

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Igor Lakota

**Operacije izgradnje miru v državah bivše Jugoslavije: primer
Komisije za izvajanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Igor Lakota

Mentor: izr. prof. dr. Vladimir Prebilič

**Operacije izgradnje miru v državah bivše Jugoslavije: primer
Komisije za izvajanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

*Iskrena hvala dr. Mitji Briclju, ki mi je kot novopečenemu diplomantu
omogočil aktivno sodelovati in soustvarjati zgodbo, ki se ji danes reče
Mednarodna komisija za savski bazen.
Brez njegovega zaupanja in podpore ne bi bilo tega magistrskega dela.*

*Posebna zahvala gre tudi Taji za spodbudo in potrpežljivost
tekom celotnega magistrskega študija, staršem, ki so mi vedno stali ob
strani in me podpirali ter mentorju dr. Vladimirju Prebiliču za
nasvete in usmeritve pri pripravi magistrskega dela.*

IZJAVA O AVTORSTVU

ZAMENJAJ PRED VEZAVO!!

Operacije izgradnje miru v državah bivše Jugoslavije na primeru Mednarodne komisije za Savski bazen

Namen naloge je skozi koncept operacij izgradnje miru predstaviti delovanje Komisije za izvajanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu. V pred dvajsetimi leti je na pragu Evropske Unije med državami bivše Socialistične Federativne Republike Jugoslavije prišlo do oboroženega konflikta, ki je trajal vse od leta 1991 do podpisa Daytonskega sporazuma leta 1995. V nalogi se osredotočam na mirovne operacije, ki so v tem območju potekale, s poudarkom na konceptu izgradnje miru. Torej konceptu postkonfliktne obnove medsebojnih odnosov in sodelovanja. Eden ključnih momentov v tem času je bilo oblikovanje Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo, znotraj katerega se je oblikovala ideja o skupni mednarodni organizaciji, ki bi skozi upravljanje s skupnim porečjem povezala države, ki so pred kratkim izšle iz konflikta in jim omogočila lažjo integracijo v evropsko okolje. Na podlagi te ideje je bil leta 2004 podpisan Okvirni sporazum o Savskem bazenu in ustanovljena Komisija za izvajanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu oziroma Mednarodna komisija za Savski bazen, leta 2006 pa je začel delovati tudi stalni sekretariat. V nalogi sem se posvetil predvsem vlogi, ki jo je komisija odigrala kot element združevanja nekdanjih sptih držav, oziroma vlogi, ki jo je komisija odigrala pri izgradnji miru v nemirni regiji Zahodnega Balkana. Poseben poudarek je tudi na razumevanju ideje skupnega upravljanja skupnega in nedeljivega vira kot je reka in možnosti aplikacije izkušenj, ki jih je mednarodna skupnost pridobila z delovanjem tako komisije, kot širšim delovanjem v regiji. Zanimalo me je predvsem, na kakšen način je tako pridobljena znanja in izkušnje mogoče uporabiti tudi na drugih konfliktnih območjih in na ta način zagotoviti hitrejšo postkonfliktno tranzicijo in zagotoviti trajen mir v regiji.

Za razumevanje kompleksnosti konflikta ter mirovnih operacij sem del naloge posvetil tudi razumevanju teoretskega koncepta mirovnih operacij in operacij izgradnje miru. Poleg teoretske opredelitve sem predstavil razumevanje teh pojmov na primeru ključnih mednarodnih akterjev kot so Organizacija Združenih narodov, Evropska Unija in NATO. Zaradi specifičnosti regije pa sem del naloge posvetil tudi zgodovinskemu razvoju Zahodnega Balkana s poudarkom na dogodkih od leta 1991 do 1995.

Ključne besede: Okvirni sporazum o Savskem Bazenu, Mednarodna komisija za Savski bazen, Komisija za izvajanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu, Zahodni Balkan, Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo, mirovne operacije, koncept izgradnje miru.

Peacebuilding in former Yugoslav countries: case study of International Sava River Basin Commission

Basic idea of this master thesis is to present International Sava River Basin Commission through the scope of peacebuilding. Twenty years ago an armed conflict arose between former Yugoslav countries at the doorstep of European Union. It lasted from 1991 till the signing of Dayton Peace Agreement in 1995. The master thesis is focused on peace operations in the area with special focus on peacebuilding. I will focus on post-conflict restoration and cooperation. One of the key moments was the creation of Stability pact for Southeastern Europe. And within Stability Pact an idea of international organization for water basin management was born. The general idea was to connect the countries in the region that have signed truce and help them in process of restoration and integration into European political environment. Based on this idea the Framework Agreement on Sava River Basin has been signed in 2004 and International Sava River Basin Commission was established. In 2006 permanent secretariat of International Sava River Basin Commission was created. The thesis is focused on the role this organization played as integration element between country that have recently been at war and the role International Sava River Basin Commission had in long-term stabilization of the region. Special emphasis was put understanding the concept of joint management of undividable and common resource like water and possibility of application the concept in other post-conflict regions. I was interested if lessons learned on Western Balkans can be applied worldwide in order to promote restoration and peace therefore insuring long term stability in a region.

In order to understand the complexity of conflict and peace operations I have dedicated first part of this master thesis to theoretical concept of peace operation with emphasis on peacebuilding. Along with theoretical definitions I focused on how they are perceived by major international players like United Nations, European Union and NATO. Due to specifics of Western Balkans part of master thesis also deals with history of the region with focus on events between 1991 and 1995.

Key words: Framework Agreement on Sava River Basin, International Sava River Basin Commission, Western Balkans, Stability Pact for Southeastern Europe, peace operations, peacekeeping.

KAZALO

SEZNAM KRATIC.....	8
1 Uvod.....	10
2 Metodološko-hipotetični okvir	14
2.1. Predmet analize	14
2.2. Cilj in namen naloge	15
2.3. Hipoteze	15
2.4. Metodologija	16
2.5. Struktura naloge.....	18
3 Teoretski koncept izgradnje miru	21
3.1 Mirovne operacije	21
3.2 Teoretska umestitev koncepta izgradnje miru	29
3.3 Kritike mirovnih operacij in koncepta izgradnje miru	33
3.4 Geopolitična opredelitev	36
4 Zgodovinski pregled	38
4.1 Od razpada Jugoslavije do Daytona	43
4.2 Razvoj dogodkov po Daytonskem sporazumu	53
4.3 Mirovni načrti za stabilizacijo regije	57
4.4 Mirovne operacije v državah nekdanje Jugoslavije	66
4.5 Vloga Republike Slovenije	73
4.6 Dejavniki konflikta v državah nekdanje Jugoslavije.....	77
5 Pakt stabilnosti.....	81
6 Okvirni sporazum o Savskem bazenu	92
6.1 Nastanek	92
6.2 Vloga Pakta stabilnosti	98
6.3 Naloge in funkcija.....	101
6.4 Rezultati dosedanjega dela in nadaljnji razvoj	106
6.5 Umestitev obstoja in delovanja OSSB in ISRBC v teoretski koncept operacij izgradnje miru	108
6.5.1 Dolgotrajnost procesa	109
6.5.2 Odsotnost vojaškega konflikta	110
6.5.3 Civilno delovanje ob vse manjši podpori oboroženih sil	110
6.5.4 Aktivno vključevanje lokalnih akterjev	111
6.5.5 Izgradnja stabilnih sistemskih in infrastrukturnih temeljev	111
6.5.6 Aktivno delovanje mednarodne skupnosti	112
6.5.7 Urejanje zadev skupnega interesa, ki so usmerjene v prihodnost	112
7 Sklep.....	116
7.1 Verifikacija hipoteze (metodologija)	117
7.2 Povzetek temeljnih spoznanj iz analize	118
8 Literatura.....	124

SEZNAM KRATIC

BiH – Bosna in Hercegovina

EU – Evropska unija

EUFOR – Evropske sile (*European Force*)

EUPM – Misija evropske policije v Bosni in Hercegovini (*European Union Police Mission in Bosnia and Hercegovina*)

HDZ – Hrvaška demokratska stranka (*Hrvatska demokratska zajednica*)

HE – Hidroelektrarna

HVO – Hrvaški obrambni svet (*Hrvatsko vječe obrane*)

ICFY – Mednarodna konferenca za bivšo Jugoslavijo (*International Conference on Former Yugoslavia*)

ICPDR – Mednarodna komisija za zaščito reke Donave (*International Commission for the Protection of the Danube River*)

IFOR – Sile izvajanja (*Implementation Force*)

IPTF – Mednarodne policijske misije (*International Police Task Force*)

ISRBC – Mednarodna komisija za Savski bazen - Komisije za izvajanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu (*Internationa Sava River Basin Commission*)

JLA – Jugoslovanska ljudska armada

JVE – Jugovzhodna Evropa

MAPE – Mednarodno policijsko telo v okviru Organizacije Združenih narodov (*United Nations Multinational Advisory Police Element*)

MDSK – Medresorska delovna skupina za uresničevanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu na delu Savskega bazena na slovenskem ozemlju

MEOR – Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj

MOM – Mednarodne operacije in misije

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije

MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije

NATO – Severnoatlantska pogodbeni zveza (*North Atlantic Treaty Organization*)

OHR – Pisarna visokega predstavnika (*Office of the High Representative*)

OSSB – Okvirni sporazum o Savskem bazenu

OVSE – Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi

OZN – Organizacija Združenih narodov

PIC – Svet za uresničevanje miru (*Peace Implementation Council*)

RACVIAC – Regionalni center za implementacijo in verifikacijo nadzora nad orožjem
(*Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Centre*)

REC – Regionalna okoljska agencija (*Regional Environmental Agency*)

RS – Republika Slovenija

SAA – Pristopni sporazum z Evropsko unijo (*Stabilisation and Association Agreement*)

SECI – Pobuda za sodelovanje v Jugovzhodni Evropi (*Southeast European Cooperative Initiative*)

SFOR – Stabilizacijske sile v Bosni in Hercegovini (*Stabilisation Force in BiH*)

SFRJ – Socialistična federativna republika Jugoslavija

SIPA – Državna preiskovalna in zaščitna agencija (*State Investigation and Protection Agency*)

UNCRO – Sile Organizacije Združenih narodov za operacije obnove zaupanja (*United Nations Confidence Restoration Operation*)

UNDP – GEF – Programa za razvoj Organizacije Združenih narodov – Globalnih okoljskih
inštrumentov (*United Nations Development Programme – Global Environment Facility*)

UNMIBH – Misija Organizacije Združenih narodov za Bosno in Hercegovino (*United Nations Mission for Bosnia and Hercegovina*)

UNMIK – Začasna uprava Organizacije Združenih narodov na Kosovu (*United Nations Interim Administration in Kosovo*)

UNPROFOR – Sile Organizacije Združenih narodov za zaščito (*United Nations Protection Force*)

VS OZN – Varnostni svet Organizacije Združenih narodov

WEU – Zahodnoevropska unija (*Western European Union*)

ZAVNOBIH – Državna protifašistična skupščina narodne osvoboditve Bosne in
Hercegovine (*Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine*)

ZDA – Združene države Amerike

ZKJ – Zveza komunistov Jugoslavije

ZMRS – Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju

ZRJ – Zvezna republika Jugoslavija

1 Uvod

Zgodovina človeštva je zaznamovana z neskončnim številom vojaških konfliktov, ki so segali od lokalnih preko regionalnih do svetovnih vojn. Z modernizacijo so vojne v zadnjem stoletju vse bolj prehajale tudi na civilno prebivalstvo. Globalizacija in človekove pravice pa so dvignili zavednost ljudi za tovrstno problematiko.

V okviru Organizacije združenih narodov (OZN) so zato že v Ustanovni listini definirani mirovni ukrepi, ki imajo za nalogo na konfliktnih in postkonfliktnih območjih zaščititi predvsem nemočno civilno prebivalstvo, ob tem pa zagotoviti možnosti za miroljubno rešitev sporov. Mirovne operacije se izvajajo multilateralno z vojaškimi enotami v skladu z odobritvijo Varnostnega sveta (VS) OZN.

Vendar pa je v vsakem konfliktu pravzaprav najtežje takrat, ko se spopadi zaključijo. Ostanejo številne zamere in neporavnani računi tako na političnem, kot tudi na osebnem nivoju. Zato je ena od ključnih nalog mirovnih operacij postkonfliktno delovanje. Le-to poteka na številnih področjih. Obsega vojaško delovanje, ki preprečuje nove spopade. Vključuje nadzor nad oblikovanjem demokratičnih struktur v državi, skrbi za varovanje človekovih pravic in kaznovanje kršitev. Po drugi strani pa vključuje tudi ekonomsko pomoč in vzpostavljanje normalnih meddržavnih odnosov in sodelovanje. S tem pa preidemo v območje operacij izgradnje miru. Gre za skupino predvsem nevojaških sredstev, s katerimi se poskuša zagotoviti trajno stabilnost regije, v kateri je potekal konflikt. Področje je zelo kompleksno, saj zahteva vzpostavitev zaupanja med državami v regiji, kjer je še pred nedavnim potekal konflikt. Vendar pa je to edini način za dolgoročno stabilnost regije.

Koncept izgradnje miru oziroma s tujko *peacebuilding* je prišel v širšo uporabo po objavi Agende za mir (Agenda) v OZN leta 1992. V točki 21 in 22 Agenda definira proces izgradnje miru kot zadnji del mirovnega procesa. Proces izgradnje miru sledi preventivni diplomaciji, vzpostavljanju miru in vzdrževanju miru. Koncept izgradnje miru je namenjena identifikaciji in podpori akterjem, ki se zavzemajo za ohranitev miru in izboljšanje odnosov med prej sprtimi stranmi. Namen preventivne diplomacije je preprečitev konflikta, operacije vzpostavljanja in vzdrževanja miru so namenjene zaustavitvi konfliktov, medtem ko je koncept izgradnje miru namenjene dolgoročni stabilnosti in preprečevanju bodočih konfliktov (Agenda za mir).

V okviru koncepta izgradnje miru je pomembno, da med prej sprtimi stranmi pride do sodelovanja in vzajemnega reševanja problemov. Zato je potrebno koncept izgradnje miru vpeti v kar se da številne resorje. Pri tem so v ospredju za regijo pomembna vprašanja, ki so že po svojem značaju interdisciplinarna in jih je težko individualno reševati. Ravno tako je pomembno, da do delovanja pride na področjih, ki sama po sebi ne vzbujajo konfliktnih čustev. Vedno se pojavi vprašanje, do kakšne mere je potrebno, da se v ta proces vključijo tretje države, v kolikšni meri pa je potrebno ta proces prepustiti državam, ki so bile v konfliktu.

V magistrski nalogi se bom osredotočil na eno specifično področje, in sicer na konflikt, ki je nastal na področjih sedanje Bosne in Hercegovine (BiH), Hrvaške in Srbije, ter na prvi mednarodni sporazum nevojaške narave, ki je nastal po mirovnem sporazumu, podpisanem v Parizu leta 1995. Gre za Okvirni sporazum o Savskem Bazenu (OSSB – *Framework Agreement on the Sava River Basin*), ki je bil podpisan leta 2002. Posebnost tega sporazuma je, da se je kljub temu, da je nastal pod okriljem Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo (Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo 2005b), vloga Pakta stabilnosti po začetku procesa zelo zmanjšala in je bil proces v rokah držav podpisnic. Sporazum kot takšen predstavlja pomemben korak v sodelovanju in demokratizaciji regije in velja za primer dobre prakse na postkonfliktnem subregionalnem področju. So pa predvsem Združene države Amerike (ZDA) igrale ključno nalogo pri osnovanju ideje o sodelovanju, in sicer najprej na področju plovnosti ter kasneje na področju celovitega upravljanja reke Save.

Okvirni dogovor o miru v BiH, znan pod imenom Daytonski mirovni sporazum, je bil podpisan v Parizu 14. decembra 1995, potem ko so se v Daytonu (Ohio) dogovorili o prekinitvi tri in pol leta trajajoče vojne v BiH. Dogovor je rezultat večletnih prizadevanj mednarodne skupnosti za prekinitev oboroženih spopadov, ki so sledili razpadu Jugoslavije.

Neposreden povod za dogovor so bili dogodki v mesecih tik pred dogovori. Ključne spremembe v tem času so bile: uspešni hrvaški ofenzivi Bljesak in Oluja, Organizacija severnoatlantskega sporazuma (NATO), bombardiranja srbskih sil v avgustu in septembru 1995 v okviru operacije "*Deliberate Force*" ter izrazita angažiranost mednarodne skupnosti z ZDA na čelu. Povečana angažiranost je bila tudi posledica pokola v Srebrenici, ki je pretresel širšo javnost. Pogovore je vodil državni sekretar ZDA Christopher Warren skupaj s posebnim predstavnikom Evropske unije (EU) Carlom Bildom in namestnikom ministra za zunanje zadeve Rusije Igorjem Ivanovim. Sprte strani so predstavljali Slobodan Milošević v imenu bosanskih Srbov, Franjo

Tuđman za Hrvaško in Alija Izetbegović v imenu BiH. Trenutna politična delitev BiH in struktura vlade je neposredno določena z Daytonskim mirovnim sporazumom in prilogami.

S podpisom Daytonskega mirovnega sporazuma se je končala vojna v BiH in to je bil prvi korak na dolgi poti do uresničitve ciljev mirovne operacije, ki jo je na tem področju izvajala OZN. Podpis sporazuma je postavil temelje za začetek operacij izgradnje miru, s katerimi bi se na tem področju dolgoročno vzpostavili demokratični principi sodelovanja. Na podlagi tega sporazuma se je oblikoval Pakt stabilnosti, s katerim je mednarodna skupnost želela zagotoviti demokratičen razvoj regije. Z vključitvijo Republike Slovenije (RS), ki je med podpisnicami Okvirnega sporazuma o savskem bazenu danes tudi edina članica EU, se je ideja Pakta stabilnosti o sodelovanju na področju plovnosti razširila na celovito upravljanje s porečjem reke Save.

Ustanovitev Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo je pomenila trdno podlago za aktivno sodelovanje vseh deležnikov v regiji in je odprla pot k oblikovanju novega pristopa k upravljanju z vodnimi viri v porečju reke Save.

V okviru Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo so štiri države, in sicer Republika Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Federalna republika Jugoslavija ter Republika Slovenija, začele s sodelovanjem. Rezultat je bil podpis »Pisma o nameri«, s čimer se pričnejo skupne dejavnosti v zvezi s Savskim bazenom.

Osnovna ideja Savske pobude, katero je vsebovalo »Pismo o nameri«, je bila uporaba, zaščita in nadzor vodnih virov v Savskem bazenu na način, ki bi omogočal »boljše življenjske pogoje in bi dvignil standard prebivalstva v regiji« (Mednarodna komisija za savski bazen), ter iskanje ustreznega institucionalnega okvirja, da bi povečali stopnjo sodelovanja.

Pogajanja so potekala hitro in končno besedilo je bilo usklajeno in zaključeno v istem letu, kot je bila dana pobuda zanj, kar je predstavljalo pomemben dosežek v mednarodnih okvirjih. Rezultat tega postopka je Okvirni sporazum o Savskem bazenu, ki je edinstveni mednarodni sporazum, saj vključuje vse vidike upravljanja z vodnimi viri in ustanavlja Mednarodno komisijo za Savski bazen (*Internationa Sava River Basin Commission – ISRBC*, Savska komisija) za katero se uporablja tudi izraz Komisija za izvajanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu, s pravnim statusom mednarodne organizacije.

Danes je Mednarodna komisija za Savski bazen ključen akter na področju upravljanja s Savskim bazenom, obenem pa predstavlja primer dobre prakse koncepta izgradnje miru na subregionalnem nivoju, pri katerem se je doseglo sodelovanje z majhnim vmešavanjem tretjih držav preko skupnega naravnega vira. Skupni naravni viri, kot je reka, so bili v preteklosti pogosto razlog za konflikt. Na primeru ISRBC pa je ravno zavedanje o pomenu skupnega naravnega vira in o problemu z upravljanjem vodilo v oblikovanje skupnega telesa za reševanje. Ker sem pri nastajanju in delovanju komisije tudi osebno sodeloval sem ocenil, da bi umestitev OSSB in ISRBC tako v teoretske politološke okvirje kot v geopolitičen prostor pomenila pomemben doprinos.

OSSB predstavlja relativno neraziskano področje in je zato še toliko bolj relevanten pri preučevanju postkonfliktnih procesov na področju nekdanje Jugoslavije.

2 Metodološko-hipotetični okvir

2.1. Predmet analize

Naloga temelji na predpostavki, da je za dolgoročno preprečitev sporov in za sanacijo sprtih strani po vojaškem konfliktu nujno izvajanje operacij izgradnje miru, ki presega vlogo vojaških sil in promovira sodelovanje med nekdanjimi sprtimi stranmi. Pri tem je ključna identifikacija skupnih interesov in problemov, ki jih zaradi njihovega značaja ni možno reševati po posameznih državah. Izpostavil sem, da je ne glede na ideološke, verske ali zgodovinske razlike možno identificirati tista področja, ki so vsem skupna in rešljiva samo preko sodelovanja. Predvsem globalni problemi, ki so vezani na okolje in skupno upravljanje z naravnimi viri, so področja, kjer je neučinkovito individualno reševati probleme. Ukvarjal sem se tudi s konceptom, da je med državami, kjer obstaja velika politična napetost, le-to možno reševati z ekspertnim sodelovanjem, s pristopom od spodaj navzgor. ISRBC je odličen primer dobre prakse, kako se lahko ideja o skupnih pravilih za navigacijo nadgradi v mednarodno organizacijo, ki lahko s svojim delovanjem vpliva na stabilizacijo regije. Pri moji nalogi je pomembno tudi razumevanje pomena mednarodne organizacije kot takšne, ki lahko sprejme tudi odločitve, ki jih politična sfera zaradi nabiranja političnih točk ni zmožna sprejeti, so pa nujne za rešitev določenega problema.

Ključni problem, ki sem ga identificiral na postkonfliktnem območju je dolgoročna stabilizacija regije. Dolgoročna stabilizacija regije in s tem povezan proces izgradnje miru je vsekakor prevelik problem za eno magistrsko nalogo. Zato sem se v nalogi osredotočil na en specifičen proces, ki je pripeljal do oblikovanja Okvirnega sporazuma o Savskem Bazenu. V nalogi bom tap roces spremljal od njegove idejne zasnove do več kot 10 letnega delovanja.

Ključno za uspeh mirovnihi operacij je, da se teža izvedbe in delovanja prenese na lokalne akterje. O pravem uspehu lahko govorimo šele takrat, ko prej sprte strani lahko med sabo uspešno sodelujejo. Le tako je možno govoriti o stabilizaciji regije in trajnem miru. Za koncept izgradnje miru je bistveno, da se težišče prenese iz vojaške v civilno sfero. Področje bivše Jugoslavije je še posebej zanimivo. V državah članicah OSSB je OZN tako izpeljala 6 misij, ki sta jih nato z mandatom OZN nadaljevala NATO (Sile izvajanja, *Implementation Force* – IFOR) in Evropska unija (Stabilizacijske sile v Bosni in Hercegovini, *Stabilisation Force in BiH* – SFOR). Skozi evolucijo mirovnihi misij sem spremljal razmerje med vojaškimi in civilnimi silami in vsebine mandatov.

Zadnje, področje moje naloge, je vezano na aplikacijo pridobljenih znanj pri vzpostavitvi Savske komisije na druga podobna območja. Zanimalo me je predvsem, ali na primeru Savske komisije govorimo o specifičnem primeru, ki je zaradi svojega zgodovinskega, sociološkega, geografskega in političnega ozadja unikaten, ali pa je te principe mogoče uporabiti tudi na drugih področjih. Pri tem bom zastavil osnovna izhodišča za nadaljnje raziskave in možne aplikacije mojih ugotovitev glede OSSB, kot aplikativnega primera za stabilizacijo postkonfliktnih območji.

2.2. Cilj in namen naloge

Cilj pričujočega magistrskega dela je predstaviti primer Savske komisije, kot primer dobre prakse izgradnje miru na post-konfliktnih območjih. Savska komisija temelji na skupnem upravljanju naravnega in gospodarskega vira, ki kot področje neposredno ni bilo del konflikta in zato omogoča svež začetek sodelovanja med nekdanjimi sprotimi državami, ki imajo na tem, skupnem področju skupni interes. Skozi nalogo bodo natančno predstavljeni koraki in zgodovinsko ozadje, ki je omogočilo uspešno ustanovitev Savske komisije. Cilj naloge je torej predstaviti Savsko komisijo in razloge za njeno uspešno delovanje z namenom, da bi se njene ideje kot primer dobre prakse smiselno uporabila tudi na drugih post-konfliktnih območjih.

2.3. Hipoteze

Tekom magistrske naloge bom skozi pregled temeljne literature in poglobljenih intervjujev podal odgovore na tri hipoteze, ter tako pokazal, da je Okvirni sporazum o Savskem bazenu primer dobre prakse. Temeljna hipoteza je torej: Okvirni sporazum o Savskem bazenu je primer dobre prakse konceptualno širšega procesa izgradnje miru. Za potrditev hipoteze pa bom tekom naloge podal odgovor še na izvedeno hipotezo, ki pravi, da se je iniciativa držav stopnjevala do te mere, da zunanja pomoč s strani Pakta stabilnosti ni več potrebna;

Namen temeljne hipoteze bo potrditi ali ovreči, da OSSB predstavlja primer dobre prakse, ki je v konceptualno precej širšem okviru izgradnje miru pozitivno vplivala na samo regijo in predstavlja premik v smeri konstruktivnega sodelovanja držav članic, kljub nedavnemu konfliktu.

Pri prvi izvedeni hipotezi me bo zanimalo predvsem to, kdaj in kako so države članice same prevzele vodenje OSSB in na kakšen način je bila v to vključena mednarodna skupnost. Poudarek bo predvsem na tranziciji, ki je omogočila, da je OSSB in ISRBC začel delovati kot samostojna regionalna mednarodna organizacija in ni potreboval vodenja in nadzora s strani Pakta stabilnosti oziroma drugih mednarodnih akterjev in je zoper njih nastopal kot samostojen akter.

2.4. Metodologija

Raziskovalne metode, ki sem jih izbral za magistrsko nalogo, ustrezajo ciljem in namenu, ki sem si jih zastavil, in hipotezam, ki jih želim dokazati. V prvem delu sem se posluževal analize in interpretacije sekundarnih virov domače in tuje literature. Ta metoda je služila predvsem pri pripravi teoretskih izhodišč naloge, ko sem se ukvarjal s teoretskim pristopom k mirovnim operacijam in operacijam izgradnje miru. Pri postavitvi teoretskega dela je bistven poudarek na identifikaciji temeljnih konceptov, ki sestavljajo operacije izgradnje miru. Na podlagi teh konceptov bom preverjal glavno hipotezo in odgovoril na vprašanje ali Okvirni sporazum o Savskem bazenu lahko privzamem kot primer dobre prakse koncepta izgradnje miru. Sekundarni viri, ki so bistveni za mojo nalogo so nastali z oblikovanjem koncepta mirovni operacij. Osredotočil se bom predvsem na sekundarne vire, ki nastali po hladni vojni, ker v tem času poteka tudi konflikt na Zahodnem Balkanu, ki je za razumevanje ISRBC in OSSB ključen.

Druga pomembna metoda, s katero sem si pomagal, je analiza primarnih virov. Ta metoda je v ospredju v drugem delu, ko se ukvarjam s Komisijo za izvajanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu. Večina dokumentov, vezanih na ISRBC, je primarnih, saj je komisija začela s svojim delom v letu 2004 in je glede njenega dela zelo malo sekundarnih virov. Viri, vezani na ISRBC, večinoma niso širše dostopni. Te vire sem pridobil skozi osebno udeležbo pri delu komisije in preko posameznih članov komisije ter zaposlenih na sekretariatu ISRBC. Primarni viri segajo od leta 2000, ko se prične proces sodelovanja na področju voda v okviru Pakta stabilnosti do leta 2006, ko začne z delovanjem stalni sekretariat ISRBC. Večino primarnih dokumentov sem zbral med leti 2005 in 2010, ko sem bil zaposlen na Ministrstvu za okolje in prostor in sem aktivno sodeloval pri izvajanju OSSB in delovanju ISRBC.

Tekom naloge uporabljam deskriptivno metodo, ki je služila opisu dejstev. Ta metoda je še posebej pomembna v delih naloge kjer predstavljam zgodovinski pregled dogodkov od razpada Jugoslavije

preko podpisa Daytonskega sporazuma do ustanovitve ISRBC. Pri uporabi te metode sem bil posebej pozoren na uporabo številnih virov različnih avtorjev z različnih področij dela in držav, da bi se izognil pristranskosti pisanja, ki predstavlja nevarnost pri uporabi te metode.

Ker o samem nastanku OSSB in predvsem okoliščinah, ki so do sporazume pripeljale, ne obstaja veliko pisnih virov, so mi kot pomemben vir informacij služili poglobljeni intervjuji z najpomembnejšimi akterji procesa vzpostavljanja OSSB. Tekom priprave magistrskega dela sem tako opravil pol-strukturirane razgovore z: Bricljem, bivšim Državnim sekretarjem na Ministrstvu za okolje in prostor ter članom ISRBC za Republiko Slovenijo; Komatino, sekretarjem ISRBC, ter Karkinom, prvim predsednikom ISRBC in članom ISRBC iz BiH. Tako Bricelj kot Karkin sta pri oblikovanju OSSB in kasneje ISRBC prisotna praktično od vsega začetka. Z mandatom svojih držav sta bistveno sooblikovala ISRBC in OSSB, obenem pa sta bila prisotna tudi v neformalnem dogajanju, o katerem ni pisnih virov. Komatina kot prvi sekretar ISRBC, ki to funkcijo opravlja profesionalno, pa je služil kot pomemben vir informacij o samem delovanju komisije, kakor tudi o odnosu posameznih držav članic, ki so ga imele do OSSB in ISRBC, kakor tudi o trenutnem delu komisije in načrtih za naprej. Opis posameznih intervjuvancev sledi v naslednjih odstavkih.

Mitja Bricelj je bil v času ustanavljanja ISRBC zaposlen na Ministrstvu za okolje in prostor Republike Slovenije in je bil skupaj z Aleksandrom Čičerovom z Ministrstva za zunanje zadeve zadolžen za izvedbo postopkov pri sprejemu ISRBC. Kot izjemen ekspert na področju mednarodnega upravljanja z vodami je ključno doprinesel k oblikovanju ISRBC in njemu delovanju.

Kemal Karkin je bil kot predstavnik BiH prvi predsednik ISRBC. Že od leta 1992 je zaposlen na bosanskem Ministrstvu za transport in komunikacije, od leta 2003 naprej pa je vodja Oddelka za implementacijo projektov. Kot pomočnik ministra pa je deloval tudi v prvi vladi po podpisu Daytonskega sporazuma, tako da je del intervjuja namenjen tudi temu poglavju.

Dejan Komatina je prvi sekretar ISRBC in v letu 2014 opravlja že drugi mandat na tej funkciji. Ima doktorat iz gradbeništva in je pred nastopom funkcije najprej deloval kot asistent, nato pa predavatelj na Fakulteti za gradbeništvo v Beogradu in Fakulteti za arhitekturo in gradbeništvo v Banja Luki. Njegovo raziskovalno delo je bilo vezano na integrirano in trajnostno upravljanje z vodnimi bazeni.

Tri intervjuvance sem izbral na podlagi tega, da so tesno povezani tako z nastankom kot z izvajanjem OSSB. Tako g. Bricelj kot g. Karkin sta namreč v poreces vključena že od njegove idejne zasnove, hkrati pa sta aktivno sodelovalo tako v začetni fazi delovanja ISRBC kakor tudi po več kot desetih letih delovanja. Ob enem se mi je zdelo pomembno pridobiti stališča tudi glede na nacionalno pripadnost, kar je zagotovilo večjo nepristranskost ugotovitev.

Poglobljeni intervjuji predstavljajo tudi pomemben vir informacij za ugotavljanje vloge, ki jo je pri ustanovitvi ISRBC igral Pakt stabilnosti, ter vloge Pakta stabilnosti pri delovanju ISRBC od ustanovitve do danes. Pri delu sem uporabil kombinirani tip intervjuja z vnaprej pripravljenimi vprašanji, ki sem jih med samim intervjujem po potrebi razširil ali dopolnil.

Ključna vloga intervjujev je, da glede delovanja in ustanavljanja tako ISRBC kot tudi samega OSSB ni na voljo veliko virov, primarni viri pa so omejeni na interne dokumente ISRBC in posameznih držav članic. Predvsem sekundarnih virov je malo zato, ker je delovanje komisije omejeno na ozko območje Zahodnega Balkana, ker večina komunikacije poteka v jezikih držav članic, ker je ISRBC relativno mlada organizacija in ker so številni viri internega značaja in niso širše dostopni.

2.5. Struktura naloge

Magistrska naloga je sestavljena iz uvoda, zaključka in štirih vsebinskih poglavij. V **uvodnem**, pričujočem delu je predstavljena relevantnost raziskovalnega problema v moderni družbi in času, cilji, hipoteze, struktura in metodologija. **Prvi** vsebinski del je namenjen teoretskem konceptu operacij izgradnje in razlagi odnosov med različnimi teoretskimi termini na tem področju. Kot osnoven koncept mi je služila definicija mirovnih operacij, kot jo definira OZN. Del poglavja je zato namenjen tudi razvoju definicije mirovnih operacij. S pomočjo tega je lažje razumeti genezo koncepta izgradnje miru. Ključni del je bila umestitev koncepta izgradnje miru med ostale sorodne termine, ki se uporabljajo na področju mirovnih operacij. V ospredju je predvsem dolgoročnost rešitev, ki jo prinaša koncept izgradnje miru in civilni aspekt tega procesa.

Drugi vsebinski del je namenjen zgodovinskemu ozadju konfliktov po razpadu Jugoslavije. Na tem mestu so predstavljeni tudi ključni dogodki iz časa pred nastankom Jugoslavije, ki so bistveni za razumevanje političnih, etničnih in verskih razlik na tem območju. Poudarek je na odnosih med Slovenijo, Hrvaško, Bosno in Hercegovino in Zvezno republiko Jugoslavijo (ZRJ). Bistveno za ta

del je razumevanje ozadja konfliktov in ideje, ki so jih posamezne države zasledovale v oboroženem konfliktu. Ključen dogodek v tem obdobju je podpis Daytonskega in Washingtonskega sporazuma z namenom prekinitve oboroženih spopadov. Za magistrsko delo je ključno razumeti tudi vlogo, ki so jo do tedaj, pa tudi vnaprej, opravili različni mednarodni akterji, predvsem ZDA, EU in OZN. Okvirni dogovor o miru v BiH, znan pod imenom Daytonski sporazum, je bil podpisan v Parizu 14. decembra 1995. Trenutna politična delitev BiH in struktura vlade je neposredno določena z Daytonskim sporazumom in prilogami. Na tem mestu je pomembno poudariti, da je zgodovinski pregled dogajanja v regiji ključen za razumevanje širše slike Zahodnega Balkana in omogoča razumevanje, zakaj je prišlo do konflikta kakor tudi razumevanje dogodkov po njem. Brez razumevanja zgodovine je nemogoče razumeti, kakšen pomen nosi ISRBC. Čeprav to poglavje neposredno vrednosti hipotez, je bistvenega pomena za razumevanje celotnega procesa nastanka ISRBC in zato je ozadje dogodkov ključno za vsebinsko razumevanje in potrjevanje hipotez.

Mednarodni akterji so med trajanjem konflikta imeli aktivno vlogo predvsem v obliki mirovni misij OZN. Za magistrsko delo so pomembne predvsem mirovne operacije na področju BiH v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja. Poleg vojaškega dela mirovni operacij je za magistrsko delo ključno tudi delovanje v civilni sferi. Tako je **tretji** vsebinski del naloge namenjen predstavitvi namena in delovanja Pakta stabilnosti, ki je bil ustanovljen leta 1999 in je pod okriljem predvsem EU, ZDA, Rusije in Japonske deloval do leta 2008. Namen Pakta stabilnosti je krepitev miru, demokratičnosti, človekovih pravic in gospodarstva v državah Jugovzhodne Evrope (JVE). Pakt stabilnosti je ključno pripomogel k procesu izgradnje miru na področju držav bivše Jugoslavije. Za magisterij pa je ključen tudi zato, ker je na pobudo ZDA v okviru Pakta stabilnosti prišlo do ideje o skupnem plovnem režimu reke Save. To je bilo izhodišče, na podlagi katerega je predvsem zaradi delovanja Republike Slovenije in Briclja prišlo do pobude o ustanovitvi skupnega načrta za celovito upravljanje s Savskim bazenom za vse države, v katerih se ta bazen nahaja. V tem kontekstu bo na mestu tudi pregled delovanja Republike Slovenije v celotnem procesu stabilizacije regije ter o njeni vlogi pri operacijah izgradnje miru.

Zadnji, **četrti** vsebinski del magistrskega dela je posvečen ISRBC, ki je nastala na podlagi prej omenjene pobude ZDA. Po razpadu Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) v zgodnjih 90-ih letih prejšnjega stoletja je reka Sava, ki je bila v Jugoslaviji največja državna reka, postala mednarodna reka z mednarodno priznanim pomenom.

Ob podpori Pakta stabilnosti so štiri obrežne države v Savskem bazenu, Republika Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Federalna republika Jugoslavija (kasneje Srbija in Črna gora, še kasneje Srbija),¹ ter Republika Slovenija začele s sodelovanjem, katerega rezultat je bil podpis »Pisma o nameri« o pričetku skupnih dejavnosti v zvezi z reko Savo in njenimi pritoki.

Rezultat tega postopka je OSSB, ki vključuje vse vidike upravljanja z vodnimi viri in ustanavlja ISRBC s pravnim statusom mednarodne organizacije. Poleg samega delovanja in nalog je ključno predvsem razumevanje tega, zakaj je prišlo do omenjenega sporazuma, in o učinkih, ki jih sporazum ima; ne samo na upravljanje Savskega bazena, ampak tudi na odnose med državami, ki so po razpadu Jugoslavije zašle v ostre konflikte. Poudarek je na reševanju meddržavnih interesov preko skupnega dialoga v okviru mednarodne organizacije in vplivov, ki jih ta proces ima na odnose med državami podpisnicami.

V **zaključku** magistrskega dela povzamem posamezna poglavja naloge in izpostavim najpomembnejše korake v nastanku Savske komisije. V tem poglavju tudi podam odgovore na zastavljene hipoteze ter ovrednotim pomen OSSB za mednarodno skupnost in možnost njenega uporabljanja v prihodnje.

¹ V letu 2009 je s pristopom začela tudi Črna gora, ki pa v tem trenutku še ni država članica.

3 Teoretski koncept izgradnje miru

3.1 Mirovne operacije

Za razumevanje koncepta izgradnje miru je nujna njihova uvrstitev med sorodne pojme, čemur je namenjeno to podpoglavje. Koncept izgradnje miru je le del vidika mirovnih operacij. Obstaja več definicij, kaj pravzaprav mirovne operacije predstavljajo. Definicije, kot jih navaja OZN, so ključne, ker praktična izvedba mirovnih misij temelji na odločitvah VS OZN. Bistvena sprememba koncepta mirovnih operacij je bila dosežena v poročilu št. A47/277-S/2411: Agenda za mir. Preko analize, kaj mirovne operacije sploh so, bo mogoče opredeliti pojem izgradnje miru, ugotoviti bistvene razlike in postaviti teoretski okvir, na podlagi katerega bo mogoče vrednotiti Savsko komisijo in preveriti tako glavno kot izvedene hipoteze.

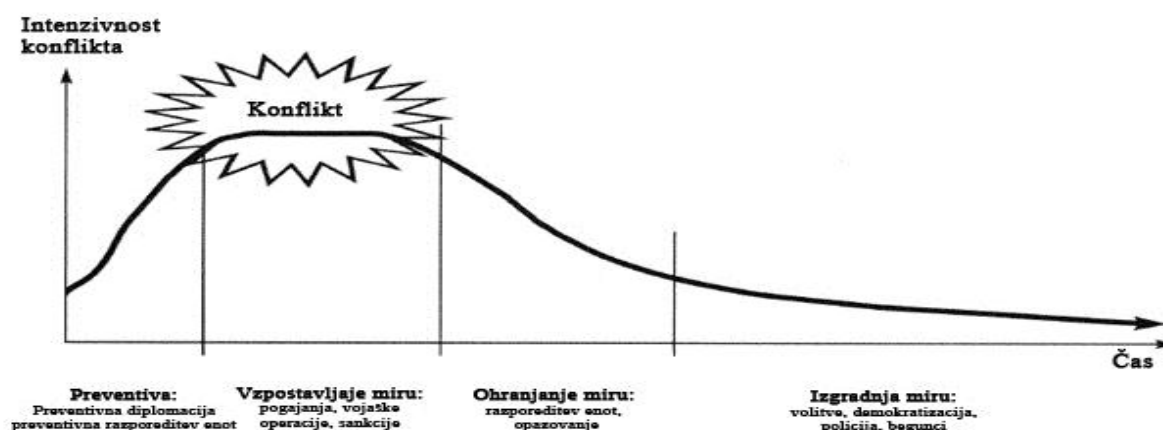
Za razumevanje izgradnje miru je tako ključno pregledati celoten spekter mirovnih operacij. Izgradnja miru kot takšna namreč lahko poteka samo na postkofliktnem področju. Torej takrat, ko so spopadi in neposredna sovražnost zaključeni. Da pa je do te situacije mogoče priti, je pred samo izgradnjo miru potekal niz dogodkov, ki spadajo v kontekst mirovnih operacij. Za mojo magistrsko nalogo je bistven pregled celotnega procesa s poudarkom na izgradnji miru, na čemer bo temeljilo naslednje podpoglavje.

OZN v skladu z Agendo za mir tako pozna štiri tipe mirovnih operacij:

- preventivna diplomacija (*Preventive Diplomacy*);
- vzpostavljanje miru (*Peace Making Operations*);
- ohranjanje miru (*Peacekeeping Operations*);
- izgradnja miru (*Post Conflict*).

(Agenda za mir, poglavje II).

Slika 3.1: Štiri faze mednarodnega posredovanja v skladu z Agendo za mir



Vir: Schmidl (2000, 16).

Temelje za dejansko izvajanje mirovnih operacij sta opredelila takratni predsednik generalne skupščine OZN Pearson in generalni sekretar OZN Hammarskjöld. Predvidela sta tri ključne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da je mogoče govoriti o izvajanju mirovnih operacij. Na prvem mestu je konsenz vpletenih v konflikt, da je potrebno posredovanje. To nakazuje, da med sprtimi stranmi vsaj na nekem nivoju že obstaja interes, da se konflikt prepreči oziroma omeji. Kot drugo morata mednarodna skupnost in mirovna misija nastopati v vlogi nevtralnega moderatorja konflikta, pri čemer ne smeta dajati prednosti nobeni od vpletenih strani, kot tretje pa je obvezna neuporaba sile. Oborožitev in oprema je tako omejena na lahko pehotno in osebno orožje, ki lahko služi zgolj samoobrambi (Kotnik-Dvojmoč 2002, 191–193).

Četrty kriterij, ki se je izoblikoval kasneje, je, da morajo biti mirovne operacije v okviru OZN jasne, verodostojne in predvsem uresničljive (Brahimi 2000).

Preventivna diplomacija je diplomatsko delovanje, namenjeno preprečevanju, stopnjevanju ali širjenju sporov (Kotnik-Dvojmoč 2002, 193). Služi identifikaciji potencialnih konfliktov in njihovemu preprečevanju, preden pride do eskalacije v oborožene spopade. Gre za izvajanje ukrepov, ki krepijo zaupanje, zbiranje relevantnih informacij in zgodnje opozarjanje na nevarnost. Agenda za mir med tip preventivne diplomacije uvršča tudi preventivno namestitve vojaških sil in vzpostavitev demilitariziranih zon (*prav tu*).

Vzpostavitev miru ima svoj temelj v VI. poglavju ustanovne listine OZN. Temelji predvsem na diplomatskih prizadevanjih, da bi med sprtimi stranmi prišlo do prekinitve oboroženih spopadov. Ključno za uspešno vzpostavitev miru je soglasje sprtih strani in njihov interes za prekinitev sovražnosti. Kot možne ukrepe v okviru vzpostavljanja miru poročilo vključuje večjo vlogo Mednarodnega kazenskega sodišča, izboljšanje razmer, ki so privedle do konflikta, uvedbo ekonomskih sankcij in uporabo vojaške sile (Agenda za mir, poglavje IV).

Posebno poglavje v okviru vzpostavitve miru je vsiljevanje miru (*peace enforcing*), pri čemer gre za s konkretnimi sankcijami podprto ravnanje, ki lahko sega od grožnje z uporabo vojaških sil, do dejanskega vojaškega delovanja za zagotovitev miru (Kotnik-Dvojmoč 2002, 199–200). Temelj za takšno posredovanje je VII. poglavje ustanovne listine OZN. Vendar pa gre za zelo občutljivo področje, saj krši temeljno načelo nepristranskosti in neuporabe oboroženih sredstev in postavlja tenko črto med vsiljevanjem miru in ofenzivno operacijo. Pri uporabi VII. poglavja kot temelja za izvajanje operacij, je legitimnost takšnega ravnanja na zelo tenkem ledu, čeprav je takšno posredovanje včasih nujno. VII. poglavje namreč dovoljuje uporabo oboroženih sil, kadar VS OZN oceni, da konflikt ogroža mednarodni mir in varnost. So pa v primeru teh operacij kršena vsa temeljna načela mirovnih operacij, saj gre za uporabo vojaške sile zoper eno ali več sprtih strani brez soglasja vseh akterjev konflikta (*prav tu*).

Avtorja naprej navajata (Kotnik-Dvojmoč 2002, 200), da OZN te tipe operacij lahko izvaja zgolj preko koalicijskega vojskovanja, ki mu ga omogočajo regionalne organizacije, kot je NATO. Slednje pa daje ZDA veliko vpliva, saj NATO in posledično OZN brez vsaj začetne pomoči ZDA ne moreta delovati.

Operacije ohranjanja miru predstavljajo velik del mirovnih operacij in vključujejo uporabo mirovnih sil za zagotovitev ohranjanja miru. Agenda za mir operacije ohranjanja miru označi za izum OZN (Agenda za mir, 46. člen), ki vključujejo tako vojaško ali policijsko, kot tudi civilno osebje. Ključen namen je zagotoviti izvajanje sprejetih dogovorov, zaščititi civilno prebivalstvo in omogočiti nadaljnje postkonfliktne korake (Agenda za mir, Poglavje V). Prve operacije ohranjanja miru pod okriljem OZN so bile leta 1948 na Bližnjem vzhodu. Naloga OZN za nadzor nad premirjem (*United Nations Truce Supervision Organization*) je bila zagotoviti spoštovanje premirja med Izraelom in arabskimi državami. Od takrat je izpeljala že 66 operacij ohranjanja miru, v katerih je sodelovalo preko 120 držav članic (*United Nations Peacekeeping*). Leta 1988 je za svoja prizadevanja v okviru operacij ohranjanja miru prejela Nobelovo nagrado

za mir. V utemeljitvi je bilo zapisano, da sile OZN v okviru operacij ohranjanja miru pod izjemno težkimi pogoji skrbijo za zmanjševanje sovražnosti in spoštovanje dogovorov. S tem je OZN dosegel pomemben doprinos k svetovnemu miru (De Cuéllar, 1989).

Konec hladne vojne je pomenil številne hitre in drastične spremembe v dojemanju operacij ohranjanja miru, obenem pa je število konfliktov, ki so nastali, zahtevalo močno angažiranost enot OZN. Tako se je število misij med letoma 1989 in 1994 povečalo za 20. Pomembna sprememba je nastala tudi v pristojnostih, saj so prve operacije ohranjanja miru temeljile na meddržavnih konfliktih, sedaj pa se je postavila zahteva tudi po delovanju v primeru konfliktov znotraj države (United Nations Peacekeeping).

Namesto blokovske delitve in suverenih držav se je moral OZN spopasti z ero globalizacije, številnimi političnimi odločitvami na mednarodni, državni in lokalni ravni ter ekonomsko in socialno-kulturno bazo, ki je bila hkrati globalna in razdrobljena. S tega vidika je, kot pravi Malešič (2000, 12), razumljivo, zakaj njihova reakcija leta 1992, ko se je začel konflikt na Balkanu, ni mogla biti učinkovita. Preveč stvari je bilo potrebno na novo opredeliti in prilagoditi obdobju po hladni vojni.

Izgradnja miru je zadnja faza delovanja mednarodne skupnosti znotraj konfliktnega območja. Doktrina OZN operacije izgradnje miru postavlja kot zadnjo stopnjo v sanaciji konflikta. Za uspešno postkonfliktno obnovo je ključna identifikacija struktur, ki lahko služijo kot temeljni kamen za obnovo odnosov. Potrebno se je zavzeti za projekte, ki prinašajo koristi dvema ali več državam. Poleg neposrednih socialnih in gospodarskih koristi morajo ti projekti obnoviti tudi zaupanje med sprtimi stranmi in obnoviti zaupanje v mir. Agenda za mir specifično našteje projekte, usmerjene v obnovo vodnih virov, transportne infrastrukture in kmetijstvo. Ključno je tudi kulturno izobraževanje in premostitev morebitnih kulturnih in ideoloških razlik (Agenda za mir, Poglavje VI).

V fazi izgradnje miru operacije prerastejo vojaško komponento, saj ne obstaja več neposredna grožnja in konflikt kot takšen ne ogroža lokalnega okolja in mednarodne skupnosti. Civilna infrastruktura je v postkonfliktnem času pogosto težko poškodovana in uničena, lokalnemu prebivalstvu pa manjka znanja in izkušenj o vzpostavljanju demokratičnih struktur. Na tej točki do pomena pridejo operacije izgradnje miru, ki se namesto na vojaške sile, oprejo na ekspertno civilno podporo (NATO – AJP 3. 4. 1 2001).

Kadar govorimo o kompleksni situaciji, kjer je ponovni izbruh nasilja zelo verjeten, je bistvena razlika v postkonfliktni fazi. Durch (1996, 9–10) v takem okolju predvideva vzpostavitev multidimenzionalnih mirovnih operacij, ki imajo poleg tradicionalnih pristojnosti tudi pooblastila za vsilitev miru, če je to potrebno. S tem se prepreči ponovna vzpostavitev konflikta zaradi posameznih odpadniških gibanj in omeji lokalne kršitve pravkar sprejetega sporazuma. Kot primer takšne operacije Durch navaja IFOR v BiH po podpisu Daytonskega sporazuma.

Dopolnitev Agende za mir, ki jo je generalni sekretariat OZN objavil ob 50- letnici OZN, je bil namenjen predvsem identifikaciji pomanjkljivosti, ki so nastale od objave Agende za mir leta 1992. V tej Dopolnitvi kot ključen problem navajajo, da je prihajalo do konfliktov znotraj držav in da imajo konflikti pretežno etnični ali verski značaj. Tako je bilo med operacijami, odobrenimi med letoma 1992 in 1995, kar 9 od 11 misij napotenih na prizorišča konflikta znotraj posameznih držav. Konflikti so izrazito brutalni in za razliko od konvencionalnih konfliktov vključujejo predvsem paravojaške enote (United Nations 1995, 10.–12. člen).

Pogost spremljevalec teh razmer je popoln kolaps državnih institucij, pri čemer je še posebej problematičen razpad policije in sodstva. Državna oblast je praktično neobstoječa, kar vodi v brezvladje in posledično kaos. To so posledice, ki so tipične za konflikte znotraj držav. Izvajanje zgolj sporazumov in humanitarnih akcij v takšnih okoliščinah ni dovolj, zato se pojavlja vedno večji pritisk na OZN po aktivnem ukrepanju (United Nations 1995, 13.–14. člen).

Za magistrsko nalogo je pomembno omeniti Poglavje C (United Nations 1995, 49. točka), ki definira dva tipa operacij izgradnje miru. Poleg v Agendi za mir navedenega koncepta postkonfliktna gradnje miru, uvede tudi možnost izgradnje miru brez predhodne izvedbe operacij ohranjanja miru.

Zadnji premik v razumevanju in delovanju OZN v okviru mirovnih operacij je bil sprejet na zasedanju generalne skupščine OZN leta 2005 na panelu visokih predstavnikov za grožnje, izzive in spremembe. Ključen premik v razmišljanju so smernice, da imajo države OZN odgovornost, da zaščitijo. Ta odgovornost jim v skladu z VII. poglavjem ustanovne listine omogoča, da posežejo v konflikt znotraj države brez soglasja le-te, saj je v takšni situaciji država pogosto tudi agresor. Skupaj z širitvijo oddelka za operacije ohranjanja miru ima OZN s tem

moralno odgovornost, legitimno utemeljitev in logistično sposobnost, da z diplomatsko ali vojaško intervencijo poseže v konflikte znotraj države (Rotberg 2009, 93).

Rotberg (2009, 93–94) nadalje izpostavi, da je možnost proaktivnega delovanja OZN in ne zgolj njeno odzivanje na prošnje države, relativno sveža odločitev, ki bo morala biti preizkušena v praksi. Kljub direktni kontradikciji osnovnim načelom mirovnih operacij je takšno delovanje nujno za zaščito civilnega prebivalstva pred vojaško in politično elito, ki je pripravljena uničiti lastno državo za dosego svojih ciljev. Bo pa praksa pokazala, ali bo znotraj VS OZN mogoče doseči konsenz za takšne operacije, ki močno posegajo v suverenost države.

Slika 3.2: Tipologija operacij v podporo miru

Vrste operacij v podporo miru		
Miroljubno reševanje sporov (brez uporabe sile)		Nemiroljubno (bojno) reševanje sporov
Preventivna diplomacija; Vzpostavljanje miru; Klasične operacije ohranjanja miru; Izgradnja miru	Sodobno ohranjanje miru ²	Vsiljevanje miru

Vir: Kotnik-Dvojmoč (2002, 193).

Schmidl (2000, 4–5) postavi šest ključnih kriterijev, ki po njegovem definirajo mirovne operacije:

- mirovne operacije imajo mednarodno soglasje oziroma odobritev;
- izvedba je v rokah mednarodne ali regionalne organizacije oziroma izjemoma *ad hoc* multilateralnega sodelovanja;
- mednarodna sestava sil;
- cilj operacije je vzpostavitev ali ohranitev *status quo* oziroma miren prehod v novo obliko, ki je soglasno dogovorjena;
- cilj nikoli ni zasedba teritorija, ampak zaščita civilnega prebivalstva;
- za dosego ciljev je treba zagotoviti čim manjšo kolateralno škodo z izvajanjem pristopa minimalna škoda in zmerna uporaba sile.

Prit konceptualizaciji mirovnih operacij je seveda potrebno upoštevati tudi to, da je klasifikacija v skladu z OZN ni edina teoretska umestitev pojma. V okviru NATO so mirovne operacije zajete v

² Dovoljena uporaba sile tudi izven okvirov samoobrambe.

terminu "peace support operations", ki pozna šest kategorij. Mirovne operacije (peacekeeping operations) vključujejo operacije v skladu VI poglavjem ustanovne listine OZN in se izvajajo z konsenzov vseh strani vključenih v konflikt. Operacije vsiljevanja miru (Peace enforcing operations) so operacije v vsakdanju z VII poglavjem ustanovne listine OZN in se izvajajo kadar ni soglasja oziroma to ni jasno izraženo. Preprečevanja konflikta (Conflict prevention activities) vključujejo diplomatska pogajanja, preventivno razporeditev sil z namenom preprečitve konflikta. Vzpostavitev miru (Peace making) zajema diplomatske aktivnosti namenjene vzpostavitvi premirja. Izgradnja miru (peace building) je definirana kot politični, gospodarski, socialni in vojaški ukrepi namenjeni stabilizaciji in obnovi. Ključna je identifikacija in podpora strukturam znotraj konfliktnih območij, ki to lahko dosežejo. Zadnja skupina so humanitarne operacije (Humanitarian operations), ki so namenjene lažšanju človeškega trpljenja in potekajo v sodelovanju z civilnimi humanitarnimi organizacijami (Yanakiev 2000, 21–22).

Evropska skupnost se je v zgodbo izgradnje miru vključila sredi devetdesetih. Kot je razvidno iz nadaljnjih poglavij naloge, je bila v Jugoslaviji aktivna že leta 1991, vendar takrat ni šlo za institucionalizirano delovanje. Leta 1993 je Evropska skupnost zaradi neuspešnega delovanja v Jugoslaviji z Maastrichtsko pogodbo sprejela Skupno zunanjo in varnostno politiko. Njen namen je ohraniti mir in zagotoviti širšo mednarodno varnost. Cilj je bil, da bo EU lahko usklajeno in učinkovito delovala pri zagotavljanju miru in preprečevanju konfliktov. Evis in Kefford (2002, 3–7) navajata, da so bili zaradi pomanjkljivosti tako pri načrtovanju, kot izvajanju nalog v okviru Amsterdamske pogodbe leta 1996 sprejeti štirje ukrepi:

- ustanovitev inštituta Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko;
- ustanovitev enote za načrtovanje in zgodnje zaznavanje konfliktov;
- močnejše povezovanje med EU in Zahodno evropsko unijo (*Western European Union* – WEU);
- prenos nalog za izgradnjo miru na WEU.

Leta 2003 je znotraj EU v okviru Evropske varnostne in obrambne politike prišlo do oblikovanja policijsko civilnih misij, ki so namenjene podpori vsem fazam mirovnih operacij. Vendar pa je ključen poudarek Evropske varnostne in obrambne politike na dolgoročnih misijah, ki imajo za svoj namen zagotoviti trajno stabilizacijo regije in zagotovitev izvajanja demokratičnih načel in človekovih pravic. Ravno tako so te misije nujne pri oblikovanju in vzpostavitvi delovanja policijskega in sodnega sistema na konfliktnih območjih. Od oblikovanja skupne varnostne in

obrambne politike je EU sodelovala v 13 misijah, med drugim tudi na področju BiH (Chivvis 2010, IX–XI).

EU kot takšna tako nima kapacitet za izvajanje kompleksnih mirovnih operacij, ki vključujejo tudi vsiljevanje miru. Evis in Kefford (2002, 13) navajata, da se zato EU prvenstveno osredotoča na civilno policijske misije, ki imajo namen zagotoviti trajno stabilizacijo regije.

ZDA to materijo ureja v okviru Priročnika (FM) 100-23. Pri tem strogo loči klasične mirovne operacije in operacije vsiljevanja miru. Pri čemer je bistveno, da enote namenjen klasičnim mirovnim operacijam ne smejo sodelovati v operacijah vsiljevanja miru, ker je s tem ogrožena njihov nepristranskost. Po drugi strani pa dopuščajo možnost preoblikovanja operacij vsiljevanja miru v klasične mirovne operacije pod pogojem, da pride do konsenza sprtih strni glede njihove vloge. Poleg tega vojaška doktrina ZDA pozna še operacije v podporo diplomaciji, operacije vzpostavitve miru, operacije izgradnje miru ter preventivno diplomacijo in preventivno razporeditve sil. Pri slednji je pomembno izpostaviti, da ne predvideva soglasja sprtih strani glede nalog in mandata teh si (Yanakiev 2000, 24-25).

Natančnejša analiza tega področja pokaže, da obstajajo še nadaljnje definicije mirovnih operacij³. Definicije se v prvi vrsti razlikujejo v odnosu do tega kakšna je upravičena uporaba sile, kakšen konsenz sprtih strani je potreben ter kakšen je mandat in končni cilj. Razlikujejo se predvsem v dojemanju meje med klasičnimi mirovnimi operacijami in operacijami vsiljevanja miru (Yanakiev 2000, 35–36).

To zaključuje celovit pregled koncepta mirovnih organizacij s strani ključnih mednarodnih akterjev. Na podlagi zgornjih ugotovitev je tako mogoče razumeti širino pojma, kakor tudi vlogo, ki jo znotraj mirovnih operacij ima koncept izgradnje miru. Glede na ugotovitve v tem poglavju bo kot teoretska osnova služila definicija kot jo postavlja OZN. Razlog za to je predvsem v tem, da je bila večina operacij na področju nekdanje Jugoslavije vodena in koordinirana s strani OZN ter v tem, da kljub določenim razlikam v dojemanju mirovnih operacij kot celot v delu, ki se nanaša na postkonfliktno obnovo in stabilizacijo ne prihaja do bistvenih

³ Na primer skupna vojaška doktrina FINABEL, vojaška doktrina Velike Britanije, Druga generacija mirovnih operacij, kot jo definirata John Mackinlay in Jarat Chopra, Koncept strateških mirovnih operacij ko jih definirata Christopher Denker in James Gow, etc... (Yanakiev 2000, 26–34).

konceptualnih razlik. V naslednjem podpoglavju bo tako poudarek na konceptu izgradnje miru, ki je ključen pojem znotraj moje naloge.

3.2 Teoretska umestitev koncepta izgradnje miru

Koncept izgradnje miru je kompleksen in ga številni avtorji definirajo na različne načine. Izraz izgradnja miru oziroma s tujko *peacebuilding* je prišel v širšo uporabo po objavi Agende za mir v OZN leta 1992. V točkah 21 in 22 Agenda za mir definira proces izgradnje miru kot zadnji del mirovnega procesa. Proces izgradnje miru sledi preventivni diplomaciji, vzpostavljanju miru in vzdrževanju miru (Agenda za mir).

Pri tem je bistveno razumevanje celotnega procesa mirovnih operacij, saj se izgradnja miru ne more zgoditi, če z ostalimi procesi niso zagotovljeni minimalni pogoji za mirnodobno delovanje.

Ključni cilj je tako preprečiti ponovni izbruh konfliktov po zaključku operacij ohranjanja miru in umiku mednarodnih sil. Zaradi pluralnosti družbe in interesov je svet brez konfliktov utopija, zato je bistveno, da se vzpostavi okolje, v katerem bodo prihodnji konflikti lahko rešeni na demokratičen način brez uporabe sile.

Vzporedno z konceptom izgradnje miru je večjo težo dobilo tudi preventivno preprečevanje konfliktov. Oba koncepta sta je razvil kot poledica neučinkovitosti tradicionalnih mirovnih operacij, kakor tudi zaradi drastično spremenjenih globalnih razmer po koncu hladne vojne. Poleg Ruande je ravno kriza na Balkanu v celoti demonstrirala zastarelost in neučinkovitost obstoječih inštrumentov. Tako je poleg koncepta izgradnje miru kot kurativnega odgovora na konflikt vse večjo težo dobilo tudi preprečevanje konfliktov (Grizold in drugi 2012, 35–40).

ZDA (US Field Manual 100–23) uporabljajo termin *peace operations* in v tem okviru so zajeti tudi nevojaški ukrepi, med katere sodi koncept izgradnja miru. Obsega delovanje po zaključku konflikta z namenom obnove civilne infrastrukture in civilnih ustanov. Ključen namen je preprečitev ponovnega izbruha konflikta. Pomemben poudarek je na obnovi gospodarske moči in demokratičnega političnega delovanja. Ključno za uspeh pa je vzpostavitev avtonomnega civilnega upravljanja, obnova infrastrukture in vzpostavitev delovanja šolstva ter zdravstva (Yanakiev 2000, 24).

Poročilo odbora o mirovni operacijah OZN (*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*) definira koncept izgradnje miru kot temelj miru in omogoča izgradnjo nečesa več kot samo odsotnosti vojne. Po Brahamiju (2000) koncept izgradnje miru zajema vključevanje vojakov v družbo, krepitev vladavine prava (izobraževanje policije in sodstva, reforma pravnega sistema ...), nadzor nad zagotavljanjem človekovih pravic ter njihovo promocijo, pomoč pri demokratičnem razvoju (pomoč pri izvedbi volitev, zagotavljanje svobode tiska) ter podpora mirnemu reševanju konfliktov in doseganju sprave.

Lawry-White (2003, 48) pa pravi, da NATO izvaja klasifikacijo glede na pooblastila. Koncept ohranjanja miru definira kot del operacij, namenjenih podpori miru, z uporabo diplomatskih, civilnih in kadar je nujno potrebno vojaških sredstev, z namenom zadovoljiti dolgoročne potrebe ljudi in za reševanje vzrokov, ki vodijo v konflikte. NATO predvideva izvajanje operacij predvsem v obliki civilnih funkcionalnih strokovnjakov. Zahteva dolgoročno zavezanost in lahko poteka vzporedno z drugimi tipi operacij za podporo miru.

Operacije izgradnje miru vključujejo številne procese z skupnim namenom doseganja stabilnosti v regiji, težijo k harmonizaciji odnosov in vzpostavitvi dolgoročnih struktur. Vključujejo tako izgradnjo pravnega sistema kot tudi vzpostavitev učinkovitih upravnih struktur. Za učinkovitost je ključen sistematičen in dobro načrtovan pristop tako lokalnih kot globalnih akterjev. Lederach (1997, 20 in 82–83) operacije izgradnje miru skozi gradbeno metaforo razlaga kot dolgoročno zavezo, ki vključuje v prvi fazi načrtovanje, zbiranje sredstev in materialov ter skrbno koordinacijo nad porazdelitvijo sredstev in delovne sile, nato šele izgradnjo temeljev, ki ji sledijo zidovi in streha ter zaključna dela in redno vzdrževanje. Lederach povzame, da proces izgradnje miru zahteva bistveno spremembo odnosov in struktur znotraj sprtih strani (Prebilič, Svete in Vuga 2008 in Lederach 1997).

Izgradnja miru mora obsegati dva ključna koncepta: obnovo in spravo. Obnova vključuje izboljšanje pogojev za življenje ter vzpostavitev osnovnih civilnih institucij za zagotavljanje vladavine prava. Vključuje obnovo demokratičnih družbenih in političnih struktur, obnavljanje in spodbudo gospodarstva ter infrastrukture. Reyhler (1997) posebej izpostavi, da je v okviru obnove je pomemben tudi nadzor nad orožjem.

Vzporedno z obnovo pa je nujen tudi potek sprave, to so aktivnosti, ki omogočajo izgradnjo okolja, kjer ljudje stremijo k obnovi odnosov in stabilni prihodnosti (Reyhler 1997). Ta faza

izgradnje miru je lahko zelo dolgotrajna in zahtevna. Za dosego sprave je potrebno razčistiti tako preteklo, sedanje kot morebitne prihodne zamere. V okvir doseganja sprave se vključuje rehabilitacijo vojakov, reševanje problema beguncev, doseganje sporazumov, promocijo in zagotavljanje temeljnih človekovih pravic ter poudarjanje mirnega reševanja konfliktov. V ospredje je potrebno postaviti vrednote, kot so iskanje resnice, mir, pravičnost, dobrobit in odpuščanje (*prav tu*).

Pomembno vlogo pri gradnji miru predstavljajo tudi nevladne organizacije, ki delujejo izven ali v sodelovanju z državnimi. Njihov bistven doprinos je v socialnem mreženju in vzpostavljanju stikov na najbolj osnovnem nivoju. Doprinos temelji na konkretnem delovanju, ki spodbuja sodelovanje in povezovanje civilne populacije. S tem zagotavljajo zanimanje in delovanje na vsakodnevem nivoju in delujejo neodvisno od politične volje in zapletov, ki lahko nastanejo na najvišjem političnem nivoju. Posredno tako izvajajo *bottom up* pritisk na nosilce politične in vojaške moči, da sprejmejo ukrepe za trajen mir. Obenem pa s socialnim mreženjem omogočijo hitrejšo izvajanje operacij ohranjanja miru. Chigas (2009, 569–570) opozori, da so zaradi odsotnosti politične in vojaške komponente nevladnim organizacijam ljudje pripravljeni bolj zaupati kot uradnim predstavnikom mednarodne skupnosti.

Evropska skupnost oziroma kasneje EU kot takšna nima skupnih vojaških kapacitet, tako tudi ne izvaja mirovnihi operacij, kot so opisane v prejšnjem poglavju. To področje je v večini prepuščeno OZN. EU daje poudarek na preventivnemu delovanju in preprečevanju konfliktov. Koncepti izgradnje miru spadajo v to kategorijo kot ukrepi, s katerimi se zagotovi dolgoročna stabilnost in prepreči ponoven izbruh spopadov na nekem območju. V skladu s Skupno zunanjo in varnostno politiko, še posebej po Amsterdamski pogodbi, je naloga EU, da pomaga pri preprečevanju konfliktov, kakor tudi pri preprečevanju ponovnih konfliktov. Slednje pa je v domeni koncepta izgradnje miru (Calic 1999, 10–12).

Preoblikovanje odnosa do mirovnihi operacij in izoblikovanje pojma in vsebine izgradnje miru je številnim akterjem, ki za delovanje v tradicionalnih mirovnihi operacijah niso imeli možnosti, omogočilo, da se vključijo v ta proces. EU je vsekakor eden izmed takšnih akterjev, obenem pa so ti akterji lahko za takšen pristop bolj pripravljeni od OZN. EU kot uspešna multilateralna tvorba že sama po sebi daje zgled okoliškim regijam in pozitivno predstavlja možnosti čezmejnega sodelovanja, hkrati pa prednosti članstva omogočajo diktiranje pogojev

potencialnim članom, kar omogoča promocijo demokratičnih načel in miroljubnega reševanja sporov (Erhart in Schnabel 1999, 55–56).

V Republiki Sloveniji se v skladu s Strategijo sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah uporablja kratica MOM:

Izraz mednarodne operacije in misije obsega vse oblike delovanja vojaških, civilnih, reševalnih in drugih zmogljivosti v mednarodnem okolju pod ustreznim mandatom ali v skladu z dvostranskimi dogovori oziroma na podlagi prošnje tretje države. Gre za mirovne operacije vseh vrst, operacije kriznega odzivanja, mednarodne civilne misije in mednarodne reševalne operacije. Mednarodne operacije in misije zajemajo različne oblike delovanja od vojaških, reševalnih, civilnih, humanitarnih, razvojnih in ostalih, vključno z materialno, finančno in drugo vrsto pomoči, z namenom doseganja sinergijskih učinkov.

Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) v Zakonu o napotitvi oseb v mednarodne civilne in mednarodne organizacije postavi naslednjo definicijo:

Mednarodna civilna misija (v nadaljevanju: misija) je aktivnost, ki jo organizira mednarodna skupnost za zagotavljanje pomoči ciljnim državam ali ozemljem pod protektoratom mednarodne skupnosti pri zagotavljanju stabilnosti in vzpostavljanju demokratičnih institucij ob upoštevanju mednarodnih standardov ter aktivnost, ki zagotavlja mednarodno pomoč ogroženemu civilnemu prebivalstvu.

Če na tem mestu povzamem ključne lastnosti procesov izgradnje miru, ki so skupne številnim konceptom in bodo temelj za obravnavo Savske komisije kot dela operacij za izgradnjo miru:

- dolgotrajen proces;
- odsotnost vojaškega konflikta;
- civilno delovanje ob vse manjši podpori oboroženih sil;
- aktivno vključevanje lokalnih akterjev;
- izgradnja stabilnih sistemskih in infrastrukturnih temeljev za neodvisno delovanje nekdanjih sprtnih strani;
- aktivno delovanje mednarodne skupnosti;
- v ospredje je postavljeno urejanje zadev skupnega interesa, ki so usmerjene v prihodnost.

Celoten koncept izgradnje miru stremi k dolgoročni stabilizaciji regije in umiku mednarodne skupnosti z nekdanjega konfliktnega območja. Zgoraj navedene alineje tako predstavljajo bistvene elemente koncepta izgradnje miru, obenem pa predstavljajo tudi kriterije, na podlagi katerih je mogoče procese umestiti v koncept izgradnje miru. V nadaljevanju moje naloge mi bodo služili predvsem kot merilo, ali Okvirni sporazum o Savskem bazenu dosega kriterije, ki sem jih

identificiral v tem poglavju. Zgoraj navedene alineje so znanstveno-teoretska konceptualizacija magistrskega dela in predstavljajo bistvene elemente, kaj pravzaprav proces izgradnje miru obsega in kaj mora določen pristop izpolnjevati, da je mogoče govoriti o tem, da vključuje ključne elemente za uspešno izvedbo operacije za izgradnjo miru.

Glede na zgoraj navedene kriterije, je o primeru dobre prakse mogoče govoriti takrat, ko se teoretske kriterije aplicira na konkretno geografsko in politično definirano postkonfliktno območje in se vzpostavi način sodelovanja med sprtimi stranmi. Takšen način sodelovanja naj upošteva, da gre za dolgotrajen proces v katerem ni prisoten neposredni vojaški konflikt in katerega ključni akterji so lokalni civilisti. Ob enem je pomembno aktivno zniževanje vojaške podpore, saj celoten pristop takšne oblike sodelovanja temelji na izgradnji trdnih sistemskih in infrastrukturnih temeljev in že v začetku predvideva samostojno delovanje lokalnih akterjev. Vloga mednarodne skupnosti je zgolj v zagonskem kapitalu. Uspešno sodelovanje tako v ospredje postavlja reševanje skupnih problemov, ki presegajo interese posameznih akterjev, in izpostavlja regionalne potrebe, ki presegajo sposobnosti posameznih držav. Ključno je torej, da ob odsotnosti jasnih objektivnih meril uspešnosti postavim osnovo za določitev uspešnosti ISRBC ali sorodne organizacije s tem, da izpolnjuje ključne kriterije, ki jo hkrati definirajo v okviru koncepta miru.

3.3 Kritike mirovnih operacij in koncepta izgradnje miru

Za celovito razumevanje tako mirovnih operacij kakor tudi koncepta izgradnje miru je potreben kritičen pogled na njihovo izvajanje. Skozi naslednje podpoglavje bom kratko pogledal bistvene kritike, ki zadevajo oba pojma. Na podlagi tega bom v nadaljevanju lahko analiziral, na kakšen način so se s tem soočili pri oblikovanju Savske komisije. Ena največjih kritik delovanju mirovnih operacij je njihova neprilagojenost sodobnemu svetu. Celoten koncept mirovnih operacij je bil zgrajen na predpostavki, da gre za konvencionalni meddržavni konflikt. Vendar pa se je v zadnjih 20. letih izkazalo, da gre v večini primerov za konflikte znotraj držav, ki zahtevajo drugačen pristop (Malešič 2000, 58–59).

Mirovne operacije v začetku devetdesetih so naletele na hudo kritiko zaradi neučinkovitosti. Pri tem sta pogosto izpostavljeni predvsem misiji v Ruandi in BiH, ker sile OZN niso uspele preprečiti pokolov civilnega prebivalstva. V BiH še posebej odmeva pokol v Srebrenici, ki se je zgodil praktično pred očmi nizozemskih vojakov.

Lipson (2007, 5–6) ravnanje OZN označi za organizirano licemerstvo. Razvije teorijo, da mednarodni akterji skozi retoriko in navidezno delovanje sledijo normam, obenem pa so v ozadju drugi interesi in vrednote, ki prevladajo. Kot primer navede velika podjetja, ki zaradi svojega gospodarskega interesa onesnažujejo okolje in izkoriščajo delovno silo, hkrati pa ustanavljajo pisarne za odnose z javnostjo in sponzorirajo okoljevarstvene projekte ali delavske organizacije. Ravno tako za licemerske označi tudi navidezne reforme (Brahimi 2000).

OZN je idealno okolje, v katerem se organizirano licemerstvo lahko razvije. Gre za mednarodno organizacijo, ki po eni strani brani in zagovarja univerzalne vrednote, sestavljajo pa jo posamezni suvereni akterji, ki imajo različne predstave, kaj te univerzalne vrednote so. Ravno tako pa v organizirano licemerstvo OZN silijo tudi razmere, saj morajo za doseg ciljev pogosto uporabiti sredstva, ki so tem ciljem fundamentalno nasprotujoča. Nove doktrine in poudarjanje operacij vsiljevanja miru in preventivnih vojaških udarov to dvojnost zgolj poudarjajo (Lipson 2007, 11–13).

Avtor (*prav tu*) nadalje izpostavi dvojnost učinkovitosti delovanja mirovnih misij negativno vpliva na tri načine. Prvič, moralna odgovornost, da v primeru konflikta OZN posreduje, OZN sili v posredovanje brez prave podpore držav članic. To vodi do nasprotij med mandatom in cilji misije na eni strani in dejanskimi zmogljivostmi na drugi, kar vodi v neuspeh misije. Kot drugo, učinkovitosti misij škodijo nenehne spremembe in prilagajanja, ki se neprekinjeno vršijo od leta 1992 naprej. Še posebej, ker pri številnih predlogih ni mogoče jasno definirati, kateri dejansko želijo doseči večjo učinkovitost, kateri pa zgolj izpolnjujejo posamezne interese. Ravno tako nobene organizacijske in ideološke spremembe ne morejo vplivati na neodzivnost držav članic. Kot primer je leta 2004 ustanovljena svetovalna komisija za operacije izgradnje miru. Ker ni jasno, ali je njeno delovanje podprto z dejansko politično voljo, gre za simbolno gesto, za katero pa ni nujno, da bo prinesla rezultate (Lipson 2007, 14–15).

Tretji vidik (*prav tu*), ki omejuje uspešnost misij, pa so negativni stranski učinki le-teh. Mirovne misije v regiji prinesejo tudi določeno stopnjo nezaželenih dogodkov, kot so spolne zlorabe in s tem neločljivo povezano trgovino s človeškim blagom in okužbe s spolno prenosljivimi boleznimi. Mirovne enote v veliki večini sestavljajo mlajši moški, ki so glede na regijo finančno dobro preskrbljeni. Ukrepi proti takšnemu ravnanju pa prinašajo mešane rezultate in diskreditirajo delovanje OZN. Po drugi strani pa sankcije in posegi v to področje zmanjšujejo zanimanje za udeležbo v mirovnih misijah. Zanimariti ne gre niti širjenja spolno prenosljivih

bolezni (predvsem HIV/AIDS), ki se preko udeležencev mirovnih operacij prenašajo na sodelujočo državo (Lipson 2007, 14–15).

V septembru 2011 je na primer prišlo do škandala, zaradi katerega se je predsednik Urugvaja Jose Mujica javno opravičil za ravnanje urugvajskih vojakov v okviru misije OZN na Haitiju. Do škandala je prišlo, ko je po spletu zakrožil videoposnetek, na katerem urugvajski vojaki spolno zlorablajo 18-letnega Haitičana (BBC 2011). Tu ne gre za osamljen primer, kot je razvidno iz poročanja Reutersa (Bhalla 2012).

Problem izvajanja mirovnih operacij in še posebej operacij izgradnje miru je tudi v tem, da vojaško osebje preprosto ni usposobljeno za takšno ravnanje. Bolj kot konflikt sloni na notranjih konfliktih med verskimi, etničnimi ali drugimi skupinami, manj jasna je linija med agresorjem in žrtvijo, med vojakom in civilistom. Velika večina vojakov, ki sodelujejo v mirovnih misijah, je na treningih naučena drugačnega ravnanja in okoliščin, kot so te v mirovnih operacijah. Namesto binarne logike FoF (*Friend or Foe* – Prijatelj ali sovražnik) se znajdejo v multilateralnem okolju vojaških in političnih interesov. Obenem so pristranski in nepristranski, definicija sovražnika pa praktično ne obstaja, ker tega ne zahteva njihova naloga. Razmere na terenu pogosto niso v skladu z nalogami in ukazi. Srečajo se s sovraštvom tako ene in druge strani, hkrati pa jih močno omejujejo mandati, ki jih ima njihova misija. Od njih se zahteva najvišje moralne standarde in nemogoče naloge, ki z realnostjo nimajo povezave. Še posebej v vojni na Balkanu so se tako enote na terenu kot celotna poveljniška struktura srečali z nepričakovanimi situacijami, ki so segale od neposrednega napada na pripadnike mirovnih sil do njihove uporabe za talce (Battistelli in dr. 2000, 138–143).

Sten (1999, 331–336) pa opozori tudi na psihične posledice na udeležencih. Posttravmatski sindrom pod takšnim ali drugačnim imenom je težava, s katero se sooča veliko vojakov. V mirovnih operacijah pa je to še toliko bolj problematično, ker psihologije zdravljenja temeljijo na klasičnih konfliktih.

V okviru razumevanja koncepta izgradnje miru in dobre prakse je treba upoštevati dejstvo, da je ocenjevanje uspešnosti izjemno zahtevna naloga. Že ko govorimo o operacijah ohranjanja miru je izjemno težko nedvoumno definirati njihovo uspešnost. Vendar pa imamo v tem okviru vsaj zastavljene mandate. Preko njih pa je mogoče ugotavljati ali je neka operacija ohranjanja miru dosegla zastavljene cilje, kar je vsekakor dober pokazatelj uspešnosti. Ko pa govorimo o

izgradnji miru, pa kot izhaja iz tega poglavja govorimo o časovno daljšem obdobju, kjer so cilji definirani zgolj na načelni ravni in ga izvajajo številni akterji iz vojaške, policijske, politične in civilne sfere. Enoznačne definicije uspešnosti v takšnih pogojih ni mogoče postaviti, kar je ena od ključnih kritik celotnemu konceptu. V okviru moje naloge bodo tako ključna vodila pri ocenjevanju ali ima ISRBC pozitiven učinek na stabilizacijo regijo in ali lahko govorimo o primeru dobre prakse, v prejšnjem podpoglavju zastavljene lastnosti, ki jih mora izpolnjevati proces izgradnje miru. Zgolj na podlagi tega, je ob upoštevanju širših političnih, vojaških in civilnih okoliščin v regiji skozi daljše časovno obdobje mogoče podati oceno, ali ISRBC predstavlja primer dobre prakse kot to predvideva glavna hipoteza.

3.4 Geopolitična opredelitev

V teoretski umestitvi pojmov je pomembno predstaviti tudi ključne geopolitične termine, ki se pojavijo v nalogi in razmerja med njimi. To so Jugovzhodna Evropa (JVE), Zahodni Balkan in države Savskega bazena.

Termin Jugovzhodna Evropa je izmed navedenih in najobsežnejši, hkrati pa obstajajo številne definicije katere države obsega. Evropska komisija tako pri regionalnih programih pod pojmom Jugovzhodna Evropa zajema Bolgarijo, Grčijo, Italijo, Madžarsko, Avstrijo, Romunijo, Slovenijo, Slovaško, Albanijo, Bosno in Hercegovino, Hrvaško, Makedonijo, Moldavijo, Srbijo in Ukrajino (Info regio). Podobno teh 16 držav pokriva Program za transnacionalno sodelovanje v Jugovzhodni Evropi. Časopis Southeastern Times pokriva Albanijo, Bosno in Hercegovino, Bolgarijo, Hrvaško, Grčijo, Kosovo, Makedonijo, Moldavijo, Romunijo, Srbijo in Turčijo (SETimes). Vukadinović (2002, 13) kot tradicionalno pojmovane države Jugovzhodne Evrope navaja Albanijo, Bosno in Hercegovino, Hrvaško, Makedonijo, Srbijo, Kosovo, Črno goro, Bolgarijo, Ciper, Grčijo, Madžarsko, Romunijo in Turčijo. Glede na pomen, ki ga ima za magistrsko nalogo Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo in glede na nedorečenost pojma, sem v magistrski nalogi uporabil definicijo, ki se uporablja v okviru Pakta stabilnosti. Tako termin Jugovzhodna Evropa v kontekstu magistrske naloge vključuje Albanijo, Bosno in Hercegovino, Bolgarijo, Hrvaško, Moldavijo, Črno goro, Romunijo, Srbijo in Makedonijo (Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo 2005b).

Termin Zahodni Balkan je za razliko od termina Jugovzhodna Evropa bolj dorečen in vključuje Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Srbijo, Črno goro, Makedonijo, Kosovo in Albanijo. Termin je definiran v okviru Evropske Unije (Evropska Komisija, 2008). Vendar pa se termina Zahodni

Balkan drži negativna konotacija, ker nakazuje, da gre za območje izven Evrope. Zato nekateri avtorji zagovarjajo uporabo termina Jugovzhodna Evropa, kar nakazuje na povezanost z Evropo in Evropsko Unijo (Van Meurs 2000; 13). Tako pojmovanje zgolj vnaša dodatno zmedo in nedosledno uporabo izrazov, zato v nalogi uporabljam izraz Zahodni Balkan, kadar želim izpostaviti podskupino držav Jugovzhodne Evrope, negativna konotacija besede, pa v luči skorajšnjega vstopa Hrvaške v Evropsko Unijo, izgubi na smiselnosti.

Geografska definicija držav Savskega bazena zajema vse države porečja oziroma hidrografskega bazena Save, torej reke Save in v vseh njenih pritokov. Politična definicija pa obsega države podpisnice OSSB. Geografska in politična definicija sta ob podpisu OSSB obsegala iste države. Ob osamosvojitvi Črne gore pa je pravna naslednica za OSSB postala Srbija. Črna gora je izrazila zanimanje za priključitev OSSB in ima status opazovalke. Do polnopravnega članstva še ni prišlo predvsem zato, ker Črna gora ne želi prevzeti finančnih obvez, ki pridejo s polnopravnim članstvom. Pomislek je predvsem v tem, da so črnogorske reke, ki pripadajo porečju Save, z vidika ključnih točk OSSB (plovnost, turizem, energetika...) nepomembne. V magistrski nalogi se tako termin države Savskega bazena nanaša na 4 države, ki so polnopravne članice OSSB.

S tem so postavljena teoretska izhodišča, ki so v magistrski nalogi služila kot temelja izhodišča, na podlagi katerih sem lahko preverjal hipoteze.

4 Zgodovinski pregled

Za razumevanje konflikta v 90-ih letih prejšnjega stoletja, predvsem pa za razumevanje poveljne obnove je nujno razumevanje zgodovine Balkana. Brez natančnega vpogleda v etnično, versko in zgodovinsko pestrost je nemogoče oceniti kompleksnost konflikta, kakor je tudi nemogoče razumeti zahtevnost poveljne obnove in je nemogoče realno oceniti vrednost OSSB kot prvega nevojaškega dogovora med državami bivše Jugoslavije. Konflikti med narodi, ki so si po izvoru in jeziku močno sorodni, a obenem tako različni, na področju Balkana potekajo že stoletja. Namen tega poglavja je identificirati vse ključne dogodke v zgodovini, ki so botrovali oblikovanju Zahodnega Balkana, kot ga poznamo danes. Uvodni del je namenjen predvsem kratkemu orisu obdobja pred razpadom Jugoslavije, medtem ko se bom v nadaljevanju osredotočil predvsem na polpretekle dogodke od razpada Jugoslavije do danes. Ključno za razumevanje razmer na Balkanu je razumevanje multikulturalnosti narodov, kakor tudi multikulturalnost znotraj BiH. S tega vidika bo v tem poglavju poudarek na razvoju dogajanja v BiH, saj so med-etnični spori, ki so se oblikovali po razpadu Jugoslavije, ključni za razumevanje razmer na tem področju, kakor tudi za razumevanje, zakaj so določeni prijemi mednarodne skupnosti učinkoviti in zakaj drugi ne, obenem pa brez razumevanja zgodovinskega razvoja BiH ni mogoče razumeti, zakaj je prišlo do konfliktov, niti ni mogoče razumeti njihovega obsega in grozovitosti.

Malcolm (2002, 43–50) kot pomemben zgodovinski dogodek, ki je Balkan zaznamoval za nadaljnjih 500 let, je bila turška okupacija BiH v 15. stoletju. Leta 1463, pod vodstvom sultana Mehmeda II el Fatiha, Bosna (najprej Sarajevo in okolica) postane del otomanskega cesarstva⁴. S tem se prične proces islamizacije prebivalstva, ki pa je potekal nenasilno. V nasprotju s splošnim prepričanjem v primeru Bosne ni šlo za množično priseljevanje muslimanov, temveč za postopno spreobrnitev lokalnega prebivalstva (Malcolm 2002, 64–69).

Avtor (Malcolm 2002, 88–91) nadalje izpostavi, da je bila za hitro širitev muslimanske vere ključna odsotnost močne in organizirane nacionalne cerkve, družbeno politična ureditev, ki je pozitivno diskriminirala muslimane, ter hiter gospodarski razvoj pretežno muslimanskih mest (Sarajevo, Mostar). S tem procesom je na relativno majhnem prostoru svoje mesto našla še tretja svetovna religija.⁵

⁴ Severna Bosna je bila pod Madžarsko nadvlado, medtem ko je bila Hercegovina pod oblastjo Stepena Vukića. V začetku 16. stoletja pa Turki okupirajo celotno Bosno in Hercegovino.

⁵ Poleg pretežno katoliške Hrvaške in Slovenije na eni strani in pravoslavne Srbije na drugi.

Naslednja stoletja so zaznamovale številne vojne med Habsburžani in Rusijo na eni ter otomanskim cesarstvom na drugi strani. Konflikt se je začasno končal z Avstro-Ogrsko okupacijo BiH leta 1878. Avstro-Ogrska je bila do zasedbe precej zadržana. Razlog je bil deloma v tem, da niso bili prepričani, kam pravzaprav priključiti Bosno (Avstriji ali Ogrski), deloma pa v tem, da so se bali, da bo dodatno število Slovanov v monarhiji porušilo ravnotežje moči. To bi lahko tudi povečalo Hrvaške appetite po tripartitni delitvi. Po drugi strani pa je ravno vojna med Srbijo in Otomanskim cesarstvom leta 1776 prevesila tehtnico, saj se je Avstro-Ogrska zbala, da bi Srbija z okupacijo Bosne pridobila preveliko težo v regiji (Malcolm 2002, 136–137).

Poleg spopadov velesil, v katere je bila potisnjena Bosna, so se v 19. stoletju pojavile težnje tako Srbije kot Hrvaške po širitvi. Vuk Karadžić v svojem delu *»Srbi, svi i svuda«* postavi tezo, da so Bosanci pravzaprav Srbi. Do podobne ideje prideta tudi Ante Starčević in Evgen Kvartelnik, ki sta trdila, da so Bosanci pravzaprav Hrvati. Te ideje igrajo še kako pomembno vlogo pri konfliktih po razpadu Jugoslavije in idejah o delitvi Bosne na hrvaški in srbski del.

Težnje Hrvaške in Srbije so bile tudi eden od razlogov, zakaj je Avstro-Ogrska okupirala Bosno. Kljub temu, da nad idejo niso bili navdušeni, bi morebitna okupacija Bosne s strani Srbije spremenila razmerje moči v tem delu, česar si Avstro-Ogrska ni mogla privoščiti (Malcolm 1994, 137).

Nadaljnji razvoj dogodkov je zaznamovala prva svetovna vojna in razpad Avstro-Ogrske, ki ji je sledila ustanovitev Države Slovencev, Hrvatov in Srbov, ki je združila slovanske narode bivše Avstro-ogrške monarhije. Nestabilne politične razmere ter zunanja grožnja Italije in Avstrije sta novo nastalo državo prisilila v sodelovanje s Kraljevino Srbijo in Črno goro. Tako 1. decembra 1918 nastane Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev. Že samo poimenovanje pa kaže na privilegiran položaj teh treh entitet v primerjavi z narodnimi identitetami Makedoncev, Albancev in Bošnjakov. Prevladovala je ideja treh plemen enega naroda. Kljub ideji, da bodo v Beogradu zahtevali določene pravice in avtonomijo, Karađorčević ni bil pripravljen na pogajanja. Srbija kot zmagovalka prve svetovne vojne je diktirala pogoje, ki jih je delegacija Države Slovencev, Hrvatov in Srbov tudi brezpogojno sprejela (Pirjevec 1995, 11–12).

Tako je nastala Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev. Popotnica novo nastali državi ni bila najboljša, po etnični in verski raznolikosti je zaostajala edino za Rusijo, ob tem pa ni imela enega

močnega naroda, ki bi absolutno prevladoval v večini države. Poleg tega je znotraj države prihajalo do ogromnih razlik. Tako je bilo v popisu 1921 v Sloveniji 8,8 % nepismenih, v Makedoniji pa kar 83,8 %. Ravno tako je bila država izropana in oslABLJena zaradi pravkar končane vojne (Pirjevec 1995, 13).

Medvojno obdobje je zaznamovala velika politična nestabilnost nove kraljevine, kjer se je med letoma 1920 in 1929 zamenjalo kar 24 vlad, dokler leta 1929 ni bila ukinjena vidovdanska ustava in parlamentarna demokracija. Z uvedbo oktroirane ustave 1929 se je kraljevina razdelila na 9 banovin, pri čemer se ni upoštevalo zgodovinskih meja posameznih narodov. BiH je bila tako razdeljena med štiri banovine in ni več obstajala kot celovit teritorialen pojem. Kot kraljevina je Jugoslavija dočkala začetek druge svetovne vojne, ko so jo leta 1941 napadle Sile Osi z Nemčijo na čelu.

Sama vojna je bila kratka, saj sta se formalna Jugoslovanska oblast in vojska hitro predala. V dogajanje je poseglo komunistično partizansko gibanje, ki si je z Dolomitsko izjavo 1943 zagotovilo ekskluzivno pravico, da po zmagi nad okupatorjem kot edino zastopa interese Jugoslavije, kar je bistveno vplivalo na oblikovanje povojne Jugoslavije in njeno nadaljnjo usodo.

V BiH je med vojno prišlo do izrazitega medsebojnega sovraštva pripadnikov vseh treh skupin. Ko je Jugoslavija doživela hiter poraz, so si različne dele prisvojile tako Italija in Nemčija, kakor tudi Madžarska in Albanija. Že pred kapitulacijo pa je bila v Zagrebu ob podpori Italije razglašena Neodvisna država Hrvaška, ki si je prisvojila tudi narodnostno mešana območja Bosne in začela z etnično čistko (Velikonja 1998, 220–223).

Avtor nadalje (*prav tu*) predstavi komunistično partizansko gibanje, ki je BiH obravnavalo kot neločljiv del nove Jugoslavije, na dnevnem redu pa so bili tudi pogovori o etnični identiteti muslimanov v BiH. Na zasedanju Državnega protifašističnega sveta narodne osvoboditve Bosne in Hercegovine (ZAVNOBIH – *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine*) leta 1945 so BiH označili kot hrvaško, srbsko in muslimansko deželo, do katere noben narod nima izključne pravice (Velikonja 1998, 224).

Novembra 1945 so v skladu z medvojnimi dogovori izpeljali volitve, na katerih je prepričljivo zmagala Komunistična partija Jugoslavije⁶ z Josipom Brozom Titom na čelu. 29. novembra 1945 (točno dve leti po zaključku 2. zasedanja Antifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije – AVNOJ) je bila tako ustanovljena Federativna Ljudska Republika Jugoslavija. Pirjevec (1995, 160) kot pomemben za ta čas označi oster nastop zoper vsakršno nacionalistično razmišljanje in poudarjanje načel bratstva in enotnosti, obenem pa je to preprečilo vsakršen postkonfliktni dialog znotraj države.

Novoustanovljeno Jugoslavijo je tako sestavljalo šest republik ter dve avtonomni pokrajini znotraj Republike Srbije. Poleg Republike Slovenije, Hrvaške in Srbije so Jugoslavijo sestavljale še Republika Makedonija, Republika BiH in Republika Črna gora, avtonomne pokrajine pa sta bili Vojvodina in Kosovo znotraj Republike Srbije. V duhu bratstva in enotnosti pa sta v tem okviru posebni status dobili hrvaška in srbska manjšina v BiH. Kljub relativno federalni ureditvi pa je bilo opaziti močno centralizacijo in vpliv Beograda pri vseh ključnih vzvodih moči (diplomacija, vojska, obveščevalna služba) (Pirjevec 1995, 163–165).

V prvih povojnih letih je med Jugoslavijo in Sovjetsko zvezo potekalo tesno sodelovanje, ki pa je bilo leta 1948 ostro presekano. Ramet (2006) izpostavi, da se je konflikt nakazoval že kmalu po zaključku druge svetovne vojne, saj je Stalin na Jugoslavijo gledal kot na enega svojih satelitov, medtem ko je Tito Jugoslavijo videl kot enega od zaveznikov Sovjetske zveze.

Avtorja (Prebilič in Guštin 2010, 872–873) izpostavita, da so se odnosi med Titom in Stalinom zato močno ohladili in sledilo je večletno obdobje, v katerem praktično ni bilo diplomatskih odnosov med Jugoslavijo in Sovjetsko zvezo. Ob tem so znotraj Jugoslavije potekale priprave na morebiten vojaški konflikt s Sovjetsko zvezo. Zaradi izrazite premoči Sovjetske zveze in satelitskih držav se je armadno poveljstvo zopet zateklo k doktrini partizanske vojske, ki je odlično delovala tudi med drugo svetovno vojno. Tako je intenzivno potekalo ustanavljanje teritorialnih enot, namenjenih obrambi manjših območij in delovanju na okupiranem teritoriju. To predstavlja enega ključnih dogodkov v 50-letni zgodovini Jugoslavije.

To je Jugoslavijo prisililo, da svoj mednarodni položaj definira ločeno od Sovjetske zveze. Hkrati ta ločitev pomeni tudi uvajanje svojega pogleda na področju političnega in gospodarskega

⁶ Leta 1952 se preimenuje v Zvezo komunistov Jugoslavije.

sistema. Jugoslaviji je omogočila navezovanje stikov z zahodom, predvsem z ZDA, saj je Jugoslavija s svojo lego zapirala še zadnji dostop Sovjetske zveze do Sredozemskega morja. Politično vodstvo je te razmere odlično izkoristilo in tako je Jugoslavija prejela tako finančno kot gospodarsko in vojaško nepovratno pomoč s strani zahodnih držav (Prebilič in Guštin 2010, 875–876).

Dogodki v šestdesetih so ključni za oblikovanje Bošnjakov oziroma muslimanskega prebivalstva BiH kot nacionalne kategorije. Prvič se s popisom leta 1961 uvede kategorija Muslimani kot etnična in ne verska skupina. Za to kategorijo se je opredelilo kar 842.954 posameznikov. S tem pa so bile zavržene tudi ideje o tem, da se bodo Bošnjaki pravzaprav poistovetili ali s Hrvati ali Srbi (Kambegović 2009, 59–63). Do uradnega priznanja Bošnjakov oziroma bosanskih muslimanov kot nacionalne kategorije je prišlo s strani Centralnega komiteja Zveze komunistov BiH na 20. zasedanju 17. maja 1968. Na to so se burno odzvali predvsem v zvezi komunistov Srbije, ki so v tem videli rušenje bratstva in enotnosti ter izpostavljanje narodnosti (Lučič 2009, 97–109).

Do ublažitve razmer je prišlo z ustavo leta 1974, ki je dala republikam večje pristojnosti. Uvedla je delegatski sistem, ki je temeljil na temeljnih organizacijah združenega dela (TOZD), na državnem nivoju pa dvodomno zvezno skupščino. Obenem je republikam in obema avtonomnima pokrajinama podelila pravico veta. Medtem ko je nova ustava po eni strani reševala probleme, so Srbi v njej videli omejevanje lastne države, saj so bili federacija znotraj federacije.⁷ Večja avtonomija republik je tudi poudarila odrezanost bosanskih in hrvaških Srbov. V tej točki je odkrite konflikte in spor zadrževal tudi Tito kot oseba, kar pa se je z njegovo smrtjo leta 1980 drastično spremenilo (Pirjevec 1995, 338–346).

Tito je umrl 4. maja 1980 v Kliničnem centru v Ljubljani in njegova smrt je neizogibno napovedala razpad Jugoslavije. Država je po njegovi smrti hitro zapadla v globoko politično in gospodarsko krizo. Srbska akademija za znanost in umetnost je leta 1986 objavila memorandum, v katerem je položaj Srbov v Jugoslaviji prikazan kot kritičen. Srbi so bili razdeljeni med sedmimi republikami in pokrajinami in ekonomsko podrejeni Sloveniji in Jugoslaviji. Zaradi svojega položaja so bili oropani svoje narodne identitete. Še posebej so položaj kot katastrofalen opisali v pokrajinah in republikah, kjer so bili v manjšini. Pirjevec (1995, 382) nadalje izpostavi,

⁷ Zaradi Vojvodine in Kosova.

da so zahtevali bolj federalno ureditev, ki bi poudarila celovitost srbskega naroda ne glede na meje republik. S tem pa pridemo oziroma se vrnemo k »Velikosrbskemu načrtu« vseh Srbov v eni državi, ki ga je izoblikoval že Karađžić in je v konfliktu, ki je sledil razpadu Jugoslavije, igral pomembno vlogo.

Konec osemdesetih je zaznamovala močna inflacija in poskusi Anteja Markovića, da bi stabiliziral gospodarstvo. Zunanji dolg Jugoslavije je skokovito naraščal, obenem pa je zaradi konca hladne vojne Jugoslavija zgubila svoj strateški pomen. S tem je zgubila tudi finančno pomoč s strani zahoda in trg na vzhodu (Jović 2009, 16).

To je pripeljalo do dveh popolnoma nasprotujočih si konceptov Jugoslavije. Slovenija in Hrvaška sta rešitev videli v reformi in oblikovanju konfederacije, Srbija pa v močni centralizaciji in omejevanju avtonomnosti republik. Slednje je podpirala tudi Jugoslovanska ljudska armada (JLA), ki je v decentralizaciji videla šibkost države in možnost tako zunanjega vdora kot notranjega sovražnika, hkrati pa je v centralizaciji države videla edino možnost, da se država ohrani, kar pa je bila pomembna funkcija vojske.

4.1 Od razpada Jugoslavije do Dayton

Decembra 1991 leta so v RS izpeljali referendum, na katerem se je 95 % volivcev izreklo za samostojno državo. V Republiki Hrvaški je istega leta na prvih demokratičnih volitvah oblast prevzela Hrvaška demokratska stranka (*Hrvatska demokratska zajednica* – HDZ) pod vodstvom Franja Tuđmana. Stranka je svojo strategijo gradila na podpihovanju nacionalnih razlik in obljubi, da bodo državo in državljane zaščitili pred Srbi. Pod vodstvom HDZ so hrvaške Srbe degradirali v manjšino. V znak protesta so le-ti bojkotirali referendum o osamosvojitvi 19. maja 1991. Kljub temu je bila volilna udeležba skoraj 80 %, za samostojnost pa se je odločilo 93,24 % udeležencev.

Oba referendum in posledična odcepitev od Jugoslavije sta bila povod za večletne konflikte na Balkanu. Srbija oziroma preostanek Jugoslavije na čelu z JLA je zasledovala »Velikosrbski načrt« združitve vseh Srbov v eno državo. To je neizogibno vodilo v oster konflikt na mešanem hrvaško-srbskem ozemlju in BiH, kjer so poleg Hrvatov in Srbov živeli tudi Bošnjaki.

V senci hrvaških in slovenskih prizadevanj za osamosvojitve so med Tuđmanom in Miloševićem potekala pogajanja o razdelitvi BiH, pri čemer so se oboji zavzemali za zasedbo ozemelj s

hrvaškim oziroma srbskim prebivalstvom. Bošnjaki so bili iz te kalkulacije izvzeti in jim ne ena ne druga stran nista priznavali statusa naroda.⁸ Tuđman je predsedniku Liberalno demokratične stranke v Veliki Britaniji Paddyju Ashdownu na večerji 9. maja 1995 pojasnil in skiciral delitev BiH, kot sta si jo zamislila z Miloševićem. Po pričevanju Ashdowna nova delitev ni predvidevala obstoja muslimanske države na Balkanu. Muslimani naj bi po Tuđmanovih besedah predstavljali zgolj zanemarljivo manjšino znotraj Hrvaške. Sporazum Tuđman – Milošević je poznan tudi pod imenom dogovor Karadžorđevo (International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of The Former Yugoslavia since 1991, IT-95-14-T 2000).

Hrvoje Šarinić, nekdanji vodja kabineta Franja Tuđmana, je v intervjuju za Nacional povedal, da je bil Tuđman kot zgodovinar prepričan, da so Bošnjaki zgodovinsko gledano pravzaprav Hrvati. Po njegovem je bila BiH nasilno ustvarjenja s strani Otomanskega cesarstva, medtem ko so komunisti v 50-letni zgodovini Jugoslavije Bošnjakom vcepili zmotno prepričanje o lastni naciji (Bajruši 2004).

Slovenija

Leto 1991 je bilo v znamenju priprav na osamosvojitve, kar je zaostrilo odnose med zvezno oblastjo in vojsko na eni ter republiško oblastjo na drugi strani. V prvi polovici leta je bilo tako sprejetih več zakonov s skupnim ciljem oblikovati samostojno državo. Do razglasitve samostojnosti je prišlo 25. junija 1991, ki mu je sledil vojaški poseg s strani JLA. Do premirja je prišlo že po 10-ih dneh in v Sloveniji ni prišlo do omembe vredne materialne škode ali žrtev. V konflikt je posegla trojka evropskih zunanjih ministrov in pod njihovo mediacijo je prišlo do podpisa Brionske deklaracije. Dogovorjeno je bilo, da se osamosvojitvena dejanja RS zadrži za tri mesece, v tem času pa se bo iz Slovenije umaknila JLA. Brionska deklaracija je bila sprejeta 7. julija 1990 in tako je 7. oktobra 1990 Slovenija začela izvajati osamosvojitveno zakonodajo. Simbolno je ob prvi obletnici plebiscita sprejela tudi Ustavo Republike Slovenije (Urad za komuniciranje Republike Slovenije).

Ključna načela Brionske deklaracije (1991) so:

- le narodi Jugoslavije lahko odločajo o svoji prihodnosti;

⁸ Kljub temu, da so predstavljali preko 50 % prebivalcev Bosne in Hercegovine.

- najkasneje s 1. avgusta 1991 se morajo pričeti pogajanja o prihodnosti Jugoslavije na osnovi Helsinške listine in Pariške listine za novo Evropo z upoštevanjem človekovih pravic vključno s pravico do samoodločbe;
- kolektivno predsedstvo mora vzpostaviti avtoriteto in odigrati svojo vlogo zlasti v odnosu do JLA;
- vse vpletene strani se bodo vzdržale slehernih enostranskih dejanj.

Za razliko od dogajanja, ki je sledilo v ostalih republikah, je Brionska deklaracija Sloveniji omogočila relativno mirno osamosvojitve. Kot sem v začetnem delu tega poglavja navedel, je razlog za to tudi v tem, da Slovenija nikoli ni bila ne del »Velike Srbije« ne del »Velike Hrvaške«. Centralna oblast v Beogradu je tako imela svoje prioritete drugje, kot bo razvidno v nadaljevanju.

Hrvaška

Znotraj Hrvaške je že od sredine leta 1990 prihajalo do manjših spopadov med srbskimi milicami, ki so nasprotovale Tuđmanovi vladi in težnjam po osamosvojitvi na eni ter policijskimi enotami na drugi strani. Srbi znotraj Hrvaške so se organizirali in niso priznavali oblasti Zagreba. Dodatno je razmere zaostрила razglasitev Hrvaške za državo Hrvatov in ostalih manjšin, s čemer je bil Srbom na Hrvaškem odvzet status državotvornega naroda. JLA je od začetka delovala kot nevtralen mediator, po razglasitvi neodvisnosti Hrvaške pa je stopila na stran hrvaških Srbov. Hrvaške policijske in vojaške enote so se v drugi polovici leta 1991 znašle v nezavidljivem položaju, saj se po vojaški moči niso mogle kosati z JLA. Do uradne napovedi vojne med Hrvaško in ZRJ ni nikoli prišlo. Ravno tako se Srbska krajina ni nikoli formalno priključila ZRJ ali Srbiji. Zato so nekateri mednarodni akterji to vojno v prvi vrsti označevali kot državljansko vojno. Vendar pa je priznanje Hrvaške kot samostojne države in vključenost JLA v konflikt celoten spor postavilo v mednarodno sfero, zato je pod pritiskom mednarodne skupnosti prišlo do podpisa Vancovega načrta in namestitve Sil OZN za zaščito (*United Nations Protection Force* – UNPROFOR) (Kruhonja in dr. 2002, 248–252).

Pod okriljem OZN je prišlo do vzpostavitve Zaščitene območij v okviru Vancovega načrta in sprva je kazalo na to, da bo konflikt med Srbijo in Hrvaško mogoče nadzorovati. JLA je v veliki meri spoštovala premirje in je težko oborožitev umaknila 30 km od bojne črte. Spori so se začeli v tako imenovanih roza območjih, ki so bili ob zaščitene območjih in bi morali biti pod hrvaško oblastjo. Vendar pa srbske paravojaške enote niso dopustile hrvaški vojski in policiji, da bi nad

omenjenimi področji vzpostavila nadzor. Vprašanja roza con niso nikoli uspeli razrešiti, kar je botrovalo novim spopadom med Srbijo in Hrvaško. Ravno tako so se znotraj demilitariziranih varnih con oblikovale paravojaške srbske milice, ki so bile kljub omejitvam oborožene s težkim orožjem. Durch in Schear (1996, 213–215) navajata, da je Beograd te enote opravičeval, kot policijske enote, ki zgolj opravljajo svoje delo v okviru premirja.

Januarja 1993 je Hrvaška sprožila večjo ofenzivo proti Srbom v območju Dubrovnika, kar je povzročilo ostre reakcije VS OZN. Ravno tako pa niso ravnodušne ostale srbske sile. Leto 1993 je tako potekalo ob bolj ali manj konstantnih spopadih med hrvaškimi silami na eni strani ter JLA in srbskimi paravojaškimi silami na drugi strani. OZN in UNPROFOR pa sta bila zgolj figuri v političnih odnosih med Hrvaško in Jugoslavijo (Durch in Schear 1996, 217–218).

V letu 1994 je prišlo do pomembnih premikov in premirja. Predvsem Hrvaška je pridobila na mednarodnem ugledu kot samostojna država, obenem pa se je v primerjavi z Jugoslavijo ekonomsko okrepila. Skozi leto 1994 so tako ponovno vzpostavili zaščitena območja. Hrvaška se je v tem trenutku predvsem bala morebitnega zavezništva med bosanskimi Srbi v Bosni in Srbsko krajino. Maja 1995 je prišlo do večjih spopadov v BiH, kar je Hrvaška izkoristila za odločno vojaško akcijo. V operaciji Bljesak so tako zasedli 500 kvadratnih kilometrov v zahodni Slavoniji. Avgusta pa je stekla tudi druga ofenziva, imenovana Oluja. 5. avgusta 1995 je prišlo do vesplošnega napada na Knin tako z bosanske kot hrvaške strani. Hrvaška je tako zasedla vsa mešana obmejna področja in začrtala mejo z Jugoslavijo. UNPROFOR oziroma takrat že Sile Združenih narodov za operacije obnove zaupanja (*United Nations Confidence Restoration Operation* – UNCRO) je lahko zgolj opazoval, kako se zapira za njih precej neugodno poglavje vojne na Hrvaškem. Po podatkih, ki jih navajata Durch in Schear (1996, 220–222) je kljub prizadevanjem prišlo do masovnega izseljevanje Srbov in tako je državo zapustilo preko 200.000 ljudi. Po končanju operacije Nevihta je na področju Srbske krajine ostalo zgolj 6.000 Srbov.

Takšen razplet dogodkov UNPROFOR/UNCRO ni mogla preprečiti. Srbi v Krajini so bili ekonomsko in politično prikrajšani tako zaradi konflikta v BiH kot zaradi sankcij OZN zoper Jugoslavijo. Tako je bilo v interesu Hrvaške, da je preko diplomatskih poti pripravila izhodišče za ofenzivo, ki jo je leta 1995 tudi uspešno izvedla. V tem času je pridobila tako priznanje mednarodne skupnosti, kot izkoristila primanjkljaj sankcij in luknje v prepovedi trgovine z orožjem. UNPROFOR pa je služil kot ovira JLA, ki bi leta 1992 in 1993 lahko bistveno vplivala

na ravnotežje moči v regiji. Tako je namestitev sil UNPROFOR pomenila umik enot JLA iz večjega dela regije, kar je Hrvaški dalo manevrski prostor, ki ga je potrebovala.

Bosna in Hercegovina

Po neuspehu Evropske skupnosti (ES) pri mediaciji konflikta so v navezi z OZN ustanovili Mednarodno konferenco za bivšo Jugoslavijo (*International Conference on Former Yugoslavia – ICFY*), ki je imela za cilj zagotoviti politično in diplomatsko podporo razrešitvi konflikta v bivši Jugoslaviji. Še posebej zahtevno se je v tem času pokazalo vprašanje BiH, kot bom bolj natančno razdelal tudi v naslednjem poglavju, ki predstavlja predlagane rešitve konflikta.

Durch in Schear (1996, 224) kot ključen problem, ki se je pokazal v BiH, izpostavita samo politično ureditev države. Nejasno je bilo, ali naj bi novo ustanovljena država obstajala kot celota ali pa bi se deli s hrvaškim in srbskim prebivalstvom pridružili matični državi. To pa je seveda vodilo tudi v vprašanje, kako začrtati meje.

Prve demokratične volitve so izpeljali v novembru 1990 in na volitvah so prepričljivo zmagale vse tri nacionalne stranke, ki so nato skupaj tudi oblikovale koalicijo. Že od samega začetka pa je med koalicijskimi partnerji prihajalo do nasprotij. Tako je Bosna in Hercegovina v tem času dobila praktično trojno vladanje. Poudarjanje nacionalnosti in sovražnost do drugih nacij se je kazalo tako preko množičnih medijev kot tudi preko šolskih programov. Ob razširitvi konflikta na Hrvaškem in dogovorih med Tuđmanom in Miloševićem v Karađordevem je bil konflikt neizbežen (Du Pont 2002, 232–234).

Vojna v BiH se je začela leta 1991 kot odgovor na odločitev parlamenta o samostojnosti. Razglasitev samostojne države pod muslimanskim vodstvom je za Srbe pomenila nesprejemljiv kompromis. Radovan Karadžić je dejal, da če Muslimani niso pripravljeni živeti v skupni državi, ki jo vodijo ne-muslimani, zakaj bi morali Srbi živeti v državi, ki je ne vodijo Srbi. Podobnega stališča so bili tudi hrvaški Bosanci, kar je vodilo do proglasitve hrvaške republike Herceg Bosna na eni in Republike Srbske na drugi strani. Enako pa muslimanska oblast ni bila pripravljena sprejeti nikakršnih kompromisov glede suverenosti ali legitimitete srbske ali hrvaške manjšine (Durch in Schear 1996, 225).

To je pripeljalo do vsesplošne vojne, v kateri se je muslimanski del prebivalstva znašel obkoljen z vseh strani. Stanje v Sarajevu se je v začetku leta 1992 drastično poslabšalo. Maja so se

opazovalci ES morali umakniti, saj so srbske sile nediskriminatorno bombardirale mesto. Ravno tako se je umaknila velika večina osebja UN, ki so se znašli v navzkrižnem ognju. Lewis MacKenzie, ki je poveljeval 12 kanadskim vojakom, je situacijo označil za brezupno. Topništvo je tolklo po mestu, ne ozirajoč se na konvoje Rdečega križa in druge poskuse humanitarne pomoči mestu. Šele junija 1992 so z mandatom OZN kanadske sile zavzele in odprle Sarajevsko letališče, da bi zagotovili pomoč mestu. Misija je vključevala 850 vojakov in 300 vozil, vključno z 80 lahкими oklepniki. Misijo bi skoraj preprečile srbske sile, ki so konvoj blokirale na poti. Po 18-urni blokadi je poveljnik kanadskih sil srbski strani postavil ultimatum: ob dveh krenejo naprej in v primeru, da jih srbske sile ne spustijo naprej, bodo uporabili silo. Kljub premoči tako v številu vojakov kot oborožitvi so srbske sile konvoj spustile naprej. Poveljnik kanadskih sil Michael Jones je tako omogočil prevzem letališča v Sarajevu in vzpostavitev humanitarnega koridorja drugače izoliranemu Sarajevu (Gammer 2001, 152–154).

Takšne akcije so sicer spodbudile pozornost javnosti ter omogočile kratkotrajno pomoč muslimanskemu prebivalstvu, vendar pa dolgoročno niso mogle biti učinkovite, kar se je na primeru Srebrenice jasno pokazalo. Enot OZN so se znašle v navzkrižnem ognju med hrvaško-bošnjaškimi silami na eni in Srbi na drugi strani, medtem ko so poskušali zaščititi muslimane v enklavi. Gammer (2001, 160–163) pravi, da kljub temu, da je Morillon s svojimi vojniki v Srebrenici vztrajal vse do leta 1994, to ni preprečilo pokola leto kasneje.

Dodatno so se razmere v BiH leta 1993 poslabšale tudi zaradi spopadov med Hrvaškim obrambnim svetom (*Hrvatsko vijeće obrane* – HVO) in Armado BiH. Armada BiH, ki je imela že tako polne roke dela z bosanskimi Srbi, se je znašla med dvema ognjema, med tem ko so Srbi neselektivno čistili tako bošnjaška kot hrvaška naselja. HVO je imel sprva interes po pridružitvi matični Hrvaški, vendar pa za realizacijo tega cilja niso imeli zadostne vojaške in ekonomske moči. Z strani matične Hrvaške je bila pomoč omejena deloma zaradi delovanja OZN, predvsem pa je v letih 1993 in 1994 imela Hrvaška polne roke s pripravami na zasedbo mešanih območij znotraj Hrvaške. To je, po mnenju Ridgway (1999, 218–221), pripeljalo do šibkega premirja med HVO in Armado BiH leta 1994 proti skupnemu srbskemu sovražniku.

OZN in EU sta preko ICFY najprej poskušala z velikopoteznimi načrti, kot sta bila Vance-Owenov in Owen-Stoltenbergov plan. Ko pa sta oba propadla, so poskušali situacijo reševati v ožjem obsegu. Prvi vidnejši uspeh je bilo prej omenjeno premirje med Hrvati in Bosanci znotraj BiH. Podkrepljeni s tem uspehom so na podlagi Owen-Stoltenbergovega načrta poskusili z

razdelitvijo na dve entiteti, ki pa ni prinesla zelenega rezultata. Po kratkotrajnem premirju v začetku leta 1995 so se spopadi znotraj BiH okrepili in vojaška intervencija s strani mednarodne skupnosti je bila neizogibna (Durch in Shear 1996, 199–201).

NATO je med letoma 1993 in 1995 postavil več ultimativ srbskim silam, ki so zahteve zgolj deloma upoštevale. Vsakič so upoštevali manj zahtev, a še vedno dovolj, da do dejanske intervencije ni prišlo vse do leta 1994. Več kot je bilo praznih groženj s strani NATO, bolj so se srbske oblasti zavedale, da znotraj NATO ni konsenza in je verjetnost posredovanja majhna. Marca 1994 je prvič prišlo do dejanskega posredovanja NATO sil, ko so srbski bombniki kljub premirju in prepovedi preletov bombardirali Novi Travnik. Ameriški F16 so sestrelili štiri od šestih jugoslovanskih bombnikov (Durch in Shear 1996, 241–242).

Do naslednje neposredne vključitve NATO sil je prišlo že mesec dni kasneje, ko so bosanski Srbi v odgovor bosanskim napadom na srbska naselja v okolici Goražd začeli z ofenzivo na zaščiteno območje Goražde in pri tem ogrožali enoto OZN v okolici. Ponovno je prišlo do letalskega posredovanja, usmerjenega proti lokalnemu štabu bosanskih Srbov in oklepni enoti. V odgovor tako napadom sil NATO kot konstantnim provokacijam bosanske vojske na gori Igman in v Sarajevu so srbske sile prvič po letu 1992 zasedle in zaprle letališče v Sarajevu in blokirale ključno pot za humanitarno pomoč, pri čemer so za talce zajeli tudi številne predstavnike UNPROFOR. Aprila 1994 je bil izdan ponovni ultimat in vse je kazalo, da bo prišlo do vojaškega posredovanja. Vendar pa so Srbi spet ravno toliko popustili, da do tega ni prišlo (Durch in Shear 1996, 242–243).

Leto dni kasneje je prišlo do pokola v Srebrenici in napada na nizozemske vojake, kar je mednarodno skupnost z NATO na čelu dokončno prisililo, da je vojaški poseg neizogiben. ZDA so pod Clintonovo administracijo spremenile stališče in so avgusta 1995 samo še čakale na ustrezno opravičilo za napad na srbske sile. Obenem pa so stekla še zadnja pogajanja s Srbijo o priznanju Hrvaške in BiH. Povod za začetek dvotedenske operacije *Deliberate Force*, v kateri je 3.400 enot izvedlo napad na strateške cilje bosanskih Srbov, je bil v okrepljenih napadih srbskih sil na zaščitena območja Goražde in Sarajevo. Ob podpori kopenskih enot UNPROFOR so prisilili bosanske Srbe k umiku in spoštovanju premirja (Durch in Shear 1996, 244–247).

Srbske sile so utrpeli hude izgube na področju Hrvaške. Uspehi hrvaške vojske in napad NATO na strateške cilje Srbov je omogočil tudi izvedbo operacije *Maestral*. Združene sile hrvaške

vojske, Hrvaškega obrambnega sveta in Armade BiH so v 10 dni trajajoči ofenzivi zasedli večje območje znotraj Republike Srbije v okolici mest Drvar, Jajce in Šipovo.

To je postavilo okoliščine, v katerih Srbom ni preostalo drugega kot sprejeti predlagano delitev mednarodne skupnosti.

Mednarodna skupnost se je vse od leta 1991 naprej znašla pod močnim pritiskom, da nekaj stori. Vendar pa so imele države številne pomisleke in zadržke do operacij na Zahodnem Balkanu. ZDA so imele polne roke z razpadom Sovjetske zveze in zalivsko vojno na eni strani ter volitvami na drugi strani. Kljub temu, pa Malešič (2000, 17–18) izpostavi, da tudi ob večji angažiranosti ZDA resolucija varnostnega sveta ni dopuščala uporabe sile za vzpostavitev miru.

ZDA je na začetku zavzela trdno stališče, da ne podpira razpada Jugoslavije, predvsem zato, ker so se bali podobnega razvoja dogodkov znotraj mnogo večje Sovjetske zveze. Veleposlanik Zimmermann je tako maja 1991 javno nasprotoval nameri Slovenije, da se osamosvoji. Eagleburger pa je razglasitev samostojnosti označil kot grožnjo stabilnosti in dobrobiti prebivalcev Jugoslavije. Tudi po izbruhu vojne so predvsem v prvih letih ZDA podpirale zgolj ekonomske sankcije in rešitve, ki bi bile »pravične« za vse, pa še to zaradi pritiska javnosti ob trpljenju ljudi v regiji. Ravno tako ZDA nosijo velik del krivde za neuspeh Owen-Stotenbergovega načrta, ker so bosanskim Muslimanom lažno vzbujali upanje, da je možna pravičnejša rešitev (Durch in Schear 1996, 199–201).

V času Busheve vlade sta močno vlogo pri odločanju imela svetovalec za nacionalno varnost Brent Scowcroft in pomočnik državnega tajnika Lawrence Eagleburger, ki sta ocenila, da ima konflikt v Jugoslaviji za seboj globoke in zapletene etnične in verske razloge, ki ne ponujajo enostavne rešitve. Nasprotovanje je bilo izraženo tudi s strani vojaških funkcionarjev z generalom Colinom Powelljem na čelu, ker so menili, da ZDA potrebuje jasno definirano politiko do vojaških intervencij. Powelljeva upokojitev in razvoj razmer v regiji pa je pod Clintonovo vlado prinesla preobrat v odnosu do konflikta na Zahodnem Balkanu in omogočila vojaško intervencijo. Pri tem so bile ključne sledeče točke:

- nevarnost razširitve konflikta predvsem na Albanijo, Makedonijo in Grčijo;
- vmešavanje islamskih držav v konflikt na strani muslimanskih Bosancev;
- krepitev Ruskega vpliva in sodelovanja s Srbijo;
- kriza mednarodnih organizacij, ki niso uspele zagotoviti miru v regiji.

Kanada je skozi zgodovino podpirala politiko Jugoslavije. V sedemdesetih letih predvsem preko mednarodnih organizacij, v začetku devetdesetih pa tudi preko bilateralnih odnosov. Ob začetku razpada je Kanada podpirala ohranitev skupne države in ni podpirala ideje o samostojnih enotah. Ne glede na to pa se je zavzemala za integracijo Jugoslavije oziroma njenih držav v zahodni svet. Za Kanado je bil uspeh kakršna koli rešitev, ki bi Jugoslavijo oddaljila od Sovjetskega vpliva (Gammer 2001, 57–58).

Kanada je podpirala reševanje konflikta v okviru OZN, ker se je podobno kot ZDA počutila odrinjeno na stran zaradi teženj Evropske skupnosti. Na konferenci Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) v Pragi je Kanada zahtevala takojšnjo zaustavitev ognja in napotitev mirovnih sil. Svojo zainteresiranost za rešitev konflikta je Kanada pokazala tudi z močno udeležbo v okviru UNPROFOR (*prav tu*).

Velika Britanija je zaradi svojih izkušenj s Severno Irsko na konflikt gledala kot na notranje politično vprašanje Jugoslavije, obenem pa je Malcolm Rifkind na Ministrstvu za obrambo uvajal varčevalne ukrepe, kar ni šlo skupaj z morebitno vojaško intervencijo. Kljub temu pa so leta 1992 gostili konferenco za Jugoslavijo in prispevali enote v okviru mirovnih misij (Vukadinovič 2002, 83).

Francija je do konflikta zavzela trdno stališče, da mora mednarodna skupnost storiti vse, da se konflikt razreši in najde rešitev, sprejemljiva za vse etnične skupine v skladu z mednarodnim pravom in brez vojaške intervencije. V začetku konflikta so močno podpirali enovito Jugoslavijo in so zavračali krivdo Srbije, obenem pa močno obsodili nemško podporo tako samostojni Sloveniji kot Hrvaški. Verjeli so, da je to priložnost, da se izkaže, da lahko ES skrbi za reševanje konflikta brez pomoči ZDA. Šele ko sta propadla tako Vance-Ownov načrt kot Owen-Stoltenbergov načrt, je Francija podprla vojaško intervencijo ob podpori ZDA (Malešič 2000, 19–20). Dodatni razlogi za zadržanost Francije so tudi v tem, da je v številnih novih državah videla oviro pri širitvi Evropske skupnosti, kot tudi možnost, da si Nemčija pridobi prevelik vpliv v regiji (Vukadinovič 2002, 83).

Rusija oziroma v začetku Sovjetska zveza je podpirala enotno Jugoslavijo predvsem zaradi notranje političnih razlogov. V nadaljevanju pa je zagovarjala, da morajo vse odločitve potekati v okviru varnostnega sveta OZN, kjer je Rusija imela veto in s tem možnost vplivanja na

odločitve. Vse do konca pa so nasprotovali kakršnim koli operacijam, ki niso sprejete v okviru VS. V tem času so obdržali aktivno politično sodelovanje s Srbijo, ker so načrtovali močan vpliv v regiji takoj, ko se konflikt razreši. Zanimljivo pa ni niti interes Rusije za dostop do Sredozemskega morja preko prijateljskih vezi s Srbijo in Črno goro, obenem pa jih s Srbijo veže tudi skupna vera (Vukadinovič 2002, 95–97).

Nemčija je že od vsega začetka podpirala idejo suverenih držav na Balkanu in je bila ena prvih držav, ki je že leta 1991 priznala tako Slovenijo kot Hrvaško (Trekman 2007). Skozi celoten konflikt pa se je zavzemala za bolj aktivno vlogo mednarodne skupnosti in je tudi podprla vojaško posredovanje v regiji. Prosrbsko usmerjeni mediji so ravnanje Nemčije označili za vzpon četrtega rajha, ki ima za cilj uničiti Jugoslavijo in s tem izpolniti dolgoletne želje po priključitvi dela Balkana pod svoje okrilje. Ob tem pa so priročno spregledali dejstvo, da je bila ravno Nemčija v sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja eden največjih podpornikov Jugoslavije. Hans-Dietrich Genscher, nemški zunanji minister, ki je v osemdesetih sodeloval z vrhom Jugoslovanske politike in je veljal za enega najboljših diplomatskih prijateljev Jugoslavije, je čez noč postal strelovod za vse srbske napade na nemško diplomacijo. Po mnenju Libala (1997, 5) pa je ravno dobro poznavanje in tesno sodelovanje z Jugoslavijo Nemčijo pripeljalo do spoznanja, da enotna Jugoslavija ni rešitev.

Kljub prizadevanju pa je Nemčijo najbolj omejevala njena polpretekla zgodovina in vloga med 2. svetovno vojno. Tako Nemčija v samem konfliktu in mirovnih operacijah ni sodelovala, je pa ves čas vodila aktivno politiko znotraj ES/EU (Durch in Shear 1996, 202).

Ravno tako je Nemčija s hitrim priznanjem tako Slovenije kot Hrvaške konflikt iz državljanske vojne prenesla na nivo meddržavne vojne, kar je pomembno v odnosu do delovanja OZN in mirovnih operacij. Enako pa je bila Nemčija aktivna tudi v kasnejših operacijah NATO, kjer je želela pokazati svojo vlogo v regiji, saj v tistem času še vedno ni imela možnosti postati članica varnostnega sveta (Vukadinovič 2002, 85–86).

Eden od pomembnih razlogov za neodzivnost mednarodne skupnosti je bil tudi v pomanjkanju informacij, saj je bila večina veleposlaništev in diplomatov vezana na Beograd, ne pa tudi na novonastale države. Ta primanjkljaj informacij pa je vplival na percepcijo držav o tem, ali naj Jugoslavija ostane enotna država ali pa se priznajo posamezne suverene države (Gammer 2001, 122).

Kljub številnim kritikam, da bi morala mednarodna skupnost posredovati že leta 1991 po napadu na Vukovar, Thorvald Stoltenberg (v Biermann 1999, 9–10) takšne predloge označuje zgolj kot zanimivo teoretsko razpravo. Praktično, ne glede na to, ali bi bil poseg uspešen ali ne, oziroma ali bi preprečil izbruh vojne na Hrvaškem in v BiH, pa je bil poseg nemogoč, saj nobena država leta 1991 ni bila pripravljena vojaško posredovati. Ravno tako bi za kakršnokoli vojaško posredovanje potrebovali soglasno odločitev VS, kar je bilo v danih razmerah nemogoče.

Owen ugotavlja, da je imela mednarodna skupnost leta 1991 odlično priložnost kot tudi pogoje za miroljubno rešitev konflikta, ki pa je žal ni izkoristila. Sam verjame, da če bi mednarodna skupnost resno razmislila o predlogu Nizozemske kot predsedujoče ES spomladi 1991, bi bilo konflikt mogoče preprečiti. Predlog Nizozemske je takrat bil, da se odprejo pogajanja za preoblikovanje meja znotraj Jugoslavije, kar pa v mednarodni skupnosti ni imelo podpore. Tudi Owen (1996, 374–380) sam priznava, da bi s tem lahko odprli Pandorino skrinjico in postavili nevaren presedan za novonastale države bivše Sovjetske zveze.

Kljub razlikam v pristopu pa so bile predvsem evropske države enotne, da Balkan predstavlja grožnjo evropski varnosti in razvoju, kar se je pokazalo pri sodelovanju tako pri pripravi mirovnih načrtov za regijo kot tudi pri dejanskem vojaškem posredovanju, ki je sledilo neuspehom pogajanj (Vukadinović 2002, 88–98).

Kot je bolj natančno razloženo v naslednjih poglavjih, je mednarodna skupnost poskušala sprejeti več načrtov, s katerimi bi zagotovili mir v regiji. Po neuspehu Stoltenberg-Ownevega načrta so se razmere v BiH drastično poslabšale, kar je pripeljalo do ultimata Srbom in vojaške intervencije NATO.

S tem so bila vrata za sprejem Daytonskega sporazuma široko odprta. Podpis Daytonskega sporazuma se je zgodil 16. decembra 1995 v Parizu.

4.2 Razvoj dogodkov po Daytonskem sporazumu

Daytonski sporazum je BiH razdelil na dve entiteti: Federacijo Bosne in Hercegovine s pretežno muslimanskim in hrvaškim prebivalstvom, Republiko Srbsko s pretežno srbsko populacijo. Dodatno definira okrožje Brčko, ki ima poseben status. Država pa je notranje razdeljena z

Medetnično mejno linijo (*Inter-Entity Boundary Line*). Gre za administrativno razmejitev, ki se izvaja brez dejanske policijske ali vojaške kontrole.

Ustava BiH je bila 4. priloga Daytonskemu sporazumu, ki so ga podpisali 1995 v Parizu, in je bila oblikovana s strani mednarodne skupnosti. Ustrezno zahtevnosti materije je Ustava precej kratka. Ustava BiH tako definira samo bistvene elemente za oblikovanje države, pri čemer večino materije prepušča zakonskim in podzakonskim aktom. Glede na to, da je Ustava del mirovnega sporazuma, je takšna ureditev pričakovana in ni bilo mogoče doseči bolj specifičnega dogovora. Tako so številna področja ostala v rokah posameznih entitet, ki so jih urejale glede na njihove interese. Na primeru Savske komisije se je to pokazalo kot težava, ko je prišlo do širitve obsega dela s plovnosti (transport) na vode in okolje. BiH namreč nima centralnega ministrstva, pristojnega za okolje ali prostor. Namen oblikovanja Ustave je bil tako zgolj začrtati prostor in zagotoviti zaščito interesov obeh entitet. Tako imata obe entiteti vzporedno še vsaka svoj lasten politični sistem, s svojo Ustavo in vsemi tremi vejami oblasti (Pisarna visokega predstavnika b).

Ustanovljena je tudi Pisarna visokega predstavnika (*Office of the High Representative – OHR*). OHR ima status *ad hoc* mednarodne institucije, ki ima za cilj zagotavljati izvrševanje dogovorov v Daytonskem sporazumu. Kljub temu, da gre za telo začasnega značaja, pa je v letu 2012 njegovo delovanje še vedno potrebno (Pisarna visokega predstavnika a).

Osnovna naloga OHR je bila zagotoviti izvajanje določil Daytonski sporazum in omogočiti BiH prehod v moderno demokratično državo. Za razliko od IFOR in Mednarodne policijske misije (*International Police Task Force – IPTF*) je šlo za izrazito civilno strukturo, ki ni razpolagala z represivnimi metodami. V pripravah na Daytonski sporazum so ZDA zagovarjale striktno vojaški pristop, ki pa je naletel na neodobravanje članic EU. Do oblikovanja OHR je prišlo na pobudo Francije ob močni podpori celotne EU (Bildt 1999, 175–176). Do dogovora je prišlo v okviru 10. priloge k Daytonskemu sporazumu o civilnem uresničevanju mirovnega sporazuma. Ključne naloge, ki jih priloga opredeljuje, so koordinacija civilnih aktivnosti v BiH, uresničevanje civilnih ciljev sporazuma in tesno sodelovanje z IPTF, oziroma kasneje Misijo evropske policije za BiH (*European Union Police Mission in BiH – EUPM*). Je pa v prilogi na zahtevo ZDA jasno napisano, da OHR nima nikakršnih pooblastil nad IFOR in se ne bo vmešaval v njihove operacije (Daytonski mirovni sporazum, Priloga 10).

Prva leta po Daytonskem sporazumu so pokazala, da to ni dovolj, saj so entitete delovale ena mimo druge, predsedstvo in vlada sta se sestajala preredko, državna ministrstva niso delovala, prav tako pa niso bili vzpostavljeni nekateri ključni elementi skupne države, kot je na primer skupna valuta. Obe entiteti sta preprečevali ustavno zagotovljeno pravico do vračila beguncev in njihove lastnine. Svet za uresničevanje miru (*Peace Implementation Council – PIC*) je tako na sestanku v Bonnu decembra 1997 bistveno razširil pooblastila OHR z namenom, da prepreči blokado mirovnega procesa, zagotovi spoštovanje Daytonskega sporazuma in omogoči preoblikovanje BiH v funkcionalno državo (Pisarna visokega predstavnika 1997).

OHR je tako dobil zelo široke pristojnosti, saj lahko posega v celotno politično delovanje države. Tako lahko vsili sprejem zakonov, če tega ni sposoben storiti parlament in meni, da ovirajo mirovni proces. Lahko poseže v imenovanje funkcionarjev ter sprejema upravne odločitve. Najbolj se je situacija zaostрила leta 2002 po prvih svobodnih volitvah, ko so na oblast prišle tri nacionalne stranke, ki med seboj niso želele sodelovati. Takratni visoki predstavnik Ashdown je s svojo aktivno vlogo posegel v politiko in dosegel sodelovanje med nacionalističnimi strankami. Z motom »najprej pravica in delovna mesta« je dosegel tako podpis sporazuma na Bjelašnici "*Putting people first*" kot tudi Bulldozer Committee, preko katerega je skupaj s privatnim sektorjem identificiral 50 največjih ovir za pošteno poslovanje v BiH. Uvedel je tudi številne komisije, ki so jim predsedovali mednarodni strokovnjaki, njihov namen pa je bil oblikovanje ključne zakonodaje, kot je zakonodaja glede davka na dodano vrednost, oblikovanje obveščevalne agencije in obrambnega ministra itd. Neposredno je tudi posegel v oblikovanje zakonodaje in uveljavil »Zakon o svetu ministrov«, s katerim je uvedel stalno funkcijo predsednika vlade in število ministrov povišal na osem. Med najbolj kontraverznimi odločitvami je bila tudi razrešitev direktorja Federalne tajne službe (*Federalne obavještajno-sigurnosne*) Munirja Alibabiča zaradi objave tajnih dokumentov v javnosti. Ta odločitev je skupaj z oblikovanjem novega zakona bistveno pripomogla k preoblikovanju obveščevalne službe BiH. Seveda je bila njegova moč omejena na uvajanje sprememb, medtem ko so bili za aplikacijo odgovorni predstavniki BiH sami, pa njegovo delovanje jasno kaže na pomen, ki ga mednarodna skupnost igra v BiH, kot tudi to, da je aktivna vloga mednarodne skupnosti tudi 10 let po Daytonskem sporazumu še vedno nujno potrebna (International Crisis Group 2003, 30–34).

BiH tako ostaja močno odvisna od mednarodne skupnosti. Že sama ustavna ureditev, ki temelji na Daytonskem sporazumu, tako ne dopušča demokratičnega delovanja. Delitev na Bosno in Hercegovino ter Republiko Srbsko pa se kaže v vseh elementih delovanja suverene države.

Sadiković (2010, 255–256) tako v Bosni na primer ni vrhovnega sodišča kot najvišjega sodnega organa za celotno državo

Obenem je celotno gospodarstvo močno odvisno od mednarodne pomoči. Samo EU je med letoma 1996 in 2004 v obliki subvencij in posojil izplačala več kot milijardo sedemsto milijonov evrov. Še vedno pa BiH letno prejme okrog 100 milijonov evrov finančne pomoči iz naslova priključevanja EU (Evropska Komisija). Ravno tako pa pomembno vlogo pri stabilizaciji igrajo tuje vojaške in policijske sile. Takoj po podpisu je bil to IFOR, ki so ga nasledile Stabilizacijske sile v BiH (*Stabilisation Force in BiH* – SFOR) in 2004 Evropske sile (*European Force* – EUFOR Altea). EUFOR ima leta 2008 v BiH 7.000 vojakov (EUFOR), nadaljnjih 530 pa je pripadnikov EUPM, ki je nasledila IPTF.

PIC je postavil 5 ključnih ciljev, ki jih mora BiH izpolniti, če želi zagotoviti obstoj suverene države:

- sprejemljivo in delujočo pravično razdelitev lastnine med državo in druge nivoje upravljanja;
- sprejemljivo in delujočo razdelitev, pristojno nad vojaško lastnino;
- implementacijo arbitrarnega sporazuma *Brčko final award*;⁹
- fiskalno stabilnost;
- zagotovitev načel pravne države.

Poleg naštetih ciljev pa mora izpolniti še dve zahtevi, in sicer podpis pristopnega sporazuma z EU (*Stabilisation and Association Agreement* – SAA) ter pridobitev pozitivnega mnenja Usmerjevalnega odbora PIC glede izvajanja vseh zahtev iz Daytonskega sporazuma (Sadiković 2010, 257–258).

Podpis SAA EU je v procesu preoblikovanja v moderno demokratično državo pomemben korak za BiH, saj postavlja temelj priključevanja k EU in širše integracije v regijo (Ramadanovic, 2008). BiH omogoča lažji gospodarski razvoj in implementira določene prednosti skupnega gospodarskega prostora. Do podpisa je prišlo 16. junija 2008 v času slovenskega predsedovanja EU.

⁹ *Brčko final award* je predvideval vzpostavitev območja Brčko, ki je neodvisno od obeh entitet (Republike Srbske in Federacije BiH). Okrožje Brčko je bil edini del BiH, ki ni bil rešen z Daytonskim sporazumom in je bil razrešen šele leta 1999. Z arbitražnim sporazumom je bila sprejeta odločitev, da okrožje Brčko ostane samostojna entiteta pod mednarodnim upravljanjem.

BiH tako ostaja v močni soodvisnosti od mednarodne skupnosti. Leta 2008 se je kot edina evropska država uvrstila na Listo propadlih držav (*The failed state index*), ki jo objavlja Fundacija za mir. Med merili sta tudi učinkovitost državnega aparata in izvajanje človekovih pravic. Državni aparat BiH je tako državo stal kar 60 % BDP, kar je svojevrsten rekord v Evropi (Sadiković 2010, 253). Ravno tako je bila BiH v veliki meri odvisna od denarnega toka iz tujine, saj so tuje neposredne investicije in neposredna tuja pomoč predstavljali 15 % letnega BDP med letoma 2000 in 2008, obenem pa je letni primanjkljaj (*savings deficite*) med letoma 2006 in 2008 znašal kar 32 % BDP (Cohen in Lampe 2011, 413).

Da BiH ne funkcionira kot samostojna država in da je tudi 15 let po Daytonskem sporazumu še vedno v veliki meri odvisna od mednarodne skupnosti, je v svoji diplomski nalogi ugotovila tudi Buničeva (2005, 74–75), ki je v zaključku na podlagi mirovnega pristopa Transcend sprejela sklep, da mednarodno upravljanje BiH v obstoječi obliki ne zagotavlja samozadostnega doseganja trajnega miru in da je stalna prisotnost mednarodnega režima še vedno potrebna.

4.3 Mirovni načrti za stabilizacijo regije

Mednarodni akterji so vse trajanje konflikta igrali aktivno vlogo predvsem v obliki mirovnih misij OZN kot tudi pri prizadevanjih EU in posameznih držav. Poleg direktnih mirovnih operacij, ki so obdelane v naslednjem podpoglavju, je za razumevanje dogajanja bistveno poznavanje mirovnih načrtov, ki so bili oblikovani za regijo.

Zunanji minister Luksemburga Jaque Poose je ob prihodu v Jugoslavijo izrekel: »Prišel je čas Evrope.«, s čimer je želel naznaniti pripravljenost in zmožnost Evropske skupnosti za reševanje konflikta (Smith 2002, 1–2).

V resnici pa je pokazal na naivnost in ne-zavedanje širine problema, s katerim so se soočali. Evropski diplomati so si na krilih združitve Nemčije in padca Berlinskega zidu domišljali, da bo problem brez večjih zapletov rešljiv po diplomatski poti.

Ob posredovanju ES Trojke¹⁰ je na Brionih 7. julija 1991 prišlo do podpisa Brionske deklaracije, s čimer se je razrešilo vprašanje Slovenije v konfliktu in končalo desetdnevno vojno. Deklaracija je predvidevala takojšnjo prekinitev spopadov, umik sil JLA v vojašnice ter umik sil teritorialne

¹⁰ Zunanji ministri Nizozemske Hans van den Broek, Luksemburga Jacques Poos in Portugalske João de Deus Pinheiro.

obrambe na izhodiščne položaje. V skladu z deklaracijo je bilo čim prej potrebno začeti s pogajanjmi o nadaljnji usodi Jugoslavije. Deklaracija je tako Republiki Sloveniji omogočila miren prehod v samostojno državo in umik enot JLA. Vendar pa je to zgolj pomenilo, da se je težišče konflikta preneslo na Srbijo, Hrvaško in Bosno, saj so že avgusta izbruhnili konflikti, ki jih evropska skupnost ni mogla nadzorovati (Malešič 2000, 14–15).

Kljub uspehu pogajanj v odnosu Slovenija – Jugoslavija Evropska skupnost ni uspela preprečiti konflikta med Hrvaško in Jugoslavijo. Če je v začetku prihajalo zgolj do lokalnih obračunov in spopadov, so se ti do konca septembra razširili na vsesplošno vojno. V okviru Evropske skupnosti so tako mrzlično iskali rešitve za končanje konflikta. V oktobru 1991 je Jugoslavija začela silovit napad na Hrvaško ozemlje, padel je Vukovar in zgodilo se je obstreljevanje Dubrovnika, obenem pa so se začeli oboroženi konflikti tudi znotraj BiH, katera je oktobra sprejela odločitev, da se osamosvoji (Gammer 2001, 75–76).

Vodenje procesa je bilo zaupano lordu Carringtonu. Že na prvem sestanku s Tuđmanom in Miloševićem pa se je zavedel, da je rešitev problema vse prej kot lahka, saj sta tako eden kot drugi videla rešitev v razkosanju BiH, pri čemer muslimani niso bili del enačbe. Kljub temu je Carrington pripravil načrt za oblikovanje konfederativne tvorbe, ki bi temeljila na prosti volji šestih suverenih narodov. V tem času pa je prišlo do razširitve spopadov na Hrvaškem ter do začetka vojne v BiH. Kljub temu, da je Milošević v pogajanjih sodeloval, je bilo jasno, da zahteva za Srbijo poseben status. Ravno tako je zahteval, da je ZRJ edina pravna naslednica SFRJ in da ZRJ ostane suverena avtonomna država za tiste narode, ki so v njej ostali. Carringtonov načrt je zahteval avtonomijo za vse narode Jugoslavije, kar pa je pomenilo veliko grožnjo ZRJ s strani manjšin znotraj Srbije, predvsem s strani Albancev na Kosovu (Silber in Little 1996, 209–215).

V odgovor na osamosvojitev ostalih republik in prizadevanja Carringtona sta Srbija in Črna gora 11. aprila 1992 razglasili novo Zvezno republiko Jugoslavijo in jo proglasili za edino pravno naslednico SFRJ. Pavlovič in De Vrieze (2002, 283) ocenjujejo, da je bil Carringtonov načrt tako obsojen na propad.

Ker Evropska skupnost ni našla rešitve, je bilo reševanje krize prepuščeno OZN in Varnostnemu svetu. Šlo je za veliko razočaranje Evropske skupnosti, ki je še par mesecev prej verjela, da

lahko sama reši probleme na svojih mejah. Reševanje spora znotraj Jugoslavije je pred Daytonskim sporazumom obsegalo tri ključne načrte za stabilizacijo regije.

Že leta 1991 je bil oblikovan Vancov mirovni načrt za Hrvaško. Podpisan je bil v Sarajevu januarja 1992 po šestmesečnih pogajanjih in je bil pogoj za vzpostavitev misije UNPROFOR.

Slika 4.1: Območja pod zaščito OZN v skladu z Vancovim načrtom.



Vir: Biermann (1999).

Ključne točke so vključevale (Biermann in Vadset 1999a, 67–68):

- prekinitev sovražnosti;
- umik JLA z okupiranih ozemelj;
- vzpostavitev demilitariziranih zaščitnih območij;

- vzpostavitev Hrvaške oblasti v zaščitениh območjih;
- vrnitev beguncev.

Načrt pa nikoli ni bil v celoti izpeljan, ker je tako s hrvaške kot srbske strani prišlo do kršitve premirja. Ravno tako UNPROFOR ni uspel zagotoviti demilitariziranih območij, ampak so jih hrvaške sile izkoristile za počitek in reorganizacijo. Poleg dejanskega stanja na terenu so UNPROFOR pestile tudi birokratske ovire. Sam potek misije je potekal občutno prepočasi, saj so šele v enem letu uspeli namestiti zgolj 14.000 vojakov,¹¹ pri čemer so se soočali z logističnimi in finančnimi problemi. Naslednja težava so bili nedorečeni cilji in dolgoročni načrti ter nekonsistentnost resolucij VS OZN. Ena takih ključnih nekonsistentnosti je bil status zaščitениh območij. Čeprav bi v skladu z doktrino in resolucijami 740 in 743 UNPROFOR moral biti nepristranski, so kasnejše resolucije vzpostavile jasen presedan, da so zaščitena območja del suverenega hrvaškega ozemlja, s čimer si seveda niso pridobili simpatij krajinskih Srbov (Biermann in Vadset 1999a, 69).

Prvi poskus rešitve konflikta še pred razširitvijo je oblikoval Vance Cyrus. Kljub temu, da bi krajinskim Srbom priznali velik nivo avtonomnosti, je Srbska avtonomna oblast Krajina takšno rešitev zavračala. Razširitev konflikta na BiH ter s tem mandata UNPROFOR je pomenila dokončen propad Vancovega načrta. Ravno tako sta bili dve večjih slabosti tega načrta, da ni predvidel nadzora meje in da nikoli niso uspeli zagotoviti demilitarizacije paravojaških enot, ki so delovale na območju. Dokončno ideje Vancovega načrta izginejo leta 1995, ko Hrvaška z odločno vojaško akcijo zasede sporna območja iz katerih se nato masovno izseli srbsko prebivalstvo.

Prvi poskus razdelitve BiH je bil Carrington-Cutileirov načrt, ki je predvidel razdelitev kot tripartitno upravljanje BiH. Kljub temu, da so ga marca 1992 podpisali predstavniki vseh treh narodnosti, je Izetbegović nekaj dni zatem svoj podpis umaknil, kar je vodilo v razširitev spopadov. Zato je bil že januarja 1993 predstavljen osnutek Vance-Ownovega načrta za premirje, osnutek Ustave in razdelitev BiH na deset regij. Načrt so podpisale vse sprte strani, vendar pa so ga na referendumu zavrnil bosanski Srbi, ki so takrat nadzirali 70 % države (Biermann in Vadset 1999a, 71).

¹¹ Vancov načrt je predvideval 40.000 enot za vzpostavitev zaščitениh območij.

Deset regij oziroma kantonov bi bilo po konfederalnem načelu organiziranih s šibko centralno oblastjo, predstavljanje države v mednarodnem okolju in meddržavno sodelovanje pa bi bilo v rokah centralne oblasti (Durch in Schear 1996, 225).

Slika 4.2: Razdelitev BiH v skladu z Vance-Ownovim načrtom.



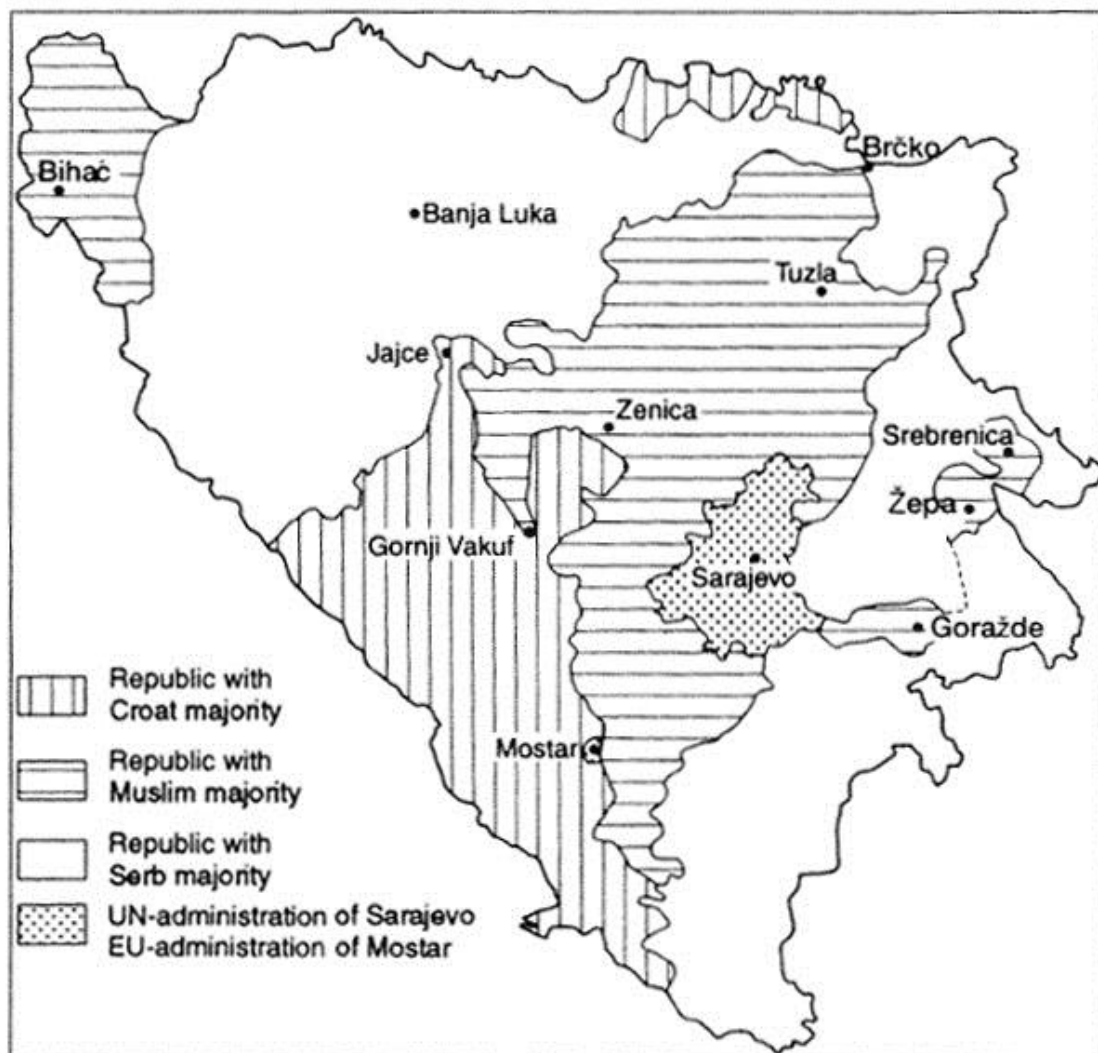
Vir: Biermann (1999).

Drugi poskus razdelitve BiH je prišel že septembra 1993. Owen-Stoltenbergov načrt je predvideval razdelitev na tri republike in samostojni enoti Sarajevo in Mostar pod administrativno upravo OZN. Ta načrt pa so v parlamentu zavrnili Bošnjaki s prepričljivo večino (Biermann in Vadset 1999a, 71).

Kot je razvidno s slike 5.3, bi prišlo do vzpostavitve treh republik znotraj konfederalno urejene države. Srbom bi pripadel največji del, medtem ko bi muslimanom pripadla samo 1/3 ozemlja, kar ni bilo v skladu z njihovim številom in stanjem pred vojno.

Vse tri republike bi imele nekatere skupne centralne organe, kot je skupno predsedstvo in parlament. Ravno tako bi bila omejena pravica do samoodločbe, saj nobena republika ne bi mogla izstopiti iz konfederacije brez soglasja ostalih dveh (Durch in Schear 1996, 225–226).

Slika 4.3: Razdelitev BiH v skladu z Owen-Stoltenbergovim načrtom.



Vir: Biermann (1999).

Po mnenju Stoltenberga je bil eden ključnih razlogov, da noben sporazum pred Daytonskim ni uspel to, da je kljub temu, da so bile sprte države pripravljene na mir, mednarodna skupnost stremela k idealnemu miru, ki bi odpravil vse krivice (Biermann 1999, 12).

Boyd (1998, 77) dodatno ugotavlja, da je neuspeh načrtov tudi v tem, da so ZDA namesto nevtralnega akterja želele mirovni sporazum obrniti v korist Bošnjakov. Namesto mediatorja so

tako poskušali vpeljevati svoje interese, kar je povzročilo dodatne zaplete pri sprejemanju mirovnih načrtov.

Šele popoln neuspeh obeh načrtov je mednarodno skupnost pripravil do resnega razmišljanja o vojaškem posredovanju, ki se je pokazalo preko ultimata Srbiji leta 1995 in dejanskih napadov.

Rezultat tega je bil podpis Daytonskega sporazuma, ki je formalno končal vojno v BiH. Sporazum se imenuje po kraju Dayton v Ohio, kjer so potekala pogajanja o podpisu. Sporazum so podpisali Franjo Tuđman v imenu Hrvatov, Slobodan Milošević v imenu Srbov in Alija Izetbegović v imenu Bošnjakov. Do uradnega podpisa sporazuma je prišlo v Parizu 14. decembra 1995.

Slika 4.4: Razdelitev BiH v skladu z Daytonskim sporazumom.



Vir: Biermann (1999).

Daytonski sporazum je temeljil na podrobnih določitvah posameznih elementov, ki predstavljajo dolgoročen in neprekinjen proces v treh fazah. V prvi fazi je potrebno zagotoviti okvir, v katerem bo mogoče izvajati ukrepe za gradnjo varnosti, v drugi opredeliti omejitve pri nadzoru oboroževanje, tretja faza pa je analiza sprejetih ukrepov. Daytonski sporazum tako določa ne samo prostor, ampak tudi vsebino varnosti (Vukadinović 2002, 48–49).

Daytonski sporazum (1995) sestavlja 11 prilog, od katerih sta dve vezani na vojaške zadeve, devet pa na civilne. Prilogi 1a in 1b postavljata temelje za regulacijo odnosov med sprtimi stranmi, postavljata omejitve glede uvoza orožja ter omejitev količine težkega orožja in oklepnikov. Ravno tako predvidevata ustavitev vseh oboroženih spopadov, kot je bilo dogovorjeno v premirju 5. oktobra 1995, in umik vseh hrvaških in srbskih enot, ki niso del BiH. Sporazum hkrati postavi temelje za delovanje IFOR in kasneje SFOR. Priloga 2 definira vzpostavitev notranje meje med Federacijo BiH in Republiko Srbsko. Sarajevo ostane enotno in del Federacije, vendar s prostim pretokom prebivalcev. Brčko postane posebna cona pod protektoratom OZN (Daytonski mirovni sporazum 1995).

V nadaljevanju Daytonski sporazum postavi temelje za svobodne in poštene volitve (Priloga 3), oblikuje novo Ustavo BiH (Priloga 4), določi pristojnosti arbitražnega sodišča, ki razrešuje spore med Federacijo in Republiko Srbsko (Priloga 5), definira temeljne človekove pravice in njihovo izvajanje v BiH (Priloga 6), postavi temelje za vrnitev beguncev in vračilo lastnine (Priloga 7), vzpostavi Komisijo za zaščito nacionalnih spomenikov (Priloga 8), postavi temelje za obnovo javne infrastrukture (Priloga 9), vzpostavi inštrument visokega predstavnika OZN za BiH, o katerem bo več govora v naslednjem poglavju (Priloga 10) in oblikuje koncept mednarodnih policijskih sil znotraj BiH (Priloga 11). Daytonski sporazum tako določi osnove za delovanje mednarodne skupnosti tako na vojaškem kot civilnem in policijskem področju (Daytonski mirovni sporazum 1995).

Eden najpomembnejših elementov Daytonskega sporazuma je tako priloga 4, ki še danes predstavlja Ustavo BiH. Gre za moderno demokratično ustavo, ki BiH opredeli kot samostojno mednarodno državo, ki jo sestavljata dve enakovredni entiteti Republika Srbska in Federacija BiH. Vsi državljani BiH so enakopravni in Ustava prepoveduje kakršnokoli diskriminacijo na podlagi spola, rase, vere, političnega mišljenja in nacionalnega porekla. Ravno tako Ustava definira temeljne človekove pravice. Je pa v okviru Ustave pomemben del, ki zapoveduje vsem

vladajočim predstavnikom BiH, da morajo sodelovati z mednarodnimi organizacijami za nadzor nad človekovimi pravicami, mednarodnim sodiščem za vojne zločine ter drugimi organizacijami z mandatom Varnostnega sveta OZN. Ustava tudi določa, da med notranjimi mejami med entitetami poteka svoboden pretok ljudi, blaga in storitev. Ravno tako ni dopustna nikakršna notranja mejna kontrola (Daytonski mirovni sporazum, Priloga 4 1995).

Ustava nadalje določa oblikovanje tripartitnega predsedstva države, ki ga sestavljajo po en predstavnik Hrvatov, Bošnjakov in Srbov. Odločitve se načeloma sprejema s konsenzom, dopuščena pa je možnost glasovanja. Zakonodajna funkcija je zaupana parlamentarni skupščini, ki jo sestavljata dva doma (Dom ljudstva in Zastupnički dom).

Dom ljudstva sestavlja 15 predstavnikov, pri čemer ima vsaka od narodnosti 5 članov. Dom je sklepčen, če je prisotnih najmanj 9 članov, pri čemer morajo vsakega od narodov zastopati vsaj trije predstavniki. Zastupnički dom pa tvori 42 zastopnikov, pri čemer se 28 poslancev Federacije BiH izbira iz celotne federacije in niso pogojeni z narodnostjo. Republiki Srbski pripada 14 mest. Zakonodajni postopek poteka tako, da morata zakon potrditi oba domova, pri čemer mora glasovati večina posamezne entitete. Če tega ni, se oblikuje komisija, ki poskuša takšno večino zagotoviti. Ravno tako lahko večina predstavnikov ene narodnosti izsili obstrukcijo, če oceni, da je določen zakon škodljiv (Daytonski mirovni sporazum, Priloga 4, 1995).

Daytonski sporazum se od Owen-Stoltenberškega ne razlikuje bistveno in ravno tako ostajajo odprte vse tri kritike. Sporazum ravno tako razdeli državo na več delov, pri razmejitvi pa upošteva s silo pridobljena ozemlja in muslimanom pripada še manj zemlje kot po Owen Stoltenberškem načrtu. Stoltenberg (v Biermann 1999, 11) pojasnjuje, da sta morali med enim in drugim načrtom preteči dve leti, da je moralo umreti tisoče ljudi in da je z domov moralo biti pregnanih še 250.000 ljudi, da so se tako sprte strani kot mednarodna skupnost¹² zavedle, da je moralna odgovornost v prvi vrsti ta, da se ustavijo spopadi, šele nato pa, ali je razdelitev pravična.

Do podobne ugotovitve so prišli tudi na drugem srečanju poveljnikov OZN aprila 1996. Strinjali so se, da je nedopustno, da so muslimani v BiH dobili samo 28 % ozemlje in da so si Srbi z

¹² Predvsem Američani, ki so nasprotovali Owen-Stoltenbergovemu načrtu, češ da je nepravilen in da je moralno sporno sprejeti tako krivično razdelitev.

vojaško okupacijo povečali teritorij Republike Srbske, vendar pa je bil takšen kompromis nujen, če so želeli zagotoviti mir v regiji in zaščititi civilno prebivalstvo. Obenem pa so ocenili, da sta ključna razloga za uspešnost Daytonskega sporazuma dva; prvi je v tem, da so konkretno rešitev sprejeli in podprli v ZDA; drugi pa v tem, da so voditelji v sprtih državah izgubili podporo ljudstva, ker po štirih letih spopadov, razen civilnih žrtev in vsesplošnega uničenja, ni bilo rezultatov (Biermann in Vadset 1999a, 64–65).

4.4 Mirovne operacije v državah nekdanje Jugoslavije

Za magistrsko delo so pomembne predvsem mirovne operacije na področju BiH, Hrvaške in Srbije v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja. Za mojo nalogo je bistveno razumevanje, da so vzporedno tekle tako vojaške, policijske ter civilne misije s skupnim ciljem zagotoviti stabilizacijo regije. Še posebej pomembne so slednje, saj je znotraj njih potekalo sodelovanje v okviru Pakta stabilnosti ter nadzor nad samo implementacijo projektov.

Kot je bilo v predhodnem poglavju že omenjeno, je iniciativo za mirno razrešitev spora prevzela Evropska skupnost in novo oblikovana Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi. Vendar se je po neuspehu Brionske deklaracije na Hrvaškem predvsem zaradi notranjih nesoglasji v reševanje konflikta vključila tudi OZN (MacQueen 2006, 163–164).

UNPROFOR je bila prva mirovna operacija OZN na tem področju in je delovala od vključitve OZN v konflikt leta 1992 do podpisa Daytonskega sporazuma leta 1995. Ključna naloga je bila predvsem zaščita civilnega prebivalstva v demilitariziranih področjih, zagotavljali pa naj bi tudi izvajanje premirij. Finančni izdatek od februarja 1992 do marca 1995 je bil 4.616.725.556 ameriških dolarjev, v marcu 1995 pa je sile UNPROFOR sestavljalo 38.599 vojakov, 803 policisti, 2.017 mednarodnih civilnih predstavnikov ter 2.615 lokalnih predstavnikov (United Nations Protection Force 1996).

Sile UNPROFOR so bile v skladu z resolucijo VS OZN št. 743 najprej nameščene na Hrvaškem, kjer so v avgustu 1991 izbruhnili spopadi med JLA in hrvaško teritorialno obrambo, aprila 1992 pa je bil njihov mandat razširjen še na BiH. V letu 1992 je bilo sprejetih več resolucij VS, ki so med drugim prepovedale uporabo zračnega prostora in uvedle morsko in rečno blokado. Vendar pa vsi sprejeti ukrepi niso bili zadostni za zagotovitev miru v regiji. Šele vojaško posredovanje leta 1994 in 1995 je postavilo temelje za sprejem Daytonskega sporazuma (Malešič 2000, 14–15).

Varnostni svet OZN je v med leti 1992 in 1998 sprejel preko 120 resolucij, s katerimi so poskušali zagotoviti stabilizacijo regije. Prva resolucija, vezana na območje nekdanje Jugoslavije, je bila resolucija 713 leta 1991, s katero so sprejeli embargo na prodajo orožja Jugoslaviji.

UNPROFOR je imel najprej 12-mesečni mandat na Hrvaškem znotraj treh zaščitenih območij: Vzhodna in Zahodna Slavonija ter Krajina. Njihova naloga je bila demilitarizacija ozemlja, s čimer bi se vzpostavili pogoji za miroljubno rešitev in zaščito civilnega prebivalstva. V vseh treh enklavah pa je v tem času prihajalo do množičnega priseljevanja Srbov in razglasitve avtonomije, ki ni priznavala Hrvaške države in Zagreba. Ideja OZN je bila, da se bodo pokrajine same odločile, kateri državi želijo pripadati. Kljub načelnemu strinjanju tako hrvaške kot jugoslovanske oblasti pa so tako hrvaški kot srbski ultra-nacionalisti v enklavah zavračali tako rešitev (Gammer 2001, 101–102).

Naloga UNPROFOR znotraj območja je bila zagotoviti izvajanje premirja med obema stranema. Uspeli so omejiti vlogo JLA v konfliktu, so se pa v tako zaščitenih območjih, kot so bile roza cone, oblikovale srbske paravojaške enote, ki so bile v stalnem konfliktu s hrvaško stranjo. Od leta 1992 do 1995 je tako konstantno prihajalo do oboroženih konfliktov. Celotna situacija pa se je razrešila šele leta 1995, ko se je Hrvaška politično, ekonomsko in vojaško dovolj okrepila, da je z odločno vojaško akcijo zasedla vsa sporna območja. UNPROFOR je nastalo situacijo lahko zgolj nemočno opazoval. Hrvaška je UNPROFOR izkoristila kot ščit zoper JLA in si kupila čas, ki ga je potrebovala za okrepitev lastnega položaja. Ideja Vancovega načrta o referendumu in suvereni odločitvi prebivalcev kam pripadajo, ni nikoli zares zaživela (Durch in Schear 1996, 209–222).

Avtorja nadalje navajata (*prav tu*), da je UNPROFOR geografsko razširitev mandata na BiH dobil leta 1992, ne glede na to, da razmere na Hrvaškem niso bile pod kontrolo. Za razliko od Hrvaške pa naloga sil OZN v BiH ni bila nadzor nad premirjem, ampak zaščita civilnega prebivalstva. Ravno tako je šlo za najkompleksnejšo misijo, ki je zaradi svoje narave (spremljanje konvojev s humanitarno pomočjo) in okoliščin (vsesplošno vojno stanje in premikanje bojnih linij) zahtevala stalno mobilizacijo in je pomenila zahteven logističen zalogaj (Durch in Schear 1996, 223).

Ko govorimo o misiji UNPROFOR v BiH, moramo navesti, da je ta potekala v štirih fazah. Pri tem je pomembno dodati, da so ob prehodih še vedno izvajale obveznosti iz prejšnjih faz. V vseh fazah so bila določena Pravila boja (*Rules of Engagement*), ki so dovoljevala uporabo sile zgolj v samoobrambi.

Prva faza, ki se je pričela junija 1992, je bila zagotoviti podporo Sarajevu, ki je bilo bombardirano s strani bosanskih Srbov. Thornberg je dosegel dogovor tako z bosansko vlado kot z bosanskimi Srbi, da UNPROFOR lahko uporablja letališče za dovoz humanitarne pomoči mestu. Iz okolice letališča so odstranili tudi vse protiletalsko orožje. Druga faza je vključevala vzpostavitev humanitarnih konvojev znotraj BiH in prišlo je do vzpostavitve prepovedi letenja nad BiH. V okviru tretje faze so vzpostavili nadzor nad varnimi območji. Za varna območja so bili razglašeni: Srebrenica, Sarajevo, Bihać, Tuzla, Zepa in Goražde. Zadnja faza operacije pa je vključevala vzpostavitev premirja med bosanskimi Hrvati in muslimani. Obenem pa je v okviru tega prišlo do formalizacije sodelovanja z NATO in možnosti uporabe NATO sil v ofenzivne namene zoper težko oborožitev, ki ni bila pod nadzorom UNPROFOR (Durch in Schear 1996, 227).

Poleg tega, da so se UNPROFOR enote konstantno srečevale z odkrito sovražnostjo in neposrednimi napadi s strani vojske, jim ni bilo naklonjeno niti civilno prebivalstvo. Po začetnem navdušenju se je namreč pokazalo, da je naloga UNPROFOR razdeljevanje humanitarne moči, da pa ne morejo oziroma nočejo poseči v vojaški konflikt. Obenem pa so njihovo prisotnost na letališču izkoristili Srbi, da so muslimanom, ki so kontrolirali goro Igman, blokirali dostop do mesta.

NATO se je aktivno vključil že julija 1992, ko je pomagal pri izvajanju pomorske blokade. Ravno tako pa je pomagal pri izdelavi in implementaciji zapore zračnega prostora nad BiH. Vendar pa tudi znotraj članic NATO ni bilo konsenza, ki bi omogočal konkretno vojaško prisotnost, vsiljevanje miru in vzpostavitev delitve, kot jo je predvideval Owen-Vancov načrt. Gammer (2001, 106–110) navaja, da je bilo sodelovanje med NATO in OZN formalizirano na sestanku v Bruslju decembra 1992 in je pomenilo pomemben presedan v delovanju tako NATO kot OZN. Za OZN je to pomenilo prvo *outsourcanje* mirovnih operacij, za NATO pa delovanje izven držav članic v okviru nove doktrine.

Del sil UNPROFOR so sestavljale tudi policijske enote številnih držav, ki pa niso dosegale predpisanih standardov OZN. Tako marca 1992 48 % policijskih enot v okviru UNPROFOR sil ni govorilo angleško, 43 % pa jih ni bilo sposobno upravljati vozila. Ključne pomanjkljivosti delovanja policijskih sil, ki so bistveno ovirale delovanje, so naslednje (Hartz 1999, 311):

- pomanjkljivo znanje skupnega (angleškega) jezika;
- pomanjkljivo znanje o regiji in samem konfliktu;
- pomanjkljiva navodila pred razporeditvijo;
- odsotnost skupnih navodil za delovanje (*Standard Operating Procedures*) s strani OZN;
- pomanjkljivo poznavanje mirovnih operacij in načinov delovanja;
- pomanjkljivo poznavanje delovanja lokalne policije in pravnega sistema.

UNPROFOR je dosegal mešane rezultate, saj je znotraj Varnostnega sveta OZN prihajalo do konflikta interesov. Tako je bil UNPROFOR kljub dobrim namenom večkrat nemočen pri zaščiti civilnega prebivalstva. Eden ključnih uspehov v prvem delu mandata je bila zaščita letališča pri Sarajevu, preko katerega je dnevno prihajala humanitarna pomoč. Najslabše pa so se obnesli pri zaščiti tako imenovanih varnih con, ker niso imeli vojaške podpore, da bi s silo preprečili posege v le-te. Najbolj odmeven na tem področju je pokol v Srebrenici, kjer sile UNPROFOR niso mogle preprečiti pokola okrog 8 tisoč muslimanov. Ta dogodek je bil eden ključnih pri preobratu, ki je sledil jeseni s podpisom Daytonskega sporazuma.

Durch in Shear (1996, 253–254) navajata štiri ključne elemente, v katerih UNPROFOR ni uspel doseči ciljev in idej, zaradi katerih je bil ustanovljen. Kot prvo je UNPROFOR bolj kot ne preusmerjal konflikt, kot pa ga je preprečeval. Na Hrvaškem je tako namesto do zaplembe težkega orožja prišlo do premika le-tega na druge lokacije po regiji. Ravno tako je prisotnost UNPROFOR izkoristila Hrvaška, da se je vojaško dovolj okrepila, da je lahko izpolnila svoje interese. Podobno je premirje med bosanskimi Hrvati in Bošnjaki pomenilo, da se je težišče vojne preneslo na drugo fronto. Kot drugo je bilo za UNPROFOR praktično nemogoče ostati nevtralen do konflikta, kar so izkoriščale vse v konflikt vpletene strani. Tako so tako srbske kot bosanske oblasti UNPROFOR hotele vmešati v oborožen konflikt s sovražnikom, obenem pa so manipulirali tudi s samo humanitarno pomočjo, ki je prihajala v državo. Kot tretje je ne glede na željo po nepristranskosti vsakršno vmešavanje mednarodne skupnosti vplivalo na razmerje moči. Ker je humanitarna pomoč večja za stran, ki je bližje porazu, s tem nedvoumno pride do podaljševanja konflikta. Obenem pa takšna pomoč ni nepristranska, saj očitno podpira eno od strani v konfliktu. Tako v odnosih zaradi nerealnih pričakovanj pride do nepotrebnih zamer in

grenkobe. Tako so Bosanci od UNPROFOR pričakovali rešitev, predstavniki UNPROFOR pa hvaležnost za svoje delo. Razočaranje je bilo zato na obeh straneh veliko in se je zgolj stopnjevalo skozi trajanje konflikta. In kot zadnje se je pokazalo, da UNPROFOR preprosto ni imel dovolj sredstev in pooblastil za izvedbo nalog. Kadarkoli so bolj odločno zaščitili katero od varnih območij, je srbska vojska na to odgovorila z blokado konvojev in obratno. Mednarodna skupnost pa ni bila pripravljena zagotovi potrebne oborožitve in podpore, da do tega ne bi prihajalo.

Maja 1995 je potekala prva konferenca poveljnikov sil OZN. Namen konference je bil predvsem v bivši Jugoslaviji pregledati delovanje mirovnih operacij in ugotoviti ključne pomanjkljivosti in težave, s katerimi se soočajo. Konferenca je bila pomembna, ker je sovpadala s pripravo na Daytonski sporazum in s tem s prehodom iz UNPROFOR na IFOR (Biermann in Vadset 1999b, 49–50).

V marcu 1995 je zaradi kompleksnosti misije prišlo do preoblikovanja misije UNPROFOR tudi na Hrvaškem. Z namenom nadzora nad premirjem in ekonomskim sporazumom, ki sta bila podpisana 1994, je bila za področje Hrvaške ustanovljena misija UNCRO. Poleg naštetega so skrbeli tudi za varna območja in mejo ter nadzorovali razdeljevanje humanitarne pomoči. Mandat je trajal manj kot eno leto, do 15. januarja 1996, saj po uspešnih hrvaških operacijah Blesak in Oluja ni bilo več konflikta, ki bi ga bilo potrebo nadzorovali. UNCRO je v novembru 1995 sestavljalo 6.581 vojakov, 194 vojaških opazovalcev in 296 policistov (United Nations Confidence Restoration Operation).

IFOR je bil ustavljen pod poveljstvom NATO takoj po podpisu Daytonskega sporazuma z enoletnim mandatom. Njegova ključna naloga je bila zagotoviti nadzor nad prekinitvijo spopadov in začetkom izvajanja Daytonskega sporazuma. Sestavljalo ga je 60.000 vojakov iz 35 držav. Za razliko od UNPROFOR je mandat IFOR predvideval tudi uporabo vojaške sile za doseganje ciljev (Du Pont 2002, 237).

SFOR je nasledil IFOR z namenom stabilizacije razmer v Bosni po podpisu Daytonskega sporazuma. Deloval je v dveh mandatih, in sicer od 1996 do 1998 in od 1998 do 2004. Njegova ključna naloga je bila nadzirati izvajanje dogovorov, sprejetih v Daytonskem sporazumu. Leta 2004 ga je nasledil EUFOR Althea (*prav tu*).

Ključna razlika med IFOR/SFOR in UNPROFOR je bila v tem, da je UNPROFOR posredoval s šibkim oziroma praktično neobstoječim konsenzom sprtih strani, kjer so akterji imeli številne interese, ki niso bili skladni z mirom. IFOR pa je deloval v okolju, kjer je med sprtimi stranmi prišlo do sporazuma in je dejansko obstajal interes po miru. Enako je imel IFOR v svojem mandatu širša pooblastila glede uporabe sile. Za časa UNPROFOR pa so bile sile OZN pogosto tudi grešni kozel, ko je bilo treba na nekoga pokazati, zakaj določena operacija ni uspela (Biermann in Vadset 1999a, 65).

Vojaška operacija EUFOR Althea v BiH se je začela 2. decembra 2004 in je prispevala k ohranjanju miru in varnosti v BiH. Odločitev EU za začetek operacije je bila posledica odločitve NATO o prenehanju mandata misije SFOR in OZN podpori EU misiji v BiH (Resolucija 1575). EU je tako, skladno s VII. poglavjem Ustanovne listine OZN, v BiH napotila 7.000 vojakov z misijo zagotavljanja nadaljnjega izvajanja Daytonskega sporazuma ter zagotavljanja miru in varnosti v BiH. Operacija se je leta 2007 preoblikovala tako, da je v BiH ostalo le še 1.200 vojakov, EUFOR pa je še naprej deloval v okviru svojega OZN mandata, skladno s VII. poglavjem Ustanovne listine OZN (EU Externam Action 2012).

Glavne naloge operacije EUFOR Althea so bile podpora prizadevanjem BiH za zagovarjanje varnosti v državi ter zagotavljanje krepitve zmogljivosti in usposabljanja BiH vojske in policije. Hkrati je EUFOR nudil podporo implementaciji nalog, ki so bile na lokalne organe oblasti prenesene s strani mednarodnih organizacij – razminiranje območij, nadzor nad pretokom orožja v državi ter njegove hrambe. Prav tako je EUFOR nudil pomoč in podporo Mednarodnemu sodišču za vojne zločine, storjene na območju Jugoslavije pri iskanju obtoženih za vojne zločine (*prav tu*).

Drugi pomemben spekter misij so bile misije v okviru policijskih pristojnosti. Vzporedno z vzpostavitvijo IFOR je prišlo do preoblikovanja tudi na področju mednarodnih policijskih sil. Decembra 1995 je bila z resolucijo št. 1035 varnostnega sveta oblikovana UNMIBH, ki je delovala do konca leta 2002. Znotraj UNMIBH je delovala IPTF. Ključna naloga UNMIBH in IPTF je bila vzpostavitev delujočega policijskega in sodnega sistema. Ključen izziv je bil preoblikovanje policijskih enot, ki so v času vojne delovale kot paravojaške enote. Zagotoviti je bilo potrebno etnično mešane enote in izvajanje dela po zgledu zahodnih držav ter zagotoviti nadzor državne meje (UNMIBH 2003).

Od UNMIBH in ITPF je nalogo zagotavljanja vladavine prva prevzela EUPM v okviru delovanja Evropske varnostne in obrambne politike. Mandat EUPM se je začel 1. januarja 2003 in je bil predviden za triletno obdobje. Vendar pa se je misija na povabilo vodstva BiH v spremenjeni velikosti in mandatu nadaljevala do 31. decembra 2011. Osnovni mandat EUPM je bil zagotavljati podporo nacionalnim organom kazenskega pregona s spodbujanjem sodelovanja med policijo in tožilstvom ter med regionalnimi in državnimi institucijami in boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji. Med najpomembnejše akcije EUPM šteje transformacija državne preiskovalne in zaščitne agencije (*State Investigation and Protection Agency – SIPA*) v operativno policijsko agencijo s poudarkom na izvršnih pooblastilih za boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji ter razvoj institucij na državni ravni s poudarkom na Ministrstvu za varnost in mejni policiji ter razvojem lokalnih policijskih postaj in vzpostavitvijo direktorata za koordinacijo njihovih aktivnosti. Rezultat dela EUPM je bilo občutno povečanje števila uspešnih operacij za boj proti organiziranemu kriminalu ter večje medsebojno sodelovanje obmejnih policij. Misija EUPM je bila hkrati tudi operativna podpora Posebnemu predstavniku EU za BiH, skrbela pa je tudi za zagotavljanje informiranosti EU o dogajanju v BiH. EUPM je sestavljalo 500 oseb (Chivvis, 11).

Ključne za proces izgradnje miru pa so civilne aktivnosti, ki so potekale vzporedno z vojaškimi in policijskimi. Kot zametke civilnega delovanja lahko v prvi vrsti izpostavimo prizadevanje EU tako v okviru Brionske deklaracije kot kasneje Carringtonovega načrta, o čemer sem že pisal v prejšnjem poglavju. Z oblikovanjem skupne evropske varnostne in obrambne politike ter prizadevanji širše mednarodne skupnosti po miru na Balkanu, pa je prišlo do oblikovanja trdnjših civilnih organizacijskih struktur, namenjenih podpori mirovnim operacijam OZN in stabilizaciji regije.

Urad visokega predstavnika (OHR) je *ad hoc* mednarodno telo, odgovorno za nadzor implementacije civilnega aspekta Daytonskega mirovnega sporazuma. Urad visokega predstavnika tako predstavlja nadaljevanje civilnega prizadevanja, ki ga je začrtala najprej Evropska skupnost ter kasneje Mednarodna konferenca za bivšo Jugoslavijo. Osnovna naloga OHR, ustanovljenega leta 1995, je delo z lokalnimi ljudmi in institucijami v BiH ter z mednarodno skupnostjo z namenom zagotavljanja razvoja BiH v mirno in demokratično državo z vizijo včlanjevanja v Evro-Atlantske povezave. Cilj aktivnosti Urada visokega predstavnika je oblikovati BiH v polnopravno članico EU.

Mandat visokega predstavnika je opredeljen v 3. členu Priloge 10 k Daytonskemu sporazumu kot:

spremljati implementacijo mirovnega sporazuma, zagotavljati ohranjanje stikov s pogodbenicami in spodbujati njihovo medsebojno sodelovanje na vseh področjih mirovnega sporazuma, koordinacija aktivnosti civilnih organizacij in agencij v BiH za zagotavljanje učinkovite implementacije civilnih aspektov mirovnega sporazuma, lajšati reševanje težav, povezanih z izvajanjem mirovnega sporazuma, sodelovati z donatorskimi organizacijami in prispevati k rehabilitaciji in obnovi države, redno poročati o napredku in implementaciji mirovnega sporazuma različnim mednarodnim organizacijam (OZN, EU idr.), sodelovanje s Komisarjem za mednarodne policijske misije.

Visoki predstavnik je torej najvišja avtoriteta in tolmač za interpretacijo civilnega dela mirovnega sporazuma, nima pa pristojnosti na področju vojaških misij.

Skozi celotno obdobje je bila v zgodbo vključena tudi OVSE, ki je BiH kot članico priznala že 30. aprila 1992. Po vzpostavitvi Daytonskega sporazuma pa se je v reševanje konflikta aktivno vključila. V sodelovanju z UNMIBH so igrali ključno vlogo pri nadzoru volitev, nadzoru nad oborožitvijo ter nadzoru in poročanju o kršitvah človekovih pravic (Du Pont 2002, 237).

V zaključku podpoglavja lahko tako ugotovim, da je bil obseg mirovnih operacij tako na vojaškem kot na policijskem in civilnem področju enormen. Razloge za to je vsekakor najti v kompleksnosti same problematike kakor tudi v zavzetosti mednarodne skupnosti, da konflikt omeji. Zato je tudi razvidno, da je do povečanja aktivnosti prišlo predvsem po podpisu Daytonskega sporazuma, ki je odprl vrata dolgoročni stabilizaciji regije. V naslednjem poglavju pa so predstavljeni ključni dejavniki, ki so povzročili, da je prišlo do tako obširnega in neobvladljivega konflikta znotraj držav bivše Jugoslavije.

4.5 Vloga Republike Slovenije

MZZ je v prvi vrsti centralni koordinat vseh mednarodnih aktivnosti RS ter skrbi za vse napotitve v tujino v okviru Zakona o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije. Ključne prioritete in cilji za mednarodno delovanje so opredeljeni v Zakonu o mednarodnem razvojnem sodelovanju (ZMRS) (Prebilič, Svete in Vuga 2008, 14).

Tako kot do SECI je bila Slovenija do delovanja znotraj Pakta stabilnosti zadržana, ker so se je želeli distancirati od regije in se izogniti enačenju Slovenije s problematično regijo. Številni so v

tem videli pritisk za ustanovitev nove jugoslovanske države. Vendar pa je bil s strani koordinatorja Pakta stabilnosti Hombacha dan močan signal, da je sodelovanje Slovenije v Paktu stabilnosti ključno tudi z vidika priključevanja EU (Grizold in dr. 2000, 13).

Ministrstvo za zunanje zadeve je zastopalo jasno stališče, da Slovenija nastopa v procesu kot donatorka in ne prejemnica pomoči ter da se je ne enači z ostalimi državami JVE. Tako je Slovenija prvi dan Sarajevske konference, kjer so sodelovale vse države regije, sodelovala kot opazovalka. Predsednik RS Milan Kučan je v svojem nagovoru izrecno poudaril, da je Slovenija kot Srednjeevropska država pripravljena pomagati državam JVE (intervju Bricelj 2011).

Obenem je interes za delovanje Slovenije izhajal tudi iz konkurenčnih prednosti, ki jih ima Slovenija v regiji. Pri tem gre izpostaviti predvsem zgodovinske vezi z državni nekdanje Jugoslavije, poznavanje tržišča, kulture, zgodovine, jezika in političnih razmer ter lastne izkušnje pri demokratizaciji, oblikovanju tržnega gospodarstva in približevanju mednarodnim integracijam.

V okviru delovanja na Zahodnem Balkanu je v okviru MZZ vlogo nacionalnega koordinatorja za Pakt stabilnosti in SECI prevzel Janez Premože, državni podsekretar. Ključne naloge, ki jih je prevzela Slovenija, so bile organizacija okrogle mize o razvoju majhnih in srednjih podjetij, okrogle mize o narodnostnih vprašanjih in pobuda za razširitev dejavnosti Sklada za razminiranje BiH tudi na področje Kosova (Grizold in dr. 2000, 13). Slovenija je bila aktivna v vseh treh delovnih omizjih. V okviru omizja za demokratizacijo in človekove pravice je sodelovalo predvsem Ministrstvo za šolstvo in šport ter Inštitut za narodnostna vprašanja. Leta 2002 je slednji izvedel projekt Romi v procesu evropske integracije. V okviru Ministrstva za šolstvo in šport pa je potekalo sodelovanje na projektu Tematski pregled politik izobraževanja JVE – Mreža za sodelovanje v izobraževanju JVE, ki je prerasla v Center za sodelovanje v izobraževanju v JVE (Vlada Republike Slovenije 2002).

Izven Pakta stabilnosti je bil znotraj Ministrstva za šolstvo in šport poudarek na izobraževanju na področju človekovih pravic ter poleg sodelovanja v drugih mednarodnih projektih v okviru mednarodnih organizacij (EU, UNESCO, OZN idr.). Ministrstvo za šolstvo in šport je tako leta 2007 v sodelovanju s Svetom Evrope organiziralo regionalno konferenco na temo Izobraževanje za demokratično državljanstvo in človekove pravice. Med slovenskim predsedovanjem OVSE leta 2005 pa je stekel pilotski projekt Naše pravice (*Our Rights*), temelječ na Konvenciji o

otrokovih pravicah. V njem je sodelovalo 50 učiteljev in 10.000 učencev iz Albanije, Azerbajdžana, Bolgarije, Črne gore, Hrvaške, Irske, Nemčije, Makedonije, Ruske federacije, Slovenije, Srbije, Turčije in Ukrajine (Prebilič, Svete in Vuga 2008, 20–21).

Drugo področje, kjer je bila Slovenija aktivna, je delovno omizje za gospodarsko obnovo in razvoj. ISRBC je leta 2011 spadala v delokrog Ministrstva za okolje in prostor (MOP), ki je pristojno za izvajanje obveznosti, ki izhajajo iz OSSB. V okviru Pakta stabilnosti pa so bile aktivnosti, povezane s Savsko komisijo, obravnavane v okviru delovne skupine za intraregionalni trg. Finančno breme Savske komisije je bilo do leta 2012 razdeljeno med MOP, MZZ, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet in Službo Vlade RS za razvoj. Sporazum in delo komisije je bilo do leta 2012 v pristojnosti MOP¹³, ker vsebinsko sovпада z delom, ki ga pokriva (upravljanje z vodami, poplavna varnost, varnost pred sušami). Ker pa so področja dela komisije širša, je bila oblikovana medresorska delovna skupina, ki poleg MOP in MZZ vključuje tudi Ministrstvo za gospodarstvo (energetika in turizem), Ministrstvo za promet (navigacija plovnost), Službo Vlade za evropske zadeve in Službo vlade RS za razvoj. Aktivna člana ISRBC sta Mitja Bricelj z MOP in Aleksander Čičerov z MZZ (intervju Bricelj 2011).

Ključna prednost RS je v tem, da je edina polnopravna članica EU, in to predstavlja pomembno razvojno priložnost za črpanje sredstev, saj omogoča pripravo projektov tako z nečlanicami kot pridruženimi članicami. Na žalost Slovenija tega potenciala ni znala v celoti izkoristiti, kot bo razvidno tudi v sedmem poglavju (Vlada Republike Slovenije 2006).

Poleg OSSB je bilo leta 2011 Ministrstvo za okolje in prostor pristojno tudi za izvajanje Jadransko –jonske pobude, ki povezuje države ob Jadranskem morju, in Mednarodne komisije za zaščito reke Donave (*International Commission for the Protection of the Danube River – ICPDR*), ki povezuje države porečja Donave. Pomembno vlogo je Slovenija v okviru pristojnosti MOP imela tudi v sodelovanju z Regionalno okoljsko agencijo (*Regional Environmental Agency – REC*) v vzpostavitvi Partnerstva za Jadransko morje. Slednji projekt skupaj z zatonom REC ni prišel dlje od začetne konference leta 2006. So se pa ideje in izkušnje prenesle na Slovensko-italijansko-hrvaško komisijo za zaščito Jadranskega morja pred onesnaženjem. Slednja ima svoj temelj še v Jugoslovansko-italijanskem sporazumu za zaščito Jadranskega morja pred

¹³ Z sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F) (Ur. l. RS 8/2012) so se naloge Ministrstva za okolje in prostor vezane na okolje prenesle na Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

onesnaženjem. Na podlagi nasledstva sta bili tako k delu komisije povabljeni tudi BiH in Črna gora ter Albanija kot opazovalka. S tem je proces sodelovanja držav ob Jadranskem morju dobil pravni okvir, ki mu omogoča nemoteno delovanje. Za razliko od Jadransko-jonske pobude in Partnerstva za Jadransko morje gre pri Slovensko-italijansko-hrvaško komisija za zaščito Jadranskega morja pred onesnaženjem za zavezujoč pravni sporazum z dolgoletno tradicijo. Zaradi nasledstva Jugoslovansko-italijanskega sporazumu za zaščito Jadranskega morja pred onesnaženjem je tudi manj težav glede priključitve ostalih obmorskih držav nekdanje Jugoslavije. Širitev komisije je bila ena od prioritet slovenskega predsedstva komisiji 2009/2010.

Poleg omenjenih multilateralnih povezav poteka tesno sodelovanje tudi z drugimi državami v regiji. Tako je bilo na področju upravljanja z vodami, ravnanja z odpadki in prostorskega planiranja organiziranih več bilateralnih srečanj,¹⁴ nemoteno pa od leta 1998 deluje tudi Slovensko-hrvaška komisija za vodno gospodarstvo.

Drugi pomemben akter znotraj omizja za gospodarsko obnovo in razvoj je Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj (MEOR). MEOR je bil zadolžen za koordinacijo aktivnosti, ki so jih v regiji izvajali različni slovenski akterji s področja gospodarstva. Gospodarska zbornica Slovenije je delovala pri ureditvi informacijskega sistema za podporo podjetjem in drugim udeležencem v procesu obnove regije. Skupaj z MEOR je prišlo do oblikovanja baz podjetij v regiji in popisa premoženja slovenskih podjetij po državah JVE. V okviru različnih projektov pa so sodelovali pri obnovi in vzpostavitvi gospodarskih zbornic v regiji. Skrbeli so tudi za odpravo ovir pri vstopanju slovenskih podjetij na trg JVE. Obrtna zbornica je sodelovala predvsem pri oblikovanju stanovskih organizacij po državah v regiji (Škoda 2000, 50–51).

MEOR je definiral tri ključna področja, v katera je Slovenija vlagala tako finančna kot kadrovska sredstva. Ključna področja so bila:

- pomoč pri izgradnji inštitucij;
- projekti obnove kritičnih objektov in infrastrukture;
- humanitarni projekti.

¹⁴ Obisk Bolgarske delegacije leta 2007 glede čistilnih naprav in ravnanja z odpadki, sodelovanje z Republiko Makedonijo in Geodetsko upravo leta 2007, obisk ministra Podobnika v Črni gori leta 2008, obisk ministra za okolje Federacije BiH pri ministru Žarniču leta 2010 in drugi.

V okviru Delovnega omizja za varnostna vprašanja je bil ključni slovenski akter Ministrstvo za obrambo. Aktivnosti so potekale predvsem v okviru Regionalnega centra za pomoč pri verifikaciji in implementaciji nadzora nad orožjem (*Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Centre – RACVIAC*). V letu 2002 so prevzeli tudi predsedovanje mednarodni posvetovalni skupini v okviru tega centra. Številne aktivnosti so na področju preprečevanja in priprav na naravne nesreče potekale tudi v sodelovanju med Ministrstvom za obrambo in Uradom za civilno zaščito (Vlada Republike Slovenije 2002).

Sodelovanje v okviru ministrstva za notranje zadeve je potekalo v okviru skupnih policijskih operacij. Leta 1997 se je pričelo delovanje v okviru Mednarodnega policijskega telesa v okviru OZN (*UN Multinational Advisory Police Element – MAPE*) v Albaniji. Do danes je preko 280 slovenskih policistov sodelovalo v 14 misijah, od katerih so v letu 2011 aktivne še štiri. Podlaga za sodelovanje je v 19. členu Zakona o policiji, ki ureja napotitve policistov v tujino na podlagi sklepov Vlade RS. Sam postopek izbire in napotitev poteka v skladu s Pravilnikom o napotitvi javnih uslužbencev Ministrstva za notranje zadeve in organov v sestavi v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije (Ministrstvo za notranje zadeve 2011a).

Sodelovanje v BiH je potekalo predvsem na področju organiziranega kriminala. V okviru EUPM so na letni ravni v BiH od leta 2002 do 2009 sodelovali štirje slovenski predstavniki. V okviru OHR je bil v BiH od leta 2003 do 2006 napoten en slovenski predstavnik. Naloge policistov vključujejo tako svetovanje na zveznem nivoju, kot na nivoju republik. Ključen namen je bil usposobiti policijo BiH, da bo lahko samostojno izvajala svoje naloge (Ministrstvo za notranje zadeve 2011b).

Vpogled v delovanje Slovenije v okviru stabilizacije in osnove Zahodnega Balkana je za mojo magistrsko nalogo pomemben zato, ker je Slovenija pri vzpostavitvi Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu igrala zelo pomembno vlogo. Ključno je razumevanje odnosa, ki ga je Slovenija čutila do regije kot nekdanja članica, kot tudi spremembe v tem odnosu po letu 2001 ob pritisku mednarodne skupnosti.

4.6 Dejavniki konflikta v državah nekdanje Jugoslavije

Razlogi za začetek konflikta so stvar mnogih debat. Najočitnejši razlog je težnja Srbije po oblikovanju skupne »Velike Srbije«, ki bi v eni državi, ne glede na ceno, združila vse Srbe.

Vendar pa ne gre spregledati nacionalističnih teženj drugih držav Jugoslavije, predvsem Hrvaške. Poseben pomen pa je imel tudi vpliv zahoda na področju kulture, gospodarstva ter politike (Durch in Schear 1996, 194).

Za mobilizacijo ljudstva na podlagi etnične pripadnosti so potrebni trije elementi. Prvi je identifikacija in poudarjanje skupnega porekla, jezika in simbolov. Druga je politizacija tega s poudarkom na superiornosti ene kulture. In tretja je etnična čistost in svetost le-teh in identifikacija drugačnega ter sovražnega (Durch in Schear 1996, 194–195).

Za Srbe je bila pomemben motivacijski faktor bitka pri Kosovskem polju leta 1389, za Hrvate pa strah pred ponovnim vzponom četnikov. Bitka pri Kosovskem polju je še posebej izpostavila muslimane kot agresorje in okupatorje. V kombinaciji z nadzorom nad množičnimi mediji je še posebej med ruralnim prebivalstvom prišlo do masovne mobilizacije, ki se je najprej pokazala v t.i. »mitingih resnice«. Vojaška doktrina JLA s številnimi skladišči orožja v ruralnih območjih pa je tem množicam omogočila lahek dostop do orožja (*prav tu*).

Christansen in Bollerup (1997, 100–112) sta v svoji raziskavi konfliktov v vzhodni Evropi izpeljala tri bistvene faktorje, ki so pripomogli k nastanku konfliktov. Prvi faktor je ekonomska kolonizacija. Pri tem sta ugotavljala, da so bile znotraj Jugoslavije nesrbske republike podvržene pritisku in izčrpavanju centralne oblasti v Beogradu. Kljub temu, da so reforme v šestdesetih in sedemdesetih letih republikam dale precej svobode glede gospodarskega razvoja, se je to obrnilo v času gospodarske krize v osemdesetih. Tako Slovenija kot Hrvaška sta bili s svojim BDP nad jugoslovanskim povprečjem, kar je zgolj povečalo finančne obremenitve s strani centralne oblasti. Gospodarska superiornost je tako vplivala tudi na idejo, da bi bilo Hrvaški pravzaprav bolje v samostojni državi. Drugi vidik je politična kolonizacija. Tukaj je ključno obdobje po Titovi smrti, ko pravzaprav začne zares delovati predsedstvo. Srbi so si v okviru vrhovne oblasti zagotovili 50 % glasov, s čimer so lahko bistveno vplivali na delovanje države. Podobna zgodba je bila tudi v represivnih organih. Znotraj JLA je bilo 54 % častnikov srbske narodnosti, kljub temu, da so Srbi predstavljali zgolj 37 % celotnega prebivalstva države. Tretji faktor pa je kulturna kolonizacija. Sama ideja Jugoslavije je zahtevala poudarjanje unitarizma oziroma enakost. S tem so bile ideje o kulturni raznolikosti praktično prepovedane. Jezik, vera, zgodovina in kultura posameznih republik so bile podvržene enotnosti narodov.

Detrez (2002, 195–200) ugotavlja, da kljub temu, da so zgodovinsko pogojeni faktorji, kot so nacionalno sovraštvo, kulturne razlike, državni miti, umeten izvor jugoslovanske države in podobno najbolj priljubljena razlaga, pa ni nujno, da so tudi najboljša. Izvor konflikta po njegovem izhaja iz konflikta med dvema identitetama. Eno je identiteta Jugoslovana kot pripadnika socialističnega sistema bratstva in enakosti, druga pa je identiteta Jugoslovana kot pripadnika nacije. S smrtjo Tita, karizmatičnega vodje, ki je znal promovirati pripadnost skupnemu sistemu na podlagi samoupravljanja in neuvrščenosti, je prevladala slednja.

Pomembno je k razpadu in konfliktu prispevalo tudi delovanje oziroma nedelovanje mednarodne skupnosti. Aktivna politika EU, kako ohraniti Jugoslavijo celo, in finančni inštrumenti ter pasivnost ZDA, so pomembno vplivali na navidezno legitimnost delovanja JLA, obenem pa so mešani signali in nestrinjanja znotraj EU spodbudili Slovenijo in Hrvaško po večjih težnjah k samostojnosti (Durch in Schear 1996, 203).

Holbrook (v Malešič 2000, 12–13) je mirovne operacije na Zahodnem Balkanu označil za največji polom zahodnih držav na področju varnosti po začetku druge svetovne vojne. Kot ključni razlog je navedel 5 točk:

- nerazumevanje zgodovine Balkana, saj številni avtorji (Rebecca West, Robert Kaplan idr.) konflikte označujejo kot neizogibne in tako služijo kot praktičen izgovor, da mednarodna skupnost pravzaprav tega ni mogla preprečiti;
- konec hladne vojne, ki je mednarodno skupnost zaposlil na drugih področjih, zato so čez noč pozabili na obstoj Jugoslavije kljub njeni protisovjetski drži in velikem strateškem pomenu;
- obnašanje voditeljev novonastalih držav, ki so s promocijo in podpihovanjem nacionalnih razlik in sovraštva namesto demokratičnih načel sprožili konflikt;
- neodzivnost ameriške administracije, ki je bila prezaposlena z zalivsko krizo, razpadom Sovjetske zveze in predsedniškimi volitvami;
- zmotno prepričanje evropskih držav, da bodo lahko same uredile konflikte na obrobju Evropske skupnosti.

Če bi NATO lahko v konflikt posegel že leta 1991, bi po vsej verjetnosti lahko vsaj omejil, če ne že preprečil spor, ki je nastal na tem področju. Vendar pa sem že zgoraj omenil, da to ni bilo mogoče, ker ni bilo mogoče zagotoviti podpore VS OZN. ZDA kot ključni akter znotraj NATO so svojo pozornost umerile na druga žarišča (Zalivska vojna) in interne zadeve (volitve 1992).

Na mestu je vprašanje, ali bi lahko intervencijo izpeljal NATO brez podpore ZDA in VS. Po vsej verjetnosti bi bila takšna operacija obsojena na propad. Nemčija in Italija zaradi njune vloge v drugi svetovni vojni nista smeli vojaško delovati na področju Balkana, Turčija in Grčija prav tako ne bi sodelovali v skupni akciji, obenem pa bi posredovanje Grčije lahko sprožilo širši konflikt v odnosu do Makedonije in Albanije. Medtem ko Francija in Velika Britanija nista bili pripravljeni vključiti svojih enot v konflikt, ki so ga ocenjevali kot državljansko vojno. Tak poseg bi v prvi vrsti zahteval uporabo kopenske vojske in s tem velike žrtve vseh sodelujočih držav. Predvsem ne gre zanemariti vloge zunanjega sovražnika, ki bi ga mednarodna skupnost v tem primeru igrala, in moči JLA (Owen 1995, 12–13).

Grizold in Prezelj podobno ugotavljata, da bi bila rešitev konflikta zgolj in le v primeru tesnega meddisciplinarnega sodelovanja mednarodnih akterjev. Pri tem poudarjata, da ne gre za sodelovanje zgolj v obliki izvajanja operacij, ampak bi moralo to sodelovanje potekati že v fazi priprave strategije in načrtovanju operacij. Dogajanje v Bosni in Hercegovini je pokazalo, da je takšno sodelovanje predpogoj za uspešno rešitev krize, da pa je šlo zgodovinsko gledano za prvo takšno situacijo, kar je s seboj prineslo številne težave v pri medsebojnem sodelovanju (Grizold in Prezelj 2003, 259–262)

Ob koncu poglavja je tako potrebno izpostaviti, da sta ključna izziva za vsakršno delovanje v regiji, kako premostiti etnične razlike med posameznimi entitetami ter kako obravnavati zgodovinsko pogojeno sovraštvo med posameznimi narodi, ki je nastalo kot posledica težnje po prevladi posameznih entitet. Tako EU kot OZN sta iz prve roke spoznali, da problema etničnih razlik znotraj Jugoslavije ni mogoče zanemariti in da so šele intenzivna pogajanja skupaj z večletno izčrpavajočo vojno lahko dala rezultate. To razumevanje je ključno za vsakršno sodelovanje med državami v regiji v času poveljne obnove.

5 Pakt stabilnosti

Pakt stabilnosti je bil ustanovljen 10. junija 1999. K Paktu stabilnosti je pristopilo preko 40 držav in organizacij z namenom okrepiti sodelovanje znotraj JVE. Poleg članic iz regije so k Paktu stabilnosti pristopile članice EU, Evropska komisija, ZDA, Japonska, Kanada, Norveška, Rusija, Švica, Turčija, OZN, Svet Evrope, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, NATO, Evropska investicijska banka, Svetovna banka ter še številni drugi (Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo 2005b).

Sam datum 10. junij 1999 je sovpadal s sprejemom resolucije Varnostnega sveta OZN št. 1244, s katero je bila ustanovljena Začasna administracija OZN v Kosovu (*UN Interim Administration in Kosovo – UNMIK*) (Varnostni svet - Resolucija ZN S/RES/1224 1999). Kljub temu, da Pakt stabilnosti ni neposredno obravnaval kosovskega vprašanja, je bil to močan signal takratni Jugoslaviji, kar se je potrdilo tudi v dvajset dni kasneje sprejeti Sarajevski deklaraciji.

Ključna ideja je bila spodbuditi dialog med državami JVE in jih pripraviti na proces priključevanja v evropske strukture. Pomembno je razumeti, da Pakt stabilnosti predstavlja dopolnitev obstoječih institucij v regiji. V začetku je obsegal Albanijo, BiH, Bolgarijo, Grčijo, Hrvaško, Madžarsko, Makedonijo, Moldavijo, Romunijo, Slovenijo in Turčijo. Od leta 2000 naprej pa tudi Jugoslavijo oziroma kasneje Srbijo in Črno goro. Ideja za ustanovitev je nastala leta 1998, še pred kosovsko krizo. Konflikt na Kosovem in vojaško posredovanje NATO aprila 1999 sta še potrdila potrebo po ustanovitvi krovne iniciative, ki bi povezala obstoječe iniciative v regiji. Tako je bil sprejet Pakt stabilnosti pod okriljem EU s tesnim sodelovanjem ZDA in držav G8. Julija 1999 je bil v Sarajevu organiziran vrh, ki simbolizira uraden začetek delovanja. Formalno je Pakt stabilnosti začel delovati s podpisom Sarajevske deklaracije 30. julija 1999, s čimer je bila odprta pot za uveljavitev Pakta stabilnosti in izgradnja miru v širši regiji (Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo 2008).

Seveda pri tem ne gre spregledati interesov ZDA, ki je z vzpostavitvijo Pakta stabilnosti želela doseči zmanjšanje vpliva Rusije ter omejitev vpliva, ki bi ga na regijo lahko imel islam (Vukadinović 2002, 62–65). Že 1996 so predstavili Pobudo za sodelovanje v JVE (*Southeast European Cooperative Initiative – SECI*). EU pa je v tej fazi začela z Royaumontsko pobudo, ki naj bi zagotovila uveljavitev evropskih standardov in načel. Ključni koncept je bil poudarek na

regionalnem sodelovanju. Do tega so bile države v regiji precej skeptične, saj so pravkar izšle iz konflikta (Vukadinović 2002, 58–64).

ZDA so prvotno predlagale, da se razširi pristojnosti Royaumontske pobude, čemur pa je nasprotovala EU. Royaumontska pobuda je bila zgodba EU, zato so se v tem primeru bali prevelike vloge ZDA in privatnega kapitala v regiji. ZDA so zato promovirale SECI, ki je bila ustanovljena leta 1996. Po zgledu Marschalovega načrta iz leta 1947 je predvidevala stabilizacijo regije preko regionalnega sodelovanja brez finančnih spodbud (Vukadinović 2002, 119).

S SECI so ZDA želele pokazati na to, da (Vukadinović 2002, 62):

- imajo v regij svoje interese,
- so evropske države nezmožne same zagotoviti stabilizacijo regije;
- se je po hladni vojni izoblikovala nova vloga NATO;
- je potrebno vzpostaviti mejo med zahodnim in fundamentalističnim islamskim svetom.

V odnosu do SECI je bil odpor predvsem na strani Madžarske, Slovenije in Hrvaške, ki so se videle kod del osrednje Evrope, ne pa kot del jugovzhodne Evrope. Hrvaška je šla celo tako daleč, da je bil sprejet ustavni amandma, ki je prepovedal kakršnokoli povezovanje Hrvaške z Balkanom oziroma Jugoslavijo. Tako so ključne kritike SECI, kot jih navaja Vukadinović (2002, 63–66), v tem, da je metala vse države v širši regiji v isti koš, ne glede na razmerje agresor – žrtev ali druge geografske, kulturne in politične razloge. Ravno tako ni upoštevala občutljivosti in krhkosti suverenosti mladih, ravno kar ustanovljenih držav.

Dodatno so bile kritike, vezane na SECI, predvsem v tem, da dogovor nima dovolj vsebine. Kljub zagotovitom, da v SECI ni političnih interesov, se je pokazalo, da so ravno na področju globalne strategije najbolj razdelani, medtem ko so bili konkretni ukrepi precej nejasni (Grizold in dr. 2000, 9).

Države EU so v tem času promovirale Royaumontsko pobudo s katero so želeli vzpostaviti ravnovesje v regiji. Po svoji vsebini in ciljih je bila podobna SECI z večjim poudarkom na političnem kot na gospodarskem delovanju. Začela se je leta 1995 z namenom zagotavljanja podpore ciljem, ki jih je zastavil Daytonski sporazum. Kot ključni cilji so bili navedeni promocija regionalnih procesov na področju civilne družbe, kulture in človekovih pravic. Royaumontska pobuda se je osredotočila predvsem na regionalne projekte, povezane z

nevladnimi organizacijami. Do leta 1999 je bilo financiranih 13 projektov v skupni vrednosti 2,8 milijona evrov. Vsa sredstva so *ad hoc* zagotovile članice EU oziroma različne evropske organizacije (European Stability Initiative 1999, 4–5).

Ideja je bila, da se preko teh projektov normalizirajo odnosi med državami znotraj JVE in spodbudi regionalno sodelovanje. Pobuda naj bi sčasoma prešla pod OVSE. Vendar pa za razliko od SECI ni bila jasno definirana oblika sodelovanja, članstvo, področja delovanja ter financiranje. Iz tega razloga razen na papirju pobuda ni zares zaživela (Grizold in dr. 2000, 9).

Izkušnje tako SECI kot Royaumontske pobude so pokazale, da mora biti izpolnjenih pet kriterijev, da je realno pričakovati učinke takšnega sodelovanja (Ehrhart in Schnabel 1999, 64–68):

- a. iniciativa mora združevati vse ključne mednarodne akterje; tako članice EU, ZDA, Rusijo in Turčijo, kakor tudi mednarodne organizacije;
- b. zagotoviti je potrebno inštrumente in finančna sredstva za izvedbo projektov in zagotoviti izvajanje projektov od spodaj navzgor namesto tradicionalnega pristopa od zgoraj navzdol. Obenem je potrebno zagotoviti tudi nadzor nad pravičnim razdeljevanjem in porabo finančnih sredstev;
- c. potrebno je zagotoviti soglasje in pripravljenost za sodelovanje vseh akterjev, ki so na kakršenkoli način vključeni v konflikt. Potrebno je zagotoviti učinkoviti regionalno sodelovanje tako vladnih organizacij kakor tudi nevladnih;
- d. zagotoviti je potrebno trajno naravnano sodelovanje in omogočiti vključitev v projekte vsem zainteresiranim akterjem znotraj držav v regiji;
- e. potrebno je zagotoviti dosledno spoštovanje Daytonskega sporazuma in preko inštrumentov preventivne diplomacije zagotoviti, da ne pride do novih oboroženih konfliktov.

Zaradi pomanjkljivosti tako Royaumontske pobude kot SECI se je leta 1998 izoblikovala ideja o skupni krovni iniciativi: Paktu stabilnosti, ki bi združil vse akterje SECI, in Royaumontsko pobudo pod eno krovno iniciativo. Ključna prednost pred predhodnicami je bila v tem, da združuje tako politične kot gospodarske načrte za združitev regije. Poleg ekonomskega tako izpostavlja tudi sodelovanje na notranjepolitičnem in varnostnem področju. Ideja je, da Pakt stabilnosti ni zgolj inštrument, ampak dolgotrajen dialog in stabilizacijski proces za izboljšanje odnosov med sosednjimi državami (Grizold in dr. 2000, 10).

Ključen predpogoj za delovanje Pakta stabilnosti je bil tako širok konsenz mednarodne skupnosti. Evropska skupnost je prevzela pobudo predvsem na področju demokratizacije in zagotavljanja ekonomskih povezav preko že utečenih sistemov regionalne pomoči. Pakt stabilnosti tako ne bo alternativa evropski integraciji, ampak pot do le-te. Državam pa bodo na ta način pomagali pri izpolnjevanju kriterijev za kasnejše članstvo v skupnosti. Enako pomembno vlogo ima tudi Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi. Dodeljena ji je bila vloga, ki povezuje vse akterje v procesu. Ob oblikovanju Pakta stabilnosti pa je bila edina, ki je združevala vse države regije, ki jo želijo stabilizirati. ZDA so svojo vlogo videle predvsem v okviru nalog SECI, torej gospodarski in tehnični pomoč ter sodelovanju pri oblikovanju finančnih mehanizmov (Grizold in dr. 2000, 12–13).

Velik pomen za oblikovanje Pakta stabilnosti ima Center za evropske študije v Bruslju, ki je pripravil gradivo Sistem za povojno JVE. Pri pripravi gradiva sta sodelovala tako Erhard Busek, predsednik SECI, kot Pantagiotios Roumeliotis, glavni koordinator Royaumontske pobude. Za Skupino 5 (države nekdanje Jugoslavije in Albanija) študija izpostavlja pomen integracij v EU in evropski gospodarski prostor. Pri tem študija navaja tudi potrebo in sisteme za motivacijo teh držav. Splošna strategija EU bi v skladu s študijo morala temeljiti na treh konceptih; prvi je pogojevanje, pri čemer gre za to, da se kot pogoj za integracijo in sodelovanje v EU postavlja doseganje in spoštovanje določenih demokratičnih načel in človekovih pravic. Drugi je, da bo EU morala zagotoviti izvršilne zmogljivosti v obliki struktur in skladov, ki bodo zadolžene za vzpostavitev in razvoj demokratičnih vrednot in integracijo le-teh v izobraževalni sistem. Kot zadnje pa je potrebno določiti realen časovni okvir za priključitev držav v evropske integracije. Pomemben doprinos študije je tudi v tem, da izpostavlja ključne izzive ter prednosti in slabosti posameznih držav v regiji (Vukadinović 2002, 146–148).

Avtor (*prav tu*) kot glavnega akterja v tem obdobju navaja EU z Nemčijo kot predsedujočo v prvi polovici 1999 na čelu. Poudarek je bil tudi na vključevanju ZRJ ne glede na njen status agresorja in še nerazrešeno kosovsko vprašanje. Izhajali so predvsem iz lastnih izkušenj, tako iz leta 1945 kot iz združitve leta 1989. Zanimarjivi pa seveda niso bili niti neposredni nemški interesi, ki saj je Nemčija v Zahodnem Balkanu videla potencialen trg in strateškega partnerja (Vukadinović 2002, 151).

Drugi ključni akter v tej zgodbi, po Vukadinoviću (2002, 152), pa je bila ZDA. Že s SECI je pokazale svoj interes in željo po oblikovanju regije, kar ji je omogočal tudi Pakt stabilnosti. Še posebej v duhu evro-ameriškega sodelovanja, ki ga je podpirala Clintonova administracija, je bila podpora Paktu stabilnosti nujnost, obenem pa so ZDA želele postaviti tudi konstruktiven element miru, za razliko od destruktivne vloge pri doseganju miru, ki jo je igrala v okviru NATO na Zahodnem Balkanu leta 1995. Na ta način je stroške obnove prepustila na ramenih EU, saj so v procesu kljub svoji zelo aktivni vlogi igrali »partnersko« funkcijo

Bistveno za razumevanje Pakta stabilnosti je, da ne gre za mednarodno organizacijo, da nima lastnih finančnih sredstev in da nima implementacijske moči. Gre za iniciativo, ki je v svojem bistvu začasnega značaja in ima za namen promovirati regionalno sodelovanje na področju demokracije, gospodarstva in varnosti. Moč Pakta stabilnosti je v tem, da povezuje vse akterje v regiji in da ne vsiljuje mnenja, ampak dosega soglasja skozi pogajanja (Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo 2008).

V tej fazi so jasno izpostavljene tri postavke;

- vojaška varnost regije, ki jo v začetku vzpostavi in varuje NATO, nato pa preide na EU in kasneje na regijo samo;
- gospodarska združitev regije preko integracije držav v skupno trgovinsko in carinsko unijo;
- politična in varnostna združitev regije kot del EU

(Vukadinović 2002, 149).

Gre torej za politični konsenz oziroma dogovor, ki je unikaten v 5-ih točkah (Vukadinović 2002, 155–156):

- za razliko od podobnih iniciativ v Paktu stabilnosti ni govora o članih, s čimer se izognejo delitvi na člane in nečlane. Vsi prisotni so obravnavani kot udeleženci;
- kljub temu, da ne gre za zavezujoč dogovor, pa 7. točka sporazuma eksplicitno postavi odgovornost za zagotavljanje človekovih pravic in OVSE norm. Isti člen pravi, da je skrb za človekove pravice odgovornost vseh udeležencev in ni izključna pravica posameznih držav;
- kot bistven element za tesnejše povezovanje v regiji izpostavlja vzpostavitev območja proste trgovine;

- delovna omizja so svojevrstna novost, ki še poudarjajo naravnost Pakta stabilnosti k dialogu in regionalnemu pristopu k reševanju problemov. Omizja skupaj tvorijo trikotnik, ki vodijo v evropeizacijo območja;
- poleg političnih vprašanj naslavlja in izvaja tudi konkretne projekte, namenjene obnovi in izgradnji civilne družbe.

Pakt stabilnosti je pričel z delom 30. junija 1999 z vrhom v Sarajevu. Sarajevsko deklaracijo je takrat podpisalo 18 mednarodnih organizacij in 39 držav. Sarajevo je bilo kot mesto srečanja izbrano zaradi svoje zgodovinske vloge in zaradi simbolike, ki jo predstavlja na Balkanu. Sarajevo je simbol multikulture, multinacionalne in večverske skupnosti, ki temelji na sobivanju in spoštovanju (Sarajevo Summit Declaration 1999, točka 2).

Ključno sporočilo deklaracije je bilo, da gre za regionalen proces, ki bo temeljil na sodelovanju držav in drugih akterjev v regiji ob podpori širše mednarodne skupnosti. Namen je zagotoviti hitro in učinkovito demokratizacijo in odpraviti posledice konfliktov, ob tem pa vzpostaviti stabilno gospodarsko okolje in zagotoviti plurateralno družbo, v kateri bo zagotovljeno spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Poseben poudarek pa je bil dan tudi pripravam na priključevanju evro-atlantskim povezavam (Sarajevo Summit Declaration 1999, točki 5 in 6).

Države so se zavezale, da bodo stalno razvijale demokratične in gospodarske reforme in razvijale bilateralno in multilateralno sodelovanje z namenom integracije v širšo regijo. Že takrat pa se je pojavilo vprašanje sodelovanja Zvezne republike Jugoslavije. Glede vključitve so bila mnenja deljena. Po eni strani je šlo za pomembnega akterja, brez katerega ni bilo mogoče govoriti o stabilizaciji regije, po drugi strani pa je šlo za totalitarno urejeno državo, ki ni spoštovala mednarodnega prava in je veljala za ključnega krivca za vojno med državami bivše Jugoslavije. Sprejet je bil dogovor, da se Zvezna republika Jugoslavija lahko priključi k procesu, vendar šele, ko bo spoštovala mednarodno pravo in svoje obveznosti, Resolucije VS in celotno besedilo Pakta stabilnosti (Lajh 2002, 18–19).

Ključni cilji, ki jih definira deklaracija, so (Vukadinović 2002, 153–154):

- preseganje vojne, ki je pogoj za varno in stabilno družbo, ki temelji na bilateralnem in regionalnem sodelovanju,

- gradnja zrele in odgovorne demokratične družbe, ki spoštuje temeljne človekove pravice in svoboščine kot tudi socialne in politične pravice ter se zavzema za koncepte pravne države in skrbi za razvoj civilne družbe;
- vzpostavitev dobrih sosedskih odnosov, ki temeljijo na načelih Helsinške sklepne listine¹⁵ in vzajemnem spoštovanju;
- ohranitev etičnih in kulturnih razlik med in znotraj držav ter zagotavljanje pravic manjšin;
- oblikovanje stabilnega dinamičnega tržnega gospodarstva, ki temelji na regionalnem sodelovanju in povezovanju;
- boj proti organiziranemu kriminalu, korupciji in terorizmu;
- preprečevanje razseljevanja in preseljevanja zaradi obubožanosti;
- zagotovitev vrnitve beguncev na domove ter finančna pomoč regijam pri tem;
- zagotavljanje razmer, ki bodo omogočile priključitev v mednarodne politične, varnostne in gospodarske strukture.

Za zagotovitev zgornjih ciljev Pakt stabilnosti predvideva oblikovanje osrednjega regionalnega delovnega telesa za JVE. Deklaracija tudi definira tri ključna področja delovanja, ki služijo kot temeljna področja, na podlagi katerih so oblikovana delovna omizja:

- demokracija in človekove pravice;
- gospodarski razvoj in sodelovanje;
- varnostna vprašanja.

V vseh naštetih telesih so imeli možnost sodelovati vsi udeleženci Pakta stabilnosti. V petem poglavju je poudarjena vloga globalnih in regionalnih mednarodnih organizacij, v šestem pa funkcija in vloga predhodnih spodbud na tem področju (Royaumont, SECI idr.) (Vukadinović 2002, 154–155).

Pakt stabilnosti je bil zasnovan kot razvejana kompleksna struktura z Regionalnim delovnim omizjem na čelu, ki mu predseduje posebni koordinator Pakta stabilnosti. Posebni koordinator in urad posebnega koordinatorja delujeta znotraj tretjega stebra EU – Skupna zunanja in varnostna politika. Naloga je predvsem politična in skrbi za koordinacijo že obstoječih in načrtovanih

¹⁵ Helsinška sklepna listina o varnosti in sodelovanju v Evropi je sporazum, sprejet na zasedanju v Helsinkih med 30. julijem in 1. avgustom 1975. Je temeljni dokument in politična podlaga za delovanje OVSE.

aktivnosti v regiji. Ni pa neposredno vključen v oblikovanje in implementacijo in financiranje posameznih projektov (Lajh 2000, 24).

Avtor nadalje navaja (Lajh 2002, 22–25), da so bila nadalje ustanovljena tri delovna omizja za pokrivanje ključnih točk. Delovna omizja se naprej delijo v skupaj 29 pod-omizji. Delovna omizja so tako najbolj aktivne strukture znotraj Pakta stabilnosti, saj skrbijo za identifikacijo prednostnih področij in načrtovanje ter implementacijo posameznih projektov.

Projekte sicer lahko predlagajo vsi akterji znotraj Pakta stabilnosti, nato pa se posredujejo delovnim skupinam, ki projekte vrednotijo ter posredujejo na donatorske konference. Delovne skupine imajo tako edine pravico prelagati projekte v dejansko implementacijo. Od tam naprej pa je odločitev v rokah donatorjev, ali bodo nek projekt podprli. Tako veliko vlogo igra tudi lobiranje in interesi donatorjev, saj se je pogosto dogajalo, da so sredstva dobili nižje ovrednoteni projekti s širšo neformalno podporo (Lajh 2002, 27–29).

Demokratizacija in človekove pravice

Gre za najbolj kompleksno področje z najtežje merljivimi rezultati in dolgoročnimi cilji.

Ključne točke so bile (Lajh 2002, 25):

- promocija človekovih pravic s poudarkom na pravicah narodnih manjšin;
- svobodni in neodvisni mediji;
- izgradnja civilne družbe;
- uveljavitev vladavine prava in pravne države;
- učinkovita administracija;
- vzpostavitev mejnega režima;
- vrnitev beguncev.

Gospodarska obnova in razvoj

Ključno za gospodarski razvoj je vzpostavitev poslovnega okolja in odpiranje novih delovnih mest. Ravno tako je potrebno zagotoviti razširitev ekonomskih odnosov tako znotraj regije kakor tudi v EU in Svetovni trgovinski organizaciji (Grizold in dr. 2000, 9).

Ključne točke so bile (Škoda 2000, 48):

- kreiranje institucij tržnega gospodarstva;

- oblikovanje in promocija proste trgovine;
- obmejno sodelovanje;
- vzpostavitev monetarnega in fiskalnega sistema;
- obnova ključne infrastrukture;
- promocija zasebnih iniciativ;
- razvoj in obnova kmetijstva ter ohranjanje podeželja;
- privabljanje tujih investicij;
- skrb za okolje.

Varnost

Delovno omizje za varnostna vprašanja ima za ključno nalogo zagotoviti civilni nadzor nad oboroženimi silami ter omejitev delovanja terorističnih skupin in organiziranega kriminala (Grizold in dr. 2000, 9).

Ključne točke:

- vprašanje migracij;
- pravosodje in notranje zadeve oziroma policija;
- boj proti organiziranemu kriminalu, korupciji in terorizmu;
- omejevanje trgovine z ljudmi;
- ravnanje z čezmejnimi okoljskimi nevarnostmi;
- nadzor nad oboroževanjem v skladu z Daytonskim sporazumom.

V četrti točki deklaracije je direkten nagovor ZRJ, naj prekine z agresijo na Kosovu, in poziv državljanom ZRJ, naj sprejmejo demokratična načela in sodelujejo v regionalni obnovi v skladu z načeli Pakta stabilnosti (Sarajevo Summit Declaration 1999, točka 7).

Dejansko izvajanje se je pričelo z ustanovnim zasedanjem regionalnega delovnega omizja za JVE, ki je potekalo 16. septembra 1999 v Bruslju. Namen zasedanja je bil določiti načrt dela in delovanja vsakega od delovnih omizij.

Kljub temu, da Pakt stabilnosti v osnovi ni bil mišljen kot fundacija, je v obdobju od leta 2000 do 2008 zagotovil sredstva za projekte v svojem okviru. Že marca 2000 je bila organizirana

donatorska konferenca, s katero so zbrali sredstva za 244 t.i. hitrih začetnih projektov.¹⁶ Na prvi donatorski konferenci je bilo skupno zbranih 5,1 milijarde dolarjev sredstev za obdobje od 2000 do 2003. Slovenija je prispevala okrog 3 milijone dolarjev (Škoda 2000, 48–51).

V roku enega leta je bilo realizirani 82 % načrtovanih projektov, kar je za novoustanovljeno iniciativo velik uspeh. Zato je bila oktobra 2001 sklicana druga donatorska konferenca v Bukarešti. Sredstva, zbrana tukaj, so bila namenjena predvsem obnovi infrastrukture in reševanju vprašanja beguncev (Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo 2005a).

Ključni sistem delovanja je bil v tem, da udeleženci Pakta stabilnosti pripravijo predlog projekta, ki mora vključevati meddržavno sodelovanje in mora naslavljal konkreten problem v regiji. Predlogi se nato zberejo v Uradu posebnega koordinatorja, ki jih posreduje delovnim skupinam. Te imajo nalogo, da projekte ocenijo. Pri točkovanju pa se upošteva vnaprej pripravljene kriterije, ki vključujejo skladnost projekta z načrtom dela, skladnost s predvidenimi reformami, doprinos projekta k stabilizaciji regije, izvedljivost projekta ipd. Projekte se nato predstavi na donatorski konferenci, kjer se zbira sredstva za konkretno izvedbo projekta. Posebnost Pakta stabilnosti je, da ima glavno vlogo pri izbiri projekta donatorji, ki samo izberejo, za kateri projekt bodo namenili sredstva (intervju Bricelj 2011).

Da bi zagotovili kar se da smotrno porabo sredstev, so bili v okviru Pakta stabilnosti sprejeti kriteriji, na podlagi katerih so vrednotili posamezne projekte (Škoda 2000, 51–52):

- faza projekta, vsebina in ustreznost dokumentacije;
- ocena projekta z ustreznimi mednarodnimi inštituti;
- sektorska umestitev projekta ter skladnost s širšimi makroekonomskimi cilji;
- prispevek projekta k regionalnem razvoju in območje, ki ga projekt obsega;
- uresničljivost projekta in realnost ciljev.

Reakcije na Pakt stabilnosti so bile po pričakovanjih zelo različne. Najostrejši kritik je bila Srbija oziroma Jugoslavija pod Miloševićevim režimom. V Paktu stabilnosti so videli nov način, kako osamiti in izolirati Srbijo. So pa sporazum pozdravili v vrstah opozicije in v Črni gori. Hrvaška je sporazumu nasprotovala, ker so že v Ustavo v 141. členu vključili dikcijo, ki prepoveduje sprožitev postopka združevanja Republike Hrvaške z drugimi državami, če bi takšna zveza

¹⁶ Gre za projekte, ki naj bi se začeli izvajati najkasneje v enem letu.

vodila ali lahko vodila k obnovitvi jugoslovanske države oziroma balkanske državne skupnosti v katerikoli obliki (Ustava Republike Hrvaške). Ob tem pa so videli tudi grožnjo suverenosti (Vukadinović 2002, 157–159). Do sporazuma je bila kritična tudi Madžarska, ki je zavračala povezovanje svoje države z regijo, ker je v tem videla oviro na poti v EU. Tako Washington kot Bruselj sta zagotavljala, da zaradi sodelovanja v Paktu stabilnosti ne bo prišlo do zamud, temveč je njihovo sodelovanje pravzaprav pogoj, da se bo proces priključevanja EU in NATO lahko nadaljeval. Podobno je tudi v Sloveniji, s strani ameriške administracije prišlo do močnega pritiska na Ministrstvo za zunanje zadeve in Vlado RS, da se podpre regionalno sodelovanje preko Pakta stabilnosti na primeru oblikovana ISRBC (intervju Bricelj 2011).

Da bi premostil zgornje kritike in dosegel želene rezultate, je Pakt stabilnosti moral v prvi vrsti pokazati, da ne posega in ne znižuje suverenosti držav in da ima za končni cilj omogočiti državam vstop v EU. Ključen kriterij uspeha Pakta stabilnosti je tako, v kakšni meri bo omogočil državam v regiji, da kljub Hladni vojni in konfliktom, ki so ji sledili, ujamejo korak z EU (Vukadinović 2002, 162–163).

Po osmih letih delovanja je Pakt stabilnosti dosegel točko, v kateri je bilo potrebno ponovno ovrednotiti situacijo in prilagoditi delovanje razmeram v letu 2007. Ker je bila v tem času regija precej bolj razvita in varna, je prišlo do premika z makro vprašanj, s katerimi se je ukvarjal Pakt stabilnosti, na mikro težave posameznih držav in regije. Ravno tako so države v regiji pokazale, da so proces sedaj sposobne voditi same, zato je prišlo do oblikovanja Regionalnega sveta za sodelovanje (*Regional Co-Operation Council*). Nova organizacija ima sedež v Sarajevu, mesto sekretarja pa je kot prvi prevzel Hido Bisević, bivši državni sekretar na hrvaškem zunanjem ministrstvu. S tem je Pakt stabilnosti zaključil svoje delovanje (Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo 2008).

V okviru moje magistrske naloge je razumevanja Pakta stabilnosti pomembno predvsem zato, ker postavlja institucionalno okolje, v katerem je prišlo do oblikovanja iniciative za sodelovanje, na področje Savskega bazena, o čemer bo govora v 7. poglavju. Pri tem je pomembno razumeti, da je Pakt stabilnosti nastal na podlagi večletnih izkušenj mednarodne skupnosti z izjemno raznoliko multikulturno regijo in da je dal pozitivne rezultate na področju, kjer je številnim podobnim iniciativam spodletelo.

6 Okvirni sporazum o Savskem bazenu

6.1 Nastanek

Reka Sava predstavlja ključen vodostaj tako v subregiji Zahodnega Balkana kot v širšem porečju Donave, saj v porečje Donave prispeva kar 25 % vode in tvori drugo največjo subregijo znotraj Donavskega bazena. Reka je že v Jugoslaviji imela velik gospodarski, sociološki in okoljski pomen, obenem pa predstavlja velik potencial tako na področju transporta kot energetike in turizma. Zaradi nevarnosti tako poplav kot suše se tu zahteva posebno upravljanje (Komatina 2011a, 1).

Politične razmere v Jugoslaviji, ki sem jih opisal v predhodnih poglavjih, so tako največjo reko skupne države spremenile v mednarodno reko, ki teče skozi štiri suverene države. To je odprlo številna nova vprašanja o čezmejnem upravljanju s porečjem. V času oboroženega konflikta je praktično v celoti zamrla uporaba reke za namene transporta in plovbe, zato je nastala ideja, da se v okviru Pakta stabilnosti izoblikuje projekt, ki bi omogočil ponovno uporabo reke. To je bilo ob koncu devetdesetih še toliko bolj pomembno vprašanje, ker so bile v regiji uničene ali zaminirane številne ceste. Upravljanje s porečjem je predstavljalo dovolj nekonfliktno področje, kjer so predvsem Hrvaška, BiH in Srbija imele svoj skupni interes (intervju Karkin 2011). Znotraj Evrope se je ravno oblikovala Okvirna direktiva o vodah,¹⁷ ki je kot osnovni gradnik postavila subregionalno sodelovanje. Na ta način je v zgodbo vstopila tudi Slovenija.

Bricelj je v intervjuju pojasnil, da je bila zunanja politika RS do Balkana zelo zadržana, saj se je na vseh področjih izpostavljalo predvsem priključevanje EU. Zato Slovenija v začetni fazi ni sodelovala in se je procesu priključila leta 2000 na podlagi pritiska ZDA in EU. Bricelj opisuje, da je do takrat vejal strogo stališče, da Slovenije Pakt stabilnosti in Balkan ne zanima, ker je Slovenija moderna evropska država, ki z Balkanom nima skupnih točk (intervju Bricelj 2011).

Na eni strani je tako obstajal interes mednarodne skupnosti, ki je v regiji želela spodbuditi sodelovanje, obenem pa je subregionalno povezovanje sovpadalo s splošnimi smernicami EU. Pristop EU je eden od ciljev za regijo, kot smo videli v prejšnjih poglavjih. Po drugi strani pa je bilo državam članicam v interesu sodelovati na tem področju. To jim je namreč omogočalo, da se soočijo s skupnim problemom, obenem pa vsaj na enem področju postavijo temelje za

¹⁷ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike.

približevanje EU. Sama vprašanja upravljanja s porečjem pa vsaj na videz ne nosijo velike politične konotacije in ne posegajo v konfliktno teme.

Osnovna ideja je bila vzpostavitev režima za plovbo, s pogajanjem za pripravo sporazuma pa so pričeli že leta 2000. Slovenija se je celotni zgodbi priključila s polletno zamudo, ker kot sem že omenil, v zunanji politiki RS ni bilo interesa po sodelovanju. Bricelj, kot predstavnik, je v samem konceptu videl dosti več kot samo plovbo in je svoj koncept integriranega upravljanja predstavil takratnemu posebnemu koordinatorju Pakta stabilnosti Bodu Hombachu in predsedujočemu delovnemu omizju za gospodarsko obnovo in razvoj Bernardou Snoyu. Ideja je bila pozitivno sprejeta in na sestanku Mednarodne delovne skupine za revitalizacijo in razvoj bazena reke Save je Bricelj prevzel vodenje podskupine za pripravo akcijskega načrta na področju revitalizacije Save. Poleg savskih držav so na sestanku sodelovali še ICPDR, ZDA in predstavniki Pakta stabilnosti. S tem je bila formalno odprta pot za oblikovanje OSSB. Kljub temu pa znotraj MZZ sporazuma niso resno obravnavali in se je do njega večino časa vedel precej mačehovsko (intervju Bricelj 2011).

Bricelj je kot osnovo za širitev pristojnosti znotraj podskupine za pripravo akcijskega načrta na področju revitalizacije Save kot prioriteta področja določil tiste okoljske vsebine, ki jih ureja tudi ICPDR ter predvideva Okvirna direktiva o vodah. S tem je postavil temelje, ki so omogočali kompatibilnost načrtovanega projekta z že obstoječimi mednarodnimi akterji, kot sta prej omenjena ICPDR in EU. Rezultat prve delavnice na to temo je že prinesel konsenz o okoljskih temah, ki so sprejemljive za vse države in se odražajo tudi v končni verziji sporazuma (Bricelj 2002).

V letu 2002 je sledila serija sestankov, na katerih je bilo potrebno uskladiti številne vidike. Še največ dela je bilo s finančno vsebino in pa samim naborom pristojnosti, ki jih bo komisija sprejela. Na sestanku, ki je v Stubičkih Toplicah potekal od 24. do 27. septembra 2002, je bilo dokončno sklenjeno, da bo komisija imela pristojnosti ne samo na področju plovnosti, ampak tudi pri okoljskih vprašanjih. Podan je bil tudi predlog, da bi države članice za prvo leto delovanja komisije namenile 107.500 evrov (Pakt stabilnosti 2002b).

Po podpisu OSSB 3. decembra 2002 v Kranjski Gori je znatno količino dela opravila Začasna ISRBC – začasni skupni organ, ki je bil ustanovljen na konferenci zainteresiranih pogodbenic

Savske pobude, ki je potekala 12. marca 2003 v Bruslju. Začasna ISRBC je bila ustanovljena z namenom, da bi pripravila vse potrebno za ustanovitev stalne ISRBC ob pričetku veljavnosti OSSB (intervju Komatina 2011b).

Na isti konferenci so bili predstavljeni dosežki vseh treh podskupin za pripravo akcijskega načrta za revitalizacijo Savskega bazena. V okviru podskupine za integralno upravljanje z vodami in okoljem reke Save so bili predstavljeni tudi projekti, ki jih je Bricelj ob pomoči Snoya uspel uvrstiti v program dela ICPDR pod imenom Projekt Savski bazen in s tem omogočil delno sofinanciranje tudi preko Programa za razvoj OZN – Globalni okoljski inštrumenti (*UN Developement Programme – Global Environment Facility – UNDP – GEF*). Na donatorski konferenci se je Nizozemska zavezala, da bo do začetka delovanja stalne Savske komisije tehnično in finančno podprla omenjene projekte v višini 500.000 evrov. Predstavnik nizozemske vlade Henk Zigstra je pojasnil, da ima Nizozemska veliko izkušenj pri sodelovanju v Komisiji za Ren in da so te izkušnje pripravljeni deliti. Ključna dodana vrednost je bila v tem, da so bili projekti v celoti kompatibilni z Okvirno direktivo o vodah (Ministrstvo za okolje in prostor 2003b).

S strani udeležencev so bili akcijski načrti in projekti, ki so jih predstavljali, odlično sprejeti. Murphey in EU Generalni direktorat za okolje sta za Projekt Savski bazen obljubila 2,3 milijone evrov prek programa CARDS, predstavnica Svetovne banke Margaret Thalwith je pojasnila, da bodo kljub temu, da Svetovna banka ne kreditira regionalnih spodbud, na izrecno željo držav članic, podprli projekte Savske komisije, če bodo države na regionalnem nivoju usklajene (Ministrstvo za okolje in prostor 2003b).

V začetku se je v slovenskem jeziku v delovnih gradivih za ISRBC uporabljal izraz Komisija za izvajanje okvirnega sporazuma o savskem bazenu oziroma Začasna komisija za izvajanja Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu, ki vsebinsko povzema ključno nalogo komisije. Z večjo prepoznavnostjo Savske komisije se je uveljavil izraz, ki ga definira tudi OSSB in sicer Mednarodna komisija za Savski Bazen.

V letu 2003 je bilo tako sklicanih več zasedanj začasne Savske komisije, kjer so dorekli vprašanja glede proračuna, oblikovanja sekretariata in priprave pravilnikov, ki so nujni za delovanje Komisije. V tej fazi se je, kot bom natančneje razložil v naslednjem podpoglavju, pri

zagotavljanju administrativnih kapacitet, potrebnih za delovanje začasne komisije, kot neprecenljiva, pokazala pomoč Pakta stabilnosti (intervju Bricelj 2011).

V prihodnjih letih so vse pogodbenice ratificirale OSSB, tako da je vstopil v veljavo 29. decembra 2004. Prvo ustavno zasedanje Savske komisije je potekalo 27. junija 2005. Že v prvih šestih mesecih delovanja pa je bilo sklicanih in izpeljanih pet izrednih sej. Januarja 2006 je stalni sekretariat Savske komisije pričel z delom. Prvo srečanje pogodbenic na ministrski ravni je bilo v skladu s sporazumov leta 2007 v Zagrebu, drugo leta 2009 v Beogradu in tretje pa na Brdu pri Kranju 2011 (Komatina 2012, 7–8).

Časovnica Savske pobude:

- | | |
|--|---------------------------------|
| - začetek pobude: | Brčko, junij 2001 |
| - podpis Pisma o nameri o sodelovanju: | Brčko, 29. november 2001 |
| - podpis OSSB: | Kranjska Gora, 3. december 2002 |
| - ustanovitev začasne ISRBC: | Bruselj, 12. marec 2003 |
| - ratificiranje OSSB: | Ljubljana, 29. december 2004 |
| - ustanovitev ISCBR | Zagreb, 27.–29. junij 2005 |
| - ustanovitev sekretariata: | Zagreb, 9. januar 2006 |

(Mednarodna komisija za savski bazen)

Pri delitvi obveznosti je pomembno poudariti, da sta ISRBC in sekretariat finančno neodvisna od zunanjih akterjev, saj denar za delovanje prispevajo vse države članice. Ravno tako so znotraj regije ostali vsi pomembni elementi komisije in sekretariata. Sekretariat ima sedež v Zagrebu, medtem ko je sam sporazum deponiran v Ljubljani. Srbija je dobila prvega sekretarja, BiH pa prvega predsednika komisije. Slednje je bilo tudi posledica sreče, saj se je prvo predsedstvo v skladu s statutom dejansko določilo z žrebom. Za takšno delitev so se dogovorili predvsem zato, ker sta bili Slovenija in Hrvaška edini državi, finančno dovolj močni, da sta lahko zagotovili nemoten zagon sekretariata (intervju Karkin 2011).

Deponiranje sporazuma je pripadlo RS, in sicer po spletu naključij, saj je bilo predvideno, da bo depozitar sporazuma OZN. Vendar pa je prišlo do napake v komunikaciji in OZN je zavrnila deponiranje, ker ni bilo izdanega predčasnega soglasja. Ker je bil sporazum že podpisan, so sprejeli odločitev, da se spremeni 33. člen OSSB in se deponiranje prenese na RS. S tem je to

postal prvi sporazum med državami bivše Jugoslavije, ki je v eni od njih tudi deponiran. Tako je na videz nedolžna administrativna napaka dodala težo celotni zgodbi (intervju Bricelj 2011).

Še največ zapletov je bilo pri določitvi sedeža komisije, saj sta tako Slovenija kot Hrvaška izrazili interes in je trajalo skoraj leto dni, preden je bila dosežena odločitev. Slovenija je sicer izrazila interes o sedežu, vendar pa s strani MZZ ni bilo prave podpore oziroma le-te niso uspešno artikulirali. Idejo o sedežu Savske komisije je zagovarjal predvsem takratni minister za okolje, prostor in energetiko Janez Kopač, ki je na seji Vlade RS 20. februarja 2003 dosegel formalno potrditev, da se Slovenija zavzema za pridobitev sedeža. Vendar pa je bila Hrvaška, kot sta mi predstavila Karkin in Bricelj (intervjuja 2011) in tudi kot izhaja iz Depeše misije RS pri EU z dne 26. marca 2003, na tem področju politično precej bolj aktivna in je tako tudi dosegla, da je sedež Savske komisije v Zagrebu. Takrat so bili v igri sedeži za štiri regionalne pobude, ki so bili vsi namenjeni za države v regiji. Hrvaška je z ostalimi državami uspela doseči kompromise, da so jo podprle pri njenem predlogu (intervjuja Karkin 2011 in Bricelj 2011, Misija Republike Slovenije pri Evropski uniji 2003).

S strani mednarodne skupnosti so bili že od donatorske konference marca 2003, ko je bila ustanovljen začasna ISRBC, močni pritiski naj države uredijo vprašanje sedeža. Tako so predstavniki Agencije ZDA za mednarodni razvoj (*United States Agency for International Development* – USAID) – Carl Mitschell, predstavniki Evropske banke za obnovo in razvoj in predstavnik Evropske investicijske banke jasno poudarili, da ne bodo financirali projektov, dokler takšna osnovna stvar, kot je lokacija sedeža, ne bo razrešena (Ministrstvo za okolje in prostor 2003b).

Hrvaška je 2. novembra 2005 dokončno podpisala Sporazum o sedežu ISRBC z delegacijo Savske komisije, na podlagi česar se je lahko začelo oblikovanje sekretariata, in sprejet je bil sklep o razpisu za sekretarja in sedem uradnikov. Sloveniji sta s tem razpisom pripadli dve delovni mesti (Ministrstvo za okolje in prostor 2006a in Ministrstvo za okolje in prostor 2006c)

S tem je bil postopek oblikovanja Savske komisije in sekretariata zaključen in tako je v začetku leta 2006 sekretariat pričel z opravljanjem v statutu določenih nalog.

Oblikovanje komisije v luči RS

Dokončna odločitev, da Slovenija pristopi k OSSB, je bila sprejeta na 79. redni seji Vlade RS dne 20. junija 2002 (sklep št. 903-205/2002-1). Podpisnik za Slovenijo je bil takratni zunanji minister Dimitrij Rupel. Glede na delo, ki ga je Bricelj opravil v pripravljalnem času, je bilo edino smiselno, da se kot člana komisije v imenu RS imenuje njega. Zaradi pomembne vloge MZZ je bil za namestnika člana imenovan Aleksander Čičerov, Sektor za mednarodno pravo, Ministrstvo za zunanje zadeve (Vlada Republike Slovenije 2005).

V okviru oblikovanja je znotraj RS prišlo tudi do zapletov, ki so bili povezani predvsem z neodzivnostjo posameznih ministrstev. Omenil sem že zadržanost MZZ, ki pa je svoje stališče pod pritiskom mednarodne skupnosti in v luči priključevanja spremenilo. Z imenovanjem Čičerova je tako MZZ formalno podprl oblikovanje Savske komisije in njeno delovanje. Že pred podpisom je nestrinjanje s sporazumom izrazilo tudi Ministrstvo za promet. Z njihovega stališča oblikovanje mednarodne organizacije s stalnim sekretariatom ni bilo smiselno, ker so v ISRBC videli podvajanje dela Donavske komisije. Plovba kot takšna pa v luči prometnih povezav za Slovenijo nima pomena (Ministrstvo za promet – Presečnik, Jakob 2002).

Za doseganje boljšega sodelovanja znotraj organov v RS je bila zato leta 2006 ustanovljena Medresorska delovna skupina za uresničevanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu na delu Savskega bazena na slovenskem ozemlju. Prva seja je bila 5. decembra 2006. V okviru tega so bili sprejeti še nekateri proceduralni sklepi o delovanju Medresorske delovne skupine. Nadalje so v okviru te seje sprejeli sklep o boljši komunikaciji in izmenjavi informacij med člani komisije za OSSB in Medresorsko delovno skupino (MDSK).

Drugič se je MDSK sestala 23. januarja 2007. Ključna tema sestanka je bila obravnava sklepov Vlade o izgradnji Hidroelektrarne (HE) verige na Savi ter zagotavljanje plovnosti reke Save v Sloveniji. Izpostavljeno je bilo, da je ravno plovba eden od temeljev OSSB in da ima Slovenija kot depozitarka dolžnost pa tudi pravico, da zagotavlja plovnost na spodnji Savi. Predlog MDSK je bila plovnost najmanj preko prve HE (HE Mokrice) do največ Krškega.

Delovna skupina se sestaja enkrat do dvakrat letno in v okviru svojega delovanja opravlja predvsem funkcijo prenosa informacij s Komisije za OSSB na posamezne državne in nedržavne organe. Pomembna je predvsem z vidika implementacije odločitev Komisije za OSSB, ki so za RS pravno zavezujoči.

Zaradi relativno majhnega pomena plovnosti reke Save v Sloveniji, Ministrstvo za promet te tematike ni preveč resno obravnavalo in kljub več dogovorom v okviru MDSK ni prišlo do končne odločitve glede plovnosti reke Save v Sloveniji. Ravno tako Slovenija edina ni podpisala Skupne izjave o sodelovanju, obnovi in razvoju plovbe na reki Savi, kar je bilo v pristojnosti Ministrstva za promet. Vse ostale države so izjavo podpisale že na samem sestanku prometnih ministrov 13. decembra 2005. Do podpisa je prišlo šele ob intervenciji tako MZZ kot MOP (Ministrstvo za okolje in prostor 2006a in Ministrstvo za okolje in prostor 2006b).

ISRBC tako v okviru RS ni dosegla potenciala, saj bi ob večji angažiranosti MZZ lahko iz procesa iztržili več. Predvsem pri vprašanju glede sedeža bi Slovenija ob konkretni usmeritvi MZZ lahko izrazito pridobila na pomenu pri poznavanju temeljnih razvojnih potreb v regiji, saj vodni in obvodni svet Savskega bazena predstavlja največji neizkoriščen vodni razvojni potencial v Evropi in si izboljšala položaj v odnosu tako do mednarodne skupnosti kot do regije. S sekretariatom bi pridobila tudi možnost večjega vplivanja na plovnost, čeprav Sava v RS nima velikega plovnega potenciala. Nezanemarljiva pa ne bi bila niti vloga Savske komisije v reševanju bilateralnih vodno-energetskih vprašanj pri izgradnji spodnje savske verige HE. Kot že omenjeno, pa znotraj MZZ in Ministrstva za promet ta potencial ni bil v celoti prepoznan (intervju Bricelj 2011).

6.2 Vloga Pakta stabilnosti

Pakt stabilnosti je v prvi vrsti zagotavljal organizacijsko, logistično in administrativno podporo procesu oblikovanja Savske komisije. Tako so prvi sestanki potekali v okrožju Brčko, ki je bilo pod nadzorom najprej IFOR in kasneje SFOR. V okviru tega so bili predstavnikom držav dani na voljo vsi inštrumenti, ki so jih potrebovali pri svojem delu. Na voljo so imeli tako nevtralno območje kot tudi vse tehnične pripomočke in administrativno podporo, ki so jo potrebovali. Predstavniki Pakta stabilnosti ter posameznih držav so pri pogajanjih o oblikovanju Savske komisije sodelovali kot opazovalci. Bricelj (intervju 2011) je kot eno ključnih oblik pomoči izpostavil prevajalce. Kljub nekdanji skupni državi je obstajal interes po uporabi "uradnih" jezikov posameznih držav, a je bilo še posebej nerodno v primeru BiH, kjer so več ur porabili že za to, da so se opredelili, kateri so sploh uradni jeziki. Na koncu je bilo tako uradnih jezikov Savske komisije kar šest, kar velja tudi danes. Je pa prišlo v do dveh pomembnih sprememb, ki so bistveno olajšale delo komisije. Prvi preboj je na sestanku v Brčkem dosegel Bricelj s tem, da se namesto prevajanja sporazumevajo vsak v svojem jeziku in tako omogočijo hitrejše delo. Ideja je doživela pozitiven sprejem in od takrat velja, da vsak predstavnik govori v svojem jeziku, pri

čemer se ga ne prevaja. Bricelj (intervju 2011) še navaja, da so do omenjenega predloga bili zelo skeptični opazovalci s strani Pakta stabilnosti. Tako so vse do podpisa pogodbe 2004 in začetka delovanja začasne komisije na sestankih sedeli tudi prevajalci, ki pa razen v angleščino, niso prevajali.

Drug pomembni preboj pa je nastal kasneje, ko se je zaradi narave dela in mednarodne komponente pri vsakodnevnem delu začel uporabljati angleški jezik. Še vedno pa se vse pomembnejše dokumente prevaja v vseh šest jezikov, kar povzroča tudi precejšnje finančno breme (intervju Komatina 2011b).

Tudi takrat je takšno prevajanje pomenilo finančno obremenitev, ki jo posamezne države članice ne bi želele nositi. Tako je prevajanje, pa tudi ostalo administrativno in tehnično pomoč, v celoti prevzel Pakt stabilnosti. Bricelj (intervju 2011) navaja, da so bili v začetni fazi edini stroški Republike Slovenije dnevnice in potni stroški.

Tudi ko je po letu 2004 začela z delovanjem začasna ISRBC, je vlogo začasnega sekretariata prevzela izpostava REC, ki je svoje storitve začasnemu sekretariatu nudila brezplačno. REC pa je seveda užival močno podporo ZDA (intervju Bricelj 2011).

Če ni mogoče govoriti o neposredni vključenosti ZDA v delovanje ISRBC, pa so po diplomatski poti več kot enkrat intervenirali, ko se je pojavila prepreka ob delovanju ISRBC. Bricelj je pojasnil, da je bil takrat zunanji minister Rupel, leta 2002 s strani veleposlanika ZDA, vabljen na razgovor o bolj aktivni vključenosti Slovenije v okviru Pakta stabilnosti za JVE. Do tega sestanka je MZZ zagovarjal stališče, da povezovanje z Balkanom meče slabo luč na skorajšnji pristop Slovenije EU. Bricelj opisuje, da se je po tem sestanku zgodil preobrat in je MZZ bolj aktivno pristopilo k oblikovanju OSSB. Leto dni kasneje je tako lahko prišlo do podpisa OSSB (intervju Bricelj 2011).

Podobna zgodba se je odvila v odnosu do ICPDR. Takratni predsedujoči Bendow v oblikovanju Savske komisije ni videl dodane vrednosti, sploh ker je zagovarjal stališče, da subregionalno povezovanje zgolj ovira regionalni pristop in kot takšno ni zaželeno. Iz elektronske pošte, ki jo je Briclju poslal Bendow 2. avgusta 2002, je tako razvidno, da ICPDR sicer spremlja proces, ne vidi pa v njem dodane vrednosti (Bendow 2002).

Zato Bricelj kljub več poskusom ni uspel vzpostaviti sodelovanja med ICPDR kot regionalno in nastajajočo Savsko komisijo kot subregionalno organizacijo. Bendow je poudarjal, da je funkcija ICPDR predvsem horizontalno delovanje in da se z vertikalnimi vsebinami (porečja) ne želijo ukvarjati. Zato je bil na pobudo Snoya 19. februarja 2003 sklican sestanek na sedežu ICPDR, ki so se ga poleg Snoya udeležili še Bendow z ICPDR, Martignago s SECI, Brown, veleposlanik ZDA v Avstriji, Brinkerjeva, veleposlanica ZDA na Madžarskem, Bricelj z MOP, Brunčkova z MZZ in predstavnik nizozemske vlade. Bricelj je v skladu z dogovorom s Snoyem predstavil koncept in pomen Savske komisije v okviru Okvirne direktive o vodah in izpostavil vlogo ICPDR kot koordinatorja aktivnosti v celotnem porečju, kot nalaga Konvencija o sodelovanju pri varstvu reke Donave. Sodelovanje z ICPDR je bilo leta 2003, ko še ni deloval sekretariat ISRBC, ključnega pomena za pozicioniranje in obstoj Savske komisije. Na omenjenem sestanku so nato stališče Savske komisije in Briclja odločno podprli tako Snoya kot oba veleposlanika in predstavnica SECI. Sestanek se je zaključil s sklepom, da ICPDR v svoj program rednih aktivnosti vključi šest projektov, ki jih predlaga ISRBC pod skupnim naslovom Projekt Savskega bazena. Ta paket pa je postal tudi vsebinsko jedro za donatorsko konferenco v Brčkem 12. marca 2003 (Ministrstvo za okolje in prostor 2003a).

ICPDR je postal pomemben partner ISRBC in je omogočil razvoj koncepta subregionalnega pristopa k upravljanju s porečji, kar vključuje tudi Okvirna direktiva o vodah. Iz elektronske pošte, ki jo je Briclju poslal Bendow 2. avgusta 2002, je tako jasno razvidna podpora procesu oblikovanja Savske komisije in predlog oblikovanja posebne delovne skupine, ki bo proces spremljala in pomagala pri oblikovanju končne verzije sporazuma (Bendow 2002).

Dodatno vlogo je imel Pakt stabilnosti tudi v konceptu obveščanja in predstavljanja projektov širši javnosti. Tako so vzporedno z oblikovanjem OSSB izvedli več javnih debat, na katerih so zainteresirani strokovni in laični javnosti predstavili idejo oblikovanja Savske komisije. Ključna točka, na kateri so promovirali idejo, je bila v tem, da gre za proces, ki je nastal in je v celoti voden s strani držav članic (intervju Bricelj 2011).

Tako sta kljub temu, da je bil sam proces v rokah držav članic, podporo v ozadju zagotavljala tako Pakt stabilnosti kot ZDA, ki so strmeli k dolgoročni stabilizaciji regije in preprečitvi nadaljnjih konfliktov.

6.3 Naloge in funkcija

Osnovna ideja ISRBC je čezmejno sodelovanje v okviru trajnostnega razvoja v regiji, ki temelji na naslednjih načelih:

- suverena enakost, ozemeljska celovitost, vzajemna pomoč ter dobra vera;
- vzajemno spoštovanje državne zakonodaje, institucij in organizacij;
- sodelovanje v skladu z evropskimi direktivami kot npr. Okvirna direktiva o vodah (*Water Framework Directive*) in Poplavna direktiva;
- redno izmenjavanje informacij v porečju v zvezi z: vodnim režimom, režimom plovbe, zakonodajo, organizacijskimi strukturami ter upravnimi in tehničnimi praksami;
- sodelovanje z ostalimi mednarodnimi organizacijami, kot so npr. ICPDR, Donavska komisija, Gospodarska komisija OZN za Evropo (*United Nations Economic Commission for Europe*) ter institucije EU;
- razumna in pravična uporaba vode;
- zagotavljanje neoporečnosti vodnega režima v porečju;
- zmanjšanje čezmejnih vplivov, ki jih povzročajo gospodarske in druge dejavnosti v državah pogodbenicah.

(intervju Komatina 2011b).

Pravni okvir za delovanje je Okvirni sporazum o Savskem bazenu, ki v drugem členu za osnovne cilje postavlja vzpostavitev sistema plovnosti po reki Savi in njenih pritokih, vzpostavljanju trajnostnega upravljanja z vodami v porečju in sprejetje ukrepov za preprečevanje in omejevanje nesreč ter njihovih posledic (Okvirni sporazum o Savskem bazenu, 2. člen).

ISRBC je unikatna tudi zato, ker gre za edino mednarodno telo, ki v celoti upravlja z enim porečjem. Na Donavi je poleg ICPDR, ki srbi za okoljski vidik, tudi ločena komisija, ki obravnava plovbo. Dodatni pravni akti do 2011 pa so še: Protokol o načinu plovbe, ki je v veljavo stopil 2004, Protokol o preprečevanju onesnaženja zaradi plovbe, ki je bil sprejet leta 2009 in je v postopku ratifikacije in Protokol o zaščiti pred poplavami, ki je bil sprejet leta 2010 in je v postopku ratifikacije. Poleg naštetih so v pripravi še Protokol o izrednih situacijah, Protokol o upravljanju s sedimenti in Protokol o čezmejnih vplivih (Komatina in Zlatić-Jugović 2010, 250).

V drugem delu sporazum definira osnovna načela, po katerih morajo delovati države, in jih zavezuje, da sodelujejo po načelu popolne enakosti, ozemeljske celovitosti, medsebojne koristi in zaupanja ter v skladu z Okvirno direktivo o vodah. Pri tem nalaga obveznost sodelovanja z mednarodnimi organizacijami (Donavska komisija, ICPDR, Ekonomska komisija OZN za Evropo in ustanovami EU) in nacionalnimi organi, ki so zadolženi za izvajanje nalog sporazuma. Sporazum tudi zavezuje države k načelu razumne in pravične uporabe vode in jim nalaga dolžnost, da pri uporabi vode na svojem območju sodelujejo z ostalimi državami članicami in storijo vse za preprečitev večje škode ali poslabšanja razmer v celotnem porečju (Okvirni sporazum o Savskem bazenu, 3.–9. člen).

Ključni del sporazuma je tretje poglavje, ki definira področja sodelovanja. Najbolj natančno je v 13. členu opredeljena plovba, na kateri je celoten sporazum zgrajen. Že v času nastanka OSSB je nastajal tudi spremljajoči Protokol o plovbi. Nadaljnji členi pa kot področja sodelovanja predstavijo še trajnostno upravljanje s porečjem, pripravo Načrta upravljanja Savskega bazena (*River Basin Management Plan*) in ukrepanje ob izrednih vplivih na vodni režim (Okvirni sporazum o Savskem bazenu, 10.–13. člen).

Iz navedenega je razvidno, da je ISRBC krepko preseгла osnovno idejo plovbe in je prerasla v celovit projekt upravljanja s porečjem. Z vidika magistrske naloge je pomembno, da tudi sedaj dela v okviru Savske komisije aktivno potekajo in presegajo tako vsebinski kot časovni mandat, ki ga je imela ustanovitev Savske komisije v okviru Pakta stabilnosti.

Delovanje komisije temelji na petih načinih sodelovanja. V prvi vrsti je to zasedanje pogodbenic, ki se vrši enkrat na dve leti. Na zasedanju se pregleda delovanje komisije, sprejemajo pa se tudi vse bistvene odločitve in protokoli. Drugi organ sodelovanja je ISRBC, ki skrbi za programske usmeritve in realizacijo strateških ciljev z zasedanja pogodbenic. V skladu z izvirno idejo OSSB lahko ISRBC sprejema tudi zavezujoče odločitve glede plovnosti po reki Savi in njenih pritokih. Vsaka država ima po enega člana in enega namestnika. Vse odločitve se sprejemajo soglasno (Komatina in Zlatič-Jugovič 2010, 251).

Statut Savske komisije dodatno določa, da ima Savska komisija predsednika, ki ima mandat tri leta, pri čemer je bil prvi predsedujoči Karkin iz BiH. Predsedujoči si sledijo po angleškem abecednem redu držav. Komisija se enkrat letno sestane na redni seji, po potrebi pa se lahko skliče tudi izredne ali dopisne seje. Statut tudi natančneje razdela pristojnosti Savske komisije,

pri čemer je bistveno, da lahko Savska komisija za države članice sprejema zavezujoče odločitve samo na področju plovbe. V statutu je določeno, da lahko opravlja tudi druge naloge in dolžnosti, ki ji jih zaupajo pogodbenice (Statut mednarodne komisije za Savski bazen, člen 1–5). S tem določilom so odprta vrata za sprejemanje zavezujočih sklepov tudi na področjih, ki jih bodo urejali novi protokoli. S tem je komisiji, kot že večkrat poudarjeno, dana trajna vloga v regiji in glede na unikatnost rešitve tudi velik vsebinski pomen.

Naslednji inštrument sodelovanja je sekretariat ISRBC, ki skrbi za opravljanje operativnih, upravnih in izvršilnih nalog. Sestavljajo ga sekretar in 8 uradnikov, ki skrbijo za tekoče opravljanje poslov in koordinacijo strokovnih skupin pri pripravi vsebinskih rešitev. Uradniki so državljani pogodbenic, ki so enakopravno zastopane. Izbere jih ISRBC v okviru javnih razpisov. Prvi sekretar Komatina je bil imenovan leta 2006 in mu 2014 teče drugi in hkrati zadnji mandat, ker ponovno imenovanje ni možno. Sekretar in uradniki kot zaposleni pri mednarodni organizaciji uživajo diplomatske bonitete in imunitete (Statut mednarodne komisije za Savski bazen, člen 7–11).

Zadnji organ ISRBC so strokovne skupine, ki so ali stalne ali *ad hoc*. Trenutno delujejo štiri stalne skupine, ki pokrivajo ključna področja sporazuma in se periodično sestajajo.

Stalna strokovna skupina za plovbo (PEG NAV) sodeluje pri pripravi in implementaciji projektov s področja plovbe na reki Savi v skladu z mandatom, ki ji ga je podelila ISRBC. Ob tem skrbi za uvajanje in usklajevanje pravil o plovbi ter predlaga smernice za oblikovanje rečnega informacijskega sistema pristojni *ad hoc* strokovni skupini. Poudarek pri delu je tudi na pripravi ukrepov za večjo varnost. Ta strokovna skupina ima za delovaje Savske komisije velik pomen, saj na področju plovbe prihaja do odločitev, ki so za članice zavezujoče (intervju Komatina 2011b).

Stalna strokovna skupina za upravljanje s porečjem ima za ključno nalogo izdelati in implementirati strategijo integralnega upravljanja voda ter pripravo načrtov aktivnosti v Savskem bazenu. V skladu z določili Okvirne direktive o vodah svetuje državam članicam glede implementacije le-te. Skupina je tudi zadolžena za oblikovanje celostne rabe porečja in izvedbo projektov s področja upravljanja voda.

Stalna strokovna skupina za kontrolo in preprečevanje nesreč identificira rizična območja in predlaga ukrepe za zmanjšanje nevarnosti nesreč med plovbo. Skrbi za komunikacijo in koordinacijo z nacionalnimi organizacijami, pristojnimi za ukrepanje v primeru nesreč. Oblikuje politiko za zmanjševanje negativnih vplivov na celotno porečje ter oblikuje sisteme za ukrepanje v primeru škodljivih vplivov, kot so onesnaženje v primeru nesreče, iztok iz umetnih akumulacij in zadrževalnikov v primeru porušitve ali nepravilnega upravljanja objektov na vodah, poplav, pojava ledu, v primeru suše, pomanjkanja vode in nesreč pri plovbi. Ena ključnih nalog je tudi oblikovanje skupnega sistema obveščanja in alarmiranja ter ukrepanja v primeru nesreč.

Stalna strokovna skupina za zaščito pred poplavami je zadolžena za pripravo načrtov na področju zaščite pred poplavami v celotnem bazenu ter skrbi za koordinacijo aktivnosti z ICPDR. Sledi aktivnostim na področju poplav v EU in skrbi za implementacijo Poplavne direktive iz leta 2007. Koordinira tudi aktivnosti pri oblikovanju ukrepov za preprečevanje poplav in zaščito pred njimi (Mednarodna komisija za savski bazen 2008).

Poleg naštetih deluje še pet *ad hoc* strokovnih skupin, ki se sestajajo v skladu s specifičnimi potrebami in nalogami.

Ad hoc strokovna skupina za pravne zadeve je pristojna za reševanje pravnih vprašanj, vezanih tako na delo komisije kot administrativna in kadrovska vprašanja kot pravno obliko vsebinske protokolov. Člani so zadolženi za pripravo pravnih podlag, potrebnih za delovanje komisije in sekretariata, tesno pa sodelujejo tudi z ostalimi stalnimi in *ad hoc* strokovnimi skupinami.

Ad hoc strokovna skupina za hidrološke in meteorološke zadeve opravlja pregled podatkov vseh merilnih mest na Savi in preverja osnovne parametre merilnikov. Skrbi za identifikacijo pristojnih merilnih teles v državi ter zbira podatke o merilnih mestih. Na podlagi zbranih podatkov analizira vodni profil in primernost za plovbo ter vrši nadzor nad mostovnimi konstrukcijami.

Ad hoc strokovna skupina za geografski informacijski sistem je zadolžena za vzpostavitev skupnega geo-informacijskega sistema ter skrbi za razvoj osnovnih in specifičnih geografskih baz podatkov v Savskem bazenu, kar predstavlja važno osnovo za ostale vrste geografskih informacij. Skupina je zadolžena za harmonizacijo sistemov po državah članicah in pomaga pri

praktični aplikaciji podatkov. Vzpostavitev skupnega sistema predstavlja enega večji finančnih projektov.

Ad hoc strokovna skupina za rečni informacijski sistem je zadolžena za pripravo tehnične dokumentacije in standardov, potrebnih za vzpostavitev skupnega rečno-informacijskega sistema v celotnem porečju Save. Obenem je zadolžena za kompatibilnost tega sistema s sistemi drugih mednarodnih organizacij, zadolženih za rečno plovbo.

Ad hoc strokovna skupina za finančne zadeve skrbi za izvajanje in pripravo proračuna Savske komisije ter redno poroča o finančnem poslovanju tako sekretariata kot Savske komisije same. Zadolžena je tudi za oblikovanje in dopolnjevanje finančnih pravil. Med naloge te skupine sodi tudi identifikacija morebitnih dodatnih virov financiranja na mednarodni, regionalni ali nacionalni ravni (Mednarodna komisija za Savski bazen 2008).

Člani skupin so imenovani s strani držav članic, medtem ko jim predsedujejo uradniki sekretariata v skladu z njihovimi pristojnostmi. O svojem delu preko uradnikov sekretariata poročajo o svojih aktivnostih v okviru rednih zasedanj Savske komisije. Na komisiji tudi sprotno potrjujejo poročila o njihovem delu (intervju Komatina 2011b).

Za implementacijo sporazuma na lokalni ravni pa so pristojna ministrstva znotraj posameznih držav članic, ki skrbijo za. V RS je bil do leta 2011 nosilec MOP, pri procesu pa so sodelovali tudi MZZ, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet, Služba vlade za evropske zadeve in Služba vlade za regionalni razvoj.

Že v začetku je bila postavljena ideja, da bo ISRBC in z njo povezan sekretariat deloval finančno neodvisno. Tako je že v začetni fazi prišlo do dogovora, da bodo države enakovredno zagotavljale sredstva za njeno delovanje. Iz prispevkov držav članic se bo financiral celoten sekretariat ter naloge, povezane neposredno z izvajanjem sporazuma, obenem pa je bilo dogovorjeno, da bo sekretariat zadolžen, da za posamezne projektne naloge sekretariata v okviru mednarodnega in regionalnega sodelovanja zagotovi sredstva. Prispevek vsake članice znašajo letno okrog 120.000 evrov, pri čemer se točen znesek usklajuje na letni ravni (intervju Karkin 2011).

Z takšnim načinom financiranja je bila zagotovljena neodvisnost od mednarodne skupnosti in delovanje komisije nikoli ni bilo stvar mednarodne odločitve. Iz tega razloga je bilo mogoče naloge zastaviti časovno precej širše in oblikovati mednarodno komisijo, ki je temeljila predvsem na vsebini.

Da je prišlo do oblikovanja financiranja, kot je zastavljeno, je bilo potrebno razjasniti dve dilemi; po prvem predlogu sporazuma naj bi le-ta določil tudi odškodnine za uporabo vode, kar je zagovarjala predvsem najnižje ležeča Jugoslavija, ostro pa sta ji nasprotovali Slovenija in Hrvaška. Na koncu je bil ob intervenciji EU sporni člen umaknjen z obrazložitvijo, da v EU ni praksa plačevanja odškodnin vodnim državam ter da prihajajoča Okvirna direktiva o vodah tega ne predvideva. Drugo pomembno vprašanje financiranja pa je bilo, v kakšni meri države nosijo enakovredno breme financiranja. Stališče Slovenije je bilo, da države nosijo enakovreden del stroškov, dokler govorimo o rednem delu sekretariata, nikakor pa takšna rešitev ni možna, kadar govorimo o konkretnih projektih, vezanih na porečje. To stališče je obveljalo, saj so tudi druge države v tem videle preveliko finančno breme (Pakt stabilnosti 2002a in Ministrstvo za okolje, prostor in energetiko 2002).

6.4 Rezultati dosedanjega dela in nadaljnji razvoj

Rezultati Savske komisije v času začasne Savske komisije so bili v prvih letih vezani predvsem na vzpostavitev sekretariata, ureditev medsebojnih razmerij ter temeljnih dokumentov za svoje delovanje. Ko pa so te elemente enkrat presegli, je bilo mogoče govoriti tudi o večjih vsebinskih rezultatih (intervju Komatina 2011b).

Temeljno področje delovanja je plovba. Tako je bil že ob podpisu OSSB sprejet Protokol o plovbi, ki je postavil temelje za obnovo plovnosti reke Save. Za doseganje tega konkretnega cilja so tako leta 2008 izdelali študijo smiselnosti obnove vodnih poti in projektno dokumentacijo obnove in razvoja prometa in plovbe na reki Savi. Ti dokumenti so bili nujni za natančen pregled trenutnega stanja na reki in postavljajo koncept, kako naj bi plovna pot izgledala. Na področju plovbe so bila sprejeta tudi pravila in pogoji za izboljšanje varnosti pri plovbi v skladu z EU zakonodajo. Začeli pa so tudi s procesom kategorizacije in označevanja plovnih poti. Pomembno je izpostaviti še sodelovanje z ICPDR, kjer je bila sprejeta Skupna izjava o načelih za razvoj celinske plovbe in zaščiti reke Donave. V tem duhu je bil leta 2009 sprejet Protokol o preprečevanju onesnaženja zaradi plovbe, ki je v procesu ratifikacije (Komatina in Zlatič-Jugovič 2010, 254–255).

V okviru najširše zastavljenega področja delovanja, in sicer upravljanja z vodo, je bil oblikovan Načrt upravljanja voda v Savskem bazenu. Osnovni dokument, potreben za izdelavo le-tega, je bil Analiza Savskega bazena. Na podlagi te analize je v skladu s smernicami Okvirne direktive o vodah prišlo do oblikovanja omenjenega načrta. S tem je Savski bazen edina subregija znotraj Donavskega bazena, ki ima sprejet tak načrt. Oblikovan je bil učinkovit sistem za opozarjanje v primeru nesreč, izvedena pa so bila tudi usposabljanja in testiranja tako sistema kot osebja posameznih držav. V sprejemu pa je tudi Protokol o izrednih dogodkih (Mednarodna komisija za Savski bazen 2011, 4–5).

V okviru okoljskih tematik je pomembno vprašanje tudi zagotavljanje poplavne varnosti. S strani članic je bil tako leta 2010 podpisan Protokol o varstvu pred poplavami, na njegovi osnovi pa je bil oblikovan Načrt za obvladovanje poplavne ogroženosti v skladu z Direktivo o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti. Ključno pri tem je, da bo načrt oblikovan za subregijo kot celoto, neodvisno od državnih meja. Za doseganje tega je velik poudarek dan na oblikovanju skupnega Geografsko informacijskega sistema ter razvoju Hidrološkega modela za celoten Savski bazen in enoten hidravlični model za reko Savo. V okviru ISRBC deluje tudi izmenjava hidroloških in meteoroloških podatkov med državami članicami. Leta 2006 je bil prvič po 20. letih izdan Hidrološki letopis za Savski bazen (Mednarodna komisija za Savski bazen 2011, 6).

Na podlagi Protokola o preprečevanju onesnaževanja vode zaradi plovbe so bili omogočeni: nadzor nad onesnaženjem, ki je posledica ladijskega prometa; vzpostavitev tehničnih standardov za pristanišča ter vzpostavitev sistema za informiranje in ukrepanje ob odkritju izlivov (Mednarodna komisija za Savski bazen 2011, 7).

Poleg vsebinskih tem je pomembno tudi delo Savske komisije na področju sodelovanja z ostalimi akterji na reki Savi in odnosi z javnostjo. Tako Okvirna direktiva o vodah nalaga oblikovanje Načrta vključevanja javnosti. ISRBC je zadolžena za pripravo tega načrta na področju Savskega bazena. Tako je bila narejena analiza akterjev na reki Savi kot tudi načrt za vključevanje ostalih akterjev v delo Savske komisije, obenem pa ISRBC skrbi za redno obveščanje javnosti vseh štirih držav tako preko spletne strani kot tudi preko periodične publikacije Sava News. Od leta 2008 naprej ISRBC vsako leto 1. junija organizira dan Save, ki povezuje številne aktivnosti na reki. Tako je vsako leto organiziran likovni natečaj za vse šole ob reki, tradicionalen spust s kajaki od Brežic do Siska, Eko kamp in številne druge, predvsem širši

javnosti namenjene aktivnosti. Za razvoj večje turistične prepoznavnosti regije je bil izdan Navtični in turistični vodič za reko Savo (Komatina in Zlatič-Jugovič 2010, 254–255).

Leta 2014 ima ISRBC tako definirane številne naloge znotraj svojega področja in deluje naprej, neodvisno od tega, da je v tem času prenehal z delovanjem Pakt stabilnosti, ter da se ukinjajo tudi druge mednarodne oblike pomoči na tem področju. Posodobljena je strategija izvajanja OSSB ter sprejet Akcijski načrt za obdobje od 2011 do 2015. V sprejemanju sta tako Protokol o izrednih dogodkih kot Protokol o upravljanju s sedimenti. Potekajo številne aktivnosti, vezane na EU vodno direktivo ter EU strategijo za Podonavje. V poteku pa je tudi vključevanje Črne gore kot ene od članic (Mednarodna komisija za Savski bazen 2011, 3).

6.5 Umestitev obstoja in delovanja OSSB in ISRBC v teoretski koncept operacij izgradnje miru

Na podlagi napisanega lahko ugotovim, da so operacije izgradnje miru namenjene dolgoročni stabilizaciji regije. Presegajo zgolj preprečevanje oboroženega konflikta in stremijo k vzpostavitvi demokratičnega okolja znotraj nekdanj sprtih strani. Ob tem pa predstavljajo pomemben odmik od doktrine vojaškega posredovanja in prenašajo težo delovanja na civilno posredovanje. Hkrati je iz teoretskega koncepta mogoče razbrati, da gre za dolgotrajne procese, ki jih je težko kvalitativno opredeliti.

V okviru mojega magistrskega dela je razumevanje koncepta operacij izgradnje miru ključno, saj vzpostavitev ISRBC v veliki meri sovпада s cilji in idejami operacij izgradnje miru. Proces ustanovitve ISRBC je bil tesno povezan z zaključkom vojaškega dela mirovnihi operacij v bivši Jugoslaviji. Poudarek pri ustanavljanju je bil na sodelovanju nekoč sprtih strani brez uporabe vojaške sile. Ravno tako je šlo za vzpostavitev dolgoročne inštitucije, ki je temeljila na sodelovanju strokovnjakov, konkretno s področja upravljanja z vodami.

Pri teoretski umestitvi je pomembno poudariti, da je ISRBC dosegla pomemben premik naprej v tem, da je bila vključenost mednarodne skupnosti omejena na zagon same Savske komisije, medtem ko so finančno in politično breme nase prevzele države članice. Ta premik se mi zdi pomembno izpostaviti že v tej fazi, ker po mojem mnenju predstavlja enega od ključnih razlogov, zakaj je delovanje te komisije tako uspešno. Ena od pogostih kritik tako mirovnihi operacij na splošno, kot tudi operacij izgradnje miru, je namreč v tem, da ustvarjajo odvisnost

držav od mednarodne skupnosti in s tem predstavljajo neskončno brezno, ki ga mora mednarodna skupnost redno zalagati z materialnimi in finančnimi sredstvi, če želi preprečiti izbruh konflikta. Hitra neodvisnost ISRBC in relativna finančna in politična neodvisnost pa sta močan argument, da pravilno zastavljene operacije izgradnje miru lahko prinesejo pomemben napredek.

Nikakor pa glede na kritike ni mogoče spregledati individualnih interesov posameznih akterjev. Kljub temu, da je bil cilj Pakta stabilnosti stabilizacija okolja, so imeli posamezni akterji v mislih tudi svoje interese. Kot razlaga Lipson (2007) v teoriji organiziranega licemerstva, so akterji v okvirju svojih interesov zasledovali skupni cilj stabilizacije in izgradnje miru. V tem konceptu pa je pomembna tudi ugotovitev, da je kljub temu, da vloge mednarodne skupnosti ni moč zanemariti, v primeru ISRBC, šlo v prvi vrsti za lokalne akterje. Posledično to pomeni tudi, da so tudi njihovi lastni interesi vezani na regijo in regionalne interese, medtem ko bi mednarodni akterji v tem videli možnost za izpolnitev skritih interesov, ki niso nujno v interesu regije oziroma posameznih držav v regiji.

6.5.1 Dolgotrajnost procesa

Letos poteka 12. obletnica podpisa Pisma o nameri med Slovenijo, BiH, Hrvaško in Srbijo, ki je predstavljal prvi korak pri nastanku ISRBC in sekretariata ISRBC. Bolj kot samo število let, kolikor ISRBC obstaja, je pomembno, da je le-ta že od vsega začetka vzpostavljen kot trajna rešitev za upravljanje s Savskim bazenom in ne kot začasna premostitev. Čeprav je v svojem bistvu delo ISRBC zelo tehnične narave in se ukvarja z specifičnim področjem upravljanja s porečjem, predstavlja pomemben forum za medsebojno sodelovanje. Kot že večkrat omenjeno, je OSSB prvi nevojaški sporazum po Daytonu med državami bivše Jugoslavije in kot tak nosi simbolično težo. Ravno tako pa je za proces izgradnje miru pomembno, da sporazum ni mrtva črka na papirju, ampak se preko stalnega sekretariata ISRBC nenehno izvajajo projekti in sodelovanje na področju upravljanja s Savskim bazenom. Pravzaprav lahko leta 2014 ugotovimo, da gre za mednarodno telo, ki suvereno deluje na področju svojih pristojnosti. Predvsem je bila v procesu po mojem mnenju pomembna vizija Briclja, ki je presegala namen Protokola o plovbi. Tako že v osnovi ni šlo samo za neko časovno in vsebinsko omejeno sodelovanje med sprtimi stranmi ampak je že v izhodišču postavilo temelje, ki so presegali osnovno idejo ohranjanja miru. Sporazum je bil tako že v izhodišču zastavljen kot mednarodna organizacija s svojimi cilji in nalogami, šele nato kot operacija izgradnje miru. Ko govorimo o dolgotrajnosti procesov operacij izgradnje miru, je tako ISRBC primer operacije, ki je presegla svoj osnovni okvir

izgradnje miru in je postavila trdno fundacijo za sodelovanje skozi daljše časovno obdobje. Ne nazadnje pa je ravno to temeljni cilj vseh operacij izgradnje miru.

6.5.2 Odsotnost vojaškega konflikta

OSSB nastane v postkonfliktnem času, v obdobju, ko se Paktu stabilnosti pridruži tudi Srbija. V regiji, ki jo pokriva OSSB, tako v času njegovega delovanja ni prišlo do oboroženih konfliktov, kljub temu, da so določene napetosti v regiji obstajale. OSSB je nastal v času, ko je ob intervenciji NATO takrat že bivša JLA, dokončno poražena in je s strani vseh držav prisoten konsenz, da je potrebno zagotoviti stabilno regijo in nadoknaditi 10 let razvoja. Določeno stopnjo negotovosti in napetosti je prinesel konflikt znotraj Srbije ob osamosvojitvi Kosova. Vendar pa delo ISRBC kot takšne to ni prekinilo. Vsi intervjuvanci so izrecno poudarili, da se znotraj Savske komisije ta konflikt ni manifestiral, niti ni bilo v času delovanja opaziti, da bi stare zamere ovirale delo ISRBC. Ravno tako nikoli ni prišlo do protestnih zapuščanj sestankov ali drugačnega potenciranja nasprotovanj. Skozi celotno delovanje je bila ISRBC vedno v popolni sestavi (vse države) in tudi vse dosedanje odločitve so bile sprejete soglasno.

6.5.3 Civilno delovanje ob vse manjši podpori oboroženih sil

ISRBC s svojim delovanjem tako predstavlja začetek delovanja, ki ne vključuje oboroženih sil. Z začetkom delovanja Pakta stabilnosti v regiji ni več prišlo do mednarodnih vojaških operacij. Relativno varnost in mir so za kratek čas prekinile zgolj interne težave znotraj Srbije, ob odcepitvi Kosova. OSSB in ISRBC sta tako svoje delo lahko opravljala v povsem civilni sferi. S tega vidika lahko trdim, da je šlo za civilno delovanje, ki za svoje delo ni potrebovalo vojaške podpore. To pa je pomemben premik naprej, kadar govorimo o delovanju in uspešnosti operacij za izgradnjo miru. Seveda pa ni mogoče zanikati, da je bilo v določeni fazi konflikta vojaško posredovanje nujno za zagotovitev pogojev, v katerih je nastala ISRBC. Kot sem ugotovil v poglavju o mirovnih operacijah v regiji, pa se je število enot drastično zmanjšalo od začetnih 35.000 vojakov v okviru UNPROFOR, preko 60.000 v IFOR, do vsega 1.200 v EUFOR – Althea v letu 2004.

Bricelj (intervju 2011) je v intervju podal opazko, da je bila od leta 2000 do 2004 vsakokrat vidna razlika v vzdušju in sestavi enot v Brčkem. Leta 2000, ko je prvič obiskal Brčko, je bilo to praktično vojaška baza s številnimi vojaki v pripravljenosti, ravno tako je bila povsod postavljena oprema in orožje. Z leti pa je vse bolj prevladovalo civilno osebje in se je vidno zmanjšala tako vojaška prisotnost kot tudi stanje pripravljenosti.

6.5.4 Aktivno vključevanje lokalnih akterjev

Aktivno vključevanje lokalnih akterjev je vsekakor pomemben kriterij pri definiranju uspešnosti in učinkovitosti operacij izgradnje miru. Strukture, ki so vzpostavljene »od zunaj« brez pravega posluha za lokalne potrebe, so namreč pogosto aktivne in učinkovite samo dokler se izvaja zunanji nadzor in pritisk. ISRBC je za izvajanje OSSB že v začetku postavila pomemben premik in se ni zanašala na zunanje elemente za svoje delovanje. Čeprav je začetek delovanja najti v okviru Pakta stabilnosti, je bil projekt že od vsega začetka zastavljen ambiciozno in je predvideval aktivno delovanje predvsem lokalnih akterjev. Celoten projekt je bil izpeljan na relaciji Slovenija, Hrvaška, BiH in Srbija. Slovenija je dobila funkcijo depozitarja in s tem je sporazum, za razliko od drugih sporazumov¹⁸, tako simbolično kot fizično ostal v regiji. Sedež sekretariata je pripadel Hrvaški, BiH je s Karkinom dobila prvega predsednika ISRBC, Srbija pa s Komatino prvega sekretarja. Pomembno je tudi poudariti, da je sekretariat od vsega začetka deloval s podporo Pakta stabilnosti in mednarodne skupnosti in da je prejel v okviru tega tudi pomoč v obliki podpore pri administrativnih, prevajalskih in organizacijskih nalogah. Vendar pa je bilo njegovo sprotno delovanje od vsega začetka neodvisno in so države članice že od začetka delovanja sekretariata zagotavljale sredstva za njegovo delovanje. Tako obstoj in delovanje sekretariata ISRBC nikoli nista bila odvisna od mednarodne volje, obenem pa sta morala tako sekretariat kot ISRBC že od vsega začetka delovati v interesu vseh članic, če sta hotela upravičiti prejeta sredstva.

6.5.5 Izgradnja stabilnih sistemskih in infrastrukturnih temeljev

Ideja Savske komisije je v začetku sicer obsegala zgolj Protokol o plovbi kot poskus, ali je sodelovanje med sptimi državami sploh možno. Vendar pa je že v idejni fazi prerasla svoje okvirje. Namesto političnega eksperimenta, ali je regija pripravljena na medsebojno sodelovanje, je bil projekt že od vsega začetka postavljen kot mednarodno telo s pristojnostmi na področju celovitega upravljanja s porečjem. Kot takšen predstavlja sistemski temelj za sodelovanje, ki je v začetku res obsegalo samo navigacijo, vendar pa je v vseh letih delovanja korak za korakom širilo pristojnosti. ISRBC tako ni bila zgolj črka na papirju oziroma ozko usmerjen sporazum, ampak infrastrukturna platforma, ki omogoča trajno sodelovanje na področju upravljanja z vodami. Omogoča pa tudi konstantno širjenje definicije upravljanja z vodami in širjenje pristojnosti v skladu s potrebami in interesi držav članic. S tem je krepko presegla okvir besede sporazum, saj predstavlja mednarodno organizacijo, ki ni zgolj primer dobre prakse operacij

¹⁸ Daytonski sporazum, kot temeljni mirovni sporazum je na primer deponiran v ZDA.

izgradnje miru ali primer dobre prakse sodelovanja nekoč sprtih strani. Je hkrati tudi primer dobre prakse upravljanja z vodami in za subregijo predstavlja to, kar za makro regijo pomeni ICPDR.

6.5.6 Aktivno delovanje mednarodne skupnosti

Kot sem predstavil v začetku poglavja, je bilo delovanje v okviru Pakta stabilnosti nujen predpogoj, da je proces ustanovitve Savske komisije sploh tekел. Bricelj je v intervjuju (2011) opisal, kako so v začetku procesa na vseh sestankih prisostvovali tako predstavniki Evropske komisije kot ZDA. Čeprav se sestankov niso aktivno udeleževali, pa so, kot je bilo na primeru REC in ICPDR pojasnjeno, vedno posredovali, kadar je prišlo do zastoja ali morebitnega resnejšega zapleta.

Že to, da so zagotovili osnovne pogoje, kot so prostor, prevajalci in administracija, je bistveno pripomoglo k nemotenemu delu. Zanimariti pa ne gre niti aktivne politične vloge v širši regiji, ki jo je ZDA izvajala preko svojih veleposlaništev, s čimer so zagotovili sodelovanje držav, ki so se v prvi fazi otepale naziva Jugovzhodna Evropa.

Na tak način so bili ustvarjeni pogoji, v katerih so lahko predstavniki držav bivše Jugoslavije nemoteno delovali v okviru projekta upravljanja s porečjem. Bricelj je v intervjuju (2011) izrecno poudaril, da bi bil brez podpore mednarodne skupnosti projekt obsojen na propad, ker ne glede na pripravljenost držav po sodelovanju, ne bi zmogli pridobiti podpore v širši regiji, niti v takratnem okolju ne bi mogli vzpostaviti osnovnih mehanizmov za sodelovanje. Čeprav je že leta 2006 celotno administrativno in organizacijsko vlogo prevzel sekretariat Savske komisije, pa je bila v času pred podpisom ter v obdobju med 2004 in 2006, ko je delovala začasna ISRBC, podpora mednarodne skupnosti ključna.

Bricelj je trdno prepričan, da kljub dobrim namenom brez Pakta stabilnosti danes ISRBC ne bi obstajala. Enako je na sestanku dne 9. maja 2006 potrdil tudi državni podsekretar na MZZ Premože, ki je bil tudi nacionalni koordinator za Pakt stabilnosti za JVE in SECI (Ministrstvo za okolje in prostor 2006b in intervju Bricelj 2011).

6.5.7 Urejanje zadev skupnega interesa, ki so usmerjene v prihodnost

Po mojem mnenju je ta točka bistvena za uspeh operacij izgradnje miru, saj v ospredje postavlja koncept, ki je zazrt v prihodnost, in se ne ukvarja s polpreteklo zgodovino. Namesto na odpiranju

nerešenih vprašanj temelji na iskanju skupnih interesov, ki zahtevajo medsebojno sodelovanje in presegajo kapaciteto posamezne države. Upravljanje s Savskim bazenom presega doseg posameznih držav in od njih zahteva, da se skupno lotijo reševanja problema. Obenem pa se pri upravljanju z vodo odpirajo vsebinska vprašanja, ki z vojno v regiji nimajo nič skupnega. Namesto na razlike in konflikt se osredotočajo na skupno prihodnost regije in od držav članic zahtevajo skupno nastopanje proti mednarodni skupnosti (Okvirna direktiva o vodah) kot tudi regionalnim organizacijam (ICPDR). Državam članicam brez resnega poseganja v njihovo suverenost in brez prejudiciranja nerešenih sporov iz preteklosti koncept upravljanja z vodami ponuja obliko sodelovanja, ki jim dolgoročno nosi številne koristi.

Tako na primer delovanje v okviru Savske komisije državam omogoča črpanje sredstev iz številnih virov, saj se zaradi svojih razlik lahko prijavljajo na različne vire financiranja. Obenem jim omogoča homogenizacijo meritev, plovni poti ter skupno urejanje poplavnih območij in ne nazadnje tudi energetska rabo. Ta sinergija pa znižuje stroške, ki bi jih vsaka država imela, če bi zadevo urejala sama. Takšna homogenizacija obenem omogoča konkurenčno prednost pred sorodnim vodnim bazenom, ki skupnega upravljanja nimajo ali pa je bolj razdrobljeno.

Zanemarljiv ni tudi učinek, ki ga ima takšen subregionalni pristop na homogenizacijo zakonodaje z EU. Države Savskega bazena tako preko Savske komisije, ne glede na dejanski datum priključitve EU, že sedaj izpolnjujejo večino zahtev, ki jih postavlja Okvirna direktiva o vodah in Poplavna direktiva. Glede na raznoliko sestavo držav članic je ISRBC tudi odlično okolje, v katerem lahko države, kot je Slovenija, ki so že del EU, svoj *know-how* nemoteno prenašajo na države, ki so še v različnih fazah priključevanja. Obenem pa jim takšno subregionalno sodelovanje omogoča tudi lažje prilagajanje morebitnim novim direktivam.

Vse te zgoraj naštetе prednosti so razlog, da so države članice pristopile k izvajanju OSSB in da deset let po podpisu OSSB ne samo obstaja, ampak se tudi vztrajno širi in razvija, obenem pa se OSSB minimalno ukvarja s polpreteklo zgodovino, kar preprečuje nepotrebne ideološke konflikte.

ISRBC tako za države članice v vseh pogledih predstavlja *win-win* situacijo, kar pa je nedvoumno eden od pogojev za uspešno operacijo izgradnje miru. Bistveno pri tem je, da vsem državam daje občutek, da so na račun sodelovanja nekaj pridobile in da bi, ne glede na druge možnosti, brez sodelovanja ostale v bistveno slabšem položaju.

Ravno tako lahko na podlagi zgoraj navedenih dejstev zaključim, da je ISRBC primer dobre prakse in uspeha. V teoretskem delu naloge sem postavil 7 ključnih kriterijev, ki nek proces definirajo kot izgradnjo miru. Izpostavil sem tudi, da ti kriteriji obenem postavljajo osnovo za merjenje uspešnosti nekega procesa. Namreč zgolj ob izpolnjevanju teh kriterijev lahko pridem do zaključka, da je nek proces uspešen in ga lahko označim kot primer dobre prakse. V okviru izgradnje miru namreč ne poznamo jasnih eksternih kazalcev, na podlagi katerih bi lahko sklepali o učinkovitosti nekega procesa. Na podlagi zgoraj navedenih dejstev in ugotovitev lahko sprejem ugotovitev, da je ISRBC primer dobre prakse, ker izpolnjuje vse našteje kriterije:

Dolgotrajnost procesa	Proces se je začel leta 2000, do podpisa OSSB je prišlo leta 2004, do oblikovanja stalnega sekretariata pa leta 2006. V letu 2014 ISRBC deluje v skladu z svojim mandatom, nima predvidenega zaključka in se je na področju upravljanja z vodami definirala kot ključen subregionalen akter.
Civilno delovanje ob vse manjši podpori oboroženih sil	Celotno oblikovanje OSSB in ISRBC je potekalo v civilni sferi pri čemer se je vojaška prisotnost v regiji konstantno manjšala.
Odsotnost vojaškega konflikta	Skozi celotno delovanje ISRBC v področju Savskega bazena ni prišlo do vojaškega konflikta. Na obrobju Savskega bazena je prišlo do kratkotrajnega zaostrovanja znotraj Srbije v času osamosvajanja Kosova, vendar pa ta konflikt na delovanje komisije ni vplival.
Aktivno vključevanje lokalnih akterjev	Celoten proces že od vsega začetka vodijo in usmerjajo lokalni akterji.
Izgradnja stabilnih sistemskih in infrastrukturnih temeljev	Osnovna ideja Protokola o plovbi je bila že v začetni fazi postavljena na jasno platformo skupne organizacije, ki je finančno neodvisna od mednarodne skupnosti.

Aktivno delovanje mednarodne skupnosti	V 21. stoletju je nemogoče govoriti o delovanju kateregakoli regionalnega akterja brez upoštevanja mednarodne skupnosti. Bistvo pri razumevanju ISRBC je v tem, da njen obstoj ni odvisen od delovanja mednarodne skupnosti, ampak predstavlja del le-te in v njej nastopa pod enakimi pogoji kot drugi regionalni akterji, na primer ICPDR.
Urejanje zadev skupnega interesa, ki so usmerjene v prihodnost	Voda je vir življenja in ne pozna političnih meja; integrirana je v širšo pokrajino in ekosistem, njene vplive pa je nemogoče omejiti zgolj na eno državo. Upravljanje s porečjem, še posebej za dolvodne države, je mogoče zgolj in le v tesnem sodelovanju z ostalimi uporabniki. V luči globalnih vremenskih sprememb in večanja intenzitete naravnih pojavov vezanih na vodo, bo sodelovanje na tem področju zgolj pridobivalo na pomenu.

Na tem mestu je ključno izpostaviti, da je osnovna ideja OSSB temeljila na skupne upravljanju z naravno danostjo in da je bilo opravljanje nalog in določil OSSB prva prioriteta držav članic. Doprinos k stabilizaciji regije in sami učinki, ki so identificirani v okviru izgradnje miru so tako na nek način stranki učinek delovanja komisije, nikakor pa ne njen primarni namen.

7 Sklep

V sklepu so izpostavljene ključne točke, ki dokazujejo, da je podpis Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu ter ustanovitev Mednarodne komisije za Savski bazen in njenega sekretariata uspešna operacija izgradnje miru. Delovanje je dolgotrajno in institucionalizirano ter presega zgolj razrešitev konflikta oziroma kratkotrajno delovanje po njem, ampak predstavlja tudi trajno platformo za sodelovanje med državami na širokem spektru področij, ki jim je skupno upravljanje s porečjem.

V celotnem času delovanja Savske komisije ni bila potrebna podpora oboroženih sil, niti med članicami ni prišlo do oboroženega konflikta. Prav tako ni mogoče govoriti, da je katerikoli konflikt v regiji neposredno vplival na njeno delovanje. Skozi celoten obstoj ISRBC in sekretariata njuno delovanje temelji na lokalnih akterjih. Člani komisije ter predstavniki sekretariata vsi prihajajo iz držav članic, medtem ko je sekretariat finančno neodvisen od mednarodne skupnosti in vanj prispevajo vse države članice.

OSSB je imel svoj izvor v postkonfliktnem času, ko se je iskalo področja in načine sodelovanja, ki ne bi ustvarjali konfliktov in odpirali nezaceljenih ran. Vendar pa je ISRBC krepko prerasla svojo osnovno idejo Protokola o plovbi. V tesnem sodelovanju z ICPDR je postala osnovna platforma za upravljanje s celotnim Savskim bazenom, ki države članice zavezuje in od njih zahteva delovanje, usklajeno na regionalni ravni. Če je bil v začetku pravno zavezujoč zgolj Protokol o plovbi, kot najmanjši skupni imenovalac, so bili od takrat sprejeti že trije protokoli, dva pa sta v pripravi, ki pristojnost ISRBC razširjajo in nadgrajujejo.

Seveda pa nič od naštetega ne bi bilo mogoče brez podpore mednarodne skupnosti. Pakt stabilnosti je s svojim pristopom omogočil sodelovanje akterjev v regiji, obenem pa zagotovil zadosten začetni kapital za zagon projektov, pri čemer pojem začetni kapital presega zgolj finančno podporo pri nastanku projekta, ampak obsega tudi politično voljo in *know-how*, ki je bil državam JVE na voljo v okviru Pakta stabilnosti.

Pomen Pakta stabilnosti in ostalih mednarodnih akterjev je tudi v tem, da so v Savski iniciativi in ISRBC, ki je iz tega izšla, videli velik razvojni in politični potencial. Prepoznana je bila njena funkcija prvega multilateralnega sporazuma med državami bivše Jugoslavije, ki se ne ukvarja z

vprašnji polpretekle zgodovine, ampak se ukvarja z urejanjem zadev skupnega interesa, katere so v prvi vrsti usmerjene v prihodnost (Ministrstvo za okolje in prostor 2003b).

7.1 Verifikacija hipoteze (metodologija)

Na podlagi dosedanje analize lahko potrdim mojo glavno hipotezo, da je Okvirni sporazum o Savskem bazenu primer dobre prakse dela konceptualno širšega procesa izgradnje miru, saj izpolnjuje vse merljive kriterije, kot sem jih zastavil v uvodnih poglavjih in na podlagi OSSB preveril v poglavju 7.5. Gre za dolgotrajen proces in dolgoročno zastavljen projekt. OSSB gre pravzaprav še korak dlje, saj namesto misije z omejenim mandatom, vzpostavi mednarodno organizacijo. Ravno tako v času delovanja OSSB ni oboroženega konflikta med državami članicami. Pomembno je tudi, da se celoten proces odvija v civilni in ne vojaški sferi. Kljub temu, da je bila predvsem v začetku vojaška prisotnost v regiji nujna, se je skozi delovanje pokazalo, da le-ta ni več potrebna, oziroma je potrebna v manjši meri. Celoten proces OSSB je bil že v začetku nastavljen tako, da za njegovo izvajanje skrbijo lokalni akterji. Kljub aktivnemu delovanju mednarodne skupnosti in podpori, ki jo je nudila, je bistvo oblikovanja OSSB in kasneje ISRBC temeljilo na državah članicah. S tem jima je bila dana aktivna vloga pri izgradnji miru. Potrebno je izpostaviti, da je celoten proces temeljil na jasnih izhodiščih, z jasno definiranimi obveznostmi držav članic, kakor tudi ugodnostmi in prednostmi. Od vsega začetka je bil postavljen legitimen temelj procesa, s čimer je bila možna nadgradnja in razvoj sodelovanja. Izpostaviti je tudi, da OSSB rešuje skupne probleme, ki jih države brez medsebojnega sodelovanja ne bi mogle učinkovito reševati. S tem pa lahko že odgovorim na izvedeno hipotezo, da se je da se je iniciativa držav stopnjevala do te mere, da zunanja pomoč s strani Pakta stabilnosti ni več potrebna.

Skozi vidik zgolj vojaškega delovanja je mogoče sklepati, da je bilo le-to že ob koncu delovanja Pakta stabilnosti v veliki meri nepotrebno. Od začetnih mirovniških operacij UNPROFOR, je največje število aktivnih tujih vojaških pripadnikov na območju bivše Jugoslavije doseženih v okviru IFOR, nato pa je preko SFOR in kasneje EUFOR Althea, prišlo do znatnega upada števila enot, kar je razvidno iz poglavij 4.4. Mirovne operacije v državah nekdanje Jugoslavije in 7.5.3. Civilno delovanje ob vse manjši podpori oboroženih sil. Podobno opažanje sta potrdila tako Bricelj kakor Karkin, saj je bilo po njunih besedah ob vsakem obisku Brčkega tam manj vojaških enot (intervju Bricelj in Karkin 2011).

Če izvedeno hipotezo apliciramo zgolj na OSSB in ISRBC, ugotovimo, da je od leta 2000 do 2011 prišlo do pomembnih premikov. V začetku sta bila obstoj in delovanje ISRBC, tako z vidika varnosti (vojska) kakor z vidika financiranja (donatorska konferenca) in zagotavljanja osnovnih delovnih pogojev (REC), v celoti odvisna od volje mednarodne skupnosti. Bricelj pojasnjuje, da so kljub velikemu zaupanju v regionalne akterje predstavniki Pakta stabilnosti vse do leta 2008 redno spremljali delovanje ISRBC in se do začetka rednega delovanja sekretariata ISRBC tudi redno udeleževali srečanj ISRBC (intervju Bricelj 2011).

V letu 2011, ko so bili izvedeni intervjuji, pa je ISRBC samostojna mednarodna organizacija, ki deluje iz svojih prostorov. Financiranje je zagotovljeno s strani držav članic in izvajanja posameznih programov. Na noben način delovanje komisije ni odvisno od programov mednarodne skupnosti, ki bi bili kakorkoli povezani s postkonfliktno obnovo. Pri tem pa je pomembno izpostaviti tudi to, da države članice na OSSB gledajo predvsem kot na mednarodno pogodbo o upravljanju s skupnim porečjem in je dejstvo, da je do nje prišlo v okviru Pakta stabilnosti zgolj zgodovinsko dejstvo ne pa okoliščina, ki bi kakorkoli determinirala njeno delo v letu 2011.

7.2 Povzetek temeljnih spoznanj iz analize

V **prvem** vsebinskem delu naloge, v katerem se predstavi **teoretski koncept mirovnih operacij** in koncepta izgradnje miru sem izpostavil problematiko definiranja uspešnosti procesa izgradnje miru. Skozi nalogo je jasno, da gre za kompleksen, dolgotrajen proces, v katerem sodeluje neobvladljivo število akterjev, ki so po svojem značaju tako politični, vojaški, policijski kot civilni in izhajajo tako iz mednarodnega, regionalnega in lokalnega okolja. Tako je praktično nemogoče enoznačno definirati, ali je na Zahodnem Balkanu proces izgradnje miru uspešen in na pravi poti, je pa skozi teoretske premise, ki sem jih zastavil v tej nalogi, to mogoče sklepati za konkreten primer ISRBC. Skozi nalogo, kakor tudi skozi pregled na koncu 7. poglavja, je mogoče ugotoviti, da ISRBC izpolnjuje vsa teoretska izhodišča, ki sem jih zastavil in ob upoštevanju dejstva, da v letu 2014 Komisija neodvisno od ostalih oblik sodelovanja nemoteno deluje naprej, lahko zaključim, da Savska komisija predstavlja primer dobre prakse.

V **drugem** vsebinskem poglavju naloge, sem predstavi **zgodovinski pregled dogajanja**, pri katerem nikakor ni mogoče zanemariti vloge ZDA, ki so je ves čas aktivno vključevala v celoten proces mirovnih operacij, tako preko UNPROFOR in IFOR, kakor tudi na civilnem nivoju skozi

USAID, SECI in Pakt stabilnosti. Njihovo vlogo pri oblikovanju OSSB je težko ovrednotiti, saj je večina procesa potekala v okviru držav članic, vendar pa so ZDA aktivno spremljale dogajanje in posegle v proces, kadar je prišlo do zastojev pri oblikovanju OSSB. Najbolj očitno je bilo to v odnosu RS do Zahodnega Balkana in v posegu v delovanje ICPDR. Brez posega diplomacije ZDA je veliko vprašanje, ali bi se RS tako aktivno vključila v proces oblikovanja ISRBC, predvsem pa ali bi glede na relativno visoko članarino, v tem procesu vztrajala. Ravno tako pa je bil poseg ZDA ključen v odnosu do ICPDR, kajti brez sodelovanja s to mednarodno organizacijo bi ISRBC težko pridobila na mednarodni veljavi, ki jo ima danes. Tako lahko v zaključku ocenim, da je bilo delovanje ZDA ključno predvsem z diplomatskega vidika ter preko regionalno vodenih organizacij kot je REC, kar sem že omenil v magistrski nalogi.

Kot sem izpostavil v **tretjem vsebinskem poglavju naloge**, ki govori o vlogi **Pakta stabilnosti**, je ključno za uspeh čim boljše razumevanje celotnega spektra elementov, ki vplivajo na posamezno konfliktno območje, preden je mogoče govoriti o aplikaciji mednarodne organizacije, kot je ISRBC na druga postkonfliktna področja. Pri tem je bistvo razumeti zgodovinsko ozadje nekega območja, čemur sem tudi v svoji nalogi posvetil pomemben del. Čeprav na prvi pogled pregled zgodovine ni neposredno povezan s hipotezami, ki sem jih zastavil, pa natančnejša analiza pokaže, da brez tega ne bi bilo mogoče izpeljati realnih zaključkov. Brez razumevanja zgodovinskega ozadja bi sicer lahko idejo kopirali, nikakor pa jo ne bi bilo mogoče razumeti in prilagoditi, brez tega pa je ISRBC le institucija, ujeta v omejen geografski prostor. Namesto koncepta, ki bo lahko prinesel ključne spremembe na postkonfliktnih področjih, bi dobili še eno mednarodno organizacijo, ki sicer služi svojemu namenu, ne more pa preseči geografskih in političnih okvirov.

Vendar pa zgolj vpogled v vojaško delovanje oziroma zmanjšanje le-tega ni zadosten dokaz, da bi lahko pritrdili trditvi, da zunanja pomoč v regiji ni potrebna ali da je celo ni. Predvsem na civilnem področju preko inštituta OHR, kakor tudi na področju policijskega sodelovanja, je v regiji še vedno prisotno večje število tujih predstavnikov. Ravno tako pa Ustava BiH v tem trenutku ne dopušča možnosti povsem samostojne države brez poročanja mednarodnim inštitucijam. Zmotno bi bilo v tem trenutku trditi, da je konflikt na Zahodnem Balkanu končan in razrešen. Negativna čustva še vedno obstajajo, na kar kaže tudi dejstvo, da leta 2014 še vedno delujeta OHR in EUFOR Althea.

Seveda pa je treba upoštevati dejstvo, da OSSB predstavlja zelo ozko področje delovanja in je v svoji biti omejena na upravljanje z vodnim bazenom. Utopično bi bilo sicer trditi, da je zgolj s tem moč preseči oborožen konflikt in doseči spravo med sprtimi stranmi. Vendar pa, kot sem že večkrat poudaril, to hkrati predstavlja tudi veliko prednost ISRBC v kontekstu izgradnje miru, saj naslavlja obvladljiv, v osnovi ne-konflikten problem in omogoča izgradnjo medsebojnih odnosov brez odpiranja vojnih zamer. Vlogo **Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu** sem natančno predstavil v **četrtem** vsebinskem poglavju naloge.

Po desetih letih delovanja na področju upravljanja s skupnim bazenom in po trinajstih letih od začetka delovanja Pakta stabilnosti je v regiji vsekakor zaznati premik v pozitivno smer. Ne zgolj odsotnost oboroženega konflikta, ampak tudi sodelovanje držav na številnih področjih nakazuje, da je regija v veliki meri stabilizirana. Še vedno seveda ostaja odprto vprašanje Kosova, vendar pa je liberalizacija odnosov med državami bivše Jugoslavije v zadnjih desetih letih naredila velik korak naprej. V letu 2013 je tako Republika Hrvaška vstopila v EU, Srbija pa je v naslednji skupini držav pristopnic. BiH je, kot smo videli v poglavju 5.2 Razvoj dogodkov po Daytonskem sporazumu, naredila pomembne premike v demokratizaciji. V vsem tem mozaiku mirovnih operacij je ISRBC pomemben kamenček, ki predstavlja primer dobre prakse, kako s sodelovanjem lokalnih akterjev ter mednarodno podporo lahko identificiramo področja, ki so po svojem značaju nekonfliktna, vendar geografsko in zgodovinsko povezujejo sprte strani. Obenem pa so vprašanja upravljanja voda in okolja preveč kompleksna vprašanja, da bi jih reševala država sama, in že po svojem značaju zahtevajo povezovanje in sodelovanje med državami. Identifikacija takšnih področij pa je predpogoj za pristno sodelovanje, uspešnost operacij izgradnje miru in stabilno ter mir v regiji.

Vzporedno s tem pa je ISRBC nase prevzela tudi druge funkcije. Preko obveznih prispevkov držav članic sta zagotovljeni finančna neodvisnost sekretariata in ISRBC. Z aktivno udeležbo na mednarodnih razpisih je ISRBC pridobila sredstva, potrebna za izvajanje svojih programov. S tem je organizacija pridobila pomemben vidik samostojnosti, saj v tem trenutku ni mogoče govoriti, da je na kakršen koli način finančno odvisna od mednarodne skupnosti in pomoči. Oblikovanje lastnega sekretariata je ISRBC omogočilo, da se osamosvoji tako od Pakta stabilnosti, kakor tudi od REC in omogoča državam članicam, da same določajo pogoje delovanja. Zgolj na preučevanem primeru Komisije za izvajanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu tako lahko potrdi, da se je iniciativa držav stopnjevala do te mere, da zunanja

pomoč s strani Pakta stabilnosti ni več potrebna, hipotezo lahko potrdim, saj ISRBC deluje popolnoma neodvisno.

Pri tem je ključno izpostaviti, da je vsaj tako pomembno, kakšna je rešitev in kakšen je pristop, kot tudi kdaj se rešitev oziroma pristop implementira. Tako je sicer mogoče govoriti o tem, da je primer Savske komisije možno širše aplicirati, vendar pa sama rešitev, ne glede na to, kako dobra je, sama po sebi še ne pomeni, da bo tudi uspešna. Podobno se je kazalo skozi celotno obdobje konflikta na Zahodnem Balkanu, saj se rešitve, ponujene pred Daytonskim sporazumom, od njega ne razlikujejo bistveno. Obstaja pa ključna razlika v tem, kdaj so bile ponujene. Eno takšnih področij, ki ga je mogoče uporabiti tudi na sorodnih primerih, je skupno upravljanje z vodami. Vode oziroma okolje predstavljajo kompleksen sistem, ki se ne zmeni za državne meje in zahteva usklajen regionalni pristop. Obenem le-tega promovira tudi EU, tako da je znotraj držav, ki želijo sčasoma pristopiti k EU, tak regionalni pristop pravzaprav edina možnost. Hkrati pa vode in okolje predstavljajo dovolj neproblematično vprašanje, da se ne sprožijo političnih in nacionalnih interesov. Kot omenjeno pa ni zagotovila, da bi koncept Savske komisije deloval sam po sebi, če okoliščine ne bodo pravilno ocenjene.

Obenem reka Sava sama po sebi predstavlja simbol povezanosti držav in njihovega sodelovanja. Takšna simbolna predstava naravne povezave, ki jo reka tvori med vsemi štirimi državami, ki so bile še dvajset let nazaj ena država je še dodatno okrepila njihovo medsebojno zaupanje. Medsebojno zaupanje pa je predpogoj, da lahko dolgoročno govorimo, da je med sprtimi državami prišlo do pomiritve strasti in sprave. V tem trenutku bi bilo po mojem mnenju prehitro govoriti o tem, da je v regiji prišlo do sprave in da je konflikt pozabljen. Je pa tudi ob pomoči OSSB prišlo do pomembnega premika v tej smeri in so vzpostavljeni pogoji, da se tudi v eni najbolj raznolikih evropskih regij lahko izoblikuje dolgoročna stabilnost in varnost.

Na koncu lahko ocenim, da je uspeh OSSB posledica tega, da le-ta pravzaprav presega koncept izgradnje miru. Skozi celoten razvoj OSSB, kot tudi skozi delovanje ISRBC, je bil prvi cilj učinkovito upravljanje z vodami. Večja integriranost nekdanjih sprtih držav in izgradnja miru se neposredno nikjer ne pojavljata v povezavi z OSSB in ISRBC, čeprav je nedvomno ta ideja prisotna od vsega začetka. Po mojem mnenju je ravno poudarek na vsebini sporazuma namesto na interesih mednarodne skupnosti po stabilizaciji regije, dal celotnemu procesu težo in pripravil države k sodelovanju. Obenem je takšen pristop bistveno vplival na odnose držav v regiji in omogočal, da preko dialoga o skupnih problemih začnejo z izgradnjo medsebojnega zaupanja, ki

je ključno za uspeh tako OSSB kot tudi Pakta stabilnosti. Sodelovanje na področju upravljanja skupnega porečja je odprlo dialog, brez da bi bilo potrebno odpirati pereča vprašanja.

Na tem mestu je pomembno vprašanje, kako naprej. ISRBC je v donavski regiji postala pomemben akter in kljub gospodarski krizi države ne razmišljajo o izstopu in redno plačujejo članarino. To daje celotni zgodbi težo in kaže na to, da so države vsaj v neki meri prepoznale dodano vrednost ISRBC. Kot je razvidno iz intervjuja s sekretarjem Komatino (intervju 2011b) ISRBC nadaljuje s svojim osnovnim poslanstvom in ima v tem trenutku v pripravi več Protokolov, ki bodo vplivali na upravljanje s porečjem reke Save. Tako je vsekakor pričakovati, da bo ISRBC nadaljevala z svojim delom tudi v prihodnje in s svojim vsebinskim delom posredno vplivala na medsebojno zaupanje med državami ter k dokončni spravi v regiji. Ob enem potekajo procesi evropske integracije in z vidika EU je zgolj vprašanje časa, kdaj bodo države Zahodnega Balkana tudi formalno postale del evropskega političnega prostora. Hrvaška bo za Slovenijo naslednja, in naj bi v letu 2013 postala polnopravna članica. Kljub temu ni pričakovati, da se bo vloga ISRBC na kakršenkoli način zmanjšala, saj deluje v duhu Okvirne direktive o vodah, ki predvideva oblikovanje subregionalnih teles za upravljanje z vodnimi telesi. Bo pa državam članicam ISRBC tako olajšan vstop v EU in prenos zakonodaje na področjih, ki jih pokriva ISRBC.

Iz tega lahko sklepam, da je koncept Komisije za izvajanje okvirnega sporazuma o Savskem bazenu mogoče aplicirati tudi na drugih primerih, ki imajo s preučevanim primerom določene sorodnosti. Vendar pa je ob tem potrebno poudariti, da je, ne glede na učinkovitost delovanja ISRBC, pred vsakršno aplikacijo koncepta v drugih konfliktnih območjih, le-tega nujno prilagoditi lokalnim razmeram. Tako je za delovanje tega pristopa v sorodnih območjih nujno preveriti, ali bo tudi tam izpolnjeval bistvene predpogoje, ki so navedeni na koncu sedmega poglavja. Kot se je na primeru konflikta na Zahodnem Balkanu pokazalo, da je bolj kot samo ukrepanje, pomembno razumevanje ozadja in lahko zgolj kopiranje vzorcev povzroči več škode kot koristi. Po drugi strani pa je naloga pokazala, da osnovni koncepti, na katerih temelji OSSB, dovoljujejo prenos znanja tudi na sorodna področja. V tem trenutku tako potekajo resna razmišljanja o tem, kako podoben koncept implementirati v državah ob Kavkazu, ki se srečujejo z vprašanjem medsebojnega sodelovanja in glajenja odnosov ob upravljanju s skupnim porečjem (intervjuja Bricelj in Karkin 2011).

Vsekakor pa mednarodna skupnost ne bi smela zanemariti učinkov OSSB in ISRBC na stabilnost regije in obnovo medsebojnega zaupanja med državami v regiji. Ne nazadnje gre za prvi nevojaški sporazum po Daytonskem sporazumu, na Zahodnem Balkanu. OSSB in ISRBC predstavljata primer dobre prakse in omogočata prenos na druga postkonfliktna območja. Kot je razvidno iz magistrskega dela, je koncepte mogoče prenesti na druga področja tako geografsko kot vsebinsko, pri čemer pa mora biti osnovno pravilo, da je primere dobre prakse potrebno razumeti in aplicirati, nikakor pa ne kopirati.

8 Literatura

1. *Agenda za mir - An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping.* 1992. A/47/277 – S/241111. Dostopno prek: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> (15. julij 2010).
2. Bajruši, Robert. 2004. Trgovinu između Tuđmana i Miloševića spriječila je plitka Neretva. *Nacional* 428. Dostopno prek: <http://www.nacional.hr/clanak/10862/trgovinu-izmedu-tudmana-i-milosevica-sprijecila-je-plitka-neretva> (5. oktober 2011).
3. Battistelli, Fabrizio, Teresa Ammendola in Maria Grazia Galantino. 2000. The fuzzy environment and postmodern soldier: The motivations of the Italian Contingent in Bosnia. V *Peace operations between war and peace*, ur. Erwin A. Schmidl, 138–160. London, Portland (OR): Frank Cass.
4. BBC News. 2011. *Uruguayan peacekeepers in Haiti accused of abuse*. Dostopno prek: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-14783538> (12. september 2011).
5. Bendow, Joachim. 2002. *Osebna korespondenca avtorja – elektronska pošta*, 2. avgust 2002.
6. Bhalla, Nita. 2012. UN must review policy on peacekeepers who abuse – Amnesty. *Reuters*. Dostopno prek: <http://in.reuters.com/article/2012/03/16/un-must-review-policy-on-peacekeepers-wh-idINDEE82F0IX20120316> (10. avgust 2012).
7. Biermann, Wolfgang in Vadset Martin. 1999a. From UNPF to IFOR. V *UN Peacekeeping in trouble: Lessons Learned from former Yugoslavia*, ur. Wolfgang Bierman in Vadset Martin, 63–80. Aldershot: Ashgate.
8. --- 1999b. From UNPROFOR to UNPF. V *UN Peacekeeping in trouble: Lessons Learned from former Yugoslavia*, ur. Wolfgang Bierman in Vadset Mart, 49–62. Aldershot: Ashgate.
9. Biermann, Wolfgang. 1999. From Stoltenberg-Owen to Dayton: An interview with Thorvald Stoltenberg. V *UN Peacekeeping in trouble: Lessons Learned from former Yugoslavia*, ur. Wolfgang Bierman in Vadset Martin, 6–15. Aldershot: Ashgate.
10. Boyd, G. Charles. 1998. *Making peace with the guilty (65–81)*. Bosnia – What went wrong, Foreign affairs reader, Council on foreign relations, New York ZDA.
11. Brahimi, Lakhdar. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations A/55/305 – S/2000/809*. New York: Department of Public Information, United Nations. Dostopno prek: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf (15. julij 2010).

12. Bricelj, Mitja. 2002. *Poročilo o službeni poti*. Ljubljana: interno gradivo, 22. julij 2002.
13. --- 2011. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 21. december 2011.
14. *Brionska deklaracija*. Ur. l. RS 9/91-I – mednarodne pogodbe. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/dl/vip_akti/1991-02-0001.pdf (5. maj 2010).
15. Bunič, Polona. 2005. *Mednarodno upravljanje Bosne in Hercegovine, Analiza diskurza*, diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
16. Calic, Marie Janine. 1999. Introduction and Summary. V *Conflict prevention policy of the European Union*, ur. Peter Cross in Rasamoelina Guenola, 9–15. Baden-Baden: Nomos.
17. Chigas, Diana. 2009. Capacities and limits of NGOs as conflict managers. V *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, Crocker, ur. A. Chester, Fen Osler Hampson in Pamela R. Aall, 535–552. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
18. Chivvis, Christopher. 2010. *EU civilian crisis management: the record so far*, RAND National Defense Research Institute, Santa Monica, ZDA
19. Christensen, Christian Dons in Soren Rinder Bollerup. 1997. *Nationalism in Eastern Europe: Causes and Consequences of the National Revivals and Conflicts in Late Twentieth Century Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
20. Cohen, J. Lenard in Lampe, John R. 2011. *Embracing democracy in the western Balkans*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, ZDA.
21. *Daytonski mirovni sporazum – The Dayton Peace Accords*. 2006. Dostopno prek: <http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/bosagree.html> (14. april 2009).
22. De Cuéllar, Javier Pérez. 1989. *Nobel Lecture: United Nations Peacekeeping Forces*. Dostopno prek: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1988/un-lecture.html (13. avgust 2011).
23. Detrez, Raymond. 2002. *The collapse of Tito's Yugoslavia*, V Van Tongeren Paul, Vander Veen Hans in Juliette Verhoven, 2002 *Searching for peace in Europe and Eurasia*, Lynne Rienner Publishers, London.
24. Du Pont, Yannick. 2002. Bosnia and Hercegovina: Trying to keep country together. V *Searching for peace in Europe and Eurasia*, ur. Paul Van Tongeren, Vander Veen Hans in Juliette Verhoven, 232–248. London: Lynne Rienner Publishers.
25. Ehrhart, Hans Georg in Schnabel Albrecht. 1999. EU conflict prevention in the Balkans: The Royaumont Process and Beyond. V *Conflict prevention policy of the European Union*, ur. Peter Cross in Rasamoelina Guenola, 55–69. Baden-Baden: Nomos.

26. EU Externam Action. 2012. *EU military operation EUFOR ALTHEA in Bosnia and Herzegovina*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/april2012%20Factsheet%20EUFOR%20Althea%20_%2027_EN_new.pdf (11. april 2012).
27. EUFOR. *About EUFOR*. Dostopno prek: http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=category&id=185&Itemid=143 (26. avgust 2011).
28. European Stability Initiative. 1999. *The Stability Pact and lessons from a decade of regional initiatives*. Dostopno prek: http://esiweb.org/pdf/esi_document_id_1.pdf (9. marec 2011).
29. Evis, Paul in Kefford Stuard. 2002. *Conflict prevention and the European Union: A potencial yet to be Fully Realised*. V *Searching for peace in Europe and Eurasia*, ur. Paul Van Tongeren, Vander Veen Hans in Juliette Verhoven, 3–14. London: Lynne Rienner Publishers.
30. Evropska komisija. 2008. *Western Balkans: Enhancing the European perspective*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf (5. marec 2011).
31. Evropska komisija. *Bosnia in Herzegovina – Financial Assistance*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/financial-assistance/index_en.htm (5. marec 2011).
32. Gammer, Nicholas. 2001. *From peacekeeping to peacemaking: Canada's response to the Yugoslav crisis*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
33. Grizold, Anton, Eva Vergles in Žiga Fisher. 2000. Pakt Stabilnosti za Jugovzhodno Evropo in Slovenijo. *Varstvoslovje* 2(1), 9–16.
34. Grizold, Anton in Iztok Prezelj. 2003. The Interorganizational Dimension of Security Cooperation: Pre-Dayton Crisis Management in Bosnia and Hercegovina. V *Security and Cooperation in Southeastern Europe*, ur. Anton Grizold, 241–264. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Grizold, Anton, Marina Mitrevska, Antony Wanis-St. John, Vlado Buchkovski in Iza Tršar. 2012. *Conflict Prevention and Conflict Management in the New Scurity Context: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
36. Hartz, A. Halvor. 1999. Experiences from UNPROFOR – UNCIVPOL. V *UN Peacekeeping in trouble: Lessons Learned from former Yugoslavia*, ur. Woflgan Biermang in Vadset Martin, 311–318. Aldershot: Ashgate.

37. Headquarters – Department of the Army. 1994. *Field Manual: Peace Operations*, no. 100-23. Washington DC. Dostopno prek: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/fm100_23.pdf (15. avgust 2012).
38. Inforegio. *Operativni program »Jugovzhodna Evropa (JVE)«*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?LAN=20&gv_PAY=BG&gv_reg=ALL&gv_PGM=1323&gv_PER=2&gv_defL=7 (20.8.2012)
39. International Crisis Group. 2003. *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*. Dostopno prek: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=28073&lng=en> (20. junij 2010).
40. International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of The Former Yugoslavia since 1991. 2000. *The Prosecutor VS. Tihomir Blaškić*. Dostopno prek: <http://www.icty.org/x/cases/blaskic/tjug/en/bla-tj000303e.pdf> (22. marec 2011).
41. Jović, Dejan. 2009. *Yugoslavia: a state that withered away*. Indiana: Purdue University Press.
42. Kambegović, Husnija. 2009. Bošnjaci 1968: Politički kontekst priznanja nacionalnog identiteta. V *Razprave o nacionalnom identitetu Bošnjaka*, ur. Husnija Kambegović, 59–82. Sarajevo: Inštitut za istoriju u Sarajevu.
43. Karkin, Kemal. 2011. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 28. november 2011.
44. Komatina, Dejan in Janja Zlatić-Jugović. 2010. Prekogranična suradnja u slivu rijeke Save u oblasti upravljanja vodama / Transboundary cooperation in the Sava River Basin in the field of water management. *Hrvatske vode izdaja* (št.): str.
45. Komatina, Dejan. 2011a. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 15. september 2011.
46. --- 2011b. *The Framework Agreement on the Sava River Basin – a basis for sustainable development of the region*. Poslan v objavo Danube News, november 2011.
47. --- 2012. *Integrated Water Resources Management as a Basis for Sustainable Development – the Case of the Sava River Basin*. Dostopno prek: http://www.intechopen.com/source/pdfs/24475/InTech-integrated_water_resources_management_as_a_basis_for_sustainable_development_the_case_of_the_sava_river_basin.pdf (18. januar 2012).
48. Kotnik-Dvojmoč, Igor. 2002. *Preoblikovanje oboroženih sil sodobnih evropskih držav*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica Fakulteta za družbene vede.
49. Kruhonja, Katarina, Milan Ivanović in Ivan Stanič. 2002. Croatia: Struggling with unresolved postwar issues. V *Searching for peace in Europe and Eurasia*, ur. Paul Van

- Tongerren, Vander Veen Hans in Juliette Verhoven, 248–279. London: Lynne Rienner Publishers.
50. Lawry-White, Simon. 2003. *Review of the UK government approach to peacebuilding*. London: The UK Department for International Development. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/3/35098279.pdf> (20. avgust 2010).
 51. Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
 52. Libal, Michael. 1997. *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslav Crisis, 1991–1992*. Westport, Conn and London: Praeger.
 53. Lučič, Iva. 2009. Stanovi centralnog komiteta saveza komunista Jugoslavije o nacionalnom identitetu Bosanskih Muslimana/Bošnjaka. V *Razprave o nacionalnom identitetu Bošnjaka*, ur. Husnija Kambegović, 97–116. Sarajevo: Inštitut za istoriju u Sarajevu.
 54. Macqueen, Norrie. 2006. *Peacekeeping and the international system*. New York: Routledge.
 55. Malcolm, Noel. 2002. *Bosnia: A short history*. Ljubljana: Pan Books.
 56. Mednarodna komisija za savski bazen. 2004. *Statut mednarodne komisije za savski bazen*. Dostopno prek: http://www.savacommission.org/dms/docs/dokumenti/documents_publications/basic_documents/fasrb_slo.pdf (10. avgust 2012).
 57. --- 2008. *Delovne skupine*. Dostopno prek: <http://www.savacommission.org/organ/3> (12. december 2011).
 58. --- 2011. *Povzetek letnega poročila o delu mednarodne komisije za Savski bazen v obdobju od 1. aprila 2010 do 31. marca 2011*.
 59. Mednarodna komisija za savski bazen. Dostopno prek: <http://www.savacommission.org/> (5. maj 2010).
 60. Ministrstvo za notranje zadeve. 2011a. *Mednarodne misije, Bosna in Hercegovina*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/mednarodno-sodelovanje/mednarodne-civilne-misije/8043-eupm> (8. november 2011).
 61. --- 2011b. *Sodelovanje slovenske policije v mednarodnih civilnih misijah in drugih mednarodnih organizacijah*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/mednarodno-sodelovanje/mednarodne-civilne-misije> (21. november 2011).

62. Ministrstvo za okolje in prostor 2003a. *Zapisnik sestanka na temo Izvajanje programa savske iniciative/Sava Basin Initiative/Stability Pact*. Ljubljana, interno gradivo, 19. februar 2003.
63. --- 2003b. *Zapis s sestanka zainteresiranih strank v zvezi z izvajanjem Akcijskega načrta za reko Savo*. Kraj: interno gradivo, 14. marec 2003.
64. --- 2006a. *Poročilo o udeležbi na 6. posebnem zasedanju Mednarodne komisije za Savski bazen, 921-95-298/02*. Ljubljana: interno gradivo, 3. april 2006.
65. --- 2006b. *Zapisnik sestanka za uresničevanje okvirnega sporazuma o Savskem bazenu*. Ljubljana: interno gradivo, 9. maj 2006.
66. --- 2006c. *Poročilo vladi o delovanju Medresorske delovne skupine za uresničevanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu na delu Savskega bazena na slovenskem ozemlju (MDSK)*
67. Ministrstvo za okolje, prostor in energetiko. 2002. *Zapis z usklajevalnega sestanka v zvezi z aktivnostmi RS v Mednarodni delovni skupini za rehabilitacijo in razvoj bazena reke Save v okviru Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo, PSJVE 331/02*. Ljubljana: 28. avgust 2002.
68. Ministrstvo za promet – Presečnik, Jakob. 2002. *Dopis št. 26030-93/2001/84-0602*, Ljubljana: interno gradivo, 4. junij 2002.
69. Misija Republike Slovenije pri Evropski uniji 2003. *Zapisnik neformalnega pogovora s posebnim koordinatorjem pakta stabilnosti g. Erhardom Busekom*. Kraj: interno gradivo, 25. marec 2003.
70. NATO. 2001. *Peace support operations AJP-3.4.1*. Dostopno prek: <http://www.osrh.hr/smvo/Library/ajp-3.4.1.pdf> (15. julij 2010).
71. Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo. 2002a. *Zapis pogajanj za sklenitev mednarodnega sporazuma o Savskem bazenu med Republiko Slovenijo, Republiko Hrvaško, Bosno in Hercegovino ter Zvezno republiko Jugoslavijo*. Novi sad, 4.–7. julij 2002.
72. --- 2005a. *Achievements and Chronology*. Dostopno prek: <http://www.stabilitypact.org/about/achievements.asp> (5. september 2011).
73. --- 2002b. *Zapis pogajanj za sklenitev mednarodnega sporazuma o Savskem bazenu med Republiko Slovenijo, Republiko Hrvaško, Bosno in Hercegovino ter Zvezno republiko Jugoslavijo*, Stubičke Toplice 24.–27. september 2002.
74. --- 2005b. *About the Stability Pact*. Dostopno prek: <http://www.stabilitypact.org/> (14. april 2009).

75. --- 2008. *Eight years of the Stability Pact for South Eastern Europe – From stabilization to integration*. Dostopno prek: <http://www.stabilitypact.org/about/spisanie.pdf> (9. september 2011).
76. Pavlovič, Fili in Franklin De Vrieze. 2002. *Federal Republic of Yugoslavia: A state in search of its future*. V *Searching for peace in Europe and Eurasia*, ur. Paul Van Tongeren, Vander Veen Hans in Juliette Verhoven, 283–288. London: Lynne Rienner Publishers.
77. Pirjevec, Jože. 1995. *Jugoslavija: nastanek, razvoj in razpad Karadjordjevićeve in Titove Jugoslavije*. Koper: Lipa.
78. *Pisarna visokega predstavnika - Office of High Representative a*. Dostopno prek: http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38519 (3. december 2011).
79. --- b. *Politični sistem BiH*, <http://www.ohr.int/ohr-info/charts/images/legislative-and-exec-bodies.gif> (6. januar 2011).
80. --- 1995. *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*. Dostopno prek: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380 (14. april 2009).
81. --- 1997. *PIC Bonn Conclusions*. Dostopno prek: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182 (22. december 2011).
82. Prebilič, Vladimir in Damijan Guštin. 2010. Politične in varnostne razsežnosti informbiroja. *Teorija in praksa* 47 (4): 866–882.
83. Prebilič, Vladimir, Uroš Svete in Janja Vuga. 2008. *Slovenia and peacebuilding*. Brussels: Initiative for Peacebuilding.
84. Ramadanovic, Jusuf. 2008. *BiH, EU sign SAA*. Dostopno prek: http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2008/06/17/feature-01 (8. februar 2012).
85. Ramet, Sabrina P. 2006. *The Three Yugoslavias: State-building and Legitimation, 1918–2005*. Indiana: Indiana University Press.
86. Reyhler, Luc. 1997. Field diplomacy: A new conflict prevention paradigm? *The Network of Peace and Conflict Studies at George Mason University* 4(2). Dostopno prek: <http://www.gmu.edu/programs/icar/pcs/reychler.htm> (13. avgust 2011).
87. Ridgway, Andrew. 1999. Developing peace in Central Bosnia. V *UN Peacekeeping in trouble: Lessons Learned from former Yugoslavia*, ur. Wolfgang Bierman in Vadset Martin, 218–237. Aldershot: Ashgate.
88. Rotberg, Robert I. 2009. The challenge of weak, failing and collapsed states. Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson in Pamela R. Aall. V *Leashing the Dogs of War: Conflict*

- Management in a Divided World*, Crocker, ur. A. Chester, Fen Osler Hampson in Pamela R. Aall, 83–94. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
89. Roumeliotis, Panagiotis. The Royaumont Process – An Initiative for Stability and Good Neighbourliness in South-Eastern Europe. *A Journal of Foreign Policy Issues*. Dostopno prek: <http://www.hri.org/MFA/thesis/autumn98/royaumont.html> (8. maj 2010).
 90. Sadiković, Lada. 2010. BiH in the Western Balkans system of security. V *Transnational Terrorism organised crime and peace building, Human security in the Western Balkans*, ur. Wolfgang Benedek in drugi. Hampshire: Palgrave Macmillan.
 91. *Sarajevo Summit Declaration*. Sarajevo 30.11.1999. Dostopno prek: <http://www.stabilitypact.org/constituent/990730-sarajevo.asp> (20. december 2011).
 92. Schmidl, Erwin A. 2000. The evolution of peace operations from the Nineteenth Century. V *Peace operations between war and peace*, ur. Erwin A. Schmidl, 4–20. London, Portland (OR): Frank Cass.
 93. *Security Council Resolutions*. Dostopno prek: <http://www.nato.int/ifor/un/un-resol.htm> (9. oktober 2011).
 94. SETimes. *The news and views od Southeast Europe*. Dostopno prek: http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/homepage/ (20.8.2012)
 95. Silber, Laura in Allan Little. 1996. *Smrt Jugoslavije*. London: Penguin Books.
 96. Smith, Dan. 2002. Europe's Peacebuilding Hour? Past Failures, Future Challenges. *Journal of International Affairs* 55(2), 441–61.
 97. *Strategija sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah*. Ur. 1. RS, 19/2010 (12. marec 2010).
 98. Škoda, Bojan. 2000. Vključevanje Slovenije v gospodarsko obnovo Jugovzhodne Evrope. *Varstvoslovje* 2(1), 23–31.
 99. Trekman, Borut. 2007. *Petnajst let mednarodnega priznanja Slovenije*. Ljubljana. Ministrstvo za zunanje zadeve. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/index.php?id=13&tx_ttnews\[tt_news\]=22813&tx_ttnews\[backPid](http://www.mzz.gov.si/index.php?id=13&tx_ttnews[tt_news]=22813&tx_ttnews[backPid) (5. februar 2012).
 100. *United Nations Confidence Restoration Operation*. Dostopno prek: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/uncro.htm> (6. december 2010).
 101. United nations Peacekeeping. *History of Peacekeeping*. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml> (13. avgust 2011).

102. United Nations. 1995. *Supplement to an Agenda for Peace: Positional paper of the Secretary General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*. New York: Department of Public Information, United Nations.
103. --- 2008. *Peacekeeping*. Dostopno prek: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/> (15. aprila 2009).
104. United States Institute of Peace. 2008. *Peace Agreements Digital Collection*. Dostopno prek: <http://www.usip.org/library/pa.html> (14. april 2009).
105. United Nations Protection Force. 1996. *Profile*. Dostopno prek: http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_p.htm (17. julij 2011).
106. UNMIBH. 2003. *Bosnia and Herzegovina – UNMIBH – Background*. Dostopno prek: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/background.html> (15. junij 2010).
107. Urad za komuniciranje Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.dvajset.si/prvih-20/leto-1991/> (24. februar 2011).
108. Ustava BiH. Dostopno prek: http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (8. januar 2011).
109. Ustava Republike Hrvaške. Dostopno prek: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/232289.html> (8. januar 2011).
110. Varnostni svet. 1999. United Nations Mission in Kosovo – *Resolucija 1244, S/RES/1244/1999*. Dostopno prek: <http://www.unmikonline.org/Pages/1244.aspx> (16. marec 2011).
111. Velikonja, Mitja. 1998. *Bosanski religijski mozaiki*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
112. Vlada Republike Slovenije. 2002. *Gradivo: Poročilo Nacionalnega koordinatorja Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo in regionalne pobude za sodelovanje v Jugovzhodni Evropi*. Ljubljana: interno gradivo, 5. december 2002.
113. --- 2005. *Sklep Vlade RS 51203-4/2005/3*. Ljubljana: interno gradivo, 15. junij 2005.
114. --- 2006. *Gradivo: Poročilo vladi RS o delu Mednarodne komisije za savski bazen 921-95-298/08*. Ljubljana: interno gradivo, 14. marec 2006.
115. Vukadinovič, Radovan. 2002. *Varnost v jugovzhodni Evropi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
116. Yankiev, Yantsislav. 2000. *Military Co-operation in South-Eastern Europe and the Future of Multinational Peace Support Operations*. Rim: NATO Defense College

117. *Zakon o ratifikaciji Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu, Protokola o režimu plovbe k Okvirnemu sporazumu o Savskem bazenu in Sporazuma o spremembah in dopolnitvah Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu in Protokola o režimu plovbe k Okvirnemu sporazumu o Savskem bazenu (MOSSB)*. Ur. l. RS-MP, št. 19/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200479> (8. december 2010).
118. *Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F)*. Ur. l. RS, št. 8/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20128&stevilka=268> (30. junij 2012).