja. Včasih celo neizogiben del. Vsi vsekakor niso nasilni ali nespravljivi, v velikih primerih pa vseeno pride do uporabe sile za namen doseganja interesov določenih skupin ljudi. Struktura napetosti in konfliktov spremeni prevencijo njihove eskalacije in samo obvladovanje v izjemno zahtevno nalogo – tako zaradi napetega odnosa med državo in njeno nacijo v mednarodnem kontekstu, kot tudi zaradi napetosti med državo in družbo v bolj notranje političnem kontekstu.

V obdobju hladne vojne sta dve glavni velesili vse obstoječe konflikte zatirali s pomočjo vzpostavljenega bipolarnega kontrolnega mehanizma, pri čemer nista bili vodeni z ideali dobrega in slabega, temveč je poglavitno vlogo igrala strateška važnost posameznih področij. Po koncu hladne vojne pa je bil svet soočen ne samo z nastajanjem številnih novih držav, ob čemer se je zaradi zahtev po neodvisnosti in samoodločbi številnih skupin najbolj izpostavljalo temeljno vprašanje državnosti, temveč tudi s popolnoma drugačnim pristopom k obravnavi režimov, ki so bili dolga leta nagnjeni k represiji in plenjenju. Ti so postali izpostavljeni notranji in zunanji preiskavi ter odločni opoziciji, ki jo vse težje brzdajo zaradi pomanjkanja kapacitet za izvrševanje učinkovite in odločne kontrole nad situacijo.

Ta nastala neurejena in pogosto tudi tragična situacija, v kateri svet prevevajo konflikti, paradoksalno ponuja državam in mednarodni skupnosti možnost pregleda vodilnih normativnih in operativnih načel, ki nudijo podlago tako državnosti na njenem teritoriju, kot tudi mednarodnim odnosom in pravu. Prvo mesto je pri tem potrebno dati načelu suverenosti. Suverenost je potrebno predelati v skladu z današnjimi izzivi, s katerimi se sooča, tako da uteleša voljo ljudstva, predstavljeno s strani tistih, ki jih ljudstvo izbere na svoboden in pravičen način, ne pa jo uporabiti kot oviro, ki onemogoča mednarodno preiskavo nelegitimnih režimov določenih držav ter preiskavo situacij, ki nastajajo v le-teh pa tudi v drugih državah in ogrožajo ali vodijo k ogrožanju mednarodnega miru in varnosti.

Ravno zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti je najpomembnejši cilj mednarodne skupnosti, sestavljene iz številnih akterjev, ki imajo decentralizirano moč znotraj tega procesa. Centralizacijo teh moči nudijo Združeni narodi, ki delujejo kot žarišče koordinacije in sodelovanja vseh akterjev.

ustanavljajo novo mednarodno in državno financirano visokošolsko ustanovo, kjer naj bi predavanja potekala v albanskem, angleškem in makedonskem jeziku. Za namene tesnejšega sodelovanja ter izmenjave osebja in literature je bil med zunanjima ministroma podpisan sporazum o sodelovanju na področjih izobrazbe in zdravstvene oskrbe.

Poglavitno mesto pri doseganju tega cilja mora mednarodna skupnost dati preventivnemu delovanju, pri katerem igra preventivna diplomacija, kot izredno zaupna in neopazna a hkrati vsiljiva metoda, poglavitno vlogo. Pomen preventivne diplomacije morajo prepoznati zlasti prizadete države same, saj je na ta način najbolj učinkovita in tudi legitimno izvrševana: države dajo s svojim sodelovanjem zeleno luč intervenciji mednarodne skupnosti, hkrati pa imajo možnost obseg intervencije nadzorovati, s čimer je njihova suverenost tako zagotovljena kot tudi okrepljena. Tega se države morajo začeti zavedati čim prej, preden situacija postane pogubna in pride do zloma demokracije, sistematičnih kršitev človekovih pravic, izgube bivališč in kar je najhujše izgube nedolžnih življenj.

Pomen in namen te diplomske naloge je v poudarjanju pomena preventivne diplomacije kot metode, ki jo morajo vsi udeleženci reševanja konflikta spoznati za primarno, v ta namen nadzirati situacije ter učinkovito in pravočasno ukrepati. Le na ta način lahko kulturo, v kateri živimo preusmerimo iz kulture reakcije v kulturo prevencije in s tem omogočiti ljudem mirnejši in varnejši svet.

LITERATURA

1. Temeljna dela:

Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, Međunarodno pravo 1, Školska knjiga Zagreb, 1993.

Cahill, M. Kevin, Preventive Diplomacy: Stopping wars before they start, A joint publication of Routledge New York, London and The Center For International Health and Cooperation, 2000.

Hideo, Sato, Containing conflict: Cases in Preventive Diplomacy, Japan Center for International Exchange, Japan, 2003.

Steinberg, David I., Turmoil in Burma: Contested Legitimacies in Myanmar, Eastbridge, Norwalk, 2006.

Williams, Abiodun, Preventing war: The United Nations and Macedonia, Rowman & Littlefield Publishers, INC., Oxford, 2000.

United Nations, Basic Facts about the United Nations, New York, 2004.

Simma, Bruno, The Charter of the United Nations: A Commentary, 2 vols., Oxford University Press, USA, 2 edition, 2002.

2. Dokumenti:

a.) *Dokumenti OZN:*

Ustanovna listina Združenih narodov, Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Ljubljana, 1992.

United Nations Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperaton among States, The American Society of International Law: International Legal Materials, Washington, 1970,

http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/fall03/intl_law/PROTECTED/unit3/intl_law2001_unit3_III,3,c,undeclaration.html

Boutros Ghali, Boutros, An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, A/47/277 - S/24111, 17 junij 1992,

<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

Boutros Ghali, Boutros, Supplement to An Agenda for Peace: Position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United nations, A/50/60 – S/1195/1, 25 januar 1995,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement>
Annan, Kofi, Prevention of armed conflict: Report of the Secretary-General, A/55/985 – S/2001/574, 7 junij 2001,

<http://www.un.org/Depts/dpa/2001cpreport.pdf>

Annan, Kofi, Progress report on the prevention of armed conflict: Report of the Secretary-General, A/60/891, 18 julij 2006,

<http://www.un.org/Depts/dpa/docs/Prevention%20Report.pdf>

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Preventing Deadly Conflict: Final report, Washington 1997,

<http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/rept97/finfr.htm>

Resolucija Varnostnega Sveta OZN, S/RES/1196(1998), 16 september 1998,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/271/65/PDF/N9827165.pdf?OpenElement>

Resolucija Varnostnega sveta OZN, S/RES/1197(1998), 18 september 1998,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/275/20/PDF/N9827520.pdf?OpenElement>

Resolucija Varnostnega sveta OZN, S/RES/1208(1998), 19 november 1998,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/362/90/PDF/N9836290.pdf?OpenElement>

Resolucija Varnostnega sveta OZN, S/RES/1209(1998), 19 november 1998,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/363/25/PDF/N9836325.pdf?OpenElement>

Resolucija Varnostnega sveta OZN, S/RES/1265(1999), 17 september 1999,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/267/94/PDF/N9926794.pdf?OpenElement>

Resolucija Varnostnega sveta OZN, S/RES/1296(2000), 19 april 2000,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/399/03/PDF/N0039903.pdf?OpenElement>

Resolucija Varnostnega sveta OZN, S/RES/1318(2000), 7 september 2000,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/634/66/PDF/N0063466.pdf?OpenElement>

Resolucija Varnostnega sveta OZN, S/RES/1325(2000), 31 oktober 2000,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>

Resolucija Varnostnega sveta OZN, S/REC/1327(2000), 13 november 2000,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/745/04/PDF/N0074504.pdf?OpenElement>

Resolucija Varnostnega sveta OZN, S/RES/1366(2001), 30 avgust 2001,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/524/48/PDF/N0152448.pdf?OpenElement>

b.) Dokumenti OVSE:

Decision to open an OSCE office in Minsk:

http://www.osce.org/documents/pc/2002/12/846_en.pdf : Decision No. 526 OSCE Office in Minsk, PC Journal No. 429, December 2002.

3. Članki:

Bohte, Gorazd, Vloga Varnostnega sveta OZN pri mirnem reševanju mednarodnih sporov, 6. Dnevi javnega prava, 2000, str. 391-400.

Bohte, Gorazd, Suverenost kot padli tabu: mednarodne humanitarne intervencije, Pravna praksa, 2002, let. 21-22, str. 9.

Gaspari, Milan, Problemi državne suverenosti, Teorija in praksa, 1993, let. 30, št. 7-8, str. 799-803.

Kristan, Andrej, Ali prinaša 21 stoletje konec suverenih držav, Pravna praksa, 2001, št. 16-17, str. 9.

Pogačnik, Miha, Diplomatska sredstva mirnega reševanja mednarodnih sporov, Pravniki, 2000, let. 55 št. 9-10, str. 663-675.

Vankovska-Cvetovska, Biljana, UNPREDEP in Macedonia: Achievements and Limits of Preventive Diplomacy, Online Journal of Peace and Conflict Prevention 2.1, marec 1999, http://trininstitute.org/ojpcr/toc2_1.htm.

<http://hrw.org/englishwr2k7/docs/2007/01/11/belaru14847.htm> : Human Rights Watch: Report on events in 2006 in Belarus.

<http://hrw.org/englishwr2k7/docs/2007/01/11/burma14865.htm> : Human Rights Watch: Report on events in 2006 in Burma.

<http://www.un.org/apps/news/search.asp>: Seeking democracy's return to Myanmar.

<http://www.un.org/apps/news/search.asp> : Ban Ki-moon names Ibrahim Gambari to continue diplomatic initiatives on Myanmar.

<http://www.osce.org/item/6113.html> : Van der Stoep appointed Personal Envoy of Chairman-in-Office.

<http://www.osce.org/item/129.html> : Ten years of reducing ethnic tensions.

4. Internetni naslovi:

<http://en.wikipedia.org>

<http://www.osce.org>

<http://www.un.org>

<http://www.hrw.org>

http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred_p.htm