

1. UVODNE NAPOMENE Najviši cilj Ujedinjenih nacija je mir. S tim je ciljem i osnovana ova svjetska organizacija nakon Drugog svjetskog rata, kao nasljednica Saveza država. Vijeće sigurnosti je, dakako, kao operativno - izvršni organ Ujedinjenih nacija, bilo onemogućeno u svom radu tijekom sukoba Istok

- Zapad. Epohalnim razrješenjem tog sukoba (1989-1990. godine) činilo se da je, s nešto zakašnjenja, nastupilo zlatno doba za Ujedinjene nacije. Iz tog razdoblja potječe Program za mir (Agenda for Peace), jedna od vrlo bitnih mirovnih strategija današnjice. Osnivači Ujedinjenih nacija bili su očevici strahota koje je izazvao Drugi svjetski rat, pa je stoga njihov najviši cilj bio načiniti od Ujedinjenih nacija instrument koji će „buduće naraštaje spasiti od užasa rata” (Preambula Povelje Ujedinjenih nacija). Time su očuvanje svjetskog mira i međunarodne sigurnosti postali glavni zadaci Ujedinjenih nacija. Svjetska sigurnosna politika se do danas oblikovala u nekoliko različitih strategija (možemo ih nazvati i metodama) koje se nazivaju preventivna diplomacija, preventivno djelovanje, sprečavanje sukoba, upravljanje krizama, a koje su i dalje nedovoljno definirane i određene. Ipak, treba upamtiti da „javna vlast svjetske zajednice nije namijenjena ograničavanju sfere djelovanja javne vlasti individualnih političkih zajednica, ona čak zauzima njeno mjesto. Njena svrha je da stvori, na svjetskoj osnovi, okruženje u kojem javne vlasti svake političke zajednice, njeni građani i međuvladine organizacije, mogu izvršiti svoje zadatke, ispuniti svoje obaveze i iskoristiti svoja prava sa većom sigurnošću”.

2. UTJECAJ HLADNOG RATA NA NASTANAK PREVENTIVNE DIPLOMACIJE Prema Tedu Robertu Gurru⁴ tokom 1993. i 1994. godine dogodilo se oko pedeset ozbiljnih i urgentnih etno - političkih sukoba u svijetu. Izvještaj Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (United Nations Development Program - UNDP) A Human Development Report procjenjuje da su se tokom 1993. godine u 42 zemlje u svijetu dogodila 52 velika sukoba a da je još 37 zemalja u svijetu potresalo političko nasilje. Od ukupno 79 zemalja koje su bile pogođene sukobima i političkim nasiljem 65 su iz razvijenih zemalja.⁵ J. Brian

113

Atwood⁶ svojevremeno je izjavio: „Upravo smo neki dan donijeli odluku da damo dodatnih 35 miliona američkih dolara za pomoć katastrofi koja se dogodila u Ruandi. Da smo imali 35 miliona američkih dolara u prethodne dvije godine, mogli smo učiniti nešto da izbjegnemo ubijanje”.⁷ Primjera radi, tokom mjeseca marta 1995. godine Institut za obrambenu politiku

Ujedinjenih nacija (United Nations Institute for Defense Policy - UNIDP) razvio je projekat preventivne diplomacije i podrške miru u Južnoj Africi. Svrha projekta je istraživanje međunarodnih iskustava u vezi sa preventivnom diplomacijom i operacijama podrške miru, posebno u Africi, procjena domaćih i međunarodnih utjecaja i stimuliranje rasprave, istraživanja i diskusije.⁸ Šta nam ovo sve zapravo govori? Možda je najbolje krenuti od hladnog rata. ...kraj hladnog rata uspostavio je novo geopolitičko okruženje i izrodio mnogobrojne nove vrste unutrašnjih sukoba. Takvi unutrašnji sukobi unutar država sada brojno nadmašuju konvencionalne oblike ratovanja između država. Dinamika ovih unutrašnjih sukoba i načini njihovog izbjegavanja ne prate stara pravila Hladnog rata. Kao rezultat toga, praktičari i teoretičari suočili su se s potrebom razvijanja novih znanja i traženjem načina kojima bi se vladalo takvim sukobima prije nego što oni prerastu u visok stupanj nasilja budući da, jednom kada se visok stepen nasilja ispolji, postaje mnogo teže za članove međunarodne zajednice - Ujedinjene nacije, regionalne organizacije, pojedinačne države koje djeluju samostalno ili zajednički, i nevladine organizacije - da ostvare političku volju i resurse potrebne za učinkovito rješavanje sukoba i uspostavljanje mira.⁹

Razvojem hladnog rata, međunarodna zajednica se suočila sa iznenadnim porastom regionalnih sukoba. Dok se vjerojatnoća ratova velikih razmjera između velikih sila znatno smanjila, razmjeri manjih regionalnih i etničkih sukoba su se brzo širili, predstavljajući novi izazov za strategičare i diplomate širom svijeta.¹⁰ Tako su manji regionalni i etnički sukobi poput onih u Somaliji, Ruandi, Bosni i Hercegovini i Kosovu obilato i ubrzano nastajali. Kraj hladnog rata uvelike je smanjio opasnost od sukoba - nuklearnog rata - dok je povećao opasnost od ostalih vrsta sukoba - onih kakve smo vidjeli na Balkanu. U jednu ruku, teško dočekani kraj hladnog rata učinio je mogućim prednosti u ekonomskim i političkim slobodama te otvaranju asocijacija i tržišta. U drugu ruku, stavio je van snage je stara pravila i stara shvaćanja stabilnosti, dok su druga tek trebala da zauzmu njihovo mjesto. Niti statistika od prvih godina poslije Hladnog rata nije posebno ohrabrujuća. „Hrvatska, Bosna [i Hercegovina], Somalija, Ruanda, Nagorno - Karabakh, Čečenija, Tajikistan, 'Kurdistan' - spisak se nastavlja i uključuje preko 90 oružanih sukoba od pada Berlinskog zida, od čega je najveći broj etničkih sukoba".¹¹ „Stari” instrumenti kolektivne sigurnosti Ujedinjenih nacija i poredak očuvanja mira Ujedinjenih nacija više se ne mogu primjenjivati na različite vrste sukoba kojima smo svjedočili od kraja Hladnog rata.¹²

To je razlog zbog kojeg smo vidjeli, u posljednjih nekoliko godina, nove rizike proliferacije oružja za masovno uništenje i silan val međunarodnog kriminala - da ne spominjem neuspjeh državnih struktura, novih regionalnih tenzija, etničkih sukoba, agresivni i netolerantni nacionalizam, čak i pribjegavanje u Evropi onome što je zamjenik državnog sekretara Strobe Talbott¹³ nazvao jednim, jedinim, najružnijim fenomenom u cijelom katalogu političkih zala - genocidu.¹⁴ „Dok su međunarodne strukture suradnje zabilježile progres u posthladnoratovskom periodu, potreba za jačanjem mehanizama za očuvanje mira, prevencije i rješavanja sukoba je veliki dio međunarodnog plana.”¹⁵ Hladni rat je zadržao mnoga nezavidna rješenja, penetraciju država u susjedne teritorije, ne samo za ekonomske potrebe. Kriza poslije krize u vrijeme poslije hladnog rata demonstrirala je važnost i efektivnost preventivnih akcija u

djelovanju prema sukobima i složenim i hitnim situacijama. I dok Francis

Fukuyama¹⁶ tvrdi da je „kraj hladnog rata i kraj historije“, ¹⁷ lideri su se suočili sa realnošću posthladnoratovskog perioda koji je proizveo dvije dimenzije razumijevanja sigurnosti: multilateralizam i multidimenzionalizam. Multilateralizam koji se bazira na multi - polarnom svijetu i multidimenzionalizam koji se odnosi na multidimenzijalizaciju sigurnosti.

3. POJAM PREVENTIVNE DIPLOMACIJE Fraza preventivna diplomacija razvila se u okviru Ujedinjenih nacija u vremenu nakon Drugog svjetskog rata. U kasnim 50. - im i ranim 60. - im godinama, tadašnji Generalni sekretar Dag Hammarskjöld¹⁸ „izmislio“ ju je da bi opisao preostalu funkciju koju bi, po njemu, Ujedinjene nacije mogle koristiti u okviru bipolarnog sistema međunarodnih odnosa. U ovakvoj perspektivi, preventivna diplomacija, nije se smatrala pristupom za prevenciju potencijalnih sukoba, nego čuvanjem nastajućih sukoba od magnetske privlačnosti globalne Istočne i Zapadne konfrontacije. Tokom vremena, značenje fraze je evoluiralo u savladavanje potencijalnih sukoba, što je demonstrirano kroz, na primjer, specijalnu Deklaraciju o sprečavanju i eliminiranju sukoba i situacija koje mogu biti prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti i ulozi Ujedinjenih nacija na ovom polju koju je usvojila Generalna Skupština Ujedinjenih nacija 1988. godine (1988 United Nations Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field). Padom komunizma, preventivna diplomacija dobila je novu životnu snagu: Generalni sekretar Ujedinjenih nacija Boutros Boutros - Ghali uključio ju je u Program za mir 1992. godine i postavio je u isti rang sa konceptima poput očuvanje mira, stvaranje mira, uspostavljanje mira. Kasnije je nešto modificirana, ali se ovdje preventivna diplomacija (preventive diplomacy) definira kao korištenje diplomatskih sredstava s ciljem da se spriječi nastanak sukoba između dviju strana, da se spriječi eskalacija postojećeg sukoba i da se, ako ipak dođe do otvorenog sukoba, on ograniči. Od tada, Ujedinjene nacije su je postavile kao visok politički prioritet.¹⁹ „Iako je

termin 'preventivna diplomacija' postao dosta pomodan posljednjih godina, to nije novi koncept. Diplomacija, u veoma stvarnom smislu, je prva linija odbrane protiv izbijanja prijetnji nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti“. ²⁰ Vodeća svjetska diplomatska postignuća nakon Drugog svjetskog rata, pomogla su prosperitetu na Zapadu i spriječila povratak Evrope u rat. Profesionalci u vanjskoj politici, na bazi „dan po dan“, rade na tome da se otklone krize ili da spriječe njihovo izmicanje kontroli. Čak i je tadašnji Državni sekretar Sjedinjenih Američkih Država Warren Christopher naglasio da je najbolja strategija za prevenciju sukoba promoviranje demokracije. Definicija preventivne diplomacije pokazala se kao dosta kontroverzna. Postoji generalni konsenzus da je preventivna diplomacija politička akcija koju poduzimaju suverene države uz pristanak svih strana direktno umiješanih u sukob da bi se spriječilo izbijanje

nesuglasica i sukoba između država a koje bi mogle predstavljati prijetnju regionalnom miru i stabilnosti, da se spriječe nesuglasice i sukobi od eskaliranja u oružano sukobljavanje i da se smanji utjecaj nesuglasica i sukoba u regionu.²¹

Ipak, potrebno je da se postigne osnovno razumijevanje i konsenzus u pogledu koncepta definicije i principa preventivne diplomacije. Postoji čitav niz različitih definicija kojima se pokušava objasniti preventivna diplomacija počevši od Programa za mir.

1. Program za mir: preventivna diplomacija je akcija sprečavanja nastajanja nesuglasica između strana, sprečavanje da nesuglasice prerastu u sukobe i onemogućavanje širenja drugih kada nastanu.

2. „Preventivna diplomacija - termin upotrijebljen od drugog Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija Daga Hammarskjolda, kojim se referira na 'tihu diplomaciju' i operacije očuvanja mira. Zatim je pao u zaborav. Ali, 1992. godine tadašnji Generalni sekretar Boutros Boutros - Ghali pozvao je na 'preventivnu diplomaciju', pod kojom je mislio ne samo na diplomatsku aktivnost ali isto tako utvrđivanje činjenica i 'preventivnu primjenu' i misije 'očuvanja mira' u okviru i između država, ali ne nužno uz suglasnost obje strane".²²

3. „Termin 'preventivna diplomacija' odnosi se na akcije ili institucije čiji je cilj da zadrže političke sporove koji nastaju između ili u okviru nacija od eskaliranja u oružani sukob. Ovakvi naponi su neophodni kada i gdje su postojeći međunarodni odnosi ili nacionalne politike nemoćne da upravljaju napetostima bez nasilnog djelovanja. Oni dolaze do izražaja prije tačke sukobljavanja, međusobno ravnomjernog nasilja ili kada je došlo do vojnog djelovanja".²³

4. Upotreba termina preventivna diplomacija u kontekstu Organizacije za evropsku sigurnost i suradnju (Organization for Security and Cooperation in Europe - OSCE) podrazumijeva primjenu diplomacije da bi se spriječilo nastajanje nesuglasica između strana, da bi se spriječilo prerastanje nesuglasica u sukob, za eliminiranje sukoba kada se dogode i da ograniči i spriječi širenje ovih sukoba da ne postanu nedostižni za brzu eliminaciju.²⁴

5. Kofi Annan²⁵ o preventivnoj diplomaciji govori kao o: sredstvima sprečavanja ljudske patnje i kao alternativni za skupe političko - vojne operacije u rješavanju sukoba nakon što oni nastanu. On spominje preventivno razoružavanje, preventivne humanitarne akcije, preventivno građenje mira i stoga i preimenuje preventivnu diplomaciju u preventivno djelovanje.²⁶

6. Preventivna diplomacija se putem pregovaranja bavi pojedinim pitanjima prije nego što postanu problemi i problemima prije nego što postanu oružani sukobi.²⁷

7. Preventivna diplomacija je usmjerena, prvo, na događaje koji ne bi trebalo da se dese, pa ih treba spriječiti ili izbjeći, drugo, na događaje koje treba spriječiti da eskaliraju - kontrola štete koju izaziva sukob (conflict damage control) i, treće, na posljedice događaja koji se nisu mogli spriječiti, ali se mogu ublažiti.²⁸

8. Preventivna diplomacija je zapravo „diplomacija na hladno, suprotno Kissingerovom diktumu da krize treba tretirati samo kad su vruće i kad se može imati potpunija kontrola nad procesom“.29

9. Preventivna diplomacija je prevencija eskalacije kroz uspješne inicijative prema deeskalaciji. Pitanje je: kada i gdje preventivne diplomatske mjere kroz pregovaranje čine deeskalaciju?30

10. Preventivna diplomacija je napor da se izbjegne nastanak sukoba između strana ili zemalja, izbjegavanje postojećih sukoba da eskaliraju u oružani sukob i sprečavanje da se sukob koji je već uzeo maha ne proširi. Zajedno sa očuvanjem mira, stvaranjem mira, i građenjem mira preventivna diplomacija je važno stremljenje u stvaranju regionalnog i međunarodnog mira. Inicirana od strane regionalnih organizacija, preventivna diplomacija je komplementarna naporu Ujedinjenih nacija u proširenju mira, obzirom da daje različite mogućnosti za partnerstvo između regionalnih organizacija i Ujedinjenih nacija u suočavanju i nošenju sa sigurnosnim problemima.31

11. Preventivna diplomacija, u okviru koje velike sile djeluju tako da umanjuju probleme koji bi inače doprinijeli nastanku međunarodne krize, je ponavljajuća osobina moderne svjetske politike.32

Jedno je sigurno a to je da je preventivna diplomacija korak u seriji onih koji se koriste u upravljanju zategnutim odnosima između subjekata međunarodnog prava a prema njihovom rješavanju. Preventivna diplomacija se različito definira: izbjegavanje sukoba, preventivna akcija, upravljanje sukobom, rješavanje sukoba i tako dalje. Svi ovi termini znače isto: izbjegavanje sukoba u veoma ranoj fazi je humano, manje košta i puno lakše za savladati nego u kasnijoj i uznapređenoj situaciji. A akcija o kojoj govori Generalni sekretar u Programu za mir je prije svega pregovaranje koje je osnova preventivne diplomacije jer ona uvijek djeluje putem pregovaranja. Da bi se uopće došlo do općeprihvaćene definicije preventivne diplomacije „dva aspekta definicije moraju biti uspostavljena: a) opći konceptualni parametri za radnu definiciju termina; i b) metodološka razmatranja u mjerenju uspjeha i neuspjeha“.33

„Preventivna diplomacija provodi tri velike funkcije [preventivne diplomacije]: rano upozoravanje, usluge eksperata te dobra služba i

medijacija“.34 „Mjere preventivne diplomacije mogu uključivati sljedeće: napor u građenju povjerenja (napor da se stvori obostrano povjerenje između država), građenje pravila (prihvatanje pravila i propisa ponašanja kao putokaza u odnosu između država), poboljšavanje kanala komunikacije (otvorena, laka i direktna komunikacija)".35 „Tipovi preventivnih djelovanja imaju tri osnovne karakteristike: svi zavise od ranog upozorenja, zahtijevaju informacije o slučaju i prirodi potencijalnog sukoba te zahtijevaju pristanak strane ili strana u okviru čije jurisdikcije preventivna akcija treba da se preduzme".36

„Preventivna diplomacija je u veoma uskoj vezi sa, i ponekad neodvojiva od pojmova stvaranje mira (peace - making), očuvanje mira (peacekeeping), građenje mira (peace building) i provođenje mira (peace enforcement)".³⁷ U tom smislu, preventivna diplomacija predstavlja samo sredstva koja su potrebna da bi se (raz)riješio sukob. „Poglavlje III Helsinškog dokumenta iz 1992. godine (1992 Helsinki Document) pravi razliku između prevencije sukoba, upravljanja krizom i mirnog rješavanja sporova. Ovakva podjela je ponekad i nesretna podjela".³⁸ Zbog čega? Jer ima tendenciju da pretpostavi postojanje tri različite situacije koje zahtijevaju tri različita pristupa: sukob naklonjen prevenciji, kriza u potrebi za rješavanjem i spor kao subjekt dogovora. „Osnovni izazov preventivne diplomacije je kako rano upozorenje pretvoriti u ranu akciju, zbog toga što je lako podleći iskušenju da se odgodi akcija dok stvari ne postanu jasne, a onda je možda najbolja prilika za uticanje na događaje već propuštena".³⁹

Istraživači u oblasti preventivne diplomacije smatraju da su tri elementa ključna u odvlačenju sukobljenih strana od eskalacije i nasilja: ulozi, stavovi i taktike. Ulozi (stakes) su ono što je važno za sukobljene strane - koja je cijena i kakva je korist (costs and benefits), oni se mogu mijenjati (a) različitim vrednovanjem pojedinih spornih pitanja, (b) preoblikovanjem spornog problema, (c) obezbjeđenjem dodatnih stimulacija ili novih koristi. Stavovi (attitudes), preventivna diplomacija nastoji da utiče da se stavovi strana u sukobu mijenjaju od sukobljavajućih ka prilagođavajućim. Taktike (tactics), njihova suština je u tome da se urade prave stvari u pravom trenutku, taktike stoga uključuju: izbor pravog trenutka (timing), uslove (terms) i neodustajanje (toughness).⁴⁰ Principi preventivne diplomacije koji su putokazi za praksu preventivne diplomacije su neophodni da bi se povećalo razumijevanje domašaja i mehanizama preventivne diplomacije, te da bi se omogućila konzistentnost i realna očekivanja u okviru procesa. Ovo uključuje neupotrebu sile u međudržavnim odnosima, mirno rješavanje sporova, nemiješanje u međunarodnim odnosima, pragmatizam, fleksibilnost, konsenzus, konsultacije, prilagođavanje. „Osam je principa preventivne diplomacije: radi se o diplomaciji, ona je nenasilna, trebala bi biti na vrijeme, podrazumijeva vjeru i povjerenje, djeluje na bazi konsultacija i konsenzusa, dobrovoljna je, primjenjuje se na sukobe između država, provodi se u skladu sa univerzalno prepoznatim osnovnim principima međunarodnog prava i sadržanih međudržavnih odnosa, inter alia".⁴¹ Preduslovi za djelotvornu primjenu preventivne diplomacije su: „svijest o tome da sukob prijeti da eskalira, razlikovanje zasnovanih upozorenja o eskalaciji sukoba od lažne uzbune, potrebno je da ima nekoga ko je spreman i sposoban da odgovori na upozorenja, potrebno je da postoji treća strana koja je zainteresirana i voljna da surađuje".⁴² Zadaci preventivne diplomacije ne bi trebali biti limitirani na političke, vojne, pravne, kulturalne, humanitarne, religijske, jezičke i druge aspekte. „Trebali bi da obuhvate širok spektar problema i sve faktore koji mogu da generiraju određenu nesuglasicu i sukob. Osim toga trebali bi da imaju jedinstven okvir svog djelovanja".⁴³ Treba zapamtiti da efektivnost preventivne

diplomacije nije subjekt logičkog kriterija ili jednakosti. Neki argumentiraju da „preventivna diplomacija može da uspije samo kasnije u sukobu, kada lokalne suprotstavljene strane postignu uzajamno 'povredljiv ćorsokak'" ('hurting stalemate').⁴⁴ „Strane u sporu će prihvatiti i

ponašati se prema dogovoru za koji one smatraju da je najviše kompatibilan sa njihovim interesima. Postoje razlozi zašto multilateralne sigurnosne strukture nisu dovoljno efektivne niti strukturalno niti financijski kako mnogi političari misle da jesu. Ako bi to bio slučaj tada bi reformiranje sigurnosnih struktura, stvaranje mehanizama kojim se njima upravlja kao mnogo efektivnijim, povećanje financijskih izvora striktno vezanih za preventivnu diplomaciju i sile za očuvanje mira bilo dovoljno da se, primjera radi, Evropa učini mnogo stabilnijom i sigurnijom".⁴⁵ Nema dileme da je više izvora i bolji način upravljanja multilateralnim sigurnosnim strukturama esencijalan. Sve strukture imaju prijeku potrebu za transformacijom jer nisu podesne za današnje potrebe kao ni za izazove u budućnosti. I zaista je onako kako je Generalni sekretar naveo u Programu za mir a to je: „Naš cilj mora biti: da tražimo i identificiramo najraniju moguću fazu u situacijama koje mogu proizvesti sukob i pokušati kroz diplomaciju otkloniti izvore opasnosti prije nego što nasilje nastupi, tamo gdje sukob uzme maha, da se uključimo u stvaranje mira čiji je cilj rješavanje problema koji su doveli do sukoba, kroz očuvanje mira, da radimo na sačuvanju mira, bez obzira koliko on krhak bio, da budemo spremni da asistiramo u građenju mira i u najširem smislu da stvorimo odnos prema najdubljim uzrocima sukobima i da se postavimo prema njima." „...Suština preventivne diplomacije ubuduće [je] potreba ne samo da se postigne rano upozoravanje u početku sukoba nego i da se brzo i učinkovito odgovori da bi se sukob onemogućio i spriječilo ispoljavanje visokog stepena nasilja."⁴⁶

4. MEĐUNARODNI DOKUMENTI KOJI SADRŽE ODREDBE O PREVENTIVNOJ DIPLOMACIJI

Osnovni principi suvremenog međunarodnog prava u vezi sa preventivnom diplomacijom i rješavanjem sukoba osim Programa za mir iz 1992. godine odnose se prije svega na član 2. alineja 4 Povelje Ujedinjenih nacija kojim se zabranjuje upotreba sile. Također, član 2. alineja 3 Povelje obavezuje države članice da rješavaju svoje nesuglasice mirnim načinima na takav način kojim se međunarodni mir, sigurnost i pravda ne mogu ugroziti. Posebno je bitno Poglavlje VII u kojem se razrađuje pitanje kolektivnog sistema sigurnosti.

Utjecajan pokušaj da bi se potanko odredile metode i mehanizmi dostupni Ujedinjenim nacijama u potrazi za razjašnjavanjem sukoba učinjen je od strane Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija odmah nakon nestanka Sovjetske Unije i nedvojbenog prestanka Hladnog rata. U Programu za mir, naglašavajući da poštovanje temeljnog suvereniteta i integriteta država čini kamen temeljac organizacije, Generalni sekretar je primijetio brze promjene koje utiču na pojedinačne države ali i međunarodnu zajednicu u cjelini, kao i naglasio ulogu Ujedinjenih nacija u osiguravanju mira.⁴⁷ Program za mir je kategorizirao nekoliko vrsta djelovanja koja su Ujedinjene nacije preduzimale ili mogle da preduzmu. „Preventivna diplomacija je akcija sprečavanja nastajućih sporova između država, sprečavanje eskaliranja postojećih sukoba i ograničavanje širenja istih kasnije kada se dogode. Ovo uključuje utvrđivanje činjenica, dobre usluge i misije dobre volje. Uspostavljanje mira uključuje akciju kojom se sukobljene strane dovode do dogovora korištenjem miroljubivih sredstava u Poglavlju VI Povelje Ujedinjenih nacija. Očuvanje mira je smještanje prisustva Ujedinjenih nacija na terenu. Građenje mira je akcija utvrđivanja i podrške strukturama koje potpomažu mir. Provedba mira je očuvanje mira koje ne uključuje pristanak strana, koje počiva na odredbama o provedbi Poglavlja VII Povelje Ujedinjenih nacija".⁴⁸ Međutim, zadnja odredba Programa za mir ne određuje jasnu razliku

između suzbijanja rata i oblika masovnog nasilja koje se potencijalno može dogoditi (odnosno nije još otpočelo) i „konzerviranja“ rata i oblika masovnog nasilja kada je već otpočeo/lo.

Osnovni cilj Ujedinjenih nacija određen je članom 1 Povelje Ujedinjenih nacija a to je briga za međunarodni mir i sigurnost odnosno „održanje međunarodnog mira i sigurnosti i u tu svrhu preduzimanje efikasnih kolektivnih

mjera radi sprečavanja i otklanjanja prijetnji miru, suzbijanje djela agresije ili drugih povreda mira kao i postizanje mirnim putem, a u skladu sa načelima pravde i međunarodnog prava, sređivanja ili rješavanja međunarodnih sporova ili konfliktnih situacija koje bi mogle dovesti do povreda mira". Prema članu 2. alineja 3 i 4 Povelje Ujedinjenih nacija: svi članovi rješavaju svoje međunarodne sporove mirnim načinima, tako da međunarodni mir i sigurnost kao ni pravda ne budu povrijeđeni; svi članovi se u svojim međunarodnim odnosima uzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti svake države, ili na svaki drugi način nesuglasan s ciljevima Ujedinjenih nacija. Prema član 33. Povelje Ujedinjenih nacija: stranke u svakom sporu, čije trajanje može da ugrozi održanje međunarodnog mira i sigurnosti, treba da traže rješenje prije svega putem pregovora, istražne komisije, posredovanja izmirenja, sudskog rješavanja, pribjegavanja regionalnim usta- novama ili sporazumima, ili drugim mirnim načinima po svome vlastitom izboru; Vijeće sigurnosti, kad smatra potrebnim, poziva stranke da svoj spor riješe takvim načinima. Član 53. Povelje Ujedinjenih nacija navodi da Povelja ne isključuje postojanje regionalnih dogovora ili agencija za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti tamo gdje je primjereno na regionalnom nivou, pod uvjetom da takvi dogovori ili agencije i njihove aktivnosti moraju biti u skladu sa namjerama i načelima Ujedinjenih nacija. U pogledu Poglavlja VII Povelje Ujedinjenih nacija sporna je operacionalizacija ovog poglavlja u cjelini. „Jedan od ključnih načina kojim se Poglavlje VII Povelje Ujedinjenih nacija može operacionalizirati od 1990. - ih na ovamo je da se reinterpreтира shvaćanje tog poglavlja sa principom supsidijariteta na umu".⁴⁹ Pa tako, u slučaju preventivne diplomacije i funkcija globalnog upravljanja u smislu stvaranja mira, centralnom upravljačkom tijelu (sistemu Ujedinjenih nacija) mogu se dozvoliti široke nadležnosti u skladu sa područjem moguće intervencije na regionalnim i državnim/društvenim nivoima, ali njene ovlasti trebale bi biti ograničene na trajanje takve intervencije.⁵⁰ Od 1992. godine kada je svjetlo dana ugledao Program za mir, nastali su mnogobrojni dokumenti čiji je cilj promocija preventivne diplomacije, od kojih prekretnicu čine oni doneseni od 2000. godine pa do danas: - Izvještaj sa Panela o mirovnim operacijama Ujedinjenih nacija iz 2000. godine (2000 Report of the Panel on United Nations Peace Operations);

- Akcijski plan G8 o sprečavanju sukoba iz 2000. godine (2000 G8 Action Plan on Conflict Prevention); - Akcijski plan Evropske Unije o sprečavanju sukoba iz 2001. godine (2001 European Union Action Plan on Conflict Prevention); - Izvještaj Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija o sprečavanju oružanih sukoba iz 2001. godine (Report of the United Nations Secretary General on Prevention of Armed Conflict);

- Izvještaj Visokog panela o prijetnjama, izazovima i promjeni Ujedinjenih nacija „Sigurniji svijet: naša podijeljena odgovornost“ iz 2005. godine (2005 United Nations report of the High - level Panel on Threats, Challenges and Change "A more secure world: our shared responsibility"). U decembru 2007. godine Visoki savjetodavni odbor izdao je deklaraciju

Učiniti sprečavanje sukoba stvarnim (2007 Declaration of High - Level Advisory Board of the Task Force Making Conflict Prevention Real).⁵¹

Bitno je spomenuti i neke ranije dokumente. Prvenstveno Briand - Kellogov pakt iz 1928. godine⁵² koji kaže da se ugovorne strane slažu da dogovor ili rješavanje svih nesuglasica ili sukoba bilo koje prirode a koji mogu nastati između njih, ne bi trebali rješavati nikako drugačije nego mirnim načinima.⁵³ Vrlo je bitan i član 9 I Haške konvencije iz 1899. godine u kojem se navodi: u razmiricama međunarodne prirode, koje uključuju ili čast ili vitalne interese, te nastaju iz razlike u mišljenju u vezi činjenica, ovlašćujuće moći preporučene od strana koje nisu mogle da dođu do rješenju uz upotrebu sredstava diplomacije, trebale bi koliko to prilike dozvoljavaju, formirati Međunarodnu komisiju za sporove, koja bi olakšala rješavanje ovih razlika rasvjetljavajući činjenice sredstvima cjelovite i savjesne istrage.⁵⁴

Poretom Ujedinjenih nacija uspostavljen je jednostavan način razlikovanja funkcija osnovnih organa ove organizacije. Ipak, politički odnosi u međunarodnom/svjetskom sistemu djelovanja doprinijeli su da ovaj poredak Ujedinjenih nacija ne djeluje onako kako je Poveljom Ujedinjenih nacija predviđeno. Stoga se poredak Ujedinjenih nacija prilagođavao različitim prilikama.

5. MEĐUNARODNE INSTITUCIJE KOJE SE BAVE PREVENTIVNOM DIPLOMACIJOM

U Programu za mir iz 1992. godine Generalni sekretar Ujedinjenih nacija Boutros Boutros - Ghali naglasio je da preventivna diplomacija ima potrebu za mjerama kojima se stvara povjerenje, ima potrebu za ranim upozoravanjem (early warning) koje se bazira na sakupljanju informacija i činjenica, a može da uključuje i preventivno pregrupiranje. Naglasio je i da organi koji se aktivno trebaju baviti preventivnom diplomacijom su organi Ujedinjenih nacija, regionalne organizacije, vlade, nevladine organizacije, mediji, pojedinci. Bitno je da se postave sljedeća pitanja: „prvo, šta može biti učinjeno, u kom razmjeru, od strane koje organizacije a šta ne može i ne bi trebalo da se čini od strane specifične organizacije, drugo, mali sekretarijat organizacije i mali broj članova tima može da smanji rizik i predstavlja ad hoc djelovanje ograničenog trajanja i treće, međunarodne strukture imaju prirodnu tendenciju za samoočuvanjem“.⁵⁵

Vrlo je bitno jačanje institucija koje mogu omogućiti dugoročni i održivu bazu za globalni mir i sigurnost. Od 1992. godine nastali su mnogobrojni centri za preventivnu diplomaciju širom svijeta, i to: Ujedinjene nacije, Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju, Interparlamentarna unija (Interparliamentary Union - IPU), Asocijacija jugoistočnih azijskih

zemalja (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN), američke institucije za prevenciju sukoba (Yale University, Center for Strategic and International Studies - CSIS, Carnegie Foundation), Međunarodni institut za demokraciju i podršku izborima u Švedskoj (International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA), Schleswig - Holstein institut za izučavanje mira u Njemačkoj (Schiller Institute - SHIFF), Međunarodni institut za izučavanje mira u Brazilu (Interpaz), Abdullahova inicijativa u Saudijskoj Arabiji (Abdullah Peace Initiative - SUSRIS), Jordanski institut za demokraciju u Jordanu (The Jordan

Institute), Centar za preventivnu diplomaciju u Japanu (Japan Center for Preventive Diplomacy - JCPD), Međunarodna mreža za odnose i sigurnost (International Relations and Security Network - IRSN). Ujedinjene nacije imaju i koriste čitav niz sredstava da pomognu stranama u sukobu da izbjegnu nesuglasice jednom kada one nastanu i daju aktivnu podršku u mnogo pravaca. Neke od ključnih aktivnosti Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju tiču se upravo preventivne diplomacije zajedno sa prevencijom i upravljanjem sukobima. Zaista, akcija Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju u Bosni i Hercegovini nije bila samo test poligon kojim se utvrđivala efektivnost djelovanja, nego je i stvorila plodno tlo za definiranje novih aktivnosti na osnovu prethodnih iskustava u oblasti preventivne diplomacije. Primjera radi, Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju se složila da nadgleda pripremu i održavanje slobodnih i pravednih izbora, nadgleda primjenu ljudskih prava, pomaže pregovore u jačanju pouzdanja i sigurnosti, uspostavljanje novog vojnog balansa baziranog na sporazumnom smanjenju broja vojnih snaga i naoružanja. Misija preventivne diplomacije u Bosni i Hercegovini je uposlila 250 ljudi. Osim toga, Visoki predstavnik za nacionalne manjine je specijalizirani instrument preventivne diplomacije. Njegov zadatak je da spriječi sporne situacije određenog tipa - posebno one koje uključuju probleme sa nacionalnim manjinama. On je ujedno i instrument koji potpuno uključuje ljudsku dimenziju Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju u upravljanju sukobom. Veoma bitan instrument u strategiji suradnje za reduciranje globalnog nasilja je Međunarodni sud pravde (International Court of Justice - ICJ) koji ima nadležnost da procesuirá pojedince za zločine genocida i ostale zločine protiv čovječnosti. Tako Međunarodni sud pravde djeluje kao dio strategije preventivne diplomacije Ujedinjenih nacija, pomaže stranama u sukobu da razjasne svoje stavove i pozicije, smire napetosti i daje dodatno vrijeme za osjetljive bilateralne pregovore.

6. PREVENTIVNA DIPLOMACIJA NA PROSTORU BIVŠE JUGOSLAVIJE

Iz velikog broja slučajeva u kojima je međunarodna zajednica imala priliku da djeluje preventivnom diplomacijom da bi ograničila, ako ne i spriječila, sukobe pokazalo se da su ti pokušaji bili neprimjereni, pogrešni ili su u potpunosti izostali. Upozorenja su postojala, predložene opcije su bile prisutne a način ponašanja i odgovora vođa i strana u različitim sukobima pokazuje da:

a) različiti pristupi su bili mogući; i b) pristupi su imali šansu da izazovu pozitivan učinak.⁵⁶ Ipak, nisu polučili uspjeh. Regionalna međuvladina tijela poput Konferencije za evropsku sigurnost i suradnju (Conference on Security and Cooperation in Europe - CSCE), imala su svoje neuspjehe, poput pokušaja medijacije u bivšoj Jugoslaviji, odnosno debakla u Bosni i Hercegovini.⁵⁷ Kada su snage zaštite Ujedinjenih nacija zajedno sa Evropom pokušale da održe mir na Balkanu ranih 90-ih godina, posrnule su zahvaljujući slabom mandatu, neadekvatnom nivou trupa i političkom vodstvu kojem je nedostajalo odlučnosti kada su se sukobile sa zlom plemenske svađe. Rezultat je bio da su trupe Ujedinjenih nacija - uključujući Kanađane - uzete kao taoci, kao i debakl u Srebrenici u kojem su slabo naoružani holandski mirotvorci bili odbijeni za podršku potrebnu da se zaustavi divljanje snaga bosanskih Srba.⁵⁸ Mnogi su otvoreno iskazali „jasna ubjeđenja da generalni sekretar treba više da učini kako bi se određena pitanja - primjerice - političke volje da se nešto što prije uradi na zaustavljanju rata u Bosni i Hercegovini - rješavala brže i efikasnije. Boutros Boutros - Ghali je ponovio kako je on spreman da preduzme sve kako bi se takve inicijative realno i provele u djelo, ali da je najvažnije da se svi, prije svega najutjecajnije države današnjice, dogovore šta zaista u praksi žele da rade.⁵⁹ Zbigniew Brzezinski⁶⁰ mišljenja je da: Zapad, nažalost, do sada nije reagirao na neki smislen način kojim bi se sukob ograničio, suzbio i kojim bi se ponudilo nekakvo rješenje. Prilično je jasno da ljudi koji su uključeni ne mogu da postignu rješenje, osim kroz borbe. A Zapad nije ispunio ni svoje moralne ni svoje političke obaveze. Zapad je bio nekonzistentan i neodlučan. Mislim da su Evropljani pokazali svoju hipokriziju i neodlučnost.⁶¹

U slučaju Jugoslavije možemo vidjeti ponavljani naglasak na niz tačno određenih tačaka nedjelovanja ili pogrešne politike. Bivši ambasador Sjedinjenih Američkih Država u Jugoslaviji Warren Zimmerman je među onima koji ukazuju na neuspjeh zapadnih zemalja, najviše Njemačke, da postupe prema principu ustanovljenom od strane specijalnih predstavnika Ujedinjenih nacija Cyrusa Vancea i Lorda Carringtona u ljeto 1991. godine da se ne odobri diplomatsko priznanje niti jednoj jugoslavenskoj republici dok se sve ne slože o međusobnim odnosima.⁶² Autor Saadia Touval smatra da preventivna diplomacija nije uspjela na području bivše Jugoslavije iz nekoliko razloga. Prvenstveno zbog toga što međunarodna zajednica nije imala jasne ciljeve, a i poruke koje su se slale bile su nejasne, neodređene i višeznačne. S druge strane, diplomatski naponi zapadnjačke diplomacije manjkali su kredibilitetom. Isti autor smatra da, čak i da je pokušana, medijacija također ne bi uspjela jer Zapad nije raspolagao učinkovitim polugama za rješavanje krize.⁶³ U rješavanju jugoslavenske krize izmijenjali su se mnogobrojni posrednici, koji, iako privatne ličnosti, to nisu činili u privatnom svojstvu, već u ime, za račun i po nalogu međunarodnih tijela. Tek kada je Richard Holbrook uzeo potpuno u svoje ruke pregovarački proces, gospodari rata na Balkanu su shvatili da je vrug donio šalu i prihvatili su da ozbiljno pregovaraju, što je dovelo do Daytonskog sporazuma. Uspjeh je samo dijelom zavisio od pregovaračkog umijeća posrednika, a mnogo više od snage, odlučnosti i kohezije onih koji su odlučili da pregovaraju.⁶⁴ U oba slučaja, i bivše Jugoslavije i Ruande, vodstvo Ujedinjenih nacija iskazalo je ozbiljnu neodređenost o problemima intervencije i takozvane nepovredivosti suvereniteta.⁶⁵ Osvrćući se na ovo iskustvo, nekim opažanjima je zaključeno da

u situacijama poput Bosne (i Hercegovine) prijetnja silom i ograničena upotreba sile može biti učinkovita barem u uspostavljanju pristojnih ograničenja na neprihvatljivo ponašanje. Pomoću toga, članovi međunarodne zajednice mogu primijenjen na području bivše Jugoslavije bio djelotvoran jedino u Makedoniji, čime je zapravo Makedonija postala modelom preventivne diplomacije. Da bi se spriječili dalji sukobi između srpskog stanovništva u Makedoniji i makedonskih vlasti, Ujedinjene nacije su od 1995-1999. godine razmjestile trupe za očuvanje mira u Makedoniji. Naravno da su Ujedinjene nacije bile svjesne blizine Grčke te su uz pomoć NATO - a uspjele kontrolirati političku i vojnu situaciju u Makedoniji. Primjera radi, kada je Makedonija proglasila svoju nezavisnost u septembru 1991. godine, susrela se sa problemom uspostavljanja samostalnosti i legitimnosti. „Srpsko stanovništvo u Makedoniji tražilo je referendum za nezavisnost. Ali, prije nego što je uopće došlo do sukoba, bio je suzbijen od strane makedonskih vlasti uz pomoć Međunarodne konferencije za bivšu Jugoslaviju. Makedonske vlasti su ustavom priznale i zagaratirale srpskom stanovništvu kulturna i nacionalna prava”.⁷⁰ U Makedoniji je osigurano prisustvo međunarodne zajednice kroz promatračke misije, spostavljen je veliki broj nevladinih organizacija koje su osiguravale sistem ranog upozoravanja te imale pozitivan utjecaj na razrješenje sukoba kroz multi - etničke programe. Tako su u decembru 1992. godine Ujedinjene nacije odlučile da pošalju mirovne snage sa zadatkom da prate granicu između Srbije i Makedonije te da, ukoliko bude potrebno, spriječe eskaliranje sukoba. „Ali, najvažnije je razmještanje multinacionalnih vojnih snaga prije nego što je bilo kakvo ozbiljno nasilje izbilo”.⁷¹

Kroz eskalaciju i posljedice jugoslavenskog sukoba, države su shvatile da Organizaciji za evropsku sigurnost i saradnju moraju povjeriti kapacitete i mogućnosti za upravljanje krizom i sukobom. Poglavlja I, II i III Helsinškog dokumenta iz 1992. godine materijalizirali su takvo shvaćanje i neophodnost. Nekoliko mjeseci kasnije, Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju je također razvila pragmatične instrumente za istu svrhu. Kada se Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju umiješala u postojeći sukob i upravljanje sukobom, ubrzo se pokazalo da je preventivna diplomacija bila definitivno ono što je trebalo učiniti iz očiglednih razloga: nije imala pouzdana sredstva (poput „štapa i mrkve”) za stvaranje mira, niti iskustva izvorima očuvanja mira.

Preventivna diplomacija zasigurno predstavlja zaštitni znak Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju te je u isto vrijeme najvidljivija komparativna prednost u odnosu na Ujedinjene nacije i regionalne organizacije za sigurnost u evropskoj regiji.⁷² U vezi toga da Ujedinjene nacije i druge multilateralne agencije ne djeluju dovoljno brzo za vrijeme krize ili im manjka političke volje, da djeluju prisilno onda kada je to potrebno, bivši ambasador Sjedinjenih Američkih Država u Njemačkoj, Johnatan Dean je predložio da se Generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija daju ovlasti da razmjesti trupe za očuvanje mira ograničene veličine odmah kada to situacija zahtijeva, s tim da Vijeće sigurnosti izglasa nastavak te operacije u narednih nekoliko sedmica od prvotnog razmještanja trupa.⁷³ Dugoročno gledajući najbolja opcija za rješavanje etničkih sukoba i građanskih sukoba je ojačavanje snaga za očuvanje mira Ujedinjenih nacija i stvaranje dobrih osnova za delegiranje organizacija za očuvanje mira i prevenciju sukoba poput Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju. Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju koja je imala posmatrače za ljudska prava na području Kosova

prije zračnih udara Sjevernoatlantskog saveza, imala je budžet od 112 miliona američkih dolara godišnje, što je ugrubo visina troškova nekoliko dana zračnih napada na Beograd. Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju bi mogla da intervenira i prije nego što je vojna akcija potrebna, slanje Sjevernoatlantskog saveza na Kosovo je kao slanje odreda specijalne jedinice nakon što je nered već izbio, dok posmatračka misija Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju i snage za očuvanje mira imaju puno veći kurs uspjeha u sprečavanju zločina.⁷⁴ Hipoteze o utjecaju preventivne diplomacije na rješavanje krize na prostoru bivše Jugoslavije kreću se u okvirima pristupa traženja rješenja za problem kroz bilateralnu diplomaciju te kroz spremnost međunarodne zajednice da bude medijator između suprotstavljenih etnonacionalnih strana.

7. ZAKLJUČAK Uobičajeno je da sukob nastaje u situacijama kada između dvije ili više strana nastanu nestabilni, nesigurni ili nepomirljivi odnosi u vezi sa čim strane u sukobu pribjegavaju ne samo političkim nego i oružanim aspektima rješavanja nastale krize. U malom broju slučajeva strane mogu da ostanu pri svojim stajalištima a da ne dolaze u sukobljavajuće situacije. Međutim, ukoliko bilo koja od strana započne potenciranje razlika i onemogućavanje provođenja ciljeva druge strane, tada se najčešće pribjegava nasilnim mjerama rješavanja sporne situacije. Ponekad sprečavanje sporne situacije i nije moguće, ali je moguće spriječiti da takva situacija rezultira nasiljem. Sukobljavajuće pozicije u velikom broju slučajeva podrazumijevaju da strane u sukobu smatraju jedne drugima neprijateljima što je popraćeno nepovjerenjem te stavom da pravljenje ustupka drugoj strani podrazumijeva vlastiti poraz. Sve dok se strane u sukobu postavljaju u ovu poziciju, preventivna diplomacija zaista nema šansu da se ispolji u punom kapacitetu. Da su strane u sukobu na području bivše Jugoslavije iole bile zainteresirane za rješavanje problema, one bi to učinile. Naprotiv, one su nastavile da onemogućuju pregovore, a razvlačenje pregovaračkog procesa dovelo je do sukoba oružanog karaktera. Uz ovo se vezuje i da pripadnici različitih etničkih, vjerskih, kulturnih određenja mogu da egzistiraju u jednoj državi, međutim, mogu nastati situacije kada se različitosti ispolje u različitim aspektima koji opet zahtijevaju razrješavanje i prevazilaženje ovakvih odnosa. Primjer za ovo je Kosovo, ali i Bosna i Hercegovina. Sukobi su neizostavan dio sredstava na osnovu kojih se razvija međunarodno pravo. Upravo ti aspekti su veoma usko povezani sa trenutnim izmjenama u strukturi međunarodnog prava. Radi se o aspektima koji se odnose na postojanje pravne nesuglasice, aspektima *ratione temporis*, aspektima *ratione loci*, aspektima *ratione personae* te aspektima *ratione materiae*. Danas su nesuglasice puno složenije, mnogo šarolikije, te je teško shvatiti ove nesuglasice koristeći tradicionalne teorije i načine rješavanja međunarodnih sporova i sukoba. Preventivna diplomacija ima veliki raspon definicija te joj je sadržaj različit. Ponekad isključuje oružane mjere i uključuje samo neoružane. Može se primijeniti u sukobima između država kao i u unutardržavnim sukobima. Izvori sukoba i ratova su uvijek duboki, treba promovirati održiv ekonomski i socijalni razvoj, bolji prosperitet, izbjegavanje opasnosti i sprečavanje upotrebe oružja za masovno uništenje. Do sukoba dolazi gotovo redovno zbog toga što ne postoji dovoljno elemenata da se zadovolje interesi i zahtjevi obje strane u sukobu. Cijena nedjelovanja je u svakom slučaju uvijek najveća i upravo je primjer bivše Jugoslavije najbolji

dokaz ovakve tvrdnje. Za razliku od raspada Sovjetskog Saveza i Čehoslovačke, raspad

Jugoslavije obilježili su ratovi u Sloveniji, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i konačno Kosovu. Obzirom da se u ovom tekstu elaborira preventivna diplomacija, pitanje je koliko je preventivna diplomacija uopće mogla da pomogne i utiče na rješavanje krize i sukoba u krajnjoj liniji na tim prostorima. Preventivna diplomacija stoji pred nama kao program kojeg je prezentirao Boutros Boutros - Ghali i vapi da u sebi samima potražimo preorijentaciju nazora i razmišljanja. Pokušaj da se razviju efektivne mogućnosti sprečavanja internih sukoba i njihovih posljedica bačeni su u zapećak i zaboravljeni na dnu podruma zakračunati. Preventivna diplomacija može vrlo lako da se posmatra kao nešto što je gotovo jednako klasičnoj diplomaciji. Ipak, ona ima svoje metode, procedure i tehnike koje koristi u situacijama sprečavanja sukoba. Spada u nenasilne, meke načine reguliranja sukoba. Nakon Programa za mir Boutrosa Boutrosa Ghalija iz 1992. godine preventivna diplomacija postala je od ideje jedan od političkih programa u globalnom društvu. I zaista, nakon predstavljanja Programa za mir, otpočela je globalna razrada preventivne diplomacije. Preventivna diplomacija je otpočela svoje postojanje. A 1992. godina bila je kao stvorena za iskušavanje praktične primjene preventivne diplomacije na području bivše Jugoslavije. U Hrvatskoj je proveden projekt „Pakrac“ a u Bosni i Hercegovini projekt „Gornji Vakuf“. Uz to se radilo, ili se barem smatralo da se radi, na edukaciji budućih političkih lidera, medija i sl. Kada se radi o ograničenjima preventivne diplomacije, treba napomenuti da Program za mir kao i Visoki predstavnik za nacionalne manjine posmatraju prevenciju ne samo u perspektivi defuziranja određenog sukoba nego i u zaustavljanju nastajućeg sukoba u najranijoj mogućoj fazi. Ovakav pristup nije konzistentan osnovnom značenju prevencije što je predupređenje. Drugi razlog je u vezi sa „iskrivljenim“ razvojem značenja „prevencije“ izvan polja rješavanja sukoba. Pomodno je povezivati prevenciju sa kontrolom naoružanja, urgentnom pomoći ili čak ekonomskim sankcijama. Limiti preventivne diplomacije se dakle, kreću u okviru kooperativnog sigurnosnog napora. Predstavnici država trebali bi se fokusirati na stvaranje preventivnih strategija kroz stvaranje saveza i partnera, stvaranje strateških koncepata. Preventivna diplomacija treba da predstavlja konceptualni instrument koji omogućava napredak u oblasti stvaranja i održavanja mira. Ponavljanje tragedija, gubljenje prilika, zdravog razuma je u svakom slučaju dosta prisutno. Jer, iako države i međunarodne organizacije za sigurnost redovno obraćaju pažnju, preventivna diplomacija je ostala vidno operativno neupotrebljiva. Dok su Ujedinjene nacije pokrenule preventivnu operaciju očuvanja mira u Makedoniji, bile su u nemogućnosti da to učine drugdje - posebno u Burundiju. Prevencija još uvijek nije postala sastavni dio političke kulture Ujedinjenih nacija. Nasuprot toga, u okviru Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju, preventivna diplomacija predstavlja rutinsku aktivnost koju obavlja Visoki predstavnik za nacionalne manjine. Na kraju ipak možemo zaključiti: da bi uspjela, neophodno je uzajamno povjerenje strana u sukobu da prihvate preventivnu diplomaciju a u isto vrijeme je neophodno da strana koja pruža preventivnu diplomaciju to radi s istinskim htijenjem i voljom.

Razvoj preventivne diplomacije kao efektivnog instrumenta za mirno i konstruktivno rješavanje i transformiranje složenih sukoba treba da uključuje multidimenzionalne pristupe i na nacionalnoj i internacionalnoj ravni. Paralela efektivnom pristupu preventivnoj diplomaciji može se povući u odnosu na prevenciju požara i preventivnu medicinu. I vatrogasci i medicinari znaju da je rana prevencija najbolja i najefektivnija u dugoročnom smislu a ujedno je i najjeftinija. Poslije genocida u Ruandi 1994. godine, tokom 1995. godine implementiran je čitav niz

programa sa ciljem rješavanja sukoba, obučavani su facilitatori te je održan veliki broj workshop - ova sa ciljem da se razrješavanje sukoba i pomirenje nastavi.⁸¹ Zar se nije moglo spriječiti da se ne bi moralo liječiti? Jedan od veoma dobrih primjera prevencije nasilnog sukoba jeste djelovanje pape Ivana Pavla II između Argentine i Čilea tokom 1978. godine ili u Indiji tokom 1991. godine. Pa ipak, čest razlog za nedjelovanje je i preokupiranost drugim, navodno važnijim pitanjima, u očekivanju da će se kriza nekako sama od sebe riješiti. To je bio slušaj sa oklijevanjem zemalja Evropske unije (u to vrijeme Evropske zajednice) da se ozbiljno pozabave jugoslavenskom krizom - mnogo više su bile zabavljene pregovorima u Maastrichtu i mnogo više impresionirane ponovnim ujedinjenjem Njemačke, da bi se bavile „plemenskim čarkama“ na Balkanu. I tako je propušten pravi trenutak za djelovanje. Ne bi bilo toliko neophodno imati grublju politiku koliko bi bila potrebna pametnija politika koja bi uključivala suradnju sa ključnim međunarodnim i regionalnim „igračima“ da bi se reducirale prijetnje miru i da bi se uložilo u multilateralne institucije koje mogu rame uz rame da nose teret onemogućavanja etničkih sukoba da prerastu u rat. Ne bi to trebala da bude pacifistička politika, ali bi pokušala da stvori čitav niz instrumenata koji se mogu iskoristiti prije upotrebe sile.