Лидија ГЕОРГИЕВА

УДК: 316.485.6(497.7)

ОД ИДЕЈА КОН КУЛТУРА ЗА ПРЕВЕНЦИЈА НА КОНФЛИКТИ

Кратка содржина

Овој труд го анализира развојот на концептот за превенција на конфликти кој меѓународните институции го иницираа во рамките на стратегијата за управување со конфликтите кои настанаа по завршувањето на Студената војна. Идејата формално промовирана во Агендата за мир на ООН во 1992 година, помина низ сериозни концепциски и аналитички дилеми. Тие беа продлабочени со проблемите кои произлегуваат од недостатокот на политичка волја и недостатокот од институционални капацитети за превентивна акција. Покрај тоа што овој концепт ги пребродува сериозните критики за неговата применливост и успешност (конкретно и на примерот на Република Македонија), тој се воспоставува како клучна норма на однесување во рамките на стратегијата на меѓународните безбедносни институции за справување со конфликтите. Значењето на превентивното однесување се препознава и на национално и на локално ниво. Со тоа се дефинира матрица на актери кои секој во својот дел покрива дел од превентивната стратегија. Во таа смисла јасната дефиниција, политичкиот консензус за акција и градењето на локални капацитети за превентивно дејствување претставуваат предуслов за успешна превенција.

Клучни зборови: *КОНФЛИКТ, ПРЕВЕНЦИЈА НА КОНФЛИКТИ, РАНО ПРЕДУПРЕДУВАЊЕ.*

Вовед

Често пати се констатира дека идејата дека конфликтите можат да бидат превенирани или спречени не е нова. Така поговорката дека „подобро е да се спречи отколку да се лечи" претставува скоро вообичаен почеток или е најчесто цитирана реченица во анализите кои се однесуваат на традиционалните но и на современите конфликти. Денес, кога станува збор за постмодерните, внатрешни (intrastate)

конфликти овој став би можел да се протолкува како реактуелизирање на превенцијата и нејзино вградување во рамките на пошироката стратегија на едно современо општество насочена кон заканите кои го опкружуваат или со кои се соочува. (К. Шерер (C. P. Scherrer, 2002: 16) Но и во двата случаи оваа идеја е во потрага да ја пронајде насоодветната стратегија преку која ке може да се реализираат целите: да се спречи или ограничи насиството.

Истата идеја едноставно може да се препознае во односот на луѓето кон нивното здравје односно преку пристапот и придонесот на превентивната медицина: вакцинацијата, заштитата или лечењето треба да водат кон подоро здравје. Но тоа не е доволно. Навиката за здрав живот и постојаната грижа за подигнување на свеста преку информирање и едукација, како и обезбедување на средства за превентивно дејствување, интегрално, би можеле да водат кон поздрав живот или да се очекуват подобри резултати.

Ставот дека е подобро конфликтите да се спречат отколку да се лекуваат" или идејата за превенција на конфликтите, формулирана како стратегија на современото општество кон конфликтот, се промовира во почетокот на деведесетите години од XX век. Дека конфликтите во меѓународната заедница можат да се третираат и на поинаков начин од оној што претставуваше традиционален одговор во периодот на Студената војна и непосредно по нејзиното завршување: со менаџирање на кризите и санирање на последиците од конфликтите, се преточи во сериозна идеја.[1] Серијата од внатрешни конфликти кои ескалираа во различни делови на светот и последиците во форма на човечки страдања, разрушување, политички и миротворни авантури и финансиските последици од конфликтите мотивираа голем број меѓународни експерти и лидери како и дел од меѓународните институции да ја прифатат превенцијата како идеја и како средство за справување со конфликтите.

Од тогаш иако според Лунд (M. Lund) превенцијата успеа да излезе од периодот на детството, сеуште не ја достигна својата зрелост. И покрај тоа што овој концепт се соочуваше и сеуште се соочува

[1] Michael Lund: Preventing Violent Conflicts: Progress and Shortfall; во Peter Cross (ed): Contributing to Preventive Action, CPN Yearbook, 1997/98, p. 21-64.

со бројни дилеми, предизвици и критики тој ја надмина фазата во која се поставуваше прашањето: дали конфликтите воопшто можат да се спречат односно да се превенираат? Со специфицирање на целта на превенцијата: да се спречи насилството како средство за разрешување на недоразбирањата а не да се спречи конфликтот, се создаде простор за откочување на теориските и аналитичките дебати околу тоа: што претставува концептот на превенција на конфликти?

Како резултат на тој напредок, денес, коментарите во однос на секој од конфликтите кои ескалираат во насилство не е дека тој е последица на „виша сила“; дека е неодминлива последица на историските процеси; дека ништо не можело да се стори да се спречи насилството. Напротив, се повеќе доминираат констатациите дека ескалацијата во насилство можела да биде одбегната, како и прашањата: зошто насилствата не биле спречени и кој е одговорен за тоа? Овие прашања се релевантни и во случајот кој беше најчесто цитиран и промовиран пример за успешна превенција, како што вели Лунд, барем до 2001 година: Македонија.[2] Во текот на 2001 година во Македонија ескалираше криза која државата ја доведе на работ на опстанокот. Дотогаш најчесто цитираниот пример за успешна превенција наеднаш стана пример за недоследно и недоволно применувана стратегија на превенција. Затоа и во овој пример традиционалните објаснувања и коментари за време и по завршувањето на кризата од видот дека ништо повеќе не можело да се стори за таа да се одбегне затоа што „не можете едноставно да ги спречите луѓето меѓусебно да се мразат“ или дека тоа бил единствениот начин да се разрешат недоразбирањата, се неприфатливи. Подоцна, се почесто можеа да се слушнат коментари дека пробемот кој се потенцира како причина за насилството и ескалација на кризата можел да се реши и порано (навреме?) и со ненасилни средства.

Од овој пример на „релативно успешна превенција“ произлегоа барем две сериозни лекции: едната за меѓународните актери кои и покрај примената на мерки за превенција во Македонија од крајот на 1992 година, во 2001 беа изненадени со појавувањето и интен-

---

[2] Michael Lund: Preventing Violent Intrastate Conflicts: Learning Lessonns from Experience во Searching for Peace in Europe and Eurasia.

зитетот на кризата; и втората за домашните актери кои прашањето на превенција единствено го посматраа како спречување на прелевање на дирекно насиство кон Македонија занемарувајки ги политичките, економските, социјалните и еколошките последици од конфликтот во поранешна Југославија а како последица на тоа следеше и занемарување на прашањето за градење на национални/локални капацитети за превенција.

Превенција или реакција?

Во намерата да се дојде до одговор на прашањето дали превенцијата или спречувањето на употреба на насилство за решавање на споровите е „вистински" лек за современите конфликти можат да се употребат различни аргументи. Еден од најчестите е дека превенцијата е исплатлива стратегија. Споредбата на трошоците за постконфликтна реконструкција и градење на мирот со претпоставените трошоци за превенција во случаите кои со својата драматичност и страдањата на граѓаните ја потресуваа меѓународната јавност (Босна и Херцеговина, Руанда, Хаити, Сомалија, Кавказот) ја потврдуваат оваа констатација. Во рамките на студиите кои го третират прашањето на трошоците за конфликтот се наведува дека на пр. во случајот на Босна и Херцеговина трошоците на меѓународните сили за превенција на конфликтот би изнесувале 33.3 милијарди долари, наспроти 53.7 милијарди долари потрошени за интервенција. Во случајот на Хаити првенцијата на конфликтот би чинела 2.3 милијарди долари, наспроти 5 милијарди долари потрошени за интервенција. И доколку случајот на Македонија се прифати како „релативно успешен" случај на превенција (до 2001 година) која чинеше 0.3 милијарди долари, евентуалната интервенција во истиот период би чинела 15 милијарди долари. (М. Браун и Р. Росекранс (Michael E. Brown and Richard Rosecrance, 1999:225)

Меѓутоа исплатливоста на превенцијата не се препознава само преку финансиските трошоци, иако, се чини дека тие често претставуваат и најубедлив аргумент. Кога на финансиските ќе им се приклучат хуманите трошоци во форма на бројот на жртвите од насилството, бегалци и внатрешно раселени; потоа економските загуби во форма на загубени и нереализирани комерцијални и трговски договори како

и политичките последици во форма на победа на насилството врз демократијата, слабото функционирање на институциите, радикализација на политичките и етничките позиции, недовербата, тогаш чинењето и последиците од насилниот конфликтот стануваат поочигледни. (Н. Килик и С. Хигдон, 1997/98: 97)[3] Пресекот на состојбите во Македонија пред и по кризата од 2001 година се очигледен пример за тоа.

Тогаш, ако превенцијата е поисплатлива од лекувањето, кои се чекорите за да се развие соодветна стратегија за превенција на конфликтите од страна на актерите кои имаат мандат и капацитет за да ја практикуваат. Дали во Македонија беше имплементирана соодветна стратегија, на кое ниво и во кој обем, со кои мерки и кој ги имплементирше мерките на превенција? Овој текст ке се задржи на некои од овие прашања: прво, кои се концепциските дилеми на превенцијата; и второ, кои се аналитичките празнини.

Концепциски прашања

Иако беше посочено дека поврзувањето на концептот на превенција на конфликти со проблемот на насилството во рамките на општеството или помеѓу државите е клучно прашање за да се определи значењето и суштината на овој концепт, сепак треба да се има предвид дека концепциските прашања се многу пошироки и посложени отколку што тоа би било презентирано со едноставно поврзување на превенцијата со спречувањето на насилството. Ваквата релација делумно ја разјаснува дилемата за тоа што треба да се превенира односно да се спречи во рамките на конфликтот (насилството како акт на комуницирање и остварување на целите), но не го разјаснува прашањето за тоа кој е интензитетот на заканите што вклучуваат насилство кој треба да се спречи или кон кого се тие насочени. Оттука, често се поставува прашањето дали насилството воопшто (директното насилство) треба да е предмет на превенција или пак тоа се форми на насилство кои се карактеристични за постмодерните конфликти како не-клачичните војни и масовното насил-

[3] Nick Killick (International alert) and Simon Higdon (Safeworld): The Cost of Conflict; vo Peter Cross (ed.): Contributing to Preventive Action; CPN Yearbook 1997/98, str. 97.

ство: геноцид, политичко (politicide), социјално (democide) или етничкото насилство. (К. П. Шерер (K.P. Scherrer 2002:16) Конфликтите кои ескалираа со распаѓањето на поранешна Југославија се доволен показател за тоа дека насилството се продлабочува и се прелева како механичко дејство (Словенија, Хрватска, БиХ, Косово, Македонија). Уште повеќе се покажа дека по завршувањето на насилниот конфликт, насилството од „помал обем" (социјално, етничко, културно) продолжува и често се „толерира" како нужна последица од претходните случувања. Во оваа смисла превенцијата не може да се дефинира само како хоризонтална или како спречување на прелевањето на вооружените ефекти на конфликтот. Таа паралелно со спречување на механичкото прелевање треба да го намали ризикот и од продлабочување на насилството.

Примерот на Македонија кој најчесто беше аналитички експлоатиран се однесува на превенцијата на проширувањето на директното, вооружено насилство од конфликтот во поранешна Југославија (Босна и Херцеговина кон Косово и Македонија) со примена на превентивно распоредување на мировни сили.[4/5] Во овој случај опфатот на превенцијата се преклопува со дефиницијата на превентивна дипломатија што поред одредени размислувања (Кармент и Шнабел (Carment, Schnabell, 2003:13) создава тешкотии за јасно определување на превенцијата затоа што превентивната дипломатија има елементи на менаџирање со кризите и употреба на сила за да се спречи проширување на организирано насилство. Овој случај кој претставува единствен пример на превентивната дипломатија и употреба на мировни сили за одвраќање на хоризонтално проширување на насилството има низа карактеристики.

Доколку мисијата на УНПРЕДЕП се анализира во рамките на процесот на менаџирање на Југословенската криза таа претставува

---

[4] Подетално за карактеристиките и јавното мислење во односна успешноста на мисијата во Georgieva Lidija: Preventive Deployment: Missing link between Conflict Prevention and Peacebuilding, Paper presented at ISA Conference, Washington DC, 1999.

[5] Michael Lund: Preventive Diplomacy for Macedonia,1992-1999: From Containment to Nation Building во Bruce W.Jentleson: Opportunities missed, Oportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World, Carnegie Commision on Preventind Deadly Conflicts, 2000, str.173-210.

мерка на краткорочна или т.н. операционална превенција. Од оваа карактеристика произлегува уште една од дилемите за тоа што всушност претставува концептот на превенција на конфликти: спречување на насилството или спречување на причините кои водат до појава на насилство. Таа неспорно ја отвара ургентноста од непосредно спречување на насилството но и сто така и неопходноста од утврдување на длабоките причини за насилниот конфликт, за неговата ескалација, односно можната динамика на поцесот на превенција. (Џ. Дејвис и Б. Харф (Davies and Harff, 1998: 90)[6]

Во оваа смисла може експлицитно да се укаже на комплексната природа на конфликтите а во таа рамка и на кризата во Македонија од 2001 година. Таа за многумина, вклучувајќи ги и меѓународните институции со сериозен кредибилитет и долготрајно присуство и превентивно ангажирање во Македонија, претставуваше изненадување. Она што всушност влијаеше врз процесот и предизвика акумулација на негативниот конфликтен потенцијал е дека и покрај мерките на операционална превенција (УНПРЕДЕП), на регионално ниво беа игнорирани конфликтните фактори и прелевачките ефекти од кризата во Косово а на национално беа занемарени и уште повеќе продлабочени структурните причини за конфликтот.[7] Менаџирањето на кризата во Косово ги елиминираше скоро сите ефекти на превентивната дипломатија во Македонија (Ваиринен (Vayrynen, 2003:47) Во вакви услови уште повеке се разедини политичката сцена, се радикализираа позициите по прашањето на легитимноста и поддршката на интервенцијата, се закануваше економски и социјален колапс, се зголеми недовербата.

---

[6] John L. Davies and Barbara Harf: Dynamic Dat for Early Warning; во John L. Davies and Ted Robert Gurr: Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems; Rowman& Littlefield Pub. 1998, p. 79 Во рамките на оваа анализа се констатира дека во Македонија просечното месечно ниво на акцелераторите за етнополитички конфликт е релативно ниско во периодот на војната во БиХ, особено во периодот три месеци пред и три месеци од почетокот на ктизата. Анализата констатира дека Македонија има е-конфронтирачки пристап кон остварувањето на својата независност. Стр. 90.

[7] Vladimir Gligorov and Nicals Sundstrom: The Costs of Kosovo Crisis, WIIS, 1999. Во рамките на анализата истражувана е група од шест фактори и димензиите на последиците од 1 (најлош) до 5 (најдобар). Хрватска и Романија се со 19, Бугарија и Унгарија по 17 и Грција 13 бодови. Македонија и БиХ имаат по 24 додека Албанија 26, односно највисок прсек на економски послеедици и ранливост.

Оттука се констатира дека превенцијата во Македонија е релативно успешна. Превентивната дипломатија и превентивното распоредување во форма на хоризонтална и top-down стратегија овозможи еден гратис период во кој внатрешните капацитети за превенција (и покрај сложените општествени услови) можеа и требаше да бидат зајакнати. На тој начин стратегијата на превенција ќе се преточеше во комплексен и долготраен двонасочен (меѓународен и национален) процес кој ќе опфати и операционална и структурна превенција. Недостатокот од јасна концепција за превенција ја елиминираше неговата импементација како мултиактерска и повеќеслојна стратегија.

Аналитички предизвици

Кога се отвара прашањето на аналитичките празнини или недостатоци тоа најчесто се однесува на евидентирање на разидувањата помеѓу академската и заедницата на практичарите. Основен проблем кој се јавува помеѓу двете заедници е: од една страна како да се надмине јазот помеѓу овозможувањето на навремена информација и анализа од страна на аналитичарите и од друга страна кога да се превземе навремената акција од страна на практичарите. Често пати аналитичарите потенцираат дека успешната превенција зависи од навремено предупредување. Соодветната, навремена информација која ги анализира структурните, длабоки причини за конфликтот, ги идентификува потенцијалите и можностите тој да ескалира во насилен конфликт и укажува на можните начини на намалување на ризиците, може да придонесе да се надмине јазот помеѓу навременото предупредување и превземањето на превентивни мерки. Но искуствата покажуваат дека навременото, рано предупредување не секогаш резултира во рана акција за спречување на насилниот конфликт. Најчесто, знаците за предупредување не се доволен мотив за загриженост и сериозна политичка акција. Ова особено е карактеристично за социјалните и етнополитички кризи во кои вообичаено се интервенира задоцнето (откако ќе се појават сериозни знаци на насилство) и на тој начин се стеснуваат и можните одговори и средства за дејствување. За да се премости јазот помеѓу навремената информација и превземањето на превентивни мерки потребно е во процесот на донесување одлуки да се процени и прифати ризикот дека превенцијата ќе биде поисплатлива од не-интервенцијата или од доцната интервенција.

Искуството од Македонија покажува дека вакви аналитички предизвици беа присутни и во рамките на меѓународната стратегија (на пр. Пактот за стабилност за ЈИЕ) за превенција на конфликти и на внатрешно ниво. Тоа се покажа и во периодот на кризата од 2001 година кога меѓународните актери повторно ја активираа превентивната дипломатија за да го спречат проширувањето на кризата. Потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијациија се надоврза како задоцнет импулс за закочување на ескалацијата и одвраќање од насилно решавање на конфликтот, наспроти можноста навреме да се искористи како средство за структурно намалување на потенцијалите за конфликт. Денес, по искуството од кризата во 2001, на интеграцијата на Македонија во Европската Унија се гледа како на единствена стратегија за структурна превенција на конфликтите во регионот и во државата.

Договорот за стабилизација и асоцијација со ЕУ, Пактот за стабилност и програмата КАРДС ја чинат рамката на овој процес.

Но она што би претставувало национална програма или платформа за превенција дел од меѓународните актери го препознаваат во формулата вградена преку Охридскиот рамковен договор кој треба да го закочи процесот на ескалација и да елиминира дел од проблемите кои предизвикаа нестабилност и криза. Но мора да се има предвид дека превенцијата на конфликтите не може да се прикаже како формула која на површината ќе ги залечи проблемите, а во суштина ќе ги остави отворени длабоките политички (етнополитичка мобилизација, корупција, криминал), економски (неразвиеност, невработеност, недостаток од инвестиции, нелегална трговија), социјални (сиромаштија, низок стандард) и безбедносни (нелегално поседување и трговија со оружје, нелегална трговија со луѓе) причини за конфликтите. Во таа смисла рамката на активности и мерки предвидени во Договорот претставуваат модел за краткорочна превенција. Она што на среднорочен и долгорочен период би претставувало стратегија за структурно елиминирање на потенцијалите за конфликтност би значело создавање на сопствена, национална стратегија за превенција која ке опфати и подлабоки решенија за проблемите во политичката, економската и социјалната свера.

Заклучок

Клучна категорија во рамките на овој труд е концептот на превенција на конфликти кој претставува еден од пристапите за менацирање на конфликтите. Овој пристап од почетокот на деведесетите, односно со завршувањето на Студената војна се реактуелизира, како последица на притисокот и ефектите кои ги продуцираа т.н. постмодерни конфликти врз стабилноста на општествата во транзиција и врз мирот и безбедноста во меѓународната заедница. Дека превенцијата е поисплатлива стратегија од интервенцијата е основен аргумент кој го користат аналитичарите, но не и доволен за да се превземе превентивна акција. Анализите на превентивното дејствување (успешно и неуспешно) укажуваат дека за успешна превенција се неопходни соодветни предуслови. Досегашните (научени и ненаучени) лекции покажуваат дека е потребно да се развие сериозен аналитички капацитет на различно ниво на актери (меѓународни, национални, регионални, локални, НВО) за утврдување на потенцијалите за конфлит, да се обезбеди континуиран мониторинг на индикатори кои можат да влијаат врз развојот на конфликтниот процесс, да се овозможи проценка на ризиците и рано предупредување за да се иницира превентивна акција. Меѓутоа концептот, односно стратегијата за превенција на конфликти не може да се свати како механички процесс. Превенцијата може да биде успешна стратегија доколку биде прифатена како норма на однесување во рамките на институциите кои ја практикуваат но и како култура на превенција која треба да ја замени културата на интервенција.

(Рецензент: *проф. д-р Марина Митревска*)

ЛИТЕРАТУРА

Ackermann, Alice, (2000). *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia.* Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Bruce W. Jentleson, ed. *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, pp. 3-20. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Lund, Michael, (2002b) "Preventing Violent Intrastate Conflicts: Learning Lessons from Experience," in Paul van Tongeren, Hans van de Veen, and Juliette Verhoeven, eds. *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Lund, Michael, (1996) *Preventing Violent Conflicts: Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

John L. Davies and Ted Robert Gurr, Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems; Rowman& Littlefield Pub.

Nick Killick (International alert) and Simon Higdon (Safeworld), (1997/1998): The Cost of Conflict; vo Peter Cross (ed.): Contributing to Preventive Action; CPN YearbooK.

Peter Cross (ed.), Contributing to Preventive Action; CPN Yearbook 1997/98.

Lidija GEORGIEVA

FROM IDEA TOWARDS CUTURE OF CONFLICT PREVENTION

Abstract

This paper analyses the concept of conflict prevention that has been initiated by the international institutions within the strategy for managing conflicts that emerged by the end of the Cold War. The idea formally promoted in the UN Agenda for peace in 1992 has gone trough serious conceptual and analytical dilemmas. It was future complicated by the lack of political will and lack of institutional capacity for preventive action. Besides the concept has passed trough serious criticism regarding its applicability and successfulness (including the case of Macedonia and shift of the policy of prevention) within international institutions policy for conflict management was mainstreamed as a key norm. The meaning of the prevention was acknowledged at national and local level also. Consequently, this paper argues that clear definition, political consensus and national/local capacity building are prerequisite for successful conflict prevention.

Key words: *CONFLICT, CONFLICT PREVENTION, EARLY WARNING.*.