

PREPREČEVANJE SODOBNIH OBOROŽENIH KONFLIKTOV V OKVIRU OVSE IN EU: PRIMERJALNA ANALIZA PRISTOPOV IN STRATEGIJ**

Povzetek. Članek analizira koncept preprečevanja oboroženih konfliktov (pristope in strategije) v okviru Evropske unije (EU) in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Analiza je osnovana na metodološkem aparatu, temelječem na strukturiranih intervjujih z visokimi civilnimi uradniki v EU in OVSE ter na analizi primarnih in sekundarnih virov (dokumenti s področja preprečevanja oboroženih konfliktov v EU in OVSE). Ker se je izkazalo, da imata tako EU kot tudi OVSE na normativni ravni pristope in strategije za preprečevanje oboroženih konfliktov dobro opredeljene in dodelane (ob tem pa tudi na voljo širok nabor mehanizmov in instrumentov za preprečevanje), da pa se ukrepi preprečevanja ne sprožijo vedno, ko je to potrebno, je del članka namenjen tudi analizi politike preprečevanja oboroženih konfliktov. Ta je pokazala, da EU in OVSE skušata oborožene konflikte večinoma preprečevati na istih območjih ter da je poleg pomanjkanja politične volje za aktivnejše preprečevanje problem tudi pomanjkanje medsebojne koordinacije. Prav tako se je izkazalo, da imata tako EU kot tudi OVSE pomembne primerjalne prednosti na področju preprečevanja oboroženih konfliktov, ki bi jih ob sinergičnem delovanju lahko s pridom izkoriščali. Analiza je tudi pokazala, da EU in OVSE raje uporabljata take načine preprečevanja oboroženih konfliktov, ki ne sprožajo ostrih reakcij nekaterih velikih držav (t.i. »všečno preprečevanje«). V sklepu avtorja navajata tudi nekatere predloge za izboljšanje stanja na tem področju (predusem politik preprečevanja oboroženih konfliktov).

Ključni pojmi: preprečevanje oboroženih konfliktov; oboroženi konflikti; strategije, pristopi in instrumenti preprečevanja oboroženih konfliktov; EU; OVSE.

* Rok Zupančič, mladi raziskovalec in asistent na Fakulteti za družbene vede; dr. Anton Grizold, redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Izvirni znanstveni članek.

Uvod

Namen članka je predstaviti rezultate primerjalne analize pristopov in strategij¹ preprečevanja oboroženih konfliktov,² ki sta jih v zadnjih dveh desetletjih razvili Evropska unija (EU) in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). V tem okviru bova odgovorila na naslednja vprašanja: (1) katere so stične točke v pristopih in strategijah EU in OVSE na področju preprečevanja oboroženih konfliktov; (2) katere so razlike na področju preprečevanja oboroženih konfliktov; (3) kateri so temeljni problemi, s katerimi se EU in OVSE soočata na področju preprečevanja oboroženih konfliktov; (4) kaj bi EU in OVSE lahko storila na tem področju, da bi bili pri svojem delovanju uspešnejši.

V članku sva želela ugotoviti, kateri so glavni razlogi, da je »reševanje« konfliktov s pomočjo oboroženega boja še vedno stalnica mednarodnih odnosov kljub opredeljenemu poslanstvu številnih subjektov mednarodnih odnosov o preventivnem delovanju (tudi EU in OVSE, ki sta si preprečevanje oboroženih konfliktov zastavila kot eno od prednostnih nalog – nekateri celo govorijo o novem *raison d'être!*).³ V praksi je namreč zaznati razkorak med normativno ravno (deklaracije, resolucije in drugi dokumenti, ki velikopotezno opredeljujejo poslanstvo preprečevanja konfliktov v EU in OVSE) in dejanskim stanjem (oboroženi konflikti izbruhnejo ne le v neposredni sosesčini, ampak celo na ozemlju obeh subjektov, npr. v jugovzhodni Evropi, Gruziji, Gorskem Karabahu). Takšna analiza med drugim ponuja možnost načrtovanja in izboljšave koncepta preprečevanja oboroženih konfliktov tako v proučevanih subjektih kot tudi v širši mednarodni skupnosti, obenem pa je lahko pomembna tudi kot priložnost za Slovenijo, da aktivneje prispeva na tem področju delovanja EU in OVSE.

Dve vzajemno dopolnjujoči se raziskovalni metodi sta bili uporabljeni za izvedbo analize: 1) *metoda analize primarnih in sekundarnih dokumentov*,

¹ *S pristopom razumeva konceptualno zasnovo vseh dejavnosti države ali mednarodne organizacije za preprečevanje oboroženih konfliktov, medtem ko je strategija ožji pojem, ki opredeljuje postopke, sredstva in načine delovanja za doseganje temeljnega cilja, tj. preprečevanje oboroženih konfliktov.*

² *V tem članku se uporaba termina konflikt nanaša na oboroženi konflikt, ne pa na druge vrste konflikta (npr. na nesoglasja na delovnem mestu, medosebne konflikte ...). Oboroženi konflikt za razliko od nekaterih drugih vrst konflikta ne more imeti pozitivnih učinkov (razen v nekaterih radikalnih pogledih, npr. Luttwak, 1999). Uporaba termina preprečevanje konfliktov se bo torej v tem članku nanašala izključno na preprečevanje oboroženih konfliktov.*

³ *Preprečevanje oboroženih konfliktov, kot trdita npr. Moolak (v Lund, 2008: 287) in Ackermann (2003), ni le uradna politika številnih mednarodnih organizacij, npr. Organizacije združenih narodov (OZN), Evropske unije (EU), Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), Svetovne banke, Gospodarske skupnosti zahodnoafriških držav itd., ampak vse bolj postaja tudi pristop številnih držav in drugih subjektov mednarodnih odnosov. Trdimo lahko, da sta se koncept in ideja preprečevanja oboroženih konfliktov na države in druge subjekte mednarodnih odnosov (raz)širila predvsem od »zgoraj«, z ravni mednarodnih organizacij.*

ki določajo delovanje EU in OVSE na področju preprečevanja oboroženih konfliktov (na normativni ravni temeljne pogodbe oz. zakonodajni dokumenti EU in OVSE, na politično-instrumentalni ravni pa njihuni pristopi in strategije preprečevanja oboroženih konfliktov); 2) *strukturirani intervjuji z visokimi civilnimi uradniki in strokovnjaki* v EU in OVSE, ki so vpeti v načrtovanje, analizo in spremljanje dejavnosti preprečevanja oboroženih konfliktov.⁴ Pristop in strategijo preprečevanja oboroženih konfliktov sva identificirala na temelju analize normativne ravni, medtem ko sva s pomočjo strukturiranih intervjujev dobila podatke o ocenah o razkoraku med normativnim in dejanskim stanjem na področju preprečevanja sodobnih oboroženih konfliktov.

Najmanj pet razlogov govori v prid *relevantnosti* take primerjalne analize:

1. *strateški*: preprečevanje sodobnih oboroženih konfliktov je poslanstvo oz. eden od temeljnih razlogov obstoja in delovanja EU in OVSE, zato je treba ugotoviti, katere so prednosti in slabosti vsake od njih na tem področju;
2. *institucionalno-operativni*: EU in OVSE se pogosto očita neučinkovitost oz. nezmožnost preprečevanja oz. reševanja oboroženih konfliktov, zato

⁴ Oblikovanje ciljne skupine raziskovanja (*visoki civilni uradniki in strokovnjaki pri OVSE in EU*) je potekalo na podlagi pregleda medmrežnih strani EU in OVSE. Ciljno skupino pri OVSE sestavljajo visoki civilni uradniki Centra za preprečevanje konfliktov (OSCE Conflict Prevention Centre), pri EU pa visoki civilni uradniki Generalnega direktorata EU za zunanje odnose (EU DG RELEX). Stik smo vzpostavili po elektronski pošti oz. telefonsko, in sicer s tistimi, ki so udeleženi v procesu preprečevanja sodobnih oboroženih konfliktov. Nabor dodatnih imen, ki smo jih uvrstili v ciljno skupino, smo dobili ob posvetovanju z nekaterimi uglednimi strokovnjaki s področja preprečevanja sodobnih oboroženih konfliktov (s profesorjem Michaelom S. Lundom, ki teorijo preprečevanja konfliktov proučuje na mednarodnem znanstvenem inštitutu Woodrow Wilson v Washingtonu). Opravljenih je bilo šest poglobljenih intervjujev, po trije iz vsakega od proučevanih subjektov. Ker so sogovorniki najvišji civilni uradniki in ker so bili njihovi odgovori v veliki meri podobni, bi bilo širjenje ciljne skupine nesmotrno. Intervjuje smo izvedli telefonsko, od oktobra do decembra 2009. Vsa vprašanja so bila odprtega tipa. Pri oblikovanju vprašalnika je sodeloval tudi doc. dr. Samo Uhan s Centra za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij pri Inštitutu za družbene vede (Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani). Vprašanja so se nanašala na naslednje vsebinske sklope: (1) kako EU in OVSE pojmujeta mehanizem in kako inštrument preprečevanja oboroženih konfliktov?; (2) kakšne so prioritete pri preprečevanju oboroženih konfliktov (v območnem in vsebinskem smislu)?; (3) kateri so bili primeri uporabe mehanizmov in inštrumentov preprečevanja v nekaterih zadnjih oboroženih konfliktih?; (4) vprašanje distribucije »resursov« preprečevanja oboroženih konfliktov: bi morala EU/OVSE več sredstev posvetiti nekaterim specifičnim inštrumentom preprečevanja?; (5) kaj bi lahko bilo storjenega, da bi EU/OVSE sodobne oborožene konflikte preprečevala uspešneje?; (6) katere so glavne ovire za preprečevanje sodobnih oboroženih konfliktov?; (7) odločevalski proces: kje v odločevalski verigi se v primeru, da EU/OVSE ne sproži aktivnosti preprečevanja določenega oboroženega konflikta, proces odločanja/sprejema odločitve ustavi; (8) kako EU in OVSE sodelujeta medsebojno in kako z drugimi mednarodnimi organizacijami na področju preprečevanja oboroženih konfliktov?; (9) kakšne so primerjalne prednosti EU oz. OVSE v primerjavi z drugimi mednarodnimi organizacijami na področju preprečevanja oboroženih konfliktov?; (10) prihodnost preprečevanja oboroženih konfliktov v EU in OVSE: ali bi EU oz. OVSE morala uvesti nove pristope in strategije preprečevanja oboroženih konfliktov ali pa bi bilo bolj smotno okrepiti že obstoječe?

je treba poiskati vzroke (kar lahko prispeva k temu, da se pristopi in strategije izboljšajo);

3. *verodostojnost in prepoznavnost*: Slovenija je v preteklih letih tako v OVSE (predsedovanje l. 2005) kot tudi v EU (predsedovanje v prvi polovici l. 2008) imela pomembno vlogo, (pro)aktivno vlogo, s katero bi boljše uresničevala svoje cilje, pa želi imeti v mednarodni skupnosti tudi v prihodnje;⁵
4. *aktualnost liberalizma in nekaterih drugih pristopov v mednarodnih odnosih*: čeprav ima v teoriji in praksi (neo)realistična teorija mednarodnih odnosov izjemno pomembno vlogo, pa ne gre zanemariti drugega »antipoda« – liberalizma (ki se v nekaterih inačicah sicer približuje postavkam (neo)realizma kot tudi nekaterih drugih teorij sodobnih mednarodnih odnosov); liberalizem ima namreč precej močnih argumentov in ideja preprečevanja oboroženih konfliktov izhaja prav iz te podstat;⁶
5. *znanstveno-prakseološki*: kljub številnim analizam teorije in prakse konceptov preprečevanja konfliktov znanstveno-strokovna literatura ne ponuja celostnih konceptov/rešitev niti v prostorskem smislu (ki bi zajemali celotno mednarodno skupnost) niti v vsebinskem smislu (kjer bi se upoštevalo vzroke za nastanek oboroženih konfliktov ter celosten nabor mehanizmov in sredstev za njihovo preprečevanje).

Primerjalnih analiz preprečevanja (oboroženih) konfliktov v znanstveno-strokovni literaturi ni veliko. V obdobju po koncu hladne vojne do danes so bile opravljene številne raziskave in študije predvsem o vzrokih konfliktov in njihovih posledicah (npr. Freedman, 1994; Keegan, 1994; Smith, 1995; Bollerup in Christensen, 1997; Holsti, 1998; Brownlie in Mason, 2002; Moyo in Yeros, 2005; Billon, 2005; Senese in Vasquez, 2008).⁷ Šele v zadnjih

⁵ Slovenija razmišlja o kandidaturi za vnovično predsedovanje Varnostnemu svetu OZN. Prav zato je treba celovito razumeti dejavnosti za preprečevanje konfliktov, če jih želi kot članica sooblikovati in uspešno izvajati ter si tako krepiti verodostojnost in prepoznavnost.

⁶ Nekateri dogodki namreč nakazujejo, da vsaj za določene probleme (npr. okoljevarstvo, človekove pravice in svobosčine, vladavina prava idr.) na določenih območjih sveta lahko trdimo, da je golo realistično («nacionalno interesno») pojmovanje mednarodne politike do neke mere preseženo, saj med državami in drugimi subjekti mednarodnih odnosov prihaja do sodelovanja tudi v tistih vidikih varnostne politike, kjer je bilo to v času hladne vojne nemogoče (npr. uravnavanje oboroževanja, izmenjava obveščevalnih podatkov idr.).

⁷ Čeprav se subjekti v mednarodni skupnosti (države, še posebej pa mednarodne vladne in nevladne organizacije) že vrsto let trudijo razviti take pristope, strategije in instrumente, ki bi zajezili oz. preprečili razmah oboroženih in neoboroženih konfliktov, podatki kažejo (npr. Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2008), da se skupno število konfliktov v svetu povečuje, in sicer predvsem na račun konfliktov nizke in srednje intenzivnosti (npr. konflikt med Flamci in Valonci v Belgiji; grško-makedonski konflikt o imenu Makedonije; ozemeljski konflikt med Slovenijo in Hrvaško idr.), medtem ko število konfliktov visoke intenzivnosti, ki vključujejo odkrito in nesporedno uporabo oborožene sile, ostaja približno na isti ravni (npr. konflikti v DR Kongu, Somaliji, Nigeriji idr.).

letih pa je opaziti porast študij in znanstvenikov, ki gredo korak dlje od razlage zgolj vzrokov sodobnih oboroženih konfliktov, in ki proučujejo bodisi načine njihovega uravnavanja (npr. Butler, 2009; Sandole *et al*, 2009; Berco vitch *et al*, 2008; Jeong, 2008; Schlee, 2008; Ramsbotham *et al*, 2005; Schmidl, 2000) bodisi se ukvarjajo z možnostmi preprečevanja izbruha oboroženih konfliktov (npr. Mason in Meernik, 2006; Ramcharan, 2005; Ury, 2001; Lund, 2008; Carment in Schnabel, 2003; Ackermann, 2003; Kronenberger in Wouters, 2004).

Čeprav se, kot kaže pregled del(a) na tem področju, teorija preprečevanja oboroženih konfliktov (*conflict-prevention*) razvija v pomembno poddisciplino proučevanja mednarodnih odnosov, še zlasti problematike varnosti v mednarodnih odnosih, sistematičnega pregleda stanja na tem področju v slovenski znanstveno-strokovni sferi še ni. Posledično v Sloveniji sistematično raziskovanje problematike preprečevanja oboroženih konfliktov ni razvito. Drugače je v nekaterih drugih razvitih državah (npr. Švedska, Norveška, Danska, Kanada ...), kjer so že spoznali nujnost proučevanja preprečevanja konfliktov in se to področje tudi sistematično razvija. Morda lahko tudi ta članek prispeva k temu, da se stanje v Sloveniji na tem področju preseže, in da bi se Slovenija aktivneje vključevala v politiko preprečevanja oboroženih konfliktov na mednarodni ravni – da bi se torej iz države, ki na tem področju za zdaj predvsem »sodeluje«, prelevila v državo, ki preprečevanje oboroženih konfliktov (so)oblikuje.

Rezultati (primerjalne analize in strukturiranih intervjujev)

V tem poglavju predstavlja rezultate primerjalne analize pristopov in strategij preprečevanja oboroženih konfliktov EU in OVSE ter izsledke strukturiranih intervjujev z visokimi civilnimi uradniki v EU oz. OVSE. Poglavje je sestavljeno iz dveh sklopov (prvi je namenjen preprečevanju oboroženih konfliktov v EU, drugi v OVSE), vsak od sklopov pa je sestavljen iz treh delov (prvi del posameznega sklopa je tako namenjen analizi razvoja pristopov in strategij preprečevanja v EU in OVSE, drugi del analizi mehanizmov in instrumentov preprečevanja oboroženih konfliktov v EU in OVSE,⁸ tretji del posameznega sklopa pa analizi politike preprečevanja v EU in OVSE. Prva dva dela posameznega sklopa temeljita na metodi analize primarnih in sekundarnih dokumentov, ki določajo delovanje EU in OVSE na področju

⁸ *Termina mehanizem in instrument v znanstveni in strokovni literaturi nista natančno razmejena; prihaja do prekrivanja obeh pojmov in posledično do terminološke zmede. V skladu s sistemsko teorijo sta (varnostni) mehanizem in instrument postavljeni v širši okvir (varnostnega) sistema: a) varnostni sistem je skupek načel, po katerih poteka zagotavljanje varnosti; b) varnostni mehanizem je pojavna oblika delovanja varnostnega sistema; c) varnostni instrument je posamična oblika delovanja varnostnega mehanizma (Grizold, 1999: 38).*

preprečevanja oboroženih konfliktov, tretji del posameznega sklopa pa na metodi strukturiranih intervjujev z visokimi civilnimi uradniki.

Razvoj pristopa in strategije preprečevanja oboroženih konfliktov v EU

EU ima kot regionalna organizacija z razmeroma velikim proračunom in politično težo določene primerjalne prednosti na področju preprečevanja konfliktov. EU je usmerjena tako na kratko- kot na dolgoročno preprečevanje konfliktov.⁹ Med regionalnimi organizacijami na tem področju je EU verjetno vodilna, in to že od samih začetkov obstoja (integracija nekdanjih sovražnikov v Evropi je mirovni projekt, ki za zdaj, po šestih desetletjih, še deluje). Zadnji vrhunec integriranja je bil dosežen konec l. 2009, ko je Lizbonska pogodba, nov krovni dokument, tudi uradno zaživela. Nova pogodba kljub številnim pomislekom kot eno od prednostnih nalog zastavlja prav preprečevanje konfliktov.

Sprva je bilo preprečevanje konfliktov na evropskem ozemlju, katerega začetek lahko vidimo v ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo l. 1951, usmerjeno navznoter, k povezovanju držav članic skupnosti (Zvezna republika Nemčija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Francija in Italija). V procesu integracije evropske celine je bilo preprečevanje konfliktov implicitno prisotno že od samih začetkov integriranja (že omenjena Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti iz l. 1957, Pogodba o združitvi iz l. 1965, Enotni evropski akt iz l. 1986). Proaktivnost EU in zavedanje o nujnosti preprečevanja konfliktov so v zadnjih letih okrepili nekateri dogodki v neposredni sosesčini (nekdanja Jugoslavija, Vzhodna Evropa, Kavkaz, Severna Afrika ...) pa tudi vzgib »od zgoraj« – povečan poudarek OZN na preventivnem delovanju.

Do preboja na področju preprečevanja konfliktov EU je prišlo v devetdesetih letih 20. stoletja, saj je ideja preprečevanja konfliktov dejansko zaživela kot ena od prednostnih politik povezave (Maastrichtska pogodba o EU iz l. 1993, Amsterdamska pogodba iz l. 1999, Pogodba iz Nice iz l. 2003),¹⁰ čeprav preprečevanje konfliktov v teh dokumentih eksplicitno ni opredeljeno. Preboj na normativni ravni preprečevanja konfliktov povezave je bil dosežen

⁹ V znanstveni in strokovni literaturi pogosto zasledimo razlikovanje med kratkoročnim (operativnim) in dolgoročnim (strukturnim) preprečevanjem oboroženih konfliktov. Tradicionalna »sredstva« oz. načini preprečevanja konfliktov so usmerjena na preprečevanje poslabšanja razmer v trenutku, ko konflikt prične eskalirati. Operativno preprečevanje konfliktov sicer na kratki rok lahko vodi do učinkov, ne odpravi pa temeljnih vzrokov konflikta (Keukeleire, 2004: 151). Nasproti temu stoji strukturno preprečevanje. Ko se pojavi nujna po tovrstnem načinu preprečevanja konfliktov, številne države in mednarodne organizacije pogosto zatajijo, saj gre za drago in neprijubljeno fazo konflikta. Strukturno preprečevanje pomeni vse akcije oz. politike, ki naslavljajo globlje, socialne pogoje, ki generirajo konflikte. Številne ukrepe držav oz. mednarodnih organizacij, čeprav se bistvo skriva za povsem drugačnimi imeni, lahko uvrstimo pod strukturno preprečevanje konfliktov (Lund, 2008: 294).

¹⁰ Letnice pomenijo začetek veljave pogodbe, ne pa njenega podpisa.

l. 2001 s sprejetjem Programa EU za preprečevanje nasilnih konfliktov (*EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*). Sprejeta je bila zaveza, da preprečevanje konfliktov postane eden izmed glavnih ciljev zunanjih odnosov EU (European Peacebuilding Liaison Office, 2001).

Po za EU razmeroma težavnem obdobju, ki so ga nekateri opisovali tudi kot institucionalni vakuum, je Lizbonska pogodba vendarle postala novi temeljni dokument Unije. Z Lizbonsko pogodbo je preprečevanje konfliktov zelo eksplicitno izpostavljeno, in sicer:

Unija določi in izvaja skupne politike in ukrepe ter si prizadeva za /.../ (c) ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov ... (Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, 2007, Poglavlje 1, člen 10a, 2. odstavek).¹¹

Zelo eksplicitno je preprečevanje konfliktov izpostavljeno tudi v Oddelku 2, v katerem je skupna varnostna in obrambna politika opredeljena kot del skupne zunanje in varnostne politike:

Unija jih (civilna in vojaška sredstva, op. av.) lahko uporablja pri misijah zunaj svojih meja za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov ... (Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, 2007, Poglavlje 2, čl. 28a).

V Lizbonski pogodbi je preprečevanje sporov izpostavljeno tudi v členu 28b (Poglavlje 2) in v členu 69a (Poglavlje 4), vendar na nobenem mestu ni natančno opredeljeno, kaj natančno (katere aktivnosti, ukrepi ipd.) spada v področje preprečevanja konfliktov. Kakorkoli, z Lizbonsko pogodbo je področje preprečevanja konfliktov, s tem ko je eksplicitno zapisano v normativni okvir EU, postalo tudi uradni cilj EU na področju zunanjih odnosov, kar pomeni nadaljnjo afirmacijo koncepta preprečevanja konfliktov v mednarodnih odnosih.¹²

¹¹ Eksplicitna dikcija o tem, da je preprečevanje konfliktov ena od nalog EU na področju zunanjih odnosov, je bila sicer prisotna tudi v Ustavni pogodbi o Evropski uniji (Pérez, 2004a: 3), a ta dokument, sprejet in podpisan l. 2004, ni nikoli stopil v veljavo, ker ni bil ratificiran.

¹² Dlje od zapisanega na normativnem področju in ugotovitve, da je preprečevanje konfliktov šele nedavno postalo »uradna« zunanjepolitična naloga EU, v tem članku ne bomo šli, saj to ni njegov namen (več o tem v Pérez, 2004b). Normativni vidiki preprečevanja (in upravljanja) konfliktov v EU v zadnjem desetletju so nazorno opisani v magistrskem delu Nine Skočajič (2006).

Pristop in strategija EU pri preprečevanju konfliktov temelji predvsem na diplomatskih in gospodarskih ukrepih ter na ukrepih, povezanih s spoštovanjem človekovih pravic (European union, 2006). Zaradi pomanjkanja »vojaškega elementa« jo pogosto označujejo za institucijo mehke moči (*soft power*). Uradne strategije za preprečevanje konfliktov EU nima izrecno zapisane, lahko pa se o njej posredno sklepa na podlagi nekaterih temeljnih pogodb oz. dokumentov,¹³ pa tudi s pomočjo strukturiranih intervjujev, opravljenih za potrebe tega članka, in dosedanjih aktivnosti EU na tem področju.

Čeprav EU do nedavnega preprečevanja konfliktov ni eksplicitno opredeljevala, pa to ne pomeni, da za svoje potrebe tega vedno bolj aktualnega koncepta mednarodnih odnosov ni posredno »definirala« preko opredeljene dejanj, akcij, ukrepov itd. že ob samih začetkih ukvarjanja z idejo in prakso preprečevanja oboroženih konfliktov.¹⁴ Pomembnejša od natančno opredeljene strategije je, kot bomo videli, politika preprečevanja konfliktov, ki je analizirana v nadaljevanju.

Mehanizmi in instrumenti preprečevanja oboroženih konfliktov EU

Akterji oz. institucije, ki znotraj EU (so)delujejo na področju preprečevanja konfliktov in imajo za to na voljo različne mehanizme in instrumente, so se z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe spremenile; število organov, zadolženih za to področje, se je povečalo. Institucionalizirani sta bili dve pomembni novi funkciji: predsednik Evropskega sveta ter Visoki predstavnik EU za zunanje odnose in varnostno politiko.¹⁵ Edina institucija, ki je pri Evropski komisiji v celoti namenjena preprečevanju konfliktov, je Enota za

¹³ Poleg že omenjenih navedimo še naslednje dokumente: *Evropska unija in vprašanje konfliktov v Afriki: izgradnja miru, preprečevanje konfliktov in naprej (The European Union and the issue of conflicts in Africa: Peace-building, conflict prevention and beyond)* iz l. 1996, Poročilo Komisije o preprečevanju konfliktov (*Communication from the Commission on Conflict Prevention*) iz l. 2001, Uresničevanje Programa EU za preprečevanje nasilnih konfliktov (*Implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*) iz l. 2002, strategije posameznih držav (*Country Strategy Papers*) itd. (Keukeleire, 2004: 168–170), *Evropsko varnostno strategijo* idr.

¹⁴ V ožjem pomenu besede EU preprečevanje konfliktov opredeljuje kot vse kratkoročne aktivnosti, ki zmanjšajo manifestne napetosti in/ali preprečijo izbruh ali ponovitev nasilnega konflikta. Te aktivnosti se nanašajo na tiste situacije, kjer konflikt v družbi postane očiten (npr. ko se začnejo odprti spopadi med organiziranimi oz. neorganiziranimi silami oz. ko nastanejo ekstremni družbeni nemiri) in kjer je njegovo nadaljnje zaostrovanje odvisno od določenih dogodkov ter politične moči. V širšem pomenu pa EU preprečevanje konfliktov opredeljuje kot usmerjene srednje- ali dolgoročne aktivnosti, ki se nanašajo na odpravo temeljnih vzrokov nasilnega konflikta; v tem pomenu se preprečevanje konfliktov nanaša tudi na države, ki so razmeroma stabilne in mirne, so pa v njih prisotni (strukturni) vzroki potencialnega konflikta. V širšem pomenu EU preprečevanje konfliktov dejansko razume kot proces (iz)gradnje miru (*peace-building*) (Pérez, 2004a: 5).

¹⁵ Do uveljavitve Lizbonske pogodbe je bila ta funkcija nelogično razdeljena med Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko ter Komisariat za zunanje odnose in evropsko sosedsko politiko (*Highrepresentative.eu*, 2009).

preprečevanje konfliktov in krizni menedžment (*Conflict Prevention and Crisis Management Unit*) (Duke, 2004: 129–130). Med pomembnejšimi akterji je treba omeniti tudi t. i. Trojko EU, posebne odposlance oz. predstavnike, Sekretariat, Krizno sobo (*Crisis Room*) ter Enoto za načrtovanje politik iz zgodnje opozarjanje (*Policy Planning and Early Warning Unit*). Med programi, ki so promovirali preprečevanje konfliktov, sta bila pomembna Partnerstvo za preprečevanje konfliktov (*Conflict Prevention Partnership*) in Mreža za preprečevanje konfliktov (*Conflict Prevention Network*).¹⁶ Nobena od institucij danes več ne deluje.

EU je l. 2001 zaradi počasnega odločanja v primeru kriz ustanovila Mehanizem za hitro odzivanje. Ta je omogočal kratkoročne (do šestmesečne), a hitre intervencije pred, med ali po krizi, zato ga lahko uvrščamo med mehanizme oz. instrumente preprečevanja konfliktov. Mišljen je tudi kot osnova za dolgoročne programe pomoči (European Commission, 2004). L. 2004 je Mehanizem za hitro odzivanje prenehal delovati, nadomestil ga je finančno precej močnejši Instrument za stabilnost. Njegov sedemletni proračun (2007–2013) znaša 1,3 milijarde evrov.¹⁷

Instrumente EU na področju preprečevanja konfliktov lahko razvrstimo v naslednjo tabelo.

¹⁶ V Partnerstvu za preprečevanje konfliktov EU, delovalo je od septembra l. 2005 do septembra l. 2006, so bile združene nevladne organizacije *International Crisis Group*, *International Alert* in *European Policy Centre*. Partnerstvo je bilo namenjen izboljšanju zmogljivosti EU na področju preprečevanja konfliktov, kriznega menedžmenta in gradnje miru. Nudilo je podporo organom odločanja (*European Peacebuilding Liaison Office*, 2006).

¹⁷ Gre za znatno povečanje finančnih sredstev ter podaljšanje trajanja programov (do 18 mesecev z možnostjo podaljšanja pod določenimi pogoji). Uporabljen je bil v primeru konflikta v Gruziji l. 2008 (15 milijonov evrov), v Čadu (15 milijonov) in Srednjeafriški republiki (6,5 milijona). Instrument za stabilnost sredstva namenja tudi Nepalu (5,95 milijona), Demokratični republiki Kongo (10 milijonov), Kosovu (14,2 milijona), Bangladešu (13 milijonov), Libanonu (4 milijone) (*Commission des Communautés Européennes*, 2009). Za primerjavo povejmo, da je proračun Mehanizma za hitro odzivanje l. 2001 znašal 20, l. 2002 pa 25 milijonov evrov (Duke, 2004: 131). Če sedemletni proračun Instrumenta za stabilnost razdelimo po letih, ugotovimo, da ta na letni ravni znaša povprečno cca. 186 milijonov evrov, kar je velik porast v primerjavi s sredstvi Mehanizma za hitro odzivanje. Če se je Mehanizmu za hitro odzivanje pogosto očitalo, da Afriki ne namenja dovolj sredstev, se je z Instrumentom za stabilnost to spremenilo. V zadnjih dveh letih je bil največji delež pomoči namenjen prav Afriki (v glavnem Demokratični republiki Kongo, Srednjeafriški republiki, Čadu in Somaliji – 29%), sledi Azija (v glavnem v Afganistan, Šrilanka, Nepal, južna Tajška, indonezijska pokrajina Aceh in Vzhodni Timor – 19%).

Tabela 1: INSTRUMENTI ZA PREPREČEVANJE KONFLIKTOV V EU

Vojaški pristopi	grožnja z ali uporaba oborožene sile	<ul style="list-style-type: none"> • misije vsiljevanja in ohranjanja miru (klasične misije ali pa razmestitev Hitro odzivnih sil) • preventivna razmestitev oboroženih sil
	nadzor nad uporabo oborožene sile	<ul style="list-style-type: none"> • programi nadzora nad oboroževanjem
Nevojaški pristopi	prisilna diplomatska sredstva (brez uporabe oborožene sile)	<ul style="list-style-type: none"> • sankcije (splošni embargo ali usmerjene sankcije, npr. gospodarske, politične, na orožje, prepoved investicij, zamrznitev premoženja, omejevanje gibanja določenih oseb ...) • grožnja s sankcijami
	nepisilna diplomatska sredstva (brez oborožene sile oz. prisile)	<ul style="list-style-type: none"> • politična partnerstva, sodelovanje držav v forumih oz. regionalnih povezavah/iniciativah (Evropska sosedstva politika) • kratkoročne in dolgoročne opazovalne misije (volitve, opazovanje razmer na terenu) • misije ugotavljanja dejstev • obiski na območju na visoki ravni, posebni odposlanci • instrumenti zgodnjega opozarjanja • sodelovanje v institucijah za preprečevanje širjenja jedrskega in konvencionalnega orožja • vodenje mirovnih pogajanj • mirovno posredništvo (mediacija) • sprejem demarš, posebnih deklaracij, resolucij, izjav proti določenemu subjektu
Razvojni pristopi in pristopi dobrega upravljanja	politike spodbujanja gospodarskega in družbenega razvoja	<ul style="list-style-type: none"> • vzpostavitev oz. spodbujanje trgovinskih odnosov • neposredna finančna pomoč • človekoljubna pomoč • spodbujanje ustreznih okolijskih politik • programi za gradnjo infrastrukture (oskrba z vodo, promet ...) • izobraževalni programi
	ozaveščanje oz. vsiljevanje človekovih pravic, demokratičnih in drugih standardov	<ul style="list-style-type: none"> • programi za spodbujanje človekovih pravic • programi izobraževanja in urjenja policistov, pripadnikov oboroženih sil ter carinskih služb
	vzpostavljanje vladajočih struktur, ki spodbujajo reševanje konflikta	<ul style="list-style-type: none"> • spodbujanje oz. izvajanje programov uničevanja orožja • pomoč pri izgradnji varnostnega sektorja (reforma sodstva, oboroženih sil ...) • financiranje programov odstranjevanja min • akcije proti širjenju lahkega orožja • programi pomoči pri nadzoru meje • programi za boj proti organiziranemu kriminalu, terorizmu in pranju denarja • programi za pokonfliktno demobilizacijo, repatriacijo in reintegracijo

Politika preprečevanja oboroženih konfliktov v EU

Ugotovimo lahko, da EU na področju politike preprečevanja konfliktov nima uradno sprejete strategije, temveč deluje *ad hoc* in na podlagi širših zunanjepolitičnih usmeritev povezave. EU se preprečevanja konfliktov loteva generično, ne s točno določenimi predpisani »recepti«, ugotavljajo intervjuvanci ciljne skupine raziskovanja. Kljub temu velja opozoriti, da ima EU celo vrsto dokumentov, iz katerih lahko posredno sklepamo na »strategijo«. Podatki, zbrani na osnovi strukturiranih intervjujev, so sicer pokazali ohlapen fokus EU na področju preprečevanja konfliktov, ki so *de facto* omejeni predvsem na bližnjo soseščino (prioritetna območja, kjer naj bi se EU preventivno angažirala, uradno ne obstajajo). Lahko pa iz količine namenjenih sredstev ugotovimo, katerim območjem (je) EU posveča(la) več pozornosti.¹⁸ Analiza podatkov, zbranih s strukturiranimi intervjuji, pokaže, da je v svetu medsebojne kompleksne soodvisnosti z zelo razvejano mrežo institucij le malo sivih območij, za katera odločevalci ne bi imeli podatkov, kaj se tam dogaja. Na številnih območjih so tudi opazovalne misije oz. drugi instrumenti zgodnjega opozarjanja, ki razmeroma hitro zaznajo eskalacijo razmer. Te informacije tudi zelo hitro pridejo do Generalnega direktorata za zunanje odnose EU (DG EU Relex) oz. do resornega komisarja. Od tu naprej pa konflikt stopi na polje političnega in je odgovor EU nanj odvisen predvsem od Evropskega sveta (torej od političnih predstavnikov držav članic), ki pa akcij pogosto ne sprejme. Da je izvajanje politike preprečevanja oboroženih konfliktov v veliki meri talec politične volje, so v strukturiranih intervjujih potrdili visoki civilni uradniki EU.

Večina instrumentov je tudi že bila uporabljena v praksi: eni pogostejše, drugi redkeje.¹⁹ Največ naporov v okviru preprečevanja konfliktov EU namenja t. i. instrumentom pomoči (strukturno oz. dolgoročno preprečevanje konfliktov), medtem ko se zelo redko zateka k uporabi vojaških instrumentov.²⁰ Izkazalo se je, da EU, ki si v zadnjem obdobju izrazito prizadeva za razvoj vojaških zmogljivosti, manjka konkretnih kratkoročnih instrumentov, tudi vojaških. Vsekakor pa le vojaški instrumenti ne morejo biti uspešni, če se EU o njihovi uporabi ne bo uskladila z drugimi mednarodnimi organizacijami, in če »trši« ukrepi ne bodo potekali sočasno z delovanjem civilnih instrumentov.

Ena od pomembnih ovir EU na področju preprečevanja konfliktov je izrazito počasno odločanje in administracija (Duke, 2004: 131). Da je to eden od glavnih problemov, menijo tudi visoki civilni uradniki, ki smo jih

¹⁸ Nazoren primer je Afrika, ki je do nedavnega dobivala sorazmerno malo sredstev EU (Duke, 2004: 130).

¹⁹ Primere uporabe mehanizmov in instrumentov preprečevanja konfliktov v svoji analizi ponuja Pérez (2005).

²⁰ Kar 68 % vseh iniciativ se uvršča v kategorijo pomoči. Sledijo instrumenti za spodbujanje demokracije in človekovih pravic (18 % od vseh), vojaški instrumenti pa 5 % vseh iniciativ (Racovita, 2009: 13).

intervjuvali. Očitki o tem so stari že vrsto let; EU se je nanje odzvala z ustanovitvijo Mehanizma za hitro odzivanje, ki ga je zaradi določenih pomanjkljivosti l. 2004 nadomestil finančno trdnejši Mehanizem za stabilnost, ki je prinesel več fleksibilnosti.

Razvoj pristopa in strategije preprečevanja oboroženih konfliktov v OVSE

Koncept varnosti OVSE je utemeljen na širokem pojmovanju varnosti, na vseobsežnem in kooperativnem pristopu že od sedemdesetih let 20. st., ko je bil OVSE ustanovljen.²¹ V tako konceptualizacijo sodi tudi preprečevanje oboroženih konfliktov, ki ga morda lahko opredelimo celo kot središčni *raison d'être* OVSE.

Da bi razumeli pristop OVSE k preprečevanju oboroženih konfliktov, moramo analizirati dosednji razvoj tega koncepta, kot ga razume OVSE, začevši l. 1990 s Pariško listino za novo Evropo (a ob zavedanju, da se preprečevanje oboroženih konfliktov v OVSE ni začelo šele s tem dokumentom). V Pariški listini za novo Evropo je preprečevanje konfliktov opredeljeno kot ena od prednostnih nalog OVSE; zapisano je, da si:

...bomo s političnimi sredstvi prizadevali ne le za učinkovite načine preprečevanja konfliktov, ampak tudi opredeliti v skladu z mednarodnim pravom primerne mehanizme za miroljubno reševanje sporov, ki bi se pojavili...» (Charter of Paris for a New Europe, 1990: 8–9).

Institucionalizacija koncepta preprečevanja konfliktov se je v naslednjih letih nadaljevala sočasno s preobrazbo Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE) v OVSE. Z ustanovitvijo stalnih organov, kot so Sekretariat, Generalni sekretar, Visoki komisar za narodne manjšine, Center za preprečevanje konfliktov, Stalni svet itd., in dokončnim preoblikovanjem v OVSE, se je začela pot od ideje k uresničevanju preprečevanja konfliktov (George, McGee, 2006: 84). Na vrhu v Budimpešti l. 1994 so države razglasile OVSE za primarni instrument v regiji za preprečevanje konfliktov, in to tudi zapisale v sklepnem dokumentu vrha (Towards a Genuine Partnership, 1994). Na rednem letnem srečanju v Kopenhavnu l. 1997 so sodelujoče države primarnost OVSE na področju preprečevanja konfliktov potrdile

²¹ Namen ustanavljanja KVSE v sedemdesetih letih 20. st. je bil pridobiti okvir za politični dialog med glavnima hladnovojnima nasprotnikoma, gradnja njunega medsebojnega zaupanja ter posledično, zmanjšanje možnosti izbruha oboroženega konflikta, kar se zelo neposredno zrcali v določenih Helsinške sklepne listine. Treba je opozoriti na dejstvo, da OVSE pravno-formalno ni mednarodna organizacija in nima pravne subjektivitete (Jazbec, 2006: 62). OVSE nima klasičnega članstva, kot ga imajo mednarodne organizacije; 56 držav v OVSE je poimenovanih »sodelujoče države« (participating states), ne pa države članice.

(Mychajlyszyn, 2004: 133). Zavezanost preprečevanju konfliktov se je v naslednjih letih še stopnjevala; v Listini Evropske varnosti iz l. 1999 so zapisali, da ».../s/o zavezani preprečevanju izbruha nasilnih konfliktov, kjerkoli je to mogoče« (Charter for European Security, 1999: 3).

OVSE na področju preprečevanja konfliktov ni ostal le na normativni ravni. V OVSE deluje nekaj pomembnih organov, (med drugim) zadolženih za preprečevanje konfliktov. Ti organi imajo na razpolago širok nabor mehanizmov in instrumentov preventivnega delovanja. Med organi, ki sodelujejo na področju preprečevanja konfliktov, ima v procesu odločanja največjo vlogo *Stalni svet*; odgovoren je za vsakodnevne posle in odločanje OVSE, odločitve tega organa, v katerem sedijo veleposlaniki vseh sodelujočih držav OVSE, pa se (v večini primerov) sprejemajo s konsenzom (Bakker, 2004: 398). Če Stalni svet lahko označimo za »čebelo matico« panja preprečevanja konfliktov OVSE, mimo katere se ne more sprejeti ničesar, pa je »čebela delavka« oz. ključni operativni organ *Center za preprečevanje konfliktov*. Center koordinira delo OVSE na področju preprečevanja konfliktov in nudi podporo 56 sodelujočim državam v vseh fazah konflikta (OSCE, 2009c: 1). Pomembna stalna organa v sistemu preprečevanja konfliktov OVSE sta še *Forum za varnostno sodelovanje*, ki se ukvarja predvsem z vojaškimi aspekti varnosti, ter *Ad hoc usmerjevalne skupine*.

Mehanizmi in instrumenti preprečevanja oboroženih konfliktov OVSE

OVSE ima na razpolago precej mehanizmov in instrumentov preprečevanja oboroženih konfliktov. V glavnem so bili razviti po koncu hladne vojne, ko so bile za to primerne okoliščine. Mehanizmov in instrumentov je vsekakor več kot dovolj, vprašanje je le, katere in do kakšne mere jih Stalni svet lahko uvede v določenem primeru (OSCE, 2008a; OSCE, 2008b). V prizadevanju za preprečevanje konfliktov so poleg Stalnega sveta najpogosteje soudeleženi naslednji akterji: terenske misije, Visoki komisar za narodne manjšine, misije ugotavljanja dejstev in poročevalske misije ter osebni odposlanci predsedujočega OVSE.

Terenske misije, pogosto označene tudi kot »frontna linija« ali pa »oči in ušesa« OVSE, so daleč največji porabnik proračuna OVSE: kar 70–80% sredstev je namenjenih prav njim (OSCE 2009c: 1, Bakker, 2004: 400).²² Misije so vzpostavljene v tistih sodelujočih državah OVSE, kjer se (lahko) pojavi medetnični konflikt, ki bi lahko imel ob nadaljnjem zaostrovanju hude posledice za državo in širšo mednarodno skupnost.²³ Prednost teren-

²² Več o pomenu in delovanju misij in drugih aktivnostih OVSE na terenu v Šabić et al (2005: 33–38).

²³ Decembra 2009 je delovalo 18 terenskih misij z različnimi mandati. Največ jih je bilo v jugovzhodni Evropi (Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Srbija, Kosovo, Makedonija in Hrvaška); v Srednji Aziji delujejo misije v vseh petih državah regije (Tadžikistan, Turkmistan, Kirgizija, Kazahstan

skih misij je njihova kontinuirana, običajno tudi dolgoročna navzočnost. S stališča preprečevanja konfliktov je to pomembno zaradi obstoja konstantnega mehanizma za nadzorovanje razmer oz. zgodnje opozarjanje. Prav tako so informacije, pridobljene na ta način, sorazmerno kredibilne v mednarodni skupnosti, saj naj bi bile najbolj nepristranske, ker nanje naj ne bi vplivala nobena od sprtih strani. Poleg tega stalna navzočnost (lahko) predstavlja referenčno točko za sprte strani, ki lahko zahtevajo razjasnitev kakšnega ukrepa. Ne nazadnje misije pri sprtih straneh ustvarjajo občutek, da je problem relevanten za širšo mednarodno skupnost, ki bo morda ukrepala v primeru (po)slabšanja razmer.

Drug pomemben institut OVSE za preprečevanje oboroženih konfliktov je *Visoki komisar za narodne manjšine*. Gre za institucijo, ustanovljeno l. 1992, ki se ukvarja izključno z zagotavljanjem spoštovanja pravic narodnih manjšin. Visoki komisar zagotavlja zgodnje opozarjanje, in če je potrebno, zgodnje ukrepanje v tistih državah OVSE, kjer bi se zaradi nespoštovanja pravic manjšin lahko razvil konflikt. Je edini instrument OVSE, katerega namen je izključno preprečevanje konfliktov. Njegovo delovanje po večini primerov poteka v okviru osebnih obiskov v državah, kjer naj bi prihajalo do takih kršitev manjšinskih pravic, ki bi se lahko razvile v širši konflikt, pa tudi korespondenca z vlado te države. Obenem skuša vplivati tudi na pripadnike manjšine, naj se vzdržijo takšnih potez, ki bi lahko zaostriale nasprotovanja. Njegovo delovanje pretežno poteka poltajno, v duhu tihe diplomacije (da se države kršiteljice javno ne obsoja, temveč se predvsem diplomatsko, s pogovori, skuša doseči izboljšanje).²⁴

Misije ugotavljanja dejstev in poročevalske misije so v določenih okoliščinah lahko zelo pomembni instrumenti preprečevanja konfliktov. Običajno gre za kratkoročne skupine, sestavljene iz diplomatov in/ali strokovnjakov, ki obiščejo določeno državo. Te skupine nato poročajo pristojnim telesom

in Uzbekistanu, na Kavkazu pa v Azerbajdžanu, Armeniji in Gorskem Karabahu (mandata misiji v Gruziji po gruzijsko-ruski vojni l. 2008 niso podaljšali zaradi nasprotovanja Ruske federacije; podobna usoda je doletela tudi misijo v Čečeniji l. 2003 zaradi nezmožnosti dogovora o nadaljnjem delovanju med državami OVSE in Rusko federacijo); v Vzhodni Evropi so terenske misije v Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini (OSCE, 2009a, Bakker, 2004: 401). Mandat delovanja misij določi Stalni svet in je praviloma dolgoročen ter se podaljšuje vsakih šest mesecev; vsak mandat je prilagojen razmeram na terenu, po večini pa vključuje spodbujanje takih političnih procesov, ki pripomorejo k preprečevanju nadaljnjega zaostrovanja konflikta. Čeprav je v devetdesetih letih 20. stoletja prihajalo do pobud, da bi terenske misije lahko dobile tudi značaj mirovnih misij, do tega dejansko formalno ni nikoli prišlo. Misije OVSE pa kljub temu opravljajo nekatere naloge (sodobnih) mirovnih misij, npr. pomoč pri nadzorovanju meje, urjenje varnostnih sil ipd. (George, McGee, 2006: 88).

²⁴ Do zdaj najbolj znan (in uspešen) primer preventivnega delovanja Visokega komisarja za narodne manjšine je potekal v Ukrajini v prvi polovici devetdesetih let, ko je prispeval k preprečitvi eskalacije konflikta med krimskimi Tatari in ukrajinsko vlado. Vprašanje krimskih Tatarov še danes ni razrešeno, so pa pridobili več avtonomije in pravic na Krimu (Mychajlyszyn, 2004: 143–144, Hopmann, 2005: 131–132).

OVSE, namenjene pa so tudi temu, da OVSE presodi, ali bi morali v tej državi začeti tudi dolgoročno terensko misijo (Bakker, 2004: 396).

Posebni odposlanci predsedujočega OVSE so naslednji pomemben instrument, ki lahko pripomore k preprečevanju konfliktov. To vlogo se običajno podeli uglednim diplomatom ali nekdanjim politikom z namenom takojšnjega ukrepanja v specifičnem primeru (*ibid.*).²⁵ Njihov namen je, da skušajo na kraju samem doseči začetek političnega dialoga ali da skušajo ustaviti nasilje.

OVSE je razvil tudi še nekaj precej specifičnih ukrepov, ki lahko pripomožejo k preprečevanju konfliktov in bi jih lahko uvrstili med mehanizme preprečevanja konfliktov. Med pomembnejšimi je uničevanje lahkega orožja in streliva.²⁶ Poleg naštetih omenimo še najpogostejše uporabljene instrumente preprečevanja konfliktov: nadzor razoroževanja, demobilizacija, konverzija vojaških objektov v civilne, pomoč pri vzpostavljanju demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem, gradnja institucij demokratične države, spodbujanje vladavine prava, nadzor meja, pomoč pri organizaciji in izvedbi volitev (George, McGee, 2006: 89–100).

Tabela 2: INSTRUMENTI ZA PREPREČEVANJE KONFLIKTOV V OVSE

Vojaški pristopi	grožnja z ali uporaba oborožene sile	<ul style="list-style-type: none"> • mirovne misije*
	nadzor nad uporabo oborožene sile	<ul style="list-style-type: none"> • kratko- in dolgoročne terenske opazovalne misije (peace-observing) • misije ugotavljanja dejstev (fact-finding) • instrumenti za zmanjševanje napetosti v okviru uveljavljenih mehanizmov reševanja sporov (dunajskega, moskovskega, berlinskega in mehanizma iz Valette; posvetovanje in sodelovanje v primeru nenavadnih vojaških aktivnosti; sodelovanje v primeru nevarnih incidentov vojaške narave in prostovoljno povabilo ekspertov v državo z namenom odpravljanja zaskrbljenosti zaradi vojaških aktivnosti) • programi uničevanja, hranjenja in nadzora nad proizvodnjo orožja • izmenjava varnostno relevantnih informacij o vojaško-političnih aktivnostih (količina oborožitve, višina obrambnega proračuna, orožarski posli in vojaška poraba) • najava vojaških vaj in povabilo opazovalcev nanje • opazovalni preleti letal (v okviru Pogodbe o odprtem nebu), inšpekcije

²⁵ Ko je OVSE l. 2005 predsedovala Slovenija, je posebni odposlanec predsedujočega OVSE za Kirgizijo, ki jo je zajela politična kriza, postal slovenski politik Lojze Peterle (OVSE, 2005).

²⁶ Samo med l. 2001 in 2006 so sodelujoče države s pomočjo OVSEa uničile preko 6 milijonov kosov lahkega orožja, od tega kar milijon kosov takšnega, ki je bilo pridobljeno ilegalno oz. s preprodajo. Omeniti velja tudi pomoč pri nadzoru meja; v zadnjih letih gre največ tovrstne pomoči OVSE državam Srednje Azije.

Nevojaški pristopi	prisilna diplomatska sredstva (brez uporabe oborožene sile)	<ul style="list-style-type: none"> • zamrznitev članstva države v OVSE
	neprisilna diplomatska sredstva (brez oborožene sile oz. prisile)	<ul style="list-style-type: none"> • misije opazovanja volitev • ukrepi zgodnjega opozarjanja • vodenje mirovnih pogajanj in mirovno posredništvo (mediacija) • poskusi za doseglo sprave in arbitraže (Sodišče za spravo in arbitražo OVSE) • posebni odposlanci, obiski na območju na visoki ravni • sprejem političnih deklaracij zoper državo • podpora političnemu sodelovanju držav OVSE • bi- ali multilateralni sestanki organov OVSE
Razvojni pristopi in pristopi dobrega upravljanja	politike spodbujanja gospodarskega in družbenega razvoja	<ul style="list-style-type: none"> • spodbujanje ustreznih okolijskih politik • programi za gradnjo infrastrukture (oskrba z vodo, promet ...) • izobraževalni programi
	ozaveščanje oz. vsiljevanje človekovih pravic, demokratičnih in drugih standardov	<ul style="list-style-type: none"> • programi ozaveščanja o človekovih pravicah • programi izobraževanja in urjenja policistov, pripadnikov oboroženih sil ter carinskih služb • programi za povečanje civilnega nadzora nad varnostnim sektorjem
	vzpostavljanje vladajočih struktur, ki spodbujajo reševanje konflikta	<ul style="list-style-type: none"> • programi pomoči za izgradnjo in reformo varnostnega sektorja • reforma sodstva • akcije proti širjenju lahkega orožja in odstranjevanja min • pomoč pri nadzorovanju meje • programi boja proti organiziranemu kriminalu, terorizmu in pranju denarja • programi pokonfliktne demobilizacije, repatriacije in reintegracije

* Pravih »vojaških« mirovnih misij OVSE še ni imela, čeprav pravna osnova zanje v dokumentih obstaja.

Politika preprečevanja oboroženih konfliktov v OVSE

Intervjuvanci ciljne skupine raziskovanja ugotavljajo, da je nabor instrumentov za preprečevanje oboroženih konfliktov, ki ga ima na razpolago OVSE, dovolj širok. To pa še ne pomeni, jih uporabljati in konflikte preprečevati. Ena od glavnih značilnosti OVSE na področju politike preprečevanja konfliktov je namreč povezana s procesom odločanja, z načelom konsenza: za sprejem odločitve ne sme biti proti nobena država (razen v izjemah t. i. pravila konsenz minus ena ter konsenz minus dva). OVSE temelji na sodelovanju, ne na prisili, kar ima posledice tudi za področje preprečevanja konfliktov. Odločitev najvišjega organa, Stalnega sveta, se ne da pravno uveljaviti; OVSE po mednarodnem pravu nima pravne subjektivitete, odločitve so torej »zgoj« politično zavezujoče.

Politika preprečevanja oboroženih konfliktov v OVSE se je razvijala postopoma. Preprečevanje oboroženih konfliktov je v zadnjih letih postalo eno od prioritetnih področij, menijo intervjuvanci, to pa potrjujejo tudi sprejete odločitve in drugi dokumenti. Preskok in razmah implementacije politike in instrumentov se je zgodil v devetdesetih letih 20. st. ob razpadu Sovjetske zveze, ko je OVSE pomembno pripomogel k urejanju nekaterih problemov, ki bi lahko prerasli v večje konflikte (problemi manjšin v baltških državah, v Ukrajini ...). Danes je pomembna komponenta preprečevanja konfliktov OVSE vojaška, in sicer predvsem ukrepi za zmanjševanje oz. odpravljanje negotovosti (vzajemne inšpekcije, preleti letal, najave vojaških vaj) pa tudi konkretne aktivnosti za vzpostavljanje profesionalnih in demokratično nadzorovanih oboroženih sil.

Če je dejstvo, da v OVSE za isto mizo sodelujejo tudi nekatere zelo vplivne države v mednarodnih odnosih (ZDA in Ruska federacija), pogosto izpostavljeno kot prednost, je to na področju doseganja dogovora o uvedbi določenih instrumentov preprečevanja konfliktov lahko slabost, saj se OVSE neformalno pogosto politično deli na območji »vzhodno« in »zahodno« od Dunaja. Če sta konsenz in vseobsežnost res maksimi delovanja OVSE, pa velja opozoriti, da takšen pristop poraja še nekaj drugih problemov. OVSE, katerega proračun ne presega proračuna malo večjega razvitega mesta, le stežka učinkovito razprši svoje delovanje na tako različna področja svojega delovanja.²⁷

Politika preprečevanje konfliktov v OVSE je usmerjena navznoter, na ozemlje sodelujočih držav (na območje »od Vancouvra do Vladivostoka«). OVSE na tem področju deluje v tistih državah, kjer je za to potreba, nima pa oblikovane prednostne liste, kje naj bi te aktivnosti potekale (delujejo lahko le tam, kjer država gostiteljica pristane), opozarjajo intervjuvanci ciljne skupine raziskovanja. Težiščna točka preprečevanja konfliktov OVSE se je v zadnjih letih prestavila z Balkana na območje držav nekdanje Sovjetske zveze (Srednja Azija, Kavkaz). Kritike na račun OVSE, ki prihajajo iz t. i. držav »vzhodno od Dunaja«, češ da je OVSE uperjen predvsem zoper njih, so do neke mere upravičene, je pa tudi res, da se države »zahodno od Dunaja« praviloma ne soočajo z npr. (večjimi) nepravilnostmi na voliščih, avtoritarnimi režimi ipd. Zaradi nesoglasij in domnevnega vmešavanja v notranje zadeve so nekatere misije morale zapustiti konfliktna območja (npr. Čečenija, Gruzija).

Politika preprečevanja konfliktov v OVSE je naravnana na dolgoročno navzočnost misij na terenu (npr. Gorski Karabah), potrjujejo intervjuvanci

²⁷ Za primerjavo: proračun OVSE za l. 2009 je znašal nekaj manj kot 159 milijonov evrov, proračun Mestne občine Ljubljana za l. 2009 po rebalansu pa je bil več kot dvakrat višji – znašal je dobrih 342 milijonov evrov (OSCE, 2009b, Mestna občina Ljubljana, 2009: 4).

ter dejstvo, da je večina misij na območju tudi, ko konflikt preide v latentno fazo. Z dolgoročno navzočnostjo se izboljša poznavanje konflikta, terena, sprtih strani, na drugi strani pa se na ta način lahko pridobi zaupanje lokalnih skupnosti. A vendar: če je odločenost neke države, da bo konflikt »reševala« z nasilnimi sredstvi, razmeroma majhne in z mandatom ter kapacitetami omejene misije same ne morejo zaustaviti vojne vihre. To se je nazorno pokazalo v gruzijsko-ruskem oboroženem konfliktu l. 2008. Posledično je večina instrumentov, h katerim se zateka OVSE, strukturne (dolgoročne) narave.

Visoki civilni uradniki, ki smo jih intervjuvali, ocenjujejo, da OVSE v nekaterih primerih pri preprečevanju konfliktov manjka kapacitet (materialnih, finančnih idr.). Pomembna primerjalna prednost OVSE na proučevanem področju je fleksibilnost in hitro reagiranje, saj so njihovi eksperti lahko na terenu zelo hitro, če v to pristanejo politični odločevalci, ugotavljajo intervjuvanci. Eden od problemov, ki smo ga zaznali v intervjujih, je tudi pomanjkanje kompetentnih strokovnjakov za določena območja, kjer se izvajajo aktivnosti preprečevanja konfliktov.

OVSE ima dobro razvite zmogljivosti na terenu, ki opozarjajo na naraščanje napetosti, se pa reševanje konfliktov oz. zmanjševanje napetosti običajno ustavi na politični ravni. Glavni izziv je torej preiti od zgodnjega opozarjanja do zgodnjega delovanja (*from early warning to early action*), menijo intervjuvanci. Prav zato v OVSE zdaj poteka razprava o tem, da bi vzpostavili nov instrument, ki bi predsedujočemu OVSE ali civilnim opazovalcem tudi brez konsenza vseh sodelujočih držav omogočil obiskati državo, v kateri bi bile razmere zaostrene (sicer Visoki komisar za narodne manjšine lahko obišče države brez konsenza, vendar je funkcija predsedujočega OVSE še politično močnejša). Dodaten prispevek k politiki preprečevanja konfliktov v OVSE naj bi v prihodnje prineslo tudi večje sodelovanje institucij OVSE z nevladnimi organizacijami na terenu in lokalnimi skupnostmi, trdijo intervjuvanci ciljne skupine raziskovanja.

Sklep

Temeljne ugotovitve, do katerih sva prišla z analizo *razvoja pristopov, strategij, mehanizmov in instrumentov* oboroženih konfliktov v EU in OVSE (metoda analize primarnih in sekundarnih virov s področja preprečevanja oboroženih konfliktov) ter analizo *politik* preprečevanja oboroženih konfliktov v EU in OVSE (metoda strukturiranih intervjujev z visokimi civilnimi uradniki), lahko strnemo v štiri sklope: 1) stične točke EU in OVSE v pristopih in strategijah na področju preprečevanja oboroženih konfliktov; 2) razlike med EU in OVSE na omenjenem področju; 3) problemi na področju preprečevanja oboroženih konfliktov v EU in OVSE; 4) predlogi

za izboljšanje prakse. Ugotovitve, predstavljene v prvi, drugi in tretji točki sklepa, so rezultat analize primarnih in sekundarnih virov ter strukturiranih intervjujev (za vsako ugotovitev je izrecno opredeljeno, kako sva do nje prišla), medtem ko je četrta točka s predlogi plod razmisleka, ki je nastal na osnovi sinteze ugotovitev celotnega članka.

Stične točke EU in OVSE v pristopih in strategijah na področju preprečevanja konfliktov.

- *Sočasna opredelitev koncepta preprečevanja konfliktov kot ene od prednostnih nalog*: analiza primarnih in sekundarnih dokumentov je pokazala, da so se celostni pristopi in strategije preprečevanja konfliktov v EU in OVSE dejansko začele razvijati po koncu hladne vojne, čeprav je tudi »hladnovojno obdobje« delovanja EU in OVSE vsebovalo preprečevanje konfliktov (vendar je takrat zaradi blokovske delitve šlo bolj za idejo kot prakso). Tako v EU kot v OVSE se je preboj zgodil v devetdesetih letih 20. st., ko se je politika preprečevanja konfliktov implicitno pojavila zapisana v dokumentih in celo postala ena od prednostnih nalog njunega delovanja.
- *Nujnost strukturnega preprečevanja konfliktov v primerjavi z operativnim*: podatki, pridobljeni na osnovi strukturiranih intervjujev z visokimi civilnimi uradniki, so pokazali, da bi tako EU kot OVSE morali več sredstev in naporov vložiti v strukturno (dolgoročno) preprečevanje konfliktov oz. da je potrebno med strukturnim in operativnim (neposrednim) preprečevanjem konfliktov najti ustrezno razmerje. Zapisano potrjuje tudi analiza sekundarnih virov s področja preprečevanja konfliktov v EU in OVSE.
- *Večja pozornost instrumentom v primerjavi z mehanizmi preprečevanja konfliktov*: analiza primarnih in sekundarnih dokumentov s področja preprečevanja konfliktov v EU in OVSE ter podatki, pridobljeni s strukturiranimi intervjuji s civilnimi uradniki, so pokazali, da tako EU kot OVSE bistveno več pozornosti posvečata instrumentom preprečevanja konfliktov, medtem ko za mehanizme (kot točno predvidene redoslede ukrepov) lahko trdimo, da so relikv preteklosti (intervjuvanci poudarjajo *ad hoc* pristop k vsakemu konfliktu posebej in zatorej neprimernost uporabe točno določenega redosleda ukrepov). Mnoštvo instrumentov, ki jih imata EU in OVSE na razpolago za preprečevanje konfliktov, je v primerjavi z mehanizmi neprimerljivo večje.
- *Problem implementacije (ob sicer velikem naboru instrumentov in mehanizmov)*: intervjuvanci v EU in OVSE po večini menijo, da imata njihova »delodajalca« na voljo dovolj »kakovostnih« instrumentov in mehanizmov za preprečevanje konfliktov ter da je politika preprečevanja tisto področje, kamor bi bilo v prihodnje treba vlagati več sredstev in energije. Tako ugotovitev je podprla tudi analiza sekundarnih virov (ne pa tudi primarnih,

saj gre pri teh predvsem za dokumente, ki določajo instrumente in mehanizme na normativni ravni, jih pa ne analizirajo in ocenjujejo).

Razlike med EU in OVSE na področju preprečevanja konfliktov.

- *Nesorazmernost sredstev*: analiza primarnih in sekundarnih virov je pokazala, da ima EU v primerjavi z OVSE bistveno večja sredstva in kapacitete (človeške, finančne itd.), namenjene preprečevanju konfliktov. Tega dejstva se zavedajo tudi intervjuvanci ciljne skupine raziskovanja v EU in OVSE, iz česar sklepajo, da ima EU prav zato večjo možnost in odgovornost preventivnega delovanja.
- *Neenotnost razumevanja preprečevanja konfliktov*: sodelujoče države v OVSE, ki se razteza »od Vancouvra do Vladivostoka«, so v primerjavi z EU tudi politično bolj raznovrstne, poleg tega pa jih je dvakrat več. Posledično je razumevanje koncepta preprečevanje konfliktov znotraj OVSE bistveno bolj raznovrstno kot v EU, so pokazali podatki, pridobljeni s strukturiranimi intervjuji z visokimi civilnimi uradniki. To sicer pripomore k boljšemu identificiranju raznovrstnosti problemov s področja preprečevanja konfliktov, hkrati pa je to slabost, saj raznovrstno (in tudi politično pogojeno) razumevanje koncepta preprečevanja konfliktov ovira doseg konsenza za uvedbo ukrepov.
- *Trajanje navzočnosti na potencialno nevarnem območju*: terenske misije OVSE so v veliko primerih dolgoročno navzoče na terenu (kar povečuje njihovo znanje in krepi zaupanje lokalnega prebivalstva), medtem ko se politika dolgoročne navzočnosti EU na nestabilnih območjih šele oblikuje. To sta pokazali analiza primarnih in sekundarnih virov ter analiza strukturiranih intervjujev z visokimi civilnimi uradniki.
- *Uporaba »trših« oz. »mehkih« instrumentov, usmerjenost preventivnega delovanja ter »(ne)prioritizacija« konfliktov*: zavoljo pomanjkanja »trših« instrumentov preprečevanja konfliktov, saj je o njih dosti težje doseči konsenz, je EU naravnana predvsem na gospodarsko-diplomatske instrumente (na t. i. strukturno preprečevanje), medtem ko ima OVSE vsaj teoretično več instrumentov »vojaške« narave in je tudi, primerjalno gledano, bolj naravnana na operativno preprečevanje konfliktov. To je pokazala analiza primarnih in sekundarnih virov. Ta je tudi pokazala, da se ciljna območja preprečevanja konfliktov le delno prekrivajo: EU večino naporov na področju preprečevanja konfliktov namenja bližnji soseščini 27-terice (sredozemska Afrika, Balkan) in je usmerjena navzven, OVSE pa navznoter, na ozemlje svojega delovanja (težišče preprečevanja se je z Balkana prestavilo na območje Kavkaza in Srednje Azije). Intervjuvanci obeh ciljnih skupin raziskovanja pa so potrdili, da »seznam prednostnih območij«, kjer se bo konflikte preprečevalo, uradno ne obstaja: preprečevalo naj bi se vse oborožene konflikte.

Problemi na področju preprečevanja konfliktov v EU in OVSE.

- *Pomanjkanje politične volje*: glavni dejavnik, ki v EU in OVSE omejuje obsežnejšo in celotno uporabo preprečevanja konfliktov, je politične narave, so pokazali podatki, pridobljeni na osnovi strukturiranih intervjujev, delno pa tudi analiza sekundarnih virov. Izkazalo se je tudi, da zmožljivosti po večini so na razpolago, in da do medlega odziva prihaja, ker določene države ne želijo sprejeti ukrepov. Pogosto do aktivnega, vseobsežnega preventivnega delovanja ne pride zaradi bojzani poslabšanja odnosov z vplivnimi subjekti (predvsem državami), ki imajo na določenem območju izrazite interese (npr. »zgolj« diplomatski odziv zoper Rusko federacijo v primeru gruzijsko-ruske vojne l. 2008). Takšen pristop bi lahko poimenovali tudi »všečno preprečevanje konfliktov«. Občasno sicer do neustreznega odziva pride tudi zaradi zapletenih postopkov odločanja.
- *(Ne)sodelovanje in (ne)koordinacija med OVSE in EU na področju preprečevanja konfliktov*: sodelovanje med EU in OVSE na področju preprečevanja konfliktov sicer obstaja, a je šibko. Dogajajo se npr. redna srečanja visokih uradnikov s tega področja, a visoki civilni uradniki, ki smo jih intervjuvali, ocenjujejo, da pravega sodelovanja ni.
- *Terminološka zmeda*: na področju prakse preprečevanja konfliktov vlada terminološka zmeda, predvsem pri razmejevanju v uporabi pojmov mehanizmi, inštrumenti in sredstva preprečevanja konfliktov. To so pokazali podatki, pridobljeni na osnovi strukturiranih intervjujev, ter analiza primarnih in sekundarnih virov. S prakseološkega vidika to sicer ni najpomembnejše vprašanje, pogosto pa pride do zmešnjav, saj se že znotraj znanstveno-strokovnih krogov uporabljajo različni termini za isto stvar; ko se premaknemo izven tega polja, npr. v svet političnih odločevalcev ali širše javnosti, pa se omenjeni problem dodatno zaplete.

Predlogi za izboljšanje prakse na področju preprečevanja konfliktov.

- *Definiranje vloge na področju preprečevanja konfliktov*: na globalni ravni se bodo države EU in OVSE morale odločiti, ali bi na področju preprečevanja konfliktov hotele igrati regionalno ali globalno vlogo. V polpretekli zgodovini se je izkazalo, da je pomoč za reševanje »evropskih« problemov prišla z druge strani Atlantika. Če želita EU in OVSE postati globalna igralca, morata tudi tršim (vojaškim) oblikam instrumentov preprečevanja konfliktov nameniti več sredstev.
- *Uspešno preprečevanje konfliktov je možno le ob koordiniranem pristopu med subjekti mednarodnih odnosov*: EU in OVSE morata koncept preprečevanja konfliktov razumeti kot partnerski proces. Srednjeročno mora priti do večjega sodelovanja: EU ima ogromen gospodarski in politični potencial, OVSE pa veliko izkušenj, mrež, znanja, ne nazadnje tudi infrastrukture. To bi ob plodnem sodelovanju lahko pripomoglo k temu,

da bi se preprečilo več izbruhov oboroženih konfliktov. EU in OVSE se morata na področju preprečevanja konfliktov povezo(v)ati tudi z drugimi mednarodnimi organizacijami ter tistimi državami, ki so na področju preprečevanja konfliktov korak pred drugimi (izmenjava izkušenj, dobrih praks idr.).

- *Preprečevanje konfliktov kot norma mednarodnih odnosov*: nujno je delovati tudi na izobraževalnem področju ter preprečevanje konfliktov razvijati v normo mednarodnih odnosov (ne zavoljo mednarodnih organizacij, temveč zaradi doseganja svetovnega miru).
- *Usmeritev v raziskovanje politike preprečevanja konfliktov*: z vidika teoretskega preučevanja, ki ima tudi prakseološke implikacije, je pomembna ugotovitev, da bi se raziskovanje preprečevanja konfliktov bolj kot na instrumente in mehanizme preprečevanja v prihodnje moralo usmeriti na politiko in odločevalske procese, saj prav tu običajno pride do zastanka v odločanju.

Ergo. Če so interesi (velikih) drugačni, še tako dodelane politike, instrumenti oz. mehanizmi konflikta ne morejo preprečiti, saj preprečevanja konfliktov (še) ni (postalo) norma mednarodnih odnosov. Edina pot naprej za vse subjekte mednarodnih odnosov je torej prizadevanje, da preprečevanje konfliktov postane norma mednarodnih odnosov. Ujeti v neprijaznost sedanjih mednarodnih odnosov pogosto ne vidimo širše zgodovinske slike in dejstva, da je politika umetnost možnega. Še pred dobrega pol stoletja – da o še daljši časovni perspektivi sploh ne razmišljamo! – je bilo nepredstavljivo, da bi se Nemci, domnevno »večni in zgodovinski sovražniki« vsega francoskega, jedoč *baguette*, sprehajali po Elizejskih poljanah. Danes ni to nič nenavadnega. Lahko razmišljamo, da se bo konflikte *po pravilu* zaustavljalo že, ko začnejo tleti? Zelo ambiciozno, morda tudi naivno, nikakor pa ne nemogoče – vsekakor pa nujno – je tudi o preprečevanju konfliktov treba razmišljati – drzno. O tem morajo začeti razmišljati tudi slovenski politični odločevalci, vpeti v delo v OVSE, EU in drugih mednarodnih organizacijah, ter začeti iskanje poslanstva in vloge Slovenije na področju preprečevanja oboroženih konfliktov.

LITERATURA

- Ackermann, Alice (2003): The Idea and Practice of Conflict Prevention. *Journal of Peace Research* 40 (3): 339–47.
- Bakker, Edwin (2004): A culture of conflict prevention: OSCE experiences and cooperation with the EU. V Vincent Kronenberger (ur.) in Jan Wouters (ur.): *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*. Haag: TMS Asser Press.
- Bercovitch, Jacob, Victor Kremenyuk in William Zartman (2008): *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*. Los Angeles: Sage Publications.

- Billon, Philippe le (2005): *Fuelling war: natural resources and armed conflict*. London: The International Institute for Strategic Studies in New York: Routledge.
- Bollerup, Soeren Rinder in Christian Dons Christensen (1997): *Nationalism in Eastern Europe: causes and consequences of the national revivals and conflicts in late-twentieth-century Eastern Europe*. Houndmills: Macmillan, New York.
- Brownlie, Alison in Chris Mason (2002): *Why do people fight wars?* Austin: Raintree Steck-Vaughn.
- Butler, Michael J. (2009): *International conflict management*. London, New York: Routledge.
- Carment, David in Albert Schnabel (2003): *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?* Tokio: The United Nations University Press.
- Charter for European Security* (1999). Dostopno preko <http://www.unece.org/trans/osce/osceunece/istachart99e.pdf>, 26. oktober 2009.
- Charter of Paris for a New Europe* (1990). Dostopno preko http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf, 25. oktober 2009.
- Commission des Communautés Européennes (2009): *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions*, SEC (2009) 932. Sprejet v Bruslju, 9. julij 2009. Dostopno preko <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0341:FIN:FR:PDF>, 3. december 2009.
- Duke, Simon (2004): The institutional and financial dimensions of conflict prevention. V Vincent Kronenberger in Jan Wouters (2004): *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*. Haag: TMS Asser Press.
- European Peacebuilding Liaison Office (2001): *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*. Dostopno preko http://www.eplo.org/documents/EU_programmePreventionViolentConflicts2001.pdf, 18. oktober 2009.
- European Peacebuilding Liaison Office (2006): The Conflict Prevention Partnership. Dostopno preko <http://www.eplo.org/index.php?id=101>, 7. december 2009.
- European Commission (2004): *Rapid Reaction Mechanism*. Dostopno preko http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/r12701_en.htm, 18. oktober 2009.
- European union (2006): *Conflict prevention*. Dostopno preko http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/r12700_en.htm, 18. oktober 2009.
- Freedman, Lawrence (1994): *War*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- George, Bruce in Anthony McGee (2006): The OSCE approach to conflict prevention. V David T. Mason in James Meernik: *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies. Sustaining the peace*. London, New York: Routledge.
- Grizold, Anton (1999): *Obrambni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (2008): *Conflict Barometer 2008*. Dostopno preko http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/Conflict_Barometer_2008.pdf, 13. september 2009.
- Highrepresentative.eu (2009): *Highrepresentative.eu for the Common Foreign and Security Policy of the European Union*. Dostopno preko <http://www.highrepresentative.eu/>, 1. december 2009.

- Holsti, Kalevi J. (1998): *Peace and war: armed conflicts and international order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hopmann, Phillip T. (2005): Vloga Organizacije za varnost in sodelovanje v evropski varnostni strukturi. V Zlatko Šabič (ur.) (2005): *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Jazbec, Milan (2006): Razvoj in vloga Evropske varnostne in obrambne politike (EVOP) in vloga ter možnosti Slovenije. *Bilten Slovenske vojske* 8 (2): 58-71.
- Jeong, Ho-Won (2008): *Understanding conflict and conflict analysis*. Los Angeles: Sage.
- Keegan, John (1994): *A history of warfare*. London: Pimlico.
- Keukeleire, Stephen (2004): EU Structural Foreign Policy and Structural Conflict Prevention. V Vincent Kronenberger in Jan Wouters: *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*. Haag: TMS Asser Press.
- Kronenberger, Vincent in Jan Wouters (2004): *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*. Haag: TMS Asser Press.
- Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (2007). 2007/C 306/01, podpisana v Lizboni, 13. decembra 2007. Dostopno preko http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=FXAC07306SLC_002.pdf&eubphfUid=534802&catalogNbr=FX-AC-07-306-EN-C, 20. november 2009.
- Lund, Michael S. (2008): Methods of Managing Conflict. V Bercovitch, Jacob, Victor Kremenyuk in William Zartman (2008): *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*. Los Angeles: Sage Publications.
- Luttwak, Edward N. (1999): Give War a Chance. *Foreign Affairs* 74 (4): 36-44.
- Mason, David T. in James D. Meernik (2006): *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies. Sustaining the peace*. London, New York: Routledge.
- Mestna občina Ljubljana (2009): *Rebalans proračuna za leto 2009*. Dostopno preko <http://www.ljubljana.si/file/380371/rebalans-2009.pdf>, 7. december 2009.
- Moyo, Sam in Paris Yeros (2005): *Reclaiming the land: the resurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America*. London, New York: Zed Books.
- Mychajlyszyn, Natalie (2004): The OSCE and conflict-prevention in the post-Soviet region. V Carment, David in Albert Schnabel (2003): *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?* Tokio: The United Nations University Press.
- OSCE (2008a): *Compendium of OSCE Mechanisms and Procedures*. SEC.GAL/121/08, 20. junij. Dunaj: Sekretariat OVSE. Dostopno preko http://www.osce.org/documents/cpc/2008/06/34290_en.pdf, 15. oktober 2009.
- OSCE (2008b): *Summary of OSCE Mechanisms and Procedures. Updated version of SEC.GAL/216/07*. 12. november. Dunaj: Sekretariat OVSE. Dostopno preko http://www.osce.org/documents/cpc/2008/06/34289_en.pdf, 15. oktober 2009.
- OSCE (2009a): *About - Field Operations*. Dostopno preko <http://www.osce.org/about/13510.html>, 4. december 2009.
- OSCE (2009b): *Greek chairmanship welcomes 2009 OSCE budget approval - Press Release*. 2. april. Dostopno preko http://www.osce.org/pc/item_1_37079.html, 6. december 2009.
- OSCE (2009c): *The Osce Conflict Prevention Centre - OSCE Factsheet*. Dunaj: OVSE.
- OVSE (2005): Nastop Osebnega predstavnika Predsedujočega OVSE na Stalnem

svetu OVSE – sporočilo za javnost. 14. april. Dostopno preko <http://www.osce.si/sporocila-za-javnost-2005-04-14-os-predstavnik-peterle-zas-stalnega-sveta-osve.htm>, 7. december 2009.

- Pérez, Javier Niño (2004a): Conflict indicators developed by the Commission – the Check-list for root causes of conflict/early warning indicators. V Vincent Kronenberger in Jan Wouters (2004): *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*. Haag: TMS Asser Press.
- Pérez, Javier Niño (2004b): EU instruments for conflict prevention. V Vincent Kronenberger in Jan Wouters (2004): *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*. Haag: TMS Asser Press.
- Pérez, Javier Niño (2005): EU instruments for conflict prevention. Working paper. Dostopno preko http://www.fride.org/download/WP08_UEPrevConfli_ENG_abr05.pdf, 15. december 2009.
- Racovita, Mihaela (2009): *The European Union' Conflict Prevention Strategies. Optimal Configuration of Methods for Achieving Success*. Prispevek na rednem letnem srečanju Midwest Political Science Association. Chicago, 2. april. Dostopno preko http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/3/6/3/6/3/pages363632/p363632-1.php, 15. december 2009.
- Ramcharan, B. G. (2005): *Conflict Prevention in Practice: Essays in Honour of Jim Sutterlin*. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse in Hugh Miall (2005): *Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Cambridge, Malden: Polity, 2008.
- Sandole, Dennis J. D., Sean Byrne, Ingrid Sandole-Staroste in Jessica Senehi (2009): *Handbook of conflict analysis and resolution*. London, New York: Routledge.
- Schlee, Günther (2008): How enemies are made: towards a theory of ethnic and religious conflicts. Oxford, New York: Berghahn.
- Schmidl, Erwin A. (2000): *Peace operations between war and peace*. London, Portland: Frank Cass.
- Senese, Paul Domenic in John A. Vasquez (2008): *The steps to war: an empirical study*. Princeton, Woodstock: Princeton University Press.
- Skočajič, Nina (2006): *Mehanizmi in instrumenti za preprečevanje in upravljanje konfliktov v Evropski varnostni in obrambni politiki. Magistrsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Smith, James D. D. (1995): *Stopping wars: defining the obstacles to cease-fire*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Šabič, Zlatko, Vesna Bolka in Klauđija Koradžija (2005): OVSE: Zgodovina in institucije. V Zlatko Šabič (ur.): *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Towards a Genuine Partnership* (1994): Sklepni dokument Vrha OVSE, sprejet v Budimpešti, 5. in 6. december 1994. Dostopno preko http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4050_en.pdf.html, 6. december 2009.
- Ury, William R. (2002): *Must We Fight?: From The Battlefield to the Schoolyard – A New Perspective on Violent Conflict and Its Prevention*. San Francisco: Jossey Bass.