

MITJA ŽAGAR

## ALI JE MOŽNO RAZKLENITI ZAČARAN KROG?

STRATEGIJE IN KONCEPTI ZA UPRAVLJANJE IN RAZREŠEVANJE ETNIČNIH KONFLIKTOV<sup>1</sup>

## I. UVOD

Proučevanje (pravnega in političnega) urejanja in upravljanja medetničnih odnosov v sodobnih pluralnih družbah tako znotraj posameznih (nacionalnih) držav kot v mednarodni skupnosti je ključna vsebina temeljnega raziskovalnega projekta »Etnična dimenzija integracijskih procesov v pluralnih družbah ter upravljanje in razreševanje konfliktov.« V okviru tega projekta je ena pomembnih tem proučevanje strategij, konceptov, modelov, mehanizmov in tehnik za preprečevanje (etničnih in drugih družbenih) konfliktov oziroma njihovega zaostrovanja ter različnih modelov, mehanizmov in tehnik za upravljanje in razreševanje tistih konfliktov, katerih zaostrovanja ni bilo mogoče preprečiti in so se morebiti celo prelevili v nasilne konflikte in izbruhe.

Kot sem že večkrat poudaril v svojih prispevkih, je v današnjih državah zaradi zasidranosti tradicionalnega koncepta (eno)nacionalne države in iz njega izhajajočih prevladujočih »nacionalnih ideologije« še vedno zasidrana in prevladujoča predstava, da etnična, kulturna in verska pluralnost in različenost v sodobnih družbah predstavlja problem in odklon od »idealnega stanja« etnične pluralnosti prebivalstva določene države. Takšna predstava prav gotovo ne ustreza dejstvu, da so danes vse nacionalne države (v večji ali manjši meri) pluralne družbe. Zaradi omenjene napačne predstave se tudi nista razvila spoznanje in zavest, da so v pluralnih družbah različenost(i) in tudi potencialni konflikti, ki iz te(h) različenosti iz-

\* \* \*

<sup>1</sup> Ta izvorni znanstveni članek je rezultat proučevanja v okviru temeljnega raziskovalnega projekta »Etnična dimenzija integracijskih procesov v pluralnih družbah ter upravljanje in razreševanje konfliktov,« ki ga na Inštitutu za narodnostna vprašanja od leta 1993 financira Ministrstvo za znanost in tehnologijo. Del ugotovitev in raziskovalnih rezultatov sem predstavil v svojem referatu »The Management of Ethnic Relations and the Management and Resolution of Ethnic Conflict in South Eastern Europe« na tretji mednarodni znanstveni konferenci o ustavnem, pravnem in političnem urejanju in upravljanju etničnih odnosov in konfliktov (The Third International Conference on Constitutional, Legal and Political Regulation and Management of Ethnic Relations and Conflicts), ki jo je v okviru omenjenega temeljnega raziskovalnega projekta in mednarodnega kolokvija (International Colloquium on Ethnicity: Conflict and Cooperation) kot eno od prireditev ob proslavljanju svoje petinsedemdesetletnice organiziral Inštitut za narodnostna vprašanja v Ljubljani (v prostorih Hotela Turist in ZRC SAZU) od 8. do 10. decembra 2000.

hajajo ali pa jo (jih) vsaj odražajo, običajni in normalni pojavi. Prav zato nas ne sme presenetiti ugotovitev, da v posameznih državah in v mednarodni skupnosti (ki jo še vedno razumemo kot skupnost nacionalnih držav) večinoma niso zasnovali, razvili in usposobili ustreznih in učinkovitih strategij, konceptov, modelov, mehanizmov, postopkov, aktivnosti in tehnik za preprečevanje konfliktov oziroma za njihovo uspešno upravljanje in (raz)reševanje.<sup>2</sup>

V tem prispevku predstavljam svoje predloge za teoretični model za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov v pluralnih družbah (v nadaljevanju: »teoretični model«), ki vključuje celovito globalno strategijo na ravni mednarodne skupnosti in v posameznih državah ter integriran teoretični koncept, okvir in model pristopov, mehanizmov (institucij), postopkov, dejavnosti in tehnik za preprečevanje, upravljanje in (raz)reševanje etničnih konfliktov. Ta teoretični model sem razvil v okviru temeljnega raziskovalnega projekta na podlagi proučevanju aktualnega dogajanja in zgodovinskega razvoja v jugovzhodni Evropi (na Balkanu) ob koncu dvajsetega stoletja.<sup>3</sup> Pri proučevanju regije in posameznih držav v njej smo v okviru temeljnega raziskovalnega projekta posebno pozornost namenili študiju medetničnih odnosov, nacionalizma (oz. nacionalizmov), položaja in zaščite manjšin ter etničnih konfliktov. Ob tem sem pogosto – tudi na svoje presenečenje – ugotovil, da so medetnični odnosi in položaj tradicionalnih narodnih manjšin v posameznih okoljih pogosto boljši, kot bi to lahko pričakovali glede na zgodovinsko dogajanje v zadnjem desetletju. Hkrati je proučevanje pokazalo tudi vrsto velikih problemov.<sup>4</sup> V tem kontekstu je potrebno predstavljeni »teoretični

\* \* \*

<sup>2</sup> O konceptu sodobnih nacionalnih držav ter o njihovi sposobnosti urejanja in upravljanja različnosti in v tem okviru tudi medetničnih odnosov podrobneje razpravljam v npr.: Žagar, 1993/1994, 1995 in 1997.

<sup>3</sup> Pri tem moram poleg rednega proučevanja v okviru svojega temeljnega raziskovalnega projekta v letih 1999 in 2000 omeniti tudi svoje sodelovanje v okviru različnih dejavnosti Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo (Stability Pact for South Eastern Europe) in v tem okviru redne stike s predstavniki držav iz regije, s predstavniki in aktivisti nevladnih organizacij iz regije in tistih, ki v regiji izvajajo različne dejavnosti, ter s številnimi strokovnjaki na različnih področjih, ki iz regije prihajajo ali pa regijo proučujejo. Pri tem je potrebno posebej omeniti študijske obiske Specialne delegacije strokovnjakov Sveta Evrope za manjšine (SDCoE – Special Delegation of Council of Europe Advisors on Minorities) v večini držav regije (Albanija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška in Makedonija), v katerih sem kot član te delegacije sodeloval pri proučevanju medetničnih odnosov in položaja narodnih manjšin v posameznih državah in v celotni regiji. Poleg tega sem v letih 1999 in 2000 kot član raziskovalne skupine sodeloval tudi v posebni študiji Evropske komisije o oblikovanju mednarodnega centra za sodelovanje na področju izobraževanja v regiji (EU Feasibility Study on the Creation of a South-Eastern European Educational Co-operation Centre), v okviru katere smo prav tako opravili več študijskih obiskov v regiji. Na vseh omenjenih študijskih obiskih smo se srečali s predstavniki oblasti, s predstavniki političnih strank (tako tistih na oblasti, kot tudi opozicijskih), s predstavniki manjšinskih organizacij, s predstavniki mednarodnih organizacij in oblasti v posameznih državah regije, s predstavniki in aktivisti nevladnih organizacij ter s številnimi strokovnjaki in raziskovalci. Poleg tega sem imel v tem času tudi stike s predstavniki takratne opozicije v Srbiji, s predstavniki Albancev s Kosova, s predstavniki črnogorske vlade, s posameznimi znanstveniki in (zlasti pravnimi) strokovnjaki v Srbiji in v Črni gori, s predstavniki mednarodnih organizacij in oblasti na Kosovu, pa tudi s predstavniki nevladnih organizacij in manjšin oz. manjšinskih organizacij (npr. Madžari iz Vojvodina, Romi s Kosova). Vse navedene vire sem uporabil tudi pri pisanju tega članka.

model« razumeti ne le kot poskus prispevati k razvoju teorije, ampak tudi kot zamisel in predlog, ki naj (vsaj dolgoročno) prispevata k razreševanju teh problemov ter k miru, demokratičnemu razvoju in stabilnosti v regiji in v posameznih državah. Pri oblikovanju in razvijanju »teoretičnega modela« sem uporabil različne obstoječe teoretične koncepte, okvire in modele za preprečevanje, upravljanje in (raz)reševanje konfliktov; zlasti pa sem izhajal iz modela in okvira (ARI Framework), ki ju je razvil Jay Rothman (1992: 64-65). Pri tem sem preverjal temeljno delovno hipotezo, da odsotnost ustrezne globalne strategije (na različnih ravneh) za ohranjanje in krepitev miru in stabilnosti ter neobstoj učinkovitih modelov preprečevanja, upravljanja in razreševanja konfliktov bistveno ortežujeta razreševanje konfliktov, ki se v nekem pluralnem okolju zaostrijo ali celo prelevijo v nasilne konflikte. Seveda ni mogoče pričakovati, da bi obstoj takšne strategije ter učinkovitih modelov, ki bi omogočali demokratično razreševanje konfliktov znotraj institucij političnega sistema posamezne države ali v institucijah mednarodne skupnosti, lahko popolnoma preprečil pojavljanje konfliktov in/ali njihovo občasno. Realno pa se zdi pričakovanje, da bi se zaradi njihovega obstoja v pluralnih družbah lahko zmanjšalo število zaostrenih in nasilnih konfliktov ter da bi se povečale možnosti za njihovo mirno in demokratično razreševanje.

Prve reakcije na predstavljeni »teoretični model« so bile pozitivne in bi jih lahko strnili v oceno, da gre za zanimiv prispevek k razvoju teorije, ki bi lahko imel tudi praktično uporabnost v različnih pluralnih okoljih, kjer obstaja verjetnost pojavljanja in zaostrovanja konfliktov. Bo pa potrebno ta »teoretični model« stalno razvijati in dograjevati.<sup>5</sup> Le upamo lahko, da se bo uresničil tudi cilj temeljnega raziskovalnega projekta, da bo mogoče raziskovalne rezultate neposredno uporabiti za izboljšanje medetničnih odnosov v etnično pluralnih družbah. To bi pomenilo, da bi bilo mogoče tudi predstavljeni »teoretični model« razviti in dograditi do te mere, da bi ga lahko ob izdelani metodologiji njegovega prilagajanja specifičnim okoliščinam in potrebam v etnično in sicer pluralnih družbah po svetu neposredno uporabili za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov v teh okoljih.

\* \* \*

<sup>4</sup> O medetničnih odnosih in položaju narodnih manjšin v posameznih državah in v jugovzhodni Evropi podrobneje govori poročilo Specialne delegacije strokovnjakov Sveta Evrope za manjšine, ki je bilo pripravljeno za mednarodno konferenco o človekovih pravicah, medetničnih odnosih in narodnih manjšinah, ki je bila marca 2000 v Portorožu in je predlagano poročilo sprejela. Glej: SDCoE, 2000.

<sup>5</sup> To so v svojih reakcijah, ko sem jim predstavil predlagani koncept globalne strategije ter teoretični koncept in model preprečevanja, upravljanja in razreševanja etničnih konfliktov, poudarili tudi npr. prof. dr. Michael Keating, prof. dr. Eero Loone, prof. dr. Joseph Marko in prof. dr. Robert Schaeffer.

## II. ZGODOVINSKI TRENUTEK, OKOLIŠČINE IN TEORETIČNI OKVIR

Površni (zlasti tuji) opazovalci balkanske države pogosto označujejo kot 'po-konfliktne družbe'. Vendar že bežna analiza trenutne situacije in aktualnega razvoja v Bosni in Hercegovini, na Kosovu in nasploh v Zvezni republiki Jugoslaviji, katere nadaljnji obstoj je (odvisno od zornega kota sogovornika – še vedno ali pa spet) ogrožen kljub volilni zmagi demokratične opozicije v Srbiji, pa tudi v drugih balkanskih državah pokaže, da takšno označevanje pomeni 'neinformirani' optimizem, ki – na žalost – ni upravičen. V vseh državah v regiji so različni konflikti še kako prisotni, v večini držav pa obstaja tudi znaten potencial za eskalacijo etničnih konfliktov. Ob tem lahko ugotovimo, da je mednarodna skupnost ključen dejavnik miru in stabilnosti v regiji, ki mora posameznim državam pomagati pri njihovem bodočem demokratičnem razvoju. Ocena, da so intervenciji mednarodnih (vojaških) sil in vzpostavitvev 'mednarodne uprave' (oblasti) v Bosni in Hercegovini in na Kosovu le končali vojno oziroma prekinili vojne spopade, verjetno drži. (npr. Holbrooke, 1998) Proces razreševanja konfliktov se v teh okoljih šele počasi začneja - oziroma ga bo sploh šele potrebno začeti. Zato menim, da je povsem točna ocena šefa misije Združenih narodov v Bosni in Hercegovini generala Kleina, ki je v pogovoru ugotovil, da bi se vsaj v Bosni in Hercegovini vojna takoj jutri spet začela, če bi se danes mednarodna uprava in mednarodne sile iz te države umaknile. Kljub sicer različnim in pogosto precej bolj optimističnim pogledom so se večinoma s to generalovo ugotovitvijo strinjali tudi predstavniki drugih mednarodnih organizacij, s katerimi sem se pogovarjal ob svojih obiskih v regiji v letih 1999 in 2000. S to ugotovitvijo pa se strinjajo tudi predstavniki Sveta Evrope in mednarodne uprave na Kosovu. Zato je verjetno bolj pravilna trditev, da je mednarodno posredovanje – s tem, ko je končalo vojno – samo zamrznilo etnične in druge konflikte v Bosni in Hercegovini in na Kosovu. Na žalost v mednarodni skupnosti še vedno ne obstaja celovita in izdelana dolgoročna globalna strategija, iz katere bi izhajal koherenten in notranje koordiniran program ukrepov in aktivnosti, ki bodo lahko dolgoročno zagotovili mir in stabilnost. Tako kor v bližnji preteklosti, mednarodna skupnost še vedno – pogosto prepozno, nezadostno in ne dovolj koordinirano – predvsem reagira na posamezne dogodke in razvoj v regiji in posameznih državah.<sup>6</sup>

\* \* \*

<sup>6</sup> To se je – med drugim – pokazalo tudi pri obeh ključnih poskusih mednarodne skupnosti (Dayton, Rambouillet), da konča oborožene spopade, pomiri zaostrena notranja nasprotja ter probleme Bosne in Hercegovine in Kosova razreši po mirni poti z diplomatskimi sredstvi. Če odmislimo komajda verjetno dejstvo, da ključni akterji teh prizadevanj niso (dobro) poznali in razumeli zgodovine in specifičnosti regije in posameznih okolij, potem lahko ugotovimo, da mednarodni akterji niso uresničevali kakšne izdelane dolgoročne strategije, ki bi zagotovila dolgoročne in v mir in demokratično prihodnost usmerjene rešitve, ampak je v obeh primerih šlo le za 'vsiljeno' reakcijo, ki naj prepreči 'najhujše posledice'. (Glej npr.: Buckley, 2000, 1-13; Daakder, 2000; itd.)

Po večinskih ocenah predstavnikov vlade in javnih institucij, nevladnih organizacij, nekaterih manjšinskih organizacij in društev ter kolegov z zagrebške in reške univerze in Inštituta za migracije in narodnosti v Zagrebu, s katerimi sem se srečal v letu 2000, se situacija in medetnični odnosi na Hrvaškem po zamenjavi (Tuđmanovega) režima izboljšujejo, vendar pa številni problemi (npr. vračanje srbskih beguncev na njihove domove, odnos do 'domovinske vojne' in 'nepravilnosti', ki so se dogajale med njo, itd.), ki bi medetnične odnose v tej državi lahko zaostri, še vedno obstajajo. Lahko se strinjamo z oceno predstavnikov nekaterih nevladnih organizacij na Hrvaškem, da bosta »celjenje in dokončna ozdravitev ran, ki jih je povzročila vojna. dolgotrajna in težka procesa.«

Makedonijo včasih označujejo kot 'nekakšen balkanski čudež', saj se je vsem težavam navkljub edina na ozemlju nekdanje Jugoslavije do zdaj uspela izogniti oboroženim spopadom in vojni.<sup>7</sup> Še več! Ob minimalnem angažiranju in pomoči mednarodne skupnosti, se je Makedonija posebej izkazala v času kosovske krize, ko je zagotovila zatočišče beguncem s Kosova.<sup>8</sup> Po nekaterih ocenah predstavnikov UNHCR, Svera Evrope in OVSE v Makedoniji je 'begunska kriza' (vsaj kratkoročno) celo pozitivno vplivala na medetnične odnose v Makedoniji, saj je dejstvo, da je ta država ponudila zatočišče albanskim beguncem s Kosova, pozitivno vplivalo na identifikacijo makedonskih Albancev z makedonsko državo. Kot problem pa lahko označimo dejstvo, da so se 'etnični' Makedonci (pripadniki makedonskega naroda) zbal, da bo vsaj del albanskih beguncev ostal v tej državi, kar bi se seveda še povečalo delež Albancev v skupnem prebivalstvu. To bi namreč še pospešilo demografske trende, po katerih naj bi 'etnični' Makedonci v lastni državi v nekaj desetletjih postali manjšina. Makedonci se zlasti bojijo, da se Albanci ne bodo zadovoljili le z zahtevami po večji manjšinski avtonomiji in sodelovanju v oblasti (*power-sharing*), ampak bodo zahtevali federalizacijo države in celo more-

\* \* \*

<sup>7</sup> Pri tem kaže omeniti, da je imela Makedonija tudi velike težave s svojimi sosedi. Tako v Bolgariji, ki je sicer takoj priznala neodvisnost nove makedonske države, pogosto še vedno zanikajo obstoj posebnega makedonskega naroda, jezika in kulture (in s tem tudi makedonske narodne manjšine v Bolgariji). Grčija pa je, na drugi strani, nasprotovala imenu nove države in uveljavila, da pomenijo ime in simboli te nove države ekspanzijsko politiko in njene ozemeljske zahteve do Grčije. Zato Republiko Makedonijo v mnogih mednarodnih organizacijah (npr. Združeni narodi, Evropska unija, Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo) še vedno uradno imenujejo 'nekdanja jugoslovanska republika Makedonija.'

<sup>8</sup> Po mednarodni intervenciji na Kosovu se je večina albanskih beguncev s Kosova vrnila na svoje domove, v Makedoniji pa je ostalo precej Romov, ki so morali zbežati iz pokrajine, saj njihova vrnitev domov ni bila in še vedno ni varna. Pričakujemo lahko, da bodo mnogi kosovski Romi želeli ostati v Makedoniji. Kot so potrdili predstavniki različnih mednarodnih (UNHCR, OVSE) in nekaterih nevladnih organizacij ter kot kažejo njihova gradiva in poročila, je bila mednarodna humanitarna pomoč Makedoniji minimalna in je zato 'begunska kriza' za to državo, ki je bila že v nedanji jugoslovanski federaciji manj razvita republika in jo je razpad federacij gospodarsko še posebej prizadel, predstavljala še toliko večji problem. Po koncu te krize pa se je mednarodna pomoč skorajda ustavila, tako da je bila ključna pomoč makedonskih Albancev in Romov, ki so svojim rojakom ponudili zatočišče in pomoč.

bitno priključitev k Albaniji, kar bi po njihovem mnenju seveda ogrozilo obstoj makedonske države in tudi makedonskega naroda. Vse to pa vpliva na odnose med Makedonci in Albanci v Makedoniji, v katerih ljudje in raziskave, ki mi jih je ob mojih obiskih v Skopju spomladi 2000 predstavila dr. Nataša Gaber, zaznavajo vse večjo etnično distanco in tudi vse večji konfliktni potencial. K temu prispeva jo tudi precej zaprt sistem oblasti in državne institucije, v katerih je delež Albancev in drugih manjšin praviloma manjši od njihovega deleža v prebivalstvu – še zlasti, ko gre za višje in odgovornejše funkcije in položaje. Pri tem kot izgovor navajajo izobrazbeno strukturo, Albanci pa zlasti opozarjajo na dejstvo, da v Makedoniji ni možnosti za univerzitetno izobraževanje v albanskem jeziku. Navedeni problemi in izjemno težka ekonomska situacija v mnogočem pokvarijo optimistično predstavo o Makedoniji, ki smo jo omenili.

Nevarnost intenziviranja etničnih konfliktov pa obstaja tudi v vseh ostalih državah v regiji, katere prebivalstvo je tradicionalno etnično, kulturno in versko pluralno.<sup>9</sup> Pri tem kaže v vseh državah v regiji opozoriti tudi na obstoj destruktivnega potenciala nacionalizma oziroma večih tekmujočih nacionalizmov (vključno z manjšinskimi nacionalizmi), ki z ekspanzivno in izključujočo politiko lahko povzročijo zaostritev etničnih konfliktov v posameznih okoljih in njihovo (nekontrolirano) transformacijo v nasilne konflikte.<sup>10</sup> Zato bi pričakovali, da se bodo celotna mednarodna skupnost in njene članice, mednarodne vladne in nevladne organizacije, ki delujejo v regiji, ter države in nevladne organizacije v posameznih državah v regiji resno lotile razvijanja globalne strategije za izboljšanje medetničnih odnosov, za odpravo tragičnih posledic vojn in za zmanjševanje destruktivnega potenciala nacionalizma. Ključni elementi za uspeh take strategije so učinkoviti mehanizmi in modeli za preprečevanje, upravljanje in razreševanje etničnih in drugih konfliktov v etnično pluralnih okoljih. Zato lahko le želimo, da bi vsi navedeni dejavniki storili, kar je v njihovi moči, da bi tako globalno strategijo oblikovali in začeli uresničevati. To pa vključuje tudi njihova prizadevanja, da bi zagoto-

\* \* \*

<sup>9</sup> Etnična pluralnost ni značilna le za celotno regijo, ampak obstaja tudi v sleherni državi v njej. Zato so vprašanja medetničnih odnosov, zaščite narodnih manjšin in problematika migracij v posameznih državah pomembna notranjepolitična vprašanja in tudi potencialni generatorji etničnih konfliktov. Več o tem glej npr.: MRC, ur., 1997: 155-158 (Grčija), 196-201 in 256-258 (splošno o srednji in vzhodni Evropi), 201-205 (Albanija), 205-208 (Bosna in Hercegovina), 209-213 (Bolgarija), 213-216 (Hrvaška), 233-236 (Makedonija), 240-244 (Romunija), 250-258 (Zvezna republika Jugoslavija – Srbija s Kosovom in Vojvodino ter Črna gora), 378-384 (Turčija).

<sup>10</sup> Nacionalizma in njegovih potencialnih nevarnosti v etnično pluralnih družbah v tem prispevku ne obravnavam podrobneje, saj sem o nacionalizmu in manjšinskem nacionalizmu ter (potencialnih) nevarnostih nacionalizma v etnično pluralnih družbah v jugovzhodni Evropi podrobneje pisal v svojem prispevku »Ethnic Relations, Nationalism And Minority Nationalism In South-Eastern Europe«, ki bo objavljen kot poglavje v knjigi o medetničnih odnosih in nacionalizmu v evropskih integracijah, ki jo soureja profesor Michael Keating in bo izšla predvidoma v letu 2000 pri Oxford University Press.

vili pogoje za oblikovanje in uspešno delovanje konceptov, modelov in mehanizmov za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov.<sup>11</sup> Vendar pa se to (še) ni zgodilo, čeprav vsi navedeni akterji razglashajo, da so njihovi poglobitveni cilji mir, stabilnost, zaščita človekovih pravic in demokratični razvoj v regiji.<sup>12</sup>

Raziskovanje zgodovinskega razvoja na ozemlju nekdanje Jugoslavije v dvajsetem stoletju v okviru temeljnega raziskovalnega projekta je pokazalo, da so k zaostrovanju (ekonomske in družbene) krize v nekdanji Jugoslaviji v osemdesetih in v začetku devedesetih let dvajsetega stoletja pomembno prispevali tudi: odsotnost koherentne globalne (mednarodne) strategije za razreševanje krize in nezadostna koordinacija akterjev na ravni mednarodne skupnosti, neobstoj splošno sprejete privlačne vizije in strategije skupnega razvoja v jugoslovanski federaciji ter dejstvo, da v takratnem jugoslovanskem političnem sistemu in v mednarodni skupnosti ni bilo ustreznih in učinkovitih mehanizmov za preprečevanje, upravljanje in razreševanje zaostrenih konfliktov. Še več! Trdimo lahko, da sta pomanjkanje globalne strategije v mednarodni skupnosti ter odsotnost učinkovitih konceptov, modelov, institucij, mehanizmov in postopkov za upravljanje in razreševanje (etničnih) konfliktov v nekdanji jugoslovanski federaciji in tudi v mednarodni skupnosti predstavljala pomembna generatorja zaostrovanja (etničnih in drugih) konfliktov na ozemlju nekdanje Jugoslavije. (npr. Žagar, 2000)

Zato je po mojem mnenju posebej zaskrbljujoče dejstvo, da mednarodna skupnost še vedno ni oblikovala celovite globalne strategije za preprečevanje in razreševanje konfliktov na Balkanu ter da na različnih ravneh (v posameznih državah in na ravni mednarodne skupnosti) še vedno niso bili vzpostavljeni učinkoviti mehanizmi za upravljanje in razreševanje konfliktov. Prav to dejstvo utegne ogroziti uspešnost tako notranjih kot mednarodnih prizadevanj za zagotavljanje miru in stabilnosti v regiji ter aktivnosti, ki naj bi omogočile stabilen demokratični razvoj v regiji in v posameznih državah. Menim, da je takšno ravnanje neodgovorno in celo nedopustno z gledišča ključnih interesov mednarodne skupnosti in posameznih držav – ne le držav v regiji in držav, ki na regijo mejijo (torej tudi Slovenije), ampak tudi drugih in še zlasti evropskih držav. Nestabilnost in nevarnost zaostrovanja konfliktov v jugovzhodni Evropi ali tudi samo v posamezni državi v

\* \* \*

<sup>11</sup> Že omenjeno poročilo Specialne delegacije strokovnjakov Sveta Evrope za manjšine navaja kot predloge za konkretne aktivnosti tudi nekatere primere pozitivne prakse za izboljšanje medetničnih odnosov, uveljavljanje multikulturalizma in varstva manjšin v posameznih državah ter možne ukrepe, ki bi lahko prispevali, k boljšemu stanju na teh področjih. (SIDCOE, 2000)

<sup>12</sup> Da so ključni interesi mednarodne skupnosti, članice ter vseh sodelujočih držav in mednarodnih organizacij zagotavljanje in ohranjanje miru, stabilnosti in demokratičnega razvoja v Jugovzhodni Evropi zagotavlja tudi Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo, ki poudarja, da je ta cilj mogoče doseči le, če bodo zagotovljeni mir in stabilnost v regiji, človekove pravice (vključno z zaščito narodnih manjšin) in drugi pogoji za obstoj in delovanje demokracije ter obnova in gospodarski razvoj regije in posameznih držav v njej. (Glej npr.: "Stability Pact for South Eastern Europe" (Final) Cologne, 10 June 1999.)

teji regiji namreč lahko negativno vplivata tudi na stabilnost in mir v svetu nasploh. Dosedanje tragične izkušnje bi nas namreč lahko naučile, da se spleča za mir in stabilnost ter uspešen demokratični razvoj vložiti precejšnja sredstva in napore, saj so stroški posredovanja, obnove in razvoja ter posledice vojne tudi v primeru še tako 'omejene' vojne za vse prizadete akterje nedvomno veliko višji. Vzpostavljanje 'normalnega življenja' po vsaki vojni poleg tega terja veliko časa, v vojni izgubljenih življenj pa sploh ni mogoče nadomestiti.

Nedvomno je zato življenjski interes Slovenije, ki na regijo neposredno meji, da se čimprej oblikuje in začne uresničevati globalna mednarodna strategija za mir, stabilnost in demokratični razvoj v jugovzhodni Evropi ter da se razvijejo in usposobijo koncept(i), model(i) in mehanizmi za preprečevanje, upravljanje in razreševanje etničnih in drugih konfliktov, katerih zaostrovanje bi lahko ogrozilo demokratični razvoj v posamezni državi ter mir in stabilnost v regiji. V nadaljevanju predstavljeni »teoretični model« kaže zato preverjati in ocenjevati tudi s tega gledišča.

Predstavljeni »teoretični model« je rezultat večletnega sistematičnega raziskovanja v okviru temeljnega raziskovalnega projekta in upošteva tudi novejši razvoj teorije in stroke v svetu.<sup>13</sup> Čeprav ni mogoče zagotoviti, da obstoječi in tudi v praksi delujoči modeli za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov lahko dejansko preprečijo zaostrovanje konfliktov in njihovo morebitno preobrazbo v nasilne konflikte v posameznih okoljih, pa iz dosedanjih izkušenj lahko sklepamo, da taksni modeli in mehanizmi lahko pomembno pomagajo pri reševanju tovrstnih problemov. Zagotavljajo namreč formalni okvir za delovanje, omogočajo pretok informacij in ohranjajo vsaj minimalne (kanale) komunikacije med sprtnimi stranmi, ponujajo okvir, mehanizme in postopke za dogovarjanje in oblikovanje kompromisnih (nenasilnih in - po možnosti - demokratičnih, za vse sprejemljivih) rešitev, itd. Kot sem že omenil, predlagani »teoretični model« temelji na Rothmanovem (1992: 64-65) konceptu in modelu (ARI Framework). Poleg že omenjene literature sem pri dograjevanju tega »teoretičnega modela« in zlasti pri oblikovanju globalne mednarodne strategije za zagotavljanje stabilnosti in miru ter za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov uporabljal predvsem nekaj aktualnih del o mednarodnih ukrepih in aktivnostih za zagotavljanje in ohranjanje miru (*peacemaking, peacekeeping*) ter o metodah in tehnikah za preprečevanje, upravljanje in razreševanje oboroženih konfliktov v mednarodni skupnosti. (Mial, Ramsbotham in Woodhouse, 1999; Zartman in Rasmussen, ur.

\* \* \*

<sup>13</sup> Od avtorjev, ki se s to problematiko ukvarjajo, in njihovih pomembnejših del sem se odločil, da jih bom na tem mestu navedel le nekaterih, ki smo jih pri svojem raziskovalnem delu (najpogosteje uporabljali: Azar in Burton, ur. (1986); Burton (1984, 1987, 1990, 1996 in 1997); Burton in Dukes (1990); Gaubertau in Rex, ur. (1997); Gurr (1993 in 2000); Gurr in Harff (1994); Kritz (1995); Lewicki, Saunders in Minton (1999); Mastenbroek (1995); Ross in Rothman, ur. (1999); Rothman (1997); Ryan, (1990); itd.



1997) Drugače kot v tradicionalnih pristopih, ki koncepta upravljanja in razreševanja konfliktov štejejo za nezdržljiva (glej. npr. Ryan, 1990: 51-118), predlagani »teoretični model« oba pristopa kombinira, kar po mojem mnenju izboljšuje možnosti za njegov uspeh.

### III. KONCEPT STRATEGIJE IN MODEL - BISTVENE ZNAČILNOSTI<sup>14</sup>

Prva specifična značilnost predstavljenega »teoretičnega modela« je, da vključuje globalno mednarodno strategijo za ohranjanje in krepitev stabilnosti, miru in varnosti, za (ekonomski in družbeni) razvoj, demokracijo in za dobre medetnične odnose v etnično pluralnih družbah. Druga značilnost tega »teoretičnega modela« pa je, da v integriran pristop poleg mehanizmov zgodnjega odkrivanja potencialnega zaostrovanja konfliktov ter konceptov in tehnik preprečevanja (zaostrovanja) konfliktov vključuje tudi koncepta upravljanja in razreševanja konfliktov, ki ju praviloma ne kombinirajo. Po mojem mnenju je kombinacija vseh treh konceptov in specifičnih tehnik razvitih v njihovih okvirih še posebej koristna takrat, ko je po koncu vojne v (etnično) pluralnih okoljih potrebno sanirati posledice vojne in nasilja ter ponovno vzpostaviti strpnost, minimalno zaupanje, sožitje in sodelovanje med prej sovražnimi skupnostmi.

Predlagani »teoretični model« je bil sicer res razvit kot možni odgovor na probleme in dogajanja na Balkanu ob koncu dvajsetega stoletja, vendar upam, da lahko ponuja posamezna izhodišča za oblikovanje globalne mednarodne strategije za ohranjanje in krepitev stabilnosti in miru, za preprečevanje zaostrovanja medetničnih konfliktov ter za njihovo upravljanje in razreševanje tudi v drugih delih sveta.

Izhodišče pri oblikovanju »teoretičnega modela« je bilo, da je lahko globalna mednarodna strategija uspešna le, če jasno postavi izhodišča in cilje in se reševanja problemov loti celovito. S tega gledišča je temeljni cilj take globalne mednarodne strategije preprečevanje zaostrovanja (eskalacij) družbenih kriz in konfliktov, ki bi lahko ogrozili mir in stabilnost. Čeprav vključuje preventivne ukrepe, pa mora taka strategija predvideti tudi koncepte, mehanizme, ukrepe in dejavnosti za upravljanje in razreševanje zaostrenih in nasilnih konfliktov, do katerih pride,

\* \* \*

<sup>14</sup> Ta »teoretični model« v angleškem jeziku poimenujemo: »Strategy 'Economy & Education' + Prevention, Peacemaking, Peacekeeping, Policing + 'Adversial, Reflexive, Integrative, Monitoring & Evaluation Model'« oziroma na kratko »Strategy EE + 4Ps + 'ARIME Model'«. V slovensčini pa ta »teoretični model« lahko označimo kot: »Strategija 'Ekonomija in Izobraževanje' + 4 faze: Prevenција (preprečevalne dejavnosti), Vzpostavljanje miru (vključno z mednarodno intervencijo), Mirovne sile in ohranjanje miru, Policijske dejavnosti + Model upravljanja in razreševanja konfliktov: Konfliktni pristop, Reflektivni pristop, Integrativni pristop, Monitoring in Evaluacija«.

če preventivni ukrepi niso uspešni. V okviru upravljanja in razreševanja konfliktov mora strategija zagotoviti okvir za uspešno – po možnosti mirno in demokratično – upravljanje in razreševanje konfliktov in kriz. Kot konkretne cilje take globalne strategije pa lahko opredelimo prizadevanja za vzpostavitev, ohranitev in krepitev miru in stabilnosti, za zagotavljanje uspešnega (družbenega in ekonomskega) razvoja ter razvoj in uspešno delovanje učinkovitih konceptov, modelov, mehanizmov, ukrepov in tehnik za preprečevanje, upravljanje in razreševanje etničnih in drugih konfliktov v sodobnih pluralnih družbah. V okviru »teoretičnega modela« mora globalna strategija integrirati, usmerjati in koordinirati vse ukrepe in dejavnosti za doseganje teh ciljev.

To očitno spoznava tudi mednarodna skupnost, ki je ob opredeljevanju namena in ciljev Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo ugotovila, da bo za doseg dolgoročne stabilnosti in miru v regiji potrebno uporabiti takšno globalno strategijo. Čeprav poudarja pomen obnove in sanacije neposrednih posledic vojne, pa ta strategija poudarja, da je dolgoročno za mir in stabilnost v regiji potrebno zagotoviti poleg varnosti tudi uspešen ekonomski razvoj, demokracijo in človekove pravice. Zato je tudi Pakt stabilnosti zasnovan v treh delovnih omizjih, ki se ukvarjajo prav z naštetimi področji – demokracijo in človekovimi pravicami, ekonomskim razvojem ter mirom in varnostjo. V okviru prvega delovnega omizja za demokratizacijo in človekove pravice Pakt stabilnosti poudarja tudi pomen dobrih medetničnih odnosov in ustrezne manjšinske zaščite.<sup>15</sup>

Uspešno uresničevanje takšne globalne mednarodne strategije za ohranjanje miru in stabilnosti terja različne ukrepe in dejavnosti, ki jih je potrebno učinkovito koordinirati. Vse to seveda nujno zahteva ustrezno mednarodno infrastrukturo, pa tudi ustrezno strukturo v posameznih (nacionalnih) državah. To potrjuje tudi že omenjeno raziskovanje zgodovinskega razvoja in tragičnih dogodkov na ozemlju nekdanje Jugoslavije v dvajsetem stoletju. Zato je seveda zelo aktualno vprašanje, kakšna naj ta mednarodna infrastruktura bo? Ob upoštevanju narave mednarodne skupnosti, statusa, položaja in vloge držav in mednarodnih organizacij v njej ter ob upoštevanju običajnega načina delovanja raznih mednarodnih organizacij in struktur pa menim, da pomemben segment te mednarodne infrastrukture poleg opredelitve organizacijskih struktur predstavljajo tudi natančno določena proceduralna pravila.

\* \* \*

<sup>15</sup> Besedilo Pakta stabilnosti ("Stability Pact for South Eastern Europe" (Final), Cologne, 10 June 1999) se v tem segmentu glasi: "*Working Table 1 on democratisation and human rights ... will address:*

*i. democratisation and human rights, including the rights of persons belonging to national minorities; free and independent media; civil society building; rule of law and law enforcement; institution building; efficient administration and good governance; development of common rules of conduct on border related questions; other related questions of interest to the participants;*

*ii. refugee issues, including protection and return of refugees and displaced persons...*"

Menim, da bi najbolj ustrezno mednarodno organizacijsko infrastrukturo predstavljale že obstoječe mednarodne organizacije in institucije. Tako bi bili Združeni narodi najbolj primerna mednarodna infrastruktura za oblikovanje, določanje, sprejemanje in uresničevanje globalne mednarodne strategije, saj so ohranjanje miru, stabilnosti in varnosti kot njihove ključne naloge opredeljeni že v ustanovni listini. Glede globalne mednarodne strategije bi ključne odločitve bi lahko sprejemal Varnostni svet; v nekaterih primerih pa bi lahko odločala tudi Generalna skupščina – še zlasti takrat, ko bi bila delo in odločanje v Varnostnem svetu paralizirana, okolščine pa bi nujno terjale sprejem določene odločitve za preprečevanje, upravljanje in razreševanje etničnih konfliktov v posameznih pluralnih okoljih.<sup>16</sup> Te ključne odločitve se bodo nanašale predvsem ukrepe in dejavnosti, ki bi jih lahko opredelili kot: (1) preventivne dejavnosti za preprečevanje (zaostrovanja) konfliktov in njihove preobrazbe v nasilne konflikte, (2) dejavnosti za vzpostavljanje in ohranjanje miru ter (3) kurativne dejavnosti v času po eskalaciji konfliktov.

Poleg proceduralnih pravil, ki bodo natančno določale pristojnosti in odgovornost posameznih institucij in postopke odločanja, bo v potrebno v okviru globalne strategije določiti tudi jasne vsebinske kriterije (standarde) za sprejem ključnih odločitev. To bo še zlasti pomembno pri preventivnih ukrepih in dejavnostih, pa tudi pri drugih ukrepih, ki naj bi se v okviru globalne strategije izvedli, čeprav se prizadeta država z njimi morebiti ne strinja. To zlasti v primerih hujših, trajnih in masovnih kršitev človekovih pravic v posamezni državi vključuje tudi odločitve o morebitni mednarodni (humanitarni) intervenciji. Takšne zavezujoče sklepe bi po mojem mnenju moral sprejemati Varnostni svet Združenih narodov.<sup>17</sup>

Menim, da Združeni narodi lahko predstavljajo trajno organizacijsko strukturo, ki bi v mednarodni skupnosti skrbela za uresničevanje globalne strategije za ohranjanje in krepitev miru in stabilnosti ter za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov. Verjetno pa bodo bistveno povečana nevarnost za zaostritev konfliktov v posamezni državi in/ali regiji, množične hujše kršitve človekovih pravic in svoboščin v posameznih okoljih ter zlasti še morebitni izbruh nasilnih, oboroženih konfliktov, ki jih demokratične institucije posamezne države ne bodo uspeli razrešiti po mirni poti, terjali dodatne mehanizme in zlasti koordinirano in učinkovito sodelovanje različnih dejavnikov. Pričakujemo lahko, da bo za učinko-

\* \* \*

<sup>16</sup> V tem primeru bi bilo mogoče uporabiti načela in rešitve, ki jih je uveljavila resolucija Generalne skupščine »Združeni za mir« (United for Peace).

<sup>17</sup> Če bi takšen mehanizem obstajal v času jugoslovanske krize, vojne v Bosni in Hercegovini ter kosovske krize, ne bi bilo prav nobenega dvoma, da bi odločitve o oboroženi mednarodni intervenciji na podlagi opredeljenih standardov in kriterijev moral sprejeti Varnostni svet, s čimer bi se izognili dvomom o legalnosti in legitimnosti takih odločitev. (Glej npr. Buckley, ur., 2000.)

vito izvajanje odločitev v okviru globalne strategije oblikovane v okviru Združenih narodov potrebno sodelovanje specializiranih agencij Združenih narodov in drugih specializiranih organizacij, pa tudi regionalnih mednarodnih organizacij, mednarodnih obrambnih organizacij in zvez, držav ter mednarodnih, nacionalnih in lokalnih nevladnih organizacij in društev. Specializirana mednarodna infrastruktura za uresničevanje globalne mednarodne strategije se bo v posameznih primerih verjetno oblikovala v okviru strukture Združenih narodov, v drugih primerih pa bodo to funkcijo lahko prevzele že obstoječe ali na novo oblikovane regionalne mednarodne organizacije in strukture.

Če si ogledamo primer krize in konfliktov na ozemlju nekdanje Jugoslavije in širše na Balkanu, potem menim, da bi takšna specializirana mednarodna infrastruktura morala poleg Združenih narodov, vključevati še Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), Svet Evrope (SE), Evropsko unijo (EU) in Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo (Pakt stabilnosti) kot ključne regionalne mednarodne vladne organizacije ter seveda Severnoatlantsko obrambno zvezo (NATO). Poleg tega je v takšno regionalno mednarodno infrastrukturo potrebno vključiti posamezne države v regiji in njihove institucije ter nevladne organizacije.

Glede na naravo in način delovanja Pakta stabilnosti ter zlasti ob upoštevanju dejstva, da v njegovem delu uspešno sodelujejo tudi nevladne organizacije, bi bilo mogoče smotno, da bi vsaj del koordinacijskih dejavnosti prevzela ta organizacija, ki je tudi že definirala nekatere strateške cilje in usmeritve za ohranjanje in krepitev miru in varnosti v regiji. Vrhunska zasedanja te mednarodne organizacije pa so lahko tudi primeren forum za sprejemanje in dograjevanje globalne mednarodne strategije. Kot sem že poudaril, pa bo to strategijo seveda mogoče uspešno uresničevati le ob koordiniranem sodelovanju in celovitem angažiranju vseh prej navedenih akterjev.

Posebej zanimivo je tudi vprašanje vsebine takšne globalne mednarodne strategije za ohranitev in krepitev miru in stabilnosti ter za uspešno preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov. Da bi bila takšna strategija lahko uspešna, mora biti notranje koherentna in dolgoročna, pri tem pa mora ponuditi tudi konkretne odgovore na posamezna vprašanja in probleme. Ocenimo lahko, da so tri področja dejavnosti opredeljena v Paktu stabilnosti kar primerna osnova za oblikovanje takšne strategije v jugovzhodni Evropi. Upoštevaje situacijo v regiji in v posameznih državah, pa bi lahko poudarili tri bistvene elemente in vsebine takšne strategije:

- izobraževanje,
- ekonomski in družbeni razvoj,
- ter graditev in razvoj (demokratičnih) institucij, ki vključuje tudi krepitev

zaupanja v te institucije, pa tudi ustvarjanje pogojev za (ponovno) sožitje, medsebojno zaupanje, spoštovanje in sodelovanje v okoljih, ki jih je prizadel izbruh konfliktov.

Ocenjujem namreč, da je za območje nekdanje Jugoslavije in jugovzhodno Evropo nasploh izobraževanje eno ključnih področij. Z ustreznimi pristopi in vsebinami namreč prav (multikulturno) izobraževanje v etnično pluralnih družbah lahko bistveno prispeva k (etnični, verski, kulturni) toleranci in razumevanju ter k ponovnem vzpostavljanju (etničnega) sožitja in zaupanja v tistih okoljih, ki jih je prizadela vojna. Izobraževanje bo izjemno pomembno tudi pri preseganju nacionalističnih interpretacij in politizacij zgodovine na teh ozemljih, ki so jih v preteklem desetletju uporabljali lokalni politiki za etnično mobilizacijo ljudi. Pri tem bo ena ključnih nalog demokratičnih institucij in izobraževalnih sistemov, da se bodo soočili z napakami politike in takratnih sistemov v posameznih zgodovinskih obdobjih. Pozitivne tranzicijske izkušnje v družbah, ki so doživele travmatično preteklost in zgodovinske prelome, kot je npr. Južna Afrika, bodo pri tem uporabne verjetno le v manjši meri. (npr. Kritz, ur., 1995) V okoljih, ki so doživela zunanjo agresijo, »etnično čiščenje« in razne druge genocidne prakse, zaradi katerih ljudje nedavno zgodovino doživljajo kot najhujšo »nočno moro«, ki je uničila mnoga življenja in trajno prizadela vsa druga (Weine, 1999), lahko pričakujemo, da bodo soočanje s preteklostjo celjenje ran, vzpostavljanje zaupanja in sprava (*rekoncilijacija*) težke in dolgotrajne naloge, ki se jim bo moral izobraževalni sistem še posebej posvetiti.

Pomen ekonomske obnove in razvoja za mir in stabilnost v jugovzhodni Evropi je poudaril že Pakt stabilnosti. To potrjujejo tudi zgodovinske izkušnje v svetu in v nekdanji Jugoslaviji, ki kažejo, da je zaostrovanje družbenih kriz in konfliktov veliko manj pogosto v obdobju in pogojih blaginje in ekonomske stabilnosti. Krize in pomanjkanje pa so nasprotno stimulirale in zaostrovale konflikte, ki so v teh etnično pluralnih okoljih pogosto dobili tudi svojo etnično dimenzijo. Uspešen ekonomski razvoj v jugovzhodni Evropi je pomemben za celotni evropski kontinent, še posebej če upoštevamo dolgoročni interes razvitih držav, da se izognejo potencialnim množičnim ekonomskim migracijam iz jugovzhodne Evrope v razvite evropske države.

Izobraževanje, ekonomski razvoj in graditev demokratičnih institucij so v okviru globalne strategije pomembni ne le v kontekstu upravljanja in razreševanja konfliktov in odpravljanja posledic njihovega zaostrovanja, ampak tudi kot ključne preventivne dejavnosti, ki bi lahko preprečile konflikte in njihovo zaostrovanje v teh etnično pluralnih družbah v prihodnje.

Ključni element za uspešnost globalne strategije za ohranjanje in krepitev miru in stabilnosti ter za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov je

ustrezen model za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov. To je lepo razvidno tudi iz **tabele 1**, ki grafično predstavlja bistvene značilnosti »teoretičnega modela«. (Glej tudi: Rothman, 1992: 65)

Teoretični model predvideva štiri tipe mehanizmov in dejavnosti, ki bi jih shematično lahko opredelili kot faze. V praksi so te faze medsebojno povezane in se prepletajo ter lahko potekajo celo vse hkrati. Sploh so nekatere dejavnosti takšne, da so nujne v vseh štirih fazah in jih nikakor ne moremo omejiti le na eno od faz. Predvsem pa je pomembno, da vse dejavnosti potekajo koordinirano tako na ravni mednarodne skupnosti kot tudi v posameznih državah, na katere se globalna strategija in posamezni ukrepi za ohranitev in krepitev miru in stabilnosti ter preprečevanje, upravljanja in razreševanja konfliktov nanašajo. Te štiri faze bi lahko opredelili kot:

- (1) prevencijo
- (2) vzpostavljanje miru (Peacemaking)
- (3) ohranjanje miru in mirovne sile (Peacekeeping),
- (4) policijske dejavnosti (Policing).

V idealnih pogojih že preventivni ukrepi zadoščajo za to, da preprečimo nastanek in/ali morebitno zaostrovanje konfliktov, še zlasti pa njihovo preobrazbo v nasilne (oborožene) konflikte. Preventivne dejavnosti obsegajo dejavnosti in ukrepe, kot so npr. namestitev mednarodnih opazovalcev, oblikovanje opazovalskih mehanizmov, svetovanje, posredovanje in arbitraže, ukrepi za zagotavljanje miru in preventivne mednarodne mirovne sile, itd. Pomembna sestavina preventivnih aktivnosti sta tudi graditev in krepitev demokratičnih institucij in demokratične (politične) kulture. V konkretnih primerih so tudi za izvajanje nekaterih preventivnih ukrepov potrebni mednarodni opazovalci in svetovalci, mednarodne vojaške sile in morebiti tudi mednarodne policijske sile, ki pomagajo institucijam v državi, kjer gostujejo, kar je še zlasti pomembno takrat, ko posamezne specifične skupnosti in skupine ne zaupajo več »svoji« državi in njenim institucijam.

Če preventivni ukrepi niso zadostni ali pa so neuspešni, potem je potrebno uporabiti ukrepe, ki jih predvidevata druga in tretja faza. Druga faza pride v poštev takrat, ko pride do množičnih hudih kršitev človekovih pravic in se eskalirani konflikti zaostrijo do te mere, da se preobrazijo v oborožene konflikte. Takrat je potrebno vzpostavljanje miru, ki vključuje zlasti dejavnosti, ukrepe in mehanizme, kot so mednarodna (vojaška, humanitarna) intervencija za ustavitev nasilja in prekinitev vojaških spopadov, premirje, ločevanje sovražnih strani, namestitev mednarodnih mirovni sil, razoroževanje sprtih strani, itd. Pri tem so posebej pomembne tudi različni koncepti, konkretni ukrepi in tehnike za upravljanje in razreševanje konfliktov in za saniranje njihovih posledic. Graditev, obnavljanje in

INTEGRALNA GLOBALNA MEDNARODNA STRATEGIJA (vključno s potrebno mednarodno infrastrukturo)					
1. EKONOMIJA (Ekonomski in družbeni razvoj)					
2. IZOBRAŽEVANJE in USPOSABLJANJE					
(3. OBLIKOVANJE IN KREPITEV DEMOKRATIČNIH INSTITUCIJ V CILJNIH DRŽAVAH)					
MEDNARODNI UKREPI ZA ZAGOTVITEV STABILNOSTI IN MIRU		MODEL IN OKVIR ZA UPRAVLJANJE IN RAZREŠEVANJE KONFLIKTOV ("ARIME" CONFLICT MANAGEMENT AND RESOLUTION FRAMEWORK)			
1. FAZA: PREVENCIJA Dejavnosti: obiski in namestitve mednarodnih opazovalcev, oblikovanje opazovalskih mehanizmov, svetovanje, pogajanja in posredovanje med stranmi v konfliktu, ukrepi za zagotavljanje miru in prenetivne mednarodne mirovne sile, dejavnosti in ukrepi za upravljanje in razreševanje konfliktov; graditev institucij	DEFINICIJA	Določanje okvira:		Analiza konfliktov - PRISTOPI:	
		Konfliktni (nasprotovanje)	Reflektivni	Integrativni	Monitoring & Evalvacija
2. FAZA: VZPOSTAVLJANJE MIRU Dejavnosti: mednarodna (vojaška) intervencija za prekinitev vojaških spopadov, premirje, ločevanje sovražnih strani, razoroževanje (PEACEMAKING), mednarodne mirovne sile, dejavnosti in ukrepi za upravljanje in razreševanje konfliktov; graditev institucij	VZROKI	D 1: Krivič (ONI)	D 2: Introspekcija (MI)	D 3: Odnosi z njimi (SKUPAJ)	D 4: Partnerski gdn. PARTNERJI
		Dejanski	Kontekstualni	Interaktivni	Interaktivni, Sodelovanje
3. FAZA: MIROVNE SILE Dejavnosti: mednarodne mirovne sile, ločevanje sovražnih strani ('buffer zone'), nadzorovanje premirja, razoroževanje (PEACEKEEPING), policijske dejavnosti, upravljanje in razreševanje konfliktov; graditev institucij	ALTERNATIVE	C 1: Interesi	C 2: Vrednote	C 3: Potrebe	C 4: Pravila, Kriteriji
		Tekmovanje / Razpolaganje	Negativne izkušnje	Situacija	Monitoring in Evalvacija kot proces
4. FAZA: POLICIJSKE DEJAVNOSTI Dejavnosti: mednarodna policija, policijske dejavnosti (Policing), upravljanje in razreševanje konfliktov; graditev institucij	UREŠNICEVANJE	Upravljanje in razreševanje:		Strategije upravljanja konfliktov	
		Distributivno Dogovarjanje	Refleksivnost	Integrativno Dogovarjanje	Monitoring & Evalvacija
		A 1: Ničelna vsota (Zero Sum)	A 2: Prizadevanje (Aspiracije)	A 3: Pozitivna vsota (Positive Sum)	A 4: Pozitivna vsota (Positive Sum)
		Izključujoče (Ekskluzivno)	Interno	Interno	Sodelovanje, vključevanje
		I 1: Prisilno	I 2: Interno (Buy-In)	I 3: Medsebojna pomoč in sodelovanje	I 4: Vključevanje, sodelovanje

razvoj demokratičnih institucij so pomembne dejavnosti tudi v tej fazi – še zlasti z gledišča dolgoročne uspešnosti preprečevanja, upravljanja in razreševanja konfliktov ter saniranja njihovih dotedanjih posledic.

Ko druga faza uspe zaustaviti (vsaj s premirjem), nevtralizirati ali delno razrešiti zaostreni konflikt, oziroma če v nekem okolju ne pride do preraščanja zaostrenih konfliktov v oborožene nasilne konflikte, je potrebno izvajati dejavnosti za ohranjanje miru in funkcije, ki jih tradicionalno opravljajo mednarodne mirovne sile (zlasti še »modre čelade« Združenih narodov). Ti ukrepi, mehanizmi in dejavnosti obsegajo namestitvev oziroma nadaljnjo prisotnost mednarodnih mirovniških sil, katerih naloga je tudi ločevanje sovražnih strani in vzpostavitev nevtralnih območij med njimi (*'buffer zone'*), nadzorovanje prekinitve spopadov in premirja, razoroževanje vojaških enot in drugih oboroženih formacij sprtih strani, pa tudi različne policijske dejavnosti, ki jih lahko opravljajo poleg lokalne in državne policije tudi pripadniki mednarodnih policijskih enot ali pa kar pripadniki mednarodnih mirovniških sil. Pri tem so pomembne sestavine te faze tudi ukrepi in tehnike za upravljanje in razreševanje konfliktov, preprečevanje njihovega ponovnega zaostrovanja in za saniranje njihovih posledic. Ti ukrepi vključujejo tudi dejavnosti za graditev, obnavljanje in razvoj demokratičnih institucij in mehanizmov. Pri tem izhajajo iz postavke, da so prav demokratične institucije lahko pomemben dejavnik dolgoročne stabilnosti in sanacije travmatičnih posledic preteklih konfliktov, saj njihovo uspešno delovanje spodbuja ponovno krepitev zaupanja in sožitja v pluralnih družbah ter preprečuje ali vsaj zmanjšuje možnosti za ponovno zaostrovanje konfliktov v prihodnosti.

Četrta faza, ki lahko poteka samostojno ali pa sočasno s katerokoli predhodno fazo oziroma tudi sočasno z vsemi ostalimi fazami, pa vključuje zlasti različne policijske in druge dejavnosti in ukrepe, ki so namenjeni vzdrževanju in izboljšanju javnega miru in varnosti, preprečevanju in odkrivanju kriminala, preganjanju in aretacijam vojnih zločincev, itd. Te ukrepe lahko izvajajo poleg lokalne in državne policije tudi mednarodne policijske enote (mednarodna policija) ali pa kar pripadniki mednarodnih mirovniških sil, če so ti nameščeni na ozemlju določene države. Seveda pa v to fazo sodijo tudi drugi ukrepi in dejavnosti za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov ter za graditev, obnavljanje in razvoj demokratičnih institucij.

Ko opisuje svoj teoretični okvir za upravljanje in razreševanje konfliktov ("ARIME" Conflict Management and Resolution Framework), Rothman (1992: 64-65) poudarja, da gre hkrati za instrument, ki omogoča analizo konkretnega konflikta ter politike in ukrepov za njegovo upravljanje in razreševanje, pa tudi za orodje, ki omogoča planiranje (pred)pogajalskega procesa in same izvedbe pogajanj. Poleg strategij, ki jih Rothman opredeljuje kot konfliktni, reflektivni in integrativni pristop k analiziranju in razreševanju konfliktov, vključuje predlagani



»teoretični model« še monitoring in evalvacijo, ki sta ključna zlasti v procesu upravljanja in razreševanja posameznih konfliktov. Kontinuirana monitoring in evalvacija namreč omogočata v konflikt vpletenim stranem in vsem drugim dejavnikom (sproti) vpogled v uspešnost ukrepov in dejavnosti za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov. Monitoring in evalvacija, ki ju poleg v konflikt vpletenih strani praviloma izvajajo še zunanji opazovalci, sta dobra osnova tudi za morebitno posredovanje tretje (nevtralne) stranke ali za zunanjo arbitražo. V primeru, ko v evalvaciji in monitoringu ter v mediaciji in/ali arbitraži sodeluje še »tretja stranka«, ki jo morajo sprejemati vse v konflikt vpletene strani, je potrebno natančno opredeliti pristojnosti in pa proceduralni okvir delovanja te »tretje stranke.«

Za uspešno delovanje tega »teoretičnega modela« je izjemno pomembno, da opredelimo, s kakšnimi konflikti imamo opraviti. Sam model je bil oblikovan posebej za preprečevanje, upravljanje in razreševanje etničnih konfliktov. Ob množici raznih bolj ali manj operacionaliziranih definicij etničnih konfliktov (npr. Horowitz, 1985; Kellas, 1998; Rothman, 1992 in 1997; itd.), sem se odločil za zelo splošno in enostavno definicijo teh konfliktov. Kot etnične konflikte označujem vse tiste družbene konflikte, ki imajo svojo (izrazito) etnično dimenzijo ali se generirajo ob etnični meji, in vse tiste konflikte, ki jih strani, vpletene v konflikt, označujejo kot etnične konflikte. Pri tem sam pojem »etnični konflikt« razumem kot najsplošnejši zbirni pojem, ki vključuje vse tiste konflikte, ki jih sicer opredeljujejo kot nacionalne, nacionalistične, manjšinske, itd. konflikte.

Pri pojasnjevanju predstavljenega »teoretičnega modela« je potrebno poudariti, da so vsi njegovi elementi medsebojno povezani in prepleteni, ter da pogosto morajo potekati istočasno. Zato je seveda potrebno zagotoviti njihovo ustrezno koordinacijo. Globalna strategija pri tem predstavlja nekakšen najširši okvir in hkrati določa tudi temeljne cilje in usmeritve vseh sprejetih in koordiniranih ukrepov in dejavnosti, v oblikovanje in uresničevanje katerih so vključeni vsi navedeni akterji.

#### IV. SKLEPNE UGOTOVITVE

Zgodovinske izkušnje nam kažejo, da so dolgoročno uspešne in stabilne le tiste družbe, ki uspejo vzpostaviti učinkovite mehanizme za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov. Pri tem so najbolj uspešni tisti mehanizmi in modeli, ki preprečujejo neproduktivno zaostrovanje konfliktov in njihovo potencialno preobrazbo v nasilne oborožene konflikte, hkrati pa uspejo morebitno potencialno in kreativno energijo konfliktov uporabiti za uspešen razvoj pluralne druž-

be. Ugotovimo lahko, da sta odsotnost takšnih mehanizmov in/ali njihova neučinkovitost v konkretnem pluralnem okolju lahko celo generatorja različnih konfliktov, ki lahko ogrozijo stabilnost ali celo sam obstoj (etnično) pluralne družbe, kar se je pokazalo tudi v nekdanji Jugoslaviji.

Rezultati raziskovanja v okviru temeljnega raziskovalnega projekta "Etnična dimenzija integracijskih procesov v pluralnih družbah ter upravljanje in razreševanje konfliktov" omogočajo, da potrdimo temeljno delovno hipotezo, da odsotnost ustrezne globalne strategije (na različnih ravneh) ter učinkovitih modelov preprečevanja, upravljanja in razreševanja konfliktov bistveno otežuje razreševanje konfliktov, ki se zaostrijo ali celo prelevijo v nasilne konflikte. Čeprav ne moremo trditi, da bi obstoj učinkovite globalne strategije in modelov za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov lahko preprečil zaostrovanje konfliktov v nekdanji Jugoslaviji ali vsaj bistveno olajšal njihovo razreševanje in saniranje, pa lahko na podlagi izkušenj iz drugih okolij domnevamo, da bi takšna strategija in modeli lahko pomagali pri razreševanju teh konfliktov in zlasti pri sanaciji njihovih posledic. Zato nas še toliko bolj skrbi dejstvo, da mednarodna skupnost še vedno ni izdelala celovite in koherentne globalne mednarodne strategije za upravljanje in razreševanje konfliktov na ozemlju nekdanje Jugoslavije in za celovito saniranje njihovih posledic.

Vsekakor upam, da je ta prispevek pokazal, da obstaja nujna potreba, da se proučevanje, ki poteka v okviru omenjenega temeljnega raziskovalnega projekta, nadaljuje tudi v prihodnje. Ne nazadnje je strateški interes mednarodne skupnosti in vseh držav v njej (vključno s Slovenijo), pa tudi interes celotnega človeštva, da bi uspeli razviti učinkovito globalno mednarodno strategijo za ohranjanje in krepitev miru in stabilnosti ter uspešne in učinkovite koncepte in modele za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov, ki jih bo zaradi razvoja in spreminjajočih se okoliščin nujno potrebno stalno prilagajati, dograjevati in razvijati. Prav v tem kontekstu kaže razumeti tudi predstavljeni »teoretični model.«

## LITERATURA

Azar, Edward E. in Burton, John W., ur. (1986) *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Sussex: Wheatsheaf Books; Boulder: L. Rienner Publishers.

Buckley, William J. (2000) »Introduction« – v Buckley, William J., ur. *Kosovo: Contending Voices on Balkan Interventions*. Grand Rapids, MI, Cambridge: Wm. B. Erdmans Publishing Co., 1-13.

Buckley, William J., ur. (2000) *Kosovo: Contending Voices on Balkan Interventions*. Grand Rapids, MI, Cambridge: Wm. B. Erdmans Publishing Co.

Burton, John W. (1984) *Global Conflict: The Domestic Sources of International Crisis*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books; College Park: Center for International Development, University of Maryland.

Burton, John W. (1987) *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham, MD: University Press of America.

Burton, John W. (1990) *Conflict: Resolution and Prevention*. New York: St. Martin's Press.

Burton, John W. (1996) *Conflict Resolution: Its Language and Processes*. Lanham, MD: Scarecrow Press.

Burton, John W. (1997) *Violence Explained: The Sources of Conflict, Violence and Crime and Their Prevention*. Foreword by Vivienne Jabri. Manchester, New York: Manchester University Press.

Burton, John W. in Dukes, Frank (1990) *Conflict: Practices in Management, Settlement, and Resolution*. New York: St. Martin's Press.

Daalder, Ivo H. (2000) *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Guibernau, Montserrat in Rex, John, ur. (1997) *The Ethnicity Reader: Nationalism, Multiculturalism and Migration*. Cambridge, Oxford, Malden: Polity Press.

Gurr, Ted Robert (1993) *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Gurr, Ted Robert (2000) *Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Gurr, Ted Robert in Harff, Barbara (1994) *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder, San Francisco, Oxford.

Holbrooke, Richard (1998) *To end a war*. New York: Random House.

Horowitz, Donald I. (1985) *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Kellas, James. G. (1998) *The Politics of Nationalism and Ethnicity*. 2nd Revised and Updated Edition. Basingstoke, London: Macmillan / New York: St. Martin's Press.

Kritz, Neil J., ur. (1997) *Transitional Justice: How emerging democracies reckon with former regimes*. Volume I: *General Considerations*. Foreword by Nelson Mandela. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Lewicki, Roy J. in Saunders, David M. in Minton, John W., ur. (1999) *Negotiation: Readings, Exercises, and Cases*. Third edition. Boston, Burr Ridge, IL, Dubuque, IA, Madison, WI, New York, San Francisco, St. Louis, Bangkok, Bogotá, Caracas, Lisbon, London, Madrid, Mexico City, Milan, New Delhi, Seoul, Singapore, Sydney, Taipei, Toronto: Irwin / McGraw-Hill.

Mastenbroek, Willem F.G. (1995) *Conflict Management and Organization Development*. An Expanded Edition. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.

Mayhew, Alan (1998) *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mial, Hugh in Ransbitgann Oliver in Woodhouse, Tom (1999) *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Cambridge, Oxford: Polity Press; Malden, MA: Blackwell Publishers Inc.

MRG - Minority Rights Group, ur. (1997) *World Directory of Minorities*. Edited by Minority Rights Group. London: MRG - Minority Rights Group International.

Ross, Marc Howard in Rothman, Jay, ur. (1999) *Theory and practice in ethnic conflict management: Theorizing success and failure*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press / New York: St. Martin's Press.

Rothman, Jay (1992) *From Confrontation to Cooperation: Resolving Ethnic and Regional Conflict*. Violence, Cooperation, Peace - An International Series. Newbury Park, CA, London, New Delhi: SAGE Publications.

Rothman, Jay (1997) *Resolving Identity-Based Conflict in Nations, Organizations, and Communities*. First Edition. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.

Ryan, Stephen (1990) *Ethnic Conflict and International Relations*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.

SDCoE - Special Delegation of Council of Europe Advisors on Minorities, 2000. "Promotion of Multi-Ethnic Society and Democratic Citizenship: Report of the Special Delegation of Council of Europe Advisers." Stability Pact for South Ea-

stern Europe, Working Table I on: Democratisation and Human Rights. (Strasbourg, 6 March 2000).

Zartman, L. William in Rasmussen, J. Lewis, ur. (1997) *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*. Washington: United States Institute of Peace Press

Žagar, Mitja (1993/1994) »National-States, their Constitutions and Multi-Ethnic Reality: Do constitutions of nation-states correspond to ethnic reality?« *The Journal of Ethno-Development*, let. III, št. 3, 1-19.

Žagar, Mitja (1995) »Constitutions in Multi-Ethnic Reality.« *Razprave in gradivo / Treatises and Documents*, št. 29-30, 143-164.

Žagar, Mitja (1997) »Rešitev, ki je postala problem.« *Razprave in gradivo / Treatises and Documents*, št. 32, 7-13.

Žagar, Mitja (2000) »Yugoslavia: What Went Wrong? Constitutional aspects of the Yugoslav crisis from the perspective of ethnic conflict« - v Spencer, Metta, ur. *The Lessons of Yugoslavia. Research on Russia and Eastern Europe - Volume 3*. Amsterdam, London, New York, Oxford, Paris, Shannon, Tokyo: JAI (Elsevier Science), 65-95.

Weine, Stevan M. (1999) *When History is a Nightmare: Lives and Memories of Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina*. New Brunswick, New Jersey, London: Rutgers University Press.

Wohlfeld, Monika (1998) "Sicherheit" - v Bartelsmann Stiftung Forschungsgruppe Europa, ed., *Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 41-53.

## SUMMARY

## IS IT POSSIBLE TO BREAK A VICIOUS CIRCLE?

## STRATEGIES AND CONCEPT FOR THE MANAGEMENT AND RESOLUTION OF ETHNIC CONFLICT

*The article explores the need for a comprehensive international strategy and adequate national strategies and concepts for the management of ethnic (and possibly other social) conflicts. Recognizing that conflicts are normal phenomena in modern democratic plural societies these societies and the international community would be expected to develop adequate strategies, concepts and methods for the early detection (of the possible escalation), prevention, management and resolution of conflict. These strategies, concepts and methods meant to ensure long-term peace and (social) stability in plural societies include the adequate regulation and management of ethnic relations and the protection of ethnic minorities. They are especially important for a stable democratic development of these societies.*

*The article presents a specific theoretical model for a global strategy for the management of ethnic relations and methods and techniques for the prevention, management and resolution of ethnic conflicts. Although this model was designed taking into account a specific situation and developments in South Eastern Europe, author hopes that it might be useful also for the regulation and management of ethnic relations and for the potential management and resolution of (ethnic) conflicts in multiethnic societies in other parts of the world. This model based on Rothman's ARI framework includes an elaborate international strategy for the management and resolution of the conflict that clearly defines the mandate and responsibilities of actors. It would require an adequate international mechanism (body) that would coordinate the response of the international community and all necessary activities. The global international strategy includes Prevention, Peace-Making, Peace-Keeping and Policing activities by the international community. Additionally, the fourth component in the model for the prevention, management and resolution of conflicts is added to the Rothman's ARI framework, namely, the strategy and mechanisms for permanent monitoring and evaluation of conflict management and resolution processes.*