



Универзитет "Св.Климент Охридски" - Битола  
Факултет за безбедност - Скопје

м-р Саит Саити

Превентивната дипломатија и  
учеството на граѓанскиот сектор  
во кризниот менаџмент  
- Докторска дисертација-

Ментор  
Проф. д-р Владимир Ортаковски

Скопје 2013

Превентивната дипломатија и  
учеството на граѓанскиот сектор  
во кризниот менаџмент

- Докторска дисертација-

## СОДРЖИНА

Вовед.....	9
Глава 1.....	13
1.1 Теориско определување на предметот.....	13
1.2 Определување на поимот криза и видови на криза.....	15
1.3 Дефинирање на поимот конфликт.....	17
1.3.1 Промена на природата на конфликтите.....	20
1.4 Дефинирање на поимот ризик.....	22
1.5 Определување на поимот насилство.....	23
1.5.1 Насилството на современите конфликти.....	24
1.6 Дефинирање на поимот закана.....	25
1.7 Поим на катастрофа.....	26
1.8 Дефинирање на поимот безбедност.....	27
1.8.1 Видови на безбедност.....	29
1.9 Новите концепти на меѓународната безбедност.....	32
1.10 Дефинирање на поимот мир.....	34
1.10.1 Компоненти на мирот.....	36
Глава 2.....	38
2.1 Дипломатија.....	38
2.1.1 Значење на терминот дипломатија.....	38
2.1.2 Поим на дипломатија.....	39
2.1.3 Дипломатија во поширока смисла.....	41
2.1.4 Дипломатија во потесна смисла.....	41
2.2 Периоди во развојот на дипломатијата.....	42
2.3 Карактеристики на старата дипломатија.....	45
2.3.1 Делување на новата дипломатија.....	47
2.4 Видови на дипломатија.....	48
2.4.1 Тајна дипломатија.....	48
2.4.2 Јавна дипломатија.....	49
2.4.3 Поим и видови формална и неформална дипломатија.....	50
2.5 Билатерална и мултилатерална дипломатија.....	52
2.6 Самит дипломатија.....	53
2.7 Дипломатија со учество на трета страна.....	55
2.7.1 Шатл дипломатија.....	57
2.8 Други видови дипломатија.....	58
2.9 Дипломатија на НВО.....	60
2.10 Дипломатија во кризни ситуации.....	63
2.11 Карактеристики на способен дипломат.....	67

Глава 3.....	70
3.1	Определување на поимот превенција.....70
3.2	Превентивна дипломатија (preventive diplomacy).....71
3.3	Дефинирање на превентивната дипломатија.....71
3.4	Меѓународни документи кои содржат одредби за превентивна дипломатија.....74
3.5	Меѓународни институции кои се бават со превентивна дипломатија.....76
3.6	Цели на превентивната дипломатија.....76
3.6.1	Терминолошки разјаснувања.....77
3.6.2	Препознавање на конфликтните потенцијали.....78
3.6.3	Спречување на избивање на конфликтите.....79
3.6.4	Решавање на конфликтите.....81
3.6.5	Наметнување на мирот.....82
3.6.6	Постконфликтна рехабилитација.....83
3.7	Инструменти на превентивната дипломатија.....84
3.7.1	Политички инструменти.....84
3.7.1.1	<i>Билатерален дијалог</i> .....85
3.7.1.2	<i>Мултилатерален дијалог</i> .....89
3.7.2	Правни инструменти.....91
3.7.2.1	<i>Меѓународни договори</i> .....92
3.7.2.2	<i>Меѓународни судови и арбитража</i> .....92
3.7.2.3	<i>Институционални форми за решавање на споровите</i> .....93
3.7.3	Воени инструменти.....95
3.7.3.1	<i>Воена дипломатија</i> .....95
3.7.3.2	<i>Распоредување на мировни сили</i> .....95
3.7.3.3	<i>Вооружена интервенција</i> .....96
3.7.4	Економски инструмент.....96
3.7.4.1	<i>Економска дипломатија</i> .....96
3.7.4.2	<i>Развојна и хуманитарна помош</i> .....98
3.7.4.3	<i>Економски санкции</i> .....99
3.8	Субјекти на превентивната дипломатија.....100
3.8.1	Државите како субјект на превентивното делување.....102
3.8.2	Превентивната функција на меѓународните организации.....102
3.8.2.1	<i>Владините меѓународни организации и превенцијата на конфликтите</i> .....103
3.8.3	Други учесници во процесот на превенцијата.....104
3.8.4	Улогата на медиумите во поттикнувањето и смирувањето на конфликтите ...105
3.9	Превентивната дипломатија и ОН и Пактот на Лигата на народите.....106
3.9.1	Превенција и Пактот на Лигата на народите.....107
3.9.2	Системот за колективна безбедност и превенцијата во Повелбата на ОН.....109
3.9.3	Надлежностите на органите на ОН во областа на превенцијата.....112
3.9.3.1	<i>Надлежностите на Генералното собрание</i> .....112
3.9.3.2	<i>Овластувањата на Советот за безбедност</i> .....113
3.9.3.3	<i>Улогата на Генералниот секретар</i> .....115
3.9.4	Превентивната дипломатија на ОН во иднина.....117

3.10	Агенда за мир – концепт на новата превентивна политика на ОН.....	118
3.11	Инструменти и механизми за превенција во системот на ОН.....	122
3.11.1	Превентивно распоредување на силите (preventive deployment).....	122
3.11.2	Градење на мирот (peace - making).....	124
3.11.3	Одржување на мирот (peace - keeping).....	125
3.11.4	Наметнување на мирот (peace enforcement).....	127
3.11.5	Употреба на воена сила (use of military force).....	128
3.11.6	Консолидирање на мирот (post conflict peace bulding).....	129
3.11.7	Рано предупредување (early warning).....	130
3.11.8	Помагање на развојот (development funding).....	131
3.11.9	Дипломатска превенција (diplomatic prevency).....	131
3.12	Поим на мировни операции на ОН.....	131
3.12.1	Традиционални мировни операции.....	132
3.12.2	Нови мировни операции.....	133
3.13	Превентивните интервенции и нивните општи карактеристики.....	134
3.14	Критериуми за класификација и основни типови на превентивни интервенции.....	134
3.14.1	Хуманитарни интервенции.....	135
Глава 4.....		137
Кризен менаџмент.....		137
4.1	Дефинирање на поимот менаџмент.....	137
4.1.1	Цели и улогата на менаџментот.....	139
4.1.2	Функции и нивоа на менаџментот.....	139
4.1.3	Видови менаџмент.....	140
4.2	Конфликтен и кризен менаџмент.....	140
4.2.1	Планирање на кризниот менаџмент.....	142
4.2.2	Стратегија за кризен менаџмент.....	143
4.3	Кризниот менаџмент во меѓународната заедница.....	144
4.3.1	Кризниот менаџмент на ООН.....	145
4.3.2	Кризниот менаџмент на ОБСЕ.....	146
4.3.2.1	<i>Структурата и институциите преку кои функционира ОБСЕ.....</i>	147
4.3.2.2	<i>Заканите во рамките на ОБСЕ.....</i>	149
4.3.3	Кризниот менаџмент во ЕУ.....	150
4.3.3.1	<i>Безбедносна стратегија на ЕУ и ризиците за безбедноста.....</i>	154
4.3.3.2	<i>Понатамошно надградување и ревидирање на безбедносната стратегија на ЕУ.....</i>	155
4.4.4	Кризниот менаџмент на Совет на Европа.....	158
4.4.5	Кризниот менаџмент на НАТО.....	159
4.4.5.1	<i>Функционирање на НАТО.....</i>	160
4.4.5.2	<i>Реформирање на НАТО.....</i>	161
4.4.5.3	<i>Проширувањето на НАТО.....</i>	163
4.4.5.4	<i>Новото безбедносно опкружување и стратегиските предизвици за НАТО.....</i>	164
4.4.5.5	<i>Идни предизвици за развој на НАТО.....</i>	166

4.5	Кризниот менаџмент во Република Македонија.....	167
4.5.1	Безбедносно опкружување на РМ.....	167
4.5.2	Улогата на државните органи во остварување на функциите на безбедносниот систем( кризен менаџмент).....	169
4.5.2.1	<i>Собрание на Република Македонија</i> .....	169
4.5.2.2	<i>Претседател на Републиката</i> .....	169
4.5.2.3	<i>Влада на Република Македонија</i> .....	170
4.5.3	Промените и новите предизвици на безбедносната политика и безбедносните сили на РМ.....	173
4.5.4	Потреба од реформирање на безбедносниот сектор (кризниот менаџмент на РМ).....	174
4.5.5	Република Македонија и Организацијата за безбедност и соработка во Европа.....	174
4.5.6	Република Македонија и Европската Унија.....	175
4.5.7	Република Македонија и Совет на Европа.....	176
	Глава 5.....	177
	Граѓанското општество – кризниот менаџмент и превентивната дипломатија.....	177
5.1	Појава и развој на граѓанското општество.....	177
5.2	Етимологија на поимот.....	178
5.2.1	Природно правна теорија.....	179
5.2.2	Придонесот на Фергусон ,Хегел за развојот на граѓанското општество.....	180
5.3	Субјекти на граѓанското општество.....	181
5.3.1	Социјален капитал.....	181
5.4	Граѓанското општество во периодот на постстудената војна.....	183
5.5	Кон глобалното граѓанско општество.....	183
5.6	Демократскиот потенцијал на граѓанското општество и принципот на граѓанство.....	184
5.7	Заокружување на концепт на граѓанско општество.....	186
5.7.1	Резиме за концептуално одредување на граѓанското општество.....	188
5.8	Поим ,улогата и значењето на НВО во современите општества.....	189
5.8.1	НВО нови партнери на општествените односи.....	189
5.8.2	Одредување на терминот и дефинирање на поимот НВО.....	190
5.8.3	Историски развој и еволуција на НВО.....	193
5.8.4	Поделба на НВО.....	194
5.9	Правниот основ за формирање на НВО –слобода за здружување.....	197
5.9.1	Документи и декларации за правата и слободите.....	197
5.9.2	Слобода на здружување и нејзина институционализација.....	197
5.9.3	Понатамошно проширување и интернационализација на слободата на здружување.....	198
5.10	Улогата на НВО и граѓанското општество.....	201
5.11	Граѓанското општество во Република Македонија.....	203
5.11.1	Граѓанското општество и НВО во Република Македонија по Втората Светска војна.....	203

5.11.2	Граѓанското општество во услови на развој на општествениот и политичкиот плурализам.....	204
5.11.3	Правниот основ за делување на НВО во РМ.....	206
5.11.4	Граѓанските организации и државата во Република Македонија.....	207
5.11.5	Граѓанските организации и јавноста во Република Македонија.....	209
5.11.6	Финансирање на граѓанските организации во РМ.....	212
5.12	Граѓанското општество и НВО во кризниот менаџмент.....	213
5.12.1	НВО и Европските начела за безбедност и одбрана (ЕСДП).....	215
5.12.1	Заеднички форми за соработка.....	216
5.12.2	Предизвици за соработка од аспект на ЕСДП и перспективите на НВО.....	217
5.12.3	Зголемена вредност од ангажирањето на граѓанскиот сектор.....	217
5.13	Учеството на граѓанското општество и НВО во кризниот менаџмент на РМ.....	219
5.14	Местото ,улогата и задачите на Црвениот крст .....	222
5.14.1	Историјат на Движењето.....	222
5.14.2	Компоненти на движењето.....	224
5.14.3	Местото и улогата на Црвениот крст на РМ.....	224
5.14.4	Подготвеност и дејствување на Црвениот крст во случај на катастрофи.....	225
5.15	Волонтерскиот менаџмент како предуслов за ефикасно учество на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент.....	226
5.16	Граѓанското Општество и превенцијата на конфликти.....	228
5.16.1	Улогата на НВО во превенцијата на конфликтите.....	229
5.16.2	Хуманитарните организации и превенцијата на конфликти.....	230
5.17	Силните страни и ограничувањата на граѓанското општество во превенцијата на конфликти.....	231
5.17.1	Перспективи за развој.....	234
Глава 6.....		236
6.1	Студија на случај - Хуманитарен одговор на Црвениот крст за време на Босанската и Косовската криза.....	236
6.1.1	Почеток на кризата.....	236
6.2	Активности на Црвен крст на РМ за одговор на кризата.....	237
6.3	Анализа на одговорот.....	239
6.4	Научени лекции.....	241
6.5	Активностите на Црвениот крст по завршување на Косовската криза.....	241
6.6	Осврт кон хуманитарната дипломатија во контекст на Движењето на Црвениот крст.....	242
Глава 7.....		244
7.1	Компаративна анализа на ефектите на превентивната дипломатија (УНПРОФОР,УНПРЕДЕП,КФОР,СФОР).....	244
7.2	Правна рамка за распоредување на меѓународните сили.....	244
7.3	Превентивно распоредување на силите на ОН во РМ.....	246
7.4	Распоредување на сили на ОН во Косово.....	249

7.5	Распоредување на сили на ОН во Босна и Херцеговина.....	250
7.6	Карактеристики и оценки за (не)успешноста на мисиите.....	252
Глава 8.....		254
Методолошки пристап во истражувањето на перцепциите и ставовите на јавноста за улогата на превентивната дипломатија и учеството на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент.....		254
Глава 9.....		311
Заклучни согледувања и препораки.....		311
Користена литература.....		327
Кратенки.....		336



## Вовед

По завршување на студената војна, меѓународните односи се здобија со нови карактеристики. Со исчезнувањето на блоковската поделеност и со уривање на Берлинскиот ѕид и обединувањето на Германија за многумина во светот студената војна заврши. Од една страна присутни се интеграциски процеси во Западна Европа кои се карактеризираат со унапредување на позитивните карактеристики на демократијата, додека од другата страна се кризите и нестабилноста кои произлегоа од Централна, Источна и Југоисточна Европа. Крајот на студената војна воспостави ново геополитичко опкружување и произведе многубројни нови видови на внатрешни конфликти. Таквите внатрешни конфликти сега во голем број ги надминуваат конвенционалните облици на војување помеѓу државите. Во исто време меѓународната заедница се соочи со изненадувачки голем пораст на регионалните и внатрешните конфликти, додека веројатноста на војните со големи размери помеѓу големите сили значително се намали. Помалите регионални и етнички конфликти брзо се проширија претставувајќи нов предизвик за Владите, стратемиските планери и дипломатите ширум светот. Вакви регионални и етнички конфликти се појавија во Сомалија, Руанда, на Балканот и други региони.

Во една квалитативно променета ситуација, старите инструменти на колективната безбедност на ООН повеќе не се применливи или не ги даваат очекуваните ефекти на различни видови конфликти поради нивното трансформирање од надворешни во внатрешни конфликти со што и се усложни идентификацијата на учесниците во истите. Распределбата на богатството, правата на сопственост, остварувањето на демократските и човековите права се фактори кои имаат се позначајно влијание во појавата на конфликтите што пак доведува до појава на тензии преку создавање на можност за нивно избувнување. Од тука и потребата за зајакнување на механизмите за зачувување на мирот, превенцијата и решавањето на споровите и конфликтите станува значителен дел на меѓународниот план.<sup>1</sup> Глобалните и локалните предизвици со кои се соочуваме секојдневно се се поголеми. Големите разлики во економската развиеност на земјите и регионите, различниот степен на поврзаност, разликите во практикувањето на демократијата и остварувањето на човековите права и слободи, различните култури и традиции, различната верска припадност и меѓусебната толеранција/нетолеранција, процесите на глобализација предизвикуваат услови за нови конфликти, закани по безбедноста и одбраната на државите и сигурноста на луѓето. Ваквите проблеми ќе бидат преголем товар поради што ќе биде потребно изнаоѓање на заеднички цели и интереси. Поради неможност државите да делуваат самостојно во превенирањето на негативните ефекти од горе наведените последици се наметнува заклучок дека само повеќе држави, организации и институции во заедничка акција ќе можат да се справат со современите предизвици. Значи регионалниот и глобалниот приод може да доведе до очекуваните резултати. Неопходно се наметнува потребата од соработка, координација, солидарност кои се од суштинско значење за насочување на активностите кон рано откривање, рано предупредување, размена на информации и заедничко превентивно дејствување.

Современите конфликти најчесто се карактеризираат со нефункционални државни

1 Hideo Sato, *Containing Conflict: Cases in Preventive Diplomacy*, The Brookings Institutions, 1999, pg. 4

структури со економски нееднаквости како и политичка мобилизација заснована врз база на етнички и религиозни идентитети.<sup>2</sup> Тие вклучуваат системско нарушување на човековите права како и повреда на меѓународното право.

Овие случувања фундаментално ја сменија улогата на меѓународната заедница: кризниот менаџмент брзо се прошири од медијација и мировни мисии до операции за значителна надградба на капацитетите на актерите вклучувајќи го граѓанскиот сектор. Истовремено бројот на организации кои се занимаваат со кризен менаџмент почна рапидно да се зголемува како последица на современите предизвици во конфликтните подрачја. Обезбедувањето на сигурност на луѓето во денешно време наложува вклучување на голем број различни чинители вклучувајќи ги владите, меѓународните организации, регионалните организации, приватните компании, организациите на граѓанското општество и граѓаните. Водени од заедничката цел за воспоставување самодржлива демократија заснована на база на добро владеење и граѓанско застапување НВО и граѓанското општество играат витална улога во обновувањето и развојот на државата.<sup>3</sup>

За разлика од дел земји во Југоисточна Европа кои не се членки на ЕУ земјите на Унијата како нов и голем чинител во глобалната безбедност имаат одговорност да придонесат во решавањето на конфликтите и да помогнат на општествата да воспостават стабилна демократија. Унијата има одлична позиција за развивање ефективни капацитети во управувањето со кризи, повикувајќи се на своите богати можности механизми и инструменти и има направено значаен напредок во однос на своите капацитети во текот на изминатите години.

И покрај тоа сеуште недоволно реализиран аспект на ЕУ е недостатокот на доволна координација, недоволна меѓуинституционална координација, како и потреба за унапредување на капацитетите за координирана, покохертна акција на терен, особено во делот на вклучување на НВО сектор. Од тие причини е донесен и Акциониот план за граѓанскиот аспект на Европските начела за безбедност и одбрана (ЕСДП) усвоен од Советот на Европа на 17-18 Јуни 2004 година со кое се признава важноста за вклучување на ставовите и мислењата од граѓанскиот сектор во политиките на кризниот менаџмент.<sup>4</sup>

Планерите на кризниот менаџмент веќе подолго време се свесни за значењето на соработката со граѓанското општество вклучувајќи ги и НВО. Трендот што преовладува е да се подобри и прошири цивилно-воената соработка со зголемување на соработката на стратешко ниво. НВО имаат голем број улоги кои се важни во градењето на мировниот процес. Голем број на релевантни експерти дејствуваат во НВО секторот и нивното вклучување може да се искористи за зголемување на капацитетите на системот за кризен менаџмент. Граѓанскиот сектор, НВО, корпоративниот сектор можат да обезбедат вреден придонес за првично планирање за справување со одреден предизвик, посебно давајќи дополнителна вредност во проценка на реалноста, а со тоа се зајакнува положбата на

2 Council of the European Union, Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management, Document 11127/03, 3 July 2003, Brussels, p. 25

3 За време на претседавањето на Грција дискусиите резултираа со документ кој беше иницијален анекс на Правилата за Правниот концепт што ултимативно не беа вклучени во финалната работна верзија. Документот препорачуваше директно ангажирање на релевантните невладини групи и актери во мисијата (прибирање на информации, предвемени обуки) и имплементација со вклучени 6 задачи. За време на претседателствувањето на Луксембург на состанокот на ЦИВИКОМ, се дискутирше на кој начин ЕСДП можат да го зголемат капацитетот на граѓанскиот план за акција.

4 Council of the EU, Draft EU Concept for Comprehensive Planning, Document 13983/0, 3 November 2005, Brussels

институциите на ситемот за проценка и рано предупредување.

Во модерниот свет се намалија опасностите од избувнување на големи вооружени судири, но истовремено се зголемија предизвикувачките можности за нови опции и ризици. Природните катастрофи, катастрофите предизвикани од човекот, преваленцата на заразните болести се секојдневие на модерниот свет.<sup>5</sup> Ранливите заедници очекуваат од граѓанскиот сектор помош и поддршка во справување со овие глобални предизвици, зголемување на обемот и опсегот на работата и реални постигнувања како резултат на неговата акција и промотивни активности. Носечките идентификувани потреби со кои се соочува населението се од социјален, економски и здравствен аспект и претставуваат одредница за престојните активности на граѓанскиот сектор. Остварувањето на краткорочните и долгорочните определби на граѓанскиот сектор се изразува преку градење на силен ситем за справување со современите предизвици зголемувајќи ги ефектите од неговото дејствување во заедницата. Успешната работа, интегралниот пристап во заедницата ќе го остварува со изградени оперативни сојузи преку кои сите чинители и партнери вложуваат напори и ресурси за обезбедување активен придонес во подобрување на животот и намалувањето на страдањата на луѓето.

Постооењето на мирот претставува универзална вредност и најосновен услов за егзистенција и постоење на било која држава. Највисок дострел на ООН е мирот. Тие се вклучија во разрешувањето на бројни конфликти преку донесување на повеќе резолуции и изјави од страна на Советот за безбедност за чие остварување ООН беше подпомогната од своите земји членки и регионални организации со особена поддршка добиена од ЕУ, Организацијата за безбедност и соработка (ОБСЕ), Советот на Европа и НАТО. Овие практики создадоа нов квалитет на односите во врска со дејствувањето на овие организации нивните надлежности и комплементарност во работата. Прашањата беа наметнати околу можноста за нивно брзо прилагодување на новите услови преку дополнителни напори да се изгради моќен превентивен концепт.

Војната како средство за решавање на конфликтите веќе не е во употреба. Меѓународните прописи ја забрануваат војната како средство за решавање на споровите и конфликтите.<sup>6</sup> Се пристапува кон еден нов начин каде што до полн израз доаѓа мирното решавање на споровите преку преговори, директни контакти и зачестени средби помеѓу претставниците на две или повеќе држави. Тоа ново средство кое се почесто се применува во практиката при комуникацијата меѓу државите е дипломатијата.

Глобализацијата, рушењето на националните бариери ги доведе општествата и цивилизациите во контакт како никогаш порано. Тоа не значи дека државите го губат своето значење но до целосен израз доаѓа праќањето и примањето посредници од меѓународните организации, националните организации, разни корпорации други национални тела и НВО да водат преговори и да склучуваат договори. Практицирањето на дипломатијата се споделува помеѓу многу повеќе партнери отколку порано. Новите општи приоритети како што се мирот, безбедноста, унапредувањето на човековите права и слободи, демократијата, спречувањето на меѓународниот тероризам, криминалот, корупцијата може да водат кон ренесанса на дипломатијата. Низ вековите дипломатија се покажала дека е стабилизирачка институција во потрага по мирољубиви односи на размена помеѓу државите и новите учесници во глобализираните односи.

5 Црвен крст на Република Македонија, Стратегија 2000/2010, Скопје

6 Во член 51 од Повелбата на Обединетите Нации не е забранета индивидуалната или колективната самоодбрана во случај на вооружен напад

Таа претставува наука и вештина. Наука, затоа што создала научни закони и научна теорија, а вештина затоа што правилата на игра се претворија во систем кој има свој научен процес. Во вршењето на надворешната политика таа се практикува како политичка вештина, а во најдобар случај дипломатијата е уметност. Во практиката не постои држава која што е целосно заштитена или сама може да одговори на сите свои потреби и барања. Не постои ниту држава која нема внатрешни или надворешни проблеми, нема непријател или е имуна на претензиите на другите држави. Тогаш може да дојде несакана ситуација во една држава, во тој случај идеално би било да се спречат последиците од истото. До конфликт помеѓу две или повеќе држави или внатре во државата може да дојде од различни причини. Без разлика на причините треба да се превземат соодветни мерки за да се спречи истиот. Во такви ситуации како најдобро решение треба да послужи превентивната дипломатија. Превентивната дипломатија е една од компонентите од кои се состои поддршката на дипломатијата. Бутрос Гали (Boutros Ghali) смета дека превентивната дипломатија е акција за спречување на спорови кои произлегуваат од државите, за спречување на постоечките спорови и ескалација на конфликти и го ограничува ширењето кога тие ќе се појават. Превентивната дипломатија е повеќе од потребна за да се спречи нешто што може да предизвика несакани последици, загрозување на животот, долги непријателства па дури и загрозување на постоењето на една држава. Превентивната дипломатија претставува ненасилна акција превземена од страна и со согласност на сите учесници за да се спречи спорот да стане насилен да ескалира да се прошири и да прерасне во вооружен судир кој веројатно би го загрозил меѓународниот мир и безбедноста. Според една дефиниција превентивната дипломатија се служи со три цели:<sup>7</sup> (1) Да ги спречува спорите помеѓу државите или меѓу владите и малцинствата во рамките на државите; (2) Да се спречи постоење на спорите пред тие да се трансформираат во отворени конфликти; (3) Ако избие конфликт да се осигура дека истиот се шири со најмала можна мера. Имајќи ги во предвид дефинициите на повеќе автори, за превентивната дипломатија може да се заклучи дека овој вид дипломатија бара способност за согледување на проблемите во своите рани фази, а потоа и да се превземаат чекори за да се избегнат истите. Ова се однесува на ООН и другите меѓународни организации и нивните напори да изградат институционални капацитети за рано предупредување. Агендата за мир содржи голем број идеи во врска со употребата на превентивната дипломатија.<sup>8</sup>

Решавањето на конфликтите е специфична цел на превентивната дипломатија преку која ООН имаат за цел нивно спречување, а онаму каде што постојат нивно разрешување. Иако концептот превентивна дипломатија посебно не се споменува во Повелбата на ООН оправданоста при нејзината примена треба да се бара во членот 50 од Повелбата. Правната основа е содржана уште во неколку членови во Повелбата, пример член 1 став 1, член 2 став 3, член 33, и тн. Значи Повелбата на ООН ја оправдува идејата за превенција на конфликтите и содржи основа за нејзина концептуализација. Во Повелбата тежиштето на превенцијата е ставено на долгорочно и сеопфатно ангажирање на ООН во правец на мирољубиво решавање на спорите помеѓу државите за да се елиминира опасност од војна.

7 Kevin M. Cahill, Preventive diplomacy: Stopping wars before they start. Revised and update editions. The center International Health and Cooperation, New York, 2000, p.29

8 United Nations Intellectual History Project, Preventive Diplomacy at the UN, Library of Congress Cataloging in Publication Data, 2008, p. 50

# Глава 1

## 1.1 Теориско определување на предметот

Овој труд има за цел да ги промовира можностите за кохерентен пристап помеѓу државните актери, граѓанското општество и НВО во кризниот менаџмент, да ги истакне можностите и придонесот на превентивната дипломатија во превенирање на споровите и конфликтите како и нејзиното влијание во зголемување на капацитетот и можностите на граѓанскиот сектор и НВО за учество во кризниот менаџмент преку конкретни методологии и практики за уште посеопфатен пристап кон конфликтните ситуации.

Преку овој труд ќе се развијат конкретни препораки за поефикасна употреба на постоечките капацитети и искуства на граѓанското општество во областа на граѓанскиот кризен менаџмент со што ќе се придонесе во создавањето на синергија помеѓу стратешките планови и оперативните активности како предуслов за успешен и ефективен кризен менаџмент.

Станува збор за доста актуелна тема како на глобално ниво така и во рамките на нашата држава во услови на се уште недовршени транзициски процеси. Од посебно значење е утврдувањето на постоењето или непостоењето на ефикасен дијалог помеѓу државата и граѓанското општество со посебен осврт на дијалогот околу учеството на граѓанското општество во кризниот менаџмент како и законската регулатива како претпоставка за организирано и системско водење на тој дијалог. Важен момент за ова тема е прикажувањето на досегашните практики за учеството на граѓанскиот сектор во областа на превентивната дипломатија и нејзините придобивки од активното учество на граѓанскиот сектор како и укажувањето на евентуалните можности за нивно надоградување и понатамошен развој. Од есенцијално значење преку разработката на овој наслов е да се утврди придонесот на превентивната дипломатија во зголемувањето на можностите и капацитетите на граѓанскиот сектор за негово посеопфатно и квалитетно учество и придонес во кризниот менаџмент. Крајот на студената војна воспостави ново геополитичко опкружување со што веројатноста за војни со големи размери драстично се намали но се овозможија многубројни видови регионални и внатрешни конфликти, кои денеска бројчано ги надминуваат конвенционалните форми на војување помеѓу државите. Според Tedy Roberty Gyrry американски професор на University of Maryland во текот на 1993/1994 година во светот се случиле околу 50 сериозни и ургентни етно – политички конфликти во светот. Според извештајот на Програмата за развој на ООН – УНДП (United Nations Development Programme) се проценува дека во текот на 1999 година во 42 земји ширум светот се случиле 52 големи конфликти, а во 37 земји се случувало политичко насилство. Од вкупно 79 земји кои биле погодени од конфликти и политичко насилство 65 се во развиените земји.<sup>9</sup> Динамиката на овие внатрешни конфликти и начинот на нивното превенирање и справување не ги следат правилата на студената војна. „Старите“ инструменти на колективната безбедност на ООН повеќе не можат да се применуваат врз разните видови конфликти настанати по студената војна.<sup>10</sup> Како резултат на таа пракса и теоријата се соочи со потребата за развивање на

9 Kumar Rupesinghe, Advancing Preventive Diplomacy in Post – Cold war era: Suggested Roles for Governments and NGO - Relief and Rehabilitation Network , September, 1994, p.2

10 Andy W. Knight, Towards a subsidiarity model for peacemaking and preventive diplomacy: making Chapter VII of the UN Charter operational - Third World Quarterly, vol.17 no. 1, 1996, pp. 44-45

нови знаења и изнаоѓање на начини со кои би се справувале со таквите конфликти пред тие да прераснат во висок степен на насилство. Сето тоа бара дополнителен ангажман на членките на меѓународната заедница – ООН, регионалните организации, државите поединечно, граѓанското општество и НВО. Додека Fransis Fukuyama американски филозоф тврди дека „крајот на студената војна е и крај на историјата“<sup>11</sup> светските лидери се соочија со реалноста на периодот по студената војна која произведе две димензии за разбирање на безбедноста: **мултилатерализам** и **мултидимензионализам**.

Деструктивноста на внатрешните конфликти нивната непредвидливост и турбулентност придружено со примена на висок степен на насилство ја измени перцепцијата за безбедноста во периодот на пост блоковската поделеност. Државите соочувајќи се со видоизменети проблеми од доменот на националната безбедност, ги реструктурираат нивните концепциски основи пренасочувајќи ги целите и поместувајќи го тежиштето на ангажирањата. Во оваа констелација на односи, Република Македонија и земјите во регионот во периодот на транзицијата како и во стремежот за исполнување на критериумите претрпеа значителни реформи кои делуваа врз воспоставување на нов систем за кризен менаџмент. Превентивната дипломатија и прашањето на учеството на граѓанското општество во системот на менаџирање со кризи се наметнува како тема за истражување во обид да се утврди придонесот како и поребата од понатамошно негово инволвирање во правец кон подобрување на перформансите на инструментите на превентивната дипломатија како и влијанието на истите кон зголемување на капацитетот на граѓанскиот сектор, со што ќе се зголеми и неговата улога во системот за менаџирање со кризи.

Еве уште неколку прашања за кои се неопходни одговори: (1) Кои се концептите во областа на менаџирањето со кризи на национално и меѓународно ниво? (2) Кои се институциите со клучна улога во системот за менаџирање со кризи на национално и меѓународно ниво? (3) Анализа на новите модели на структурни реформи на системот за менаџирање со кризи во контекст на учеството на граѓанскиот сектор во рамките на превентивната дипломатија? (4) Да се анализираат причините за ефикасноста – неефикасноста на системот за кризен менаџмент во државата? (5) Како да се постигне поголема ефикасност во справување со заканите? (6). Како да се зголеми координацијата помеѓу актерите во националниот систем за менаџирање со кризи како предуслов за поголема ефикасност? (7) Како да се дојде до вистински, ефикасен, регионален пристап на одговор на заканите? (8) Дали структурната реформа на системот за менаџирање со кризи е детерминирана од реформата на актерите на системот вклучувајќи го и граѓанскиот сектор? (9) На кој начин превентивната дипломатија влијае во подобрувањето на перформансите на граѓанскиот сектор за негово учество во кризниот менаџмент? (10) Кои можности ги дава превентивната дипломатија за вклучување на граѓанскиот сектор и НВО во превенирањето и разрешувањето на заканите односно конфликтите? (11) Колкава е ефикасноста на превентивната дипломатија во спречувањето и разрешувањето на конфликтите? Актуелноста на прашањето особено денес произлегува од потребата за понатамошно реорганизирање, модернизирање и поголема успешност на системот за менаџирање со кризи во национален, регионален и меѓународен контекст.

Научната цел на овој труд е да дојде до одредени сознанија за степенот на учеството на граѓанските организации во системот за менаџирање со кризи како и улогата на

11 За детален приказ на цитати види: Gregory Elliott, Ends in Sight-Marx/Fukuyama/Hobsbawm/Anderson, Pluto Press London, 2008, pp. 34-63

превентивната дипломатија во спречувањето и разрешувањето на конфликтите со посебен осврт за влијанието на истата за успешно интегрирање на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент со што се постигнува подобрување на резултатите во справувањето со предизвиците и подобрување на капацитетот на кризниот менаџмент. Сето тоа ќе придонесе за зголемување на капацитетите на граѓанскиот сектор кои во исто време би претставувале негова додадена вредност.

Горе наведеното се наметнува како резултат на констатациите на голем број на научници и експерти од нашата држава и странски претставници кои укажуваат дека во нашиот систем за менаџирање со кризи не е доволно вклучено граѓанското општество како и недоволно е потребното ниво за институционален дијалог.

Овој труд има посебна важност за поттикнување на јавните чинители за користење на научните сознанија што ќе се добијат од овој труд со кои дополнително ќе се создадат одредени претпоставки за идните стратегии за ефикасно вклучување на граѓанскиот сектор во системот за менаџирање со кризи како и создавањето на нови практики и искуства преку примената на превентивната дипломатија во справувањето на идните спорови и евентуални конфликти.

## 1.2 Определување на поимот криза и видови на криза

*„Трагедијата на војната е тоа што го искористува најдоброто од човекот за да направи најлошо“*

*Емерсон*

Кризата е секојдневна појава во животот која се појавува тогаш кога има некомпатибилност на цели, мислења или емоции во рамките на групата односно помеѓу припадниците на групата што води кон спротивставена или антагонистичка интеракција. Карактерот на кризата се менува во зависност од временската дистанца во која таа се појавува. Денес кризите се претежно цивилни и етнички по природа и се предизвикани од различна етничка, расна, религиска и културна припадност. Најголем дел на кризите се јавуваат кога етничките заедници се лишени од задоволување на основните потреби поврзани со нивниот идентитет. Вообичаено кризата има многу страни и многу цели. Основната кризна ситуација со две страни и една цел е ретка, освен во случаите кога настанува како поларизиран продукт на бес и насилство кој води до упростена кризна ситуација.

Кризата може да започне пред општеството и државните институции да дознаат за неа, а исто така да заврши по долго време откако медиумите и јавноста ќе престанат да зборуваат за неа. Во секојдневната комуникација за да се опише една вонредна состојба во областа на економијата, политиката, безбедноста во употреба се среќаваат повеќе термини: конфликт, катастрофа, напната конфронтација, точка на пресврт, сет на настани, нестабилност, криза, кризна ситуација и др. Поради ваквата употреба и експлоатација на овие термини кои во суштина имаат различно значење во системот на менаџирање на кризи, неопходно се наметнува потребата од дефинирање и анализирање на поимите: криза, закана, ризик, конфликт, катастрофа и насилство.

Кризата е широк поим и често се наидува на одредени потешкотии во обидите на нејзино дефинирање за што зборуваат и големиот број дефиниции во теоретската

мисла. Поимот криза во филозофскиот речник се извлекува од грчкиот збор crisis.<sup>12</sup> Во него се дадени две дефиниции на зборот „криза“. Едната е **позитивна конотација** во која кризата е еден степен во низата на случувања кои се одлучувачки за иднината и кои може да доведат до промени на подобро или полошо. Со еден збор кризата може да биде пресвртница. Во неговата **негативна конотација** кризата е состојба на нестабилност по економијата, општеството, мисловниот процес, политичките или меѓународни односи по што доаѓа до пресврт. Стариот грчки збор „криза“ означувал и одлука. Во оваа смисла, во самата суштина на кризата потребно е да се одлучи, но се уште не е одлучено. American Heritage Dictionary<sup>13</sup> има две дефиниции на зборот криза. Според **првата** кризата е критичен или одлучувачки степен или ситуација, односно точка на пресврт. Според **втората** дефиниција, криза значи нестабилна состојба во политички општествени или економски работи со ненадејна или одлучувачка промена. Според Владимир Ортаковски „кризата“ е напната конфронтација меѓу вооружените сили кои се мобилизирани и подготвени и може да бидат употребени во повремени борби од ниско ниво но не употребуваат позначителна сила. Кризата може да се дефинира и како национална или меѓународна состојба кога постои загрозување на основните вредности, интереси и цели.<sup>14</sup> Еве уште неколку алтернативни дефиниции за кризата:

**Последователни настани** кои брзо се одвиваат и го зголемуваат влијанието на дестабилизирачките сили во меѓународните односи или во било кои од неговите подсистеми, кои се многу над нормалните нивоа и го зголемуваат насилството кое се појавува во системот.<sup>15</sup>

**Низата од интеракции** меѓу владите на две или повеќе суверени држави во прекинување на конфликт, скратување на актуелната војна и вклучување на претставата за висока можност за војна.<sup>16</sup>

**Моментална промена** карактеризирана со зголемување на интезитетот на неусогласените интеракции помеѓу двајца или повеќе противници со голема можност за големи непријателства.<sup>17</sup> Од горе наведеното може да се заклучи дека нема меѓународно усогласена дефиниција за кризата, но прифатлива е дефиницијата развиена од НАТО според која: кризата може да биде разбрана како национална или меѓународна состојба во која има закана на приоритетните вредности, интереси, или цели на инволвираните страни.<sup>18</sup>

Врз основа на горе наведеното треба да се има предвид дека сите спорови не достигнуваат до фаза на конфликт и сите конфликти не достигнуваат до степен на криза. Споровите претходно може да се решат на некој друг начин исто како што и за конфликтите може да се најде соодветно благовремено решение пред тие да го достигнат степенот што се нарекува криза.

Кризата се карактеризира со висок степен на неизвесност и по правило кризите комбинираат разни типови на настани од кои еден е централен и детерминантен

12 Филозофски речник, Накладни завод, Матица Хрватске, Загреб, 1989, стр. 18

13 American Heritage Dictionary, New York, 1990 p. 488

14 Azar E, Moon C, National Security in the third world: The Management of internal and external The ats, Edward Elgar Pub. Aldershot, p. 32

15 Oran Young, The intermeridaries: Third parties in International crisis, Princeton: Princeton University press, 1967, p. 10

16 Glenn H, Snyder and Paul Diesing, Conflict Among nations: Bargaining, Decision making and System Structure in International Crisis, Princeton: Princeton University press 1977, p. 6

17 Michael Brecher and Jonatan Winkelfild, Crisis, Conflict and Instability, New York: Pergamon Press 1989, p. 5

18 Ad Hoc Working group within panel VII of the Defence Research Group (AC 243)



елемент. Зависно од тоа во кој дел од системот се одразува кризата како појава, таа може да биде: природна, еколошка, технолошка, економска, политичка, информатичка, социјетална, социјална и воена. Специфичните карактеристики на војната како социјален феномен која го менува внатрешното функционирање на државата, налагаат таа да се дефинира како посебен тип на криза чие изучување е предмет на воената наука. Во овој контекст може и да дефинираме кризи од **воен и не-воен карактер**. Предмет на опсервација на овој труд се кризите од **не-воен карактер** чија основна карактеристика е нивната неочекуваност и висок степен на временска неодреденост. Ова бара брза реакција кога се појавува кризната ситуација како резултат на ескалација на ризикот и растењето на заканата по системот. Кризата може да биде **внатрешна** или **надворешна**, во зависност од тоа кога и каде се појавува и во каков степен влијае на нормалното функционирање на системот. Многу често еден тип на криза е предизвикан од друг што ги покажува причинско последователни релации во постоењето на релативно независни системи и потребата од внимателно проучување на сите надворешни кризни процеси и предвидувањето на нивните негативни последици по системот. Дали кризата може да се избегне? Кои се причините за појавување на кризите? Кои се последиците од кризата? Дали добриот менаџмент може да ја менаџира и разреши кризата? Одговорите на овие дилеми и прашања можеме да ги групираме во традиционален исовремен поглед на кризата. Погледите на Стонер<sup>19</sup> во врска со овие прашања се покажани во следнава табела:

Традиционален и современ поглед на кризата		
	Традиционален поглед	Современ поглед
1	Кризата може да се избегне	Кризата е неизбежна
2	Кризата предизвикана од грешките на менаџментот во дизајнирањето и водењето на организациите или од оние што прават проблеми	Кризата се појавува од повеќе причини вклучувајќи ја организационата структура, неизбежните разлики во целите, разликите во специјализираниот персонал итн.
3	Кризата ја уништува организацијата и го попречува оптималното работење	Кризата може да придонесе за работењето на организацијата или го попречува во различен обем
4	Задача на менаџментот е да ја елиминира кризата	Задача на менаџментот е да менаџира со нивото на кризата и неговото разрешување за оптимално работење на организацијата
5	Оптималното работење на организацијата бара отстранување на кризата	Оптималното работење на организацијата бара и постоење на определено ниво на криза

### 1.3 Дефинирање на поимот конфликт

Во литературата за природата и теоријата на конфликтите може да се забележи отсуство на консензус по одредени суштински прашања. За одредени автори тоа е

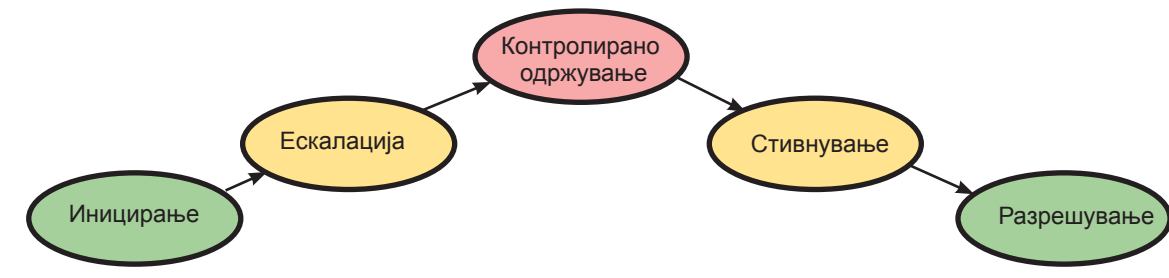
<sup>19</sup> James A. F. Stoner, Management, Prentice – Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey

борба или тежнеење кон сила и безбедност, додека за други анархичната структура на меѓународните односи е суштинска причина за однесувањето на државите и појавувањето на конфликтите. Меѓутоа, суштината на проблемот околу разликите може да се извлече од ставот или вредносната ориентација кон прашањето на конфликтот. Всушност проблемот е во поделеноста на општествените науки во ставот дали кон конфликтот да се пристапи како кон нешто што е рационално, конструктивно и општествено функционално или пак кон нешто што е ирационално, патолошко и општествено деструктивно. Натомошен проблем во дефинирањето на конфликтот претставува и разликата помеѓу теориските пристапи како што се класичниот и бихејвиористичкиот. **Класичниот** пристап се фокусира на макро анализите односно анализите кои што како основа на толкување ги преферираат интеракциите помеѓу групите (национални, институционални, етнички, класни и идеолошки). Наспроти ова **бихејвиористичкиот** пристап се насочува кон микро ниво на анализа, односно како централен елемент на анализата ја издвојуваат индивидуата и мотивирачките фактори. Конфликтот вклучува интеракции кои се на поинтензивно ниво од натпреварувањето. Според Шелинг (Shelling), конфликтот, натпреварот и соработката се независни елементи. Според овој автор, конфликтот настапува тогаш кога при натпреварот целите, средствата, потребите или вредностите се судираат. Од тука може да се заклучи дека микро теориите се концентрирани на одредена димензија на конфликтите и по пат на креирање на комплексни ситуации нудат модели коишто се подложни на емпириска анализа, која пак не ги опфаќа сите варијабилни на конфликтот особено не на конфликтите од повисоко ниво. Додека пак макро теориите за конфликтот настојуваат да ја пополнат празнината во толкувањето и се концентрирани на интеракциите помеѓу групите особено на сознајно, когнитивно ниво. *Според овие теории конфликтот претставува резултат на групно натпреварување во остварувањето на моќта и зголемувањето на ресурсите.* Како релативно нови теории за објаснување на конфликтот се посочува теоријата за **донесување на одлуки** и **теоријата на игра**. Овие теории се потпираат на моделот на рационален актер кои што е развиен за да се објасни економското однесување на човекот. Шелинг (Shelling) ја развива теоријата која вклучува комуникација, преговарање и информирање. Тој смета дека во секој конфликт има елементи на соработка односно кооперативно ангажирање. Исто така треба да се истакнат и два концепти кои постојат за да се разбере современиот конфликт. Еден од нив е концептот на идентитет, а вториот е концептот на етнонационализам. Според концептот на **идентитет** луѓето се идентификуваат како индивидуи или пак членови на групи, а концептот на **етнонационализам** идентификацијата ја прави со етничката припадност на индивидуата кон одредена национална група. Конфликтот претставува постојана содржина на социјалното егзистирање на различните нивоа, феномен кон којшто поединци, но и различни социјални групи градат и завземаат одреден став. Неговото значење во генерална смисла и во позитивна конотација може да се опише како феномен коишто низ раздвижување и акција предизвикува соодветни општествени промени. Според одреден број на автори конфликтот е еден креативно есенцијално елемент во односите меѓу луѓето. Тој е средство на промени, средство со коешто нашите општествени вредности за добросостојба, безбедност, правичност и можности за личен развој можат да се достигнат.<sup>20</sup> „Во **негативна** конотација конфликтот се дефинира како феномен кои што предизвикува деструкција, вклучува насилство и деструктивно однесување“. Раководени од претходните дефинирања може да се заклучи дека

20 Burton J, 1972 World Society, Cambridge and New York: Cambridge University Press, pp. 137/138

конфликтот претставува состојба во којашто најмалку два актера или нивни претставници се обидуваат да ги остварат своите претпоставени цели со онеспособување директно или индиректно на способноста на противникот на дејствување. По своите карактеристики конфликтот претставува динамичен процес составен од фази на иницирање, ескалација, контролирано одржување, стивнување и разрешување.<sup>21</sup> Имајќи ги во предвид претходните дефинирања на конфликтот произлегува и можноста истиот да ескалира во **агресивен – манифестен конфликт** или **вооружен конфликт**.

#### Фази на конфликт



Во однос на објаснувањето на причините за вооружен конфликт, општествените науки се уште се далеку од приближување на ставовите околу тоа кои се основните причини за вооружените конфликти. Тие сепак тргнуваат од тоа дека причините се многустрани меѓу зависни и променливи. Во објаснувањето на заднината на вооружениот конфликт најчесто се наведува спрегата помеѓу економските состојби, односно долготрајната економска и политичка нееднаквост и екстремното кршење на човековите права како есенцијална комбинација од причини за конфликт. При објаснувањето на конфликтот, истражувачите на истите тргнуваат од позицијата дека политичките и социјални процеси можат да бидат истражувани како различни комбинации на конфликти и кооперација. Во таа смисла, истражувачите на конфликтите сметаат дека конфликтите и покрај фактот што се јавуваат на сосема различни социјални нивоа (од интериндивидуално до меѓународно) никогаш не манифестираат доволно заеднички карактеристики за да ги оправдаат студиите и анализите кои се ограничуваат само на едно ниво. Како надополнување на ова е и аргументот дека меѓународните и внтарешните конфликти се толку поврзани што во практиката е речиси невозможно да се раздвојат. Имајќи ги во предвид различните нивоа на анализа на конфликтите, можат да се издвојат три поврзани компоненти или елементи на самиот конфликт и тоа :

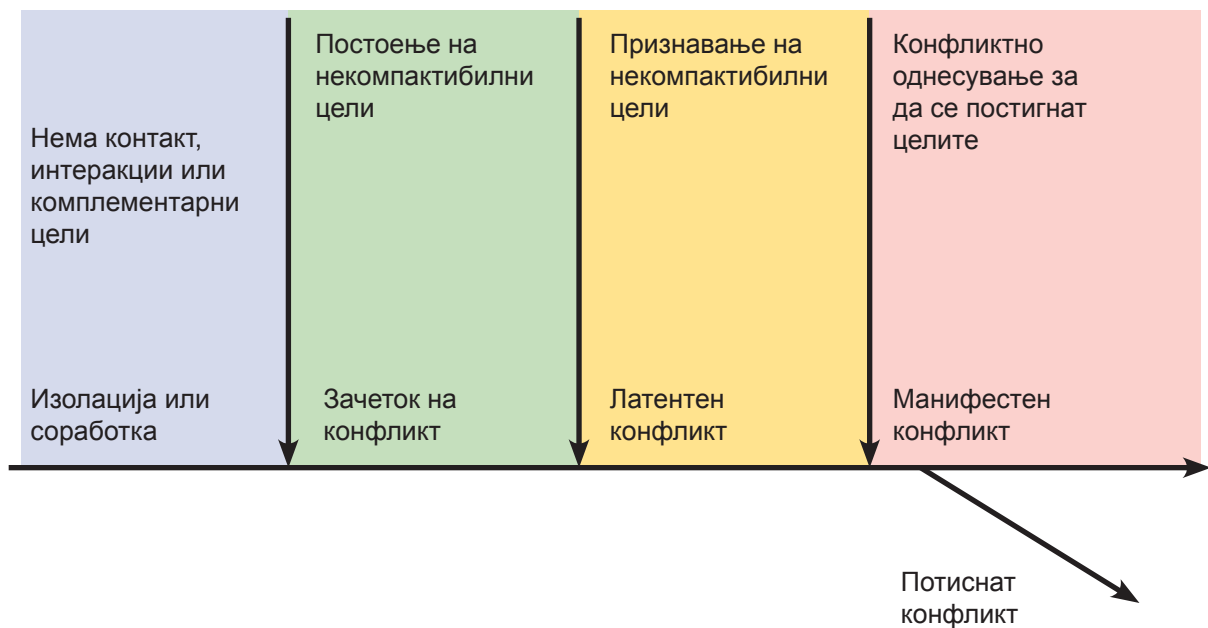
- Конфликтна состојбасе однесува на секоја состојба кога два или повеќе социјални ентитети чувствуваат дека завземаат взаемно некомпатибилни цели, односно околу што страните завземаат спротивни позиции)
- Конфликтно однесување (се однесува на психолошката состојба, ставови, емоции, оценки кои ги придружуваат и произлегуваат од вклучувањето во конфликтната состојба)
- Конфликтни ставови и перцепции(акција која едната страна во конфликтот ја насочува кон спротивната страна со намера противникот да се откаже или да ги

21 Sandole D, 1993 Ethnic conflict resolution in New Europe: A case for an intergrated systems approach, Balazs J and Wiberg H, ed Peace Research for the 1990 s, Akademia Kiado Budapest

модифицира своите цели)<sup>22</sup>

Наведените базични компоненти на конфликтот не се статични тие минуваат низ динамичен процес или развојни нивоа на конфликтот. Развојните нивоа на конфликтот се : (1) зачеток на конфликтот; (2) латентен конфликт; (3) манифестен конфликт;

Според наведените нивоа, зачетокот на конфликт е состојба во која некомпатибилните цели не ги препознава едната или пак не ги препознаваат двете страни. Доколку се препознае постоење на взаемно некомпатибилни цели и вредности ќе следи конфликтно однесување на актерите во конфликтот. Латентниот конфликт пак ја препознава конфликтната состојба како и некомпатибилните цели од двете страни. Во оваа фаза страните одредуваат каква или дали воопшто ќе превземат одредена акција една наспроти друга. Манифестниот конфликт е конфликтна ситуација во која страните спроведуваат одредена стратегија кон опонентите со цел да ги реализираат сопствените цели, при тоа неисклучувајќи ја можноста од употреба на насилство. Оваа фаза најчесто се дефинира и како криза која се заканува да ескалира во конфликт од поголеми размери.



### 1.3.1 Промена на природата на конфликтите

По Втората светска војна , во период од 1946 до 2007 година , забележани се вкупно 236 вооружени конфликти во кои земале учество вкупно 487 учесници.<sup>23</sup> При тоа околу 20% од војните претставуваат директен конфликт помеѓу државите, а околу 80% биле внатрешни. По завршување на Втората светска војна до падот на Берлинскиот ѕид, поради специфичниот развој на меѓународните односи преовладуваат конфликтите помеѓу државите, додека по завршувањето на студената војна преовладуваат внатрешните

<sup>22</sup> Mitchell R, 1994 p. 29

<sup>23</sup> Harbom Lotta, Melander Erik, Wallensteen Peter, Dyadic Dimension of Armed Conflict 1946-2007, Journal of Peace Research, Upsala University, Stockholm, 2008, Vol.45, No. 5, pp. 697-710

конфликти во државите пред се на етничка основа. Во тие конфликти како посредници, а потоа и како актери повремено се вклучувале и ООН, но и регионалните организации најчесто со согласност на Советот на безбедност на ООН. Од вкупно 63 поголеми воени конфликти од 1989 до 2007 година сите освен 7 биле граѓански војни или етнички кои се случувале внатре во рамките на суверените држави. Од средината на деведесетите години просечниот број на судирите во светот е во постепено опаѓање. Најмалку нови конфликти имаше во 2006 година - само еден. Во 2007 година во светот активни беа 34 судири, од кои 14 поголеми и 20 помали.<sup>24</sup> Општи тенденции на промената на природата на војните ги покажуваат следниве карактеристики: (1) се намалува бројот на државите кои учествуваат во војните; (2) повеќето војни избувнуваат на Јужната хемисфера; (3) освојувањето на туѓи територии престанува да биде цел на војната; (4) војните помеѓу големите сили се надминати, а од Втората светска војна до денес никогаш немало судир помеѓу две големи сили;

Наведените податоци за бројот на вооружените судири произлегува од стандардната категоризација на конфликтите која прави разлика помеѓу мали<sup>25</sup> и големи вооружени судири.<sup>26</sup> Меѓутоа одредена резерва спрема горе наведената класификација сепак е неопходна. Податоците за конфликтите се собираат и анализираат врз основа на поодамна воспоставени критериуми.

Три главни параметри се земаат во предвид како критериуми: **учеството на државните органи** во конфликтот, **политичката цел** на страните во конфликтот и **размерот (големината) на насилството**. Во последните неколку години дел од овие параметри го изгубиле своето значење, другите ја промениле содржината а се појавиле и нови. На пример постои конфликт во кој воопшто не учествуваат државни органи, туку на спротивните линии се наоѓаат недржавни актери, племенски или етнички групи. Одредени конфликти првенствено се водат од економски, а не од политички и идеолошки причини.

Зголемувањето на бројот на елементите кои влијаат на безбедноста, како на внатрешен така и на меѓународен план доведе и до вклучување на нови параметри за поделба на одредени конфликти како вооружени судири. Засега нема согласност ни околу критериумите врз основа на кои еден конфликт може да се смета опасен по меѓународниот мир и безбедност, а другиот не. Од формирањето на ООН органите и телата на ова организација, како и теоритечарите на меѓународното право и меѓународните односи, го застапуваа становиштето дека само конфликтите помеѓу државите можат да го загорзат меѓународниот мир и безбедност, и тоа не секои туку само тие кои се појавуваат поврзани со геостратешките цели на големите сили.

По студената војна се зголеми притисокот внатрешните конфликти да се прогласат како закана за меѓународната безбедност. Оваа промена во класификацијата на конфликтите во добар дел е резултат на промената во глобалните односи на моќ.

24 SIPRI Yearbook, Appendix 2A, Patterns of major armed conflicts 1998-2007, Lotta Harboom and Peter Wallensteen, Oxford University Press, July 2008

25 Под мали вооружени судири се подразбираат оние борбени конфликти кои се однесуваат за власт или територија, во кои завојуваните страни користат вооружена сила, а при тоа на годишно ниво погинуваат 25 лица, Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, UCDP Definitions, www.pcr.uu.se. 12.12.2009

26 Под големи војни конфликти овде се подразбираат оние кои ја доведуваат во прашање територијата во целина и суверенитетот на владата на одредена држава, при тоа една страна ја претставуваат владините групи, а број на загинати лица надминува број од 1000 лица Eriksson, Sollenberg and Wallensteen, Patterns of Major Armed Conflicts 1990 - 2002 in SIPRI Yearbook, 2003, Oxford University Press, July 2003

Проучувањата на одредени историски етапи покажуваат дека внатрешните конфликти во помал обем влијаат на меѓународните околности, во однос на влијанието на меѓународните случувања на внатрешните конфликти. Од 1934 година до 1940 година носечки чинители кои влијаеле на внатрешните турбуленции во поедини држави беа нацизмот и фашизмот (кои доведоа до Втората светска војна) потоа анти колонијалните револуции во Азија, Африка и Латинска Америка како и болшевичкиот проект за неминовноста од светска револуција.

Од 1949 до 1991 блоковската поделеност, студената војна и формирањето на Движењето на неврзаните беа глобални процеси со најголемо влијание во внатрешните случувања и промени, во смисла на ограничување, сузбивање и поттикнување. Внатрешните конфликти во поедини држави исто така имаа повратен ефект врз структурата на меѓународната заедница, врз развојот на концептот на колективна безбедност пред се на улогата, однесувањето и ефикасноста на ООН.

Во таа смисла се менувала свеста и ставот на државите околу прашања поврзани со внатрешните конфликти и меѓународната безбедност како и влијанието на надворешните фактори врз внатрешните конфликти промена на режимот и дезинтеграцијата на државата. ООН и меѓународната заедница не можеа да останат потполно рамнодушни кон внатрешните конфликти.

## 1.4 Дефинирање на поимот ризик

Луѓето во секојдневието постојано се изложени на одреден вид на опасности при што чувствуваат несигурност. Ова наведе голем број на истражувачи да го отворат проблемот на дефинирање на поимот ризик. Од аспект на изложеност на индивидуата на ризикот се гледа како на **веројатност дека поединецот ќе биде изложен на опасност.**<sup>27</sup>

Вообичаеното објаснување го поврзува ризикот со можност или веројатност од повреда, штета или загуба Вебстер (Webster 1983) но од аспект на општествените науки ова гледиште е неприфатливо, тргнувајќи од тврдењето дека ризикот во суштина е и субјективна категорија односно има субјективни аспекти. Во оваа смисла може да се зборува за **индивидуален и јавен ризик**. Значи јавноста зборува за ризик од аспект на фактори поврзани со **несигурност, страв и потенцијална опасност**. Наспроти ова, експертите на ризикот гледаат како на **синоним** со очекувани жртви.

Од крајот на 70 години на дваесетиот век начелно се развиваат два правци кои се обидуваат да дадат одговор на прашањата поврзани со опасностите и ризиците: **психометрички модел и култура на теорија.**<sup>28</sup> Преку **психометричкиот модел** според Словиќ, ризикот е субјективно дефиниран од поединецот кој е под влијание на мноштвото психолошки, социјални и институционални фактори поточно се прави рангирање на повеќе опасности кои не можат да се толкуваат како стандардни ризици мерења на фактори како: стари ризици, нови ризици, ниво на страв и број на изложени поединци на ризикот и да бидат објаснети перцепцијата за ризикот и толеранцијата на ризикот. Преку **културната теорија** се прави обид да се разбере влијанието на културата. Исто така треба да се истакне и **теоријата за асимилација и контраст на различните перцепции** според Сјоберг (Sjoberg) која овозможува разбирање за тоа на кој начин јавноста ги

27 Lennard Sjoberg, Bjorg Elin Moen, Torbjorn Rundmo: Explaining risk perception

28 Sjoberg L, Understanding the process and Consequences of risk perception во Mosleh & R. A. rari (ed) 4 Conference on Probabilistic Safety Assessment and Management, pp. 19-79

перципира ризиците. Анализите на ризиците и нивното перцепирање од страна на поединци или групи е важно поради барањата на субјектите за намалување на ризикот. Јавната перцепција на ризиците значајно влијае врз начинот на кој ќе бидат утврдени приоритетите односно врз тоа што ќе се смета за приоритетна закана. Јавноста ги базира перцепциите на субјективни, хипотетички дури и ирационални претпоставки. Ова пак се разликува во однос на тоа како експертите ги прават своите процени за ризиците поточно тие ги базираат врз истражувањето на факторите со кои се карактеризираат реалните ризици, а при тоа почитувајќи ги следниве принципи: (1) објективност; (2) аналитичност; (3) сеопфатност; (4) рационалност;

## 1.5 Определување на поимот насилство

Повеќето медиуми вообичаено се исполнети со известувања за настани на насилство предизвикани од природни или технички фактори или акти на агресивно однесување кои предизвикуваат страдања и најчесто се настани на ударните медиумски известувања. Овие слики на настаните кои предизвикуваат несигурност и внимание кај пошироката и кај експертската јавност, всушност, се само еден од видливите показатели дека насилството е еден од начините на кој човекот или заедниците се однесуваат меѓусебно или кон природата. Насилството, стравот и заканите не се пожелни но може да се констатира дека од секогаш се присутни во релации на човекот кон другите луѓе или кон природното опкружување.

Насилството генерички се дефинира како акт на агресија и злоупотреба, која во моментот создава или во иднина ќе создаде повреда и штета на луѓето, на животните или сопственоста.<sup>29</sup>

Во литературата се сретнуваат различни појдовни основи за дефинирање на насилство и различни критериуми за дефинирање или поделба на насилството. Насилството најчесто се дефинира во однос на различни концепти како што се сила, присила, авторитет, легитимност или нелегитимност. Насилството може да се дефинира и во однос на други концепти како: (1) однесување (вид или начин на однесување); (2) мотив(причини за насилство); (3) намери(кои се целите); (4) историско минато( историја на насилно однесување); (5) последици(обем на последици);

Според обликот на повреди насилството може да предизвика повреда на: (1) физичкиот интегритет; (2) територијален интегритет; (3) морален и правен менталитет; (4) повреда на достоинство.<sup>30</sup>

Според поделбата на видови на насилство на Екарт Цимерман (E.Zimmerman) разграничува девет типови на насилство и тоа: (1) насилство над луѓе или други видови суштества; (2) директно и индиректно насилство(манифестно и латентно); (3) физичко и психолошко; (4) индивидуално и колективно; (5) организирано и спонтано; (6) криминално и политичко; (7) лично и структурално; (8) легално и илегално(легитимно и

29 Самата етимологија на зборот насилство се однесува на латинскиот збор (violentia) и грчкиот збор за сила или насилство (bia) Аристотел на пример не прави разлика помеѓу силата и насилството и за двата термина употребува биа. За разлика од Аристотел во митолошките персонификации се јавуваат Кратос (Kratos-моќ) и Биа (Via-насилство) како два облици на сила

30 Од генеричкото значење на концептот насилството понатаму се употребува со термините структурно, системско, интитуционално, ментално, вербално, физичко, индиректно, репресивно, криминално, политичко, колективно, етничко и т.н.

нелегитимно); (9) институционално и вонинституционално.<sup>31</sup>

Од аспект на теоријата на безбедноста и теоријата на мирот формите на насилство имаат различна објаснувачка позиција. Тие опфаќаат **директни** и **индиректни** форми на насилство.<sup>32</sup>

### 1.5.1 Насилство на современите конфликти

Иако војната долг период претставува синоним за загрозување на мирот и безбедноста, таа како облик на масовно насилство денес не претставува и доминантен облик на насилство.

Според податоците на истражувачките центри кои ги евидентираат формите на насилство помеѓу државите или во рамките на државите од 1945 година, може да се констатира дека насилството изразено како конфликт во рамките на државата е далеку побројно отколку насилството помеѓу државите.<sup>33</sup> Покрај тоа што ова поделба на конфликтите на внатрешни и меѓународни е прифатлива и применлива, сепак трендовите и новите карактеристики на конфликтите укажуваат дека оваа поделба е несоодветна да ги опфати повеќето од формите на современото организирано односно колективно насилство. Во оваа смисла Шерер (Sherrer) укажува дека поделбата на воено и невоено масовно насилство е несоодветно за да можат да се опишат и дефинираат и оние облици на масовно насилство како што се:

- **големите војни и колективното насилство**, кои се разликуваат од другите облици на вооружен конфликт според интензитетот кој може да биде среден или висок како и според бројот на жртвите од насилство кое се движи околу 1000 жртви годишно или просечно за времетраење на конфликтот;
- **војна**, кој се дефинира како насилствен масовен конфликт во кој се вклучени две или повеќе вооружени сили како учесници во војувањето. Во низа случаи учесниците во воените конфликти се вооружени сили на државите, но и недржавни вооружени групи;
- **невоени** видови на колективно насилство, во овој случај основно е да се направи разграничување и разликување на извршителите на масовни убиства од една страна и нивните жртви од друга страна. Еден од облиците на масовно насилство е геноцидот;
- **геноцид**, се дефинира како масовно убиство организирано од државата и се карактеризира со намера да се ликвидираат поединците затоа што припаѓаат на одредена нација, етничка или религиозна група или раса. Масовните убиства превземени во однос на одредени членови на политичка група се дефинирани како **политицид** или кон одредена социјална група како **демоцид**.

Врз основа на ова типологија на колективно насилство и врз основа на карактеристиките на конфликтите Шерер (Sherrer) утврдува типологија на современи конфликти која оди над претходната поделба на вооружени и невооружени конфликти и

31 Zimmermann E, Political Violence, Rises and Revolutions, Massachusetts Pub. Co. 1983, p. 10, според Младеновски, Петковска, Саркањац, Трајковски: Теории на насилство, Балкански Центар за мир. Скопје, 1999, стр. 84

32 Mac Gregor F, Modernity, Postmodernity and Violence, во Wiberg H, Peace and Cultural Aspects, UNESCO 1995, p. 7

33 Во периодот од 1945 до 1991 регистрирани се 690 надворешни воени интервенции. Според Scherrer: Structural prevention of Ethnic violence, Palgrave, 2002, p. 15



опфаќа : (1) антирежимски војни, политички конфликти и конфликти помеѓу државите и бунтовниците; (2) етно националистички конфликти, внатрешни конфликти со прелевачки ефекти; (3) меѓудржавни конфликти; (4) деколонизаторски војни или окупација од друга држава; (5) меѓуетнички конфликти кои вклучуваат недржавни актери; (6) криминални војни на недржавни актери со криминални и терористички елементи во услови на распаѓање на државите; (7) геноцид, убиства и криминал;

## 1.6 Дефинирање на поимот закана

Во рамките на литературата тешко може да се направи разлика помеѓу закана и ризик. Приближувањето на двата термини или двата концепти може да се извлече од неколку генерални пристапи кои го третираат проблемот на постоење на опасност со опстанок или за нормално функционирање на одреден субјект. Едниот пристап произлегува од теоријата на меѓународните односи преку меѓународните безбедносни студии и критичкиот конструктивистички пристап заедно со пристапот на мировните студии. Вториот теориски пристап произлегува од студиите за ризикот кои се повеќе се ориентираат кон социолошките и вредносните аспекти на истражувањето и анализата на ризиците во современото општество. За да се постави посоодветна теориска рамка и да се направи анализа, потребно е да се постави во центарот на вниманието следниве прашања: **Што е загрозоено, од што, на кој начин и како да се справиме со заканата?**

Природата на заканите односно нивните комплексни карактеристики се дефинираат како последица на не – функционирањето на меѓународните односи. Заканите се почесто се анализираат и се поврзуваат со различни форми на индиректно насилство кое потоа може да ескалира и да премине во различни форми на директно насилство. **Терминот закана се однесува на несакан, намерен или ненамерен настан, кој може да предизвика повреда врз одреден субјект.** Заканата најчесто ја користи ранливоста на оној кон кој е насочена. **Исто така може да се дефинира и како перцепција на несигурност како ризик (можност од потенцијална повреда).** Според Сјоберг (Sjoberg) заканата се однесува на опасност за која постои висока веројатност дека ќе се случи и ќе предизвика последици.<sup>34</sup> Во концептот на закана се вклучени две компоненти: степенот на веројатноста на намерата да се нанесе повреда и последиците од заканата. Сјоберг (Sjoberg) терминот закана го изедначува со терминот ризик и ги употребува како синоними и истите различно се користат и различно се поставени во рамките на природните и општествените науки. Суштината е во тоа што луѓето стануваат многу посвесни за ризиците на кои се изложени и за последиците од нив.

Објаснувањето на современите закани би било тешко доколку тие единствено се поврзуваат со субјектот кон кого се насочени. Неопходно е потребно и дефинирање на општествениот контекст во кои заканите се случуваат. Концептот на насилство како специфичен општествен феномен го отвара Сорел (Sorel) во неговите „рефлексии на насилството“, а подоцна и Галтунг (Galtung) во рамките на мировните студии со лансирање на поширокиот концепт на насилство (директно физичко насилство и индиректно структурно насилство).<sup>35</sup> Во опишување на насилството тој ги користи

34 Lennard Sjoberg, Risk Perceptions - Taking on Societal Saliience, во Thret politics, Newperspectives on security, risk and crisis management, Ashgate 200, p. 21

35 Пошироко за социолошките аспекти на насилство и ненасилство кај Младеновски Ѓ, Петковска А, Сакрањац Б, Трајковски И, Теории на насилство: Балкански центар за мир 1990, стр. 83

термините **директно, структурно и културно насилство**. При тоа директното и индиректното насилство според Галтунг (Galtung) се поврзани со изворот на насилството што значи тогаш кога испраќачот е видлив станува збор за **директно насилство**. За разлика од **индиректното или структурното насилство** кога испраќачот не може да се препознае. Индиректното или структурното насилство не произлегува од акт на насилство од човекот кон друг човек туку насилството е вградено во структурата на општеството и се покажува како ситуација на нееднаква моќ, која како последица создава нееднакви можности за живот.<sup>36</sup>

## 1.7 Поим на катастрофа

Катастрофите се дел од човековото секојдневие и истите не познаваат граници и се јавуваат во различни видови. Катастрофата претставува значително нарушување на функционирањето на заедниците како резултат на големи човечки и материјални загуби и неможност на заедниците да се справат со последиците со сопствени капацитети.<sup>37</sup> За сите нив карактеристично е дека предизвикуваат страдање на населението без разлика на верската, половоа, расна припадност како и економска моќ. Со зголемување на економско техничкиот развој се зголемуваат и видовите на катастрофи и последиците од нив кои секако ги трпи човекот и заедницата. Тоа се должи пред се на интензивно уништување на човековата околина, зголемување на бројот на населението и сиромаштијата. Во секојдневната практика често се користат термините: вонредна состојба, криза, катастрофа за да опишат различни состојби.

Но не е секогаш јасно кој термин кога се употребува. **Вонредна состојба** може да се дефинира како состојба која бара брз и високо структуриран одговор во кој ризиците за критичната одлука на оние кои ја донесуваат може до релативен степен да биде дефинирана. Во организациска смисла вонредната состојба би можела да претставува состојба на опасност на која може да се одговори со користење на процедури од планот за менаџирање на вонредни состојби. За разлика од вонредната состојба, кризата според Хеинзен<sup>38</sup> (Heinzen), има четири карактеристики и тоа: (1) кризите претставуваат повеќе серија од настани отколку менаџмент на еден ентитет; (2) кризите можат да бидат предизвикани од некоја катастрофа; (3) кризите имаат дифузно потекло; (4) не е јасно кои акции треба да се превземат;

Наспроти горе кажаното катастрофата подразбира човечки и материјални загуби. Истата се разликува од кризата и вонредната состојба само по тоа што таа физички претставува призов на нешто што се случило порано. Катастрофите се иреверзибилни, тие не можат да се сменат и типично се резултат на лошо управувани вонредни состојби и кризи. Катастрофите не предизвикуваат ефекти.

36 Johan Galtung, Violence, Peace and Peace Research; Journal of Peace Research 6, 1996, p. 170/171

37 Црвен крст на Република Македонија, Стратешки план 2010-2020, Скопје, стр. 11

38 Heizen B, Crisis Management and Scenarios, The Search for an Approach Methodology of Home Affairs, The Netherlands, 1996, pp. 16, 17

Ефектите се она што се нарекува вонредна состојба.<sup>39</sup>

Постои и друг приод на дефинирање на катастрофите во литературата, односно катастрофите се подразбираат како состојба на паѓање на контролата. Овој приод искажува човечки загуби, материјални загуби или штета на социјалните структури. Во овој контекст некои автори ја перципираат катастрофата како ранливост на општеството<sup>40</sup> или на недостиг на капацитет.<sup>41</sup>

Според договорот на земјите од Југоисточна Европа **катастрофата е дефинирана како природен или технолошки настан којшто предизвикува или се заканува да предизвика уништување или оштетување на животи и имоти од таков размер што може да го загрози јавното здравје, сигурноста и добросостојбата на населението. Природните или технолошките катастрофи вклучуваат меѓу другото земјотреси, вулкански ерупции, одрони на земјиште, поплави, суши, загадување на животната средина, наезда на штетници, шумски пожари, рушење брани, епидемии, незгоди во нуклеарни центри, хемиски и индустриски несреќи, паѓање на авиони, железнички несреќи и бродоломи. Кај сите нив заеднички елементи се дека:**

- ги погодува луѓето;
- резултат се на природни дејствија или дејствија предизвикани од човекот;
- ги надминува можноста на семејството, групата или заедницата да се справат со неа;
- најчесто го погодуваат сиромашното население;

Според елементите ,генерално може да се каже дека катастрофите ги делиме на **природни и катастрофи предизвикани од човекот**. Иако поголемиот број на катастрофи, особено природните ,не можеме да ги предвидиме, сепак можеме да ги превенираме со што ќе се намалат негативните последици. Последиците од разни видови на катастрофи врз населението и материјалните добра се различни и зависат од факторот изненадување но и од подготовките кои треба да ги превземеме и да се справиме со нив. Од тие причини потребно е сите држави и локални органи, НВО, работни организации, образовни институции, средствата за информирање, семејствата и други субјекти постојано да вршат процена од ризици и да превземаат мерки по пат на соодветни подготовки за нивно елиминирање или за ублажување на последиците.

Исто така во таа смисла потребно е едукација на населението за само помош или помош, формирање на стручни тимови за дејствување во првите мигови на катастрофата. Важно е да се работи со населението на планот на психолошката поддршка со цел да се избегнат стресот и паниката во случај на катастрофата кои посредно влијаат на обемот на последиците од истата.

## 1.8 Дефинирање на поимот безбедност

Во секоја држава, а и пошироко во организирање на општеството се конституира

39 Dombrowsky W. R, Again and again: is disaster what we call disaster? Some conceptual notes on conceptualizing the object of disaster sociology, International Journal of Mass Emergencies and Disaster 13(3) 1995, pp. 241-254

40 Gilbert. C, Studying disaster a review of the main conceptual tools, International Journal of Mass Emergencies and Disaster 13(3) 1995, pp. 231 - 240

41 Dombrowsky W. R, Again and again: is disaster what we call disaster? Some conceptual notes on conceptualizing the object of disaster sociology, International Journal of Mass Emergencies and Disaster 13(3) 1995, p. 241

безбедносен систем. Во организациска, а посебно во функционална смисла тој претставува значаен конститутивен дел на државата односно на општеството. Успехот во одржување на стабилноста и безбедноста на државата во голема мера зависи од тоа колку безбедносниот систем извира од карактерот и целите на државата и општеството. Безбедноста претставува примарна потреба и желба, но истовремено е темелен услов за ред и мир што овозможува општествен развој. Во теоријата присутни се повеќе анализи за значењето и примената на терминот безбедност. Единствениот концепт кој е прифатлив за секој модел на безбедност е постоењето на закана. Од тука прашањата „кому е насочена заканата, кој или што се заканува, и која е природата на заканата, се најчесто претставувани основни критериуми за дефинирање на основата за концептот на безбедност“.<sup>42</sup> Ако ги консултираме дефинициите во светската литература и се обидеме да изнајдеме заеднички карактеристики на поимот безбедност, ќе дојдеме до заклучок дека за овој поим се употребуваат повеќе изрази кои немаат исто значење што може да го отежне разбирањето, а може да води кон различни поими со значајни разлики и во самата содржина. Во латинскиот јазик како изворен јазик за поимот безбедност – **securitas** значи сигурност, отсуство на опасност, неизвесност, самоувереност па и лесномисленост. Англискиот јазик препознава два изрази за значењето безбедност: **securities** и **safety**. Во францускиот јазик постојат изразите **securite** и **surete**. Во рускиот јазик ги наоѓаме термините **безбедност** и **безопасност**, при што првиот се толкува како отсуство на материјано сиромаштво, а вториот ја дефинира безбедноста како отсуство на загрозеност. Во албанскиот јазик има два изрази **sigurim** што значи безбедност и **siguri** што значи безбеден, сигурен. Во македонскиот јазик постојат два изрази кои се употребуваат за ова цел и тоа **безбедност** и **сигурност**. Нивното значење е без малку идентично меѓутоа тие не се синоними. Изразот безбедност е изведен од зборот безбедно што значи безопасно, сигурно, обезбедено и отсуство на загрозеност. Врз основа на тоа под поимот безбедност се подразбира состојба на безопасност, сигурност и обезбеденост. Врз основа на тоа под поимот сигурност се подразбира состојба, особина, на оној кој е сигурен, на оној кому му се заканува опасност. Сигурноста уште значи увереност, самоувереност, решителност, цврстина, спремност, готовност, снаодливост, јасност, одреденост и доследност.<sup>43</sup>

Поимот **безбедност** може да се дефинира од два аспекта: **функционален** што ги опфаќа работите и задачите потребни да се вршат за практично дејствување на безбедносниот систем и **организациски** кои ги опфаќа органите чија првенствена задача е вршење на безбедносните задачи и работи.

Во теоријата постојат повеќе дефиниции за поимот безбедност:

- „безбедноста во најшироко-правна смисла ги опфаќа мерките и активностите за чување и заштита од загрозување на независноста и интегритетот на една земја и внатрешниот уставен и правен поредок“<sup>44</sup>
- „безбедноста подразбира физички опстанок на една држава и на нејзиното население, заедно со основните атрибути на самостојност и постојаниот материјален просперитет на државата“<sup>45</sup>

42 Георгиева Л, Менаџирање со ризици, Југореклам, Скопје, 2005

43 Стојановски Т, Полицијата во демократското општество, Скопје, 1997, стр.26

44 Политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1975

45 Вукадиновиќ Р, Меѓународни политички односи, Барбат, Загреб, 1998, стр. 161

- „безбедноста е една од темелните човекови потреби“<sup>46</sup>
- „безбедноста е состојба на заштитеност или неизложување на опасност. Безбедноста е отстранување на страв и загриженост и т.н.“<sup>47</sup>

Безбедноста како темелна човекова потреба во најширока политичко – правна смисла ги опфаќа мерките и активностите за чување заштита на независноста, интегритетот и внатрешниот уставен и правен поредок. Таа е темел на целокупниот општествен живот при тоа таа е решавачка внатрешна и психолошка диспозиција за здрав, хармоничен и успешен развој на човекот и општеството. Безбедноста е состојба на заштитеност или неизложување на опасност, безбедноста е отстранување на страв и загриженост.<sup>48</sup> Безбедноста може да се разгледа како елемент на менаџирање на ризикот во холистичка смисла.<sup>49</sup> Безбедноста може да се разбере како менаџирање на ризик во праксата.<sup>50</sup> Лиевесли (Lievesly) дури истакнува дека поимот безбедност е погрешен термин, преферирајќи го терминот „инженерство за ризици“.

За некои автори безбедноста е перцепција.<sup>51</sup> За други пак категорија која не се остварува само со воена сила туку и со подигнување на културната свест и јакнење на националната економија, развој на демократијата и слобода и почитување на човековите права.<sup>52</sup>

Од сето горе наведено прифатлива е појдовната основа според која „безбедноста се подразбира како динамична, комплексна и мултидимензионална категорија која е присутна во целокупното истражување на општественото живеење во отсуство на надворешното и вантрешното опкружување“.<sup>53</sup>

### 1.8.1 Видови на безбедност

**Индивидуалната безбедност** („човечка безбедност“)<sup>54</sup> или хумана безбедност стои во центарот во било кој реален систем за меѓународна безбедност изграден врз идеалите на либералната демократија, заштита на основните слободи на индивидуата е јадрото од кое мора да извираат сите други форми на безбедност. „Безбедноста мора да биде разбирлива на основното ниво на човечкото битие за да има смисла на меѓународно ниво“.<sup>55</sup> Оштетувањето на безбедноста на индивидуите во една држава значи дека може да предизвика смалена сопствена безбедност на другите држави. Поимот индивидуална безбедност се поклопува и со она што во теоријата се нарекува позитивен мир. Во суштина **позитивниот мир** е позиционирање на човекот

46 Masolow A. N, Мотивација и Личност, Нолит, Београд, 1982 стр. 95

47 Webster, s New International dictionary, Second edition

48 Исто,

49 Borodzicz E. P, Business continuity management: using simulation to “facilitate” learning within risk situations, In. D. Saunders & J. Severen (eds) imulation and Gaming

50 Lievesly S, Security into 21 st Century. The Risk and Security Managment Forum, Police Staff College, Bramshill, 1995

51 Ванковска Б, Поглед на Македонија, Одбрана бр.6 , Скопје ,2002

52 Вукадиновиќ Р, Нови проблеми сигурности у Европи, Меѓународна политика, Београд, 1991

53 Дончев Ж. А, Доктрина за справување со кризи како фактор на организацискиот дизајн кај надлежните институции, Докторска дисертација Универзитет Св.Кирил и Методиј, Институт за социолошки и политичко правни истражувања, Скопје 2005, стр. 31,235

54 Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, Human Security: safety for people in a Changing World, Ottawa: Canadian Department for Foreign Affairs an Internatinal Trade, April 1998

55 Bill Mc Sweeney, Security, Identity and interest, A. Socioligy of International Relations, Cambridge University Press, 1999

во општеството на благосостојба, праведни структури и институции, услови за сестран развој на личноста, ослободена од страв и незнаење.

Поимот национална безбедност е од поново време, иако неговите елементи се сретнуваат и во постарата литература. Напнатоста во односите на државите во меѓународната заедница по завршување на Втората светска војна силно влијаеше врз редуцирањето на концептот на национална безбедност.

**Националната безбедност** претставува специфичен општествен процес и состојба на одделните општества, при што во нивното секојдневно живеење и функционирање отсуствува било каков страв од надворешен напад од загрозување на материјалните и духовните вредности и интереси или било каков вид на закана од некоја соседна држава или Сојуз на држави.<sup>56</sup> Поимот национална безбедност може да сугерира на поврзаност со :

- *Воена безбедност* – способност за обезбедување на територијалниот интегритет и суверенитет на државата;
- *Политичка безбедност* – претставува организациска стабилност на државата, системот на владеење и идеологијата;
- *Економска безбедност* – се темели на еднаква дистрибуција на економски шанси<sup>57</sup>
- *Еколошка безбедност* – фактор кој може сериозно да влијае на загрозување на националната и меѓународната стабилност, бидејќи неправилното менаџирање со животната средина, сериозно ќе ги потенцира причините за идните конфликти и кризи;
- *Внатрешна безбедност* – насочена кон заштита, одржување и унапредување на интересите на државта кои се однесуваат на разрешувањето на ризиците и опасностите во врска со заштитата на демократскиот поредок утврден со Уставот, човековите права и други уставно правни норми и гаранции од значењето за безбедноста на државата;
- *Социетална безбедност*<sup>58</sup> – обезбедува услови за развој на посебноста на јазикот, културата, религиозниот и национален идентитет и обичаи;

Имајќи ги во предвид горе наведените видови на национална безбедност може да заклучиме дека националната безбедност ја подразбираме не само како функционирање на безбедносните сили, туку и политичката и економска, воена, социетална, еколошка и информатичка стабилност, меѓународен углед и интегрираност на земјата во меѓународните структури.

**Меѓународната безбедност** претставува состојба помеѓу страните во меѓународните односи и во системот на меѓународните односи во која нема опасности и страв за нивните интереси, а во случај на постоење на опасност и ризик постојат потенцијални средства тие да бидат отстранети на начин допустлив за слободен и

56 Тоновски Ѓ, Меѓународни односи, авторизирани предавања, Факултет за општествени науки, Скопје, 2004, стр. 260

57 Tromp H, New Dimensions of Security, University of Groningen University, Cambridge NATO Defence College, Rome 1995, p. 2

58 Waver O, Societal Security: The Concept 1993, p. 23

нормален развој на сите страни.<sup>59</sup> Меѓународната безбедност всушност претставува збир на мерки кои обезбедуваат опстанок на сите држави и е темелен услов за опстанок и развој на меѓународната заедница. Оваа безбедност би значела дека сите членки на меѓународната заедница како целина се чувствуваат безбедни и дека во меѓународниот систем постојат такви односи, или пак такви механизми кои овозможуваат на сите држави да им се гарантира и во практика да им се пружи безбедност.<sup>60</sup>

**Колективната безбедност** се обидува одвнатре да ја подобри безбедноста внатре во групата на суверените држави. Првата модерна организација за колективната безбедност беше Лигата на народите основана како последица на Првата светска војна.

На крајот на Втората светска војна новоформираната ООН ја превзема улогата на колективна безбедност од Лигата на народите. Член 41 и 42 од Повелбата на ОН обезбедуваат акција на членките да го заштити и повторно да го воспостави меѓународниот мир и безбедност. Целта на колективната безбедност е заедничкото обезбедување на суверенитетот и територијалниот интегритет на државите членки без однапред определен противник, заснована на обврската за притекнување на помош на секоја членка што е жртва на агресијата.<sup>61</sup>

Според студијата на ООН од 1985 година, **интегралната безбедност** е остварена тогаш кога државата смета дека нема опасност од воена агресија, мешање во внатрешните работи со субверзивни и намерни дестабилизирачки влијанија како и политички и економски присилби од друга држава. Таквата состојба на безбедност, која исклучува било какви дестабилизирачки надворешни и внатрешни влијанија обезбедува слободен, автономен и непречен општествен развој се остварува со сестрано ангажирање на сите воени и невоени одбрамбени и заштитни сили и средства во зависност од стратегијата на националната безбедност на земјите членки на меѓународната заедница, ја подразбира интегралната безбедност.<sup>62</sup>

Интегралната безбедност означува состојба, дејност и систем со кој се овозможува целосна безбедност на државата од сите облици на закана и ризици, создавајќи целосна потпора на безбедност на сите нивоа и во сите содржини на животот на поединецот и општеството во целина.

Под **корпоративна безбедност** се подразбира заштитата на имотите на критичната информатичка инфраструктура преку дефинирањето на политиките, процедурите и практиките за менаџирањето на безбедноста во новото информатичко опкружување.<sup>63</sup> Таа се фокусира на: (1) заштитата на луѓето, зградите, информациите и имотите; (2) заштита на репутација и вредностите со примената на етичките стандарди; (3) партнерството на вработените со добавувачите и корисниците на услуги.

Од тука корпоративната безбедност подразбира заштита на капацитетите на критичната информатичка инфраструктура преку заштитата на нејзиниот информатички простор. Ако индивидуата е јадро на колективната безбедност, тогаш корпоративната е јадро на безбедноста на критичната информатичка инфраструктура. Во контекст на оваа безбедност вклучена е и **индустриската безбедност**. Како нова дисциплина индустриската безбедност може да се дефинира како заштита на имотите на

59 Тоновски Ѓ, Меѓународни односи, авторизирани предавања, Факултет за општествени науки, Скопје, 2004, стр. 260

60 Вукадиновиќ Р, Меѓународни политички односи, Барабат Загреб, 1998

61 A National Security Strategy for new century, The White House, December, 1999, p. 3

62 Дончев Ж. А, Современи безбедносни системи, Графос Куманово, 2007, стр. 59

63 Дончев Ж. А, Кризен менаџмент, Графос Куманово, 2007, стр. 28

индустриските капацитети од: (1) информатички напад од напаѓачите кои сакаат да ги оневозможат или манипулираат компјутерските системи и мрежи; (2) неавторизиран пристап од оние кои сакаат да добијат, да го прекинат, да го оштетат или оневозможат пристапот до вредносните информации; (3) физички напад;

**Информатичката безбедност** претставува процес кој постојано се менува и се базира на промените и опкружувањето на корпорацијата. Таа е кулминација на интеракцијата помеѓу луѓето процесите и технологијата.<sup>64</sup> За безбедноста се вели дека е процес, а не производ. Носечкиот столб на информатичката безбедност е безбедноста на комуникациите која подразбира дефинирање на грешките во пренесената информација, предизвикани од метежот кој се создал во комуникацискиот канал.

## 1.9 Новите концепти на меѓународната безбедност

Во науката за меѓународните односи се уште не постои единствен став за значењето на поимот безбедност. Воглавно согласност постои околу тоа дека се работи за сложен феномен со променлив карактер кој истовремено претставува систем и процес. Безбедноста во теоријата понекогаш се набљудува како статичка, а понекогаш како динاميшка категорија.

Современото поимање на безбедноста ги обврзува државите не само од воздржување од конфликти или кршење на принципите и нормите на меѓународното јавно право, туку и на активна соработка во сите области, од политичка, воена, преку економски и културни, до информативно и хуманитарна во најширока смисла на зборот. Поимот „безбедност“ во најширока смисла на зборот подразбира слобода од страв, закана и физичко насилство.

Меѓутоа безбедноста вклучува и морални, идеолошки и нормативни елементи, што придонесува за отежнато и прецизно дефинирање на безбедноста. Во прашање е општествено конституиран концепт кој стекнува специфично значење само во рамките на дадениот социјален концепт.<sup>65</sup>

Во повелбата на ООН, безбедноста се дефинира „како сложен и неделив поим“ кој содржи три компоненти: (1) одрекување од употребата на сила како средство за решавање на меѓусебните конфликти; (2) неделивост на светскиот мир и ангажирање на сите членки на меѓународната заедница во спречувањето на агресијата и воспоставување на светскиот мир, (3) почитување на одлуките на меѓународните авторитети, кои имаат надлежност да утврди повреда на мирот и да одлучи за мерките кои треба да се превземаат.<sup>66</sup> И покрај забраната за употреба на сила во Повелбата на ООН, освен во случај на самоодбрана и превземање колективна акција по одлука на Советот за безбедност, заканите и употребата на сила денес се честа појава на меѓународната сцена. Силата е забранета, но за жал не е трајно елиминирана.

Поради воведувањето на нови видови ризици во структурата на елементите кои влијаат на безбедноста, поимот безбедност и неговата дефиниција во меѓународните односи, во последните неколку години доживеа значајно проширување. Тоа посебно доаѓа до израз во документите на поголемите регионални организации како што се ЕУ, Советот на Европа, ОБСЕ и сл.

<sup>64</sup> Дончев Ж. А, Кризен менаџмент, Графос Куманово, 2007, стр. 32

<sup>65</sup> Аврамов Смиља, Креча Миленко, оп. цит., стр. 219

<sup>66</sup> Исто, види страна 220



Творците на единствената безбедноста стратегија на ЕУ осмислија нов одговор на заканите кои дотогаш не постоеле преку промовирање на концептот со кој линијата на одбраната треба да се помести далеку надвор од границите на ЕУ. Согласно ова концепцијата на ЕУ мора да биде способна да реагира на сите подрачја каде што тие закани ќе се појават и пред тие да прераснат во конфликт. ЕУ „мора да развие стратегиска култура која ја охрабрува навремената, брзата, а кога е неопходно и робусната интервенција“.<sup>67</sup>

Од горе наведеното неоспорно произлегува дека чувањето на безбедноста во светот и обезбедувањето на развојот зависи од ефикасноста на мултилатералниот систем зашто е потребно содејство на најзначјните глобални актери. Кон тоа мора да бидат прилагодени и меѓународните институции. „Сакаме меѓународните организации, аранжманите и договорите да бидат ефикасни во спротивставувањето на заканите по меѓународниот мир и безбедноста и поради тоа тие мора да бидат подготвени да делуваат како да се прекршени нивните правила“.<sup>68</sup>

Во однос на системот за колективна безбедност, воспоставен со Повелбата на ООН, може да се препознае и поинаков аспект на суштината на меѓународната безбедност, изразена преку мултилатерализмот кој заговара групна акција на поедини организации, наспроти колективизмот кои бара заедничка акција на сите членки.

Новиот концепт за безбедност постепено се проширува и кон тоа што на Запад се подразбира под поимот *human securitis*, кој пак подразбира индивидуална потреба за безбеден живот во сите негови природни и општествени димензии.<sup>69</sup>

Во прв план избива заштитата на основите потреби на поединецот, како што се: непречен пристап до вода за пиење и природна храна, енергетска и еколошка сигурност, слобода од економска експлоатација, заштита од арбитражно насилство на полицијата, заштита од криминални кланови или стопански монополи и сл.

Кон вака проектираниот диапазон за заштита на правата на поединецот во државата се надоврзуваат и облиците на заштита кои имаат пошироко меѓународно значење а тоа се: одбрана од загадувачите на природата, спречување од понатамошно ширење на озонските дупки, запирање на глобалното затоплување, намалување на масовната миграција на несаканите бегалци, оневозможување на поголема миграција на работници кон зоните со висок стандард и сл.

Ако сакаме безбедноста на меѓународната заедница да ја претставиме или изразиме врз основа на ваков голем број на параметри, една од дефинициите би била следната „безбедноста значи меѓусебно поврзување на државите, поврзување на хуманата димензија со економската и воено политичката и поврзување на многу различни актери, вклучувајќи ги државите учеснички, земјите партнери за соработка, партнерските меѓународни организации, граѓанското општество и невладините организации, медиумите, младите и корпоративниот сектор, чија

67 European Security Strategy, op. cit., p. 114

68 Исто,

69 Stephene Sachs, *The Changing Definition of Security*, International Relations, Merton College, Oxford, week5, Michaelmas Term, 2003, p. 6

меѓусебна соработка го одредува севкупниот амбиент во кој живеат“.<sup>70</sup>

Веројатно и овој поим на меѓународната безбедност и понатаму ќе биде прошируван и надградуван, во согласност со новите процеси и промени во меѓународните односи.

## 1.10 Дефинирање на поимот мир

*„Не постои пат кон мирот. Самиот мир е пат“.*

*Ганди*

Развојот за концептот за мир е поврзан со развојот за концептот за држава. Хауард (Haوارد) за појавата за концептот за мир вели дека по Вестфалскиот мировен договор тоа се периоди на мир кои ги заменуваат периоди на војна.<sup>71</sup>

Мирот е отсуство на војна и состојба помеѓу државите. Истражувањата на мирот и развојот на концептот за мир уште поексплицитно се поврзани со консеквенциите од Втората светска војна и студената војна. Концептот за мир во овој период се базира на елиминирање на насилството кое е последица на меѓународната војна и конфликти од висок степен. Ова е фаза на мировните студии наречена директно насилство. Натомошниот концептуален развој ги надополнува мировните студии со проширување на тежиштето на традиционалната закана произведена од спротивностите Исток /Запад со спротивностите Север /Југ. Со тоа концептот на мир го инкорпорираше феноменот на социјално и економско насилство којшто е вграден во меѓународниот систем. За потребите на овој труд претходно ги дефиниравме поимите кои во секојдневниот говор многу често се употребуваат. Заради големата експлоатација на овие термини кои имаат различно значење во областа на кризниот менаџмент, неопходно е да се дефинира и поимот мир. Една од поприфатливите дефиниции за **мир** е дефиницијата на Мак(Маск)<sup>72</sup> според која **мирот** е дефиниран како отсуство на војна, насилство или повеќе или помалку суспензија на насилни модели на ривалство помеѓу политичките единици. Според Галтунг (Galtung) традиционалното значење на мирот или „негативен мир“ е премногу тесно.

**Негативен мир** е она што најголем број од не специјалистите го подразбираат под мир, а тоа е отсуство на „директно насилство“.<sup>73</sup>

**Позитивен мир** значи отсуство на друг вид на насилство, структурно насилство, кое произлегува од структурните нееднакости во општествениот систем. Според Галтунг (Galtung) структурното насилство вклучува и „психолошко насилство“.

70 Report by OSCE Secretary General, Ambassador Marc Perrin de Brichbaunt, MC.DEL/11/07, 29.11.2007

71 Mack A, Objectives and Methods of Peace, Research in Woodhouse T; Peacemaking in Troubled World, BERG 1991, p.91

72 Howard Sir Michael, The Concept of Peace, Encounter, December, 1983, p. 61

73 Георгиева Л, Гоцевски Т, Ортаковски В, Мировните истражувања и конфликтот, разрешување и трансформација на конфликтите, Македонска ризница, Куманово, 1999, стр. 322

понекогаш кон состојбата на ова насилство треба да се однесуваме како кон социјална неправда.<sup>74</sup>

Според Мак, мирот може да егзистира само во услови кога позитивниот мир е достигнат. Според Галтунг, „позитивниот мир“ е постигнат кога пречката помеѓу човечките потенцијали и меѓу она што човекот навистина го остварува е премостена, големината на препреката е мерка за нивото на насилство. Од тука произлегува дека насилството го определуваат: природата, личноста, индивидуалноста, социјалниот живот, различноста на културата и дистингијата на временската рамка. Понатаму мирот може да се сретне како:<sup>75</sup>

- **Нестабилен мир**—подразбира општо високо ниво на напнатост и сомневање меѓу страните. Страните взаемно се сметаат за непријатели и ги подготвуваат вооружените сили за одвраќање на другата страна. Во случајов станува збор за т.н. негативен мир.
- **Стабилен мир**—претставува претпазливо комуницирање и ограничена соработка при постигнување на взаемен интерес. Постојат разлики во вредностите или целите, но спорот начелно се одвива на ненасилен, помалку или повеќе предвидлив начин. При тоа изгледите за конфронтација или војна се мали.<sup>76</sup>
- **Траен мир**—претставува високо ниво на соработка вклучително и воен сојуз против заеднички закани. Преовладува т.н. „позитивен мир“. Споровите се решаваат на мирољубив, институционализиран начин и не постои можност за конфликт.
- **Творење на мирот** – вклучува употреба на различни методи за одвраќање, спречување или завршување на насилниот конфликт меѓу страните. Примарно претставува дипломатска акција, во која страните во конфликтот ги рedefинираат своите цели, за да тие станат взаемно прифатливи.
- **Зачувување на мирот** – напори за контролирање и запирање на вооружениот конфликт, обид да се зачува прекилот на огнот и да се засили политичкото решавање меѓу страните. Примарно претставува воена акција која е насочена кон однесувањето на конфликтот и ги контролира физичките акции на завојуваните страни.
- **Градење на мирот** – претставува реконструирање и поддршка на политичката и социо економската инфраструктура, за да се олесни спогодувањето и нормализирањето на односите меѓу страните на конфликтот. Тој пред се е насочен кон ставовите во конфликтот и е примарно социјална акција, која воглавно се состои од политички и економски активности.
- **Наметнување на мирот**-претставува употреба на вооружена сила според Повелбата на ООН, за запирање на насилниот конфликт.
- **Превентивна дипломатија**-се применува кога односот меѓу страните во конфликтот се менува од статус на стабилен мир кон нестабилен мир. Целта е да се спречи прераснување на постојниот спор во конфронтација.

74 Galtung J, Violence, Peace and Peace research, Journal of Peace Research, Vol. 16, No. 3, 1969, p. 171

75 Георгиева Л, Гоцевски Т, Ортаковски В, Мировните истражувања и конфликтот, разрешување и трансформација на конфликтите, Македонска ризница, Куманово, 1999, стр. 322

76 Ортаковски В, Гоцевски Т, Георгиева Л, Појмовно определување и дефинирање на конфликтите, разрешување и трансформација на конфликтите, Македонска ризница, Куманово, 1999 стр. 191-195

### 1.10.1 Компоненти на мирот

Мирот се состои од низа компоненти, кои на различен начин и во различна мерка придонесуваат кон неговата стабилност, трајност и распространетост. Тие во исто време се од внатрешен и од меѓународен карактер, производ на објективни околности и субјективно дејствување, средство и цел, проект и постигнување, утопија и стварност. Мирот не е само визија која тежнее туку тоа е и начин на кој таа визија се остварува и средствата кои во таа цел се користат. Или, како би рекол Ганди: „Не постои пат кон мирот. Самиот мир е пат“.<sup>77</sup>

За потребите на овој труд релевантно е проучување на мирот во меѓународен контекст, а пред се како глобална состојба и процес во кој државите и општествата мултилатерално или билатерално врз основа на општо прифатени правила, на меѓусебно пријателски начин, ги усогласуваат своите интереси, ги надминуваат разликите и без примена на сила ги решаваат споровите, со што се елиминира опасноста од нова светска војна и можност за катаклизма на човештвото. Помеѓу многубројните компоненти на мирот, пред се се истакнуваат компонентите од воен, политички, економски и општествен карактер. Тие компоненти во секојдневниот живот тешко се раздвојуваат затоа што нивното единство дава полна содржина и смисла на тоа што се нарекува мир во светот. **Воена компонента** – во основа ја сочинуваат: ограничување на развојот на оружјето; разоружувањето; забрана за производство на оружје за масовно уништување; оневозможување на илегалната трговија; сузбивање на меѓународниот тероризам. **Политичка компонента** - ја сочинуваат: пријателската соработка помеѓу државите; вистинско а не декларативно негување на коегзистенцијата и поттикнување на рамноправноста на државите; мирно решавање на споровите; развивање на културата и етиката на мирот; почитување на меѓународното право и секојдневната пракса во конкретни ситуации; заедничко креирање на претпоставки за намалување на ризикот по мирот во светот; универзално, солидарно и правично отстранување на сите причини за потенцијални конфликти помеѓу државите и сл.

**Економска компонента** ја сочинуваат: поттикнување и помагање на развојот на најмалку развиените држави; рамнотежа на диспропорциите на државите извознички на сировини и државите извознички на индустриски производи; искоренување на гладот и епидемијата од заразни болести; давање бесповратна развојна помош на сиромашните држави (континенти); давање на економска и финансиска помош на сиромашните држави;

**Општествена компонента** ја сочинуваат: стабилни државни институции; општествена контрола и менливост на власта; почитување на законите; постигнување и унапредување на човековите права и граѓанските слободи; развивање на систем на одговорно владеење; вложување во образованието на младите и создавање услови за нивно вработување; солидарност и грижа за старите, изнемоштените и хендикепираните лица; толерирање на разликите во определувањето, афинитетите и склоностите на поединците и т.н.

Односите помеѓу наведените компоненти, како и другите, во процесот на градење, зачувување и зајакнување на мирот непрекинато се менува и варира, како и степенот на влијанието на поедините елементи на зачувувањето на мирот.

Горе наведениот редослед на компонентите на мирот е детерминиран од фактот

<sup>77</sup> Ghandan Way, Peace, non Violence and Empowerment, prepared by Indian National Congress, Gandhi Sonia, Sharma Anand, Academic foundation of India (eds), New Delhi, 2007, p. 48

дека воените конфликти се антипод на мирот или како вели Гроциус (Grotius) со оглед на тоа дека мирот и неговата спротивност војната претставуваат интеракција, сосема е логично и историски оправдано да мировните стратегии се обидат да влијаат на врската помеѓу војната и мирот. Постојат два обиди во таа насока: меѓународното право и концептот на интернационалните организации.<sup>78</sup>

**Меѓународното право и меѓународните организации** истовремено ја конституираат платформата врз која мирот се гради и рамката во која се креира и води мировна политика на државите, ги обликуваат и применуваат механизмите за зацврстување на мирот и надминување на ситуациите на загрозеност на мирот, ги препишуваат забраните и ограничувањата за зачувување на мирот и спроведуваат санкции над прекршителите на мировното право. Со други зборови мирот не може да се оствари сам по себе врз основа на своите вредносни позиции туку со залагањето и организирањето на меѓународната заедница.<sup>79</sup>

Ако го прафразираме Гроциус може да се каже дека светскиот мир има нормативна и институционална страна. **Првата** ја сочинуваат целината на меѓународните правни норми. Правата и обврските како и процесите и односите на мирот се уредени со меѓународни конвенции спогодби, обичаите, правните норми кои ги прифатиле цивилизираните народи како и оформените ставови на меѓународниот суд на правдата и учењата на истакнати теоретичари на правото како и некои резолуции на ООН.

Се смета дека Хуго Гроциус ги поставил основите на мировното право уште во далечната 1625 година во неговото дело „Три книги за правото на војната и мирот“.<sup>80</sup> **Втората**, институционална страна на светскиот мир ја сочинува системот на меѓународни организации, почнувајќи од тие со универзален преку регионален до тие со субрегионален карактер. Сите тие во своите основни документи заговараат мир помеѓу народите и државите како највисока вредност и основна цел на нивното постоење.

78 Srednjovekovni i renesansi filozofi o ratu, Svetovni i duhovni mac, Beograd, 2001, str. 48

79 Rakic Branko, Ostvarivanje mira preko medjunarodnog organizovanja i integrisanje drzava, Pravni fakultet, Beograd, 2009, str. 7 i 9

80 Grotius Hugo, The Rights of War and Peace, in Three Books: Wherein are Explained, The Law of Nature and Nations, and The Principal Points relating to Governement, reprinted by The Lawbook Exchange, Jean Barbeyrac (eds), London , 2004

# Глава 2

## 2.1 Дипломатија

Постоењето на дипломатија меѓу државите или владите датира од постаро време. Постојат докази дека дипломатијата постоела уште од две и пол илјади години пред нашата ера.<sup>81</sup>

Одредувањето на поимот дипломатија претставува сложена задача. Сложеноста произлегува од фактот дека дипломатијата во извесна смисла е одредена и дефинирана уште во античко време. Меѓутоа јасно е дека дипломатијата не може да се дефинира на исти начин сега и во далечното минато. Низ вековите таа се покажала дека е стабилизирачка активност во потрага по мирољубиви односи на размена меѓу државите и новите учесници во глобализираните односи. Денес поради се поголемиот број на учесници во меѓународните односи како што се државите, меѓународните организации, НВО, транснационални компании, регионални организации и т.н, фокусот на традиционалната дипломатија се проширува. Практицирањето на дипломатијата е споделено помеѓу многу поголем број на партнери отколку порано. Приоритетите на денешното време олицетворени во одржувањето на мирот, сеопфатната безбедност, унапредување на човековите слободи и права, демократијата, спречувањето на меѓународниот тероризам, криминалот и корупцијата може да водат кон ренесанса на дипломатијата. Преку својата флексибилност и адаптивност, дипломатијата може да се претвори во универзално добро на 21 век.

### 2.1.1 Значење на терминот дипломатија

Етимолошки зборот „дипломатија“ потекнува од грчкиот збор *diplōma* кој дословно значи „двојно превиткан акт издаден од суверенот“. Во стара Грција зборот *diplōma* означувал исправа како доказ за завршени студии, карактеристично дупло превиткана. Во време на Римската империја зборот *diplōma* означува официјални патни документи, како што се патната исправа и пропусници за империјални патишта.

Подоцна со зборот *diplōma* се означувале и службени документи (повелби, договори, спогодби и друго) кои на крајот на преговорите помеѓу претставниците на владите на две држави едната страна ги предава на другата, на свечен начин како знак на успешно завршени меѓудржавни работи. Се смета дека придавката „дипломатски“ (*diplomatic, diplomatique*) прв ја употребил германскиот филозоф и дипломат Лајбниц.<sup>82</sup> Терминот „дипломатија“ (*diplomacy*) прв го употребил ирскиот државник и филозоф Едмунд Бурке (*Edmund Burke*) во 1796 година. Посебните активности како што се собирањето на информации, објаснувањето на намерите и придобивање на симпатиите ја нарекол со заедничко име „дипломатија“. Францускиот кардинал Ришелје (*Richelle*)

81 Од овој период постои документиран примерок од писмо во конформ ракопис на плочка, кое било испратено од Кралството Ебла до Кралството Хамази (денешен Северен Иран). Писмото било носено со гласник кој направил кружно патување од околу 2000 километри. Ова писмо е доказ за некои важни карактеристики на дипломатијата: успешни односи меѓу две оддалечени кралства – независни суверени ентитети, користење емисар за пренесување писмо на голема оддалеченост, конвенционална форма на обраќање, смисла за традиционално пријателство и братство и т.н.

82 Gottfried Wilhelm von Leibniz, 1646 – 1716, *Codex iuris gentium diplomaticus*, Hanover, 1693

таквите активности дотогаш најчесто ги нарекувал „преговарање“ или „континуирано преговарање“.<sup>83</sup>

Со зборовите „дипломатија“ и „дипломатски“ се дефинира уметноста на преговарањето, а не надворешната политика и меѓународното право.<sup>84</sup>

Своето официјално тело поврзано со странското претставништво (легација) во 1700 година Франција го нарече дипломатски кор (corps diplomatique). Тој збор подоцна од Франција се прошири и кон другите европски и вон европски јазици.

### 2.1.2 Поим на дипломатија

Во политиката и правната теорија не постои општо прифатена дефиниција за дипломатијата. Наместо една во научната и стручната литература присутни се бројни дефиниции за дипломатијата во потесна и во поширока смисла кои се обидуваат што поцелосно да ја изразат смислата и целокупната сложеност на нејзината природа.

Од аспект на функциите на државата дипломатијата се однесува на нејзиното надворешно претставување, а во поглед на надлежностите на органите за водење на меѓународна соработка ги опфаќа активностите на шефот на државата, премиерот, министерот и парламентот. Со терминот дипломатија понекогаш се означува надворешната политика на некоја држава, а има и толкување дека дипломатијата е наука или вештина која ги обединува гореспомнатите содржини и активности во доменот на надворешно политичките односи на државата. Дефиницијата на овој поим се разликува во зависност од улогата на дипломатијата и контекстот во кои се набљудува, но на сите дефиниции заедничко им е навлегувањето во меѓународните односи и надворешната политика.

На пример „дипломатијата“ претставува *grosso modo* превземајќи го водењето на надворешната политика на една или повеќе држави<sup>85</sup>, „основната смисла на дипломатијата е адвокатурата, односно една од повеќето форми на убедување“<sup>86</sup>, „дипломатијата пред се претставува облик на државно делување насочен кон односите со другите држави и меѓународните учесници“<sup>87</sup>, „дипломатијата е поврзана со менаџментот на односите помеѓу државите и помеѓу државите и другите актери, а се однесува на советување, обликување и спроведување на надворешната политика“<sup>88</sup>, „надворешно политичката дејност на државата во однос на другите субјекти на меѓународното право и меѓународните односи и од државите формирани меѓународни организации“<sup>89</sup>, „дипломатијата е водење на меѓународни односи повеќе со преговори отколку со сила, пропаганда или применување на правото“.<sup>90</sup>

Ханс Моргентау (Hans Morgentau), еден од основоположниците на науката за меѓународните односи, сметаше дека дипломатијата претставува „формулирање и спроведување на надворешната политика“.<sup>91</sup>

Дипломатијата може да се дефинира и како систематизиран збир на знаења,

83 G. R. Beridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Third Edition, Palgrave, London, New York, 2005, p.1

84 Harold Nicolson, *The Evolution of Diplomacy*, Cliver Books, New York, N.Y., 1962, p. 10

85 Jankovic Branimir, *Diplomatija-savremeni sistem*, Naučna knjiga, Beograd, 1990, str. 19

86 Hamilton K, Langhorne R, *The Practice of Diplomacy*, London, Routledge, 1995, p. 12

87 Nik Stanko, *Diplomatski leksikon*, Barbat, Zagreb, 1999, str. 41

88 Barston R. P, *Modern Diplomacy*, Publisher, Longman Pub Group, London, 2006, p. 31

89 Mitic Miodrag, *Diplomatija, Zavod za udzbenike i nastavna sredstva*, Beograd, 1999, str.5

90 Berridge G. R, *Dictionary of Diplomacy*, 2nd edition, Palgrave-Macmillan: Basingstoke and New York, 2003, p.14

91 Цитирано според: Berkovic Svetlan, *Diplomacija i diplomatska profesija*, Denona, Zagreb, 2006, str. 13

талентираност, способност и умешност во водењето на разговорите и преговорите за прашања на надворешната политика, субјектите на меѓународното право како насочена активност во развивањето на меѓународните односи.<sup>92</sup>

Дипломатијата одсекогаш била важно политичко средство за заштита на националните интереси на секоја држава, метод за градење на мостови помеѓу државите и народите со тенденција евентуалните спорови и проблеми настанати во односите и помеѓу нив и во меѓународната заедница да ги решат на мирен и цивилизиран начин, да се избегнат конфликтите и да се спречи војната, секој конфликт да се реши по пат на дипломатски разговори и преговори. Меѓутоа дипломатијата никогаш не била семоќна нити пак нејзините решенија биле секогаш праведни.

При утврдување на поимот дипломатија како водечка дефиниција треба да ни послужи дефиницијата на Харолд Николсон (Harold Nicolson) според која: дипломатијата е управување со меѓународните односи преку преговарање, тие односи се регулираат со амбасадори и пратеници и под дипломатија ја подразбираме вештината и работата на дипломатите.<sup>93</sup> На таков начин се разграничува нејзиното значење како од надворешната политика така и од меѓународното право. В. А. Зорин дипломатијата ја дефинира како „активност на органите на надворешната политика и функционерите на државата одговорни за претставување на државата во светот, реализирање на задачите од надворешната политика и заштита на нејзините права и интереси по пат на преговори и други мировни средства кои се користат во интерес на владеачката класа“.<sup>94</sup>

За правилно одредување на терминот дипломатија треба да се разреши конфузијата помеѓу поимите „дипломатија“ и „надворешна политика“. Разликата помеѓу дипломатијата и надворешната политика е видлива кај инструментите на формулирање на содржината и извршување на политиката.<sup>95</sup> Суштински гледано дипломатијата е метод за артикулирање на надворешната политика, односно инструмент за имплементирање на надворешната политика. Меѓународните односи пак ја анализираат надворешната политика, односно ги обработуваат односите помеѓу државите. Дипломатијата првенствено се занимава со воспоставување на рамка за одвивање на меѓународните односи и е посредник која во исто време е неопходен услов и поттикнувач на меѓународната политика. Надворешната политика се занимава со содржината, целите и предметот на односите на една држава со други држави и со меѓународни актери.

Дипломатијата претставува еден вид на уметност и вештина за комуницирање и размена, односно конверзација помеѓу државите. Имајќи го во предвид горе наведеното Рајмонд Арон (Raymond Aron) смета дека дипломатијата е „уметност на убедување“ и при тоа направил разлика со „уметност на принудување“, бидејќи не е исклучена и можноста од „дипломатија на принуда“ со употреба на политички или економски притисок. Може да заклучиме дека постојат повеќе дефиниции за поимот дипломатија. Често пати дипломатијата била дефинирана како преговарање меѓутоа на тој начин премногу се стеснува перцепцијата за вистинското значење на дипломатијата. Несомнено преговарањето е најзначајна функција на дипломатијата и претставува нејзино јадро, но тоа не е доволно за дефинирање на истата. Професор Ортаковски дипломатијата ја

92 Harold Nicolson, *The Evolution of Diplomacy*, Cillier Books, New York, N.Y., 1962, p. 10

93 Наведено според Harold Nicolson, *Diplomacy*, Oxford University Press, London, 1950, p. 15

94 Зечевиќ М, *Војна дипломатија*, Војноиздавачки и новински центар–Београд, 1990, стр. 14

95 Болевски В, *Дипломатијата и меѓународното право во глобалните односи*, Просветно дело АД Скопје, Скопје, 2009, стр. 21



дефинира во потесна и поширока смисла.

### 2.1.3 Дипломатија во поширока смисла

Дипломатијата во поширока смисла може да се дефинира како „водење на меѓународните односи со мирољубиви средства“.<sup>96</sup> Современите меѓународни односи не се само односи помеѓу суверените држави туку и односи кои ги вклучуваат меѓународните у наднационалните организации, како и другите меѓународни актери. Последниве години улогата на невладините тела има значајно влијание во водењето на меѓународните односи. Дипломатијата во поширока смисла ги опфаќа не само активностите на дипломатските претставници, акредитирани во друга земја, туку и активностите на внатрешните органи на кои им е доверена надлежност од областа на надворешната политика. Дипломатијата претставува инструмент на политиката. Нејзина цел е унапредувањето на националните интереси со мирољубиви средства, реализирање на одредени политички интереси на меѓународен план. Дипломатските активности се вршат во рамките на меѓународното право чија основна функција е да се овозможи мирољубивата коегзистенција на државите. Според Аврамов – Креча „под дипломатија во широка смисла“ се подразбира науката за надворешните работи на државата.<sup>97</sup>

### 2.1.4 Дипломатија во потесна смисла

Дипломатијата во потесна смисла означува водење на меѓународните односи од официјалните претставници на државите<sup>98</sup> на меѓународните организации и на другите меѓународни актери. Уште потесна е дефиницијата на дипломатијата како водење на односи помеѓу суверените држави од членовите на нивните служби во странство.<sup>99</sup> Според Аврамов – Креча дипломатијата во потесна смисла претставува наука и вештина на застапување на државите и преговарање помеѓу субјектите на меѓународното право.<sup>100</sup> Од ваквиот приод во дефинирањето на поимот дипломатија во поширока и во потесна смисла може да издвојат три основни елементи: (1) тој ја опфаќа целокупната државна структура која служи за претставување на една држава во светот и испред другите држави, како и за одржување официјални односи со други земји и меѓународни организации (Министерство за надворешни работи и дипломатско конзуларните претставништва); (2) Тој опфаќа сложен комплекс на научно изучување, теориско и аналитичко истражување на меѓународните односи и меѓународното право; (3) Тој ги опфаќа способноста, умеенето и вештината на софистицираното преговарање и комуникација во меѓународните односи кое води до решавање на конфликтните ситуации по мирен пат и усогласување на дивергентните интереси на општо прифатен начин.

96 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 2-3

97 Аврамов Смиља, Креча Миленко, Меѓународно јавно право, Савремена администрација Београд, 2003, стр. 147

98 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 2-3

99 Исто,

100 Аврамов Смиља, Креча Миленко, Меѓународно јавно право, Савремена Администрација, Београд 2003, стр. 147

## 2.2 Периоди во развојот на дипломатијата

Најчесто прашањата за периодизација на развојот на дипломатијата се поврзани со конвенции или пак слободно одбрани појдовни критериуми во тој поглед. Во зависност од тоа можни се потесни или пошироки повеќе или помалку детализирани периодизации, пред се кога специфичностите на некои историски или општествен момент тоа го бараат. Периодот до XV век, кога не постоеле постојани дипломатски претствништва на државите се смета за **дипломатија на старото време**. Периодот од XV век наваму, кога почна создавањето на големите држави во Западна Европа и кога започна отварањето на постојаните дипломатски претствништва на државите се смета за дипломатија на модерното време. Меѓутоа развојот на **дипломатијата во модерното време** од XV век до денес го одбележуваат значителни еволутивни промени во самата природа на дипломатските односи и формата на нивното организирање. Најголеми промени во тој поглед донесе Версајската мировна конференција 1919 година. Дипломатијата на модерното време пред Версајската мировна конференција се одликуваше со постоење на постојана билатерална дипломатија. На Версајската мировна конференција е создадена постојаната мултилатерална дипломатија (формирано Друштво на народите). Поаѓајќи од самата природа на дипломатските односи и формите на неговото институционално организирање како основен критериум во овој труд развојот на дипломатијата ќе се прикаже и анализира низ три основни историски периоди:

Во првиот период (несразмерно подолг) до XV век дипломатските мисии имале привремен и повремен карактер, затоа дипломатијата до XV век се нарекува **повремена** или **ad hoc дипломатија**. Исто така се нарекува и стара дипломатија (old diplomacy).

Во вториот период од развојот на дипломатијата (од XV век до Версајската мировна конференција 1919 година) настанува постојаната билатерална дипломатија. Во односите помеѓу суверените и независни држави се воспоставува институтот постојана дипломатска мисија. Првите амбасади се отворени во XVI век, меѓутоа до крајот на XVIII век се уште не беа доминатна појава во меѓународните односи. Првото Министерство за надворешни работи формирано е 1626 година од страна на францускиот државник и познат Министер Луј XIII (Louis XIII, 1601 – 1643) и познатиот дипломат Ришеље Арманд (Richelieu Armand Jean du Plessis, 1558-1642), а ја унапредил неговиот наследник, познатиот министер Луј XIV, Мазарен Mazaren (Jules Mazarin, 1602-1661). Ришеље за прв пат ја промовира дипломатијата како „континуиран процес“ наспроти дотогашниот концепт на дипломатијата како ад хок операција. Во својот политички тестамент<sup>101</sup> тој го развива принципот дека „дипломатијата треба да има за цел создавање солидни и трајни односи, а не случајни или во моментот поволни спогодби“. Исто така истакнува дека „интересот на државата е примарен и непроменлив“ и дека е над сентименталните идеолошки или доктринарни предрасуди или наклонетост. Тој тврди дека „ниедна политика не може да успее ако не ги застапува државните ставови“. Ако Николо Макиавели се смета за прв застапувач на примарноста на националниот интерес, Ришеље е еден од најпознатите промотори на доктрината *raison d'état* –дека моралните норми, можат да бидат игнорирани од страна на Владините органи кога е во прашање

101 Кардиналот Ришеље (1585-1642) беше прв министер на францускиот крал Луј XIII од 1624 година па се до својата смрт, нешто пред крајот на 30-годишната војна. Политичкиот тестамент тој го напишал кратко пред својата смрт, за лично користење од страна на Луј XIII. Ова дело, во кое е кондензирано изложена неговата политичка и дипломатска мудрост, е објавено во 1688 година.

безбедноста на државата.<sup>102</sup> Тој прв го воведо системот на домашна пропаганда како напредок на дипломатската метода и го востанови „принципот дека најважна компонента на една сериозна дипломатија е извесноста“.

Во овој контекст вреди да се спомене придонесот на Хуго Гроциус, познат научник и правник но и политичар и дипломат.<sup>103</sup> Тој во 1618 година станува жртва на внатрешната теолошка контроверза во врска реформираната државна црква во Холандија. Неговото најпознатото дело е „Три книги за правото на војната и мирот“ (The Jure Belli ac Pacis Libri Tres) со кое изврши големо влијание кон развојот на меѓународното право, за теоријата на праведната војна, како и за поимот на меѓународна заедница. Во периодот 1634 -1644 тој е на позицијата амбасадор на Шведска во Париз.

Придонесот на Хуго Гроциус за општата теорија на дипломатијата бил изразен преку 4 важни принципи:<sup>104</sup>

1. За време на актуелен религиозен конфликт, воопшто „нема смисла што католиците и протестантите настојуваат да ги наметнат своите посебни догми едни на други“.
2. И покрај сите доктринарни непријателства и национални амбиции „постои Закон на природата кој произлегува од совеста и разумот на човештвото“. Човештвото треба го признае и прифати законот на природата како начин за спречување на меѓународната анархија.
3. „Без општо прифаќање на Законот на природата, теоријата за рамнотежа на силите би се покажала како опасен принцип“. Вистинска рамнотежа ќе се обезбеди ако владателите на светот разберат дека постојат определени принципи поинакви од државната корист.
4. Гроциус прв предложи да биде основана „посебна институција преку која Законот на природата би бил применет и спроведен“. Тој се носеше со идејата дека христијанските сили треба да создадат „некој орган, во кој нивните спорови можат да се решат со пресуда на непристрасни арбитри“. Тој беше идеалист, за разлика од неговиот современик кардиналот Ришелје кој беше пред се реалист и на тој начин успеа да воведо некои реформи во теоријата и практиката на дипломатската метода.

После Франција која во тоа време даваше тон на дипломатските работи и го промовираше угледот на дипломатската професија, и другите европски држави започнаа да формираат сопствени министерства за надворешни работи. Историска пресвртница во развојот на дипломатијата и начинот на водење на надворешната политика во меѓународните односи донесе Вестфалскиот мир, склучен на 24 Октомври 1648 година. Освен институционализацијата, на постојаната билатерална дипломатија за Европскиот систем на меѓународните односи после Вестафалскиот мир карактеристично беше и

102 Доктрината на националниот интерес го застапува ставот дека владите можат да прават се – да ги кршат ветувањата, да наредуваат убиства или да создаваат сојузи со еретиците, ако сметаат дека таквите акции се неопходни да ја сочуваат државата.

103 Хуго Гроциус (1583-1645) роден во Холандија. Тој бил „чудо од дете“ кое уште од најраната возраст ги пишувало латинските хексаметри со извонредна јасност и прецизност. На петнаест години тој бил мошне млад дипломат во амбасадата на Франција. На дваесет годишна возраст бил назначен за официјален државен историограф. Во 1613 година бил во дипломатска мисија во Англија.

104 За дипломатското право тој посветил еден дел во Глава 18 од Втората книга насловена со „Правото на легацијата“

„одржувањето на помалку хаотични мултилатерални конференции со цел постигнување на мировни спогодби. Сепак мултилатералната дипломатија не започна да се манифестира во својот модерен вид се до почетокот на XIX век, поточно до периодот на завршување на војните со Наполеон“.<sup>105</sup> Настанокот на мултилатералната дипломатија „во својот модерен вид“ обично се поврзува со XIX век со актот на Светиот сојуз (Holy Alliance Treaty) кои на 26 Септември 1815 година во Париз го потпишале тогашните европски сили, Русија, Прусија и Австрија познат уште како **Света Алијанса** кон кој подоцна пристапија Франција и Велика Британија. Меѓутоа зачетоци на мултилатералната дипломатија се сретнуваат и во пораните историски периоди.

Таа била важна во дипломатските активности помеѓу сојузниците во древна Индија..., па дури и во дипломатијата надвор од Грчко–Персискиот сојуз 4 века пред нашата ера ...еден од најкарактеристичните примери претставува мировниот конгрес во Сарду (денешна Турција) 387-386 година пред нашата ера. За мултилатералната дипломатија на XIX век може да се каже дека по својот карактер била периодична, повремена, се применувала по потреба, не се остварувала низ трајни и цврсти институционални форми на манифестирање па оттука и се нарекува повремена мултилатерална дипломатија. Постојаната билатерална дипломатија заедно со **поврементата мултилатерална дипломатија** може да се нарече **класична дипломатија** (Classical Diplomacy) или дипломатија на транзиција од стара до нова дипломатија.<sup>106</sup> Третиот период во развојот на дипломатијата започнува со Версајската мировна конференција 1919 година со која е завршена Првата светска војна, и на која е формирано Друштвото на народите (Лига на народите) што претставува прва меѓународна организација од универзален тип со седиште во Женева со основна цел одржување на светскиот мир. Тоа е почеток на институционализацијата на постојаната мултилатерална дипломатија. Се смета дека во овој правец најголем личен придонес има тогашниот американски претседател Вудро Вилсон (Thomas Woodrow Wilson). После Версајската мировна конференција, мултилатералната дипломатија добива свој постојан, институционален облик на политичко и организационо изразување. Освен амбасадите отворени во другите суверени држави, владите започнаа и со отварање на своите први постојани дипломатски претставништва при Друштвото на народите. Прво вакво претставништво отворила Полска во 1920 година, што во дипломатската историја се смета како почеток на работата на постојаните мисии при меѓународните организации. Постојаната мултилатерална дипломатија својот полн развој го достигнува по Втората светска војна. Со крајот на војната наместо Друштвото на народите кое престана да функционира со започнување на војната на неговите темели формирани се ОН, а потоа и бројни други меѓународни и меѓудржавни организации. Советот за безбедност на ОН, Генералното Собрание и другите органи и организации на ОН станаа центар на глобалниот дипломатски мултилатерализам. Меѓународните организации во системот на ОН и надвор од него станаа „центри за соработка на државите на нови основи“. Дипломатијата поприма нови димензии, ја збогатува содржината и облиците на својата работа“.<sup>107</sup> Дипломатијата после Версајската мировна конференција до денешен ден кога постојаната билатерална дипломатија и постојаната мултилатерална дипломатија станаа две страни на една медала, се нарекува модерна (современа) дипломатија

105 Dz. R. Beridz, *Diplomatija teorija i praksa*, Filip Visnjic, Beograd, 2008, str. 218

106 Harold Nicolson, *Transition from the Old to New Diplomacy*, pp. 99-125

107 Smilja Avramov, Milenko Kreca, *Medjunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2003, str. 162

(Modern Diplomacy), се нарекува уште и нова дипломатија (New Diplomacy), термин кој не е така нов по својата примена, нити е толку прецизен по својата дефиниција.<sup>108</sup> Современата мултилатерална дипломатија која на дневна основа ја практикуваат бројни меѓународни организации и форуми во ситемот на ООН и надвор од него со цел успешно разрешување на тековни и долгорочни политички, економски, еколошки, социјални и други проблеми заеднички за цел свет за сите држави и народи во него се нарекува и **глобална дипломатија** (Global Diplomacy) или **мега – дипломатија** (Mega –Diplomacy).

### 2.3 Карактеристики на старата дипломатија

Историјата на дипломатијата е долга колку и историјата на човештвото, колку и историјата на општествата и државите, правото и политиката. Дипломатијата како меѓународно правен институт и надворешно политичка пракса, разбрана во современа смисла на зборот, со дипломатите и дипломатските мисии се појавува со воспоставувањето на првите државни творби и воспоставување на односите помеѓу нивните држави. Кон крајот на XVIII век најголемиот број европски држави имаа специјализирани оддели и министерства за водење на надворешната политика. Виенскиот конгрес (1814/1815) донесе можност за ревизија и регулирање на востановената дипломатска пракса. Годишните потоа до започнување на Првата светска војна, се разви систем на комуницирање единствен во историјата на дипломатијата. Таквиот начин во водењето на меѓународната политика со акумулирање на неговите карактеристични елементи се нарекува стара дипломатија.<sup>109</sup> Во историјата на новиот век Европа беше главниот континент на кој се развиваа дипломатските односи, што претставува и прва карактеристика на „старата дипломатија“.<sup>110</sup> Дипломатските центри се наоѓале во неколку Европски престолнини.

Другите делови на светот заостанувале во овој правец додека делови од Азија и Африка биле од значење воглавно како империјални зони на тогашните големи сили. Заради својата географска положба и согласно Монровата доктрина, Америка беше изолирана се до 1897 година. Монровата доктрина во 1823 година ја прокламира политиката дека САД на идните акции на европските земји за колонизирање или мешање во работите на државите од Северна и Јужна Америка ќе гледаат како на акт на агресија и може да интервенираат.<sup>111</sup> Во американската надворешна политика дојде до промена во 1904 година кога американскиот претседател Теодор Рузвелт (Theodore Roosevelt), како природна последица на Монровата доктрина го истакна правото на САД да интервенираат во работите на американските држави кога има закани за безбедноста

108 The practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration, Routledge, London/New York, 1995, p.137

109 „Старата дипломатија“ е во основа европски дипломатски систем кој се применува во столетието меѓу Конгресот во Виена и Првата светска војна, заснован претежно на тајни преговори водени од страна на професионални дипломати кои престојуваат во постојани дипломатски претставништва. „Новата дипломатија“ започнува од 1919 година, кога со исходот од Првата светска војна беше срушен дотогашниот систем на меѓународни односи и преку формирањето на Лигата на народите широко започна да се применува методот на конференциска мисија.

110 Поопширно за „старата дипломатија“ види во: Keith Hamilton and Richard Langhorne, The practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration, London and New York, 1995, p. 89-135, Harold Nicolson, The Evolution of Diplomatic Method, London, 1954, p. 72-93

111 Американскиот претседател Џејмс Монро (James Monroe) во два мандати: 1817-1825 година ја објави таа доктрина во своето седмо годишно обраќање на Конгресот на 2 декември 1823 година со која на долг рок беше дефинирана надворешната политика на САД.

и интересите на САД.<sup>112</sup> Во овој период кои се карактеризира со чести војни, ниедната не се сметала за поголема доколку во неа не биле вклучени макар една од петте големи европски сили. **Втора** карактеристика на старата дипломатија е дека таа по правило се водела помеѓу големите и малите сили чии дипломатски активности биле водени во правец на регулирање на нивните важни интереси. Малите и средните држави за нив биле интересни заради стратегиската положба, местото во рамнотежата на силите или заради суровинските извори. Тие најчесто биле приморани да се наклонат меѓу тогашните големи дипломатски партнери кои биле побогати и имале повеќе оружје. Заради ефектот што го имале врз односите малите земји повремено доаѓале во фокусот на дипломатските интереси. При решавањето на крупните меѓународните прашања, на меѓународните конференции и конгреси консултациите се вршеле во рамките на големите сили.<sup>113</sup> Со дипломатските методи, спорните случаи ретко се решавале јавно, туку тоа се правело во ресорите за надворешни работи или во дипломатските кулуари. На пример германскиот канцелар Бизмарк на Берлинскиот конгрес во 1878 година ги одлагал седниците кога меѓу големите сили имало несогласување.

**Третата** карактеристика на старата дипломатија може да се извлече од втората а тоа е принципот на интервенција на големите сили, Големите сили имале општа одговорност за контролата на однесувањето на малите земји и за зачувување на мирот помеѓу нив. Последниот пример за акција на старата дипломатија меѓу малите земји беше Лондонската конференција на амбасадорско ниво на големите сили во 1913 година, за време на Балканските војни.<sup>114</sup> **Четвртата** карактеристика која е резултат и придобивка од Францускиот систем се однесува на тоа што по Франција, каде беше формирано првото министерство за надворешни работи, во сите европски земји се основа професионална дипломатска служба (посебни министерства за надворешни работи). Појавата на модерната држава со своите централизирани и комплексни бирокарски структури придонесе за создавање на надворешни служби како и воведување на стандарди за пристап кон професијата на дипломатијата со што се овозможи таа во принцип да остане општествено ексклузивно занимање на повисоките класи (аристократите). Во тоа време носечко верување беше дека цел на дипломатијата е зачувување на мирот. **Петта** основна карактеристика на старата дипломатија беше правилото дека преговорите мораат да бидат постојани и доверливи. Амбасадорите кои ги водеа преговорите не беа под притисок на брзи рокови, а нивните влади имаа широк простор за размислување. Спогодбите кои резултираа од ваквите преговори не беа непромислени импровизации или празни формули, туку документи разгледани и напишани со должно внимание. На пример, преговорите што доведоа до Англо-Руската конвенција од 1907 година се водеа 15 месеци меѓу рускиот министер за надворешни работи и англискиот амбасадор во Сент Петербург.<sup>115</sup> Ниту во една фаза во тие преговори не се случи никаква

112 Американскиот претседател Теодор Рузвелт (Theodor Roosevelt) (во два манадати 1901-1909 година) дополнувањето на Монровата доктрина го објави на годишното обраќање до Конгресот на 6 декември 1904 година (познато како Roosevelt Corollary).

113 Терминот „концерт“ по 16-от век во дипломатијата ја изразува идејата за држави кои делуваат во согласност или во хармонија. Во март 1814 година Австрија, Британија, Прусија и Русија склучија договор за четворен сојуз во Шамон, согласувајќи се да делуваат „заедно во склучувањето на мирот со Франција со најсоодветни средства“. Така овие четири сили си го присвоија за себе правото да се усогласуваат заедно во името на Европа. Наведено според: С. К. Webster, *The Foreign Policy of Lord Castlereagh*, 2 vol, London, 1931, I, pp. 225-232.

114 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 42

115 Исто, стр. 43

индискреција ниту било што, што ќе ја наруши довербата меѓу двете страни.<sup>116</sup> Неколку векови европската дипломатија беше водена од практиката и обичаите од кои најголем број и не биле квалификувани како обичајно право. Многу конфликти избивале меѓу дипломатските мисии и државите на приемот или меѓу дипломатските мисии во ист град. За надминување на овие состојби на конгресот во Виена во 1814/1815 година се усвоени минимални правила со кои се дефинираат разни категории дипломати како и начинот за определување хиерархија меѓу нив. Во наредните децении започнуваат дипломатските односи надвор од Европскиот континент, како на пример со САД или латино американските држави. Подоцна дипломатските односи се прошируваат и на Кина и Јапонија, на кои им се наметнуваат европските дипломатски правила и практика. На тој начин до 1914 година целиот свет се раководел со правилата на европската дипломатија.

### 2.3.1 Делување на новата дипломатија

Проширувањето на дипломатските односи на целиот свет и воведувањето на меѓународно правна регулатива во активностите на дипломатијата, ги доведе во прашање примената на методите на старата дипломатија. „Дипломатијата доби нови видови и нов карактер со извлекувањето од тесниот круг на Владите и политичарите и со нејзиното поголемо или помало пренесување врз политичките партии, на парламентите или политичките конгреси. Нејзиното водење веќе не беше претежна привилегија само на еден вид на политичари“.<sup>117</sup>

Широко е прифатено становиштето дека новата дипломатија започнува со Версајската мировна конференција 1919 година, со која е завршена Првата Светска војна ( 1914 – 1918 ), и на која е формирана Лигата на народите. Тоа беше почеток на институционализирање на постојаната мултилатерална дипломатија,<sup>118</sup> што значи широко започна да се применува методот на конференциска дипломатија. Еден од факторите и предусловите на новите методи на дипломатијата секако беше брзиот развој на комуникациите, затоа што добар дел од тогашните амбасадори заради бавноста во комуницирањето се однесувале пасивно, ги пропуштале можностите што им се укажувале поминувајќи го своето време во пишување на извештаи за состојбите што станувале битно поинакви во моментот на приемот на нивниот извештај.

По Првата, а особено по Втората светска војна природата на меѓународните односи суштински се менува. Со технолошкиот прогрес доаѓа до мошне забрзан развој на трговијата со стоки и услуги на транспортот на лица и стоки, како и до размена на информации. Бројот на суверените држави повеќе кратно се зголеми по завршување на Втората светска војна. Повеќе од новите држави членки на меѓународната заедница не беа подготвени да ги прифатат правилата и практиката развиени ексклузивно во Европа. Билатералната дипломатија веќе не беше доволно ефикасно средство за регулирање на меѓународните односи во светот. Како резултат на тоа дипломатијата радикално се измени и нејзините правила беа целосно преоценети со кодификација и прогресивен развој под покровителство на ООН и во еден дел под покровителство на регионалните организации. Овој вид на дипломатија доживува свој полн развој по Втората светска

116 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 44

117 Исто, стр. 43

118 Dasic Dz. David, Istorija diplomatije, 2012, Beograd, Alters str. 32

војна кога на местото на Лигата на народите се формираат ООН, а потоа и бројни други меѓународни и меѓудржавни организации кои од своја страна во голема мерка ја обликуваат политичката, правната и економската суштина на современите меѓународни односи, бараат нови можности и ги отвараат перспективите за излез од општествените и меѓународните спротивставености кои повторно го оптеретуваат современиот свет. Во рамките на новата дипломатија се почесто се практикуваат методите на конференциската дипломатија. Советот за безбедност на ООН, Генералното Собрание на ООН и другите органи и организации на системот на ООН стануваат центар на глобалниот дипломатски мултилатерализам.

## 2.4 Видови на дипломатија

Постојат повеќе видови на дипломатија, но со текот на времето се појавија нови видови дипломатија освен дотогашната пракса на преговарање, се повеќе се промовираат и други функции на дипломатијата. Тие други функции се поврзани со собирање на информации, разни лобирања, појаснувања на намери поддршка на одредени активности, помагање на сонародници кои се во странство, соопштувања на јавни симпатии кон странска политика. Проширувајќи го фокусот на дипломатијата, вклучувајќи ги сите нејзини функции се појавиле различни модели, начини или канали преку кои се вршат сите функции на дипломатијата. Ќе се обидеме да дадеме објаснување на некои видови на дипломатија, но се разбира главен акцент во овој труд ќе биде ставен на превентивната дипломатија низ призмата на нејзиното позитивно влијание за успешното интегрирање на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент и превенирање на конфликти.

### 2.4.1 Тајна дипломатија

Тајната дипломатија е дипломатска активност која се одвива преку тајни канали надвор од од очите на јавноста, а преку посебно избрани експерти. Во ваквиот вид на комуникација пишаните пораки, по правило се доставуваат без официјални обележја и потписи. При применувањето на тајната дипломатија тајноста на преговарањето се чува во било кои од следниве компоненти: (1) содржина на преговорите; (2) фактот дека тие се водат; (3) содржината на спогодбата до која довеле успешните преговори; (4) фактот дека има спогодба како резултат на успешните преговори.<sup>119</sup> Кога станува збор за тајни преговори тогаш тие се одржуваат на некои непознати места при што само мал број личности се запознаени со тоа.

Ваквото политичко тајно дејствување е еден од сегментите на прикриеното дејствување. Подрачјето на „прикриените акции“ е лоцирано во меѓупросторот помеѓу дипломатијата и шпијунажата.<sup>120</sup> Во оваа смисла карактеристично е дека САД не само дипломатските туку и многу други политички, економски и воени акции ги водат во тајност и некои од нив засекогаш остануваат скриени од законодавната власт и од најшироката јавност. Значи дел од своите тајни акции (covered action) ги спроведуваат по политички

119 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје 2010, стр. 53

120 Vasic N. Dusan, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, Sluzbeni glasnik, Beograd, str. 110



пат.<sup>121</sup> Поради тоа не изненадува фактот што научниците, тајната дипломатија во Америка уште пред осум децении ја нарекувале „ѓаволски дух на модерната политика“.<sup>122</sup>

„Тајната дипломатија“ беше претежно критикувана во смисла на горе наведените точки два и три како во периодот на Октомвриската револуција во 1917 година така и во времето на Американскиот претседател Вудроу Вилсон (Woodrow Wilson 1856 -1924) кои исто така беше против тајните спогодби во својата агенда за нов меѓународен поредок на крајот на првата светска војна.<sup>123</sup>

Денес тајната дипломатија го губи својот сјај во практиката. Тоа не значи дека секоја средба се обелоденува и дека се става на располагање на јавноста, меѓутоа исходите од тие средби се соопштуваат на јавноста. Тајноста за постоење на некоја средба е се потешко да се сочува од очите на јавноста, пред се во ерата на енормните технички достигнувања.

## 2.4.2 Јавна дипломатија

Поедини држави, а пред се тие кои припаѓаат на западната политичка хемисфера развија софистициран вид на промотивно делување кон надворешните земји под наслов „public diplomacy“. Изразот јавна дипломатија не беше против тежа на активностите познати како тајна дипломатија, туку како замена за идеолошки неприкладниот термин пропаганда .

Изразот јавна дипломатија прв пат го употребил Едмунд Џулијан (Edmond Julian 1965) „дипломат од кариера“.<sup>124</sup> Во својата брошура „Tufts University“ вели дека јавната дипломатија „се занимава со влијанието на јавноста на формирањето и спроведувањето на надворешната политика“.<sup>125</sup>

По завршувањето на студената војна јавната дипломатија доби дополнителна важност „ширењето на демократијата, енормниот пораст на медиумите и зголемувањето на бројот на НВО, ја променија природата на моќта и уште повеќе ја ограничија слободата на дејствување на националните влади“.<sup>126</sup> Според Едвард Мароу (Edward Marou), јавната дипломатија е различна од традиционалната дипломатија, затоа што јавната дипломатија вклучува меѓусебни односи не само со владите туку и со НВО и лица. Предизвик на ова дипломатија е да ги поврзе конкурентните национални дебати со цел трасирање на патот на промените. При тоа целта нема да биде само да се добие битката со јавното мислење дома, туку да се влијае на јавноста во поголемиот дел од државите, да ги согледат проблемите од „наша перспектива“ со цел вршење притисок врз нивните национални Влади. Ваквите цели бараат добра координација на оние што се залагаат за промена – владиниот и невладиниот сектор. Смислата на јавната

121 Avramov Smilja, Tajna diplomatije i zadkulisne igre najuboitije oruzje vodece zemlje sveta, Vojno delo, broj 1/1999, Beograd

122 Reinsch S. Paul, Secret Diplomacy – how far can it be eliminated? London, 1922, George publish by George Allen & Unwin, ltd, p4

123 Американскиот претседател Вудро Вилсон (Woodrow Villson, 1856 -1924) во своите 14 точки пред американскиот Конгрес се заложи за праведен крај на Првата светска војна, во која САД се до 2 април 1917 година имаа неутрална позиција, а по нивното влегување одиграа решавачка улога за нејзиниот исход. На 3 март 1918 година Советскиот сојуз и Германија во Брест – Литовск потпишаа договор за окончување на нивната војна повикувајќи се на Вилсоновите 14 точки, Германија на 6 октомври бараше мир, а на 11 ноември 1918 година го потпиша примирјето за крај на војната.

124 [www.fletcher.tufts.edu/murrow/public-diplomacy.html](http://www.fletcher.tufts.edu/murrow/public-diplomacy.html) (14.11.2009)

125 Исто,

126 Леонард М, Стед К, Смевинг К, Јавна дипломатија, Просветно дело АД Скопје, 2009, стр. 12

дипломатија лежи во презентирање и промовирање на сопствените вредности во други земји, на што поедноставен и подиректен начин, со крајна цел создавање на позитивна слика за државата преносител со што ќе се зголеми степенот на поддршка на нејзините интереси.<sup>127</sup> Јавната дипломатија опфаќа организирани активности на јавниот сектор на некоја држава кон цивилните структури на друга држава, при тоа овие содржини не се насочени кон владата на целната држава туку кон општествените групи и социјални слоеви кои во таа земја индиректно влијаат врз креирањето на политиката, а во поширока смисла на целокупното јавно мислење.

На 8 јануари 1918 година Вилсон во првата од своите познати 14 точки што ги презентираше пред Американскиот конгрес, ја истакна својата заложба за отворена дипломатија, за „јавни договори до кои јавно ќе се дојде“.<sup>128</sup>

Харолд Николсон истакнувајќи ја разликата меѓу политиката и преговарањето ја преформулира првата точка на Вудро Вилсон: „договорите треба да бидат јавни ,но тоа не значи дека до нив треба да се дојде јавно“.<sup>129</sup> Тоа значи иако одлуката како финален производ на преговорите треба да биде јавна, преговорите можат да се водат и зад затворени врати. Преговарањето зад затворени врати може да предизвика позитивен ефект и да овозможи противникот да не го знае нашиот следен чекор што во спротивно може да доведе до контра ефект.<sup>130</sup> Дури и кога дипломатијата се води отворена, одреден степен на доверливост е неопходен и пожелен .

Преговорите што се водат отворено за јавноста имаат големи шанси за неуспех, бидејќи учесниците настојуваат да му покажат на јавното мислење, на својата страна дека нема да направат никакви отстапки.<sup>131</sup> Тоа е една од причините што на средбите на шефови на држави или влади им претходат доверливи преговори, а резултатите потоа јавно се усвојуваат.

### 2.4.3 Поим и видови формална и неформална дипломатија

Секоја земја својата дипломатска активност може да ја организира и истата манифестира во **формален** и во **неформален** облик. Тоа значи дека секоја земја односно дипломатските преставници на секоја земја дел од своите активности покрај на официјален начин ги остваруваат и преку неформални контакти.

При тоа на тоа не треба да се гледа на активности кои не се дозволени во дипломатската практика. Напротив, таквите неформални контакти пред се, овозможуваат започнување на нови пријателства, што е особено важно за градењето на позитивен став на другите држави за сопствената земја.

**Формалната дипломатија** е оној вид на дипломатија кој ги опфаќа сите отворени средби на дипломатите на определени места со строго определена цел, односно вршење

127 Vasic N. Dusan, Preventivna diplomatija, teorijski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2010, str. 104

128 Види нота 126

129 Тој наведува дека американскиот претседател Вилсон ја “предвидел огромната разлика меѓу јавните договори (open covenants) и јавното доаѓање до нив (open arrived at) Види во Nicolson Harold, Diplomacy, Institute for the Study of Diplomacy, Scholl of Foreign Service, Georgetown University, Washington DC, 1963, p. 43

130 Богданова Ј, Магистерски труд: Превентивната дипломатија и улогата на УНПРЕДЕП во РМ, Универзитет Гоце Делчев, Штип, 2011 стр. 14

131 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, факултет за безбедност, Скопје 2010, стр. 48

на работа по одредени процедури и практика.<sup>132</sup> За разлика од формалната дипломатија **неформалната дипломатија** се одвива надвор од такви определени места и без оглед на дипломатската практика и правила,<sup>133</sup> каде се разменуваат ставови за одредени прашања, се водат разговори за општи работи и т.н. Во мултилатералната дипломатија таквите неформални средби често пати се случуваат пред конференциската сала и заради што истите некогаш се нарекуваат „дипломатија во гардеробата“.<sup>134</sup>

Како дел од неформалната дипломатија треба да се спомне т.н. „спортска дипломатија“. Контактите од ваков вид на спортски натпревари можат да бидат скапоцени и политички продуктивни. Станува збор за спортски средби кои ги обновуваат или подобруваат односите помеѓу спротивставените страни.

Според Владимир Ортаковски впечатлив пример на неформална дипломатија е т.н. „пинг-понг дипломатија“ како изразит пример на спортската дипломатија која се однесува на натпреварите на американските и кинеските пинг-понг играчи во 1971 и 1972 година. После повеќе децении прекинати контакти меѓу САД и Кина, американските пингпонгари допатувале во Пекинг да одиграат пријателски натпревар.<sup>135</sup> Во февруари 1972 година американскиот претседател Ричард Никсон (Richard Nixon) ја направил својата историска посета на Кина и се сретнал со кинескиот лидер Мао це Тунг (Mao Zedong). Два месеци подоцна кинескиот премиер Чуанг Це Тунг (Zhuang Zedong) на чело на кинеската пингпонгарска делегација ги посети САД од 12 до 30 Април 1972 година.<sup>136</sup>

Значи, контактите помеѓу спортистите можат да придонесат за отварање на вратите до кои дипломатијата се уште не стигнала. Од аспект на статусот на учесниците и организаторите на ваквите спорсткни активности не може да се каже дека имаат дипломатски карактер и содржина. Но сепак контактите на спортистите можат да допринесат да се отворат и овие врати.

Сличен е примерот од 6 септември 2008 година кога во Ереван е одигран пријателски фудбалски натпревар помеѓу репрезентациите на Турција и Ерменија, на кој присуствувале претставници од двете земји, и покрај тоа што помеѓу нивните држави не постоеја дипломатски односи, а од 1915 година постои взаемно непријателство и омраза.<sup>137</sup> Истиот ден на другиот крај на планетата во Хавана репрезентациите на САД и Куба одиграле фудбалски натпревар во рамките на квалификациите за светско првенство 2010 година. Тоа беше прв натпревар по пауза од 61 година. Можеби е рано на ова средба да се дава некое историско значење но не е исклучена можноста тоа да претставува неочекуван потстрек за нормализирање на односите помеѓу двете држави. Како посебен вид на неформална дипломатија е и т.н. „дипломатија на втор колосек“.

**Дипломатија на втор колосек** е модерна алатка за водење на дипломатијата, која има важно влијание врз учесниците нивните влади и врз јавноста преку нејзиното перципирање и општо прифаќање. Овој вид на неформална и неофицијална интеракција меѓу влијателните граѓани без јавни функции (универзитетски професори, пензионирани воени генерали, јавни личности, општествени активисти) кои се надвор од формалната

132 Исто,

133 Исто,

134 Исто,

135 На 10 април 1971 година девет американски пингпонгари, четири официјални лица и две сопруги на играчите го преминаа мостот од Хонг Конг кон континентална Кина. Во текот на еднонеделниот престој тие играа егзибициони мечеви со своите кинески колеги, го посетија Големиот Сид и Летната Палата и присуствуваа на балетска претстава.

136 Ортаковски В, Дипломатија, Скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр 50

137 Lalic Vojislav, Pohvale i osporavanja ” Politika, 8 septembar 2008, str. 2

владина структура на власт се состои од развивање стратегии што ќе влијаат врз јавното мислење и ќе помагаат во решавање на конфликти во една држава или на конфликти меѓу државите. Овде е карактеристичен примерот со Израелско-Палестинските преговори за чие започнување голема улога одигра Норвешкиот научник Терје–Роет Ларсен, кој ги организираше првите неформални средби на претставниците на двете страни.<sup>138</sup> Во овој случај Норвешка посредуваше дискретно без било какви предуслови, таа ги олеснуваше преговорите, по што е воведен нов термин во посредничката дипломатија: „олеснувач“.<sup>139</sup> Овој вид на дипломатија е погоден за користење после настани кои можат да се интерпретираат на различни начини за што се свесни и двете страни, а ниедна од нив не сака спорот да ескалира или да се вмешаат трети страни за да ситуацијата не излезе од контрола. Неформалната природа на „дипломатијата на втор колосек“ овозможува сериозни и потенцијално опасни прашања да бидат расправани и на отворен неофицијален форум. „Дипломатијата на втор колосек“ треба да се разбере како дополнување, а не замена на „дипломатијата на прв колосек“. Комбинацијата од двете дипломатија, дипломатија на прв колосек и дипломатија на втор колосек, понекогаш е од голема помош и е препорачлива.

## 2.5 Билатерална и мултилатерална дипломатија

**Билатералната дипломатија** претставува комуникација која се остварува помеѓу две страни. Таа може да биде „конвенционална“ и „неконвенционална“. Конвенционалниот метод на спроведување на билатерална дипломатија се однесува на воспоставување на однос и на една држава кон друга држава, преку формално акредитирање на постојани мисии. Во некои билатерални релации, постојаните амбасади од конвенционален вид не можат да постојат поради немање формална одлука на барем една од засегнатите држави. Таквите ситуации настануваат обично како последица на долги политички непријателства кои можат да се манифестираат во вид на одбивање, другата страна да се признае како држава<sup>140</sup> или често во вид на одбивање да се признае нејзината влада како легитимна влада.<sup>141</sup>

Последиците се исти и во случај на војна и во знак на протест поради политиката која ја води друга земја, некои држави ги прекинуваат „дипломатските односи“ со таа

138 Во 1992 годин Терје –Роет Ларсен, норвешки научник кој го истражувал животниот стандард во Газа, организираше средба со израелскиот заменик министер за финансии, Јоси Бејлин (Yossi Beilin), палестинскиот професор Јаир Хиршфелд (Yair Hirschfeld) и палестинецот Фејсал Хусеини (Faisal Hussein) за да го разгледаат предлогот Норвешка да биде домаќин на тајните преговори.

139 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010

140 На пример таков пристап беше универзално прифатен кога станува збор за т.н Турска Република Северен Кипар, што подразбира дека во турскиот дел на Никозија немаше друга амбасада освен Турската ( бидејќи Република Турција е единствената земја во светот која во 1983 година, ја призна Турската Република Северен Кипар како независна држава-прим. прев.)Во рамките на исламската конференција, Турската Република Северен Кипар има статус на набљудувач. Тоа пак не беше пример со едностраното прогласување на независноста на Косово (февруари 2008 година) бидејќи западните земји заради свои политички интереси, грубо ги прекршиле сите меѓународноправни норми за забрана на сецесијата и непризнавањето на самопрогласени држави. Интересно е да се напомене дека Турската Република Северен Кипар меѓу првите го поздрави едностраното прогласување на независноста на Косово (прим. прев.)

141 Многу познат и изразен пример на ваков случај беше одбивањето на САД да ја признаат комунистичката влада на НР Кина како влада на кинеската држава. Тоа го објаснува фактот што на матичната територија на кинеската држава(без Тајван) од 1949 до 1979 година не постоеше американска амбасада (но постоеше во Тајпен, главниот град на Тајван односно Република Кина-прим. прев)

земја, но и понатаму ја признаваат нејзината влада (Питерсон, 1997, страна 102). Како и да е дури и ако државите започнуваат војна, тие обично се свесни од почетокот или пред да биде премногу доцна дека тие имаат заеднички интерес да комуницираат една со друга. Во вакви околности комуникацијата се одвива преку постојани мисии кои не се на ранг на амбасади, односно комуникацијата се одвива по пат на билатерална дипломатија од нековенционален вид .

**Мултилатералната дипломатија** вообичаено се смета за феномен на дваесетиот век иако што нејзиното потекло е многу постаро дури од времето на древната Индија (Вотсон, 1982, стр. 91). Сепак оваа дипломатија во својот модерен вид не се манифестира се до почетокот на XIX век, поточно до периодот на завршетокот на војните со Наполеон. Почетокот на институционализација на мултилатералната дипломатија се поврзува со формирањето на Лигата на народите. Се смета дека најголем личен придонес во настанувањето на мултилатералната дипломатија дал американскиот претседател Вудро Вилсон.

Мултилатералната дипломатија своја полна афирмација ја доживува после Втората светска војна кога со крајот на таа војна на местото на Лигата на народите формирани се ООН, а потоа и бројни други меѓународни и меѓудржавни организации.

## 2.6 Самит дипломатија

Денес мултилатералната дипломатија во голема мера се реализира на самитите, т.е на мултилатералните состаноци кои се одржуваат на ниво на претседатели на влади и шефови на држави што претставува мултилатерална дипломатија од посебен вид. Покрај тоа често пати и билатералната дипломатија се одвива на самити како пример Француско - Германските самити кои официјално се одржуваат од 1963 година во редовни временски интервали, која исто така претставува одредена специфичност. Од овие причини неопходно е потребно одвоено да се обработи самитската дипломатија.

Имајќи во предвид дека **самитската дипломатија**<sup>142</sup> честопати претставува посебен вид на мултилатерална дипломатија, не треба да не изненадува фактот дека историјата на нејзиниот развој се одвива по сличен терк и услови како и мултилатералната дипломатија. Таа има древни корени и до средниот век претставуваше вообичаен начин на водење дипломатски активности. Кон средината на XVI век самитската дипломатија релативно брзо исчезна од дипломатската сцена на Европа. Во XIX век „европскиот оркестар спорадично ја враќаше самитската дипломатија во живот“ (Голдстеин, 1996, стр. 27-29), но таа сепак не стана значаен дипломатски модалитет се до првата половина на XX век. Кон средината на XX век во воено време, конференцијата „на големата тројка“ Рузвелт, Черчил и Сталин го потврди фактот дека самитската дипломатија нема повторно да исчезне од дипломатската сцена. Истата ја „форсирале“ лидерите на големите сили пред се тогашниот Британски премиер Черчил (Ејбанк, 1966, стр 136-137) кога две децении по Втората светска војна самитската дипломатија била најшироко прифатена.

Самитската дипломатија е исто така интензивирана и поради растечката загриженост

142 Самиот израз „самитска дипломатија“ не е користен се до педесетите години на XX век кога преку пишаните медиум се „разви“ после еден говор на Черчил во Единбург во февруари 1950 година, кога тој за прв пат го употребил зборот „самит“. За променливите конотации на овој поим потребно е да се види одличната расправа под наслов What is summitry ( Дан 1996, глава 1)

од последиците како резултат од „студената војна“. Во денешно време самитите се постојано средство на комуницирање во сферата на дипломатијата.

Самитите може да се одржуваат помеѓу соперници или сојузници, може да одржуваат редовно, ад хок или пак само еднаш.<sup>143</sup> Ова покажува дека како мултилатералната така и билатералната дипломатија се одвиваат преку самити.

**Билатералните средби** меѓу државите често доведуваат до подобрување на односите особено меѓу соседите. Понекогаш на нив се потпишуваат важни спогодби, како што беше случајот со Договорот за Салт меѓу САД и СССР во Виена 1978 година.<sup>144</sup> На одржувањето на самитите им претходат голем број активности на пониско ниво, а на средбите шефовите на државите треба само да го потврдат однапред договореното или да отстранат некои пречки за финализирање на една спогодба.

**Мултилатералните самити** се оние конференции на кои учествуваат три или повеќе држави и често варираат значително според големината, нивото на делегациите кои учествуваат, времетраењето како и степенот на бирокритизираноста, од мали ад хок конференции до енормно големи според бројот на учесниците и според дневниот ред. Но мултилатералните самити некогаш имаат големо влијание врз светската историја, како што се на пример средбите на големите тројца во Техеран, Јалта и Потсдам во текот на Втората светска војна.<sup>145</sup> Во ова прилика би ги спомнале и „последователните самити“, сериски самити кои се погодни за клучната димензија на преговарањето. Ваквите средби дозволуваат длабинско навлегување во суштината на предметот, а исто така дозволуваат и враќање на предметот на повторно разгледување доколку се најде во безизлезна положба, за разлика од кратките самити кога почетокот на таа безизлезна положба се поклопува со закажаното временското заминување на лидерот.<sup>146</sup> Ад хок самитите имаат големо значење во дипломатските односи. Постојат сомневања дека на ваков вид самит тешко доаѓаат до израз вистинските цели на дипломатската средба, бидејќи акцентот е ставен на церемонијалот. Меѓутоа преку поопуштена и помалку непријателска атмосфера полесно е да се создаде погодна почва за искреност во размената на мислењата.

Посебен случај на ад хок самитите е погребот на некоја голема политичка фигура на која присуствуваат високи делегации од регионот или од целиот свет. Ваквите самити за време на „работни погреб“<sup>147</sup> се од посебно значење и исклучително корисни за дипломатијата, не само за испраќање на дипломатски сигнали туку и за сите видови разговори. Тие претставуваат можност пријателите на починатиот да се сретнат, да воспостават контакти и да се запознаат лично со новиот лидер. Тие исто така овозможуваат и средби на претставници на држави кои се во конфликт. На нив може да се покренат и некои спорни прашања меѓу државите.

143 Парк Б, НАТО самити; Приредено од Дејвид. Х. Дан, Дипломатијата на највисоко ниво: развој на меѓународните самити, 2009, НАМПРЕС, Скопје, стр. 88

144 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010

145 По битките кај Ел Аламејн на Блискиот Исток (октомври – ноември 1942) и Сталинград (во ноември 1942), кога се запрени иницијативата и воените успеси на германската војска во Втората светска војна, тројцата лидери се состанале во: Техеран, од 28 ноември до 1 декември 1943 година, на Јалта, од 4 - 11 февруари 1945 година и во Потсдам, од 17 јули до 2 август 1945 година, каде во меѓувреме починатиот Рузвелт го заменил Хари Труман (Harry Truman).

146 Бериц Г. Р, Дипломатија –теорија пракса(трето издание), 2009, „11 Октомври“ Прилеп, стр. 181

147 Терминот „работни погреб“ се поврзува со Роберт Карвел (Robert Carvel), политички уредник на лондонскиот Evening Standard, кој за прв пат го употреби во својата статија за масовниот реквием по повод смртта на германскиот канцелар, Конрад Аденауер, во април 1967 година.

## 2.7 Дипломатија со учество на трета страна

Дипломатијата со учество на трета страна е широко прифатена и завзема голем замав во денешно време. Чести се дипломатските контакти меѓу претставниците на државите или други ентитети кои меѓусебно директно комуницираат. Но има ситуации кога заради екстремно спротивставени ставови на оние кои треба да преговаат, не се можни директни преговори или тие може да се одвиваат само во присуство на трета страна. Учеството на трета страна во спорот е форма на дипломатско политичка активност каде што третата страна има техничка улога но понекогаш и пресудна улога во изнаоѓањето на решение за некој спор. Таквата интервенција на трета страна има форма на „добри услуги“ и „посредување“, односно медијација.

Давањето на **добри услуги** на страните во спор подразбира пријателска интервенција на трета држава или повеќе држави, како и нивните истакнати граѓани кои не се вмешани во конфликт, со цел создавање поволна клима за понатамошно постапување.<sup>148</sup> Добрите услуги се активираат кога поради голема заостерност на односите помеѓу страните во спорот или неуспешноста на директните преговори кои довеле до заострување на односите, не постои фактичка можност за водење на директни преговори. Во тој случај, до странките по нивна или надворешна иницијатива, може да дојде до понуда од трета држава, меѓународна организација или истакната личност за давање на „добри услуги“.<sup>149</sup>

Цел на ваквата интервенција е странките во спор да се доведат во контакт и од нив да се добие согласност за отпочнување на ваков вид на дијалог. Третата страна нема амбиција да влезе во суштината на спорот туку само да ги убеди спротивставените актери да воспостават комуникација во правец на разрешување на спорот. Во оперативна смисла добрите услуги се реализираат на два начина: (1) третата страна наизменично патува од седиштето на едната до седиштето на другата страна во конфликтот; (2) претставниците на странките во спор се наоѓаат на територијата на трета земја под исти кров, но во одвоени простории. Ова значи дека третата страна не учествува во разрешувањето на спорот, не изнесува свое мислење ниту има право јавно да се произнесе. Активноста на третата страна како чин на добри услуги, се завршува тогаш кога страните одлучуваат да преминат во фаза на непосредно преговарање. ООН согласно нивната поставеност имаат добри можности за давање на добри услуги. Пример, благодарение на нивните добри услуги се дојде до спогодба за политичките принципи за решавање на конфликтот меѓу Индонезија и Холандија 1948 година (т.н. Renville agreement).<sup>150</sup> Пример на добри услуги претставува и ангажманот на Норвешка во спорот помеѓу Палестина и Израел во 1993 година. На нашите простори таков пример беше ангажманот на Сајрус Венс а потоа и Метју Нимиц во надминувањето на спорот околу името што РМ го има со Грција. Учеството на претставникот на ООН со Резолуцијата 817 е предвидено како давање „добри услуги“ за разрешување на разликата околу името на нашата држава во

148 Rak Eror Mr Nada, op, cit, str. 34

149 Фрчковски Љ, Тупурковски В, Ортаковски В, Меѓународнојавно право 1995, Табернакул, Скопје, стр. 294

150 Committee of Good Offices USS RENVILLE, 17 January 1948, Document S/AC.10/CONF.2/2

интерес на „мирољубиви и добрососедски односи во регионот“.<sup>151</sup> Меѓутоа во текот на траењето на овој долгогодишен спор покровителството на ООН се претвори од давање „добри услуги“ во директно посредување. **Посредувањето** на трет во конфликтот помеѓу две страни за разлика од добрите услуги каде што третата страна има само техничка улога при посредувањето третата страна игра важна, а понекогаш и пресудна улога во изнаоѓањето решение за одреден спор. Во студија објавена во почетокот на 90-тите години на дваесетиот век се наведува дека во 255 конфликти од вкупно 310 колку што ги имало во периодот помеѓу 1945 и 1974 година, бил користен некој вид на официјално посредување (Prinsen, 1992, страна 5). Посредувањето може да биде индивидуално и колективно и најчесто има форма на државен ангажман. Тоа значи дека во функција на трета страна може да се појават една или повеќе држави, една или повеќе меѓународни организации или комбинација на држава и меѓународна организација. Понекогаш во функција на трета страна може да биде и висок функционер на некоја држава. Посредувањето е поблиску до непосредното дипломатско преговарање отколку со давање на добри услуги.<sup>152</sup> Активностите на третата страна се одвива во правец на пренесувањето на барањата на едната и одговорите на другата страна. Таа не е ограничена со предлозите на учесниците во спорот и има слобода да иницира предлози за кои е убедена дека претставуваат најправедно решение. Од друга страна, страните во спор кои го прифатиле посредувањето немаат обврска да ги прифатат нејзините совети и предлози. Медијаторите (посредниците) се делат на **официјални** и **неофицијални** т.е. во „прва линија“ и во „втора линија“. Најважни се медијаторите во прва линија, односно државите, без разлика дали тие делуваат поединечно или колективно, или пак преку меѓународните организации како ОН. Повелбата на ОН во членот 36 го овластува Советот за безбедност во секоја фаза од спорот на државите во спорот да им препорача одредени решенија или начин за надминување на спорот. Во меѓународните спорови забележани се повеќе случаеви на успешно и неуспешно посредување на трета страна. Пример во успешни може да се набројат посредувањето на ОН 1949 година во Арапско Израелскиот конфликт како и посредувањето на САД во 1995 година при склучувањето на Дејтонската спогодба.<sup>153</sup>

Интересно е да се напомене дека во ова ситуација е применета комбинација на „стап и морков“.<sup>154</sup> Преговорите во Дејтон кои доведоа до завршување на војната во Босна и Херцеговина преку мировна спогодба со која е воспоставена нова државна заедница донесоа нов „материјал“ за видовите на дипломатијата. Тие беа наречени „мировни разговори на близина“ (Proximity peace Talks)<sup>155</sup> бидејќи се водеа во кругот на американската воздухопловна база во Дејтон во која седиштата на трите преговарачки страни кои не преговараа директно меѓу себе беа една до друга оддалечени само по 10

151 Привремената спогодба (Interim Accord) е уникатна и по тоа што во нејзиниот текст, според принципот на реципроцитет во меѓународното право, не се употребуваат имињата на државите кои ја склучиле, туку „првата страна“ и „втората страна“. За кои од членот 1 точка 2, произлегува дека тоа се државите чии главни градови се Атина и Скопје.

152 Rak Erog Mr Nada, op. cit., str. 38

153 Босанските Срби кон крајот на мај 1995 година го понижија ООН и НАТО, кога повеќе од 350 мировници на ООН земаа заложници и ги врзаа со лисици за телефонски столбови и дрвја како „жив штит“ од продолженото бомбардирање. Во почетокот на јули 1995 година трупите на генералот Ратко Младиќ влегоа во заштитената енклава Сребреница и извршија геноцид врз повеќе од 7000 Муслимани

154 Една или повеќе големи сили може да ги натераат страните во судир да пристапат кон сериозни преговори.

155 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010



метри. За тоа време тие не комуницираа ниту со јавноста беа изолирани и беа под силен притисок преговорите да траат се до постигнување на спогодбата.<sup>156</sup> Сличен модел, кога третата страна активно интеревнира, се перговорите во Кемп Дејвид САД во септември 1978 година кога египетскиот претседател Анвар ел Садат (Anwar el-Sadat) и израелскиот премиер Менахем Бегин (Menachem Begin) ја потпишаа историската мировна спогодба меѓу двете земји, со активна улога на Американскиот претседател Џими Картер (Jimmy Carter) како посредник.<sup>157</sup> Понекогаш во функција на посредување се организираат и меѓународни конгреси и конференции. Пример, конгресот во Минстеру (1648 година), Берлинскиот Конгрес (1878 година), како и Женевските конференции одржани со цел воспоставување на мирот во Виетнам, Лаос и Палестина.<sup>158</sup>

Сосема на крај потребно е да укажеме и на разликата помеѓу *посредувањето*, *помирувањето* и *арбитражата*. Помирувањето претставува обид некој спор да се реши низ независна комисија која по истражувањето ги презентира своите препораки при што клучно е дека тие препораки не се задолжителни, за разлика од арбитражата кога препораките имаат императивна природа.

### 2.7.1 Шатл дипломатија

Во почетокот на 70-тите години од минатиот век, во дипломатската терминологија постепено почна да се користи терминот шатл или летечка дипломатија (shuttle diplomacy).

Суштината на шатл дипломатијата се наоѓа во превземање на последователни патувања (shuttling) од страна на посредникот од една до друга локација на страните во спорот. Во функција на посредник може да се појави некоја меѓународна личност во вид на формален посредник или некој неформален посредник. Во Шатл дипломатијата често се комбинираат тајните преговори со јавното движење на дипломатите меѓутоа во суштина таа претставува јавна дипломатија, бидејќи не се крие од очите на јавноста и покрај тоа што медиумите секогаш се држат на дистанца од содржината на дипломатската комуникација како би се заштитила нивната доверливост. Доколку нешто се дознае во јавноста, страните учеснички често се принудени тоа да го демантираат. Шатл дипломатијата не може да се сретне во стандардните дипломатски практики на некое министерство за надворешни работи, затоа што станува збор за ад хок ангажман кој нема пишани правила и кои се разликува од ситуација до ситуација. Во тој процес вообичаено е посредникот да превземе последователни патувања, но при тоа тој не е само „поштар“ кој ги пренесува пораките од една до друга страна, туку го организира води и насочува преговарачкиот процес.<sup>159</sup>

Карактеристично за Шатл дипломатијата е што страните во спорот се раздвоени и не водат меѓусебни разговори, туку дипломатите–посредници патуваат од едната до другата страна и пренесуваат разни предлози и иницијативи.<sup>160</sup> Таа се применува кога

156 Американските претходни услови кои, иако со протести, беа прифатени од тројцата претседатели, беа дека тие: а) имаат полни овластувања да ја поништат спогодбата б) имаат обрска да останат се до постигнување на спогодбата в) нема да даваат изјави за медиумите.

157 Детално за преговорите во Кемп Дејвис меѓу Бегин, Картер и Садат види во: David Reynolds, *Summits. Six meetings That Shaped the Twentieth Century*, Basic Books, New York, 2007, p. 283-342.

158 Avramov-Kreca, *op.cit.*, str.563

159 Ортакоски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 58

160 Vasic N. Dusan, *Preventivna diplomatija: teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze*, 2010, Sluzbeni glasnik, Beograd, str. 110

страните меѓу себе не контактираат или односите се прекинати, но меѓу нив постои макар и минимална желба да се направи одреден напредок.<sup>161</sup> Настанувањето на овој вид на дипломатија се поврзува со активностите на американскиот државен секретар Хенри Кисинџер (Henry Kissinger) по војната на Израел со Египет и Сирија во 1973 година.<sup>162</sup> Во ситуација кога завојуваните страни взаемно не се признаваа, „шатл“ дипломатијата на Кисинџер на Блискиот Исток продолжи за време на американскиот претседател Ричард Никсон (Richard Nixon) и Хенри Форд (Henry Ford) и резултираше со Синајската привремена спогодба за дезангажирање на Египет и Израел, на 17 јануари 1974 година, и со спогодба меѓу Израел и Сирија во дезангажирање на Голанската висорамнина на 31 Мај 1974 година.<sup>163</sup>

Во поново време под активности на „шатл“ дипломатијата може да се сместат напорите за „сондирање на теренот“ за подготовка на дневниот ред за отпочнување на разговорите на Србија и Косово во Виена во почетокот на 2007 година. Исто така во една димензија инструментот „шатл“ дипломатија меѓународниот посредник ги применува веќе со години наназад во спорот меѓу Република Македонија и Република Грција околу разликите за уставното име на РМ.

## 2.8 Други видови дипломатија

**Дипломатија на „големиот стап“.** - Подемот на САД како голема сила беше следен и од порастот во развојот на дипломатските методи. Дипломатијата на „големиот стап“ е израз кој почна да се употребува на почетокот на XX век во опишувањето на политиката на американскиот претседател Теодор Рузвелт. Времето кога Теодор Рузвелт ја дополни Монровата доктрина<sup>164</sup> како последица на поморската акција на Велика Британија и Германија и нивната блокада на Венецуела во 1903 година, а особено агресивноста на Германија во овој правец.<sup>165</sup> Наредните претседатели на САД Рузвелтовото дополнување на Монровата доктрина го користеа како оправдување на американските интервенции кои следуваа во овој регион.<sup>166</sup> Терминот потекнува од африканската поговорка, односно од фразата „зборувај меко, а носи голем стап“ (Speak softly and carry a big stick) и се однесува на водење на „праведна политика“ во духот на Макијавелизмот, што значи мирољубиво водење на преговори но со истовремено присутна закана дека ќе се

161 Brahm Eric and Heid Burgess, *Shuttle Diplomacy, Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Research Consortium University of Colorado, Boulder, November 2003

162 Терминот „Шатл“ (Shuttle) за прв пат е употребен во јануари 1974 година во Њујорк тајмс (New York Times) кој ги опишуваше активностите на американскиот државен секретар Хенри Кисинџер (Henry Kissinger) на Блискиот Исток. Комуницирајќи со двете страни тој придонесе за прекин на огнот во Јом Кипурската војна, а неговите последователни посети на Тел Авив, Каиро и Дамаск започнаа на 5 ноември 1973 година.

163 Види: George Lenczowski, *American Presidents and the Middle East*, 1990, p. 131. За резултатите и последиците од арапско израелската војна во 1973 година види во: Владимир Ортаковски, *Блиско источниот конфликт и Палестинското прашање*, Карактеристики на Израелско – Арапските војни, НИП Магазин, Скопје, 1998, стр. 199-201.

164 Види страна 45 од Глава 2

165 Американскиот претседател Рузвелт побара повлекување на блокадата на Британија и Германија, која траеше два месеца. Притоа ги стационарира американските поморски сили во Порторико, за да обезбеди почитување на „Монровата доктрина“

166 Тоа се однесува на американските интервенции во Куба (1906-1909), Никарагва (неколку пати меѓу 1909 и 1933 година), Хаити (1915 – 1934 година), Доминиканска Република (1916-1924 година)

употреби воена сила , односно „големиот стап“(Big stick diplomacy).<sup>167</sup>

Самиот Рузвелт сметал дека ваквата политика овозможува „решителна акција доволна да се пресретне секоја веројатна криза“.<sup>168</sup> За време на своите претседателски мандати Рузвелт повеќе пати ја практикуваше таквата дипломатија.

Но треба да се истакне дека во 1906 година тој ја доби Нобеловата награда за мир за активностите околу отварањето на Меѓународниот Арбитражен суд во Хаг во 1902 година и за неговото успешно посредување во преговорите за постигнување на руско-јапонскиот мировен договор во 1905 година.<sup>169</sup>

**Каналска дипломатија** - САД го употребија „големиот стап“ за време на т.н „каналска“ дипломатија што се поврзува со прокопувањето на Панамскиот канал низ Централна Америка. Имено во почетокот на XX век Панама беше дел од Колумбија, а таа држава како и француската компанија која требало да го гради каналот значително ги подигнале цените. Меѓутоа американските интереси биле доволно големи, а американската политика доволно моќна за да на 3 декември 1903 година го поттикнат а истовремено и го поддржат преку американската морнарица бунтот на Панама против Колумбија. Преку оваа помош, Панама откако се стекна со статус на нова држава, го призна и објави правото на САД за постојан премин низ каналот, а за возврат ги доби американските гаранции за независноста. Во исто време доби 10 милиони долари веднаш и по 250 000 долари секоја наредна година од САД. Теодор Рузвелт подоцна коментираше дека тој „го зема каналот, и го остави Конгресот да дебатира“.<sup>170</sup>

**Доларска дипломатија** - повторно како термин се поврзува со САД и ја опишува американската политика особено за време на претседателот Вилијам Хауард Тафт (William Howard Taft) кој се обидуваše да ги унапреди целите и ефектите на својата надворешна политика во Латинска Америка и Источна Азија преку употреба на економската моќ преку што употребените долари може да постигнат резултати како во случај на војна, но без борба.<sup>171</sup>

Терминот првично е употребен од Претседателот Тафт (1909-1913), кој тврдеше дека американските операции во Латинска Америка се менуваат од „воени и политички“ во „мирољубиви и економски“. Тој беше поддржувач на арбитражата како најпогодна метода за решавање на меѓународните спорови. Тафт ја следеше надворешната политика наречена „доларска дипломатија“, според кого цел на дипломатијата треба да претставува создавање на стабилност во странство, преку која се промовира американскиот економски интерес. „Доларската дипломатија“ беше многу присутна во американските интервенции и во земјите на Централна Америка.

167 Теодор Рузвелт прв пат го употребил овој израз во својот говор на Државниот саем во Минесота на 2 Септември 1901 година, 12 дена пред атентатот врз претседателот Вилијам Мек Кинли (William McKinley) по што тој стана американски претседател. Рузвелт го употребил тој израз и претходно, во писмото до Хенри Спраг (Henry L. Sprague) од Union League Club на 26 јануари 1900.

168 Види во: Roosevelt Theodore, An Autobiography, The Macmillan Press Company, 1913, p. 522.

169 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 63

170 Davis Kenneth, Don't Know Much About History, Avon Books, 1990, pp. 224 – 227.

171 Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, стр. 63

## 2.9 Дипломатија на НВО

Поради глобализацијата на актерите, прашањата и проблемите меѓународниот систем не може да се сфати ниту пак меѓународните односи ефикасно да се менаџираат без да се имаат во предвид недржавните актери. Меѓутоа дефинициите за недржавните актери граѓанското општество и НВО не се секогаш кристално јасни. Генерално, некои може да ги смета за „руски кукли“ со тоа што НВО се поданици на граѓанското општество, граѓанското општество е поданик на недржавните актери. Основната разлика меѓу нив е тоа што недржавните актери го вклучуваат приватниот профитен сектор (бизнис форми), организираниот криминал и религиозните организации, додека граѓанското општество опфаќа неформални институции, мрежи и лабаво организирани движења.<sup>172</sup> ООН има долга историја на соработка со НВО. Долги години членките беа буквално единствени актери во меѓународниот процес, меѓутоа подоцна Генералниот Секретар на ОН Кофи Анан истакна дека „на НВО сега се гледа како на суштински партнери на ООН, не само во мобилизирањето на јавното мислење туку исто така во процесот на размислување на политиката и дури поважно-во спроведувањето во политиката во работата на терен“, (Анан 1997 година).<sup>173</sup> Во 1949 година економско социјалниот совет на ООН (ECOSOC) според член 71 од Повелбата (што претставува единствено специфично споменување на НВО во Повелбата) –додели консултативен статус само на 90 НВО, додека до 2003 година имаше 2300 НВО со консултативен статус во ЕЦОСОЦ.<sup>174</sup>

НВО премногу се разликуваат според својата големина и опсегот на интереси. Тие се интензивно посветени на причините на кои државите често им даваат понизок приоритет, а тие можат да ги применат нивните ресурси и капацитети на начин кој е пофокусиран отколку вниманието и ресурсите кои државите, особено помалите или меѓународните организации може да го посветат на истото прашање. Некои НВО имаат поголеми ресурси отколку што имаат мултилатералните организации. Во овој правец шефот на центарот за човекови права на ООН во Женева вели „ние имаме помалку пари и помалку ресурси отколку Амнести Интернешнал, а сме гранка на ООН за човекови права“, (Кларк 1995, стр. 512 -517)

По крајот на студената војна во напорите за обезбедување на хуманитарна помош НВО имаат зголемување на нивните ресурси – кое достигнува околу 8 милијарди долари годишно. Меѓутоа посветеноста кон едно прашање понекогаш може да биде и слабост. Понекогаш тие се етикетираат дека застапуваат специјални интереси или мала елита, или дека може да бидат толку заслепени од својата посветеност кон едно прашање со што не може да предвидат било каква можност за компромис. НВО се имаат стекнато со експертиза за многу прашања која е често поголема од онаа на владините организации

172 Интеракциите со недржавните актери се често најинтересните сегменти во дискусиите во ООН. На претставниците на НВО и на приватниот сектор им се дава место на масата. Види во: Џејмс П. Малдун Јуниор, Џо Ен Фагот Авиел, Ричард Раитано, Ерл Саливен, Мултилатералната дипломатија и ООН денес, Второ издание, Просветно дело, Скопје стр. 175

173 Annan Kofi, "Opening Address to the Fiftieth Annual Department of Public Information/Non-Governmental Organization (DPI/NGO) Conference." United Nations Press Release, SG/SM/6320/PI/1027, September, 1997, p.10

174 Бројот на НВО со официјален консултативен статус е многу помал отколку бројот на НВО со извесна поврзаност со ООН. Има повеќе од 1600 организации што се сега поврзани со одделот за информирање на јавноста на ООН, а списокот продолжува да се проширува секоја година, а повеќе од неколку илјади имаат воспоставен однос со ООН преку серија глобални конференции спонзорирани од ООН, во текот на 90 години од XX век. За списокот на НВО со консултативен статус во ЕЦОСОЦ и повеќе информации за поврзаноста помеѓу ООН и НВО види ја веб страницата на ООН (<http://www.un.org>.)

или на меѓународните организации.

Тие често посредуваат и во активностите за трансформација што може да спречат насилство. Учеството на НВО во мрежи кога имаме и други НВО и високи службеници на меѓународните организации и влади претставници денеска е потреба но станува и се понеопходно. Мрежите постојат не само да вршат влијание врз националните влади и меѓународните организации туку исто така да креираат политика помеѓу нив самите.

Во овој правец треба да се истакне дека неформалното вмрежување е повеќе распространето и има повеќе успех во координираното дејство со НВО отколку формалните спогодби, кои обично го ограничуваат бројот на организации кои можат да бидат вклучени. Посветеноста и експертизата на НВО може да биде моќна алатка при **преговорите за спогодби**. НВО обично и се посветени да тежнеат кон јасна група цели поврзани за определено прашање или за група прашања и на тој начин на мултилатерални конференции, често имаат предност во однос на владите кои може да имаат поголема тешкотија во развивање на јасна група цели поради конкурентските национални интереси.

Конференцијата во Јоханесбург беше најмасовна според учество на недржавни актери на исто место кои дејствувајќи повеќе меѓусебно директно беа во ситуација да презентираат критички коментари во однос на исходите на пленарните седници (UN 2003). Успехот на НВО на конференцијата во Отава во врска со забраната на нагазните, односно против пешадиските мини, ги поттикна државите на наредната конференција да ја намалат трговијата со лесно оружје. НВО во текот на изминатите неколку години научија дека најдобро време да се влијае врз една светска конференција е текот на подготвителниот процес—најмалку 60% од завршниот исход на една светска конференција на ОН се дефинирани во текот на подготвителниот процес (UNIFEM 1995,13).<sup>175</sup> На пример за прв пат на светскиот самит на ООН за информатичко општество се формираше едно биро за граѓанско општество за да го олесни придонесот и учеството на граѓанското општество во процесот (ООН 2003 ).<sup>176</sup> Во однос на начинот на ангажирање НВО продолжуваат да дебатираат дали е подобро да се дејствува одвнатре или однадвор.

Се чини ефикасното дејствување однадвор може да води кон тоа да се дејствува однатре, како поефикасен начин за директно влијание за донесувањето на одлуките.

НВО исто така имаат значајна улога по завршувањето на конференциите во т.н градење јавна поддршка за спогодбите, мониторинг на преземените обврски и координирање на активностите преку вмрежување. Во делот на донесувањето на одлуки традиционално НВО долго време не беа вклучени во мултилатералниот процес на донесување на одлуки, меѓутоа нивната се поголема вклученост во областа на човековите права и напорите за хуманитарна помош ги доближија НВО поблиску до процесот на донесување на одлуки.

НВО првпат одржаа говори пред еден Комитет на Генералното собрание во 1993 година и оттогаш имаат говорено на бројни пленарни состаноци на специјалните заседанија на Генералното Собрание (ООН 2003). Меѓународниот Комитет на Црвениот крст (МКЦК) беше прва НВО која доби статус на постојан набљудувач при Генералното

175 United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). 1995 Putting Gender on the Agenda, A Guide to Participating in UN World Conferences, 1995, New York, UNIFEM

176 United Nations "UN System and Civil Society-An Inventory and Analysis of Practices." Background paper for the Secretary General's Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society, May, 2003 (www.un.org)

Собрание на ООН придружен со Редот на Малта и Меѓународната Федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина во 1994 година. Од 1994 година претставник на Меѓународниот Комитет на Црвениот крст (МКЦК) се состанува еднаш месечно со тековниот претседател на Советот за безбедност во неформална и доверлива атмосфера што им овозможува на двете страни да разменат информации и загриженост (Weiss and Gordenker 1996, 86).

Од 1996 година претседателите на Советот за безбедност почнаа да се состануваат неформално со претставници на работната група на НВО во Советот за безбедност која беше формирана во 1995 година од бројни НВО заинтересирани за Советот за безбедност. Во тоа време Садако Огата (Sadako Ogata) поранешен Висок Комесар за бегалци на ОН имаше редовни состаноци со хуманитарни и други НВО кои работат на проблеми со бегалците во региони зафатени од војна. Во овој правец за да се зголеми ефикасноста при одговор на хуманитарни вонредни состојби се предлагаат бројни нови иницијативи.

Меѓународната Федерација на Црвен крст и Црвена полумесечина повика на развивање на кодекс на однесување за НВО што се вклучени во оперативните и хуманитарните активности (Annan 1997). Иако учеството на НВО во процесот на ООН за креирање политика е најважна во областа на човековите права и за хуманитарната помош, таа постои и во други области, пр.во областа на работењето на Светската банка каде што во половината од проектите финансирани од банката сега вклучуваат НВО.

Како заклучок јасно произлегува влијанието и учеството на НВО во работата на ООН со што и се менува процесот во овој случај на мултилатералната дипломатија. Научниците признаваат дека НВО се инструмент и катализатор во менувањето на традиционалните концепти за суверенитет и за дипломатија. Тие им помагаат на владите на меѓународните организации и на приватните фирми да станат поотчетни иако нивниот авторитет и отчетност понекогаш им се доведени во прашање. Претставниците на НВО успешно ја практикуваат мултилатералната дипломатија учествувајќи во овие коалиции, често помагајќи тие да се изградат. Во праксата има примери како една НВО може да дејствува како трета страна – олеснувач во конфликтни ситуации преку иницијативи од основно ниво, за изградба на капацитети како и преку предлог на средно ниво за да се подготви по традиционална дипломатија.

Претседателот на 51 седница на Генералното Собрание на ООН амбасадорот Разали Исмаил (Razali Ismail) го величеше како пресвртница, настанот за учество на НВО на специјалната седница на Генералното собрание на ООН во 1997 година.<sup>177</sup> Во октомври 1997 година Генералното Собрание на ОН ја одобри првата фаза од планот за реформи на Генералниот секретар Аннан кој ја прошири улогата на НВО во активностите на ОН. Без разлика дали ќе се случи или нема да се случи ова НВО веќе и дадоа нова значајна димензија на дипломатијата.<sup>178</sup>

177 Поширокото прашање за учеството на НВО во работата на ООН останува нерешено... Додека некои се загрижени за логистичките аспекти на работењето со НВО.... Некои всушност, се плашат од изгледите за поголема транспарентност, отчетност и јавно учество во меѓувладиниот процес на донесување одлуки, користејќи кој било начин на легални аргумент за да спречат да се случи тоа. (Razali 1997).

178 [www.un.org/reform/panel](http://www.un.org/reform/panel)

## 2.10 Дипломатија во кризни ситуации

Од своите почетоци па се до крајот на XIX век дипломатските пораки се пренесувале „од рака во рака“. Дури и денеска на почетокот на XXI век се уште се ангажираат дипломатски курири со задача—доставување одредени, строго доверливи пратки.<sup>179</sup> Но секако ништо од тоа не претставува информатичката технологија и телекомуникација која во последните 150 години има силно влијание врз дипломатијата. Во овој текст воглавно ќе говориме за дипломатијата во време на криза преку истакнувањето на значењето на телекомуникацијата во рутинската дипломатија.

Директните телекомуникации помеѓу владите денеска претставува многу важен канал за вршење на дипломатските активности како за време на криза така и во редовните, секојдневни активности. По Втората светска војна комуникациите константно се развивале, се подобрувале и унапредувале со користењето на средствата како што се факсот, електронската пошта и мултимедијалните видео конференции.

Сепак ниедно од тие средства не било толку привлечно како телефонот—посебно во кризни ситуации. Во кризни ситуации телефонот има посебна вредност како средство за комуникација во односите помеѓу сојузниците и пријателските држави. Во тие односи телефонот воглавно се користи како средство за дополнително убедување и добивање на информации. Често пати по пат со посредство на телефонот се објаснуваат ставовите, а исто така и се работи на заеднички договори. За разлика од ова во кризните ситуации, спротивставените страни повеќе ја користат писмената комуникација преку директните линии или по пат на соопштенија, а не е непозната и праксата на размена на мислења со помош на телефон. Произлегува дека објаснувањето на намерите е најважна функција која се обавува во тие ситуации. Сите видови на телекомуникација се одликуваат со својата „брзина“, но телефонот во одредени ситуации има предност над другите средства на телекомуникација, за тоа што тој во принцип најлесно се користи и постои највисок степен на сигурност дека пораката е прецизно пренесена.<sup>180</sup> Тој овозможува и непосредно надминување на недоразбирањата или непосредно „прилагодување“ на одредена изјава дадена без намера на некои да му се нанесе навреда со што се спречува појавување на чувство на огорченост кај другата страна. Дополнително телефонот овозможува да се добие непосреден одговор на соговорникот од другата страна на линијата. Токму поради горе споменатите причини политичките лидери и високи функционери му придаваат големо значење на телефонот како средство за одржување на своите комуникации со странство. Во литературата ова пракса се нарекува и со терминот „телефонска дипломатија“. Нејзините предности се посебно видливи во време на големи меѓународни кризи иако што понекогаш таа се занимава и со усогласување на ставовите и договорите на сојузниците кога можат да се користат

179 Мора да се напомене дека дипломатските курири воглавно се ангажираат за пренесување на пошта од министерствата за надворешни работи до нивните амбасади во странство (и обратно), а многу помалку за пренесување на пораки до странските влади. За „Британскиот корпус на кралските курири“, да се види поопширно во Beridz и Dzejms, 2001, страна 198-199. Секако дека куририте носат и такви работи кои не се адекватни за да се пренесат преку средствата за телекомуникација. Во почеток на 2000 година, американската Служба на дипломатски курири сеуште во својот состав имаше скоро 100 перманентно ангажирани курири и дневно пренесувала, во просек околу 10 тона „доверливи и осетливи материјали за Стејт Департментот и останатите агенции на американската влада“ (Мајлс, 2000).

180 Секако, ни телефонот во таа смисла не е потполно сигурен. Може да се случи да оној кој го прима повикот не го исполни ветувањето дека тој ќе ја проследи пораката или пак може успешно да „одглуми“ улога дека тој е лицето за кое е наменета пораката.

телефонски „конференциски разговори“.<sup>181</sup>

Ќе се послужиме со неколку примери на телефонска дипломатија: посебен пример на ефикасно користење на телефонот во кризни ситуации е презентирани во мемоарите на поранешниот британски министер за надворешни работи Џејмс Калаган (Calagan, 1987, стр. 342-346). Во мемоарите тој детално ги опишува бројните телефонски разговори кои ги водел непосредно после турската инвазија на Кипар на 20 јули 1974 година. Втор пример за користење на телефонот во ситуација на криза илустрира разговорот воден во октомври 1983 година, воден на „директна“ линија помеѓу Белата куќа и Даунинг стрит<sup>182</sup> кој се однесувал на барањето на Маргарет Тачер до Роналд Реган со молба САД да не ја нападат Гренада, држава членка на Комонвелтот.<sup>183</sup>

Во почетокот на 1991 познат случајот на Американскиот претседател Џорџ Буш кога тој го искористи телефонот за да разговара со премиерот на Малезија со цел обезбедување поддршка за една важна Резолуција на Советот за безбедност на ООН. Во исто време од почетокот на Заливската криза во август 1990 година до крајот на таа година Џорџ Буш околу 40 пати телефонски разговарал со претседателот на Турција Тургут Озел за обезбедување на поддршка во текот на заливската криза. Во овие случаеви станува збор и за т.н. „лични пораки“ кои се разменуваат по пат на телефон кои исто така претставуваат заедничка карактеристика на дипломатските односи помеѓу пријателските држави. Во таквите ситуации отсуството на јазичните бариери ги прават поуспешни телефонските контакти и посебно важни и претставува основна причина зашто телефонот ретко кога се користи како дипломатско средство во односите помеѓу непријателските држави (Соломон, 1997, стр. 4) иако таквите случаеви не се непознати.<sup>184</sup> Кога се работи за телекомуникацијата која се води помеѓу меѓународни фактори кои немаат пријателски односи исто така ќе истакнеме примери на користење на телефонот во напорите да се подобрат билатералните односи во обид да не се

181 Се смета дека Мадлен Олбрајт прва почнала да го користи овој облик на телефонска комуникација, во време додека била државен секретар на САД, за време на воздушната војна која НАТО ја водеше против српските воени сили во косовскиот конфликт во 1999 година. Тоа беше најдобриот начин во кој таа верувала за координација на активностите и настапот во јавноста на западната алијанса.

182 Кабинетот на британскиот премиер се наоѓа на улица „Даунинг стрит“ број 10 (прим. прев)

183 „Жешка линија“ помеѓу Белата куќа и Даунинг Стрит/ Оваа директна телефонска линија била поставена во шеесетите години на XX век. Таа се спомнува во документите ФЦО од 1966 година кои се чуваат во Националниот архив во Лондон. Во нив се зборува за желбата на тогашниот британски премиер да воспостави таква линија и со Москва (Ф0371/188931). Преку ова линија може да се комуницира и усмено и писмено, а најверојатно тоа сеуште функционира. Во едно интервју 1993 година, на Г-ѓа Тачер и било поставено прашање Дали таа линија често се користи? Одговорот бил: „Не, сметам дека таквите работи не треба често да се користат. Но се случувало да понекогаш во тешки момент, преку ова линија да примам добредојдени повици од Роналд Реган, кој беше навистина многу внимателен.“ (Тачер, 1993, стр. 10) Ова сеќавање се совпаѓа со традиционалниот став на Вајтхол (изрека со која се означувало седиштето на британската влада. Име кое настанало по името на палатата Вајтхол) да личните контакти од ова врста треба да се третираат како „дипломатско оружје кое последно се користи“ (НА, ПРЕМ11/2869)

184 Разговор помеѓу Реган и Асад / Во јули 1985 година, претседателот Реган го повика телефонски претседателот на Сирија Хафеза ел Асад. Сирија во тоа време беше држава која ја подржува Советите, но и земја за која Вашингтон сметаше дека е спонзор на тероризмот. Реган му се заблагодари на Асад за неговата улога во разрешувањето на кризата која настана по киднапирањето на авионот на компанијата „TWA“ во Бејрут и го повика Асад да го искористи своето влијание за ослободување на киднапираните лица кои беа заложници во Либан. Претседателот на САД исто така побара од Асад да ја прекине поддршката на тероризмот. Токму заради тоа не претставуваше изненадување кога разговорот од тој момент стана „со сила и потполно ладен“ (Шулц, 1993, стр. 667-668). „Асад стана помалку дрзок“. Забележа во своите мемоари подоцна американскиот претседател, „и подоцна раскажуваше како и тој самиот претел со напад на Либан“ (Реган, 1990, стр. 497). Можеби токму овие детали го илустрираат фактот зошто ваков вид на телефонски повици се ретки.



испушти можноста која полека исчезнува, или да се консолидира тоа што во релациите е остварено со други средства. Пример за првата ситуација претставуваат телефонските разговори помеѓу заменикот на Американскиот државен секретар Ричард Армитидш и иранскиот амбасадор во ООН Мохамед Џавад Зарив во врска со понудата на Америка за упатување на помош на Иран после земјотресот во декември 2003 година (помошта е прифатена).

Пример за втората ситуација се телефонските контакти на високо ниво во индиско пакистанските односи после помирливите јавни соопштенија на лидерите на двете земји. Предноста на користењето на телефонот во вакви околности е тоа што, веста за телефонскиот контакт може да биде објавена само тогаш кога разговорот бил успешно завршен. Во контекст на горе наведеното не претставува изненадување што писмата врачени „преку“ амбасадори многу повеќе од телефонските повици претставуваат вообичаено средство на директна комуникација помеѓу Белата куќа и Кремљ за време на траењето на Студената војна. Лидерите на двете земји имале „директна комуникациска врска“, но не по пат на телефонска линија.<sup>185</sup>

Кубанската „ракетна криза“ (октомври 1962 година) ја преобрази дотогашната „директна линија“ во директна телеграфска врска со основна цел отстранување на сите евентуални последици на случајна или неовластена употреба на нуклеарното оружје.<sup>186</sup>

Со цел понатамошно унапредување на контактите директната линија е „поправена“. со воведувањето на сателитските предаватели кои се покажаа многу корисни, посебно во време на арапско–израелската војна во октомври 1973 година. Во 1985 година телеграфската врска е надополнета со користење на телефаксот, а 1987 година била надоградена со формирањето на „центар за намалување на нуклеарната опасност“ опремен со компјутери со голема брзина и телефакс машини директно поврзани преку сателит. Директна комуникација е многу ретка особено телефонската телекомуникација во деликатна дипломатска фаза помеѓу непријателските држави. Сепак таа може да биде користена тогаш кога со други средства е обезбеден значителен „напредок“ во

185 Слични врски постоеле помеѓу Париз и Москва од 1966 година („бел телефон“) и Лондон и Москва од 1967 година. Британската желба да се воспостави сопствена директна линија со Москва потекнуваше од седиштето на британскиот премиер во Даунинг стрит, а не од Форин офисот. Појавата на таа желба, резултираше со одбивање на САД, Британците да се „приклучат“ на директната линија Вашингтон–Москва, како и стравот на Лондон дека Париз ќе ги престигне на надворешно политичкиот план, бидејќи Франција имала сопствена линија со Кремљ. Британскиот премиер Харолд Вилсон беше првиот кој го потегна ова прашање со советската влада во февруари 1966 година. На крајот сепак „победиле“ Французите кои во тоа време имале поголемо влијание на Москва (НА,ФО 37 1188931 и ФЦО 28/387)

186 Користење на американско-советската „жешка линија“ во ситуации кои не се итни/Според Збигњев Бежински, советник за национална безбедност на претседателот на САД Картер, таа директна линија по прв пат била употребена кога на негов предлог, Џими Картер на 4 март 1977 година испратил порака до советскиот лидер Леонид Брежњев, која се однесувала на контролата на вооружувањето. Бежински секогаш бил склон на верувањето дека така ќе биде елиминирана „потребата дека тоа треба да се прави преку релеватните министерства за надворешни работи и амбасадите „(Бежински,1983,стр.161) За несреќа според сведоштвото на Георги Корњека, тогашен водечки „американолог“ во советското Министерство за надворешни работи (МНР), таа стратегија се изјаловила „затоа што на московскиот крај“ на директната линија, која ја одржувал КГБ, имало преведувачи кои не биле високо квалификувани, и не ја познавале содржината на преговорите за стратешкото наоружување. Заради тоа нивниот превод на Картеровата порака беше полн со непрецизности и сурови изрази, што всушност ја отежнал состојбата на прифаќање и подобро разбирање на истата од страна на советските лидери. “(Корњенко,1994,стр.4-5). Сепак тоа не било последен пат кога таа американско–советска директна линија била користена во момент на ситуации кои не се итни. Употребена е на пример повторно на американска иницијатива, во септември 1986 година во аферата Данилов, која можеше да ја загрози американско-советската средба на високо ниво. (Шулц, 1993, стр. 732)

контактите како што се на пример договори за подоцнежни средби или дообјаснување на текстот на одредна спогодба. На почетокот на 1994 година бидејќи беше остварен значителен напредок во разговорите помеѓу Израел и ПЛО двете страни успешно размениле пораки преку факс со цел потврдување на постигнатиот договор за текстот на спогодбата за израелското повлекување од Газа и Јерихона.<sup>187</sup> Комуникација по пат на радио, ТВ, интернет како и официјалните интернет сајтови може да бидат користени за директна комуникација меѓу државите.<sup>188</sup>

Пораките може да се испратат преку каналите кои се под контрола на Владата како што се на пример „Гласот на Русија“, „Гласот на Америка“ или канали кои се под влијание на релевантни влади како по примерот „Светскиот сервис ББС“ (World service BBC). Покрај тоа пораките можат да бидат испратени и во вид на соопштение објавено во независни медиуми.<sup>189</sup> Овој вид на комуникација во кризни ситуации служи за упатување на итни пораки истовремено на поголем број сојузнички држави околу промената на политиката. Ако се прекинати сите останати канали на комуницирање со противничката држава или Сојуз, во такви ситуации комуникацијата по пат на радио и ТВ може да има големо значење.

Рутинска дипломатија-комуникацијата помеѓу владите на земјите кои се во непријателство и во состојба на криза се остварува преку држење на постојани говори и непрекинато објавување сопствени соопштенија наменети помеѓу останатото за странските политички лидери и јавноста. (Меј, 1994, стр. 665-685; Корњенко, 1994, стр. 3-4). За овој вид на дипломатија како алатка се користи т.н. „жешка линија“ преку која денес вообичаено се одржуваат редовни комуникации помеѓу пријателските држави со изразен заеднички интерес. Од друга страна комуникацијата со државите кои се на „периферија“ на интересот повеќе се одржува преку традиционалните канали<sup>190</sup>. „Жешката линија“ е воспоставена помеѓу Вашингтон и Пекинг 1998 година.<sup>191</sup> Вакви линии имало помеѓу САД и Велика Британија, која претседателот Реган во разговорите со Маргарет Тачер не ја користел само во кризни ситуации (Тачер, 1995, стр. 435-774). Денес постоењето на оваа линија меѓу шефовите на држави или Влади претставува статусен симбол и претставува индиција дека постои блиска релација помеѓу одредени земји или крајно затегнати односи. „Видео конференции“ – овие конференции во денешно време стануваат се посовршен и безбеден начин кој лесно овозможува надминување на ограничувањето на телекомуникациите кои се однесуваат на вербалната комуникација. ООН веќе го користат овој метод за одржување „виртуелни состаноци“ на учесниците во дебатите во Њујорк, Женева и Виена. Меѓутоа и најсовршените видео конференции во кои

187 "Fax diplomacy breaks the impasse", Financial Times, 7 January 1994

188 Види: Dz. R. Beridz, Diplomatiја teorija i praksa, glava I i VII

189 Види: Philip M, Taylor's links, Public and Cultural Diplomacy, (<http://www.leeds.ac.uk/ics/phillink.htm>)

190 Уште на почетокот на шеесетите години на XX век, американскиот претседател Џон Ф. Кенеди напоменал дека во Африка „шефот на мисијата е препуштен сам на себе, за разлика од шефовите на мисиите во Бон, Париз и Лондон, каде Вашингтон ја обавува главната работа со посредство на телефон и редовните посети на државниот секретар и останатите високи функционери“. Крајзер, 1992, стр. 182. Кенеди најверојатно претерал со оваа своја оценка како би ги охрабрил луѓето кои сака да ги испрати како амбасадори во афричките земји, но тоа негово „фалење“ имало половичен успех. Конечно, тој од Африка направи необично важен приоритет на американската администрација и според мислењето на „Крајзер „било особено ценето ако некој е Кенедиов амбасадор во Африка“ (Крајзер, 1992, стр. 184). Всушности Крајзер бил испратен во Сенегал.

191 Хенри Кисинџер му понудил на Пекинг воспоставување на „жешка линија“ уште во 1973 година, за време на американско-кинеското приближување. Тој тоа го направил со идеја, дека таквата линија ќе се користи на Комунистичката Кина да и се доставуваат информативни податоци за советското воено делување. Но, таквата негова понуда била одбиена. (The Kissinger Transcripts, 1999, стр. 2)

страните се наоѓаат во визуелен и вербален контакт, не може во потполност да ги замени личните средби. Учесниците на таквите „виртуелни состаноци“ остануваат физички оддалечени и не се во состојба да ја воочат физичката димензија „на говорот на телото“. Видео конференцијата не ја овозможува ни т.н. „дипломатија на ходникот“, неформална лична средба во текот на која се остварува вистински напредок во преговорите и се собираат корисни информации. Дури и Смит (Smit) еден од најпознатите заговорници на „виртуелната дипломатија“ е убеден дека „преговорите лице во лице се најдобри, и дека ни видео линковите не можат да бидат многу успешни, освен во ситуации кога страните меѓу себе добро се познаваат и кога влогот во преговорите е премногу мал“ (Смит, ГС, 1999, стр. 21).

Како заклучок, дури и заговорниците на директните телекомуникации со најголем ентузијазам признаваат дека ограничувањата на телекомуникацијата во дипломатијата остануваат големи. Тие се посебно видливи на планот на преговарањето, пред се меѓу непријателските држави. Од друга страна повеќето други функции изгледа дека во најдобар случај, може само да бидат надолнети преку директните телекомуникации. Сосема на крај треба да се истакне следното: (1) постојат мноштво различни видови на телекомуникации, поради што е значајно во конкретни ситуации да се проценат предностите и последиците на секој од нив на дипломатски план и (2) ова не е едноставно поради почетната фаза на истражувањата на оваа тема.<sup>192</sup>

## 2.11 Карактеристики на способен дипломат

Моралните и интелектуалните квалитети на способниот дипломат се поврзани со вештините на преговарање кои се составени од комбинација на посебни квалитети кои не секогаш можат да се најдат кај просечен политичар или пак кај просечен човек. Доблестите како што се интелегенцијата, знаењето, разборитоста, мудроста, гостопримството, **шармот, работливоста**, храброста и тактичноста, се означуваат како карактеристики на **идеалниот дипломат**. Покрај нив тој треба да има и повеќе посебни квалитети: веродостојност, точност, спокојство, добро расположение, трпение, упорност, скромност и лојалност. При разгледувањето на тие квалитети секако треба да се има во предвид факторот на времето и на местото на вршењето на **дипломатската служба**. **Веродостојност**—подразбира не само воздржување од свесни лажни изјави туку и грижа на совест да се избегне сугерирање на неточни информации или предлози или прикривање на вистината. Добриот дипломат мора да се труди да не остави некоректен впечаток кај оние со кои преговара.<sup>193</sup> **Прецизност**, односно **точност**—претставува следна суштинска особина на способниот дипломат, и под неа се подразбира интелектуална и морална точност на преговарачот. Во историјата има повеќе примери на дипломатски преговори или мировни договори кои или останале незавршени или се срушиле по нивното завршување, како резултат на градење на темелите врз погрешни претпоставки.<sup>194</sup> Во праксата професионалната дипломатија не е непрецизна затоа што амбасадорот речиси редовно добива писмени инструкции и при посетите на странските влади ги соопштува во личен разговор. Покрај горе споменатото постојат доста примери за т.н. „морална

192 Крајно е необично што не постои историја па дури ни некаква хронологија за американско – советската „жешка линија“. Таа едноставно се разгледува само како фуснота во историјата на спогодбата за контрола на вооружувањето

193 Пошироко, „за идеалниот дипломат“ види на стр. 104-126

194 Минхенската спогодба меѓу Хитлер и Чемберлен во 1938 година претставува класичен пример за тоа.

неточност“ кога дипломатот е свесен дека активностите зависат од можностите на ситуацијата и дека прогнозите се секогаш опасни, но тој паѓа во искушение во обид да ги избегне сите предвидувања. Во историјата на дипломатијата е познат случајот на „емската телеграма“, како пример со намерно неточно објавување на еден текст за да се постигнат определени цели.<sup>195</sup> Имено во телеграмата што Прускиот крал Вилхем први ја испратил на својот канцелар Бизмарк на 13 јули 1870 година било известувањето за неговите разговори со Францускиот амбасадор Бенедети во кралската резиденција во Емс.<sup>196</sup> **Спокојство** – преговарачот мора да избегне да покаже дека е иритиран кога ќе се сретне со непријатна ситуација, нечесност, бруталност или вообразеност на оние со кои ја има непријатната должност да преговара.

Тој мора да се воздржи од сите лични анимозитети, личните посебни желби, ентузијазам, предрасуди, суета, преувеличување, драматизирање и морална огорченост.<sup>197</sup>

**Рамнодушноста** што може да ја поседува идеалниот дипломат може да го направи неомилен помеѓу неговите пријатели. Всушност однесувањето на одложено просудување, скептична толеранција, непокажувањето на емоции, често кај просечните набљудувачи создава впечаток на мрзливост и пасивност или некоја друга состојба. Квалитетот на спокојството што е присутен кај способниот дипломат треба да се манифестира во две главни насоки: „треба да биде со добро расположение или барем да може да го контролира своето лошо расположение, а и покрај тоа треба да биде и исклучително трпелив“<sup>198</sup>. Настаните кога дипломатите го губат своето трпение се паметат како крајно недипломатски постапки од генерации нивни наследници.<sup>199</sup>

**Упорност**—исто така претставува суштинска карактеристика за секој успешен преговарач.<sup>200</sup> Според Мериам Вебстер, тоа е квалитет кој му овозможува некому да продолжи нешто да прави или да се обидува да направи нешто иако тоа е тешко или другите не го одобруваат. **Скромност** – идеалниот дипломат треба да биде скромен. **Суетноста** не е добра карактеристика за еден преговарач бидејќи тоа го доведува

195 Поопширно за „Емската телеграма“ види во: Историја на дипломатијата, прв тон, под редакција на В. П. Потемкин, Софија, 1946, стр.458-461

196 Наполеон III барал од рускиот крал формално да се обврзе дека ќе му забрани на својот роднина Леополд да рефлектира на шпанскиот престол, што се смета за дрскост која настојувала да испровоцира војна со Прусија. Иако 73 годишниот Вилхем прв одбил да превземе таква обврска, тој сепак ја оставил можноста за тоа прашање преговорите да продолжат во Берлин. Сакајќи ја војната со Франција не помалку од Наполеон III, Бизмарк ги прецртал зборовите за продолжување на преговорите, со што телеграмата добила нова смисла. Откако „рускиот крал откажал секаков разговор со францускиот амбасадор“ и се погрижил така фалсификуваниот текст да се појави во печатот. Тоа било преголем предизвик за француската влада и законодавното тело, кои на 15 и 20 јули ги изгласале воените кредити и го одобриле објавувањето војна на Прусија. Но наместо нова „успешна“ војна за Наполеон Франција претрпела катастрофален пораз.

197 Позната е досетката на Талеран како совет на младите дипломати: „пред се, не дозволете да станете возбудени заради Вашата работа“.

198 Ортаковски, В, Дипломатија скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010

199 Наполеон го загубил своето трпение со Метерникс во Дрезден на 26 јуни 1813 година и ја фрлил својата капа на килимот од лошите резултати. Сер Чарлс Смит го изгубил своето трпение во разговорите со мароканскиот султан и го искинал договорот за империјално присуство.

200 Кога еден од најуспешните француски дипломати М. Пол Камбон, пристигнал во Англија британско-француските односи биле моше затегнати, а кога по 20 години го напуштил Лондон, двете држави беа блиски сојузници. Тој се карактеризирал со чудесна упорност и трпеливост. Тој бил секогаш љубезен и попустлив, дискретен, лојален и бил секогаш присутен. Имал изворедна способност да го искористи истинскиот момент. Достоинствено се однесувал и сето тоа го вбројувало (1914 година) меѓу луѓето на кои им се верувало и кои биле широко ценети. Такви карактеристики непокажувале секогаш претставниците на другите држави кои сакале да обезбедат брз триумф и успешен резултат за кусо време.

во искушение да ги игнорира советите или мислењата на оние кои имаат поголеми познавања од него за некоја земја или проблем. „Суетниот“ дипломат би застапувал премногу лични ставови, а во некои ситуации и да преферира брилијантен но непосакуван триумф наместо скромен и корисен компромис. Личната суета која е една од најчестите недостатоци на дипломатите може истиот да го спречи во некој клучен момент, да и признае на својата влада дека неговите информации или предвидувања биле некоректни.<sup>201</sup>

Кај дипломатите кои се подолго време во странски земји, а немаат доволно контакти со својата држава постои можност недоволно да ја применуваат лојалноста кон својата влада. Некои дипломати можат да бидат толку импресионирани од помислата дека функцијата на амбасадорот е да создава „добри односи“ со странската влада, што ќе ги помешаат целите со средствата, а „добрите односи“ ќе ги сметат не како дел од нивните функции туку како единствена цел на нивната активност.<sup>202</sup>

Исто така кај некои дипломати присутно е **искушението**, дали на својата влада да и го кажат тоа што таа сака да го слушне, а не она што треба да го знае. Најлојалните претставници би можеле да паднат во такво искушение, а при тоа да не се свесни дека со тоа вршат акт на нелојалност кон својата влада на која треба да и ја кажат вистината.

---

201 Ортаковски В, Дипломатија скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010

202 Исто,

# Глава 3

*„Никогаш немало добра војна или лош мир“*

*Бенџамин Франклин*

## 3.1 Определување на поимот превенција

Поимот превенција има потекло од латинската именка *praeventio*.<sup>203</sup> Превенцијата како поим изворно е поврзана со медицината каде што и најмногу се користи во означувањето на постапките и средствата за спречување на настанување на развој на некоја болест.<sup>204</sup> Во правната наука поимот превенција воглавно се поврзува со кривичното право, во таа смисла што превенцијата се перципира како еден од основните цели при пропишувањето на казнените одредби и самото изречување на казната. И нормата која ја пропишува казнената мерка и изречената казна за сторен прекршок имаат превентивно дејство, затоа што тенденцијата во овој правец е изрекувањето на казнената мерка да не се сведе на обичен чин на одмазда на општеството кон поединецот поради направениот престап иако во еден дел е и тоа, но крајната цел е постигнување на превентивно влијание кон другите потенцијални прекршители. На пример: Законот за јавен ред и мир<sup>205</sup>, е закон со превентивен карактер бидејќи најголем дел од обврските кои ги пропишува се насочени кон зачувување на јавниот ред и мир, односно спречување на нередите. Во овој случај превенцијата е непосредна, а не изведена. Таа не произлегува од казната туку од упатството за превземање на претходни активности.

Во науката за меѓународните односи превенцијата воглавно се смета како една од основните содржини на дипломатската, односно надворешно политичката активност на многубројните учесници во управувањето со светските работи. При тоа билатералната дипломатија се карактеризира со применување на превентивната акција меѓу непосредните учесници во спорот, а мултилатералната дипломатија на надворешните активности кои ги превземаат другите држави или организации надвор од кругот на непосредните учесници.

Од горе наведеното може да се заклучи дека во меѓународните односи превенцијата може да се дефинира како „збир на мерки и активности, инструменти и механизми, кои се применуваат со цел внатрешните или меѓународните политички, национални, религиозни и слични недоразбирања да се надминат пред тие да прераснат во јавна конфронтација на општествените групи или се здобијат со насилна форма кои можат да предизвикаат внимание и ангажман на меѓународната заедница“.<sup>206</sup>

203 Latin dictionary and Grammar Aid, University of Notre Dame Archives, Pariz, p. 234

204 Превенцијата според Вујаклија воглавно означува предупредување; спречување; побивање на забелешки теза кои се претпоставува дека спротивната страна би можела да ги навести; предубедување; предрасуда; порано направена опомена, правнички – ставање во притвор, затварање, притвор.

205 Службен весник на РМ бр. 66 од 31.05.2007 година

206 The Laws of Manu ( Manava Dharma Shatram) Chapter VII, par. 169, Penguin Classics. Published by Penguin Group, Firs Edition London, 1991

### 3.2 Превентивна дипломатија (preventive diplomacy)

**Почетоците на превентивната дипломатија**—првите појавни облици на дипломатските активности во минатото се поврзани со обидот и намерата за превентивно дејствување во функција на избегнување на меѓусебните конфликти. Уште во старото време претставници на првите градови—држави оделе кај владетелите на соседните држави со предлози како да се отстрани одредена опасност за меѓусебна војна, а многу подоцна тие посети биле во функција на претставување на својата земја. Во оваа смисла ако ја употребиме современата терминологија може да заклучиме дека најстарите дипломатски контакти се воспоставени првенствено од превентивни, а не од репрезентативни причини. Уште стариот индиски закон „Ману“ кој датира од четвртиот век од нашата ера се базира врз учењето дека најсложените прашања помеѓу државите треба да се решаваат најнапред по пат на преговори, а дури потоа со употреба на сила.<sup>207</sup> И во стара Грција исто така доминатна беше идејата дека кон војна треба да се прибегне откако по мирен пат не може да се реши спорот.<sup>208</sup> Во исто време се сметало дека неправедно е да се започне војна, ако претходно, преку пратеник не е направен сериозен обид спорот да се реши, евентуалните недоразбирања да се отстранат по мирољубив пат.<sup>209</sup>

Билатералните, а воедно и спорадични обиди за дипломатско посредување попримиле поинаква физиономија после Вестфалскиот мировен договор со кој е завршена 35 годишната војна на европските земји. Таа околност претставувала погодна тло за воспоставување на постојани дипломатски мисии кои ќе послужат не само да се отстранат последиците од тешките конфликти, туку и да се предупредат ризиците од нова војна, за која ниедна од дотогашните сили во тој момент не била доволно подготвена, а во исто време и способна истата да ја води.

### 3.3 Дефинирање на превентивната дипломатија

Синтагмата превентивна дипломатија (preventive diplomacy) се разви во рамките на ООН после Втората светска војна. Во доцните педесетти и раните шеесети години на XX век тогашниот Генерален секретар Даг Хаммаркхолд<sup>210</sup> ја „измисли“ со цел за опишување на останатите функции на ООН кои можат да се користат во рамките на биполарниот систем на меѓународни односи, кој преферираше „тврка дипломатија“ и операции за зачувување на мирот. Од оваа перспектива превентивната дипломатија не претставуваше пристап за превенција на потенцијалните конфликти, туку спречување на постојните конфликти од понатамошно проширување. Со тек на време значењето на синтагмата превентивна дипломатија евалуира во правец на совладување на потенцијалните конфликти. Подоцна во праксата на меѓународните односи и системот на ООН најчесто се користи дефиницијата за превентивната дипломатија која 1992 година ја промовираше тогашниот Генерален секретар на ООН Бутрос Бутрос Гали, во документот под наслов „Агенда за мир“ повика „на превентивна дипломатија, под која подразбираше не само дипломатска активност, но во исто време и утврдување

207 Исто,

208 Mitic Miodrag, Dzordzevic Stevan, Diplomatsko i konzularno pravo, Pravni fakultet, Beograd, 2007, str. 15

209 Исто, стр. 16

210 Шведски дипломат кој ја обавувал функцијата Генерален секретар на ООН од 1953 -1961 година

на факти“, „превентивна примена“ и активности за „зачувување на мирот“ во рамките и помеѓу државите, но не секогаш со согласност на двете страни.<sup>211</sup> Според Бутрос Бутрос Гали (Butros Butros – Ghali) „превентивната дипломатија е акција за спречување на избувнувањето на спорови помеѓу страните, за спречување на постојните спорови да прераснат во конфликт и за ограничување на ширењето на овие последните кога веќе се случени“.<sup>212</sup> Уште поконкретно, тоа е „политичка активност која ја спроведуваат различни институции од системот на ООН и други меѓународни организации“.<sup>213</sup>

Кофи Анан<sup>214</sup> за превентивната дипломатија зборува како : средства за спасување на човечки страдања и како алтернатива на воено политички операции за решавање на конфликтите по нивното настанување . Тој го споменува превентивното разоружување , превентивните хуманитарни акции , превентивното градење на мирот и како последица на тоа превентивната дипломатија ја преименува во превентивно делување<sup>215</sup>.

Според Живорад Ковачевиќ<sup>216</sup> превентивната дипломатија со посредство на преговарањето се занимава со поедини прашања пред тие да прераснат во проблем и со проблемите пред тие да прераснат во вооружени конфликти. Спротивно на Кисинџеровото тврдење дека кризите треба да се третираат само кога се жешки и кога може да се има потполна контрола на процесот, превентивната дипломатија претставува антипод на оваа дефиниција и значи студена дипломатија.<sup>217</sup>

Повеќето преостанати дефиниции се блиски на дефиницијата на Гали. На пример превентивната дипломатија е „ненасилна акција превземена од страна на сите учесници со цел да се спречи спорот помеѓу две страни, да се претвори во насилен, да се влоши и да се прошири и да прерасне во вооружен конфликт за кој постои веројатност дека ќе го загрози меѓународниот мир и безбедност“.<sup>218</sup>

Согласно член 33 од Повелбата на ОН превентивната дипломатија „може да се дефинира како метод за мирно разрешување на спорите кој се применува пред недоразбирањето да го надмине прагот на толеранцијата и да прерасне во вооружен конфликт“.<sup>219</sup> На сите овие дефиниции заедничко им е тоа дека превентивната дипломатска активност изворно се поврзува со ОН. Во оваа смисла превентивната дипломатија најчесто се користи за претставување на напорите на Советот за безбедност или Генералното Собрание на ОН во рамките на Глава 6 од Повелбата, но во последно време постои тенденција овој термин да се поврзе и за присилните акции од Глава 7 од Повелбата.

Од времето кога се појави Гали со овој концепт на превентивната дипломатија, тој доби уште пошироко толкување и некои дополнителни содржини и објаснувања. За превентивната дипломатија почна да се зборува како пронајден клуч за сите несогласувања од времето на „студената војна“. И покрај тоа што превентивната

211 G. R. Berridge, A Dictionary of Diplomacy, Palgrave, 2001, pp. 193-194

212 Agenda for Peace, Preventive Diplomacy and Peace – keeping, A/47/277-S/24111, 17 June 1992

213 Lutovinov V. I, Morozov Y. B, Conflict Prevention and Settlement with Peacekeeping Forces, 2000, www.find-articles.com/cf

214 Дипломат од Гана, Генерален секретар на ОН од 1997 до 2007 година.

215 Masahiro Igarashi, Preventive Diplomacy and conflict resolution, Kanazawa University, 2005, p. 4

216 Zivorad Kovacevic, Medzunarodno pregovaranje, Filip Visnjic, Beograd 2004, str.43

217 Исто, стр. 48

218 Preventive Diplomacy in 21 Century, National Institute for Research Advancement, NIRA; Policy Research Index, Vol VII, No 4, July 2000

219 Connie Peck: Sustainable peace: The role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict, Rowman & Littlefield Publishers Inc, 1998, p.11, USA edition



дипломатија различно се дефинира, сите овие термини и дефиниции се движат во ист правец – избегнување на конфликтите во многу рана фаза претставува хумана активност, помалку чини и многу полесно се совладува отколку во подоцнежните напредни фази на конфликтот. За да се дојде до општо прифатена дефиниција за превентивната дипломатија мора да се воспостават „два аспекти“. **Првиот** се општите концептуални параметри за работната дефиниција на терминот и **второ** е методолошко мерење на успехот и неуспехот.<sup>220</sup> Од друга страна воочена е тенденцијата на преобликување на идејата за превенција во праксата при што за разрешување на кризите многу повеќе се користи заканата и санкциите наспроти дипломатскиот дијалог.

Под превентивна дипломатија се повеќе се разбираат и активности на другите организации, како што се меѓународните организации кои во меѓувреме развија сопствени проекти, механизми и инструменти на превентивната дипломатија, при што тие некогаш кореспондираат со праксата на ОН, а понекогаш конкурираат и се спротивставуваат (прашањето на воените интервенции кои се превземаат без одобрување на Советот за безбедност, во обид да се прикажат како мерки на превентивната дипломатија). Меѓутоа постои генерален консензус дека превентивната дипломатија е политичка акција која ја превземаат суверените држави со согласност на сите страни директно замешани во конфликтот за да се спречат недоразбирањата и конфликтите помеѓу државите, а кои би можело да бидат закана по регионалниот мир и стабилност, да се спречат несогласувањата и конфликтите од ескалирање кон вооружен конфликт и да се намали влијанието на недоразбирањата и конфликтите во регионот.<sup>221</sup> Од погоре изнесеното можеме да констатираме дека дефинирањето на поимот превентивна дипломатија е истовремено сложен и контроверзен процес. Сложен е затоа што понекогаш под оваа синтагма се подразбираат различни појавни активности, а контроверзен, затоа што помеѓу политичките изјави (прокламации), правните начела и праксата на превентивната дипломатија постои значителен расчекор. Како проект и систем на односи превентивната дипломатија во своите методи за мирно решавање на спорите подразбира четири основни групи на мерки и активности кои имаат специфичен логички и временски редослед.

**Прва група**—изворни активности од дипломатски карактер кои најчесто се превземаат внатре во системот на ОН. Овие активности претставуваат класичен вид на превентивна дипломатија во традиционална смисла кои им претходат на активности кои како резултат имаат отстранување на несогласувањата, смирување на тензиите и мирно решавање на настанатиот спор. **Втора група**—ги содржи активностите од мешовит карактер кои се превземаат кога спорот ќе прерасне во конфликт во потесна или поширока смисла, од локален или регионален карактер. Активностите во оваа фаза претставуваат комбинации на дипломатските, цивилно воените, а понекогаш и присилните мерки. Се карактеризираат по тоа што има содејство и координација на органите на ОН и другите регионални и суб регионални организации, кои во крајна мерка може да имаат и принуден карактер.<sup>222</sup> **Трета група** – активностите во рамките на оваа група се од протективно–амортизационен карактер и се насочени кон сузбивање

220 Bruce W. Jentleson, "Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary", Institute on Global Conflict and Cooperation Policy Papers, no. 27, 1996, p. 6

221 Seventh ASEAN Regional Forum Ministerial Meeting Bangkok, Thailand, 27 July 2000, <http://www.aseansec.org/3579.htm> (posljedni pristup web stranici 03.03.2009)

222 Annual report on the work of the Organization for 1999, Secretary General Kofi Annan, [www.una-uk.org/UN&C/conflictprevention.html/14.11.2009/](http://www.una-uk.org/UN&C/conflictprevention.html/14.11.2009/).

на постојните конфликти или спречување на нивното ширење. **Четврта група** – овие активности се однесуваат на обновување на државите институции, политичкиот плурализам, стопанските структури, социјална стабилност, демократските вредности и довербата помеѓу конфронтирани етнички, национални, верски или други општествени групи. Овие активности најдолго траат, а во исто време бараат долгорочно, осмислено и координирано делување на повеќе актери на превентивната дипломатија. Заедничко за сите овие форми на ангажирање, без разлика во која фаза се применуваат е дека содржат силна компонента на дипломатското делување. Превентивната дипломатија многу поголем акцент става на активната наспроти реактивната компонента, за тоа што таа делува во време кога се уште нема криза или таа јавно не се манифестира. Опсегот на мерките кои се применуваат во рамките на превентивната дипломатија е различен, нивниот придонес е неизедначен, а носителите најчесто не се исти.

Суштината на превентивната дипломатија во иднина не треба да претставува само активирање на раното предупредување за почетокот на конфликтот туку да се подготви брз и делотворен одговор со цел да се спречи и оневозможи конфликтот да прерасне во висок степен на насилство<sup>223</sup>.

### 3.4 Меѓународни документи кои содржат одредби за превентивна дипломатија

Освен Програмата за мир (Agenda for peace) од 1992 година поврзана со превентивната дипломатија, современото меѓународно право дополнително свои принципи наоѓа во Повелбата на ОН во членот 2 алинеја 4 со кој се забранува употребата на сила. Исто така членот 2 алинеја 3 на Повелбата ги обврзува државите своите несогласувања да ги решаваат на мирен начин со што светскиот мир, сигурноста и правдата нема да бидат загорзени.

Од особено значење е Главата 4 од Повелбата во која се разработуваат прашањата поврзани за колективниот безбедносен систем. Меѓутоа со тек на време Генералниот секретар на ОН констатира дека почитувањето на суверенитетот и интегритетот на државите претставува камен темелник на ОН, со што се констатираа брзи промени кои имаат влијание на поедини држави, но и врз меѓународната заедница во целина, со што тој дополнително ја нагласи улогата на ОН за обезбедување на мирот.<sup>224</sup> Основната цел на ОН е пропишана во член 1 од Повелбата на ООН, а тоа е грижа за меѓународниот мир и безбедност. Согласно член 2 алинеја 3 и 4 на Повелбата на ОН: сите членови ги решаваат своите меѓународни спорови на мирен начин, така меѓународниот мир и безбедност, а и правото нема да бидат повредени.

Согласно член 33 од Повелбата: страните во секој спор, чие траење може да го загрози меѓународниот мир и безбедност треба да бараат решение по пат на преговори, истражни комисии, посредување, помирување, судско решавање, прибегнување кон регионалните установи и договори или на друг мирен начин по сопствен избор. Членот 53 од Повелбата наведува дека Повелбата не ги исклучува постоењето на регионалните договори или агресија за одржување на меѓународниот мир и безбедност таму каде е

223 Alexander L. George, "Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Scholarship for Policy – making", *Cooperation and Conflict*, vol. 39, no. 9, 1999, p. 10

224 Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6th ed, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, San Paolo, 2008, pp. 1217-1218

потребно на регионално ниво, под услов да таквите договори или агресија и нивните активности да бидат во согласност со намерите и начелата на ОН. Во оваа смисла операционализацијата на Глава 7 од Повелбата на ОН понекогаш предизвикува потешкотии. „Еден од клучните начини преку кои Главата 7 од Повелбата на ОН може да се операционализира од 90те години на XX век па наваму претставува обидот за реинтерпретирање на разбирањето на таа глава имајќи го во предвид принципот на субсидијаритет<sup>225</sup>“. <sup>226</sup> Од 1992 година по промовирањето на Програмата за мир, се појавија многубројни документи чија основна цел им беше промоцијата на превентивната дипломатија, од кои со доминантно влијание се тие кои се донесени од 2000 година па до денес. Ќе наброиме неколку:

- Извештај за панелот за мировни операции на ОН од 2000 година (2000 Report of the Panel on UN Peace Operations);
- Акционен план Г 8 за спречување на конфликтите од 2000 година (2000 G8 Action Plan on Conflict Prevention)
- Акционен план на ЕУ за спречување на конфликтите од 2001 година (2001 European Union Action Plan on Conflict Prevention)
- Извештај на Генералниот секретар на ОН за спречување на вооружени конфликти од 2001 година (2001 Report of the UN Secretary general on Prevention of Armed Conflict)
- Извештај од Високиот Панел за заканите, предизвиците и промени на ОН „Побезбеден свет: наша споделена одговорност“ од 2005 година (2005 United Nations report of the High – level Panel on Threats, Challenges and Change „A more secure world: our shared responsibility“)
- Декларација на Високиот советодавен одбор од декември 2007 година: Да се направи спречувањето на конфликтите реалност (2007 Declaration of High – Level Advisory Board of the Task Force Making Conflict Prevention Real).<sup>227</sup>

Заокружувајќи го набројувањето на само неколку документи кои го детерминираат развојот на превентивната дипломатија по 2000 година можеби од важност за потребите на овој труд е да се споменат и некои документи од постар датум.

Првенствено пактот на Келогов Брајанд (Kellogg-Brian) од 1928 година<sup>228</sup> кој вели дека договорните страни се сложуваат со Договорот или решавањето на сите недоразбирањата или конфликти од било која природа помеѓу страните треба да се решаваат само по мирен пат<sup>229</sup>.

Во контекст на ова голема важност има и членот 9 од првата Хашка конвенција од 1899 година според кој несогласувањата од меѓународна природа кои ги вклучуваат виталните интереси или честа, а настануваат од разликите во размислувањата

225 Субсидијаритет-принцип, во кој се наведува дека државата мора да се воздржи од активности кои помалите заедници или самите поединци може да ги носат

226 Andy W. Knight, "Towards a subsidiarity model for peacemaking and preventive diplomacy: making Chapter VII of the UN Charter operational", *Third World Quarterly*, vol. 17, no. 1, 1996, p. 47

227 *New Initiatives on Conflict Prevention & Human Security: Proposals for the Establishment of an International Panel & Parliamentarians Network*, east West Institute, 2008, pp. 1-3

228 Познат како Паришки пакт, меѓународни спогодби кои содржат одредби поврзани со апстиненција од војна како инструмент на државната политика. Не се покажа како корисен, но е многу важен за подоцнежн развој на меѓународното право, наречен е по Frank B. Kellogg & Aristid Brian

229 Види повеќе: V.Dzuro Degan, *Medzunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveucilista u Rijeci, Rijeka, 2000, str. 238

поврзани со фактите, овластената моќ препорачана од страните кои не можеле да дојдат до решение со употреба на дипломатијата, требале доколку околностите тоа го дозволуваат, да формираат Меѓународна комисија за спорови која би го олеснувало решавањето на овие разлики преку расветлување на фактите по пат на целосна и совесна истрага<sup>230</sup>.

### **3.5 Меѓународни институции кои се занимаваат со превентивна дипломатија**

Во Агендата за мир во 1992 година Генералниот секретар на ОН Бутрос Бутрос Гали истакна дека превентивната дипломатија има потреба за мерки за стекнување на доверба, има потреба од рано предупредување (early warning) кое се базира на собирање на факти и информации, а може да вклучува и превентивно прегрупирање. Тој нагласи дека како органи кои активно треба да се занимаваат со превентивната дипломатија се органите на ОН, регионални организации, владите, НВО, медиумите, поединци. Во прилог на ова се истакнува потребата за зајакнување на институциите кои можат да овозможат долгорочна и одржлива основа за глобален мир и безбедност. Од 1992 година беа формирани и многубројни центри за превентивна дипломатија ширум светот и тоа: ООН (UN), Организацијата за Европската безбедност и соработка (OSCE), Интерпарламентарната унија (IPU), Асоцијација на Југоисточни азиски земји (ASEAN), Американските институции за превенирање на конфликтите (CSIS), Карнеги Фондацијата (Carnegy Foundation), Меѓународниот институт за демократија и поддршка за изборите (IDEA), Меѓународен институт за изучување на мир во Бразил, Јорданскиот институт за демократија, Центар за превентивна дипломатија (JCPD Japan), Меѓународната мрежа за односи и безбедност (IRSN).

Важен инструмент во стратегијата за соработка за намалување на глобалното насилство е Меѓународниот суд на правдата (International Court of Justice, ICJ) кој има надлежност да процесуира постапки за поединци кои направиле геноцид и други злодела против човештвото. На овој начин Меѓународниот суд на правдата делува како дел од Стратегијата на превентивната дипломатија.

### **3.6 Цели на превентивната дипломатија**

И покрај недостатокот на општо прифатена дефиниција за превентивна дипломатија, проучувањето на процесите кои ја опфаќаат превентивната дипломатија налагаат овој феномен да се истражува од повеќе аспекти и низ соодветен категоријален апарат. Превентивната дипломатија не претставува гола техника за водење на надворешно политичките работи, практично упатство за однесување на државите во билатералните и мултилатералните односи или општа норма на меѓународното право. Таа ги поддржува, поттикнува и унапредува највисоките поединечни и групни интереси од општ и посебен карактер, како од егзистенционална така и од суштинска природа. Од тука и потребата подетално да се објаснат целите, елементите и инструментите на превентивната дипломатија. Во исто време и да се согледа нивното функционирање во случај на спречување на кризи и конфликти во универзален светски контекст.

230 Прва Хашка Конвенција за мирно решавање на меѓународните спорови од 1899 (<http://Fletcher.tufts.edu/multi/texts/VH014.txt>, последен пристап на веб страница 31.07.2007)

### 3.6.1 Терминолошки разјаснувања

Ако се обидеме да направиме ретроспектива на праксата на меѓународната сцена доаѓаме до заклучок дека Светската организација првобитно прибегнала кон инструментите на превентивната дипломатија како субституција (замена) за неможноста директно да се активираат органите на ООН. Во ситуација кога механизмот за колективна безбедност не може да делува, излезот е најден во воспоставувањето на дипломатска комуникација на ООН со конфронтаните страни на терен. Со тек на времето ваквиот начин на делување не се применува само за време на акутни кризи туку постепено се насочува на ситуации и состојби кои претходат на настанувањето на конфликтите помеѓу државите.

Поради тоа доаѓа до забуна во појмовна смисла за термините кои најчесто се користат. Во низа на документи тие се употребени на тој начин што не се прави разлика помеѓу „превенција“, „управување“, и „решавање“. Различни термини при тоа се користат со исто значење. На пример: „Спречување на конфликти“, „управување со кризи“, „мирно решавање на конфликти“ или „решавање на конфликти“. Поради полесно разликување треба да се има предвид дека поимот „решавање на споровите“ е својствен вокабулар за меѓународното право, додека изразот „решавање на конфликти“ му припаѓа на терминологијата на меѓународните односи. Често пати „кризата“ и „конфликтот“ од исти страни, но од различни организации се користат како синоними.

Од тука и потребата поблиску да се разјасни и поимот „меѓународен конфликт“, кој според Современото меѓународно право се дефинира како меѓународен спор, како несогласување за некој факт, за некое право или спротивставување на два правни ставови или истакнување на спротивставените интереси помеѓу субјектите на меѓународното право.<sup>231</sup> Во суштина, меѓународниот спор претставува секое официјално несогласување, тврдење или барање помеѓу два или повеќе меѓународни субјекти. При тоа не е важно дали страните во спорот изнесуваат свое барање туку доволно е едната страна да испорача, а другата да го одбие или да изјави дека не го признава.

Еден спор добива меѓународен карактер кога е поврзан со некоја норма од меѓународното право или е во врска со факти кои се од важност за меѓународното право односно меѓународните односи.<sup>232</sup>

Во праксата и науката тешко е да се подвлече јасна граница помеѓу правните и политичките спорови. Секој меѓународен спор има големо политичко значење, но тоа што тие произведуваат крупни политички последици не ги ослободува од правните својства. Исто така, политичките конфронтации во светот имаат свој одраз и на перцепцијата на меѓународните правни правила и нивната различна примена во одредени ситуации.

Од горе наведеното од аспект на изучување на превентивната дипломатија од важност е да се направи разлика помеѓу *политичките аспекти* на некој конфликт, кој го загрозува меѓународниот мир и безбедност, и *правните факти* кои се релевантни во конкретниот случај. Од аспект на овој наслов не се релевантни обидите за утврдување дали некој меѓународен спор има политичка или правна природа.

231 Правна енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1979, стр. 679

232 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010

### 3.6.2 Препознавање на конфликтните потенцијали

Навременото препознавање на конфликтниот набој, пред да се развие и прерасне до ниво кое може да предизвика сериозен спор или потенцијален конфликт, се вели дека е јадрото на превентивната дипломатија. Кога ќе пристигнат првите загрижувачки сигнали за потенцијалните опасни или заканувачки појави на одредено подрачје, меѓународните институции со нивниот капацитет за дипломатско делување стапуваат во акција, воспоставуваат контакт, бараат согласност за посета и започнуваат разговори кои треба да предупредат за евентуалниот загрижувачки развој. Цел на овие активности на превентивната дипломатија е препознавање, идентификување и опсервација на причините кои доведуваат до политички несогласувања затоа што тие во себе носат потенцијал за избивање на криза. Препознавањето на конфликтните потенцијали директно е поврзано со раното предупредување, која не се сведува само на голо јавување за одреден настан, туку опфаќа и размена на податоци помеѓу разни меѓународни чинители присутни на потенцијалното жариште, анализирање на фактите и собирање на информации, како и изработка на соодветна предлог стратегија за постапување во конкретниот случај“.

Целта на раното предупредување, не е само да се откријат потенцијалните проблеми, туку исто така да се создаде неопходна политичка волја за превземање на колективна акција.<sup>233</sup> Прецизните информации и анализи за можните конфликти како и јасните опции за акција се предуслов за успешна превенција како на долгорочна така и на краткорочна основа. При тоа потребно е да се обезбеди кохерентност во раното предупредување, анализите, планирањата, процесите на одлучување, имплементацијата и евалуацијата на информациите и настаните. Поради тоа бројни меѓународни организации, како што се ОН и другите регионални организации посебно внимание му посветуваат на изградбата на системот за рано предупредување. Генералниот секретар на ОН во јуни 2001 година го поднесе „Извештајот за превенција на вооружени конфликти“ во кој се потенцира дека приоритетна задача на неговата функција е да ги насочи ОН од култура на реакција кон култура на превенција“. Овој извештај беше повод да се иницираат низа научни дебати и експертски расправи за комплексноста и употребливоста, на досегашните искуства и научени лекции поврзани со превенцијата на конфликтите.

Се смета дека после тоа потенцијалот за рано предупредување на ОН несомнено делува во полн капацитет со што се олеснува благовременото превентивно делување.

Општа е констатацијата дека помеѓу успешното делување на мисиите на ОН на терен и претходното рано предупредување постои непосредна врска, со оглед на тоа дека „системот за рано предупредување може да открие и препознае закана или ризик од сериозни конфликти или геноцид“.<sup>234</sup> За разлика од тоа од друга страна поедини меѓународни организации како што се ОБСЕ и НАТО веќе развиле сопствен систем за рано предупредување, кој во некои важни сегменти го надминуваат системот за рано предупредување на ОН. Меѓутоа мрежата на овие две организации не ги покрива сите држави, туку само тие кои се означени како потенцијален извор на криза што од друга страна претставува нивен реален недостаток. ЕУ посериозно ја третира идејата на

233 David Carment and Karen Garner, *Early warning and Conflict Prevention*, NPSIA Carleton University, Ottawa, Ontario, 1998, p. 58

234 *Doctrine, Strategy and Decision Making for Peace Operations*, [www.un.org/peace/reports/peace-operations\(14.11.2009\)](http://www.un.org/peace/reports/peace-operations(14.11.2009))

превенција на конфликтите по договорот од Мадрид и Амстердамскиот договор, каде што се трасира моделот за управување со кризи и превенција на конфликти. Од тогаш превенцијата на конфликтите се воведува како централен концепт на надворешната политика на ЕУ и веројатно како главна цел на заедничката надворешна и безбедносна политика на подолг период. Како заклучок може да се каже дека не само ОН, како организација задолжена да делува по пат на превентивна дипломатија, туку тоа е должност и на сите држави членки, меѓународните организации, регионалните организации, а во поново време и НВО. Меѓутоа сите тие должни се тие мерки да ги превземат во согласност со целите на ОН и во рамките на Повелбата на ОН.

### 3.6.3 Спречување на избивање на конфликтите

По неуспехот на Лигата на народите, а со цел да се избегне втор холокауст државите направија нови напори да го подведат решавањето на спорите под капата на една светска организација, а тоа се ООН.

Целите на ОН се наведени во член 1 од Повелбата. Од сите овие меѓусебно поврзани цели приматот го завзема одржувањето на меѓународниот мир и безбедност. Во правец на нивното остварување ОН, врз основа на Повелбата треба: (1) да ги запира вооружените конфликти без оглед на тоа каде се случуваат; (2) да им помага на страните во спор да ги надминуваат своите разлики користејќи мирољубиви средства. Опсегот на овластувањата по втората област, начините под кои ваквите овластувања се применуваат во практиката и ефикасноста на ОН се предмет на дискусија на овој наслов.

Превентивно дипломатските активности кои ги превземаат органите и институциите на системот на ОН имаат за цел да го спречат избивањето на конфликтите, таму каде што постојат напнатост и спорови. Тие активности се обемни и директни по својот карактер во однос на активностите за кои погоре зборувавме, а кои припаѓаат на сферата на раното предупредување. Ако се осврнеме на праксата на досегашно превземените активности за спречување на избивањето на конфликти, ќе можеме да ги извлечеме следниве обележја<sup>235</sup>:

- Превземени се врз основа на благовремено рано предупредување дека постои ризик од конфликт;
- Поаѓале од квалитетни информации за причините и природата на очекуваниот конфликт;
- Активностите се превземени во согласност со страните кон кои, би се превземала превентивната акција и исклучиво биле од политички, дипломатски или хуманитарен карактер;

Од искуствата кои се добиени низ долгогодишното превентивно делување на ООН може да се извлечат неколку важни претпоставки од кои зависи успешноста на превентивната акција<sup>236</sup>:

- Имало адекватен степен на политичка поддршка од страна на учесниците;

235 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010, str. 49

236 Исто,

- Вршен е правилен избор на политички и дипломатски инструменти кои треба да се превземат;
- Вештина за правилно балансирање помеѓу јавната и приватната дипломатија;
- Определба за долгорочен пристап;
- Задоволително ниво на соработка со другите меѓународни организации;

Во ОН како што веќе истакнавме, поделени се надлежностите на главните органи во поглед на спречување на конфликтите, но сепак во одредени конкретни ситуации тие остваруваат висок степен на соработка.

**Генералното Собрание** - ги донесува основните декларации со кои е креира генералната политика во областа на спречување на конфликти и воедно се донесуваат институционални решенија за унапредување на целиот концепт на превенција на конфликти низ системот на ОН. Во рамките на својата превентивна функција Генералното собрание има право (член 14 од Повелбата на ОН) да препорачува мерки за мирно решавање на секоја ситуација која може да и наштети на општата благосостојба или ги повредува целите и начелата на Повелбата на ОН. Капацитетот на дипломатската превенција Генералното собрание го изразува преку донесување на резолуции и декларации со кои реагира на многу важни прашања во меѓународните односи. Во негова надлежност не се поединечните превентивни мерки и активности.

Овластувањата на Собранието врз основа на член 14 се протегаат на давањето препораки за превземање мерки за мирно разрешување на споровите.<sup>237</sup>

**Совет за безбедност** – превентивно се ангажира само кога станува збор за најважните прашања на меѓународната безбедност, и тоа по барање на Собранието, врз основа на иницијативи од страна на државите, информации добиени од органите и специјализираните Агенции на ОН или од другите меѓународни организации, по барање на Генералниот секретар, а и по предлог на членките на Советот за безбедност, без оглед на тоа дали државите се согласни или не.<sup>238</sup> Надлежностите на Советот произлегуваат од Глава 6 од Повелбата, која целосно се однесува на мирното решавање на споровите. Во доменот на неговото интересирање се наоѓаат споровите кои го загрозуваат општиот мир и кои имаат зголемен интензитет. Значи Советот за безбедност не ги третира помалите спорови кои не се опасни по општиот мир и кои немаат голем интензитет. За разлика од Генералното Собрание чии препораки не се задолжителни, ставовите и одлуките на Советот за безбедност поврзани со ситуациите кои претставуваат закана по светскиот мир и безбедност имаат задолжителна природа.

**Генералниот секретар на ОН** - преку индивидуалните активности, во смисла на добрите услуги, исто така има мирољубиво превентивно делување, затоа што на спротивставените страни им овозможува, без притисок на јавноста, полесно надминување на разликите во ставовите. За волја на вистината во Повелбата на ОН не може да се најде норма која би послужила како основ за самостојно ангажирање на Генералниот секретар на планот на мирното решавање на споровите, но стои фактот дека

<sup>237</sup> „Додека Советот на безбедност ги практикува функциите кои му се доделени врз основа на Повелбата во однос на кој било спор или ситуација, Генералното собрание нема да дава никакви препораки во однос на тој спор или ситуација, освен ако Советот за безбедност не го побара тоа“

<sup>238</sup> Детален преглед на овие средби види во S.M.N Waldock, (ed).International Disputes: The Legal Aspects, London,1972, Chapter 3. Bowett истакнува дека врз основа на член 35 (1) од Повелбата, секоја држава членка на ООН има право да побара помош од Советот, а член 37(1) им дава право на страните во спорот да му се обратат на Советот во случај да не успеат да најдат решение преку преговори.



„неговиот политички и морален авторитет кој произлегува од неговата висока позиција во рамките на организацијата често се покажува како корисен било тоа и да ги доведе спротивставените страни на преговарачка маса по пат на давање на добри услуги“.<sup>239</sup> Улогата на Генералниот секретар во областа на решавањето на споровите се движи во два различни правца. Од една страна се наоѓаат функциите делегирани од Советот и Собранието врз основа на член 98, а од друга страна многуте активности превземени по барање на заинтересираните страни или по сопствена иницијатива врз основа на неговите овластувања предвидени во член 99. Секретарот се појавува во функција на организатор и администратор на различните операции за чување на мирот.<sup>240</sup>

### 3.6.4 Решавање на конфликтите

Решавањето на конфликтите претставува специфична цел на превентивното делување кое спаѓа во најтешки и најсложени постапки на политичко дипломатската активност на ОН. Тешка е затоа што се случува во околности на траење на конфликтите или кога тие се во фаза на смирување, а сложена затоа што за кратко време и во услови на воени дејствија се очекува изнаоѓање на трајно решение. Решавањето на конфликтот опфаќа низа постапки, мерки и активности за трајно и стабилно отстранување на причините за конфликтот. Првиот конфликт во чие решавање ОН непосредно се вклучиле во текот на траењето на непријателствата беше конфликтот помеѓу Северна и Јужна Кореја 1950 година. Потоа следеа конфликтите во Централна Африка, како и конфликтот помеѓу Египет и Израел. Во принцип ОН при решавањето на конфликтите се раководат од следните околности<sup>241</sup>:

- Кога страните во конфликт се согласуваат на прекин на огнот;
- Кога двете страни се согласуваат на надгледување на прекинонот на огнот од страна на мисијата на ОН;
- Кога постои јасен концепт за принципите врз основа на кој треба да се бара решение за конфликтот;
- Кога експертскиот тим е доволно објективен и стручен за да може да изнајде заедничко прифатливо решение за двете страни;
- Кога е постигната претходна согласност со другите меѓународни чинители;

Од анализата на овие интервенции произлегува дека ангажираноста на Советот за безбедност, а преку тоа и целиот систем на ОН во решавањето на конфликтите може да биде успешен само кога е во прашање поддршката на територијалниот интегритет на една држава. Има ситуации кога тоа не се правело меѓутоа таквиот ангажман редовно може да го доведе во прашање кредибилитетот на организацијата. Во обид да го премости јазот помеѓу начелата и интересите, помеѓу територијалниот интегритет и

239 Cassese Antonio, *International Law*, Paperback, 2001, Oxford University Press, p. 285

240 Подетални информации за работата на Секретарот види во Zacher, "The Secretary General"; L. Gordenker, *The UN Secretary General and the maintenance of Peace*, New York, 1967; V. Pechola, "The quiet approach", in Raman, *Dispute Settlement*, p. 577; K.Kjelsbeak & G.Ferman, "The UN Secretary General and the mediation of international disputes", in J. Bercovitch (ed), *Resolving International Conflict: The Theory and Practice of Mediation*, London, 1996, p. 75

241 Dusan N. Vasic, *Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze*, JP Sluzbeni glasnik, 2010

сецесијата потпирајќи се на механизмот за човекови права и демократските институции, ОН создадоа практична агенда за делувањето на институциите и мисиите на терен со крајна цел решавање на внатрешните конфликти, а пред се на тие со национален претекст. Согласно горе изнесениот концепт за превентивно решавање на конфликтите Советот за безбедност во последниве две децении постапуваше во сите конфликтни ситуации кои беа ставени на дневен ред. Дел од решенијата се постигнати со употреба на политички инструменти, а само во исклучителни ситуации со рапоредување на воени мисии.

### 3.6.5 Наметнување на мирот

Операциите за наметнување на мирот (peace enforcement) подразбираат принудни мерки кои се изведуваат со употреба на сила или закана за употреба на сила со цел воспоставување, засилување и зајакнување на мирот. Воедно тоа можеме да го разбереме како една од посебните цели на превентивното делување. Наметнувањето на мирот е синтагма која нема долга историја во терминологијата на ОН. Овој поим прв пат го употреби Генералниот секретар на ОН, Бутрос Гали во Програмата за мир од 1992 година, во периодот после студената војна во фаза на реорганизирање на меѓународните односи и промовирање на иницијативата за зајакнување на ОН на светската сцена. Основата за превземање на овие мерки е во Глава 7 од Повелбата на ОН. Овие активности имаат за цел одржување или обновување на мирот и поддршка на дипломатските напори, со цел пронаоѓање долгорочно решение за проблемите. Наметнувањето на мирот во основа подразбира присилување две страни да развиваат институции да ги организираат активностите и спроведат потребни инструкции за продлабочување и стабилизирање на мирот.

Во Повелбата е предвидено дека Советот за безбедност може да реши какви мерки ќе примени со цел да се спроведат неговите политики и одлуки. Тие мерки можат да содржат надворешен притисок за воспоставување и спроведување на мирот во некоја држава, економски санкции, санкции во делот на комуникациите и друго.

Во Повелбата предвидена е можноста на Советот на безбедност доколку утврди дека горе наведените мерки не ги даваат очекуваните резултати или не се адекватни, да превземе соодветни дејствија по пат на воздушни поморски или сувоземни сили, кои се неопходни за одржување или повторно воспоставување на меѓународниот мир и безбедност.<sup>242</sup> Во вакви ситуации силите на ОН се распоредуваат на најкритичните точки на раздвојување на страните со цел одблиску да се набљудува ситуацијата за да можат да го известат Советот за безбедност за почитување на примирјето и прекинот на непријателствата. Прв чекор во рамките на форсирањето на мирот претставува раздвојувањето на конфронтираните страни. Тоа се постигнува со создавање на зона без оружје односно „тампон“ зона, во која им е дозволен пристап само на припадниците на ОН.<sup>243</sup> Силите на операциите за наметнување на мирот мора да бидат добро вооружени. Распоредувањето и користењето на тие сили е под овластување на Советот за безбедност, и по команда на Генералниот секретар.

Превентивниот карактер на овој институт е нагласен во Програмата за мир на Бутрос

<sup>242</sup> Член 42 од Повелбата на ОН

<sup>243</sup> Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 54

Гали: „демилитизираниите зони би послужиле како симбол на грижа на меѓународната заедница за спречување на конфликтите“.<sup>244</sup> Во праксата демилитизираниите зони се воспоставуваат во главно во три специфични ситуации: (1) пред настанување на вооружен судир на спротивставените страни; (2) додека трае самиот конфликт значи борбените дејствија се уште се во тек; (3) кога завојуваниите страни воспоставиле примирје со што вооружените дејствија привремено или дефинитивно се завршени. Од досегашната пракса на делувањето на овие мисии на ОН пред се ако се земат во предвид последните две децении тие често се користат во ситуации кога се во прашање внатрешни, а не меѓународни конфликти, па оттука произлегува и заклучокот дека демилитизираниите зони станала носечки превентивен инструмент во кризните подрачја.

Како заклучок можеме да кажеме дека целта на ваквото дејствување секако дека не е уништување на страните во конфликт или само едната страна во конфликт туку присилно наметнување на дејствувањето и функционирањето на меѓународната заедница. За операциите за наметнување на мирот не е потребна согласност на страните, што воедно претставува и разлика помеѓу операциите за одржување на мирот и операциите за наметнување на мирот.

### 3.6.6 Постконфликтна рехабилитација (Postconflict rehabilitation)

„Постконфликтното“ градење на мирот во терминологијата на меѓународните односи прв пат е воведен 1992 година во Програмата за мир, со што подоцна ОН донесоа низа програмски документи и практични упатства за обновување на земјите разрушени во војна.

Постконфликтната рехабилитација претставува цел на превентивното делување на ОН преку која треба да се создадат институционални, политички, правни организациони и други услови кои долгорочно ќе водат кон стабилизација на мирот. Во прашање се постконфликтни активности, првенствено од дипломатска природа за да се поврати јавниот ред и мир, да се обнови функционирањето на сите цивилни институции и да се избегне повторното појавување на судирот.<sup>245</sup> Постконфликтната рехабилитација е составена од низа на мерки и активности насочени во правец на трајно отстранување на причините за конфликтот, во суштина станува збор за обновување на нарушената доверба меѓу спротивставените страни, елиминирање на објективните извори на спротивставеност и спроведување на системски решенија кои ќе го оневозможат новиот конфликт. Ова може да се разбере како „средување“ на конфликтното подрачје по завршување на конфликтот при што се превземаат сите напори за подигање на чувството на сигурност, доверба и мир.

Во прво време превентивните мерки во фазата на постконфликтната рехабилитација беа превземени само поради отстранување на последиците од завршениот конфликт, и во главно биле од хуманитарно-социјален карактер во смисла на враќање на бегалците и раселените лица, создавање на услови за живот, доделување еднократна финансиска помош и т.н. Меѓутоа се покажа дека тие мерки не може да имаат ефект доколку не бидат пропратени со активности насочени во правец на трајното решавање на проблемот и отстранување на причините поради кои се појавил конфликтот. Затоа денес

<sup>244</sup> Програма за мир, оп. цит, стр. 63

<sup>245</sup> Василевски В, Меѓународно хуманитарно право во вооружени судири, „2ри Август С“-Штип, 2002, стр. 402

рехабилитацијата е проширена на сите аспекти на постконфликтното градење на мирот. Искуствата од последните години ги наведоа ОН на тоа да се насочат како никогаш до тогаш на изградбата на мирот-активности кои ги поддржуваат структурите кои ќе го зајакнат и стабилизираат мирот.<sup>246</sup> Овој вид на обнова подразбира унапредување на демократските институции на власта, градење на повеќе партиски политички систем, организирање на локални и парламентарни избори, реконструкција на службите за безбедност, реформа на војската, обнова на инфраструктурата, враќање на раселените лица и бегалците и сл.

### 3.7 Инструменти на превентивната дипломатија

Во досегашниот тек на трудот неколку пати беше потенцирано дека смислата на превентивната дипломатија е спречувањето на конфликтите помеѓу државите. Во постигнувањето на таа цел, превентивната дипломатија често пати се користи со мерки и активности кои се идентични или блиски на ненасилното решавање на спорите. Оттука инструментите и механизмите на превентивната дипломатија пред се треба да го разбереме како практична разработка на принципите за мирно решавање на спорите. Во оваа смисла тие претставуваат директна негација на заканата или употребата на сила како средство за решавање на спорните ситуации и тоа за сметка на страните кои поседуваат моќ.

Класификацијата на инструментите на превентивната дипломатија може да се направи по повеќе основи. Согласно концептот на овој труд ќе се разработува поделбата на: политички, правни, воени и економски инструменти. Повеќето од овие инструменти својот извор го наоѓаат во членот 33 од Повелбата на ОН. Но, обврската за итно решавање на спорите, во меѓународното право прв пат се санкционира уште со одредбите на Хашката конвенција за мирното решавање на спорите (1899 – 1907). Подоцна детално се разработува низ „Генералниот акт за мирно решавање на спорите“ од 1928 – 1949, конечно концептуално се надополнува во рамките на „Европската конвенција за мирното решавање на спорите“ од 1957 година.

#### 3.7.1 Политички инструменти

Политичките инструменти имаат најдолга традиција и поседуваат најголема вредност во низата методи и постапки од невоен карактер. Тие претставуваат најфлексибилни инструменти и механизми за решавање на спорите на меѓународен план. Основна карактеристика на овие инструменти е „доброволноста за учество“, што значи согласност на странките низ дипломатски дијалог да се реши спорот без оглед на тоа дали истиот е предизвикан од правни, економски и други причини. Во вакви ситуации разновидноста на политичкиот пристап на спорот е практично неограничена како во поглед на одредување на главните застапници и учесниците во преговарањето така и во поглед на формите низ кои се остварува дијалогот.

Политичките преговори се вршат по пат на дипломатски канали и се завршуваат со компромис. Еластичноста на постапката претставува добра страна на дипломатските средства, додека одлуката која не обврзува ја претставува нивната лоша страна.<sup>247</sup>

<sup>246</sup> Basic Facts About United Nations, Department of Public Information, edition 2006, p. 77

<sup>247</sup> Rak Eror Mr Nada, Posredovanje supersila u resavanju regionalnih kriza, Sluzbeni glasnik, Beograd, 1996.str.22

Политичките инструменти можат да бидат од *билатерален* и *мултилатерален* карактер, во зависност од тоа дали станува збор за спор на два или повеќе учесника, како и од тоа дали кон решавање на спорот се пристапува непосредно меѓу самите страни или со учество на поширок круг на заинтересирани земји.

### **3.7.1.1 Билатерален дијалог**

Примента на билатералните политички инструменти за решавање на спорите зависи пред се од природата на односите кои постојат меѓу две држави учеснички во спорот. Кога станува збор за односите меѓу државите тие може да се градираат во однос на блискоста на страните и степенот на развиеноста на соработката. Во оваа смисла развиените односи се опишуваат со изразите како што се: сојузнички, срдечни, пријателски и добрососедски. За односите кои се конвенционални односно без некоја поголема блискост се вели дека можат да бидат добри, коректни, формални и т.н. а ако се работи за лоши односи меѓу државите тие се опишуваат како индиферентни, заладени, суспендирани и прекинати. Согласно горе наведената класификација спорите помеѓу државите со голема блискост се одвиваат исклучиво во дипломатско рамниште и разговорите се водат непосредно.

Кога меѓу државите постојат лоши односи политичко дипломатски дијалог за решавање на настанатиот спор се одвива преку посредник или на неутрална територија и обично стартните позиции на страните се многу оддалечени. Овие преговори по правило траат долго и тешко се доаѓа до резултат, но и тоа е подобро во споредба со вооружен конфликт.

#### **3.7.1.1.1 Дипломатско преговарање на страните во спор**

Спорите се неодминлив дел на меѓународните односи. Поимот „спор“ може да се дефинира како конретно несогласување околу факт, право или политика при што побарувањето или тврдењето од една страна се соочува со против барање или негирање од другата страна и во оваа смисла „меѓународен спор“ постои кога таквото несогласување вклучува влади, институции, правни лица, или физички лица од различни делови на светот. Сепак спорите кои овој труд ги третира се тие во кои како страни се јавуваат две или повеќе суверени држави. Токму и „акцијата“ за која Бутрос Гали говори во својата дефиниција за превентивната дипломатија подразбира пред се преговарање. Преговарањето е во сржта на превентивната дипломатија. Преговарањето може да се одвива директно меѓу страните во спор што значи дека превентивната дипломатија може да ја користат и самите страни во конфликт за да го ублажат конфликтот и евентуално изнајдат решение конфликтот да остане во границите на политичкото решение, но често пати тоа се прави и преку посредување на трета страна. Непосредното преговарање на овластените преставници на две страни претставува почетна, најстара и највообичаена постапка на билатералната превентивна дипломатија. Овој начин на неконвенционално преговарање во литературата често се сретнува и како „француски систем на дипломатија“, имајќи ја во превид доминацијата на француската дипломатија, нејзиното влијание врз развојот на дипломатијата, а исто така и тоа што мајчин јазик на

дипломатијата беше францускиот, кој дури од XVIII век го замени латинскиот.<sup>248</sup> Со оглед дека во дипломатското преговарање учествуваат исклучиво официјални претставници на државите поради нивната обврска да ги застапуваат почетните ставови кои довеле до спор се смета дека на нив им недостасува објективност затоа што тие ја гледаат само сопствената страна на проблемот. Тоа е една од причините што ваквите разговори траат подолго поради потребата од консултации.

Билатералните дипломатски преговори формално се водат по принципот на взаемно почитување, каде што процедурите не се однапред пропишани туку учесниците имаат слобода сами да се договорат во согласност со природата на спорот. Меѓутоа во праксата се случува преговорите да бидат пропратени со одреден притисок или застрашување на едната страна како би се решил спорот во корист на страната за која се смета дека има подобра преговарачка позиција или поголемо политичко влијание и тежина во меѓународните односи.

На крајниот резултат на овој дијалог како средство за решавање на спорот влијаат објективни фактори (фактичката состојба, имањето на докази, претходната пракса) и субјективни фактори (вештина за преговарање, добра подготвеност, влијанието на јавното мислење и сл.).<sup>249</sup>

### 3.7.1.1.2 Комисија за утврдување на факти значајни за спорот

Институтот анкетна комисија е воведен со Хашката конвенција од 1899 година, каде што за прв пат се наведува дека во случај на спор кој е настанат како резултат на разликата во гледањето на фактите, а кој не навлегува во честа или виталните интереси на страните во спор, страните можат да прибегнат кон формирање на меѓународна анкетна комисија доколку пред тоа не пронајдат решение по дипломатски пат. Единствена задача на анкетната комисија е да ги утврди фактите поради кои е настанат спорот, и тоа на непристрасен, доверлив начин.

Анкетната комисија заеднички ја формираат страните во спор со исти број на претставници на двете држави со присуство на некоја меѓународна личност во својство на претседавач. Анкетните комисии имаат обврска да ја утврдат фактичката состојба на лице место, ја користат расположливата документација, собираат изјави од сведоци и го организираат вештачењето. Извештајот на комисијата не ги обврзува правно страните во спор, но често има влијание на решението на спорот со самото тоа што државите во спор се согласиле на нејзино формирање. Истражувањето често пати може да биде составен дел на некоја друга постапка, пример пред Меѓународниот суд. Разликата меѓу анкетните и истражните комисии е само во нивниот состав.

Анкетната комисија по правило ги вклучува и претставниците на државите во спор, додека истражните комисии исклучиво се составени од претставници на трета страна, што значи дека во нивната работа не учествуваат претставници на државите во спор. Како надополнување на Хашката конвенција од 1899 година, „Конвенцијата за мирно решавање на спорите“ од 1907 година многу поблиску ги утврдува елементите кои се важни за формирање и работа на анкетните комисии.

248 Beridz R. Dzof, *Diplomatija – teorija i praksa*, prevod od angliski jazik, IP "Filip Visnjic" i Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2008, str.159

249 Kovacevic Zivorad, *Medjunarodno pregovaranje*, IP "Filip Visnjic" i Diplomatska Akademija MSP SCG, Biblioteka Diplomatske sveske, 2004, Beograd, str. 28

„Бријановите договори за арбитражата“ исто така го пропишале воспоставувањето на меѓународните анкетни комисии, како помошно тело за решавање на спорите меѓу државите. Специфичноста на Бријановите договори е во тоа што анкетната комисија ја пропишуваат како постојана институција. Во оваа смисла автентичен е и составот на меѓународните комисии кои тој ги заговара – секоја страна во спор делегира во составот на комисијата по еден претставник како и по еден претставник од трета држава, а овие четворица заедно го предлагаат петтиот член. Истражните комисии директно се поврзуваат со праксата на меѓународните организации, затоа што меѓународните организации е третата страна на која најчесто и се доверува така чувствителна мисија за утврдување на факти и околности поради кои е настанат спорот. Меѓу овие организации ОН уживаат најголема доверба кога се има во предвид првенствената одговорност на Советот на безбедност за зачувување на меѓународниот мир и безбедност и се разбира претпоставената непристрасност на ОН. Една од најстарите истражни комисии е формирана во 1947 година од страна на ОН, со име Комисија на ОН за Балканот со задача да ги утврди фактите во врска со наводите на Грција дека поедини соседни земји се мешале во граѓанската војна на нивна територија. Анкетните комисии прв пат се институционализираат во ОН со донесувањето на Резолуцијата „Обединети за мир“, донесена од Генералното Собрание на ОН, затоа што предвидуваше формирање на набљудувачка мировна мисија од 14 члена. Се смета дека таа идеја подоцна отвори можност за формирање на мировните мисии на ОН.

### 3.7.1.1.3 Помирување на страните во спор ( концилијација)

Меѓу дипломатско политичките инструменти за решавање на спорите се смета за еден од најсофистицираните начини за доброволно помирување на страните во спор. **Помирувањето** може да се дефинира како „начин на решавање на народни спорови од каква била природа што го спроведува комисија формирана од страните во спорот било врз постојана, било врз ад – хок основа која непристрасно го испитува и се обидува да ги дефинира условите за негово решавање што зависи од нивното прифаќање, или им овозможува на страните во поглед на решавање на нивниот спор таква помош каква што тие би побарале“.<sup>250</sup>

Ако за медијацијата се вели дека нејзината суштина е посредување во спорите тогаш помирувањето исто така подразбира интервенција на трета страна врз формално правна основа која е институционализирана на сличен, но не на идентичен начин, како и утврдувањето на фактичка ситуација преку анкетните комисии, односно арбитражањето од страна на арбитражните.

Додека анкетната и истражната комисија немаат право да даваат предлог за решавање на спорот, од комисијата за помирување тоа се очекува, затоа што тие во текот на нивната работа ги утврдуваат фактите ги испитуваат како политичката така и правната страна на спорот и даваат свои предлог решенија. Таквите предлози не

250 Цитатот од член 1 од Правилникот за постапката за меѓународно помирување усвоен од Институтот за меѓународно право во 1961 година. Види (1961) 49 (ii) *Annuaire* p. 385 – 91. За коментар на овие одредби види *vidi* H. Fox, "Conciliation" in C. M. H. Waldock (ed). *International Disputes: The Legal Aspects*, London, 1972, p. 93; N. Bar & Yaacov, *The Handling of International Disputes by Means of Inquiry*, Oxford, 1974. Глава 5 и 7 даваат добро образложение за помирувањето од аспект на истражата. Генерални студии види во J. & P. Cot, *International Conciliation*, London 1972; *United Nations Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States*, New York, 1992, Chapter 2 E.

претставуваат ниту нудат правно решение на спорот, како што е случај кај арбитражата туку само ја имаат формулата на политичкиот компромис. Се разбира дека таквото предложено решение нема задолжителен карактер туку карактер на препорака.

Комисиите за помирување се конституираат според однапред усвоени стандарди и по принципот на согласност на страните и може да се каже дека улогата на комисијата како медијатор е далеку поеластично поставена во споредба со другите случаи на посредување или арбитража, затоа што комисијата има право да ги прилагодува своите предлози на барањата на страните, има право да го надолнува предлогот имајќи ја во предвид целисходноста, а има право да поднесе и нови предлози. Таа не арбитража, но игра активна улога во приближувањето на ставовите на страните во правец на конечно решавање на спорот. Успехот на работата на овие комисии пред се е детерминиран од постоењето на добра волја на страните во спор за да се избегне понатамошната ескалација на конфликтите како и подготвеноста да се прифати мислењето на независното тело, кое по мислење на двете страни е непристрасно. Првиот договор кој предвидуваше помирување беше склучен меѓу Шведска и Чиле во 1920 година.<sup>251</sup> Неговиот акцент беше врз утврдувањето на фактичките прашања, а единственото упатување на актот на помирување беше членот кој него го предвидуваше како факултативна постапка.

„Од поновите мултилатерални договори помирувањето е предвидено во Конвенцијата за елиминирање на сите облици на расна дискриминација, Пактот за граѓанско политичките права на човекот Конвенцијата за договорното право, Конвенцијата за меѓународната одговорност за штети кои ги предизвикуваат космичките објекти, Конвенцијата за заштита на озонската обвивка и др.<sup>252</sup>

Позната е Комисијата од постојан карактер формирана при Организацијата за безбедност и соработка карактеристична по тоа што предвидува две фази и две постапки за помирување. Конвенцијата за помирување и арбитража како пример на класичен повеќестран меѓународен договор предвидува постоење на две ад-хок тела. Едното тело ја претставува Комисијата за помирување, која има концилијаторска улога, а другото тело претставува Арбитражен суд.<sup>253</sup> И сосема за крај може да се каже дека помирувањето го предвидуваат бројни договори што регулираат определена материја. Но целта на оваа тема не е детално да ја опише примената на помирувањето во решавањето на спорите во поединечните подрачја.

Би го спомнале полето на договорите за заштита на човековите права. Во оваа смисла, во актуелниот контекст не е за да се избегне понатамошното обраќање пред органите во Стразбур туку за да се охрабрат неформалните разврски со почитување на темелните вредности на конвенцијата за Основните слободи и човекови права<sup>254</sup> (Euro-

251 За договорот помеѓу САД и Канада што се однесува на пограничните води (1909) и за активностите на Меѓународната мешана комисија види Глава 1 од Решавање на меѓународни спорови од Ј. Г. Мерилс. За подетално образложение на развојот на институтот „помирување“ види во Ј. Ефремов, „La conciliation internationale“, (1927) 18 Hague Recueil des Cours p. 5; „L'organisation de la conciliation comme moyen de prevenir les guerres“ ibid., vol. 59, p. 103, (1937). Исто така види С. С. Hyde, „The place of Commissions of inquiry and conciliation treaties in the peaceful settlement of Disputes“, (1929) 10 BYBIL p. 96

252 Avramov Smilja, Milenko Kreca, op, cit, str. 569

253 Конвенцијата е усвоена на Самитот на ОБСЕ во Хелсинки 1992 година, стапи на сила во 1994 година, а предвидуваше Комисијата за помирување и Арбитражниот суд да имаат посебно седиште во Женева

254 Види во: J. G. Merrills, The Development of International Law by the European Court of Human Rights, (2nd ed), Manchester 1993, p. 60. Исто така треба да се забележи дека според изворните надзорни аранжмани пријателското порамнување беше одговорност на еден од органите што ги формира Конвенцијата – Европската Комисија за човекови права, која постапуваше во согласност со членот 28.



pean Covention on Human Rights and Fundametal Freedoms).

### 3.7.1.2 Мултилатерален дијалог

Мултилатералниот дипломатски дијалог како инструмент за решавање на споровите меѓу државите, претставува постапка која се развива низ целата историја на меѓународните односи. Сер Харолд Николсон (Harold Nicolson) во својата „Дипломатија“ која ја напишал меѓу двете светски војни во главата за „новите појави во дипломатската пракса“ напишал за „дипломатијата по пат на конференции“. Според него постојаните конференции или меѓународните организации, „претставуваат фундамента иновација во тоа што порано било вообичаена пракса на меѓународното преговарање“. Уште во некогашните градови држави во стара Грција се прибегнувало кон заедничките собирања за да се завземе заеднички став за однесувањето на луѓето, преговарањето меѓу алијансите во Грчко Персискиот свет, односите меѓу сојузниците во стара Индија, мировните конференции (конгресите од XVII век).

Сепак, потеклото на мултилатералната дипломатија треба да се бара во Европа во XIX век, по завршувањето на војните на Наполеон. Меѓутоа дури со конституирањето на модерните држави во средниот век се создадоа претпоставки за отпочнување на повеќестраниот дипломатски дијалог. Политичкото преговарање со учество на повеќе страни, претставува ситуација во која решението на споровите се бара во дијалог на најмалку три страни, од кој две се во спор со тоа што третата страна може да биде една или повеќе држави. Мултилатералниот дијалог воглавно се одвива во рамките на меѓународни форуми кои може да биде *институционален* или *вон институционален*, од *постојана* или *ад хок природа*, а може да биде применет во текот на редовни или вонредни заседанија. Институционална рамка за овој вид на дијалог најчесто се форуми на регионални и меѓународни организации кон кои припаѓаат сите учесници во спорот, но можат да бидат и посебно свикани меѓународни конференции.

„Мултилатералната дипломатија претставува нов, и специфичен дел на *corpus iurius diplomaticus*“.<sup>255</sup> Таа во исто време претставува нова политичка сила во меѓународната заедница, чии субјективитет и авторитет во меѓународните односи понекогаш ги надминува националните, и покрај тоа што од нив е изведена. Но сепак мултилатералната дипломатија е дизајнирана спрема субјективитетот на меѓународните организации така што нејзината рамка не претставува суверенитет на државите туку функционална надлежност на организацијата.<sup>256</sup> Во таа смисла и превентивно дипломатското делување на меѓународната организација, вклучува и превентивно превземање на конкретни мерки, кои се предвидени со оснивачкиот или некој друг акт на конкретната организација, често имаат самостоен тек и далекусежни ефекти, на кои државниот суверенитет не претставува непремостлива пречка.<sup>257</sup>

#### 3.7.1.2.1 Меѓународни конференции и конгреси

Меѓународните собирања на кои учествуваат високи претставници поврзани со

255 Kreca Milenko, *Medzunarodno javno pravo i vtoro izmeneto dopolneto izdanie*, Savremena administracija, Beograd, 2008, str. 261

256 Исто,

257 Dusan N.Vasic, *Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze*, JP Sluzbeni glasnik, 2010

некое конкретно прашање (пример: разрешување на спорови), се одржуваат во форми на конгреси и конференции. Конференциската дипломатија се повеќе се користи затоа што овозможува истовремено преговарање на поголем број преговарачки страни. Денес за овој вид на состаноци се повеќе се користи изразот самит (sumit). Последен пат состанок на врвот означен со зборот „конференција“ е Конференцијата за европска безбедност и соработка одржана во Хелсинки во 1975 година. Конгресите во Минстеру и Оснабрик кон средината на XVII век во историјата се сметаат како дотогаш најголемо дело на европската мултилатерална дипломатија, карактеристично за нив било дека тие се организирале без однапред пишани правила и дневен ред, со чести прекини и нови почетоци, не се работело на пленуми, без претседавачи и работни тела. Меѓународните собирања на претставниците на водечките сили, станаа вообичаена појава во 19 век. Најзначаен меѓу нив е Виенскиот конгрес одржан 1814/1815 година како и Берлинскиот конгрес одржан во 1878 година со учество на Германија, Австро Унгарија, Франција, Велика Британија, Италија, Русија и Турција. Како резултат на својата работа Конгресот ги одреди границите и ја обнови државноста на поедини земји по распаѓот на Турската империја и ги поништи некои клучни одредби од Сан Стефанскиот договор. Познат е и по тоа што за прв пат е формиран меѓународен секретаријат кој ги водеше подготовките на Конгресот.

Хашките конференции кои се одржани 1899/1907 година ги поставија темелите на модерното конференциско собирање. Станува збор за конференции кои имале две етапи и на кои се расправало за многу важни прашања кои произлегувале од штотуку завршените војни. Тие иако имале карактер на мировен собир претставуваат значителен преод кон пошироките меѓународни собири. Нивната работа резултираше со низа конвенции, резолуции и декларации со кои се изврши дотогаш најзначајната кодификација на меѓународното право. Меѓу првите три донесени Конвенции особено е интересна таа со која се воспоставува Постојаниот арбитражен суд, со првите постојани органи.

### 3.7.1.2.2 Сојузи и алијанси на државите

Сојузите помеѓу државите се честа појава во историјата на меѓународните односи. Меѓутоа предмет на опсервирање во овој труд ќе бидат Сојузите со превентивна цел. Во ова функција се подразбира дека првата функција на сојузите е одвраќањето на потенцијалниот непријател од напад, односно заедничко здружување во функција на евентуален единствен одговор на непријателот, и покрај тоа што воглавно при воспоставувањето на сојузите и алијансите изричито тоа не е наведено. Во почетокот на XIII век се појавија првите теории за потребата од поврзување на државите по пат на тоа што денес се нарекува меѓународна организација со што истото би претставувало важна мировна стратегија .

Горе наведениот приод на преминот од XVII кон XVIII век потполно го разработил францускиот мислител Charles Irenee Castel преку изнесувањето на проектот за општествена реконструкција на Франција во времето на Луј XIV, со тоа што таа реконструкција на државата би претставувала некаков вид на сојуз на кнежевства.

Согласно овој модел во Советот на Сојузот на кнежевствата, кнезовите се претставени од нивните постојани претставници, кои во случај на конфликт истиот би се обиделе да го решат по пат на медијација. Доколку овој обид пропадне Сенатот би одлучил што понатаму.

Оваа одлука била обврзувачка. Членот 8 содржел тотална забрана на насилството, а непријателското однесување било дозволено само кон државите кои биле прогласени за непријатели на унијата.<sup>258</sup> Во почетокот на XVIII век општествените услови се уште не биле доволно зрели за создавање институции од меѓународен карактер кои би биле посветени на прашањата на мирот. Но сепак меѓусебните провокации и територијалните аспирации беа доволно поттик за формирање сојузи помеѓу поедини групи на држави, на кои интересот им се совпаѓаше, што е видливо на почетокот на 19 век. Еден од најзначајните сојузи од тој тип кој ги содржеше елементите на постојаност беше сојузот меѓу Русија, Прусија и Велика Британија во времето на војните на Наполеон (1804-1815). Сојузот беше склопен со цел повремено состанување поради консултации за заеднички прашања. Речиси истата група на земји само без Велика Британија, формираше уште еден познат сојуз наречен Света Алијанса (со договор од 1818 година) со прокламирање на цел заштита на христијанството, но во суштина претставуваше обид за задушвање на националните движења во Европа во почетокот на XIX век.

### 3.7.1.2.3 Меѓународни форуми

Овие форуми претставуваат организационен облик со учество на преставници на државите чија основна цел е да овозможи широка расправа за одредени прашања. По правило форумите функционираат по вид на *пленум*, пред се кога бројот на учесниците не е многу голем. Доколку темата за расправа дозволува да се раздвои на поедини сегменти тогаш може дијалогот да се спроведе во рамките на *секции* односно *комисии*.

Заклучоците и одлуките кои се усвојуваат на форуми немаат обврзувачки карактер. Форумите можат да бидат формирани на *одредено* и *неодредено* време, а може да функционираат на *постојана*, или *ад хок* основа, и тоа како редовни и вонредни собири. ОН претставуваат единствен универзален меѓународен форум од постојан карактер кој овозможува на сите држави членки, преку редовни собирања еднаш во годината и на рамноправна основа, овозможува водење на дијалог за сите релевантни прашања за меѓународните односи. Тоа се прашања најчесто поврзани со унапредување на мирот, рамнотежа во економскиот развој, меѓусебна соработка, солидарност и др.

### 3.7.2 Правни инструменти

Кога станува збор за правните инструменти на превентивната дипломатија можеме да зборуваме за конкретни акти низ кои спорите се решаваат меѓу државите, но и за институции во рамките на кои страните во спор спроведуваат одредени формални постапки и процедури за разрешување на меѓусебните несогласувања. Најверодостоен правен инструмент низ кој две страни можат да го решат спорот секако претставува *меѓународниот договор*. Но покрај тоа, високо правно влијание во разрешувањето на меѓународните спорови имаат и судските пресуди, арбитражните одлуки или советодавните мислења на некое стручно или експертско тело.

258 Dungen Peter Van Den, "The Abbe De Saint-Pierre and the English" Irenists" of the 18th Century", International Journal on World Peace, Vol. 17, 2000

### 3.7.2.1 Меѓународни договори

„Меѓународен договор претставува секоја спогодба која е заклучена меѓу два или повеќе субјекти на меѓународното право, која е уредена со меѓународното право, независно од тоа дали е содржана во единствена исправа или во посебно меѓусебно поврзани исправи“.<sup>259</sup> Меѓународните договори спаѓаат во правните инструменти со кои дипломатијата на мирен начин ги регулира споровите меѓу две држави, пред се кога се однесуваат на конкретни прашања. Меѓународните договори може да бидат: *билатерални* и *мултилатерални*.

*Билатералниот* меѓународен договор претставува финален резултат на претходни дипломатски преговори за решавање на конкретен спор помеѓу две најчесто соседни држави. Во овие договори спаѓаат договорите за дефинирање на границата, за регулирање на статусот на бегалците, за укинување на двојното оданочување и т.н.

За разлика од билатералниот договор, *мултилатералниот* договор со кој би требало да се реши некој конкретен проблем меѓу повеќе држави, не е така честа појава во меѓународните односи. Во праксата од мултилатералните договори во исклучителни ситуации се сретнуваат тространи или четворострани договори со кои обично се регулираат граничните спорови, надомест на штета и т.н. Во поновата пракса меѓу повеќе страните договори доминираат тие со кои повеќе држави, решаваат само едно конкретно прашање обично од финансиска природа, пример меѓусебно побарување. Од аспект на превентивната дипломатија може да се каже дека секој меѓународен договор содржи формално изјавена согласност на највисоките политички претставници на државите за решавање на конкретно прашање, до кое се дошло по пат на дипломатско преговарање, а чија основна цел е отстранување на спорот и евентуалниот конфликт.<sup>260</sup>

За овие договори (билатерални, мултилатерални) карактеристично е тоа што важен момент е нивното стапување на сила, а не моментот на потпишувањето, ако се има во предвид дека меѓународните договори стапуваат на сила по нивното усвојување во форма на национален закон.

Додека трае оваа процедура секогаш постои одредена временска дистанца, од чија должина може да се заклучи политичката подготвеност на страните за решавање на спорот кој е опфатен со предметниот договор.

### 3.7.2.2 Меѓународни судови и арбитража

Под судски начин на мирно решавање на спорот се подведуваат активностите на сите меѓународни судови кои решаваат спорови со примената на меѓународното право. Во поширок политички концепт може да се рече дека постојат два основни начина на судско решавање на споровите: *судовите* и *арбитражите*. И едните и другите може да бидат од *постојан* или *ад хок* карактер. Карактеристика на судскиот начин на решавање

259 Креча Миленко укажува на тоа дека изразот „договор“ генусен термин кој опфаќа цел еден низ на посебни поими кои, иако со одредени варијации, упатуваат на содржина на договорот. Тие посебни поими се “конвенција, устав, пакт, компромис, картел, декларација, спогодба, и сл. (Креча Миленко, Меѓународно јавно право и, оп. цит., стр. 121). На тоа ќе ги додаеме и уште поимите меморандум, протокол и писмо за намери, кои го истакнуваат политичкиот карактер на договорот, но во основа претставуваат класичен меѓународен договор.

260 Dusan N.Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010

на споровите претставува задолжителноста на одлуката (пресуда или арбитражна одлука), а една од основните разлики меѓу арбитражата и судовите е тоа што кај изборот на арбитражата страните имаат влијание на изборот на арбитарот и правото кое во спорот ќе се применува. Кога е во прашање судот странките кои ја прифаќаат неговата надлежност немаат влијание на изборот на судијата, ниту пак на постапката, и мериторното право е однапред дефинирано.

Следната разлика е во тоа што судовите се институција од постојан карактер и нивното постоење не зависи од настанувањето на конкретниот спор додека арбитражниот совет се конституира по избивањето на одреден спор. Уште да напоменеме дека добра страна на институтот судски спор е тоа што тој се одвива според прецизно дефинирана постапка, и тоа што одлуките на судот се обврзувачки. Изгледа дека нивна лоша страна е факултативната надлежност, тоа значи право на државите да не прифатат решавање на споровите пред меѓународниот суд. Поради сложеноста на меѓународната заедница на меѓународно ниво не постојат централизираны законодавни извршни и судски органи. Од тие причини и системот на мирното решавање на меѓународните спорови е децентрализирано. Со други зборови меѓународниот судски систем не е уреден со единствен правен акт поради што различни системи на судското решавање на споровите формално правно се неповрзани. Во праксата е присутна и појавата на паралелно делување на повеќе институции кои можат рамноправно да решаваат исти спор. За една група на автори таа појава е позитивна поради слободата и независноста во одлучувањето, втората група смета дека е контрапродуктивна пред се поради непостоењето на согласност за уважување и почитување на одлуките на другиот суд. Се проценува дека денес постојат повеќе од 20 меѓународни судови и најмалку 50 меѓународни институции кои извршуваат судска или квазисудска надлежност.<sup>261</sup>

Најпознат постојан суд е меѓународниот суд на правдата со седиште во Хаг. Тој претставува највисок судски орган на ОН и највисока судска инстанца на меѓународен план. Тој во исто време претставува еден од главните органи на ОН, но и самостојна меѓународна институција. Неговиот статут е составен дел на Повелбата на ОН. Судот делува и како дел на превентивната дипломатија на ОН. Втор многу значаен меѓународен суд од постојан карактер е Меѓународниот кривичен суд, кој е формиран со т.н. Римски статут од 1998 година. Тој е надлежен за водење на кривични постапки во врска со четири кривични дела: геноцид, дела против човештвото, воени злосторства и агресија. Судот може да биде надлежен и за постапување по кривична пријава која на тужителот ја поднесува Советот за безбедност кој постапува врз основа на одредбите од Глава 7 од Повелбата. Што се однесува до арбитражните судови најзначајна институција од постојан карактер е Постојаниот арбитражен суд, кој е формиран со Хашката конвенција од 1899 година. Како што и претходно рековме тој е суд со првите постојани органи. Тој има меѓународно биро кое го сочинуваат шефовите на дипломатските мисии акредитирани кај Холандската влада. Првиот спор пред арбитражниот суд воден е 1902 година, а досега се одржани вкупно 47.

### 3.7.2.3 Институционални форми за решавање на споровите

Институционалната форма на решавање на споровите пред се се користи и се

261 Charney I. Jonathan, "The impact on the International Legal System of the Growth of International Courts and Tribunals", 31 NY Journal of International Law & Policy, 1999, p. 697

однесува на споровите меѓу државите во рамките на надлежностите на конкретна организација. Споровите воглавно се поврзани за одредени состојби кои настануваат во рамките на државата членка по повод спроведувањето на одредени обврски кои организацијата ги утврдува. Во поново време тие се поврзани со почитувањето на човековите права и граѓанските спорови. Поедини меѓународни организации уште во фазата на нивното формирање, формираат тела кои се занимаваат со решавање на споровите меѓу членките. Истите се конституираат со актот за основање на организацијата и имаат општа надлежност за сите спорови помеѓу државите членки, и можат да бидат од постојан или привремен карактер. Институционалниот начин на решавање на споровите во рамките на меѓународните организации има примеси на политичко решавање, со таа разлика што кај политичкото решавање на споровите не постојат однапред пропишани правила додека при специјализираните тела на меѓународните организации правилата за решавање на споровите се однапред пропишани. Во институционалните начини на решавање на споровите припаѓаат и механизмите за решавање на споровите кои се поврзани со органите на ОН. Мирното решавање на споровите претставува основно начело на меѓународното право чија *ius cogens* сила произлегува од членот 2 став 3 од Повелбата на ОН. Карактеристично за горенаведеното правило за решавање на споровите е обврзувачкиот карактер не само за членките на ОН туку и за оние држави кои не се членка на ОН. За подобро да го објасниме и разбереме институционалниот начин на решавање на споровите, ќе ја искористиме улогата и надлежностите на Советот за безбедност. Истиот е специфичен орган на ОН со посебни овластувања во поглед на решавање на споровите кои го загрозуваат меѓународниот мир. Одредбите до Глава 7 од Повелбата на ОН се извор на овластување на Советот за безбедност исклучиво да се занимава со решавањето на споровите кои претставуваат закана по мирот или ги повредуваат највисоките вредности санкционирани со меѓународното право. Дискреционо право на Советот за безбедност е некој спор да го квалификува како закана по меѓународниот мир и безбедност. Во оваа, смисла меѓународните вооружени судири, Советот за безбедност најчесто ги квалификува како закана по мирот и безбедноста, и со самото тоа пристапува кон нивно решавање. Советот за безбедност споровите ги решава на два начина: **прво**, преку донесување на обврзувачки одлуки со кои им се наложува на страните во спор да го престават својот проблем пред Меѓународниот суд на правдата или на друг мирољубив начин да го решат спорот, **второ**, по пат на примена на сила врз основа на Глава 7 од Повелбата на ОН, што претставува исклучок во однос на општата забрана за употреба на сила. Но, сепак овој начин на решавање на споровите по пат на примена на сила не е во доменот на мирното решавање на споровите. Слична институционална поставеност постои и кај некои други меѓународни организации, како на пример Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), Светската трговска организација (има развиено посебни форми на решавање на трговски спорови во неколку фази, кои се спроведуваат пред посебно тело)<sup>262</sup> и сл.

Како заклучок може да се констатира дека институционалното решавање на споровите подразбира едностепено одлучување, со основна карактеристика на решенијата до кои се доаѓа дека истите не подлежат на понатамошна контрола.

262 Bjelic M. Predrag, "Postapki za resavanje na sporovite vo Svetskata trgovska organizacija", *Medjunarodni problemi*, Beograd, 2001, Vol. 53, br.1-2, str. 101-117.

### 3.7.3 Воени инструменти

#### 3.7.3.1 Воена дипломатија

Воената дипломатија како дел на општата дипломатија претставува значителен, самостоен и во некои ситуации многу влијателен инструмент на превенција. Превентивната функција на воената дипломатија во принцип произлегува од нејзината насоченост кон развивање на воената соработка, промоција на сопствените воени сили и заштита на воената компонента на безбедносните сили на сопствената држава. Воената дипломатија низ својот развоен пат ги следи чекорите и развојните форми на општата дипломатија. Првите контакти воените пратеници во историјата на дипломатијата се поврзани по повод и после вооружените конфликти. Уште од воспоставувањето на дипломатијата во Франција за времето на Наполеон, полковникот Де Лагерже (De Lagerange) во 1806 година бил назначен на функцијата втор секретар на Француската амбасада во Виена. Тој се смета за прв официјален воен дипломат во праксата на меѓународните односи. Прускиот генерал Мазбех (Mazbech) ја унапреди оваа пракса со предлог при сите амбасади да се акредитираат дипломати со воени задачи.<sup>263</sup>

Во периодот помеѓу двете светски војни оваа дипломатија доживеа најголем развој во нејзиното ангажирање при водењето на преговорите и од тука се извлекува превентивната функција на воената дипломатија во меѓународните односи. По Втората светска војна поради блоковската поделеност, воената дипломатија се карактеризира со разузнавачки активности.

Но, по завршувањето на студената војна воената дипломатија повторно добива активна политичка улога во меѓународните односи, посебно на планот на развојот на мултилатералната воена соработка. Современата воена дипломатија ги извршува следниве функции<sup>264</sup>: (1) претставување на вооружените сили и Министерството за одбрана; (2) заштита на интересите на државата и вооружените сили кај земјата домаќин; (3) собирање на сите достапни податоци за вооружените сили на земјата домаќин; (4) унапредување на билатералната воена соработка во сите сегменти во согласност со политичките насоки и советување на шефот на дипломатско конзуларното претставништво за сите прашања од воен карактер.

Превентивната функција на воената дипломатија се манифестира на три основни начини<sup>265</sup>: (1) како резултат на нејзиното директно ангажирање се договорите за ограничување на вооружувањето и намалување на воената сила; (2) меѓународните форуми за безбедност, кои редовно собираат воени дипломати, експерти за оружје, ги дефинираат политиките, отстранување на ризикот на воен план и т.н. ; (3) унапредување на режимот за взаемно информирање за сите воени активности, движењето на единиците и вежбовните активности планирани за наредниот едногодишен период.

#### 3.7.3.2 Распоредување на мировни сили (превентивни)

Превентивното распоредување на мировните сили на ОН претставува специфичен

263 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 87

264 Исто,

265 Исто,

метод на употреба на „сините шлемови“ во функција на спречување на конфликтите. Тоа може да придонесе за спречување на конфликтите само ако се спроведе пред да избие вооружениот конфликт помеѓу две страни. Кога распоредувањето се прави со согласност на двете страни и тогаш има дипломатска функција од мировен карактер. Поради чувствителноста, и високиот степен на ризик оваа мерка не е лесна да се спроведе, дополнително што државите во начело тешко се согласуваат со доаѓање и распоредување на мировни воени сили на својата територија. Во ова смисла превентивното распоредување на силите на ОН во Македонија се смета за прва мисија распоредена пред претходно да има конфликт, и истата е образложена со потребата од спречување на „прелевањето на Косовскиот конфликт“. Сите преостанати мисии на распоредување на сили воглавно се спроведени на подрачја каде веќе претходно бил забележан конфликт. Најчесто мировните сили се распоредуваат непосредно по запирањето на непријателствата.

### 3.7.3.3 Вооружена интервенција

Повелбата на ОН во член 42 му дава право на Советот на безбедност да превземе принудни мерки, но само „поради одржување или воспоставување на меѓународниот мир“, но не и во превентивни цели. Од тие причини претходна вооружена интервенција како средство за интервенција на потенцијален конфликт меѓу државите, се уште не е применета во праксата на ОН.

Превземање на воена акција од страните на ОН со цел да се наметне мировно решение, примирје или спогодба или да се порази едната страна во конфликт, освен во случај на казнување на агресор или спречување на понатамошната агресија би претставувало отворена војна на ОН против одредена држава. Од тука произлегува дека интервенцијата на ОН е возможна во случај на нарушен мир, и загрозување на безбедност, што значи дополнителна, а не претходна. Ова претставува основ и можност за одобрување на интервенција на меѓународните сили таму каде што конфликтот веќе се појавил. Потешкотија во одобрувањето на превентивните воени интервенции од страната на Советот за безбедност претставува и тоа што ОН досега немаат изградено соодветни капацитети за самостојно воено дејствување иако е тоа предвидено во членовите 45 – 49 од Повелбата на ОН. Во овој контекст НАТО веќе подолг период ги нуди своите услуги во функција на остварување на оваа компонента на ОН.

Пример на вооружена интервенција претставува Босна и Херцеговина, кога во август 1995 година ОН го овластија НАТО да ги бомбардира позициите на војската на Република Српска. Сличен пример претставува и бомбардирањето на Ирак, поради агресијата на Кувајт во 1991 година.<sup>266</sup>

### 3.7.4 Економски инструмент

#### 3.7.4.1 Економска дипломатија

Преокупираноста со економската глобализација е еден од најпредизвикувачките аспекти на меѓународните односи и мултилатералната дипломатија по завршувањето на

266 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 93



студената војна. Брзината на „глобализирање“ на светската економија од раните 90 - ти години на XX век беше поттикната од колапсот на Советскиот сојуз и од распаѓањето на централно планираните економии на комунистичкиот свет. Многу политичари и деловни лидери веруваа дека светот навлегува во златна доба на економски просперитет и мир – се појави еден „нов светски поредок“.

Економската глобализација ги обнови тензиите меѓу развиените земји и земјите во развој. Се поголемата свесност за економската меѓузависност по Втората светска војна ги охрабри министерства на најголемиот број влади да се вклучат во делокругот на надворешната политика. Се повеќе амбасадори дојдоа од областа на економијата и се стекнуваше впечаток дека економската страна се политизира. Од овие причини се смета дека изразот економска дипломатија претставува кованица од понов датум. Своите корени ги влече од францускиот јазик „la diplomatie economique“. Кај руската дипломатија ја ноаѓаме како „економическаја дипломатија“. Во англосаксонската пракса таа поретко се користи затоа што предност му се дава на поимот трговска дипломатија (commercial diplomacy). Под економска дипломатија во континенталната школа на меѓународните односи најчесто се подразбира дипломатска активност насочена кон унапредување и заштита на економските интереси на државата, пред се поради зголемување на извозот и привлекување на странски инвестиции. Уште поточно, тоа се активности со економска содржина кои се насочени кон странство.<sup>267</sup> Американската доктрина под трговска дипломатија подразбира активности насочени кон промоција и заштита на интересите на компаниите на меѓународен план, преговорите со владите и фирмите во чии земји матичните компании стопанисуваат, мерките за предупредување од можни економски конфликти на домашен и меѓународен план, собирање на информации, како и глобална промоција на извозните интереси преку дипломатскиот апарат и сето тоа во непосредна соработка со домашните компании.<sup>268</sup>

По завршувањето на студената војна, се чини дека прашањата за безбедноста им отстапија место на прашањата на економијата. Новите простори и зони на влијание се остваруваат по пат на економска сила. Во едни такви нови околности, секоја држава во зависност од големината, економската моќ, карактерот на стопанскиот систем, начинот на регулирање на пазарот и друго, развиваат сопствен концепт на економска дипломатија. Но целите се совпаѓаат – економска стабилност и економски просперитет на сопствената држава додека методите и начините на постигнување на овие цели понекогаш се разликуваат. Генерално може да се каже дека развиените земји својот концепт на економска дипломатија го засноваат првенствено на делување низ мултилатералните организации како што се<sup>269</sup> Светската трговска организација, Светската банка, Меѓународниот монетарен фонд, Организацијата за економска соработка и развој и други, додека економската дипломатија на земјите во транзиција и земјите во развој претежно се базира на билатерална дипломатија. За разлика од надворешната политика која почива на меѓународното право, принципот на реципроцитет и немешање во внатрешните работи, економската дипломатија не е ограничена согласно тие начела,

267 Naray Oliver, Commercial Diplomacy: A Conceptual overview, p. 2; 7th World Conference of TPOs, The Hague, The Netherlands, 2008; достапно на сајтот: <http://www.tpo-net.com/en/WTPO-Conference/Documents/Conf7/Naray/20 paper.pdf> (14.11.2009)

268 Kopp W. Harry, Commercial Diplomacy and the National Interest, New York, NY: American Academy of Diplomacy; Business Council for International Understanding, 2004, p. 4

269 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 94

дури понекогаш може да се стекне впечаток дека таа претставува директно мешање во внатрешните работи на другите земји. Пример, САД 2008 година извршија дипломатски притисок врз владите на Унгарија и Шведска во врска со преиспитувањето на нивното учество во проектите „јужен и северен тек“ за испорака на руска нафта кон европските земји.<sup>270</sup>

Од горе наведеното јасно може да се заклучи дека економската дипломатија претставува важен инструмент за спречување на појава на внатрешни кризи многу значаен инструмент за надминување на конфронтациите кои се резултат на натпреварот на светскиот пазар. Тука уште би додале дека ОН во оваа смисла немаат развиено посебен инструмент за водење на економска дипломатија. Своите превентивни активности на тој план ОН ги остваруваат по пат на паралелно дејствување низ главните и помошните органи, специјализираните тела, комисији и агенции, нудење на економска помош на сиромашните, неразвиените и земјите во развој, како и на тие земји погодени од природни непогоди и катастрофи, болест или војна.

### 3.7.4.2 Развојна и хуманитарна помош

Ако се има во предвид влијанието на „здравото“ стопанство во вкупната стабилност на една држава, тогаш економската помош на слабите и недоволно развиените држави претставува еден од најзначајните превентивни инструменти за спречување на внатрешните конфликти и преовладување на ирационалните и деструктивните опции во водењето на внатрешната и надворешната политика. Во меѓународната терминологија кога станува збор за економската помош се означуваат два основни облика: *хуманитарна помош* и *развојна помош*.

**Хуманитарната помош** вообичаено се доделува на поедини држави непосредно по природна катастрофа, војна или поголемо нарушување на општествените односи. Таа не претставува редовна или континуирана помош на некоја држава, туку вонредна и еднократна интервенција. Таа помош е брза, ефикасна и по правило е помош во производи, лекови, облека, обувки, градежен материјал и други потреби. Најчесто оваа помош ја доделуваат меѓународните организации или државите преку нив и таа е неповратна и без надомест. Во овој правец Меѓународната федерација на Црвен крст и Црвената полумесечина претставува најпрепознатлива агенција.

Под **развојна помош** се подразбира помагањето на среднорочниот и долгорочниот развој на некоја земја, преку финансирање на конкретни проекти, пред се во областа на инфра структурата, а по исклучок и на проекти од социјален карактер. Таа помош најчесто се изразува во пари и може да биде неповратна, кога е во форма на донација или со обврска за делумно или потполно враќање кога се работи за кредит. Вообичаено овие кредити се од т.н. „меки“ кредити, каде што каматите се значително пониски во споредба со комерцијалните кредити. ОН од своето формирање настојуваат да ги соединат двете најголеми цели: зачувување на мирот и подобрување на животот на планетата преку потенцирање на нивната висока меѓузависност. Од тие причини на прашањата поврзани со економскиот развој на најсиромашните држави на светот се посветени многу заседанија на генералното Собрание на ОН. Дополнително со овие прашања во рамките на системот на ОН, посебно се занимаваат Економско-социјалниот Совет на ОН,

270 Поповиќ Ненад, „Лекција од одбраната на националните интереси“, Политика Београд, 20. септември, 2008, стр. 7

девет функционално организирани комисии на ОН, пет регионални економски комисии на ОН и низа специјализирани организации, а пред се Светската банка, Меѓународниот монетарен фонд и Меѓународниот фонд за развој на земјоделието. Во овој правец ОН на т.н. Милениумски самит во 2000 година ја усвоија декларацијата со која се прокламира определбата до 2015 година да се пронајдат решенија за сите проблеми кои го згрозуваат животот на човекот и драстично да се намали сиромаштијата, гладот и стапката на смртност. Се оценува дека со тоа би се зголемила вкупната безбедност во светот.<sup>271</sup>

### 3.7.4.3 Економски санкции

Подоекономски санкции вообичаено се поразбираат мерки за трговско или финансиско ограничување, кои на целната држава и нанесуваат штета или кај неа би предизвикале такви општествени промени кои ќе доведат до промена на нејзината политика. Тие претставуваат инструмент кој на политичко – дипломатски план се применуваат од страна на меѓународната заедница во функција на превентивно делување во предкризни, кризни или пост кризни ситуации. Без разлика на контроверзиите кои овие мерки ги следат економските санкции се често користени, а може да се каже и најмногу користен инструмент на невоена принуда во меѓународните односи. Повелбата на ОН во членот 41 ги опишува невоените санкции како „целосен или делумен прекин на економските односи, железничките, поморските, воздушните, поштенските, телеграфските, радиографските и другите врски, но исто така и прекин на дипломатските односи“.

Санкциите можат да се превземат против непосредните учесници во конфликт или трета држава која има намера да се замеша во конфликтот. Во првиот случај санкциите се со цел учесникот во конфликт или страната која не сака да соработува во функција на негово разрешување да се казни поради „непослушност“. Во вториот случај тие имаат за цел убедување на државата да се откаже од намерата да се замеша во некој спор или криза. Еднаш превземени економски санкции имаат и своја логика на проширување која ги опфаќа и многу други области. Тие се оружје без муниција, груба сила во меко пакување, агресија без објава на војна.<sup>272</sup>

Логиката на објаснувањето за применливост на економските санкции како инструмент на превенција лежи во избегнувањето на војната преку нивното применување, со што се избегнуваат жртвите и материјалната штета. Освен тоа воената операција не може да биде краткотрајна, со што се оптеретува буџетот на секоја држава и се нарушува имиџот на државата. Во денешен контекст кога речиси сите држави се вклучени во некој облик на економска и трговска соработка и интеграциони целини, економските санкции можат да бидат поефикасно средство од оружјето. Меѓутоа критичарите на овие политики укажуваат на тоа дека ако економските санкции се сеопфатни често пати го погодуваат населението на поедини држави без при тоа да се постигнат саканите ефекти. Во досегашната пракса дел од превземените економски санкции се сметаат за успешни, затоа што довеле до промена на однесувањето на одредена држава (Јужно Африканска Република со што се укина апартхејдот, како и санкциите против СРЈ кои ја доведоа српската страна на мировни преговори во Дејтон), а за некои се сметаат како крајно

271 A/RES/55/2, 8 September 2000, United Nations Millennium Declaration.

272 Dusan N.Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 100

неуспешни бидејќи го погодиле населението, а не лидерот (санкциите превземени кон Садам Хусеин, кои нанесоа огромно страдање на цивилното население). Досегашната пракса покажува дека овие санкции се најефикасни кога тие се превземаат со ограничена цел. Генералниот секретар на ОН уште во 1995 година, во додатокот за надградба на агендата за мир, предложи да се воведо механизам за мерење на ефикасноста на санкциите со цел Советот за безбедност да може да донесе што е можно поефикасни одлуки со помош на кои би се намалила секундарната штета од санкциите.<sup>273</sup>

Потоа во 1997 година Генералниот секретар го подготви првиот сеопфатен извештај за искуствата од примената на санкциите, чии заклучоци беа преточени во текст на посебната Резолуција на Генералното собрание на ОН за санкциите.<sup>274</sup> Како заклучок од Резолуцијата произлезе дека „санкциите мора да се применуваат со крајно внимание, да имаат јасна цел, да содржат одредби со кои се овозможува редовно надгледување и да содржат прецизни услови за нивно укинување. Однапред мора да биде одредена временската рамка за санкциите со што би се избегнало непотребното страдање на цивилното население. Цел на санкциите мора да биде промена на однесувањето на страната која ги доведува во прашање меѓународниот мир и безбедност, а не нејзино казнување“.<sup>275</sup> Во Резолуцијата дополнително се констатира дека санкциите оставаат негативен ефект кон целните држави, поради што е неопходно населението на тие држави да добие хуманитарна помош. Советот за безбедност на ОН во почетокот на 2010 година имал 11 комитети за надгледување на санкциите против одредени држави.<sup>276</sup>

Како заклучок поврзан со темата инструменти на превентивната дипломатија може да се каже дека во т.н. „останати инструменти“ спаѓаат и јавната дипломатија, тајната дипломатија, Шатл дипломатијата, спортската дипломатија и друго, кои во овој труд се разработени во Главата 2 како видови на дипломатијата.

Во основа овие форми на делување имаат исто така превентивен карактер и цел, но не во смисла на спречување на конфликтите туку во смисла на намалување на одбојноста кон интересите на политиката на одредена држава. Очекуваниот превентивен ефект е од поединечна природа затоа што донесува одредена предност само кон државата која ги прифаќа овие активности. Овие активности се одвиваат најчесто пред очите на јавноста, а поретко се од тајна природа.

### 3.8 Субјекти на превентивната дипломатија

На меѓународната сцена денес постојат многу субјекти и чинители кои имаат изградено капацитети за превентивно политичко делување. Секој од нив на свој начин но во еднаква мера може да влијае врз безбедноста во регионот, да придонесе или да не придонесе кон неговото зајакнување и во исто време да се обиде во тој процес да ги оствари сопствените интереси преку дефинирање на најпогодните начини и средства за нивно остварување. Поради овие причини во овој контекст ќе ни биде од корист доколку фрлиме поглед на некои од водечките организации-субјекти.

Полето на дипломатско-политички интеракции поврзано со спречување на конфликтите е составено од широк круг на субјекти и е од постојано променлива

273 Dimitrijevic dr Dusko, op. cit, str. 18

274 Question of sanctions imposed by United Nations, A/RES/51/242/1997/ 26 September 1997 ( Annex II)

275 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str.102

276 <http://www.un.org/sc/committees/7.5.2010/>.

природа. Во суштина таа се поклопува со бројот на субјектите во меѓународните односи но го надминува бројот на субјектите на меѓународното право.<sup>277</sup> Општо е прифатено мислењето дека поимот субјекти на меѓународните односи ги опфаќа тие актери кои поседуваат способност „за изворно и реално делување во светски размери“,<sup>278</sup> кои покрај тоа ги поседуваат и следниве важни карактеристики: организираност, независност, меѓународен карактер и политичко влијание. Дел од овие субјекти немаат статус на правно лице не поседуваат парнична способност, не подлежат на друг вид одговорност освен морална и не се придржуваат секогаш кон меѓународното право или пак постапува спротивно на општо прифатените норми.<sup>279</sup> Што се однесува до видовите на субјекти на меѓународните односи тие најчесто се делат на *национални*, *меѓународни* и *транс национални*, а во однос на стекнување на субјективитетот дел од нив го стекнуваат по *директен – декларативен* пат или *индиректно* по пат на покана за присуство, добивањето на статус на посматрач и т.н. **Национални субјекти** – првенствено се државите иако во одредени историски момент таа улога ја имале и поедини движења за ослободување, осамостојување или сецесија. **Меѓународни субјекти** – пред се се меѓународните организации чии оснивачи се државите. За нив засега не постои општо прифатена дефиниција имајќи ја во предвид нивната разновидност, специфичност итн. Според М.Худсон (M.Hudson)<sup>280</sup> меѓународната организација е тело формирано од страна на повеќе држави со постојани органи, со капацитет за акција која ја остваруваат во име на државите, и во рамките на своите надлежности. Според М.Алфаро (M.Alfaro) меѓународната организација се дефинира како „заедница на држави која извршува политички или административни функции во поглед на виталните, заедничките интереси на државата, и која е конституирана и призната како меѓународна личност“.<sup>280</sup> Понекогаш се прави изедначување на термините „меѓународна организација“ односно „меѓудржавна организација“ или „меѓународни владини организации“.<sup>281</sup> **Транснационалните субјекти** ги опфаќаат НВО кои се составени од преставници на повеќе земји. Карактеристично е за нив дека поголем дел немаат статус на субјекти во меѓународните односи. Меѓутоа некои верски организации (Ватикан, Исламската конференција) имаат статус кој денес може да се спореди со статусот на меѓународните организации на кои им е признато правото на субјект на меѓународното право. Поделбата на субјектите кои се активни во меѓународните односи во правец на спречување на конфликти може да се направи според различни критериуми како што се *карактерот* на организацијата, *функцијата*, *големината*, и т.н.

277 За субјективитетот во меѓународните односи види подетално во: Dimitrijevic Vojin, Stojanovic Radoslav, *Medzunarodni odnosi*, Sluzbeni list, Beograd, 1996, str. 83-125, i Vukadinovic dr Radovan: *Osnove teorije medzunarodnih odnosa i vanjske politike*, Skolska knjiga, Zagreb, 1989, str. 124 – 172

278 Dimitrijevic Vojin, Stojanovic Radoslav, op. cit, str. 26

279 Dusan N. Vasic, *Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze*, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str.115

280 A/CN, 4/SR, str. 9/3, citirano prema Avramov & Kreca, *Medjunarodno javno pravo, savremena administracija*, Beograd, 2003, str. 176

281 Важно е да се напомене дека во книгата *Year book of International Ogranizations* (Годишник на меѓународните организации) спротивно од критериумите кои сме ги користеле, не подразбира дека изразите „меѓународна организација“ и „меѓувладина организација“ се синоними. Во него изразот „меѓувладина организација“ се користи за означување на една до две најважни категории на меѓународни организации-другата категорија ја сочинуваат „меѓународните невладини организации“.

### 3.8.1 Државите како субјект на превентивното делување

Државите претставуваат основен субјект на меѓународните односи. Од аспект на меѓународното право тие претставуваат „ентитет кој кумулативно е составен од три конститутивни елементи: (1) дефинирана територија; (2) постојано население и (3) суверена власт“.<sup>282</sup> Без оглед на тоа дека настанувањето на државата е политички процес денес е се поприсутно мислењето дека нејзиното настанување треба да биде усогласено и со меѓународното право затоа што државите кои се настанати спротивно на меѓународното право имаат проблем со признавањето на нивниот меѓународно правен легитимитет. Државите од аспект на превентивната дипломатија се појавуваат во двојна улога: *активна*, затоа што непосредно придонесуваат на обидите на меѓународната заедница, по дипломатски пат да се решаваат споровите и да се одржува мирот, и *пасивна* затоа што тие се единствени кои на сопствен грб ги чувствуваат последиците од применувањето на инструментите за дипломатска и друга превенција. Од горе наведеното може да се извлече заклучок дека државите истовремено се појавуваат како субјект и единствен објект на превентивното делување, за разлика од сите останати учесници во процесот на превенцијата.

Постојат три основни начини на кои државите го остваруваат своето превентивно дипломатско ангажирање: (1) по пат на превземање на индивидуални дипломатски активности кон другите актери на меѓународните односи во согласност со сопствените интереси преку своите надлежни органи и служби; (2) по пат на делување преку регионалните организации каде што членуваат; (3) по пат на заедничко превентивно делување со други држави преку ОН, во рамките на мировните мисии или преку активно вклучување во работата на органите и телата на ОН.<sup>283</sup>

Ако се спореди влијанието на државите во обликувањето на одлуките и политиките на ОН од една страна и регионалните организации од друга може да се заклучи дека превентивното ангажирање на државите е со многу поголем резултат во регионални рамки, зато што државите во рамките на регионалните организации остваруваат поголемо влијание и е полесно да се усогласат односите во рамките на организација која по правило е далеку помалубројна во споредба, на пр. со ОН.

Во меѓународните односи освен суверените држави кои се признати, и кои се членки на ОН често учествуваат на државите слични субјекти кои од страна на ОН се уште не се признати и за нив се вели дека поседуваат само некои од атрибутите на државноста пред се ако се има во предвид Конвенцијата од Монтевидео<sup>284</sup>, според која голем е бројот на критериумите според кои една држава може да се смета за суверена. Во поново време кон тие критериуми беа додадени уште два: ефективна контрола на територијата и демократска контрола на власта.

### 3.8.2 Превентивната функција на меѓународните организации

За меѓународните организации може да се каже дека претставуваат општествени

282 Kreca Milenko, op, cit, str. 266

283 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str.117

284 Montevideo Convetion on Rights and Duties of states, Montevideo, 1993, според која државата субјект на меѓународното право треба да ги поседува следниве квалификации: постојано население, дефинирана територија, влада, и способност да влезе во меѓународните односи со другите држави.

организации кои настануваат по пат на поврзување на државни или недржавни актери со основна цел делување во меѓународните односи. Денес во светот се активни голем број на овој вид организации кои по својата природа се многу различни, и како што и во воведот е напоменато општо прифатена дефиниција за нив и не постои. Во основа, „меѓународните организации по пат на повеќестран договор формираат трајни облици на институционализирано општење на три или повеќе држави, со посебен статус и постојани органи, во рамките на кои, на начин предвиден со статутот и другите основни документи на меѓународната организација се одвиваат процеси на мултилатерално преговарање и заедничко одлучување на членките во одредени области на меѓународната соработка“.<sup>285</sup> Од тука произлегува дека меѓународната организација има свои устав (статут) или „повелба во која покрај останатото, се наведени нејзините цели, структура и правила и процедури, за нејзината работа“. Многубројни се критериумите кои служат како основ за класифицирање на меѓународните организации. Sprema **обемот на активноста** може да се поделат на *општи*, и *специјализирани*. Ако се има во предвид структурата на членството тие може да се поделат на *владини* односно *јавни* и *невладини* односно *приватни*. Од аспект на *правната природа* на одлуките кои ги носат може да се разликуваат: *координативни* меѓународни организации, чии одлуки не се задолжителни и наднационални, чии одлуки се задолжителни и директно се применуваат на територијата на државите членки. Од аспект на *просторот* на кој делуваат може да се поделат на *универзални* кои ги собираат сите држави и *регионални* во кои членуваат територијално блиски држави. Може да се користат уште многубројни основи и критериуми за поделба на меѓународните организации, но имајќи ја во предвид природата на овој труд ќе ја разгледуваме поделбата на **државни** и **недржавни** меѓународни организации.

Превентивното дипломатско делување со тек на време претставува посебна сфера на ангажирање на меѓународните организации. Се разбира со сите свои внатрешни специфики кои ги детерминира нивниот регионален или универзален карактер преку формите и начините за самостојно или заедничко делување но со иста цел превенција на кризите и конфликтите. Се смета дека првите меѓународни организации се создадени уште во далечната 1854 година, но во литературата евиденција за нив постои некаде од 1907 година, кога е формирана Унијата на меѓународните организации (Union of International Associations).<sup>286</sup> Според тој регистар во 1909 година постоеле 213 владини и невладини меѓународни организации. Кон средината на минатиот век тој број се зголеми на 1115, а кон крајот на 2004 година достигна 7506. Според некои проценки бројот на меѓународните организации денес надминал 9000.

### 3.8.2.1 Владините меѓународни организации и превенцијата на конфликтите

Владините меѓународни организации претставуваат организации формирани од страна на државите и од тука произлегува капацитетот за нивното програмско институционално и оперативно делување во правец на спречување на конфликтите. Се проценува дека денес во светот делуваат преку 17 00 меѓувладини организации, од кои најголем дел делува на европскиот континент потоа, Азија и американскиот континент. Уште да напоменеме дека меѓународните владини организации се формираат врз

285 Racic Obrad, Dimitrijevic Vojin, Medjunarodne organizacije, Savremena administracija, III izdanje, Beograd, 1988, str.24

286 www.uia.be

основа на меѓународен договор кој има конститутивна сила, поседуваат објективна волја, независно од поединечната волја на државите членки, се одликуваат со постоење на самостојни органи во рамките на кои се формира и преку кои се манифестира волјата на организацијата и по правило се финасираат од чланарина на членките.<sup>287</sup>

**Организација на Обединети Нации (ОН)** претставува најпозната, најголема и највлијателна организација меѓу универзалните организации кои делуваат на светската сцена. Засега има 192 членки и се занимава со најважните проблеми на современата меѓународна заедница, а пред се зачувување на мирот, спречување на конфликтите и гарантирање на безбедноста на своите членки.

**Организација за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ)** е најголема регионална политичка организација на државите во Европа.

По насловот е европска но меѓу 56 членки се наоѓаат две држави од американскиот континент и осум држави од азискиот континент. И покрај недовршениот правен статус, ОБСЕ досега најсеопфатно ги има развиено механизмите на превентивното дипломатско делување, кои се максимално опрационализирани и автоматизирани, лесно адаптабилни кон внатрешните односи и надворешната политика на државите кон кои се спроведуваат превентивните активности на ОБСЕ.

Без оглед на тоа што ОБСЕ е најбројна, **Европската Унија (ЕУ)** е највлијателната регионална организација на „стариот континент“. Станува збор за специфична договорна заедница со сложена структура. Во Европа уште делуваат и организациите како што се **Советот на Европа, Западно Европската Унија и др.** Во рамките на системот на евроатланските интеграции, **Северно Атланскиот Пакт (НАТО)** има посебна улога. Претставува специфичен воено-политички сојуз кој во исто време делува во Европа и надвор од неа, по што добива епитет на надрегионална организација со универзални амбиции. Во последните 10 години НАТО од чисто воен сојуз со одбрамбен карактер прерасна во активен политички сојуз, со последица негово бројчано зголемување, но и просторно и акционо проширување.

### 3.8.3 Други учесници во процесот на превенцијата

Во меѓународните односи превентивна улога помалку или повеќе имаат и некои други субјекти како што се на пример лоби групите за притисок, неформалните центри на моќ, движењето на неврзаните. Меѓутоа од другите учесници во превентивно дипломатското делување за потребите на овој труд ќе се осврнеме на *народите*, како субјекти во меѓународните односи и *поединецот*, поради специфичната положба и неговата посебна заштита во меѓународната заедница.

**Народи** - Историски гледано, народите биле субјект на меѓународните односи и пред појавувањето на државите како форма на политички облик на организирање на општеството, во рамките на капацитетот за сувереност со кои тие располагале и сразмерно на степенот на организираноста на заедничкиот живот. Меѓутоа со создавањето на државите, таа улога на меѓународната сцена ја превземаат институциите на власта, на кои беше пренесено правото за заштита и унапредување на односите со другите субјекти во меѓународната заедница. Во науката за меѓународните односи прашањето на субјективитетот на народите во учеството на светските процеси не се посветило посебно внимание, вклучувајќи ја и нивната улога во превенцијата на конфликтите или

287 Kreca Milenko, op, cit, str. 486



во дипломатската комуникација од превентивен карактер. И ОН во својата пракса се воздржуваат од вклучувањето на народите односно народните движења во својата превентивна активност првенствено за да се избегнат правните прашања поврзани со признавањето на политичкиот или државниот субјективитет на пошироките групи кои се уште не се стекнати со такво признавање.

**Поединци** – Тезата за субјективитетот на поединецот како во меѓународните односи така и во меѓународното право е многу стара и се спомнува уште во времето на Гроциус, Пуфендорф и Хефтер (Grotius, Pufendorf, Heffer) а подоцна има истакнати следбеници во Весталк, Дугуит, Вердрос, Бригс, Бартос (Westalke, Duguit, Verdross, Briggs, Bartos) се до денешно време кога тој субјективитет на поединецот се потврдува и со ставовите на Меѓународниот суд на правдата.<sup>288</sup> Денес на доктринерен план преовладува ставот во полза на признавање на субјективитетот на поединецот на меѓународен план. Заштитената позиција на поединецот се заснова врз фактот дека човековите права се изворни, универзални, неотуѓиви на човековото битие. Тие постојано се развиваат, се прошируваат и унапредуваат. Овој процес во меѓународните односи денес, претставува обврска на државите, како претставник и гарант на општите интереси на своите граѓани.

И покрај овој тренд на нагласено промовирање на субјективитетот на поединецот во меѓународните односи, превентивните активности на ОН не се насочени кон поединецот ниту предвидуваат негово вклучување на тој план. Како исклучок на учество на поединецот во превентивно дипломатските активности кон поедини држави претставува ангажманот на високите политички личности, поранешни шефови на држави, премиери или министри, во специфични спротивставени околности.

### **3.8.4 Улогата на медиумите во поттикнувањето и смирувањето на конфликтите**

Медиумите во последната деценија од минатиот век претрпеа револуционерни промени и севкупна експанзија, како резултат на примената на енормно развиените електронски системи за комуникација .

Следствено на тоа медиумите израснаа во една од најсилните полуги за креирање на светското јавно мнение, но во исто време прераснаа во сила која влијае врз политиките на владите. Од досегашаната пракса може да се извлече заклучок дека поддршката на медиумите во спречувањето на конфликтите и превентивната дипломатија може да се каже дека беше секвенционална. Но сепак нивното влијание во обликувањето на јавното мнение може да обезбеди широка поддршка за превземање на превентивни активности и создавање на позитивна слика за придонесот за спречување на конфликтите на целиот систем на ОН. Имајќи го ова во предвид , ОН развија ефикасен *Центар за информирање* (UNIC) кој обавува огромна работа на подготовката, собирањето и ширењето на информациите за работата на системот на ОН.

Моќта на медиумите ги надминува и смелите очекувања на еден од најзначајните истражувачи на масовните комуникации, Маршалот Меклаун кој е креатор на тезата „The Medium is the message“<sup>289</sup>. Според него медиумите поединечно може да бидат креатори дизајнери или пренесувачи на информации или истовремено ги извршуваат

288 Isakovic dr Zlatko, "Komunikacioni aspekti transformacije sile u XXI vek", nezavisni casopis za medjunarodna pitanja Medjunarodni odnosi, Beograd, mart 1999, str.326

289 McLuhan Marshall, Understanding Media: The Extensions of Man, Cambridge, The MIT Press, 1994, p. 61

трите улоги при што е многу тешко да се дефинира границата меѓу тие улоги и моментот кога делувањето на медиумите преоѓа од една во друга позиција<sup>290</sup>. Но некои автори меѓу другото ја разработуваат т.н „медиумска манипулација“ во обид да ги докажат тезите за негативната улога на медиумите во одредени процеси и настани. Денес медиумите, растргнати меѓу опстанокот и правилата на пазарниот медиумски натпревар, а понекогаш во апатична политичка јавност, не наоѓаат одредена смисла во следењето на одредени проекти на превентивната дипломатија, нити се внесуваат во одредени финеси и значење на процесот на превенцијата.

Меѓутоа во рамките на овој труд ќе се обидеме да ја истакнеме нивната позитивна страна што тие ја даваат во спроведувањето на одредени превентивни активности кои придонесуваат за разрешување на спорови или надминување на конфликтни состојби и кризни ситуации. Моќта на убедувањето кои тие го поседуваат неретко придонесува да се прифати силата на аргументите за споровите кои можат да прераснат во конфликт каде што силата останува единствен аргумент. По пат на медиумско убедување и информативна офанзива ставовите на највлијателните држави често се преточуваат во правила за однесување на поединците и групите во целните држави.

Поедини автори дури сметаат дека „политичкото значење на CNN може да се спореди со тежината на постојаните членки на Советот за безбедност на ОН, а тежината на неколку други клучни светски медиуми и медиумски центри може да се спореди барем со тежината на непостојаните членки на Советот за безбедност на ОН“.<sup>291</sup> Сосема на крај се чини дека во овој правец нешто итно мора да се менува. Медиумите неминовно мора да бидат вклучени во процесите на превенцијата и да ја зголемат соработката со НВО, кој пак треба да се ревитализира и зајакне, а на поединечните интелектуалци треба да им се даде поголем простор во дневно политичките, економските и политичките активности, се разбира со посебен акцент на вклучување на младата популација.

### 3.9 Превентивната дипломатија и ОН и Пактот на Лигата на народите

Меѓународните односи се развиле на различни основи во различни периоди. Од спорадични форми на меѓусебна комуникација на првите организирани политички заедници, се стигна до институционални форми на собирање и делување на сите држави кои денес ја сочинуваат меѓународната заедница.

Во почетокот односите помеѓу државите почивале врз силата на оружјето и амбицијата за задоволување исклучиво на сопствените интереси. Војната за нив беше легитимно средство за остварување на тие интереси, и за спречување на другите тоа да го загрозат. Во една таква ситуација кога сите се против сите, излезот се најде во институционализирањето на односите меѓу државите, најнапред во рамките на договори, а потоа во форма на утврдување на одредени начела и принципи кон кои големите сили ќе се обидат да се придржуваат. Војната, како средство за задоволување на сопствените интереси на државите е постепено ограничувана и сузбиена како инструмент на надворешната политика. На нејзино место постепено и во се поголема мера се воведени механизми и инструменти за превентивно билатерално и мултилатерално делување

290 Исто,

291 Isakovic dr Zlatko, “Komunikacioni aspekti transformacije sile u 21 veku”, nezavisni casopis za medunarodna pitanja Medunarodni odnosi, Beograd, mart 1999.

за намалување на спротивностите помеѓу државите и мирно решавање на нивните спорови.

Краен исход на тој развоен пат е формирањето на ООН, како најсеопфатна меѓународна институција, чија појава го поттикна развојот на нови форми на меѓународно организирање. Создадена по последиците од Втората светска војна организацијата на ОН била формирана за да им се спротивстави на предизвиците на мирот, слични на оние што ја забрзале таа војна, конфликт толку скорешен, а толку непријатен, што ги изопачил сите аспекти на организирање на поставениот меѓународен поредок. Се претпоставувало од страна на оснивачите на ОН, дека идните закани за светскиот поредок ќе бидат слични на оние од минатото. На врвот на списокот на претпоставените проблеми била отворената агресија на една држава против друга. Освен тоа се претпоставувало дека хармонијата на големите сили е предуслов за успешна заедничка акција на ОН во корист на мирот и безбедноста. Неуспехот на Лигата на народите ги мобилизираше државите да направат нови обиди, решавањето на споровите да го подведат под капата на една организација, која се создаде во 1945 година и се нарече Организација на Обединетите Нации (ООН). Во таа смисла и превентивната дипломатија доби контури на единствен концепт кои заеднички го применувале сите организации и агенции кои ги почитувале начелата и принципите на Повелбата на ОН.

### **3.9.1 Превенцијата и Пактот на Лигата на народите**

Друштвото на народите претставува прва ефективна меѓудржавна организација, која почива на принципот на колективна безбедност. Таа се формира 1919 година и е израз на новото филозофско поимање во меѓународните односи. Составен дел на Версајскиот систем на светскиот мир беше и Пактот на Друштвото на народите едногласно усвоен на Версајската мировна конференција на 25 јануари 1919 година, а стапил на сила 10 јануари 1920 година кога преставниците на Германија ги поднесоа документите за ратификација на Версајскиот договор. Од тогаш пактот се воведува како прва глава во сите мировни договори за завршување на Првата светска војна, склучени во текот на 1919 и 1920 година. Пактот претставува и оснивачки акт на Друштвото на народите или Лигата на народите. САД и покрај тоа што беа иницијатор на Лигата на народите, никогаш не станаа членка на таа универзална меѓународна организација, како последица на промената на политиката во САД која по изборите во тоа време се сврте кон политиката на традиционалниот изолационизам, односно немешање во европските работи.

Стратешка цел на создавањето на Друштвото на народите беше одржување на состојбата создадена со мировниот договор со Германија и другите победени држави од Првата светска војна како и спречување на нови воени конфликти во светот. Би спомнале четири главни цели на Друштвото на народите: (1) Разоружување (2) Спречување на војната преку системот за колективна безбедност (3) Решавање на споровите по пат на дипломатски преговори и (4) Подобрување на општата благосостојба. Друштвото на народите во суштина е создадено да ги поттикне „народите за меѓународна соработка и да обезбеди меѓународен мир и безбедност. Покрај овој морален основ, Лигата на народите имала уште еден: демократија, расна и социјална правда меѓу народите мора да ја замени силата, политиката и стопанството на една држава или на група држави

над другите“.<sup>292</sup>

Во Пактот на Лигата на народите се утврдени задачите на лигата на народите, регулирани се односите меѓу членките и утврдени се нивните права и обврски. Колку беше револуционерна замислата за колективната одговорност за мирот и безбедноста станува јасно ако се има во предвид дека до Првата светска војна водењето на војните вклучувајќи ја и агесијата не претставуваше неморален и против правен чин под услов војната формално да и се објави на другата страна. Значи, војната беше сосема легитимно политичко средство. Пактот на друштвото на народите воспостави заедница на државите која прокламираше меѓусебно решавање на спорите на законска основа и по пат на јавни расправи што беше антитеза на концептот воспоставен 1815 година на Виенскиот конгрес кој Европа ја набљудуваше како променлива мапа на сојузи меѓу нациите, кои меѓусебната рамнотежа ја одржуваа преку јаки армии и по пат на тајни договори. Системот за безбедност кој се воведо со Пактот на лигата на народите „прашањето на територијалниот интегритет и политичка независност ги одредуваше како прашања од меѓународен интерес“.<sup>293</sup> За Пактот на лигата на народите не беа познати поимите како што се „рано предупредување“ или „превентивна дипломатија“. Во центарот на идејата за создавање на ваква меѓународна организација беше обврската државите да се одречат од однесувања кои би доведувале до војна. Членството во Друштвото на народите од нејзиното формирање до формалното згаснување во Април 1946 година го сочинувале вкупно 63 држави, меѓу кои беа и државите кои ја изгубија Првата светска војна.

Главни органи на Друштвото на народите беа: **Генералното собрание, Советот на Друштвото на народите и Постојаниот секретаријат**, а некои како орган на друштвото на народите го вклучуваат и **Постојаниот меѓународен суд на правдата**. Собранието на Лигата на народите се состанувала еднаш годишно. Прв пат се состанала во јануари 1920 година, а последен пат во првата половина од 1939 година. Советот по правило се сосатанувал по пет пати годишно, а понекогаш се свикувале и вонредни седници, така што од 1920 година до 1939 година одржани се вкупно 107 јавни заседанија. Собранието и Советот имале правна еднаквост, за некои прашања имале одвоена надлежност, а за некои други прашања заедничка надлежност. Заедничка надлежност имале на пример во поглед на одржување на мирот како и во поглед на барање консултативно мислење од постојаниот суд за меѓународна Правда. Заклучоците и одлуките на Советот по правило биле донесени едногласно. До колку една од државите-членки била вклучена во конфликт за кој Советот требал да одлучи, таа држава била изземена од процесот на одлучување, со што не било возможно користењето на право на вето при донесувањето на одлуката која се однесувала на дотичната држава членка. *Постојаниот секретаријат* кој бил под водство на Генералниот секретар, претставувал управен орган на Лигата. Составен дел на Лигата, и покрај својата формална независност беше и *Постојаниот суд на меѓународната правда*. Тој имал факултативна надлежност, им судел на државите само ако тие однапред се согласувале своите спорови да ги доверат за решавање на овој суд. Судот прва пат се состанал 1922 година, а фактички престана да работи 1940 година кога Германија ја окупира Холандија. Формално е расформиран на 18 април 1946 година. Државите членки биле должни недоразбирањата и конфликтите да ги

292 Jovan M. Jovanovic, *Diplomatska istorija nove Evrope 1918-1938*, Izdavacka knjizara Koste J. Mihailovica, Beograd, 1938, str.133

293 Kreca Milenko, *op, cit, str. 39*

решаваат согласно меѓународното право. Пактот давал можност Лигата на народите да воведо санкции против една или повеќе држави - членки во случај кога тие и покрај превземените мерки за мирно решавање на конфликтите пребегнувале кон војна. Значи пактот предвидувал дуален систем на колективна безбедност од една страна насочен кон *мирното решавање* на конфликтите, а од друга страна, биле предвидени *санкции* со цел за завршување на веќе постоечките војни. Пактот предвидувал парцијална забрана на војната со цел одлуките поврзани со конфликтите да се пренесат во надлежност на меѓународниот суд на правдата или Советот на Лигата. Со одредбите на овој пакт не биле прецизно дефинирани сите форми на насилство. Од тие причини Друштвото на народите, од првиот ден на своето постоење се соочувало со сериозни меѓународни потешкотии и проблеми. Раздорите помеѓу државите не престано се појавувале, избивале вооружени конфликти, и доаѓало до освојување на туѓи територии. За да се надмине ова на 27 август 1928 година во Париз е потпишан Бриџан – Колеговиот пакт (Brijan-Kellog Pact) познат и како Париски пакт (Pact of Paris) кој имал само два члена со кои договорните страни ја осудувале војната како средство за решавање на меѓународните спорови и се обврзувале на мирно преговарање за разрешување на споровите.

Општа е оценката дека Друштвото на народите не успеа да оствари ни една од прокламираните цели, сепак неговата успешна превентивна улога може да се поврзе за решавањето на неколку кризни случаеви (Шведска и Финска поради Окландските острови, Германија и Полска, Германија и Литванија, Германија и Франција и т.н.). Меѓутоа споровите кои настанувале поради инвазијата на поедини држави врз други Лигата на народите не само што не успеа да предупреди туку не можеше ни да ги реши. Од тие причини Лигата на народите го дочека почетокот на Втората светска војна потполно неподготвена.

### **3.9.2. Системот за колективна безбедност и превенцијата во Повелбата на ОН**

Организацијата на Обединетите нации (United Nations) формирана е со Повелбата на ОН која е усвоена на меѓународната конференција ( т.н. Конференција на ОН за меѓународната организација) одржана на 26 јули 1945 година во Сан Франциско. Повелбата стапува на сила на 24 Октомври 1945 година па оттука, тој датум се одбележува како ден на ОН. Во формирањето на ОН учествувале 50 држави меѓу кои и САД со што, конечно ја потврдија далековидоста на Вилсоновите месијански идеи за светскиот мир, демократијата и колективната безбедност. Усвојувањето на Повелбата на ОН се смета за еден од најзначајните резултати на Втората светска војна. Во неа се изразени очекувањата и идеалите на народите кои се бореа против фашизмот и желбата за идните генерации да се заштитат од ужасите на војната со што ќе се тежнее кон постигнување на траен мир во светот преку воспоставување универзален систем за безбедност во рамките на демократската заедница на суверени држави.

Главна цел на формирањето на организацијата беше одржувањето на меѓународниот мир и безбедност. При тоа под поимот мир не се подразбира само отсуство на војна, сузбивање на вооружените конфликти и решавањето на политичките и правните спорови меѓу државите, туку и создавањето на поволни услови за долгорочно зацврстување на мирот по пат на поттикнување на економскиот и социјалниот развој на народите и државите. Повелбата на ОН стана основа на меѓународниот поредок по Втората светска

војна.<sup>294</sup> Формирањето на ОН како светска организација на државите претставува без сомнение, најважен глобално политички – дипломатски настан во 20 век и „највисок домет во концептуалното и организациско обликување на меѓународното единство“ (Чедомир Штрбац, 36). Организацијата денес претставува најважна меѓународна организација во дипломатска, политичка, економска, социјална и правна смисла. Сите држави членки на ОН во рамки на организацијата имаат постојани дипломатски мисии на чело со амбасадор на мисијата. Со Повелбата на ОН предвидени се шест главни органи на ОН: Генерално собрание, Секретаријат односно Генерален секретар, Совет за безбедност, Економско социјален совет, Старателски совет и Меѓународен суд на правдата.

**Генералното собрание** (General Essembly) е централен орган на ОН, каде што секоја членка има своја делегација. Собранието работи на редовни и вонредни заседанија. Одлуките на Генералното собрание немаат обврзувачки карактер, туку само карактер на препорака. Тие по правило се носат со просто мнозинство од присутните држави членки. На предлог на Советот за безбедност одлучуваат само за прием во членство на ОН, како и за суспензија и исклучување од организацијата. За т.н. важни прашања Генералното собрание одлуките ги носи со двотретинско мнозинство на присутните држави членки кои гласаат.

**Совет за безбедност** ( Security Council) е орган на ОН со највисоки овластувања во меѓународната заедница. Него го сочинуваат 15 членки, од кои 5 се постојани (САД, Руската федерација, Кина, Франција и Велика Британија) со право на вето, а преостанатите 10 непостојани членки се бираат периодично од редовите на државите членки, имајќи ги во предвид критериумите за регионална застапеност. Советот за безбедност одлучува за најважните прашања за мирот и безбедноста во светот, со овластување за примена на сила и употреба на широк репертоар на различни принудни мерки. Одлуките на Советот ги обврзуваат членките на ОН, согласно член 25 од Повелбата на ОН.

**Генерален секретар** е главен административен орган на ОН со големо политичко влијание во меѓународните односи. Пред се е важна е неговата активност во решавањето на конфликтите по пат на давање на добри услуги во спорот. Во рамките на системот на ОН согласно член 99 од Повелбата, Генералниот секретар може да му обрне внимание на Советот за безбедност за секое прашање кое по негово мислење може да го згрози меѓународниот мир и безбедност. Тој присуствува на сите седници на главните органи на ОН, освен на седниците на Меѓународниот суд на правдата.

**Економско социјален совет** (Economic and social council) е еден од базичните органи на Генералното собрание на ОН, формиран на 26 јуни 1945 година. Тој ја координира работата на 14 специјализирани агенции на ОН, пет регионални комисии и 10 функционални комисии.

Во Членот 1 од Повелбата на ОН се предвидуваат целите на ОН како што е помеѓу другото и одржувањето на мирот и безбедноста. Во овој правец ОН врз основа на Повелбата имаат одговорност: (1) да ги запираат вооружените конфликти без оглед на тоа каде се случуваат и (2) да им помогнат на страните во меѓународните спорови да ги надминуваат своите разлики користејќи мирољубиви средства. Од тука идејата за превентивното делување на ОН во потполност кореспондира со развиениот систем за

294 Milan Sahovic, *Medjunarodno pravo u medjunarodnim odnosima: Druga polovina XX veka*, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2008, str. 48–49

колективна безбедност, кој низ широка институционална рамка на ОН се простира многу покмплексно во споредба со Друштвото на народите. Спецификата на Системот за колективна безбедност на ОН е во тоа дека тој не делува само во случај на непосредна агресија на некоја членка, не делува само во случај на нарушувањето на мирот и безбедноста, ниту само во случај на заканување со сила туку до негово активирање може да дојде и при масовна повреда на човековите права, кои поради својот обем можат да го загрозат мирот. Дополнителна специфичност претставува неговото делување не само кон членките на ОН туку неговото дејство се простира и кон државите кои не се членки на ОН. Сепак концептот на превентивната дипломатија посебно не се истакнува во Повелбата, туку во рамките на превентивните мерки кои се наведуваат во членот 50 од Повелбата. Независно од тие околности превентивната дипломатија низ праксата на ОН, а посебно преку ставовите на Советот за безбедност добива примеси на *политички концепт*. Во оваа смисла постојат размислувања дека развојот на меѓународните односи резултира со обликување на два концепта за колективна безбедност. Според *првиот* концепт за колективна безбедност (collective security) нападот врз една членка има карактер на напад на сите останати членки, согласно кој сите треба да помогнат, преку меѓусебно одрекување од употреба на сила. Додека според *вториот* концепт кој претставува заедничка безбедност (common security) се подразбира градење на безбедноста заедно со другите, а не против нив, без исклучок и на потенцијалните непријатели.<sup>295</sup> Системот за колективна безбедност има три важни компоненти:

- Воздржување од употреба на сила како средство за решавање на споровите;
- Неделивост на светскиот мир и ангажирање на сите членки за спречување на актите на агресијата и воспоставување на мирот;
- Почитување на одлуките на едно меѓународно тело кое е надлежно да ја утврди повредата и донесе одлука за мерките кои треба да се превземат;

Правниот основ за развој на овој концепт е содржан во неколку членови на Повелбата. На пример, како што погоре споменавме, во член 1 став 1, понатаму во членот 2 став 3 е содржан принципот според кој „сите држави членки би требало да ги решаваат своите меѓународни спорови по пат на мирни средства на тој начин што меѓународниот мир и безбедност нема да бидат загрозени“.

Членот 33 ја содржи идејата за превенција на конфликтите по пат на посредување на трета страна, како индивидуален ад хок чин, кој по правило може да се превземе пред одреден предмет да стигне пред Советот за безбедност, а понекогаш и кога е веќе дел од дневниот ред на Советот за безбедност. Конечно, во Глава 9 од Повелбата во член 55 се потенцира создавањето на економската и општествената стабилност и постигнувањето на благосостојбата неопходна за мирољубиви и пријателски односи меѓу државите преку што ОН ќе го промовираат подобрувањето на животниот стандард, решавањето на меѓународните економски и социјални проблеми и универзалното почитување на човековите права. Од погоре наведеното може да се заклучи дека навременото, сеопфатното и структуралното превземање на овие превентивни активности, ќе ја намали потребата за подоцнежна оперативна превенција која крајно може да вклучи и примена на сила.

295 Подетално за тоа во Ljubivoe Acimovic, "Sankcije UN: iskustva i dileme u posthladnoj ratovskoj eri medjunarodnih odnosa", JRMP, Beograd, 1995, str. 50-51

Од цитираните одредби може да се заклучи дека Повелбата на ОН ја оправдува идејата за превенција на конфликтите, но во исто време го содржи и основот за нејзина концептуализација. Со други зборови во Повелбата тежиштето на превенцијата е ставено на долгорочен и сеопфатен ангажман на ОН во правец на мирољубиво решавање на спорите меѓу државите, а крајна цел би била отстранувањето на опасноста од војна. Превентивната дипломатија денес претставува општ стандард за делување на сите меѓународни чинители, а посебно на органите и телата на ОН. Тоа го потврдуваат бројните извештаи и резолуции на Советот за безбедност, каде што прецизно се потенцира овој системски приод на ОН кон превенцијата. „Клучна улога на ОН се гледа во помагањето на националните чинители во решавањето на конфликтите во раната фаза и изградбата на сопствени капацитети за одржлив мир и заштита на човековите права. Без политички решенија, светот ќе биде препуштен на заострувањето на конфликтите кои создаваат огромен терет за системот за давање на хуманитарна помош и зачувувањето на мирот<sup>296</sup>“. „Превенцијата на конфликтите е една основните обврски на државите членки во согласност со Повелбата на ОН, додека напорите на ОН при превенцијата на конфликтите мора да биде во согласност со целите и принципите на Повелбата“.<sup>297</sup>

### 3.9.3 Надлежностите на органите на ОН во областа на превенцијата

#### 3.9.3.1 Надлежностите на Генералното собрание

Генералното собрание својата превентивна функција индиректно ја остварува по пат на расправа и давање на препораки за прашања кои се на дневен ред на неговите заседанија, вклучувајќи ги и прашањата кои се однесуваат на меѓународниот мир и безбедност. Со членовите 10 и 14 од Повелбата на Собранието му се дадени широки овластувања да разгледува спорови и во врска со нив да упатува препораки.

Неговите овластувања за организирање расправа се однесуваат на секое прашање кое спаѓа во рамките на Повелбата со што се опфаќа решавањето на секој спор, освен на оние „кои суштински спаѓаат во рамките на ексклузивната домашна јурисдикција на секоја држава“, како што е наведено во член 2 точка 7. Овластувањата на Собранието да дава препораки го покриваат решавањето на спорите и врз основа на член 14 се протегаат на давање препораки за „превземање мерки за мирно разрешување на секоја ситуација за која се смета дека ја нарушува општата благосостојба или пријателските односи меѓу народите, без оглед на потеклото“.

Од тука евидентно е дека овластувањата на Собранието да упатува препораки не е ограничено само на прашањата за мирот и безбедноста и навидум пошироки се овластувањата од Советот. Но, мора да се напомене дека член 14 му е потребен на член 12 став 1.<sup>298</sup> Ваквото ограничување доаѓа до израз и кај широкоите овластувања на Собранието да дава препораки врз основа на член 10.

Од тука може да се заклучи иако улогата која Повелбата му ја доделува на

296 A/64/1, General Assembly, Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No 1, "Report of the Secretary General on the work of the Organization", United Nations, New York, 4 August 2009, p.7

297 Исто,

298 „Додека Советот за безбедност ги практикува функциите кои му се доделени врз основа на Повелбата во однос на кој било спор или ситуација, Генералното собрание нема да дава никакви препораки во однос на тој спор или ситуација, освен ако Советот за безбедност не го бара тоа“.



Собранието во однос на споровите не е занемарлива, сепак, во однос за прашањата за мирот и безбедноста намерата била, да се зачува приматот на Советот. Поблиска анализа на компетенциите на Генералното Собрание, содржани се во Глава 6 на Повелбата (член 9 до член 32) но, и во некои други глави од Повелбата. Согласно ова, работењето на Генералното собрание има четири основни цели,<sup>299</sup> за кои може да се каже дека се од превентивен карактер: (1) унапредување на меѓународната соработка на политички план, унапредување на меѓународната соработка на економски, (2) социјален, културен, (3) образовен и здравствен план, (4) поттикнување на прогресивниот развој на меѓународното право и негова кодификација и помагање на остварувањето на човековите права и основните слободи.

### 3.9.3.2 Овластувањата на Советот за безбедност

За разлика од Генералното собрание, кое поседува општа надлежност, Советот за безбедност поседува конкретна надлежност во областа на превенцијата на конфликтите која произлегува од Глава 6 од Повелбата, со целосна посветеност на мирното решавање на споровите. Член 38 го овластува Советот да донесува препораки во поглед на решавањето на кој било спор доколку страните го побараат тоа. Во овој правец неговата надлежност би била ограничена во случај на спорови чие продолжување веројатно би довело до загрозување и одржување на меѓународниот мир и безбедност. Иако член 2 став 3 наметнува општа обврска за државите-членки да ги решаваат споровите со мирољубиви средства, сепак посериозните спорови или оние што станале сериозни преоѓаат и се третираат како одговорност на Советот. Специјалната улога на Советот е уште понагласена во член 33 став 1 кој пропишува дека страните во еден таков спор „пред се“ ќе бараат решение преку преговори или некое друго мирољубиво средство по нивен избор и член 52 став 2 кој пропишува дека членовите на регионалните агенции „ќе вложуваат секаков напор за да постигнат мирно решавање на локалните спорови“ преку таквите агенции, а пред спорот да биде упатен пред Советот за безбедност. Сепак важно е да се напомене дека, и покрај ваквите приоритети Советот има право во секое време, да препорачува соодветни постапки или методи за усогласување врз основа на член 36 став 1. Уште повеќе, дејството на членовите 11 став3, член 35 став1 и член 99 од Повелбата е да го овласти Советот да разгледува определено прашање по барање на Собранието, држава членка или Генералниот секретар, без оглед на тоа дали државите се согласиле или не.<sup>300</sup>

Конечно, доколку одредбите од Глава 7 се читаат во систем со оние од глава 6 станува јасно дека секој спор или ситуација што е реална „закана за мирот, повреда на мирот или акт на агресија“ ги активира одредбите од Повелбата кои се однесуваат на политичките и на воените санкции. Главата 7 му дава на Советот за безбедност широко опфатено овластување да определи дали постои закана за мирот и да донесе привремени мерки согласно член 40, санкции согласно член 41 или употреба на сила

299 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 153

300 Детален преглед на овие одредби види во С. М. Н. Waldock, (ed), International Disputes: The legal Aspects, London, 1972, Chapter 3. Bowett истакнува дека врз основа на член 35 (1) од Повелбата, секоја држава членка на ОН има право да побара помош од Советот за безбедност, а член 37 (1) им дава право на страните во спорот да му се обратат на Советот, во случај да не успеат да најдат решение преку преговори.

согласно член 42, а со цел да се справи со таквата закана. Ако се послужиме со јазикот на ОН значи пред организацијата да може да превземе дејство една криза мора да биде прогласена како „закана за мирот“ и во вакви ситуации процедурите на ОН за ангажирање во една меѓународна криза изнудуваат нејзините операции да бидат овластени од страна на Советот за безбедност.<sup>301</sup> Превентивните активности на Советот за безбедност се потенцирани во член 34 од Повелбата, врз основа на кој овој орган може да го испитува секој спор или секоја ситуација која може да доведе до меѓународни превирања или да се претвори во спор. Во досегашната пракса предмет на интерес на Советот за безбедност биле споровите и ситуациите кои претставувале опасност по меѓународниот мир и безбедност, но не и споровите и конфликтите со помал интензитет. Превентивното делување на Советот за безбедност го сочинуваат два вида активности. Во *првата* група влегуваат активности кои се однесуваат на мирното решавање на споровите врз основа на глава 6 и глава 8, кои се од дипломатско политички карактер, како што се следните:<sup>302</sup>

- Испитување на секој спор или ситуација која може да доведе до меѓународни превирања или да се претвори во спор, со цел да се утврди дали продолжувањето на спорот или ситуацијата може да го доведе во опасност одржувањето на меѓународниот мир и безбедност (член 34);
- Препорака на соодветни постапки или методи за уредување на одредени спорови (член 35);
- Упатување на државите правните спорови да ги решаваат пред Меѓународниот суд на правдата (член 36);
- Поттикнување на мирното решавање на локалните спорови со посредство на регионалните договори и агенции (член 52);

Во *втората* група на превентивни компетенции влегуваат активностите кон кои може да се прибегне ако настанатата ситуација не може да се реши по мирен пат. За овие активности основата се наоѓа во главата 7 и глава 12 од Повелбата и за истите не може да се каже дека носат карактеристики на превентивната дипломатија, затоа што во себе содржат принуда. Од тука нивниот превентивен ефект може да се разбере исклучително во контекст на предупредувањето кон третите страни дека секој иден спор треба да се реши по мирен пат. Во тие мерки влегуваат:<sup>303</sup>

- Привремени мерки од палијативен карактер кои траат само додека Советот за безбедност не донесе препорака или не одлучи за мерките за отстранување на заканата по мирот, повреда на мирот или агресија (член 40);
- Разни санкции вклучувајќи го прекинот на економските и сообраќајните врски па се до прекин на дипломатските односи, како принудни мерки од невоен карактер (член 41);
- Мерки од воен карактер, како што се демонстрација, блокада или интервенција со воздухоплови, поморски или копнени сили на членките на ОН поради одржување

301 Иако е можно Генералното собрание да овласти акција преку една резолуција за обединување за мир, сепак, тоа е речиси неверојатно земајќи ги предвид политичките релации.

302 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str.153

303 Исто,

или воспоставување на меѓународниот мир и безбедност (член 42).

Доколку овластувањата на Советот за безбедност ги набљудуваме од аспект на овие две клучни глави на повелбата на ОН, тогаш може да се заклучи дека овластувањата од глава 6 се однесуваат на *потенцијалните конфликти*, додека овластувањата од глава 7 на *кризи кои веќе се развиле*, а ако ја оставиме на страна можноста да се превземаат принудни мерки врз основа на глава 7, крајната можност на Советот за безбедност па и на Собранието е да го упатат спорот пред регионалните организации, или друга институција за решавање, вклучувајќи го и меѓународниот суд. Иако превентивното делување на Советот за безбедност се претпоставува како најпосакуван метод за работа, сепак анализата на неговите резолуции и одржаните заседанија покажуваат дека тој најмногу се експонирал како инструмент за контрола на конфликтите.

### 3.9.3.3 Улогата на Генералниот секретар

Повелбата на ОН не предвидува посебни задачи за Генералниот секретар на ОН на планот на превентивната дипломатија, ниту предвидува прецизни овластувања за негово вклучување во процесот на мирното решавање на споровите помеѓу државите. Од аспект на Повелбата неговата улога се ограничува на информирање на највисоките органи и на нивно предупредување. Согласно член 12 од Повелбата Генералниот Секретар „го информира генералното собрание.....за сите прашања кои се поврзани со одржувањето на меѓународниот мир и безбедност а со кои се занимава Советот за безбедност“, а согласно член 99 „може да го предупреди Советот за безбедност за секое прашање кое по негово мислење може да го загрози одржувањето на меѓународниот мир и безбедност“.

Од горе наведеното може и да заклучиме дека улогата на Генералниот секретар во областа на решавањето на споровите се движи во два различни правци. Од една страна се наоѓаат функциите *делегирани* од Советот и Собранието врз основа на член 98, од друга многуте активности превземени по барање на *заинтересираните страни* или по *сопствена иницијатива* од Секретарот, врз основа на неговите овластувања предвидени во член 99 од Повелбата.<sup>304</sup> Улогата на Генералниот секретар во областа на превентивната дипломатија од година во година поприма нови и додатни обележја. Од една страна се зголемува обемот и ефектот на неговиот индивидуален ангажман, а од друга страна зајакнува неговата позиција во рамките на Советот за безбедност. Овластувањата да трага по можности за мирно решавање кои секретарот ги доби од Собранието во 1954 година во врска со спорот за притворениот американски авијатичар, се преседан кој беше следен во подоцнежните случаи.<sup>305</sup>

Во Јануари 1980 година веднаш по Советската инвазија врз Авганистан Собранието донесе Резолуција барајќи Секретарот да се впушти во давање добри услуги. Ова е значајно затоа што претставува прва од многуте резолуции за ова прашање кое на крајот резултираше со назначување од страна на Секретарот на еден од неговите подредени Диего Кордовез (Diego Kordovez) во својство на негов личен претставник, кој беше овластен да учествува во преговорите меѓу Пакистан, СССР и Авганистан во поставката за повлекување на Советските трупи.

Во праксата самоиницијативното вклучување во решавањето на споровите го воведо

304 J. Г. Мерилс, Решавање на Меѓународните споровите, Просветно дело Скопје, 2009 стр. 244

305 T. M. Franck, Fairness in International Law and Institutions, Oxford, 1995, Chapter 6

„...Генералниот секретар Хамаршелд (Hammarclويد) кој го изнесе убедувањето дека во постапка за мирно решавање на спорите Генералниот секретар може да делува и без посебно овластување од Генералното собрание и Советот за безбедност на тој начин што ќе ја пополнува празнината во системот за одржување на мирот и безбедноста“.<sup>306</sup>

*Пекиншка формула*<sup>307</sup> која е применета за разрешување на кризата во Кинеско Американските односи 1954/1955 година, се смета како пример на прво самостојно профилирање на политичката улога на Генералниот секретар на ОН. Заговорниците на потребата за зајакнување на улогата на Генералниот секретар, правната основа за својата теза ја наоѓаат во фактот дека со членот 7 од Повелбата Генералниот секретар е во редот на главните органи на ОН. Делувајќи како инокосен орган, Генералниот секретар е многу повеќе „од главен административен службеник на организацијата“ како што предвидува член 97, затоа што неговата функција добива политичка улога. Во случаите кога избувнуваат вооружени конфликти, мандатот на Секретарот генерално подразбира давање на добри услуги во обид за обезбедување прекин на огнот. Медијаторските услуги како составен дел на легалните овластувања на Генералниот секретар, се содржани во резолуцијата на Генералното собрание од 1988 за спречување и отстранување на ситуации кои можат да го загрозат меѓународниот мир и безбедност.

Во случаи на вооружени конфликти можно е Секретарот да превземе конкретни чекори заради спречување на страните да превземат определени активности и лимитирање на обемот на воените дејствија. Пример за тоа е војната со Ирак, кога Иран побара Секретарот да ја истражи употребата на хемиското оружје од страна на Ирачките сили. Резултатите од проучувањето покажаа дека било употребено хемиско оружје во 1986 година. Овој факт беше основа за осуда од страна на Советот. Покрај ова Секретарот успеа да добие ветување од завојувачките страни дека нема да има напад врз цивилното население.<sup>308</sup>

Следна функција која често му се препишува на Секретарот а можеби е најважната, главно се состои во *организирање и администрирање на различните операции за зачувување на мирот*. Со исклучок на мировните операции, кои секогаш бараат мандат, практикувањето на оваа надлежност на Секретарот е предвидена во член 99 од Повелбата.

Во одредени ситуации неговите активности се насочени кон процедурални или материјални решенија.<sup>309</sup>

Во практикувањето на своите активности, Секретарот често тесно соработува со активностите на другите органи на ОН. Меѓутоа иако Секретарот мора да биде подготвен да ја координира својата активност со онаа на Советот и на Собранието, силата на неговата позиција јасно се гледа во неговата независност. Заштитата на неговата независност мора да биде примарна цел бидејќи без неа малку може да се постигне. За да ја сочува независноста важно е Секретарот да дејствува непристрасно и без страв, но и да се придржува кон уставно-загаратираните надлежности.<sup>310</sup> Секоја

306 Avramov Smilja, Kreca Milenko, op, cit, str. 465

307 Vinuales E. Jorge, "Can the UN Secretary General say 'No'?" Revisting the "Peking Formula," the working paper hosted by The Berkeley Electronic Press, p. 11, достапно на: [www.law.bepress.com/expresso/eps/1478/](http://www.law.bepress.com/expresso/eps/1478/) (14.11.2009)

308 D. Cordovez, "Strengthening United Nations diplomacy for peace: the role of the Secretary General", UNITAR, International Peace and Security, pp.161-172

309 J. G. Merils "Resavanje na megunarodnite sporovi", Prosvetno delo AD Skopje, 2009, str. 246

310 N. Elarably, "The office of the Secretary General and the maintenance of international peace and security", во UNITAR, International Peace and Security, pp. 177-181

активност што би го довела во судир со останатите органи, неизбежно би водело кон обвинувања дека завзема страна. Во овој однос проблемот не е толку во дилемата како тој ја врши својата работа, туку во што точно таа се состои. Во праксата често политичките органи се неспособни да дејствуваат ефикасно, и тогаш се мисли дека Секретарот е тој кој треба да ја заврши нивната работа, што претставува погрешна перцепција, како од уставно правна, така и од фактична гледна точка. За ваквата состојба според поранешниот Генерален Секретар Перез Де Куелар „привлечното проширување на овластувањата може да ја дискредитира институцијата Генерален секретар, како и Организацијата во Целина, бидејќи може активностите превземени од Секретарот да станат нереалистични и неодржливи“.<sup>311</sup>

Амбициите за промовирање и унапредување на политичката улога на Генералниот Секретар беа дел од активностите на сите досегашни Секретари. Најдалеку во тој обид отидоа, Бутрос Гали 1992 година, со својата Програма за мир, како автентичен проект на превентивното делување на целата организација, пред се на Генералниот Секретар Кофи Анан, 1999 година со доктрината „одговорност за заштита“, која во суштина претставува „обид да се поттикне легална интерпретација или дури да се креира нова норма согласно која заштитата на ранливата популација не би требало да биде жртвувана наспрема суверенитетот“.<sup>312</sup> Подеднакво политички инструктивен во овој правец беше и Милениумскиот извештај од 2000 година преку кој Генералниот Секретар ја изложи својата акциона Програма на ОН за XXI век,<sup>313</sup> за кој некои сметаат дека станува збор за обид за заштита на индивидуалните права или одредени групни права, меѓутоа со тоа би се довел во прашање легитимитетот на власта во една држава. За да бидеме објективни во овој досегашен осврт на улогата на Генералниот секретар треба да се осврнеме и на внатрешните противречности на нормативните решенија во самиот оснивачки акт на ОН. Имено и самата Повелба на ОН улогата на Секретарот ја поставува контрадикторно. Од една страна го прогласува за извршител на одлуките на сите главни органи, значи има статус на политичка личност, а од друга страна во исто време и шеф на целокупниот персонал, односно во улога на административна личност. Која улога ќе ја одбере пред се зависи од политичките околности, способноста на личноста и глобалните односи на силите во светот. По однос на главните ефекти на превентивно дипломатското делување на Генералниот секретар потребно е да се имаат во предвид и тие ситуации во кои дипломатскиот капацитет на првата личност на ОН доаѓа до полн израз.

### 3.9.4 Превентивната дипломатија на ООН во иднина

Првите неколку децении на ОН беа обележани со закани за мирот значително различни од оние предвидени во Сан Франциско во 1945 година. Со завршувањето на студената војна можеби се пропушти моментот за навремено реагирање односно задоцнето увидување. Може ли да се реформира ОН со што повеќе ќе се гледа напред, отколку назад? Може ли да се размислува за видовите кризи на кои Организацијата

311 J. Perez de Cuellar, "The role of the UN Secretary General, vo Roberts & Kingsbury, "United Nations, Divided World", pp. 124-126

312 Secretary or General? The UN Secretary General in World Politic, Simon Chesterman ed. Cambridge University Press 2007, p.9

313 .A/54/2000 (3 April 2000), "We the Peoples. The Role of the U.N in the 21 st "Century".

ќе мора да реагира во иднина и соодветно да му се оддаде признание на Советот за безбедност? Дали се уште притискаат идеите што преовладувале во 1945 година?

ОН можеби навистина имаат потреба од реформа и нејзината способност да го направи светот помирно место за живеење треба да се подобри. Организацијата е сила за мир а не за војна, и една посилна ОН веројатно , ќе води кон помирен и побезбеден свет. Како главно место во светот за решавање на спорите и конфликтите, организацијата на ОН може да им помогне на државите и на народите да се справат со заканите за мирот кои, многу веројатно, ќе продолжат да ја мачат планетата.

За да се обезбеди континуираната улога на ОН, во овој контекст, ќе треба да се зацврстат нејзините капацитети за одржување и воспоставување на мирот. Во минатото, сите закани за мирот не биле благовремено третирани од ОН, но веројатно не ни треба сите да бидат изложени на вниманието на ОН во иднина. Но, во некои случаи, ОН е единствениот реален пат за решавање на конфликтите. Ова посебно се однесува на етничките и другите тензии кои некогаш еруптираат во неконтролирано насилство. Поголем акцент треба да се стави врз превентивната дипломатија и врз вршењето многу подобра работа при менаџирањето на хуманитарните интервенции и мултидимензионалните мировни операции. На ОН и е потребно соодветно финансирање кое треба да се обезбеди со способноста за мониторинг на глобалните трендови, така што таа ќе може да предвиди конфликти кои би можеле да ескалираат во вистински закани за мирот. Од тука таа треба да биде способна брзо да одговори на настаните кои му се закануваат на мирот. Поради ова уште еднаш е потребно да се повикаме на Повелбата дека на ОН и треба постојана воена сила, расположлива за брзо разместување со цел интервенцијата на ОН да биде извршена на поблаговремен начин. Добро би било ОН да може да зајакне и без ревизија на Повелбата, како побрз и полесен начин за реорганизирање. Но сигурно е дека ако ОН не зајакне, вистинските закани за светскиот мир ќе се влошат и ќе станат потешки, бидејќи Организацијата ќе ги нема неопходните ресурси за да и овозможат да реагира брзо и ефикасно. Некои држави може да бараат да ја реформираат ОН, други можеби повеќе сакаат да ја одбегнат реформата секогаш кога е можно, но сепак сите држави и државници претпочитаат мултилатерална акција за да се справат со кризни ситуации.

### **3.10 Агенда за мир – концепт на новата превентивна политика на ОН**

Ако се имаат предвид целите на Обединетите Нации може да се разбере обидот на Повелбата на ОН со кои се создава модифициран систем на колективна безбедност, со Советот за безбедност како негов централен орган. Повелбата, механизмите за одржување на мирот и зајакнување на безбедноста ги гледа во колективното спречување на актите на агесија, мирното решавање на сите спорови помеѓу државите и континуирано решавање на политичките, економските ,социјалните ,културните и хуманитарните проблеми. За постигнување на овие цели Советот за безбедност се стекна со највисокото мировно право, преку добиените овластувања од глава 7 кои се состојат во изрекувањето на присилни мерки и санкции против државите членки кои го загрозуваат мирот во светот. Тие санкции не мора секогаш да бидат универзални Согласно член 42 и член 48 од Повелбата, санкциите може да се спроведат и индивидуално. Таков пример претставува авторизацијата за агажирање на трупите на

сојузниците во заливската војна.<sup>314</sup> Како што беше нагласено во текот на студената војна овој систем за колективна безбедност сепак се покажа како недоволно ефикасен. Како доказ за тоа ќе се послужиме со податокот дека од 1945 година до 1990 година, 289 пати е употребено правото на вето во Советот за безбедност со што се спречувало донесувањето на одлуките за превземање на итни акции.<sup>315</sup> За ваквите ситуации се барани излезни решенија во праксата и за прв пат алтернатива се наоѓа уште во 1956 година поврзано со Суецката криза кога тогашниот Генерален Секретар на ОН, Даг Хамаршелд ги иницираше операциите за зачувување на мирот (peace keeping operation), кои создадоа пракса за воведување стандарден модел на делување на ОН на кризните подрачја.

Меѓутоа не се застапа само на тоа, туку во наредниот период особен нагласок се дава на превенцијата на конфликтите и користењето на мирни средства за решавање на споровите. Таа пракса 1992 година Генералниот Секретар на ОН Бутрос Гали, преку политичкиот извештај „Агенда за мир“ направи радикален исчекор на планот на стратешкото осмислување на новите мировни политики на ОН, кои тежиштето на делувањето ќе го пренесат во областа на превентивната дипломатија. Во 1997 година, во форма на додаток се направени измените на Агендата за мир на Бутрос Гали.<sup>316</sup> Со дополнувањата кон агендата концептот на превентивната дипломатија се прошири со нови елементи како што се: (1) Координација помеѓу ОН и државите членки на планот на превенцијата и решавањето на конфликтите; (2) координација во рамките на системот на ОН на планот на превентивната дипломатија; (3) соработка со регионални аранжамни и агенции; (4) кооперација и дијалог меѓу ОН и НВО на планот на превенција на конфликтите; (5) санкции кои ги наметнуваат ОН. Со тоа беа заокружени политичките и правните контури на овој концепт, кој подоцна во повеќе наврати, декларативно го надополнува и усовршува Генералното собрание.

Понатамошниот развој оди во правец на прокламирање на „културата на мирот“ и „филозофијата на превенцијата“ која ќе стане обележје на новата филозофија на политичкото делување на ОН. Со посебна декларација усвоена е и посебна *Агенда за акција за култура на мирот*, каде што „културата на мирот“ се прокламира како специфична програма за образование на младите ширум светот во правец на негување на потребата, чувството и подготвеноста за живеење во мир.<sup>317</sup> Културата на мирот во посебната декларација на Генералното собрание се дефинира како „сет на вредности, ставови, традиции, модус за однесување и начин на живеење“.<sup>318</sup>

**Агендата за мир** како столб на новите мировни политики на ОН и главен инструмент на превентивно-дипломатско делување на целиот систем на ОН се усвои во екот на големите кризи на Балканот, Средна и Централна Европа и на Кавказот. Според „Агендата за мир“ превентивната дипломатија претставува интегрален концепт кој има за цел „спречување на појавата на спорови меѓу страните, спречување на постоечките спорови да прераснат во конфликт и спречување на нивното проширување ако веќе се

314 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 188

315 Исто, страна 137

316 A/RES/51/242/1997; 26 September 1997 (Annex I : Coordination; Annex II: Question of sanctions imposed by UN)

317 A/RES/51/241/1996

318 A/RES/53/243/1999/13 September, October 1999 (Annex :Declaration and Programme of action on a Culture of peace).

појавиле“.

Ваквиот концепт на Агендата за мир создаде оперативна рамка за ревитализација на превенцијата. Во Агендата за мир се опишани три важни сегменти на превентивното делување на ОН: (1) градење на мирот преку активности со кои спротивставените страни треба да се натераат да постигнат спогодба, првенствено користејќи мирни средства предвидени во Глава 6 од Повелбата; (2) чување на мирот по пат на распоредување на мисиите на ОН на терен, со согласност на сите страни; (3) пост конфликтна и обнова на погодените општества преку активности кои треба да овозможат економски, социјален и политички опоравок.<sup>319</sup>

Агендата во исто време одреди и носители на превентивното дипломатско делување на ОН како што се: (1) Генералниот секретар на ОН, лично или преку високи службеници на ОН, односно специјализирани агенции и програми на ОН; (2) Советот за безбедност; (3) Генералното собрание на ОН; (4) Регионалните организации.<sup>320</sup>

Согласно новиот концепт на превентивната дипломатија од Агендата посебно значење се дава на комисиите за утврдување на факти за утврдување на факти на планот на одржувањето на меѓународниот мир и безбедност.<sup>321</sup>

Раното предупредување како можност за благовремено откривање на опасните, природни и општествени процеси завзема посебно значајно место во Агендата. Предизвикот беше да се добијат повеќе информации преку кои рамката за соработка и заедничко делување во рамките на ОН и пошироко значително би се подобрила. Она што е од особено важно е дека Агендата за прв пат ја воведува идејата за превентивно распоредување на сили на ОН пред да се појави конфликт. За разлика од дотогашната пракса кога мисиите на ОН биле распоредувани по избувнување на конфликтот. Агендата предвидува превентивно рапосредување внатре во една држава, доколку станува збор за опасна внатрешна ситуација како и меѓу држави, доколку постои одреден спор помеѓу нив. Меѓутоа услов за превентивно распоредување е да постои согласност од сите страни и да се почитува суверенитетот и територијалниот интегритет на државите. Во овој пакет на превентивни мерки, постои и можноста за воспоставување демилитаризирани или тампон зони помеѓу страните кои поседуваат потенцијал да влезат во конфликт.

Агендата за мир, Меѓународниот суд за Правда го означува како важна институција за превенција на меѓународните конфликти. Генералниот секретар во овој правец препорача три важни чекори во реафирмацијата на улогата на Меѓународниот суд на правдата: (1) Државите да ја прифатат јурисдикцијата на судот, без никакви резерви; (2) Доколку изнесувањето на спорот пред Меѓународниот суд на правдата не е практично државите сепак треба да ја прифатат јурисдикцијата на судот; (3) Државите треба да подпомогнат фонд кој ќе понуди материјална помош на државите кои немаат доволно средства за водење на спор пред Меѓународниот суд на правдата.<sup>322</sup> Новиот проект на зајакнато превентивно делување на ОН ја опфати и економската сфера.

Предложено е здружување на финансиски средства во рамките на ОН наменети за помош на тие држави кај кои одредени воочени проблеми може да поттикнат внатрешни или надворешни тензии кои ќе доведат до конфликти. Во поглед на употребата на

319 A/47/277-s/24111, 17 June 1992, Boutros Boutros Ghali, „Agenda for peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace keeping“.

320 Исто,

321 Исто,

322 A/RES/46/59/1991/, 9 december 1991; Annex: Declaration on Fact finding by the UN in the field of the Maintenance of International Peace and Security



воената сила во смисла на член 42 од Повелбата Агендата за мир констатира дека таа и покрај авторизациите до 1992 година не била ниту еднаш применета. Во врска со тоа во Агендата се предлага државите членки да склучат посебен аранжман за формирање постојани сили на ОН. Со цел зајакнување на воената компонента на делувањето на ОН, предложено е и формирање посебни единици за воспоставување на мирот (peace enforcement units) засновани врз основа на член 40 од Повелбата.

Во новиот документ операциите за одржување на мирот (peace keeping) се опишани како инструмент кој претставува иновација од страна на ОН и како средство кое беше успешно применето во низа ситуации. Исто така се смета дека во иднина ќе се зголемат потребите и за операциите за градење на мирот (peace building).

Агендата за мир го разработува и делот на соработката со регионални организации и аранжамни во овој правец, Агендата за мир повикува на проактивно користење на регионалните организации согласно со Главата 8 од Повелбата на ОН. Во Повелбата намерно не е дадена прецизна дефиниција за регионалните агенции и аранжмани, за да се овозможи пофлексибилен пристап во одржување на меѓународниот мир и безбедност. Во овој поглед, ОН поддржуваат богат спектар на дополнителни напори за одржување на меѓународниот мир. Регионалните организации и агенции можат да имаат голема улога доколку нивните активности се превземаат на начин и во согласност со целите и принципите на Повелбата. Но во овој случај единствена регионална организација која има нормативни и оперативни капацитети за превенција на конфликтите е ОБСЕ на која од 1990 година Повелбата од Париз за нова Европа му даде мандат да бара начини за спречување на конфликти кои се појавуваат по пат на користење на политички средства. Она што е јасно, е тоа што и други регионални организации и агенции во многу случаи поседуваат потенцијал кои треба да се искористи во функција на превентивна дипломатија, одржување на мирот, миротворство и пост конфликтно градење на мирот.

На Агендата за мир треба да се гледа како концепт, систем и инструмент и механизам за јакнење на превентивното делување на ОН, имајќи во предвид дека се содржани сите активности за одржување, зачувување и градење на мирот.

Ова значи дека во Агендата за мир не е ставен акцент само на превенцијата, туку е содржан и одговорот за постконфликтното обновување на погодените општества. Затоа можеме да заклучиме дека Агендата за мир детално ги разработува сите структурални мерки кои треба да се превземат во петгодишен пост кризен период, со што ќе се искоренат условите и околностите кои може да доведат до обновување на непријателствата и конфликтите. Повеќе од 10 години од донесувањето на Агендата на мир и врз основа на многу научени лекции, Генералниот секретар констатира дека главен предизвик пред светската организација остана можноста како да се мобилизира колективниот потенцијал од системот на ОН со поголема кохерентност и фокус на превенцијата на конфликтите, а при тоа да не се бараат нови ресурси но и да се почитуваат следниве претпоставки:<sup>323</sup> (1) дека превенцијата на кофликтите е една од примарните должности на земјите членки; (2) заради поголема ефикасност превентивната акција треба да биде иницирана во најраниот можен стадиум на конфликтниот циклус; (3) сеопфатен пристап кој опфаќа краткорочни и долгорочни мерки (дипломатски, хуманитарни , развојни и др) за ефективна превентивна стратегија; (4) превенцијата на конфликтите и одржливиот и праведен развој се активности кои взаемно се надополнуваат; (5) успешната превентивна стратегија зависи од соработката од многу актери на ОН; (6) ОН не се единствениот

323 Георгиева Л, „Менаџирање на ризици- второ издание“, Југореклам, Скопје, 2009, стр. 154

актер во превенцијата и често пати може да се доведе во прашање нивното водство. Од извештајот може да се препозна дека системот на ОН се насочува кон регенерација на сопствените функции преку ставање на тежиштето на превенцијата, при тоа поставувајќи еден широк и мултиактерски пристап.<sup>324</sup>

### 3.11 Инструменти и механизми за превенција во системот на ОН

Поаѓајќи од агендата за мир, превентивната дипломатија, одржувањето и градењето на мирот кои ги изнесе Бутрос Гали како и подоцнежните дополнувања идејата за превенција низ поединечни декларации на Генералното собрание на ОН, активностите на генералниот секретар и резолуциите на Советот за безбедност за одредени конкретни ситуации може да се изврши категоризација на најважните инструменти и механизми на мировната политика и превентивното делување на системот на ОН. Тие воглавно се составени од политички, но и од други мерки .

#### 3.11.1 Превентивно распоредување на силите (preventive deployment)

Во рамките на превентивната дипломатија специфично значење во спречувањето избивање на конфликти е дадено на превентивното распоредување на силите на ОН.<sup>325</sup> Основот за превентивно распоредување на силите на ОН може да се бара во Агендата за мир на Генералниот секретар, подготвена како одговор на Светската организација на предизвиците во постстудено - воениот “нов светски поредок“.<sup>326</sup>

Во таа смисла Генералниот секретар потврди дека.....,настапи период во којшто треба да се планира за околностите кои бараат превентивно распоредување, што може да се спроведе на различни нивоа и начини, но во секоја ситуација мандатот и составот на присуството на ОН ќе треба да биде внимателно осмислен и јасен за сите ....“.

Во согласност со настанатите услови , превентивното распоредување е предвидено во неколку различни случаи и тоа : (1) во услови на внатрешна криза на барање на владата или заинтересираните страни или со нивен договор; (2) во услови на меѓудржавен спор кога двете држави сметаат дека превентивното распоредување на двете страни од нивната граница може да ги обесхрабри непријателствата; (3) во услови кога државата ќе се чувствува загрозувана и од ОН ќе побара распоредување од сопствената страна на границата.

Во услови на *национална криза* , превентивното распоредување коешто се превзема на барање на Владата или со консензус на сите страни има за цел ограничување и контрола на насилството или ублажување на страдањата. Дејствувањето во оваа фаза треба да создаде состојба на безбедност за да можат да се водат преговори со посредство на ОН, специјализирани делови на системот на ОН како и вклучување

324 Исто, стр. 155

325 Превентивното распоредување како составен елемент на превентивната дипломатија е разработено во Агендата за мир од Точка 28 до Точка 33

326 Предлог за превентивно распоредување на силите коишто би ги спречиле граничните спорови и закани за територијалниот интегритет изработи Палмеовата комисија. Според овој предлог воените сили би требало да бидат распоредени во потенцијални зони на непријателства на територијата на државата којашто ќе побара такво распоредување.

на НВО. Превентивното распоредување како мерка на превентивната дипломатија е предвидено и во услови на *меѓудржавен спор*. Во таков случај на барање на двете заинтересирани страни по оценка на Советот за безбедност се утврдува потребата од превентивното распоредување.

Во специфични услови кога една држава стравува од агресија врз своите граници, врз основа на договор само со државата којашто бара присуство на ОН се предвидува превентивно распоредување од една страна на границата. Но кога двете страни не се согласуваат – прашањето коешто се наметнува е кога и како Советот за безбедност ќе смета дека има потенцијална закана за одржување на меѓународниот мир и безбедност. Во овој контекст преовладува ставот на Советот за безбедност дека присуството на ОН дури и само на едната страна на границата, со согласност само на државата којашто го проследува барањето ќе биде во полза на одвраќање на можниот конфликт.

Со избувнување на војната во поранешна Југославија и со воведувањето на санкции против Србија и Црна Гора, а со воспоставувањето на операцијата за чување на мирот во Хрватска и Босна за да се превенира разгорувањето на конфликтот низ регионот, настана првиот случај во којшто беше политички возможно да се распоредат силите на ОН на едната страна на границата без претерана грижа за чувствителноста на другата страна.<sup>327</sup> Значи за неколку месеци од објавувањето на Агендата за мир, „превентивното распоредување премина од реалност на идејата во правец на акција“.<sup>328</sup>

Но за сите овие услови во коишто се предвидува можност за превентивно распоредување значајно е да се потенцира дека вкупната активност на ОН треба да се темели на водечките принципи согласно повелбата на ОН и не смее да ги доведе во прашање почитувањето на суверенитетот на државата и нејзиниот територијален интегритет.

Превентивното разместување е нов концепт на ОН кој прв пат е применет во случајот на РМ. Неговата правна основа се наоѓа во глава 6 од Повелбата на ОН. Разместувањето на силите се овластува од страна на Советот за безбедност. На тој начин, превентивно распоредените сили ќе набљудуваат и известуваат за сите промени во зоната каде што се одговорни, ќе обезбедуваат и на некој начин преку тоа ќе демонстрираат сила со цел одвраќање на страните од „лошите намери“.

Превентивното распоредување на силите вклучува нивно распоредување на надворешните граници на некоја држава во облик на испраќање на воен, полициски, цивилен персонал на ОН во кризните подрачја вклучувајќи го и доставувањето на хуманитарната помош. Низ активното и перманентно разгледување на Агендата за мир од страна на Генералното Собрание се заклучи дека превенцијата на конфликтите преку рано предупредување, тивка дипломатија и во одредени случаи преку превентивно распоредување, е подобар начин за справување со конфликтите од превземањето огромни политичко – воени напори да се разреши конфликтот откако ќе избие.<sup>329</sup>

Се наметнува и заклучокот дека превентивното распоредување како суб-сегмент на превентивната акција претставува концепт во подем, кој пристапот кон проблемите и спорите помеѓу и во државите го насочува во правец на превенирањето на насилен

327 Георгиева Л, 2004, “Творење на мирот, мирот, безбедноста и конфликтите по студената војна“, Виладроф, стр. 207

328 T. S. Haror, 1996, str. 4

329 Ghali B. B, The 50 th Anniversary Annual Report on the Work of the Organization 1996, Report on the work of the Organization from the Fieftith to yhe fiftyfirst session of the General Assembly, United Nations, New York, 1996, p. 644

конфликт што и претставува основна разлика од присилата кон мир базирана на глава 7 од Повелбата или од чувањето на мирот, којшто како пристап настапува од кога ќе избијат непријателствата.

### 3.11.2 Градење на мирот (peace - making)

Претставува процес кој се одвива заклучно со склучувањето на мировниот договор или склучување на договор за прекин на огнот и со него се подразбираат активности кои имаат за цел доведување на страните во конфликт на преговарачка маса. Значи градењето на мирот (peace making), а според некои автори (peace building), претставува активност преку која се создаваат услови непријателските страни да донесат одлука, т.е да склучат договор, главно преку мирни средства како што се предвидени во Повелбата на ОН.<sup>330</sup> Според Харботле (Harbottle) градењето на мирот претставува „... процес на социо – економска реконструкција, развој и експанзија во конфликтни и опустошени подрачја и помеѓу непривилегирани народи. Кога ОН планираат и спроведуваат иницијатива кон мирно решавање на споровите треба да се посвети внимание на елементот градење на мирот како дел од процесот на помирување...“.<sup>331</sup>

Меѓународната конференција за градење на мирот одржана во 1986 година, градењето на мирот го дефинира како „позитивно, постојано, кооперативно човеково настојување да гради мостови меѓу спротивставени народи и групи. Неговата цел е да воспостави соработка и разбирање и да ги отстрани камењата на недовербата, стравот и омразата“. Овие акции се превземаат во зоната каде што има или се очекува да има конфликт со цел спречување на непријателствата и оневозможување на понатамошно ширење на конфликтот. ОН имаат големо искуство во примената на овие мирољубиви средства. Во активностите за градењето на мирот се вклучени и низа НВО, често паралелно со мисиите за чување на мирот. Во оваа смисла координацијата на активностите за градење на мирот со други облици на вклучување на ОН при справувањето со конфликтите претставува растечка потреба. Ако конфликтите ескалираат тоа не е од причини на непознавање на техниките за мирно решавање или нивна несоодветност, туку во недостатокот на политичката волја на страните да бараат решение за нивните разлики преку можности што се опишани во Главата 6<sup>332</sup> од Повелбата на ОН, како и од недостаток од располагање со поддршка од трето лице. Исто така незаинтересираноста на меѓународната заедница за проблемот исто така може да ги забави можностите за решение. Сепак на овие активности се гледа како на позитивно средство за изнаоѓање на решенија кои ќе влијаат во зголемување на капацитетот на организацијата за постигнување мирно решавање на споровите. Во овој контекст ќе го истакнеме и поимот „*превентивно миротворство*“ (preventive peace making).<sup>333</sup>

330 Roche Daglas, A Bargain for Humanity – Global security by 2000. The University of Alberta Press, Canada, p. 5

331 M. Harbottle, The UN and its capacity for keeping the peace; Fellowship Briefing Paper, No. 4. ; Survey, UK.; The fellowship of Reconciliation, 1984, str. 4

332 Глава 6 од Повелбата на ОН го регулира мирното решавање на споровите од член 33 до член 38. Овој механизам натаму е проширен со низа Декларации и Резолуции меѓу кои и со Манилската декларација за мирното решавање на споровите(1982), Декларацијата за превенција и отстранување на споровите и состојбите коишто можат да го загорзат светскиот мир и безбедност и за улогата на ОН на тоа поле (1988), Резолуцијата на Генералното собрание за јакнење на меѓународниот мир и безбедност и меѓународната соработка од сите аспекти, согласно Повелбата (рез .44/21, 15. Ноември 1988).

333 David Carment and Albrecht Schnabel, Conflict prevention: Path to Peace or Grand Illusion? UN University Press, New York, 2003, p. 198

Превентивното миротворство нуди можност за употреба на ненасилни начини за решавање на спорите и конфликтите, преку употреба на директни и ад хок дипломатски контакти или дипломатски мисии во конфликтните подрачја. Целта на превентивното миротворство е преку добри офицери или медијатори повторно да се воспостави стабилен политички процес и дијалог меѓу завојуваните, конфликтните страни, со обезбедување на разни форми на директни олеснувања од трета страна.<sup>334</sup>

### 3.11.3 Одржување на мирот (peace - keeping)

Чувањето на мирот е механизам којшто не е официјално санкциониран во Повелбата на ОН, од сега веќе историски причини коишто го компонираа периодот на студената војна и придонесоа да се одбегне неговата формализација. Тоа значи дека чувањето на мирот не функционира како елемент во рамките на утврдениот систем, туку напротив функционира врз принципи воспоставени врз исклучоци. Во смисла на развојот на чувањето на мирот, многумина сметаат дека неговата ад хок природа е најкарактеристичниот аспект. Согласно Агендата за мир на Генералниот секретар во која чувањето на мирот го воведува како дел од еден широк процес на интервенција,<sup>335</sup> при што операциите спаѓаат во мерките за мирно решавање на спорите, со правен основ во Главата 6 од Повелбата на ОН, а се во рамките на напорите за унапредување на безбедноста и довербата меѓу страните во спор за да се постигне конечно мирно решение на истиот.<sup>336</sup> Одржувањето на мирот од страна на ОН е предмет на многу детални студии<sup>337</sup> поврзани со неговата концептуализација или со практичните и теренските аспекти.

Студијата на Маел (Miall) којашто се однесува на ангажирањето на ОН во справувањето со конфликтите укажува дека ОН се многу поефикасни во справувањето со меѓународните отколку со внатрешните конфликти.<sup>338</sup> Според Маел, ОН се недоволно опремени за справување со внатрешни конфликти и спорови за коишто примарната причина се недоразбирањата кои произлегуваат од некомпатибилните вредности. И Galtung донесе слични заклучоци како и Маел, но неговата анализа се однесува специфично на чувањето на мирот и неговата улога на „противпожарна бригада“. Galtung констатира дека чувањето на мирот може да биде релативно ефикасно во хоризонтален конфликт каде што силата е сместена подеднакво меѓу страните во спор, но може да е контрапродуктивно доколку се примени во вертикален конфликт. Во таа смисла чувањето на мирот повеќе е во насока да обезбеди средства да се запре силата отколку да се

334 Богданова Ј, Магистерски труд „Превентивната дипломатија. Улогата на УНПРЕДЕП во РМ“, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип, јуни 2011

335 An agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peace making and Peace keeping, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277S/24111, 17 June 1992

336 Василевски В, Меѓународно хуманитарно право во вооружени судири, „2 Август С“, Штип, 2002, стр. 402-403

337 Понови студии види во A. James, Peace keeping in International Politics, London, 1990; A. Parson, From Cold war to Hot Peace, London, 1995; D. Warner (ed), New Dimensions of Peace keeping, Dordrecht, 1995. Непроценлива колекција на примарен материјал е содржана во четирите томови на R. Higiins, UN Peace keeping: Documents and Commentary, Oxford, 1969-81. За најновите активности види: White, The United Nations system, p. 161-97; C. Gray, International Law and the Use of Force (2nd edn), Oxford, 2004, Chapter 7; 8

338 Miall H, Peaceful settlement of post -1945 conflicts: a comparative study; Revised version of paper given at the IPRA Conference, Croningen, UK, 1990, p. 14

слабее. Вебер (Weber) пак смета дека чувањето на мирот без потпора на концепциска рамка базиран на претпоставки содржани во мирна интервенција на трета страна, може, од „акт на сузбивање на насилство...да предизвикува уште понерешлив конфликт подоцна“.<sup>339</sup> Постојат многу дефиниции кои може да се сретнат во литературата поврзани со чувањето на мирот, но сите во најголема мера се функционални или дескриптивни.

Сепак идејата за поширока концепциска рамка е содржана во Агендата за мир, според која операциите за одржување на мирот подразбираат организирано присуство на ОН на лице место со претходна согласност од страните во конфликт во форма на комбинирана, дефанзивна мисија на ОН. Операциите за одржување на мирот се спроведуваат со минимална употреба на сила која може да ја употребат само во случај на самодобрана. Одржувањето на мирот е техника која ги проширува можностите за превенција на конфликтите и за градење на мирот со крајна и заедничка цел обезбедување, спроведување на прекин на огнот и одржување на постигнатиот мировен договор. Овие операции вклучуваат и воспоставување на демилитаризирана зона, како и зона забранета за летови, во која не им е дозволен пристап на преставниците на страните во конфликт. Мировните операции, рапосредувањето на трупите на ОН, присуството на терен треба да биде во согласност со сите засегнати страни, нормално вклучувајќи го воениот и или полицискиот персонал, а многу често и цивили.<sup>340</sup>

Мировните операции од ваков тип значи бараат и цивилни службеници за мониторинг на човековите права, специјалисти за хуманитарна помош и бегалци и полиција која често може да ја има централната улога. Во мандатот на овие операции влегува и *набљудувањето* и *раздвојувањето* на спротивставените страни со крајна цел обезбедување конечен мир во кризното подрачје или заради олеснување на имплементацијата на спогодбата за примирје. Од горе наведеното може да се заклучи дека во мандатот на мировниците вклучени во овие операции влегуваат следниве активности: набљудување и мониторинг на примирјето и контрола на примирјето. Овие активности имаат за цел преку акција за рано предупредување да се открие евентуалниот неповолен развој на ситуацијата за да може навремено да се превземаат соодветни мерки. На овој начин набљудувачите даваат известување за линиите на прекилот на огнот, демилитаризирани зони, границите, разоружување, размена на заробеници и решавање проблеми на цивили итн.<sup>341</sup> Иако интервенирањето во работите кои се исклучиво внатрешна надлежност на државите не е дел од функциите на мисиите за чување на мирот, постојат ситуации во кои распадот на поредокот во определена држава, сепак, може да стане предмет на интересирање односно меѓународна грижа, за да не биде предмет на странска интервенција. Слично постојат околности во кои имплементацијата на постигнатото меѓународно решение може да биде загрозувана од внатрешни нереди. Во ситуации од овој тип, мисијата може да има мандат за обновување или одржување на редот. Таков пример е операцијата на ОН во Конго.<sup>342</sup> Понатамошно проширување на овој вид на мировни мисии се случи и во рамките на мисијата за привремено администрирање со Косово и мисијата за преодно администрирање на

339 Weber T, The problems of peacekeeping; Interdisciplinary Peace Research, 1989

340 Roche-Daglas, A Bargain for Humanity—Global security by 2000. The University of Alberta Press, Canada, p. 51

341 Богданова Ј, магистерски труд „Превентивната дипломатија и улогата на УНПРЕДЕП во РМ“, Универзитет “Тоце Делчев“ Штип, 2011

342 Higgins, *ibid.*, vol. III; G. Abi-Saab, The UN Operation in the Congo 1960 – 1964, Oxford, 1978

Источен Тимор.<sup>343</sup> Овие операции се базирани врз резолуциите на Советот донесени со Глава 7 од Повелбата. И сите преостанати мисии беа воспоставени од Советот или Собранието и се најчесто организирани и администрирани од Генералниот секретар.<sup>344</sup>

На крај треба да се спомене дека мировните мисии се сосема поразлични од принудните мерки од колективен вид, предвидени во Глава 7 од Повелбата. Напротив тие се импровизиран одговор со не многу чиста уставно правна основа, од каде произлегуваат и практичните и теоретските проблеми. Сето ова ја ограничува нивната ефикасност<sup>345</sup> и доколку немаат целосна поддршка од државите каде мисијата треба да се одвива нивното одржување и одвивање наидува на сериозни проблеми.

### 3.11.4 Наметнување на мирот (peace enforcement)

Операциите за наметнување на мирот претставуваат форма за ангажирање на тешко вооружени трупи на ОН како привремена мерка која правниот основ го наоѓа во членот 40 од Глава 6 од Повелбата на ОН. Значи операциите за наметнување на мирот (peace enforcement) претставуваат принудни мерки што се изведуваат со употреба на сила или со закана за употреба на сила, во вооружени судири, во ситуации на хаос или кога страните не прифаќаат политичко или друг вид посредување или крајно не дозволуваат хуманитарни активности. Вака поставено наметнувањето на мирот се подразбира како комбинирани постапки за воспоставување, јакнење и зајакнување на мирот, а одделно претставува една од посебните цели на превентивното делување на ОН.

Операциите за наметнување на мирот имаат за цел одржување или обновување на мирот и поддршка на дипломатските напори за да се најде долготрајно и функционално решение на проблемите. Во Повелбата му е оставена можноста на Советот за безбедност да може да одлучи какви мерки ќе примени со цел поефикасно извршување на неговите одлуки. Тие мерки можат да содржат економска принуда изразена преку прекин на економските односи, прекин на железничките, поморските, воздушните, поштенските, телеграфските и други видови на комуникации и сето тоа проследено со заострување на дипломатските односи. Доколку Советот утврди дека горе наведените мерки се неадекватни, Повелбата во Глава 6 дозволува Советот за безбедност да превземе соодветни дејствија со воздухопловни, поморски или копнени сили, кои се неопходни за одржување или повторно воспоставување на меѓународниот мир и безбедност.<sup>346</sup>

Помеѓу спротивставените страни се формира тампон зона, во која им е дозволен пристап само на припадниците на мисијата на ОН. Операциите кои се превземаат можат да бидат насочени само против едната страна или против сите страни во судирот или пак можат да се употребат за присилно раздвојување на завојуваните страни. Сепак ваквото дејствување не е насочено кон уништување на противникот туку присилни прифаќање

343 M. Ruffert, "The administration of Kosovo and East Timor by the International Community", 50 ICLQ 2001, p. 613; R. Wilde, "From Danzing to East Timor and beyond: the role of the international territorial administration", 2001, 95 AJIL p. 583

344 Првите мировни мисии настанаа во услови кои поттикнаа зголемување на улогата на Собранието за сметка на Советот. Како и да е, по финансиската и уставната криза во 1960 на Советот му беше призната централната важност, која по окончувањето на Студената војна се повеќе расте.

345 H. Wiseman, "The UN and international peace keeping: A comparative analysis", in UNITAR, International Peace and Security, p. 263; I Pogany, "The evaluation of UN Peace keeping operations", (1986) 57 BYBIL p. 537. Брахим извештајот од 2000 дава далекусежни предлози за реформирање на чување на мирот кои сега се применуваат. Текстот на овој извештај види го во (2000) 39 ILM стр.1432.

346 Чл. 42 од Повелбата на ОН

на дејствувањето на меѓународната заедница.

Од тука произлегува и разликата помеѓу наметнувањето на мирот и воената интервенција на силите на ОН како казнена мерка согласно член 42 и член 43 од Повелбата на ОН. За операциите за наметнување на мирот не е потребна согласност на страните што претставува момент за разликување на операциите за одржување на мирот и операциите за наметнување на мирот. Значи акцентот паѓа врз согласноста на страните да дејствува и компонентата за вооружување на силите. Силите за чување на мирот смеат да употребат оружје само во самоодбрана за разлика од операциите за наметнување на мирот каде што добро вооружените сили можат да употребат воена сила. Во септември 1992 година Генералниот секретар на ОН им даде инструкции на претставниците на ОН во Босна и Херцеговина дека во нивното право за самоодбрана се содржи и „ситуацијата кога вооружените преставници го извршуваат нивниот мандат“.<sup>347</sup> Оваа проширена дефиниција за самоодбрана постана генерално правило на силите на ОН во сите идни мировни операции. Распоредувањето и користењето на силите во операциите за наметнување на мирот секогаш е со овластување на Советот за безбедност, а нивното командување му се доверува на Генералниот секретар.

Најчести задачи на операциите за наметнување на мирот се:<sup>348</sup>

- Одржување или обнова на редот и стабилноста во државата или регионот , кога хаосот претставува закана за меѓународната стабилност;
- Насилно раздвојување на завојуваните страни како крајно средство, кога се исцрпени сите начини за спасување на мирот и безбедноста;
- Гарантирање или забрана на движење на завојуваните страни воздушно или преку посебни зони на копно или море, за да се спречат борбените дејства или снабдување со воена опрема;
- Насилно спороведување на санкции кои сами по себе не содржат употреба на сила (ембарго за увоз на оружје, економска блокада, прекин на комуникации) за да се ослободи воената сила на санкционираната држава или да се натера на одредено однесување;
- Формирање и контрола на заштитени или безбедносни зони , вообичаено заради заштита на малцинствата или бегалците кои се предмет на непријателски акти од некоја завојувана страна;
- Заштита на хуманитарната помош за да се заштитат оние кои ја реализираат таа помош и за да се распредели помошта на оние на кои им е наменета;

### 3.11.5 Употреба на воена сила (use of military force)

Употребата на воената сила (use of military force) ги претставува воените принудни мерки согласно член 42 од Главата 6 од Повелбата на ОН. Овие мерки се применуваат во случај на закана, прекин на примирјето или во ситуација на дејствување на штета на трупите на ОН со крајна цел одржување на примирјето или прекилот на огнот. Тоа се ситуации кога се загрозува меѓународниот мир и безбедност, а при тоа претходните мирољубиви средства и ангажмани не вродуваат со плод .

Советот за безбедност користејќи го своето право , повикувајќи се на Главата 7 од

347 Green L. C, *The Contemporary law of armed conflict*, Manchester, 1996, p. 319

348 Vasilevski V, 2003, “E drejta nderkombetare ne konfliktet e armatosura”, “2 Avgust” Shtip faqe. 412



Повелбата може да превземе воена акција и тоа без согласност на државите во спор. Советот за безбедност во своето работење досега многу ретко донесувал вакви мерки. Во ова прилика можеме да ги спомнеме, одобрувањето на акцијата против Ирак поради инвазијата на Кувајт, како и интервенцијата за обезбедување испорака на хуманитарна помош на населението на Сомалија (United Task Force – UNITAF). И во двата случаја Советот ги овласти државите - членки во негово име да ги спроведат овие мерки. И бомбардирањето на позициите на Босанските Срби од страната на НАТО во средината на 1995 година, беше под мандат на Советот со цел завојуваните страни да ги седнат на преговарачка маса.

За ефикасно функционирање на системот за колективна безбедност на ОН од суштинска важност е правниот основ предвиден во Глава 7 од Повелбата на ОН, за ситуации кога нема можност за мирно решавање на проблемите треба да се применат принудни мерки за чување и наметнување на меѓународниот мир против, „заканата за мирот или акт на агресија“. Генералниот секретар на ОН во Агендата за мир без двоумење соопшти дека дотогаш Советот за безбедност нема превземено присилни мерки – воена акција на вооружени сили врз основа на член 42 од Повелбата.<sup>349</sup> Тој нагласи дека можноста за превземање на една таква акција е од „суштински карактер за кредибилитетот на ОН како гарант на меѓународната безбедност“.

### 3.11.6 Консолидирање на мирот (post conflict peace bulding)

Консолидацијата на мирот или пост конфликтното градење на мирот (post conflict peace bulding) се состои од активности кои се превземаат во пост конфликтниот период, првенствено дипломатски, за да се поврати јавниот ред и мир, да се обнови функционирањето на сите цивилни институции и да се избегне повторно појавата на судирот.<sup>350</sup> Ова може да се разбере како „средување“ на конфликтното подрачје, по завршување на конфликтот и секако превземање на мерки за спречување на повторна појава на истиот. Тоа може да биде акција за да се идентификуваат и да се поддржат структурите создадени да го зајакнат и консолидираат мирот.<sup>351</sup>

Механизмите за пост конфликтно градење на мирот исто така треба да се разгледуваат како напор да се конституираат нови животни услови. Мерките за консолидација на мирот опфаќаат: демобилизирање на поранешните војници, нивно разоружување и повторна интеграција во цивилното општество, организирање на репатриација на бегалците, раселените и протераните лица, како и изградба на законодавниот систем во согласност со принципите на правната држава, зајакнување на човековите права и демократските институции, подобрување на социјалните и економските услови, помирувањето, и сл. и сето тоа надгледувано од ОН.

При градење на мирот се вложуваат сите напори за подигање на чувството на сигурност, доверба и мир. За постигнување на таа цел потребна е сеопфатна поддршка во сите сфери во државата. Консолидацијата на мирот треба да го спречи негативното

349 Генералниот секретар на ОН тогаш истакна дека Заливската војна не претставува принудна мерка на ОН: „во ситуацијата меѓу Ирак и Кувајт Советот побрза да ги овласти земјите членки да превземат мерки во нивна полза“.

350 Василевски В, Меѓународно хуманитарно право во вооружените судири, „2 ри Август“ - Штип, 2002, стр. 402

351 Ghali B. B, Bulding Peace abd Development, Annual report on the work of the Organization; Department of Public Information, UN, New York, 1994

влијание кое го носи економската криза и транзицијата, кои можат да придонесат за пораст на политичкото насилство или да бидат причина за враќање на вооруженото насилство. Освен ова важен елемент на кој треба да се обрне внимание е општествена стабилност. Во тој правец активностите поврзани со консолидација на мирот треба да ја спречат социјалната поларизација меѓу две различни групи на едно општество кое исто така може да води кон политичка криза и насилство. Во рамките на овој осврт треба да се нагласи и врска меѓу градењето на мирот (консолидирање) и превентивната дипломатија. Во случај на примена во рамките на превентивната дипломатија таа е во функција на избегнување на конфликтот, додека во рамките на градењето на мирот таа е во функција на јакнење на чувството на безбедност и насочување на страните кон обнова на општеството со мирољубиви средства. Всушност механизмот за градење на мирот подразбира поддршка на трансформацијата на дефицитарните национални структури и јакнење на новите демократски институции.<sup>352</sup>

### 3.11.7 Рано предупредување (early warning)

Во извештајот на Генералниот секретар за превенција на вооружени конфликти од јуни 2001 година се потенцира дека приоритетна задача на неговата функција е да ги насочи ОН од култура на реакција кон култура на превенција. Овој извештај беше повод да се иницираат низа научни дебати и експертски расправи за комплексноста и употребливоста, за досегашните искуства и научените лекции поврзани со превенцијата на конфликтите.

Научните расправи беа детерминирани и од новите видови ризици и закани кои го изменија безбедносното опкружување на државите и поединците како и од тоа што ослободувањето од биполарните конфронтирачки релации овозможи реактивирање на институциите со капацитет на превенција (ООН и ОБСЕ), како и извесна институционална и политичка креативност во нивното функционирање.

Анализата на било која ситуација се подобрува значително доколку ги знаеме локалните состојби и доколку имаме редовни контакти со главните актери. Покрај партнерите на регионално и под регионално ниво, ОН почнаа да работат со граѓанското општество, со парламентите и со корпоративниот сектор, со влијателни академици, институции вклучувајќи го и НВО секторот. Без разлика колку е точен системот за рано предупредување вистинскиот тест е „дали тој доведува до рана акција“. Разликата помеѓу успешна и неуспешна ангажирање може често пати да се измери во изминатиот временски период помеѓу првите знаци на предупредување за проблемот и првите чекори кои се превземени за негово решавање. Овој период помеѓу моментот на предупредување и превземање на акција е предизвикот со кои најчесто се справува меѓународната заедница. Меѓутоа дури иако превземените акции се мали, на пример: одредена писмена изјава на Советот за безбедност, или пак разместување на мисија за утврдување на фактичка состојба, ова може да има позначителен ефект на пресметките на клучните актери отколку да се превземе бавна активност.

352 Во таа смисла во Агендата за мир се нагласува дека „социјалниот мир е исто толку важен колку што е стратегискиот и политичкиот мир“.

### 3.11.8 Помагање на развојот (development funding)

Помагање на развојот претставува еден од најновите инструменти за превенција кој од 2005 година е втемелен како инструмент на превентивната дипломатија на ОН. Во извештајот на Генералниот секретар на ОН под наслов „Побезбеден свет наша заедничка одговорност“ развојната помош од сферата на чиста економија се претвори во инструмент за спречување на избувнување на конфликтите и кризите.<sup>353</sup> Во ова смисла развојната помош е ставена во структуралните, долгорочни механизми на превенција, кои ОН ги поместуваат далеку пред сите случувања кои би можеле да имаат потенцијал за криза. Тие во суштина треба да им претходат на сите други превентивни активности, а особено на тие од политичка природа. Оправданоста за ваквата постапка се бара во неопходноста од доделување на развојна помош на сиромашните и неразвиени држави, која ќе доведе до намалување на условите кои може да доведат до предизвикување на внатрешни конфликти и кризи. Благовремената финансиска помош на економиите на неразвиените и кривки држави, треба да го спречат понатамошниот пад на стандардот и економската регресија.<sup>354</sup> Инвестирањето во развојот на државите кои се изложени на висок социјален ризик треба да биде поставено на првата линија во превенцијата на кризи затоа што таквата помош влијае директно врз намалувањето на сиромаштијата, подигање на биолошката безбедност, сузбивање на организираниот криминал, зајакнување на владеењето на правото, почитување на човековите права и сл.

### 3.11.9 Дипломатска превенција (diplomatic prevency)

Дипломатската превенција претставува постапка на користење на дипломатските средства во правец на спречување на настанување на конфликти помеѓу две или повеќе страни, да се спречи понатамошната ескалација на веќе постојниот конфликт и, доколку повторно дојде до отворен конфликт истиот да се ограничи. Оваа постапка во себе вклучува: (1) Мерки за изградба на доверба, како што се размена на воени мисии, соработка за подобрување на протоколот на информации, надгледување на договорот за разоружување, граѓанска дипломатија, јавна дипломатија на државите и т.н.; (2) развој на систем за рано предупредување, пред се – собирање на факти преку истражните комисии, упатување на мисии на добра волја, упатување на пратеници и сл. Горе наведените активности кои се дел на дипломатската превенција, се предмет на обработка во одредени делови на овој труд.

## 3.12 Поим на мировни операции на ОН

Прв пат некој облик на мировно ангажирање на ОН на кризно подрачје е воспоставен 1948 година, во форма на Комисија за надгледување на примирјето, која Советот за безбедност ја упати во Палестина со скратен наслов УНЦТО.<sup>355</sup> Две години подоцна на границата помеѓу двете Кореи, спроведена е првата мировна операција на ОН на тој начин што воените сили на група земји членки на ОН ги раздвојувале страните

353 “A more secure World: our shared responsibility”, Report of the Generaly Secretar’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change, UN 2004 (<http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>)

354 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 181

355 S/RES/48/1948

во конфликт. Нивното распоредување Советот за безбедност го одобри со посебна резолуција при тоа командата се доделува на САД.<sup>356</sup> За развој на феноменот на мировни операции, влијание имале неколку важни фактори меѓу кои поедини автори ги наведуваат следните: „ (1) Развојот на системот за колективна безбедност ; (2) развојот на демократската свест и човековите права; (3) интересите на големите сили; (4) доктрини и стратегии на развиените држави; (5) развој на воената мисла и можностите на армиите на развиените држави; (6) неопходноста од мултинационален и мултифункционален приод кон решавањето на конфликтите“.<sup>357</sup>

Поимот „мировна операција“ не е дефиниран во Повелбата на ОН, а конститутивна основа не наоѓа ни во други документи кој би го претставиле како нов инструмент на делување на ОН во кризни ситуации. Меѓутоа долгогодишната пракса остава можност да се заклучи дека мировните операции претставуваат широк вид на комбинирани дипломатско – политички , воено-полициски или цивилно –хуманитарни активности.<sup>358</sup> Денес мисиите на ОН во основа се делат на два вида: (1) традиционални или класични; (2) нови или мултифункционални;

### 3.12.1 Традиционални мировни операции

Традиционалните мисии генерално се дефинираат како „операции за ангажирање на воениот персонал, без мандат да користи мерки за принуда, превземени од страна на ОН да помогнат во воспоставувањето на мирот и безбедноста во конфликтните подрачја“.<sup>359</sup>

Мировните мисии се изнудено решение, од ад хок карактер, кои ја надминале својата првобитна намена. Основот за нивното воспоставување „произлегува од едно поеластично толкување на Повелбата на ОН, според кое традиционалните мисии се „суи генерис“ творба во системот на ОН, креирани да ја надоместат празнината која постоела во разработката на идејата за колективна безбедност содржана во Повелбата на ОН“.<sup>360</sup> Кофи Анан во Агендата за мир под мировни операции подразбира „употреба на мултинационални воени служби, вооружени или не, под меѓународна команда и со согласност на страните во конфликт“. Традиционалните мисии вообичаено се делат во две основни групи : (1) *воено – набљудувачки мисии*, кои претставуваат рудиментарен облик на мисија, составена од воени лица во улога на набљудувачи, кои не се вооружени или поседуваат само лесно оружје се (2) *мисиите за чување на мирот* , кои се составени од „трупи од меѓународен карактер кои испратени во кризните подрачја делуваат со овластување на Советот за безбедност, и со согласност на конфронтаните страни, и преку својата непристрасна улога придонесуваат за воспоставување на мирот“.<sup>361</sup> Сличноста на овие мисии со набљудувачките мисии е во тоа што и тие најчесто се распоредуваат по завршување на конфликтот, а разликата е во тоа што се далеку побројни затоа што освен воената често ја вклучуваат и цивилната компонента.

Придонесот на традиционалните мировни мисии кон превентивната улога на ОН пред

356 S/RES/84/1950

357 Milutinovic Sasa, "Pojam i klasifikacija mirovnh operacija UN", Vojno delo, Beograd, broj 1/07, str. 151

358 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 181

359 A Guide to Peace Support Operations, John Mackinlay, Institute for International Studies, Providence, USA, 1996

360 Milutinovic Sasa, op, cit, str.153

361 Milisavljevic Bojan, op, cit,

се се состои во развивањето на автентични инструменти за ангажирање на терен кои не се предвидени во Повелбата на ОН, а биле единствено можен инструмент за ангажирање на ОН на терен во услови на блоковска конфронтација. Нивното дополнително значење се состои во трасирањето на патот за воспоставување на праксата која подоцна ќе биде образец за изведување операции по престанокот на студената војна.

Нивна слаба страна е пред се отсуството на активен однос кон корените на конфликтот како резултат на надворешните ограничувања наметнати од актерите на светската политика, што ја пасивизира нивната улога.

### 3.12.2 Нови мировни операции

Карактеристика на современата генерација на мировни операции на ОН е долгорочниот, масовен и робусен карактер. Освен превенцијата, содржина на нивното делување се и мерките за репресија, кои во еден дел беа поврзани со надлежностите од Глава 6, а дел за надлежностите од Глава 7 од Повелбата на ОН. Во принцип тие се составени од цивилен, задолжен за политичките, хуманитарните, социјално економските и воен задолжен за полицискиот и безбедносните аспекти. Специфичноста на новите мировни мисии се состои во нивниот ангажман за чување на мирот во рамките на поедини држави, а не меѓу две или повеќе држави. Главни учесници на вооружените конфликти во кои овие мисии се ангажираат од една страна, се владините сили а од друга страна разни бунтовнички или сецесионистички групи, со политички етнички, верски и други мотиви. И покрај оваа различност, главна карактеристика на новите мисии е иста како и кај традиционалните како што се: користење на оружје исклучиво во самодобрана, потребна согласност на страните во конфликт, непристрасност во извршување на задачите и др.

Новите мировни мисии најчесто се делат на две основни групи:<sup>362</sup> (1) мисии за градење на мирот со основна задача создавање претпоставки за мирнодопски живот, кои подразбираат обновување на општествените институции, реконструкција на инфраструктурата, поттикнување на економските активности и др. и (2) мисии за привремена управа над одредени територии, кои се однапред дефинирани, краткотрајни. Станува збор за мисии на ОН, со мандати од привремен карактер строго во рамките на меѓународното право. Заклучувајќи го овој дел од трудот може да се констатира дека мисиите на ОН во голема мерка ја извршувале превентивната функција, во зависност од задачите кои ги добивале.

Нивното рапоредување пред избивањето на конфликтот придонесувало да не се дојде до конфликт, а доколку биле распоредувани во услови на примирје или по потпишување на Договорот за мир, придонесувале спорот да се пацифицира и „замрзне“. Кога се разместувале кога мирот веќе бил воспоставен, мисиите исклучиво биле во функција на регенерирање на стопанството и реконструкцијата на институциите на системот. Согласно Извештајот на Генералниот секретар поднесен во септември 2009 година, ОН во тој моментот управувале со 17 мировни операции на пет континенти. Во нив биле ангажирани повеќе од 117 000 лица од воен, полициски и цивилен профил. Трошоците за овие операции во 2009 година го достигнале годишниот износ од 7,8

362 Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 214

милијарди долари.<sup>363</sup>

### 3.13 Превентивните интервенции и нивните општи карактеристики

Во историјата на меѓународните односи странските интервенции се дел од нејзината содржина, затоа што речиси сите големи сили во одредени периоди од историјата прибегнувале кон оружјето ако било потребно со сигурност да се оствари или заштити сопствениот интерес.

За разлика од поранешните воени интервенции, кои имале обележја на класична војна, новите вооружени интервенции во најголем дел се означуваат и прикажуваат како превентивни, тесно насочени и со ограничено дејство. Во таа смисла може и да се каже дека по завршувањето на Студената војна, се појавија нов тип на воени интервенции, кои се прогласуваат за превентивни, каде што употребата на сила се објаснува со морални или цивилизациски причини, а не со загрозување на сопствената безбедност. Од тука можеби се извлекува констатацијата дека најголем број на современи превентивни интервенции имаат недостаток на легалитет и зголемен опортунитет што е резултат на немање на упориште во меѓународното право. Ваквиот недостаток го надоместуваат со заштита на општиот интерес на меѓународната заедница и универзалните демократски вредности, а согласно бројот на изведените превентивни интервенции се заклучува дека станува збор за *ново обичајно право* во меѓународните односи.

Сето ова одредени автори ги наведува кон констатацијата дека синтагмата **превентивна интервенција** е прилично контрадикторна и дискутабилна затоа што меѓу превенцијата на конфликтите и примената на силата не постои природна врска. Главен инструмент на превенцијата е дипломатијата наспроти главниот инструмент на интервенцијата, оружјето. Понатаму се вели дека смислата на превентивната дипломатија е во решавањето на спорите по политички и правен пат додека интервенцијата претставува доказ за неуспехот на превентивната дипломатија. Надворешното воено ангажирање може да има превентивен карактер само во два случаја<sup>364</sup>: (1) Ако неутралните меѓународни сили се распоредени пред избивање на конфликтот меѓу две страни и (2) Ако меѓународните сили се распоредени по потпишувањето на примирјето од страните во конфликт. Се разбира сето тоа по претпоставка дека е добиена согласност од страните во спор и одобрение од Советот за безбедност.

### 3.14 Критериуми за класификација и основни типови на превентивни интервенции

Постојат различни критериуми за категоризација на интервенциите кои претендираат да им се признае превентивниот карактер. Согласно критериумот на *легалитет* едните интервенции имаат упориште во меѓународното право, а другите интервенции тоа го немаат. Некои интервенции почиваат на договори во согласност со меѓународните конвенции, ставовите на меѓународниот суд на правдата и се

363 Report of the Secretary General on the work of the Organization, General Assembly Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No.1(a/64/1/) p. 8

364 Dusan N.Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri i politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010 str. 276

авторизирани од Советот за безбедност, додека другите интервенции почиваат на моралните образложенија и тесните национални интереси што значи им недостасува нормативна основа или авторизација од страна на Советот. Следна поделба може да биде согласно *бројот на учесниците* како а) колективни, кои се потпираат на системот за колективна безбедност, б) групни, кои понекогаш се авторизирани од Советот за безбедност но неретко и без негова авторизација, в) поединечни акции, кои во исклучителни ситуации имаат одобрување од Советот, а најчесто се превземаат без негово одобрување. Ако се има во предвид нивната *прокламирана цел* тие можат да бидат насочени кон:<sup>365</sup> (1) Разграничување на потенцијалните противници; (2) Раздвојување на непријателските страни кои постигнале примирје; (3) Дотур на хуманитарна помош на цивилното население; (4) Обновување на демократската власт на институциите; (5) Заштита и промоција на човековите права; (6) Спречување на етничко чистење; (7) Запирањето на геноцид; (8) Спасување на сопствените граѓани во туѓа држава и т.н.

Четвртата поделба може да се направи согласно *вистинската цел* на интервенцијата. Превентивните операции кои се превземаат со согласност на Советот по правило имале конзистентна цел, за разлика од едностраните превентивни интервенции превземени без согласност на Советот кои во главно се превземале поради остварување на стратешки интереси во одреден регион. Без претензии на ова место да се разработат сите евентуални модели на превентивни интервенции во современите меѓународни односи во продолжение ќе ја опишеме хуманитарната интервенција.

### 3.14.1 Хуманитарни интервенции

Воената интервенција во хуманитарни цели не е непозната и во периодот пред појавата на Повелбата на ОН. Првите легални интервенции кои може да се наречат хуманитарни имале правна основа во договорите кои европските сили кон крајот на XVIII век ги склучиле со ослабената Отоманска империја. По пат на тие договори, тие се стекнале со привилегија да можат да ги заштитат своите сонародници таму каде што биле загрозувани. На пример, таков договор Русија 1787 година потпишала со Турција. Но, најчести цитирани примери на хуманитарна поддршка се интервенцијата на Велика Британија, Франција и Русија поради давање на помош на грчките востаници 1827 година, и интервенцијата на Франција во Сирија во периодот 1860 – 1861 година поради заштита на христијанското население.<sup>366</sup>

Повелбата на ОН никаде не зборува за хуманитарните интервенции туку само за почитување на човековите права. Затоа и Советот за безбедност не одобрил ниту една интервенција со исклучиво хуманитарен карактер. Преседан кон ова е направен 1991 година, по повод инвазијата на Ирак направена над Кувајт. По тој повод Советот за безбедност ја овласти коалицијата на државите на чело со САД да ги превземат сите мерки на Ирачка територија, како би обезбедиле доставување на хуманитарна помош на граѓаните на Кувајт, повикувајќи се на Глава 7 од Повелбата на ОН.<sup>367</sup> Тој случај се смета за историски преседан за еден нов вид на интервенција наречен *хуманитарна интервенција*, а многу често и *вооружен хуманизам*.<sup>368</sup> Во следните години повеќе не

365 Исто,

366 Chesterman, Simon, "Just war or Peace? Humanitarian Intervention and International Law", 28/2001

367 S/RES/688/1991

368 Avramov Smilja, Kreca Milenko, op, cit, str. 642

е одобрена ниедна интервенција од страна на Советот како исклучително хуманитарна. Во време на граѓанската војна во СФРЈ 1993 година, мисијата на УНПРОФОР во Босна и Херцеговина со посебна резолуција беше овластена да обезбеди доставување хуманитарна помош на Босанските муслимани во „зоните на безбедноста“,<sup>369</sup> што значи дека во прашање беше дополнително одобрение на мисијата на ОН да спроведе хуманитарна интервенција.

Слична комбинација беше основа за воспоставување две сукцесивни мисии на ОН во Сомалија.<sup>370</sup> На доктринарен план веќе се појавија дефиниции кои треба да ја докажат основаноста, легитимитетот и воведувањето на праксата на превентивните интервенции, при што бројот на интервенциите се зема како доказ за настанување на новото меѓународно обичајно право.

Па така превентивната интервенција се дефинира како „насилна акција во друга држава која вклучува употреба на вооружена сила без согласност на нејзината влада, со или без одобрение на Советот за безбедност во функција на спречување или запирање на тешки и масовни повреди на човековите права или меѓународното хуманитарно право“.<sup>371</sup> Научниците сметаат дека цитираната дефиниција е многу широка, и при тоа излегува надвор од рамките на Повелбата на ОН и меѓународното право. Според нив недостасува елементарен правен основ, а во најмала рака одлука или авторизација од Советот или барем согласност на Владата на конкретната држава.

---

369 S/RES/836/1993

370 UNOSOM I 1992 i UNOSOM II 1993

371 F. K. Abeiew, *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention* 1999, p.31. Слична дефиниција е усвоена и на семинарот на НАТО, главен протагонист на хуманитарната интервенција, одржан во Шевининген во ноември 1999 година – v. *CSS Strategic Briefing Papers*, vo/3, Part 1, June 2000. [Http://www.vuw.ac.nz/CSS/DOCS/briefingpapers.Humani.html](http://www.vuw.ac.nz/CSS/DOCS/briefingpapers.Humani.html); (превземен цитатот од книгата на Креча др Миленко, оп, цит, стр. 179



# Глава 4

## Кризен менаџмент

### 4.1 Дефинирање на поимот менаџмент

Со развојот на човековото општество, критериумите со кои се остварувала доминацијата на луѓето едни на други се менувале и еволуирале од физичка сила ,преку догмите и парите до знаењето и воените можности и закани. Со примена на различни критериуми на доминација над луѓето настанале голем број организации: од држави, војска и црква до универзитети, културни и спортски организации. Оттаму е и оценката дека организациите се создавале како резултат на менаџментот. Иако староста на менаџментот е поврзан со староста на човечката цивилизација, во прашање се една голема палета на разни вештини кои својата спецификација ја доживеале пред околу два века. Тоа е времето на индустриската револуција односно транзиција од аграрно во индустриско општество,кога започнува да се развива систематичен и сестран начин за „остварување на своите замисли преку другите“. Менаџментот се насочува во интеграцијата на луѓето ориентирани кон заеднички цели. На тој начин јасно се профилира и целта и се создава инфраструктура за нивна реализација. Оваа интеграција ги опфаќа различните групи поаѓајќи од оние кои се непосредно врзани за организациите и оние кои доаѓаат од екстерното опкружување. Опкружувањето претставува извор на ресурсите,селекциона средина основа на меѓузависноста, рамки на размислувањето, испирација и слично. И во тој однос менаџментот може да се сведе на интеракција со опкружувањето во која менаџерскиот тим се обидува да користи поголем број фактори кои може да ги контролира, а да го намали бројот на факторите на кои ќе мора да се прилагодува. Целите на интересните групи претставуваат основен ориентир за менаџерскиот тим и тие се основа на интеракцијата. Мисијата е основната цел со која се објаснуваат мерките за остварување на визијата за целта на фирмите,односно организациите. Целта е движечка мета за менаџментот и во зависност од степенот на реализацијата на целите на формирањето, секоја организација се наоѓа во фаза на преживување, успех и приоритет. Една од најстарите и веројатно и најдобра дефиниција на менаџментот е дефиницијата на М.П.Фолет (M.P.Follet) :

**„Способност одредена замисла да се оствари преку други“.** Се смета дека оваа дефиниција со малку зборови се пошироко го објаснува менаџментот. Од оваа дефиниција можат да се извлечат неколку поими.

**Прво,** дека менаџментот претставува општествена технологија за ефикасно искористување на ресурсите со кои треба да се придонесе за остварување на целта.

**Второ,** менаџментот е активатор на сите компоненти што доведува до мобилизација на ресурсите кои ги претставуваат човечкиот фактор и средствата.

Поголемиот број на дефиниции за менаџментот ја истакнуваат основната функција која истакнува дека менаџментот придонесува за реализација на целите на организацијата, фирмата или претпријатието. Тоа значи дека ефикасниот менаџмент настојува активностите на организацијата да доведат до конечно остварување на целта. Доколку целите се остваруваат со минимален напор или трошоци,организацијата функционира ефективно. Во насока на ефикасност ,тоа значи да се работи на вистинскиот начин. Во комплексна смисла менаџментот претставува комплексна функција во кој организациониот

систем (фирма, компанија, претпријатие, установа или друг организациски систем) е задолжен за дефинирање и остварување на целите, определување на мерките на мисијата во реализација на мисијата и конечно остварување на целта на постоењето. Ако се обидеме да направиме ретроспектива на науката во XX век (на почетокот на овој век Мери Пракет Фолет (M.P.Follet) ја поставила првата дефиниција за менаџирање, каде вели дека управувањето претставува уметност да се извршат задачите со помош на луѓето) ќе забележиме појава со која се занимава речиси секоја научна дисциплина, а тоа е менаџментот. Без разлика со кој поим го означуваме овој универзален процес, заеднички именител на сите е дека менаџментот ги покрива сите функции од кои зависи успешното функционирање на општеството, но и на цивилизацијата воопшто. Како резултат на многубројните проучувања на менаџментот создадени се и многу школи за менаџментот, меѓу кои најзначајни се: (1) Класичната школа; (2) Школата за процесен менаџмент

Зависно од сфаќањето на авторите и појдовните основи на гледање кон поимот менаџмент како современ универзален процес, се дефинира различно:

- Менаџментот е процес, серија на чекори или на случувања на акциите во процесот на остварување на дефинирата цел;
- Менаџментот има организациска улога, ги поставува обврските, одговорностите и односите;
- Менаџментот е општествен процес на пренесување на одговорноста за корисното планирање и регулирање на операциите, на остварување на дефинираните цели и одговорноста;

Од аспект на одлучувањето, менаџментот се дефинира како континуиран процес на донесување на одлуки, извршување на одлуките и нивна ревизија, врз основа на практичната примена на искуствата и знаењата на менаџерите. Менаџментот е „современ универзален процес, збир на акции водени кон некоја општа цел“. <sup>372</sup> Според Димитровски „менаџментот е „процес низ кој членовите на организацијата со помош на функциите и расположливите ресурси се движат кон целта“. <sup>373</sup> Сите овие дефиниции на менаџментот укажуваат меѓу другото и на функциите кои го чинат менаџментот. Тоа е процес на планирање, организирање, раководење и контролирање, а некои вклучуваат и други функции како што е мотивирање на човекот.

Од аспект на стратешки цели менаџментот се дефинира како начин за определување на долгорочната приспособливост кон опкружувањето. Тој се дефинира како „процес на идентификација, избирање и извршување на најпрофитабилен начин на поставените цели, остварување на долгорочна компатибилност меѓу внатрешните искуства и ресурси и конкуретското, економското и општественото опкружување“. <sup>374</sup> Поголем број на автори ги поистоветуваат термините управување и менаџмент наспроти нив Адизес (Adizes) го користи терминот менаџмент за да го опише целиот процес кој го поврзува во една целина: (1) ефикасност; (2) структура; (3) промена; (4) човечки ресурси.

Според него терминот управување е дел од менаџерскиот процес кој се состои од извршување и организација. Додека општите теоретичари како што се Друкер (Druck-

372 Шуклев Б, Менаџмент, Економски факултет, Скопје 1993 стр. 3-5

373 Димитровски Р, Организација и менаџмент книга 1, Факултет на општествени науки Скопје 2004

374 Шуклев Б, Менаџмент Економски факултет 1993 стр. 5

er), Њуман (Newman) и Контц (Contc) зборуваат за менаџер кој треба да ги планира и организира активностите на менаџерскиот процес, Адизес (Adizes) зборува за реализирање на овие активности на менаџерскиот тим.

Врз основа на претходното, менаџментот претставува збир на систематизирани знаења засновани на општите принципи кои се верификуваат во деловната практика од страна на менаџерскиот тим или збирот на знаења за менаџирање кои ги практикува менаџерскиот тим.

#### 4.1.1 Цели и улогата на менаџментот

Менаџментот разбран како процес, применлив во сите средини, со свои функции и активности овозможува секоја активност да се испланира, да се организира, координира, да се мотивираат извршителите и да се превземат корективни мерки ако дојде до евентуално отстапување во извршување на активностите. Целта е да се постигне поголем успех, резултат или подобро да се функционира, и оттука планирањето како активност, односно улогите на менаџментот по правило се димензионираат кон *стратешко* и *оперативно* планирање при тоа имајќи го во предвид фактот дека временската димензија на планирањето зависи од активностите што треба да се превземаат. Од горе изнесеното може да резимираме дека „организирањето значи менаџментот да изгради организациска структура со која треба да се реализираат плановите на секое ниво“. Или пак целите и улогата на менаџментот е да ја води работата додека менаџерите треба да планираат, одлучуваат, контролираат, организираат координираат и мотивираат.

#### 4.1.2 Функции и нивоа на менаџментот

Едно од прашањата коешто постојано е дискутирано како во научните кругови така и во практиката е секако определувањето на функциите на менаџментот. Со оглед на универзалноста на функциите, нивната многубројност и сеопфатност на секторите каде што се практикува менаџментот, до денес не постои прецизно утврден број функции на менаџментот. Од тука извршувањето на менаџерските должности и одговорности се признаваат како функции на менаџментот без кои менаџментот не би можел да се замисли.<sup>375</sup> Истите се состојат од: планирање, организирање, координирање, мотивирање и контрола. Сите овие пет функции на менаџментот се извршуваат од страна на сите менаџери, на сите нивоа на менаџмент, но не со еднаква тежина.<sup>376</sup> Заради ефикасно извршување на задачите се наметнува потребата од поставување хиерархија во вршењето на работите. Во теоријата се издиференцирале три нивоа во делот на организациската структура и тоа:

**Врвен менаџмент** – кој е задолжен за формирање и конципирање на оперативни политики и соодветни процедури пред се насочени кон поставување на долгорочни резултати преку реализирање долгорочни активности;

**Среден менаџмент** – кој има одговорност да се осигура дека организациските политики се спроведени во целост.<sup>377</sup> До израз најмногу доаѓа човековата способност, потоа техничката и на крај концепциската. Многу често предлозите кои средните

375 Гоцевски Т, „Образовен менаџмент“ Македонска ризница, Куманово, 2003, стр. 30

376 Георгиева Л, „Менаџирање на ризици“, Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр. 149

377 Stoner J. A. F, Freeman R. A, Managament, 4th ed., Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1989

менаџери им ги изнесуваат на врвните менаџери може драматично да го зголемат организациското извршување;<sup>378</sup>

**Менаџмент на пониско ниво** – се грижи за конкретните извршувања на политиките и остварување на поставените цели на организациските единици преку процедури поставени од средниот и од врвниот менаџмент. Тие имаат управувачка моќ врз оперативните работи. До израз доаѓа потребата од техничка способност, човечката и на крај концепциската способност.

#### 4.1.3 Видови менаџмент

Постојат повеќе појдовни основи во објаснувањето за тоа како треба да работат менаџерите, при тоа анализите покажуваат дека сите пристапи укажуваат на јасна видливост на фактите кои налагаат креирање и создавање на поголеми ефекти во било кој дел на организацијата или во организацијата во целина. Токму заради тоа економската теорија ја прави дистингцијата помеѓу:

- Системски менаџмент – кој претставува нова синтеза на менаџерското размислување кое директно влијае во унапредувањето на теоријата и практиката и во исто време значајно да придонесе во решавањето на комплексните општетсвени проблеми;
- Ситуациски менаџмент – се однесува на односите меѓу важните варијабели на опкружувањето и адекватен менаџмент концепт и техники кои водат кон ефикасно остварување на целите. Основна примеса на овој вид менаџмент е дека клучна способност на менаџерот е да господари со ситуацијата;
- Стратегиски менаџмент – претставува проактивен процес на остварување долгорочна компатибилност на субјектот во зададениот контекст. Стратегискиот менаџмент е процес на долгорочно остварување на пет основни задачи:<sup>379</sup> (1) развивање стратегиска визија и задачи; (2) поставување цели; (3) формулирање стратегија; (4) извршување на стратегијата; (5) оценување и контрола на стратегијата;

## 4.2 Конфликтен и кризен менаџмент

Кога зборуваме за конфликтниот менаџмент подразбираме активности со кои се спречува проширувањето на насилството, односно намалување на насилството употребено од страните во конфликтот. Менаџирањето на конфликтот овозможува страните инволвирани во истиот да се доведат во комуникација што ќе води кон решавање на спорот и прекинување на насилството. Конфликтниот менаџмент придонесува за спречување состојба на висока напнатост и конфронтација меѓу конфликтните страни пред конфликтот да прерасне во криза. Потенцијални причини кои можат да предизвикаат зголемување на интензитетот на конфликтот може да бидат:

- Вмешување на соседните држави во вооружените конфликти – што е чест случај во етно политичките конфликти и граѓански војни;
- Вклучување на недржавни актери - поддршка од дијаспората;

<sup>378</sup> Џонс Г. Р, Џорџ. Џ, Современ Менаџмент, (превод), Глобал комуникации, Скопје, 2008 стр. 19

<sup>379</sup> Георгиева Л, „Менаџирање на ризици“, Филозофски факултет, Скопје, 2006 стр. 149

- Бегалците како резултат на конфликтот – соседните земји можат да интервенираат за да спречат масовни бегалски приливи во нивните земји или интервенција од други држави, ако бегалците се од иста национална или етничка припадност.<sup>380</sup>

Но за потребите на понатамошното објаснување на конфликтниот менаџмент добро е да се имаат во предвид резултатите од многубројните анализи кои укажуваат на тоа дека вооружените конфликти се поддржуваат не толку поради обесправеноста или етнички поделби туку поради „економски причини“.<sup>381</sup> Според Давид Робертсон (David Robertson), кризен менаџмент е „добра дипломатија со која се настојува да се реши нестабилната состојба со одбегнување на тензии“.<sup>382</sup> Во American Heritage Dictionary, кризниот менаџмент се дефинира како „специјални мерки превземени по притисок за решавање на проблеми предизвикани од криза“.<sup>383</sup> Кризниот менаџмент, Вебстер (Webster) го дефинира како, “вештина на отстранување на поголемиот дел од ризикот и несигурноста што дозволува да се постигне контрола врз сопствената судбина“. Овој автор смета дека кризниот менаџмент во неговата најосновна форма подразбира „да се биде подготвен“<sup>384</sup>, понатаму повторно според истиот автор кризниот менаџмент се дефинира и како „мерка која го отстранува ризикот и несигурноста од дадената ситуација и со тоа дозволува да се има поголема контрола врз сопствената судбина“.<sup>385</sup>

Постојат различни дефиниции за кризен менаџмент за потребите на овој труд ќе ја користиме уште дефиницијата според која кризниот менаџмент претставува „користење на соодветни средства заради справување со некоја опасна и непредвидена ситуација што се развива или се развила во одредена средина, по пат на итно изолирање, спречување на ширењето на таа ситуација и нејзино целосно разрешување“.<sup>386</sup> Кризата како состојба се развива во фази, низ кои се спроведуваат активности на кризниот менаџмент<sup>387</sup> кои можат да се превземат во фазата на ескалацијата и деескалацијата на кризата како што се: мониторинг, детекција, содржина, раздвојување, градење на мирот.

		ФАЗИ НА КРИЗАТА					
		ЕСКАЛАЦИЈА				ДЕЕСКАЛАЦИЈА	
АКТИВНОСТИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ	Мониторинг	●	●	●	●	●	●
	Детекција	●	●				
	Содржина		●	●	●	●	
	Раздвојување				●	●	●
	Градење на мирот					●	●

Активности на кризниот менаџмент<sup>388</sup>

380 Георгиева Л, Менаџирање со ризици, Југореклам 2006 стр. 106

381 Никола Н, Светски заговор Гурѓа, Скопје, 1995

382 Robertson D, Dictionary of Modern Defence and Strategy London 1987

383 American Heritage Dictionary, New York, 1990, p.486

384 Webster A, Crisis Management, All Rights Reserved, Lincoln, USA, 2002, p. 20

385 Исто,

386 Дончев А, Кризен менаџмент Графос Куманово, Скопје, 2007, стр. 12

387 Partnership for peace, Generic Crisis Management Handbook Edition, 1999

388 Дончев А, Кризен Менаџмент Графос Куманово, 2007, стр. 124-125

Со примената на кризниот менаџмент се врши интензивирање на средствата и методите потребни за совладување на кризата преку воведување на радикални мерки за пресврт на ситуацијата. Активностите за спречување на кризата се опфаќаат со терминот *превентивни* или *анципитативен кризен менаџмент* додека пак превземените активностите по појавата на кризата со цел нејзино разрешување се дел од реактивниот кризен менаџмент. Кризниот менаџмент претставува нов приод кон безбедноста и спречување на конфликтите. Во поново време кризниот менаџмент се дефинира како *добра дипломатија со која се настојува да се реши нестабилната состојба*.

Во ова смисла кризниот менаџмент има свое место во рамките на мировниот менаџмент и вообичаено следи по пропуштените можности од навремена превенција заради што кризата прераснува во насилство. Треба да се каже дека кризниот менаџмент може да дејствува и во рамките на менаџирање на конфликтот кога тој ќе ескалира во криза. Тогаш кризниот менаџмент може да ја превенира или заврши кризата, а потоа повторно да се активираат и следат техниките на конфликтниот менаџмент. Значи кризниот менаџмент треба да ја елиминира или успешно да го превенира прераснувањето на кризата во отворено вооружено насилство/војна.

На крај да заклучиме дека кризен менаџмент претставува нов приод кон безбедноста и спречувањето на конфликтите, или поинаку речено, се смета дека тој е дериват на релациите од периодот на студената војна. Како таков кризниот менаџмент е прифатен и имплементиран и од страна на НАТО. Во поткрепа на горе наведеното, а имајќи ја предвид целосно различната природа на ризиците со кои денес се соочуваме, кризниот менаџмент во најголем број на држави се заснова врз принципите усвоени од колективните системи за одбрана и безбедност. Принципитите во основа се фокусирани кон создавање претпоставки со кои треба да се обезбеди кризите со влијание на безбедноста на макро и микро ниво да се решаваат и спречуваат по мирен пат. Оттука и констатцијата дека кризниот менаџмент е елемент на националната безбедност на државите и истиот во ова смисла се манифестира преку повеќе компоненти: планирање и превентивни активности, прогнози за развојот на кризата, рано предупредување, анализа на кризата, дефинирање на алтернативите за реакција и т.н.

#### **4.2.1 Планирање на кризниот менаџмент**

Менаџерите во јавниот сектор стануваат се повеќе свесни за тоа дека мораат да се справат со кризите на најбрз можен начин во нивната секојдневна област на делување. Кризниот менаџмент се спроведува низ четири процеси: *планирање, организирање, раководење и контролирање*. Но успешното менаџирање најмногу зависи од доброто планирање. Во одговор на кризите важно е да се има план за подготвеност во вонредна состојба. Тој е појдовна точка на менаџирањето затоа што во него се определуваат целите и начинот на работа за кои треба да се постави соодветна организација. Планот за подготвеност во вонредна состојба првенствено го координира националното планирање за соочување со вонредните состојби со кои се поттикнува единствен стандард за подготвеност во вонредни состојби со цел да се сведе на минимум страдањето на луѓето и губењето на материјалните добра. Од тука процесот на диференцирање и интегрирање на деловите на организацијата заради ефективно искористување на ресурсите и постигнување на целите означува организирање на кризниот менаџмент. Мотивирањето, насочувањето и влијанието врз членовите на организацијата во

извршувањето на задачите се важни чинители за успешно раководење на кризниот менаџмент. За да се утврди успешноста на планираното се користи последната фаза во кризниот менаџмент, контролирањето. Помеѓу другото во реализацијата на процесите на кризниот менаџмент се наметнува потребата од: (1) собирање повеќе факти; (2) избегнување на избрзана акција; (3) заштита на критичната инфраструктура; (4) примена на легислатива; (5) постојана комуникација со медиумите и јавноста.

Горе наведените потреби може да се реализираат со добра организација, раководење и континуирана контрола од страна на менаџерскиот тим. Успешноста на кризниот менаџмент зависи од претходно изработените планови и процедури за постапување во вонредни состојби. Секоја успешна програма за кризниот менаџмент треба да содржи и истражувачка компонента.

#### 4.2.2 Стратегија за кризен менаџмент

Поимот стратегија најчесто се користи кога треба да се изрази определен глобален пристап во практичното решавање на некое отворено прашање. Таа е активен чинител во креирањето и водењето на политиката и ги оживотворува доктринарните ставови. Доктрината и стратегија претставуваат една целина која ја одразува вкупноста на погледите и на напорите на одреден субјект во насока на постигнување на неговите цели.<sup>389</sup> Стратегијата за кризен менаџмент се разработува на *оперативно* и *тактичко* ниво. На *оперативно* ниво се осмислуваат, обединуваат и координираат дејствијата во спроведувањето на стратешката замисла додека *тактиката* овозможува непосредна реализација на осмислените дејствија. Таа треба да е способна да ги апсолвира надворешните и внатрешните аспекти на безбедноста. Стратегијата е основа за дејствување на раководството и ги координира замислите за политичките активности и истовремено го одредува обемот, видот и интезитетот на дејствувањето. Стратегијата за кризен менаџмент ги дефинира рационалните пристапи кои треба да се применат во секоја фаза. Значи предмет на стратегијата за кризниот менаџмент се прашањата од доменот на креирањето, подготовката, и оперативното водење на политиката.

Чинители кои влијаат на стратегијата на кризниот менаџмент се:<sup>390</sup> (1) целта заради која субјектот третира конкретен проблем; (2) амбиентот во кој тој дејствува; (3) стратешка способност на субјектот.

Реализацијата на Стратегијата во најголема мера зависи од вештината на субјектот, знаењето и искуството.

Во зависност од опфатот стратегијата може да биде: **општа** и **посебна**. Општата стратегија ја дефинира највисокото раководство на политичкиот субјект преку која се оживотворуваат доктринарните ставови. Посебните стратегии овозможуваат реализација на општата стратегија. Нивна карактеристика е реализација на сегменти, етапи или аспекти на стратешката цел на политичкиот субјект во сферата на економијата, социјалата, безбедноста и образованието.

Стратегијата како највисоко ниво на осмислување и водење на политиката, обединувајќи ги во себе нејзините теориски и изведбени аспекти, е всушност алка

389 Лазаревски П, Политика и стратегија НИК Лист, Институт за социолошки и политичко правни истражувања, Скопје, 1995, стр. 52

390 Дончев А, Кризен менаџмент, Графос Куманово, Скопје, 2007, стр.12

што ја поврзува политичката теорија и политичката практика.<sup>391</sup> Во справувањето со кризите може да се користат следните стратегии: (1) одбегнување; (2) превенција; (3) менаџирање; (4) решавање односно разрешување на кризите;

Имајќи ги во предвид карактеристиките на овие стратегии кои се манифестираат во определени фази од конфликтот односно кризите потребно е да се потенцира и комплексноста на пристапот при справувањето односно менаџирањето на кризите и тоа од повеќе аспекти: безбедносен, политички, економски, социјален, хуманитарен, социјален, еколошки и метеоролошки. Конфликтите и кризите се интегрален дел на човечката егзистенција. Ако тие станат насилни ќе нанесат штета на општеството на различни начини. Во текот на последната декада на XX и почетокот на XXI век повеќе внимание беше посветено на превенцијата, менаџментот и трансформацијата на насилните конфликти (како доминатни во овој период). Всушност постконфликтното градење на мирот се појави како главна цел на националните влади, меѓународните регионалните и невладините организации. Безбедносната политика е во потрага по менаџмент кој ќе ги спознае ограничи, и елиминира кризите во нивната почетна фаза односно раното разрешување.

### 4.3 Кризниот менаџмент во меѓународната заедница

*„Кризен менаџмент е добра дипломатија со која се настојува да се реши нестабилната состојба“*

*Дејвид Робертсон*

Во последните години меѓународните односи се здобија со нови карактеристики. Од една страна присутни се интеграциски процеси кои се карактеризираат со унапредување на позитивните карактеристики на западните демократии додека од друга страна се уште се присутни кризите и нестабилноста кои се плод на длабоките општествени промени во Централна и Источна Европа. Се намалија опасностите за избувнување на големите вооружени судири но истовремено се зголемија предизвикувачките можности со нови опции и ризици. Новото безбедносно опкружување се опишува како многу подинамично и неизвесно, исполнето со опасности за кои традиционалните безбедносни системи не можат да понудат сеопфатен одговор. Од друга страна не само поширокото безбедносно опкружување туку и непосредното безбедносно соседство станува многу подинамично. Ова е последица на карактеристиката на нетрадиционалните безбедносни ризици и закани да се прелеваат и да ги преминуваат границите на државите како безбедносни објекти. Од горенаведеното произлегува дека меѓународната заедница воопшто, и Европа посебно, се уште се соочува со класични безбедносни закани. Така во рамките на реториката која ги опишува новите безбедносни предизвици, ризици и закани покрај традиционалните (воени) се вклучуваат и закани кои не произлегуваат од употреба на воена сила туку од несигурноста која ја формира т.н. мека безбедност, а произлегува од политичката економската, социјалната или еколошката сфера.

Со распадот на комунистичкиот систем се зголеми и потребата за соодветни реструктурирања на безбедносните системи за поефикасен одговор на новите закани и предизвици. Најдинамичните промени се случуваат по распаѓањето на Варшавскиот

<sup>391</sup> Лазаревски П, Полтика и стратегија, Ник лист, Институт за социолошки и политичко правни истражувања при Универзитетот “Кирил Методиј”, Скопје, 1995, стр. 48



договор и безбедносното реструктурирање на централно европските држави кон зачленување во НАТО, зајакнување на Европскиот одбрамбен и безбедносен идентитет во рамките на НАТО и Европската безбедносна и одбрамбена политика во рамките на ЕУ. Од друга страна по завршувањето на студената војна, а особено по терористичките напади од 11 септември, САД драстично ја ревидираа својата национална безбедносна политика. Зголемените можности за создавање на различни видови кризи ги принудуваат сите институции да воспостават организациска структура која ќе биде способна да гарантира национална безбедност и регионална стабилност, превенирајќи ги заканите конфликтите и кризите и одржувајќи го мирот во предкризниот период. Настаните кои означуваат пресвртна точка во анализите на безбедноста од теориско- концепциски аспект и од аспект на реалното поимање на безбедноста имаат влијание и врз начинот на кој меѓународните организации ги темелат своите претпоставки за успешно менаџирање со ризици, закани и кризи врз развој на системот *кризен менаџмент*. Овој систем се развива во структурите на: Обединетите нации (ООН), Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), Северно–Атланската договорна организација (НАТО), Европска Унија (ЕУ) и Совет на Европа.

### 4.3.1 Кризниот менаџмент на ООН

Гледано од историски аспект обидите за остварување на колективната безбедност и одбрана се јавуваат уште по Првата светска војна, во рамките на Лигата на народите. На крајот од Втората светска војна, ООН со одредбите од Повелбата, ја презема врз себе колективната одговорност за одржувањето на мирот и безбедноста во меѓународната заедница преку обид поуспешно да се контролираат мирот и безбедноста применувајќи еден посеопфатен колективен систем, отколку тоа да им се остави на одделни земји. Основачите на ООН ја гледаат смислата и основната цел на организацијата во создавањето универзален систем на мир и безбедност во рамките на заедницата на суверени држави. „Самата безбедност претставува темелна содржина на Повелбата – *ratio legis* – на овој правен акт“.<sup>392</sup> Повелбата укажува на повеќе димензионалниот карактер на феноменот на безбедноста, така што иако воено политичкиот вид на безбедноста е несомнен таа содржи и силна економска и социјална димензија.<sup>393</sup> Основна цел на организацијата на ООН е зачувување на меѓународниот мир и безбедност кое е предвидено во членот 1 од Повелбата. Во Повелбата се содржани и начелата врз кои треба да се реализираат целите. Тоа се, пред се: (1) начелото за забрана на сила; (2) начелото за мирно решавање на меѓународните спорови; (3) начелото на совесно исполнување на обврските превземени во согласност со Повелбата; (4) начелото за забрана во внатрешните работи на државите.

Во услови кога безбедносните предизвици се глобализираат, улогата на ООН се менува. Таа станува доминантен актер во решавањето на прашањата поврзани со загрозувањето на меѓународниот мир. Оттука таа треба да биде вклучена во рамките на превенцијата на конфликтите, мирното разрешување на спорите, градењето на мирот реконструкцијата, но ќе ја има и задолжителната улога во кризниот менаџмент. Сето тоа покажува дека ООН, преку нагласувањето на својата поинаква улога во заедницата на суверени држави го поместува фокусот на стратегијата на кризниот менаџмент заснован

392 Митревска М, „Кризен менаџмент“, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.118

393 Исто,

врз три елементи : (1) соработка; (2) дијалог; (3) правен и морален авторитет на ОН.

Организациските елементи на ООН преку кои се остварува кризниот менаџмент, односно системот за управување со кризи се прикажани во следната табела.



Во согласност со Повелбата на ОН може да се формираат и помошни органи, доколку се утврди дека истите се потребни. Улогите, поставеноста и надлежностите на горе наведените носители на кризниот менаџмент на ОН детално се разработени во Глава 3 од овој труд.

### 4.3.2 Кризниот менаџмент на ОБСЕ

Организацијата за Европска безбедност и соработка (ОБСЕ) е најголема регионална организација која во основата на функционирањето го вградила принципот на взаемна безбедност (common securities). Формирана е врз основите на конференцијата за Европска безбедност и соработка (КЕБС, 1973) и Хелсиншкиот завршен документ 1975<sup>394</sup> со која се дефинирани стандардите за меѓународно однесување и односите помеѓу државите учеснички, мерките за градење на доверба помеѓу учесничките во политичко-воената област, почитување на човековите права и основните слободи и соработката на економски, културен, технички и научен план. ОБСЕ е примарен инструмент за рано предупредување, спречување на конфликти, справување со кризи и пост-конфликтна рехабилитација, контрола на вооружувањето, превентивна дипломатија, мерки за градење на доверба и безбедност, човекови права, демократизација, набљудување на избори и економска и безбедност на природната средина.

Приодот на ОБСЕ кон безбедноста истовремено е *сеопфатен и кооперативен*. ОБСЕ е воспоставена врз принципот дека сите земји учеснички се одговорни една на друга како и за односите за останатите учеснички кои ги третираат сопствените граѓани. Сите 55 земји уживаат еднаков статус и одлуките се донесуваат по пат на политички но не и правен консензус. ОБСЕ е наследничка на поранешната конференција на безбедност

<sup>394</sup> Досега се одржани 6 самити и тоа: во Хелсинки 1975; во Париз 1990; во Хелсинки 1992; во Будимпешта 1994; во Лисабон 1996; во Истанбул 1999; и се одржани 4 последователни средби и тоа: во Белград 1977/78; во Мадрид 1980/83; во Виена 1986/89; и во Хелсинки 1992

соработка во Европа (КЕБС). По заклучокот дека КЕБС не е веќе само конференција, во 1994 година на Самитот во Будимпешта се усвои Договор да се смени нејзиното име во Организација за безбедност и соработка во Европа, со што на ова тело му се даде нов политички поттик. Хелсиншкиот самит ја опишува ОБСЕ како организација која има „централна улога“ во „негувањето и менаџирањето на промените во регионот“ и како „клучијална во напорите да се спречи агресијата и насилството со потенцирање на главните причини на проблемите и во превенирањето, менаџирањето и решавањето на конфликтите по мирен пат со соодветни средства“.<sup>395</sup> НАТО Алијансата ја идентификува ОБСЕ како организација која игра „есенцијална улога во европската безбедност и стабилност..... во превенција ,менаџментот и решавање на конфликти“.<sup>396</sup>

#### 4.3.2.1 Структурата и институциите преку кои функционира ОБСЕ

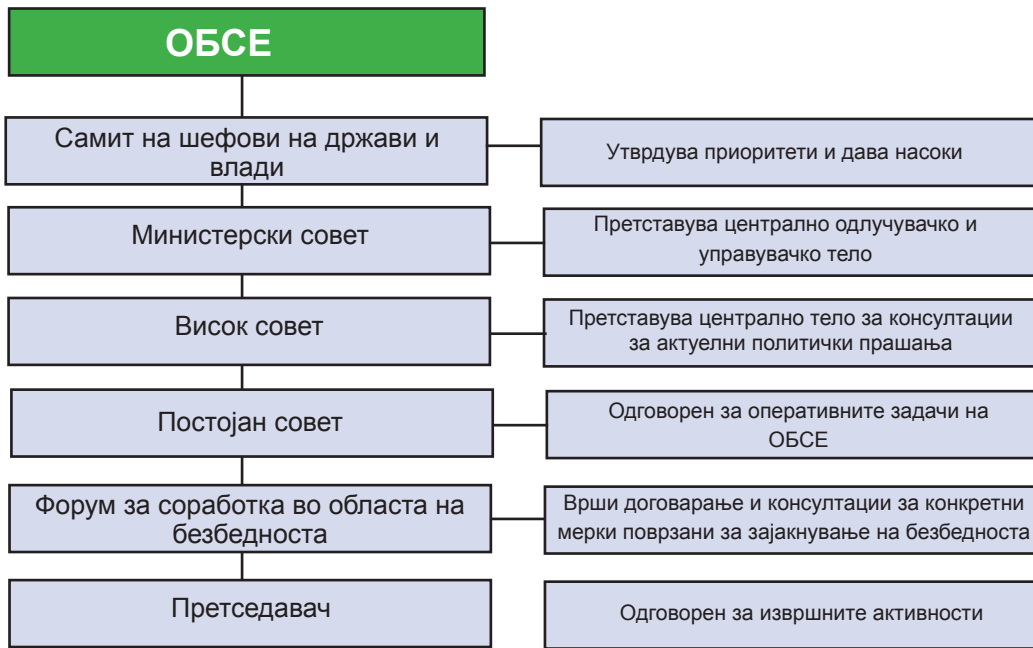
Структурната поставеност на ОБСЕ ја сочинуваат повеќе органи и институции кои се поделени во две групи: (1) Органи за политички решенија; (2) Органи за оперативна дејност;

1. Органи за примање на политички решенија се состојат од следниве институции:

- **Самит на шефови на држави и влади** – претставува состанок на високо ниво на шефови на државите и владите на земјите членки на ОБСЕ.
- **Министерски совет** – го сочинуваат Министерите за надворешни работи на ОБСЕ кој претставува и централен орган за донесување на одлуки. Тие се состануваат еднаш годишно тоа на крајот од годината кога завршува и мандатот на една држава.
- **Висок совет** – претставува средба на Министерите за надворешни работи ,за потребите од решавање на прашањата од областа на економијата и заштитата на животната средина
- **Постојан совет** – одговорен за секојдневни оперативни задачи на ОБСЕ кој донесува одлуки за сите прашања на организацијата. Во него членуваат постојани претставници на државите членки кои се среќаваат неделно. Лоциран е во Виена.
- **Форум за соработка во областа на безбедноста(ФСБ/ФСЦ)**- лоциран е во Виена, врши договарање и консултации за конкретни мерки кои се насочени кон зајакнување на безбедноста и стабилноста во Европа. Главни цели на Форумот се: преговори за контрола на вооружувањето разоружувањето и мерките за градење доверба постојани консултации и интензивна соработка на прашања поврзани со безбедноста и намалување на ризикот од конфликти. Форумот е одговорен и за прашања поврзани со имплементацијата на мерките за градење безбедност и доверба. Форумот го сочинуваат претставници на делегациите во ОБСЕ.

395 Helsinki Summit Declaration paragraph 19 CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change ,10 July 1992

396 Final Communique, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Berlin, 3 June 1996



2. Органите на оперативната дејност ги сочинуваат следниве институции:

- **Претседавач на канцеларијата**, којшто е одговорен за извршните активности .Местото го пополнува Министерот за надворешно работи на државата која последна претседавала со сесијата на Министерскиот Совет. Тоа е тим на т.н. „тројка“ односно претходниот ,сегашниот и идниот претседавач. Тоа е „Тројка“ која го советува претседавачот.
- **Генерален Секретар**, функционира како претставник на претседавачот и претставува главен административен орган на ОБСЕ именуван од Советот за период од три години.
- **Секретаријат** кој се состои од канцеларијата на Генералниот Секретар и обезбедува административна и оперативна поддршка на организацијата. Покрај канцеларијата на Генералниот секретар, Секретаријатот го вклучува и Центарот за превенција на конфликти, канцеларијата на координаторот на економските активности и активностите за заштита на животната средина при ОБСЕ, кадровскиот оддел и одделот за менаџмент и финансии.
- **Канцеларијата на Високиот комесар за национални прашања** е сместена во Хаг и прави проценка на прашањата кои вклучуваат национални малцинства и бара начин за смирување на напнатите состојби во што е можно порана фаза.
- **Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОИДХР)** има улога во набљудување на избори и развивање на национални изборни институции, како и институции за човекови права. Го промовира развојот на НВО граѓанското општество и организира обука за новинари и набљудувачи на човековите права на избори.
- **Парламентарно Собрание** има за цел да го поддржува парламентарното инволвирање на активностите на организацијата. Секретаријатот на Собранието е лоциран во Копенхаген.
- **Суд за смирување и арбитража**, претставува механизам за мирно регулирање

на споровите помеѓу државите членки на ОБСЕ, кои ја потпишале Конвенцијата за мирување и арбитража. Судот се наоѓа во Женева.

- **Канцеларија на претставникот за слобода на медиумите**, има за цел да го набљудува развојот на медиумите и да обезбеди брз одговор во сериозни случаи на несогласност со принципите на ОБСЕ.
- **Мисии на ОБСЕ и останати активности на терен** - ОБСЕ има повеќе мисии и активности на терен во различни земји. Мисиите на ОБСЕ се насочени кон идентификување на конфликтите превенирање и менаџирање со кризите. Тие се корисен елемент за „локална медијација“. Со нивното постојано присуство тие придонесуваат за изградба на преговарачи мостови<sup>397</sup> помеѓу непријателските страни, градат доверба помеѓу заедниците давајќи совети и експертизи во преговорите.

Активностите на ОБСЕ за остварување на целите на взаемната безбедност и соработка се насочени кон реализирање на различни стратегии како: рано предупредување, превенција на конфликти, справување и управување со кризи и пост конфликтна рехабилитација. Тие се опфатени со клучните договори и документи кои воедно го формулираат безбедносниот модел на ОБСЕ.

#### 4.3.2.2 Заканите во рамките на ОБСЕ

Како последица на еволутивното безбедносно опкружување и појавата на новите предизвици на почетокот на дваесет и првиот век, ОБСЕ ги препознава облиците на заканите кон кои треба да ги насочи своите приоритети:

- *Закани кои произлегуваат од меѓународните и внатрешните конфликти* и претставуваат најширока категорија закани за членките и нивните закани;
- *Тероризмот* како закана за вредностите околу кои се обединуваат државите членки на ОБСЕ се препознава како главна закана и за мирот и стабилноста и за државите;
- *Организираните криминали*, според оценките на ОБСЕ ги користи предностите на глобализацијата и технолошкиот напредок. Организираните криминали ги поттикнуваат криумчарењето со мигранти и трговијата со луѓе, нелегалната трговија со опојни дроги, мало и лесно оружје и технологии;
- *Дискриминацијата и нетолеранцијата*, се закана за безбедноста на поединците, но можат да придонесат кон развој на поширок облик на конфликти и насилства;
- *Мобилноста на мигрантското население*, проследена со пропусти во интегрирањето и непочитувањето на правата, може да претставува закана за стабилноста;
- *Економските фактори* како продлабочување на економските и социјални разлики, невладеење на правото, корупцијата, сиромаштијата и невработеноста можат да ја загорзат стабилноста и безбедноста и да создадат подлога за други поголеми закани;
- *Деградацијата на природната средина*, несоодветното користење на природните ресурси, еколошките катастрофи и други проблем од оваа сфера кои се поврзани

397 Berthelsen O, This is the OSCE (Conflicts in OSCE Area) Peace Research Institute Oslo, 1995

со намалување на можноста од постојан економски и социјален развој, можат да претставуваат закана за стабилноста;

- *Закани кои произлегуваат од политичко-воената сфера* предизвикани со акумулација на конвенционално оружје, нелегалната трговија со оружје и ширењето на оружјето за масовно уништување, се уште претставуваат сериозна грижа за членките на ОБСЕ.

### 4.3.3 Кризниот менаџмент во ЕУ

*Западноевропската унија* е формирана со Бриселскиот договор во 1948 година со цел економска, социјална и културна соработка како и за прашања од областа на одбраната и безбедноста. Камен теменик на денешната Европска унија (ЕУ) е Шумановата декларација за економска и политичка интеграција на Европа од 9 мај 1950. Во 1957 година се формира *Европската економска заедница*, која потоа со Договорот од Мастрихт од 1992 година ќе прерасне во *Европска заедница* кој денес претставува најголем и најдологорочен мировен проект во Европа. Таа е изградена како меѓувладина и супер национална унија на државите членки која функционира во доменот на внатрешната, надворешната и политиката на одбраната.<sup>398</sup>

Со потпишување на Бриселски Договор со кој е основана Западноевропската унија (ЗЕУ)<sup>399</sup> до потпишувањето на Договорот од Мастрихт, ЗЕУ поминува низ неколку фази на институционални реформи. Нејзиното суштинско зајакнување се случува од 1992 година кога со Договорот за ЕУ, ЗЕУ станува интегрален дел од развојот на ЕУ. Еволуирањето на ЗЕУ го отсликува создавањето на Европскиот безбедносен и одбрамбен идентитет понатаму институционализиран преку заедничката надворешна и безбедносна политика. Здружувањето на суверенитетот практично значи дека земјите членки дел од своите овластувања за донесување на одлуки им го делегираат на Европските институции што ги имаат создадено за да можат одлуките од заеднички интерес да ги донесат по демократски пат.

Европа<sup>400</sup> денес е моќен политички симбол, феномен со повеќе слојно значење. Како политички концепт определен со различната традиција во европската политичка мисла, со изградена либералната демократија и политички и економски интеграции кои сами по себе претставуваат извонредно достигнување на европските држави, треба да се истакне дека во нивната позадина стои заеднички мотив преку соработка и интеграција да се одржи мирот и безбедноста. Од тука, се поставува прашањето: Дали и каков безбедносен проект претставува Европа денес? Дали таа покрај епитетот политичка и економска заедница може да го понесе и епитетот безбедносна заедница?

Идејата за „европска безбедност“ низ историјата на европските држави и народи

398 Со потпишување на Договорите за политичка унија и за економска и монетарна унија кои заедно го формираат Договорот за ЕУ и со ратификување на Договорот ЕУ функционира од 1.11.1993

399 Девет европски земји се членки на ЗЕУ Белгија, Велика Британија, Германија, Грција, Италија, Луксенбург, Португалија, Франција, Холандија и Шпанија.

400 Терминот Европа потекнува од асирско-фениќанскиот збор ереб (залез на сонцето/запад) на кој спротивставен збор му е ацу (излез на сонцето/исток Азија). Во грчката митологија Европа е лик која според Херодот, е грабната од Зевс престорен во бик и е однесена на Крит. Нема објаснувања за поврзаноста на асирско-фениќанскиот збор со митолошкиот лик. Од географски аспект европскиот континент на север допира до Нордкап 71 11 N, на југ се протега до Гибралтар 36 01 N, на запад до атланското крајбрежје на Ирска, 9 30 W, а на исток до Урал 57 00 E и северно од Каспиското Езеро и Кавказ. Според Енциклопедија Британика, европскиот континент има 3 990 000 квадратни милји.

преживеа еден долг процес на ферментирање, моделирање и институционализација, проследен со процесите на глобализација и регионализација кои директно оставија свој белег на разбирањето на државниот суверенитет во меѓународните односи. Во процесот на зреење на идеите за европска безбедност клучен акцент беше ставен на изнаоѓање можности за мирољубиво разрешување на европските безбедносни проблеми, како и за реализирање на безбедносните интереси на европските земји, пред се преку потрага по единствен концепт за прашањата на европската безбедност како и за изнаоѓање институционална рамка. Конфликтите и кризите ширум светот и во близина на ЕУ, се повеќе се разбираат како предизвик на заедничката надворешно политичка одговорност на Европа.<sup>401</sup> Преку процесот на проширување на заедничката надворешна и безбедносна политика развојната соработка и програмите за помош, ЕУ рефлектира безбедност и надвор од нејзините граници.

Создадена заради спречување на идни насилни конфликти во Европа, самата ЕУ претставува еден вид „мировен проект“.<sup>402</sup> Првите документи на ЕУ за превенција на конфликти се јавуваат во почетокот на 90 години. Во 1993 година е воспоставен „првиот“ Пакт за стабилност (Планот на Баладур). Целта на оваа прва иницијатива за превенција на конфликти беше да ги охрабри земјите од Централна и Источна Европа да ги решат меѓусебните разлики во врска со етничките малцинства и границите. Кризата во поранешна Југославија ја наметна важноста и потребата за градење капацитети на Унијата за акција и превенција, наместо за реакција. Со договорот од Амстердам од 1999 година, приоритет е даден на развивање воени и цивилни капацитети за управување со кризи за спроведување на Петерсбершките задачи<sup>403</sup> и на превенцијата на конфликти. На состанокот на Советот на Европа кој се одржа во Келн во јуни 1999 година, а имајќи го во предвид Договорот од Амстердам беа поставени темелите на безбедносната и одбрамбена политика на ЕУ, како составен дел на заедничката и безбедносна политика на Унијата, при што земјите членки истакнаа дека Советот треба да биде во можност да носи одлуки кои се однесуваат на широк спектар на задачи за кризен менаџмент во сферата на превенцијата на конфликти.<sup>404</sup>

Како резултат на ова се воведоа и институционални новитети: (1) висок претставник за заедничка и безбедносна политика; (2) политичко безбедносен комитет; (3) воен комитет; (4) генерал штаб на ЕУ; (5) одделение за рано предупредување во Советот на Европа; (6) одделение за превенција на конфликти. Во Келн (јуни 1999 година) Европскиот совет одлучи дека „ЕУ мора да поседува капацитети за автономна акција поддржана од воени сили и да биде подготвена да ги користи истите, со цел да одговори на меѓународни кризи независно од акциите на „НАТО“. Паралелно со ова цел ЕУ развива и цивилни капацитети за управување и справување со кризи во 4 приоритетни области: (1) полиција (спроведување на програма за обука); (2) владеење на правото (програма за ревитализирање на судството, обука за судии и јавни обвинители); (3) јавна администрација (зајакнување на администрацијата); (4) цивилна заштита (спроведување на спасувачки операции);

401 Европа од А до Ш: Прирачник на европската интеграција, 2003

402 Комуникација на Европската комисија за превенција на конфликти, април 2001

403 Петерсбершките задачи се: хуманитарни и спасувачки операции, мировни операции и операции на борбените сили во управувањето со кризи, вклучително и сили за воспоставување на мирот.

404 Декларација за зајакнување на европската заедничка политика за безбедност и одбрана, анекс на заклучоците од состанокот на Европскиот Совет во Келн, Анекс III кон заклучоците, 3-4 Јуни 1999, дел. 1

Врз таа основа Европскиот совет во Хелсинки во декември 1999 година ја постави т.н, Хелсиншка главна воена цел 2003 – односно, до 2003 година ЕУ мора да биде подготвена во рок од 60 дена да распореди борбени сили од 50 до 60 илјади војници оспособени за извршување на Петерсбуршките задачи во период од една година. Паралелно со Хелсиншката Главна Воена цел, ЕУ развива и цивилни капацитети за управување со кризи.

Три документи имаат клучно влијание на изгледот на политиката за превенцијата на конфликтите. Во 2001 година Комисијата го донесе документот наречен Комунике за превенција на конфликти<sup>405</sup>, каде што се прави разлика помеѓу краткорочна и долгорочна превенција. Исто така се потенцира и потребата за продлабочување на меѓународната соработка кај превенцијата на конфликти. Овој пристап во голема мера се реплицира во *Програмата на ЕУ за превенција на насилни конфликти* донесена во Гетеборг од страна на Советот на Европа во јуни 2001 година.<sup>406</sup>

Со оваа програма ЕУ се обврза: (1) да врши превенција на конфликти; (2) да продолжи да ги унапредува капацитетите за превенција од насилни конфликти; (3) да придонесе за глобалната култура за превенција. Во фокусот на Програмата за превенција на насилни конфликти е потребата за обезбедување долгорочна структурна стабилност.

Понатаму програмата се базира на четири основни цели насочени кон унапредување на капацитетите на ЕУ во справувањето со ситуации на потенцијални конфликти и тоа: (1) обезбедување систематско и координирано користење на инструментите на ЕУ во препознавање на корените на конфликтот; (2) зголемување на ефикасноста за акција на ЕУ преку вкрстено третирање на комплексни проблем како што се: трговија и шверц со дрога, оружје и луѓе, деградација на животната средина; (3) развивање на способноста за брзи одговори, со сите расположливи средства на ЕУ; (4) промовирање меѓународна соработка со клучните партнери на тој план;

Во 2003 година Советот на Европа ја усвои првата стратегија за својата надворешна политика наречена *Безбедна Европа во подобар свет*.<sup>407</sup> Согласно оваа стратегија земјите членки на ЕУ се повикуваат да бидат поактивни во остварувањето на своите цели преку сеопфатен пристап, со користење на широк спектар на инструменти кои се достапни во сферата на кризниот менаџмент и превенција на конфликти. Европската безбедносна стратегија се изгради врз оценката дека Унијата во моментот не се соочува со традиционални воени закани. Согласно овој документ главни безбедносни закани за Унијата се: (1) Регионалните конфликти и поврзано со нив пропаѓање на државите; (2) Организираниот криминал; (3) Тероризмот; (4) Пролиферацијата на оружјето за масовно уништување;

Стратешките цели на ЕУ во контекст на Европската безбедносна стратегија се: (1) градење безбедност и стабилност во соседството; (2) промовирање на меѓународна безбедност; (3) успешен одговор на споменатите безбедносни закани; (4) владеење на правото, базирано на ефикасен мултилатерализам.

Сето ова ќе се постигне со комбинирање на широк спектар на инструменти за превенција и справување со кризи и тоа: политики, хуманитарни инструменти, развојни

405 Комуникација од 11 април 2001 година во врска со превенција на конфликти, ЦОМ (2001)211 финална; види исто така и во извештајот направен од страна на Комисијата One steps on the Commissions policy, Март 2002 .

406 Doc. 9537/1/01 REV 1, 7 June, 2001

407 Документот беше потврден од страна на Европскиот Совет на состанокот во Брисел 12 декември 2003 година.



политики, економски инструменти како и воено цивилни мерки со што ќе дојде до израз компаративната предност на ЕУ во реализацијата на стратешките цели со можноста да ги комбинира сите овие елементи. Со стапувањето на сила на Лисабонската спогодба од 1 декември 2009 година превенцијата на конфликти станува една од експлицитните цели на надворешните работи на ЕУ.<sup>408</sup> Во овој контекст успешната превенција на конфликтите подразбира: (1) дефинирање на политичките приоритети за превентивна акција; (2) унапредување на раното предупредување, акција и стратешка кохерентност; ЕУ дополнително разви механизам за рано предупредување преку секојдневно следење на серија индикатори за: (1) функционирање на државата (почитување на уставот, рамнотежа меѓу централна и локална власт етничка и религиозна претставеност во владата, функционирање на судството, организиран криминал, цивилна контрола на безбедносните сили и др.); (2) почитување на основните права; (3) граѓанското општество и медиумите; (4) односи меѓу заедниците и механизми за решавање на проблеми; (5) економско управување; (6) социјални и локални нееднаквости; (7) Геополитичка ситуација (односи со соседите, надворешни закани, контрола на трговија со оружје, заштита на воени криминалци, нелегална трговија )

Интегрирани и координирани инструменти за долгорочна и краткорочна превенција се: (1) инструменти за долгорочна превенција, развојна соработка, трговија и трговски мерки, контрола на оружјето, човекови права, политички дијалог, политика на животна средина; (2) инструменти за краткорочна превенција: дипломатски акции, хуманитарна помош, управување со кризи и превенција на конфликти;

ЕУ во остварувањето на градење на ефективни партнерства за превенција остварува со зајакната соработка со ООН, преку заедничко учество во мисии за утврдување на фактичката состојба, координирање на дипломатската активност, мониторинг на избори, обука и координација на терен. Во овој правец ЕУ континуирано соработува со ОБСЕ преку спроведување на заеднички програми за човекови права, демократизација и полициска соработка. Во правец на зајакнување на својата соработка во декември 2002 година ЕУ и НАТО објавија заедничка Декларација за стратешко партнерство, која беше надоградена во март 2003 во областа на кризниот менаџмент, вклучувајќи ги и договорите познати како „Берлин плус“. Со овие договори ЕУ при реализирање на нејзините операции може да ги користи капацитетите на НАТО. Воспоставувањето на ова стратешко партнерство овозможи изведување на заеднички координирани операции на ЕУ и НАТО. Регионалната интеграција претставува клучен фактор во областа на превенцијата на конфликти во потенцијално нестабилните региони, но исто така треба да се има предвид дека регионалната соработка беше поттикнута и развивана во цела Европа. Процесот за стабилизација и асоцијација и неговите инструменти и Пактот за стабилност за Југоисточна Европа претставуваат добар пример за капацитетите на ЕУ во соочувањето, односно третирањето на генезата на конфликтот. На овој план треба да се истакнат и другите иницијативи и форми за регионална соработка како што се Процесот за соработка во Југоисточна Европа, Црноморската Економска соработка, Јадранско – Јонската иницијатива. Регионалната соработка како еден од клучните елементи на целиот концепт на превенција на конфликти, практично претставува инспирација и потенцијален извор за создавање нов производ со трајна вредност – мир и благосостојба. Во обид ЕУ да ја реализира визијата за обедината Европа преку спојување на западот со Истокот стана јасно дека стабилноста на Југоисточна Европа или поточно

---

408 Член 21, 2 с TEU

Балканот е еден од клучните фактори за намалување на ризиците за прелевање на можните конфликти во ЕУ. За оваа цел во јуни 1999 година на иницијатива на Германија од страна на ЕУ беше промовиран Пактот за стабилност на Југоисточна Европа со цел поттикнување и развој на регионалната соработка и спроведување реформи на домашен план, а во функција на унапредување на мирот, демократијата, почитување на човековите права, економскиот просперитет и безбедноста на целиот регион.

Во рамките на Пактот за стабилност се придава голема важност на т.н. Регионална сопственост, со цел да се обезбеди земјите од регионот да даваат иницијативи и тие да се грижат за нивната реализација. Исто така во рамките на Пактот за стабилност се реализира и Регионална програма за образование и млади преку која за успешен и одржлив развој на образованието тоа мора да се усогласи со новите потреби. Во јуни 2000 година Европскиот Совет во Феира го воспостави процесот за стабилизација и асоцијација на земјите од Западен Балкан како рамка за нивна постепена интеграција во ЕУ, преку доделување на овие држави статус на потенцијален кандидат за членство во ЕУ. Целта на процесот е проширување на зоната на мир стабилност, просперитет и слобода којашто ЕУ и нејзините земји членки ја градеа во изминатите 50 години на регионот на Балканот. Во јуни 2003 во Солун беа поставени јасни перспективи за прием на земјите од западен Балкан во ЕУ. Преку Солунската агенда ЕУ ја збогати постојната рамка за односи со земјите од Процесот за стабилизација и асоцијација со инструменти од претпристапната стратегија на земјите кандидати. За одбележување е што Солунската агенда меѓу другите приоритетни активности ја истакнува потребата од промоција на помирувањето преку образованието и културата. При тоа се очекува земјите да ја признаат улогата на образованието и културата за етничко и религиозно помирување и да превземат конкретни мерки во соработка со меѓународните организации за реставрација на културните и религиозни споменици и елиминирање од историските учебници на поимот лош сосед.

По својата природа процесот за стабилизација и асоцијација всушност претставува механизам за долгорочна, структурна превенција на конфликтите. Интенција на ЕУ е да стане дефакто организација на кооперативна безбедност и во соработка со НАТО активно настојува да гради стабилност и просперитет на областа околу неа.

#### **4.3.3.1 Безбедносна стратегија на ЕУ и ризиците за безбедноста**

Безбедносните предизвици со кои се соочува ЕУ во своето блиско соседство особено на Балканот, потоа терористичките напади од 11 септември 2001 година, кризата околу Ирак, посериозно го наметнаа прашањето од потребата за ЕУ стратегиски концепт преку кој јасно ќе се изразат целите на Европската безбедност и одбрамбена политика. На тој начин ќе се одбегнат недоразбирањата во самата Унија, но и во рамките на НАТО.<sup>409</sup>

Донесувањето на безбедносната стратегија (ЕСС/ЕБС) на ЕУ, насловена како побезбедна Европа во подобар свет се проценува како почеток на зајакнување на основите за понатамошен развој на Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ и за надминување на перцепциите на ЕУ единствено како цивилна сила.<sup>410</sup> Со овој документ ЕУ сега се поставува како глобален актер кој е подготвен да придонесе

409 НАТО со Стратегискиот концепт од Рим 1991 и Вашингтон 1999 поконкретно ги дефинира овие прашања

410 A Secure Europe in a Better World

кон глобалната безбедност и да надмине некоја од дилемите со кои се соочуваше на тој план. *Прво* да одговори на потребата за репозиционирање на ЕУ и *второ* да го надмине јазот кој се појави помеѓу членките на ЕУ, САД и НАТО, во однос на намерата да се формулира посебен Европски идентитет и политика и *трето* да ја надмине стратегиската фрагментација која се појави во самата ЕУ особено во периодот на кризата околу Ирак.<sup>411</sup> Но, она што ја прави Европската безбедносна стратегија (ЕБС) уште поактуелна е констатацијата дека таа конечно, претставува заеднички одговор на членките за проценување на актуелните безбедносни ризици и начините за справување со нив. Стратегијата во рамките на своите три дела опфаќа: (1) анализа на актуелното безбедносно опкружување; (2) идентификување на стратешките цели на Унијата и политички импликации за ЕУ.

Во однос на актуелното безбедносно опкружување ЕБС ги препознава негативните аспекти на процесот на глобализацијата во зголемувањето на сиромаштијата, појавата на болести, натпревар за ограничени ресурси и глобалното затоплување како фактори кои имаат влијание врз безбедноста на земјите членки. ЕБС ја поставува безбедноста како неопходен предуслов за развојот, со тоа што претпоставува дека агесијата од поголеми размери кон некоја од членките на ЕУ сега не е можна. При тоа во ЕБС се укажува на изменетите карактеристики на заканите кои во појавата стануваат: (1) покомплексни; (2) помалку препознатливи; (3) потешко предвидливи.

ЕБС на ЕУ идентификува пет клучни закани кои меѓусебно се поврзани: (1) тероризам; (2) ширење на оружјето за масовно уништување; (3) регионални конфликти; (4) распаѓање на државите; (5) организиран криминал.

Сите овие закани одделно претставуваат опасност, меѓутоа доколку овие различни закани се поврзат, односно тероризмот се насочи кон максимално насилство со достапност на оружјето за масовно уништување, организираниот криминал, слабеењето на системот на државите и приватизацијата на силата, стратегијата констатира дека ова може да претставува крајно радикална закана.<sup>412</sup> Врз основа на процените за актуелното безбедносно опкружување и идентификуваните закани, стратегијата за зачувување на Европската безбедност и промовирање на нејзините вредности утврдува три стратегиски цели: (1) справување со заканите; (2) градење безбедно соседство; (3) воспоставување на меѓународен поредок, кој ќе се базира на ефикасен мултилатерализам.

Воспоставените цели треба да овозможат прогрес кон кохерентната надворешна политика и кон ефикасен кризен менаџмент на ЕУ. Во таа насока се укажува дека е неопходна поактивна, поефикасна, кохерентна политика која ќе се реализира заедно со партнерите. Еден од клучните аспекти на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ претставува *Програмата за справување со конфликти*.

#### **4.3.3.2 Понатамошно надградување и ревидирање на безбедносната стратегија на ЕУ**

Европската Унија сопствениот безбедносен концепт го развила и обликувала постепено. Основ за понатамошна надградба на тој концепт претставува работната

411 Peter Van Ham: Europe Gets Real: The New Security Strategy Shows the EU's Geopolitical Maturity; AICGS Advisor, 9 January, 2004

412 Европската унија, почитувајќи го принципот на ефикасен мултилатерализам како централен елемент на нејзината надворешна акција и целите на ЕБС, поднесе текст до Високиот панел на ООН за заканите, предизвиците и промените во кој ги пренесува оценките и препораките на ЕУ

верзија на документот „Доктрина за човековата безбедност за Европа: проект, принципи и практични прашања“<sup>413</sup> каде што безбедноста во меѓународните односи се перцепира преку концептот на човековата безбедност. Со тоа е ставено до знаење дека во иднина ЕУ ќе се посвети не само на регионалните туку и на универзалните проблеми со образложение дека сите нивоа на мирот и безбедноста во светот се поврзани до таа мера да може да се реализираат единствено по пат на ефикасна мултилатерална соработка. Комисијата во своите коминикеа во 1996 година ја дефинира „превенцијата на конфликти“ како „широк спектар на политики за предвидување и реагирање кон социјални, политички и економски фактори кои може да резултираат со криза на општеството“. Превенцијата на конфликти треба да се толкува како „олеснување на ситуација каде избивањето на насилството е неизбежно“, но исто така во поширок смисол како „спречување на појава на ваква ситуација“<sup>414</sup>. Политичкиот концепт на новата човекова хумана доктрина подоцна е разработен во извештај од Барселона, под наслов: „Доктрина на човековата безбедност за Европа“ во јавноста презентираан кон крајот на 2004 година.<sup>415</sup> Потоа оваа платформа е дополнета и проширена кон крајот на 2007 година во извештајот од Мадрид под наслов „Европскиот пат на безбедноста“.<sup>416</sup> Согласно оваа доктрина ниту една современа закана по безбедноста во светот не е од чисто воена природа туку од мешовит карактер, и од тие причини не можат да се користат само воените средства. Општата поврзаност и меѓузависност станаа нова реалност која се однесува на сите држави во светот. Во новиот глобален контекст „безбедноста на Европа“ мора да биде изградена на хуманата безбедност, на безбедноста на човекот, а не на безбедноста на државата. Како резултат на ваквото сфаќање безбедноста се прецизира како споделена вредност и подразбира дека и државата и поединците претставуваат подеднакво значајни безбедносни субјекти.<sup>417</sup>

Согласно „извештајот од Мадрид“ хуманата безбедност подразбира безбедност на поединецот од фундаменталните несигурности. Геноцидот, тортурата, деградирачкото и нечовечкото третирање, исчезнувањето, робството, злоделата против човештвото и грубото кршење на правата претставуваат најочевидни форми на негација на безбедноста „кои современата заедница не може повеќе да ги толерира, затоа што го загрозуваат човековото битие“. Човековите права во концептот на хуманата безбедност имаат најголем приоритет. Државните граници и суверенитетот, согласно „Мадридскиот извештај“ не смеат да бидат пречка за надворешна помош за воспоставување на човековите права во државите каде што се тие загрозувани. За остварување на горенаведената цел ЕУ

413 Glasius Marlies, Kaldor Mary, A human security doctrine for Europe: project, principles and practicalities, Routledge advances in international relations and global politics, Routledge, London, 2005

414 Communication from the Commission to the Council of 6 March 1996 entitled “The European Union and the issue of conflicts in Africa: peace building, conflict prevention and beyond” (COM(1996) 332 final); Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 30 April 1996 entitled “Linking Relief, Rehabilitation and Development” (COM(1996) 153 final)

415 “A human security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group Report on Europes Security Capabilities”. Presented to EU High Representative for Comon Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004, <http://www.Ise.ac.uk>, 14.11.2009

416 “A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Propolsal and Background Report”, Madrid, 8th of November, 2007 presented to Javier Solana, High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the EU, <http://www.Ise.ac.uk>, 14.11.2009

417 Во ова насока критичкиот и конструктивистичкиот пристап на безбедноста отвараат нови димензии преку кои може да се анализира и да се дефинира безбедноста. Наместо таа да се дефинира како до периодот на 9.11.2001 (со значење – отсуство на закани по опстанокот), се сугерира таа да се дефинира како состојба на отсуство на страв (не само на закана). Подетално види кај Георгиева. Л. „Менаџирање на ризици“; Филозофски факултет, Скопје, 2006

на располагање ја има дипломатијата, санкциите, давањето на помош, потпирањето на граѓанското општество, а во крајна мерка и користење на ефективни воени сили. Политиката на хуманата безбедност подразбира мултилатерално делување во форма на заедничко делување на ЕУ со другите меѓународни организации и групи на држави. Концептот на хуманата безбедност бара од ЕУ да навлезе во суштината на кризата и меѓународните проблеми. Во извештајот од Барселона и извештајот од Мадрид се укажува на тоа дека новата доктрина детерминира одблиску одредување на законската рамка на идното ангажирање во зоните на конфликтот, а пред се да се прецизира кои закони ЕУ ќе ги применува при ангажирањето на одредени територии во кризните подрачја. Авторите на новата доктрина стојат на становиштето дека и во околности на директно ангажирање на ЕУ, хуманата безбедност за разлика од класичната војна мора во прв план да ја стави заштитата на цивилите. Во случај на интервенција на прво место мора да се има во предвид заштитата на граѓаните, а не заштитата на силите кои се испратени во акција.

Новата стратегија бара оспособување на ЕУ за оперативнo водење на политиката на хумана безбедност и за спроведување на интервентни акции. Сето тоа налага изработка на интегрален сет на инструменти и механизми за изведување на операции на хумана безбедност, кои мора во себе да вклучуваат воени, полициски, економски, финасиски, дипломатски и други ефективи. Силите кои ЕУ треба да ги формира за вакви дејствија се познати под името „сили на хуманата безбедност за брз одговор“.<sup>418</sup> Најнапред беше предвидено доктрината на хумана безбедност да биде внесена во уставот на ЕУ, но по неуспехот за донесување на Уставот, ова доктрина е внесена во Уставната Повелба на ЕУ, или т.н Лисабонска повелба.<sup>419</sup> На тој начин усвојувањето на уставната повелба, како основачки акт на ЕУ, означува и стапување на сила на Европската доктрина на хуманата безбедност. Безбедносната стратегија е ревидирана за време на француското претседателство со ЕУ во втората половина на 2008 година каде што Франција промовира проширено толкување на концептот во кои биле вклучени и природните катастрофи. Заканите кои беа идентификувани во 2003 година се уште се сметаат за многу важни. Ефектите од деградацијата на животната средина и климатските промени во чувствителните региони и во земјите кои не се добро раководени го привлекуваат вниманието по изготвувањето на нацртот на безбедносната стратегија. Во овој контекст, безбедноста на европската енергија исто така станува важно прашање. Во овој правец дополнително концептот на превенција на конфликти на ЕУ предвидува три вида на превенција: *оперативна, структурна, систематска*.<sup>420</sup>

*Оперативна превенција* – претставуваат релативно каткорочни мерки како што се дипломатски инструменти, политички инструменти и инструменти за кризен менаџмент наменети за спречување на ескалирање на насилство. Има за цел да спречи ситуации каде постои евидентна можност од појава на насилство кое може да прерасне во вооружен конфликт.<sup>421</sup> Овие мерки може да се применат пред започнување на одредена

418 The Human Security Response Force

419 Adress to the European Parliament on EU Foreign, Security and Defence policy by Javier Solana, EU High Representative for the CFS, Council of the EU, Brussels, 4 June 2008, s194/08

420 Овие термини одговараат на ОН терминологијата за видот на превенција на конфликти, види во Извештајот на Генералниот Секретар на ОН, Prevention of armed conflict, од 7 Јуни 2001 година (A/55/985-c/2001/574), како и Извештајот на Генералниот Секретар на ОН, Progress report on the prevention of armed conflict, 18 Juli 2006 ( A/60/891)

421 Види во: Inter alia Ransbotha, O, Woodhouse. T, Miall, H, Contemporary Conflict Resolution, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 (кој ја нарекува лесна превенција)

криза а во нив влегуваат превентивната дипломатија, санкциите и превентивното разместување на цивилни или воени мисии.

*Структурна превенција* - претставуваат мерки како што се развојните мерки или други инструменти за соработка наменети за откривање на корените и причините на конфликтот. Преку нив се постигнува намалување на ризикот од конфликти во одредени држави или региони. Таа е фокусирана на утврдување на корените и изворите за конфликтот како што се причинските конфликти на интерес и односи кои треба да се решат.<sup>422</sup> Развојната политика и другите програми за соработка се сметаат за најмоќни инструменти кои се на располагање на ЕУ за третирање на коренските причини на конфликтот. Во вакви ситуации секогаш кога е тоа можно ЕУ треба да се усогласи со националните рамки за работа.

*Систематска превенција* – се однесува на глобално регулативни мерки наменети за адресирање на други поврзани прашања со појавата на конфликтот. Овде се опишува законската и политичка рамка за секој вид на мерки, и начинот на кои се имплементираат. Систематската превенција содржи мерки кои се однесуваат на глобалните ризици кои ги надминуваат одредни држави.<sup>423</sup> Целта е да се подобрат регулаторните системи на регионално и глобално ниво, за да се управуваат некои од изворите и акцелераторите на конфликтот.

#### 4.4.4 Кризниот менаџмент на Совет на Европа

Еден од позначајните чинители во европската архитектура за обезбедување на демократијата, функционирањето на правната држава, почитувањето на основните човекови права и слободи, зачувување на културното наследство на европските држави, промовирање на европската културна различност и борба со социјалните проблеми, решавањето на проблемите на расните предрасуди и нетолеранцијата, миграцијата, новите технологии, борбата против тероризмот и меѓународниот криминал е Советот на Европа. Тој е основан на 5 Мај 1949 година во Хаг од страна на десет држави: Белгија, Франција, Луксембург, Холандија, Велика Британија, Данска, Норвешка, Ирска, Италија и Шведска. Советот на Европа е политичка организација чија цел е да се промовира поголема единственост помеѓу нејзините членки. Бројот на членките во Советот денес е 44 држави. Од 1989 година тој ги интегрираше повеќето од земјите од Централна и Источна Европа и ги поддржа во нивните напори за имплементација и консолидација на нивните политички, правни и административни реформи. Еден од неговите рани успеси е создавањето на Европската конвенција за човекови права.

Советот на Европа е меѓувладина организација, а неговите активности се фокусирани главно на три полиња: (1) зацврстување на плуралистичката демократија и човековите права; (2) пронаоѓање на решенија за проблемите во општеството; (3) помагање во формирањето на реален европски културен идентитет;

Функционирањето на Советот е врз основа на Статут, според кој се реализираат активностите на неговите тела:

422 Види во: Inter alia Ransbotham, O, Woodhouse T, Miall H, Contemporary Conflict Resolution, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 (кој ја нарекува лесна превенција)

423 Види во: Report of the Secretary General's High-Level Panel on treats, challenges and changes, A more secure world: our shared responsibility, 2 December 2004 (A/59/565); Progress Report on the prevention of armed conflict, Report of the Secretary General, 18 July 2006 (A/60/891)

- Комитетот на министри;
- Парламентарното Собрание;
- Генералниот секретаријат;

Од 1994 година е воспоставен и Конгрес на општините и регионите на Европа за јакнење на демократските процеси на локално и регионално ниво во земјите во транзиција од Централна и Источна Европа. *Европскиот суд за човекови права* е судско тело, компетентно за пресудување по жалбите поднесени против една држава од граѓани, здруженија и други држави договорни страни врз основа на прекршување на Европската Конвенција за човекови права.

Од своето постоење Советот на Европа покрај унапредувањето на заштитата на човековите права и слободи има значјана улога и во воспоставувањето на меѓународната соработка на Европските држави во остварувањето на економскиот, социјалниот, социјеталниот, културниот, здравствениот, образовниот и правно политичкиот напредок. Активностите на Советот на Европа се содржани во повеќе Конвенции, од кои позначајни се :

- Конвенцијата за човекови права;
- Конвенцијата за малцинствата;
- Европската социјална повелба и др.

#### 4.4.5 Кризниот менаџмент на НАТО

Северно Атланската Договорна Организација–НАТО е воспоставена на 4 април 1949 година врз основа на Северно Атланскиот Договор, кој е потпишан во Вашингтон. НАТО се формирала со улога за гарантирање на безбедноста на земјите членки посебно по услови на разореност на Европските земји по Втората Светска војна поради што Северно Американските сојузници распоредиле голем број на вооружени сили на Европско тло. Овој сојуз го формирале 12 држави: САД, Канада, Велика Британија, Франција, Белгија, Луксембург, Холандија, Данска, Исланд, Италија, Норвешка и Португалија. Во 1952 година на Сојузот му пристапија Грција и Турција, а во мај 1955 и Западна Германија. Целта на оваа организација е прикажана во членот 5 од Договорот кој гласи<sup>424</sup> „*Државите членки се согласуваат дека вооружен напад против една или повеќе членки од организацијата во Европа или Северна Америка ќе се смета како напад врз сите нив*“. Како резултат на тоа, тие се согласни дека ако се случи таков вооружен напад секој од нив има право на индивидуална или колективна одбрана, што е во врска со членот 51 од Повелбата на ООН, ќе ја помага државата или државите членки врз кои има вооружен напад, веднаш превземајќи неопходни индивидуални или здружени активности со други држави членки, вклучувајќи и употреба на вооружена сила за воспоставување и одржување на безбедноста во Северо Атланската област. Од тука произлегува дека Алијансата работи по принципот според кој безбедноста на секоја земја членка зависи од безбедноста на сите земји членки.<sup>425</sup> При формирањето на Алијансата во 1949 година Советскиот Сојуз претставуваше главна закана по слободата и независноста на Западна Европа. Како резултат на овој „скриен“ притисок кој го чувствувале Западните влади се до крајот на Студената војна, главна задача на Алијансата била да се одржат воените капацитети

424 Митревска М, Кризен менаџмент, Европа 92, Кочани, 2008, стр. 95

425 Web Site: <http://www.eu.htm>

кои би овозможиле одбрана на нејзините членки од секаква форма на агресија од страна на Советскиот сојуз и Варшавскиот пакт. Меѓутоа како резултат на стратешкото опкружување почетната политика договорена од страна на земјите членки на НАТО постојано еволуирала отсликувајќи ги промените во политичката и воена средина во Европа и прилагодувајќи се на појавата на нови закани по безбедноста.

#### 4.4.5.1 Функционирање на НАТО

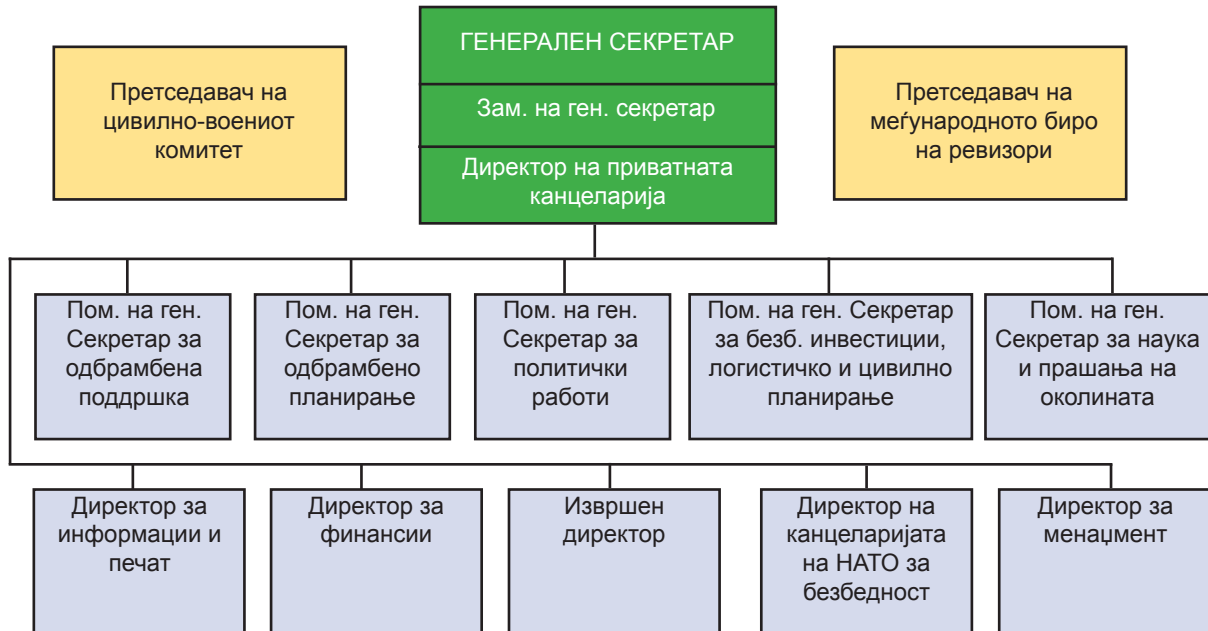
Во своето функционирање НАТО процесот на одлучување го заснова врз основа на консензус, што значи не постои систем на гласање туку сите одлуки мора да се донесат едногласно. Иако гледано од надвор овој систем изгледа спор и гломазен тој го одразува клучот на успехот на НАТО и има две главни предности: **Прво**, преку овој систем се почитува суверенитетот и независноста на секоја земја - членка и **второ** кога одлуката е донесена таа е целосно прифатена од сите земји членки. Најважно тело на одлучување во НАТО е Северно Атланскиот Совет, во кој секоја земја членка е претставена од постојан претставник, во ранг на Амбасадор. Северно Атланскиот Совет во својот состав има повеќе комитети и групи за планирање кои му асистираат во работата.

#### Институционална структура на НАТО

Северно-атлантскиот совет (The North Atlantic Council)	претставува највисок форум за одлучување и консултации помеѓу членките кои се претставени од постојани претставници. Одлуките се донесуваат со консензус.
Комитет за планирање на одбраната (Defence Planning Committee)	составен е од постојани претставници кои ги разгледуваат прашањата поврзани со одбраната и заедничкото одбранбено планирање
Група за нуклеарно планирање (Nuclear Planning Group)	во работата учествуваат министрите за одбрана за прашања поврзани со улогата на нуклеарните сили и безбедносната и одбранбената политика на НАТО
Генерален секретар (Secretary General)	е претседател на САС кој го насочува и приближува процесот на консултации и одлучување
Меѓународен штаб (International Staff)	составен од претставници на членките и ја поддржува работата на САС и неговите комитети
Воен комитет (Military Committee)	го сочинуваат началниците на армиите на членките и државни воени претставници кои ги именуваат началниците. Дава насоки на политичките структури за прашања од заедничката одбрана
Меѓународен воен штаб (International Military Committee)	ја поддржува работата на Воениот комитет



Со НАТО раководи Генерален Секретар кој е висок меѓународен државник од една од земјите членки. Генералниот Секретар претседава со состаноците на Северно Атланскиот Совет и со други важни тела на НАТО.



НАТО нема сопствени независни вооружени сили тие се под целосна национална команда и контрола, со тоа што земјите членки ги ставиле на располагање за извршување на задачи кои се движат од колективна одбрана до нови мисии како што се мировните и оние за поддршка на мирот. Улогата на воените и политичките структури на НАТО се состои од воспоставување на политичка власт и заедничко воено планирање неопходно за оспособување на националните сили да ги извршуваат овие задачи, како и во организациони аранжмани потребни за нивната заедничка команда, контрола, обука и извршување.

#### 4.4.5.2 Реформирање на НАТО

Со падот на Берлинскиот ѕид се означил крајот на Студената војна и започнала нова ера во меѓународните односи. Стратегискиот концепт во изменетото безбедносно опкружување тргнува од неколку основни претпоставки во однос на истото. На земјите членки на НАТО веќе не им се заканува масовен напад од страна на членките на Варшавскиот Договор, се проценува дека безбедноста на сојузниците повеќе може да биде загрознена од нестабилноста, која би можела да настане како резултат на сериозни економски, политички вклучувајќи ги и меѓунационалните спротивставености и територијални спорови. Покрај навестените кооперативни односи, потенцијалот и моќта, Советскиот Сојуз се уште треба да се има во предвид кога е во прашање безбедноста на членките на Алијансата. За справување со изменетите закани индивидуалната и колективна одбрамбена способност на членките на Алијансата се неопходни но во суштина целите на сојузниците остануваат неизменети. Затоа како основни цели на НАТО се дефинирани : (1) заштита на мирот во нова Европа; (2) промовирање на

дијалогот; (3) соработка и партнерство; (4) управување со кризите; (5) превенирање на конфликтите

Иако пристапот на НАТО кон безбедноста по завршувањето на студената војна може да се смести во поширока рамка за разбирање на безбедноста, овој концепт се уште е одраз на традиционалното сфаќање на Алијансата како Сојуз на колективна одбрана. Во исто време се отворија голем број на прашања околу новата безбедносна состојба во Европа и светот, како што се:

- Кои чекори треба да се превземат за нормализирање на односите Исток-Запад и за воспоставување на стабилноста на меѓународната заедница?
- Како да им се помогне на државите од Централна и Источна Европа за воспоставување на својата независност и градење на демократско општество?

Одговор на овие прашања беше новиот концепт за меѓународна соработка кој предвидува нови форми за соработка со партнерите. Во декември 1991 година беше формиран Евроатлански партнерски совет - ЕАПС (претходно Северо Атлански совет за соработка (1991 -1997), како форум за обединување на земјите членки на НАТО и нивните партнери.<sup>426</sup> Советот веднаш се фокусира на безбедносни прашања заостанати од Студената војна. Активностите на Советот посебно беа фокусирани на мултилатералниот политички дијалог. Соработката помеѓу сојузниците и партнерите се одвива на ниво на политички и економски консултации и размена на информации, во рамките на ЕАПС е прифатено формирање на Евроатлански координативен центар за реакција при непогоди и Евро-Атланска единица за реакции при непогоди.

*Партнерство за мир- ПзМ*<sup>427</sup> формирано 1994 година, а сите членки на ПзМ се и членки на ЕАПС. Со формирањето на ПзМ се артикулира заедничкото убедување дека стабилноста и безбедноста на Евроатланската област може да биде постигната само преку соработка и заедничко дејствување, односно како основна програма за воспоставување билатерални односи со НАТО. Целта на ПзМ е зголемување на стабилноста, намалување на заканите по мирот, како и градење на безбедносни билатерални односи помеѓу НАТО и земјите аспиранти. Заштитата и промовирањето на фундаменталните слободи и човекови права, бранењето на слободата, правдата и мирот преку демократија се заеднички вредности кои се фундамент на партнерството. ПзМ се опишува како голема чекалница за евентуално членство во НАТО со дефинирани цели и одговорности.<sup>428</sup> Целите се насочени кон: (1) транспарентност во планирањето на одбраната и прифаќање на буџетот за одбрана; (2) обезбедување на демократска контрола врз вооружените сили; (3) подготвеност и способност во согласност со националните законодавства да се учествува во операции предводени од ООН или ОБСЕ; (4) заедничко планирање и вежби и др. Покрај ПзМ, како главни партнерски програми на НАТО се: (1) Медитерански Договор 1994 година; (2) Комисијата НАТО Украина 1997 година; (3) Советот НАТО –

426 Според Генералниот Секретар на НАТО Jaan de Hoop Shefer „денешното комплексно стратешко опкружување бара широк пристап кон безбедноста“. Затоа НАТО треба да се залага да стане политичко тело како форум за дискусија по безбедносни системи во поширок глобален контекст. Поширокиот политички контекст ќе биде предмет на жестока расправа на престојниот Самит во Рига кој ќе се одржи 2008, тоа нема да биде Самит за проширување, но се очекува да биде испратена порака за политика за отворена врата на НАТО.

427 Македонија е членка на ПзМ од 1995 година

428 Работна програма на ПзМ за 2001-2002 предвидува 23 различни области на соработка

Русија 2002 година; (4) Инстамбулската иницијатива 2004 година.

#### 4.4.5.3 Проширувањето на НАТО

Веднаш по лансирањето на ПзМ, НАТО во 1995 година ја изработи и студијата за проширување која повторно тргнува од поширокиот концепт на сфаќањето на безбедноста кое треба да претставува основа на новата безбедносна архитектура. Во формална смисла процесот на проширување на НАТО претставува прием на нови членки кои ќе треба да ги исполнат следниве обврски:

- Да ги соединат напорите, со цел да се обезбеди заедничка одбрана на членките и зачувување на мирот и безбедноста;
- Разрешување на меѓународните спорови на мирен начин преку намалување на можноста од прекршување на мирот и безбедноста;
- Неупотреба на сила и закана и закана со сила во меѓународните односи и почитување на принципите содржани во Повелбата на ООН;
- Преку јакнење на демократските институции да придонесуваат кон развој на мирољубиви и пријателски односи помеѓу државите и да придонесуваат кон унапредување на стабилноста и просперитетот;
- Да придонесат и да го зачуваат ефикасното сојузништво преку поделба на улогите, ризиците, одговорноста, трошоците и придобивките при обезбедување на заедничките безбедносни цели и начела.
- За целосно остварување на обврските на потенцијаните кандидати им се утврдени политички, воени, економски и геостратешки критериуми.

##### а) Политички критериуми

- Приврзаност кон принципите на демократијата, слободата и владеењето на правото како основни начела на Алијансата;
- Прифаќање на сојузот како заедница на држави кои се здружуваат во систем за колективна одбрана за да ги зачуваат мирот и безбедноста и заради придонес кон заедничката безбедност и одбрана;
- Прифаќање и почитување на принципите кои се утврдени со програмата за ПзМ;
- Обврска за постигнување на согласност со останатите членки по сите прашања и почитување на принципот на консензус за донесување на одлуки;
- Обврска да се учествува во процесот на консултации и донесување на одлуки за сите политички и безбедносни прашања;
- Воспоставување на постојана дипломатска мисија во седиштето на НАТО;
- Воспоставување на соодветни воени претставништва;
- Подготвеност да испрати опсособен кадар во служба на органите и институциите на воената и цивилната структура на Сојузот;
- Да придонесува кон буџетот на Алијансата;
- Соработка при размена на разузнавачки податоци во рамките на Сојузот;
- Спроведување на безбедносни правила и постапки утврдени во НАТО;
- Извршување на начелата и одредбите од документите врз кои се заснова политичката и безбедносната стратегија на сојузниците;<sup>429</sup>

429 Study ON NATO Enlargement, 1996

б) Воени критериуми

- Подготвеност за активен придонес за колективна одбрана на Сојузот;
- Соодветно учество во заедничката воено командна структура на НАТО;
- Учество во воени вежби на конвенционалните сили на НАТО и на територијата на новопримените држави;
- Користење на безбедносни гаранции кои ги овозможува нуклеарното вооружување и според потребите, согласност за распоредување на нуклеарно оружје на територијата на членката;
- Придонес со сопствени сили, вооружување и техничка опрема кон заедничките вооружени сили;
- Размена на воени разузнавачки информации во рамките на Сојузот;

в) Економски критериуми

- Одржливо пазарно стопанство;
- Висок степен на пораст на стопанството;
- Програми за приватизација;

г) Геостратешки критериуми

Со цел да им се помогне на земјите аспиранти за членство во Алијансата во 1999 година НАТО воспостави Акциона Програма за Членство (НАТО-МАП – Membership Action Programme). Во рамките на процесот за проширување на НАТО во 1999 година пристапија Унгарија, Полска и Чешката Република, а во 2004 година, и Бугарија, Етонија, Латвија, Литванија, Романија, Словачка и Словенија. Во 2008 година на НАТО беа примени Албанија и Хрватска, а Македонија и понатаму се наоѓа на Акционата Програма за Членство во НАТО со надеж за прием како полноправна членка на НАТО, и покрај тоа што ги исполни политички и воени критериуми .

Три причини налагаат поголема политичка улога на НАТО во глобализирање на безбедноста и стабилноста:

- Поефикасно политичко влијание при изведување на операциите;
- Комплексноста на безбедносното стратешко опкружување бара широк пристап кон безбедноста;
- Потребата од воспоставување на структурирана соработка со воспоставените системи на безбедносната сцена односно ООН и ЕУ;<sup>430</sup>

#### **4.4.5.4 Новото безбедносно опкружување и стратешките предизвици за НАТО**

НАТО Алијанста од завршување на Студената војна е во постојан процес на реструктурирање, кое произлегува од проценувањето на ризиците и опасностите за членките и новите цели на НАТО. Заливската криза, Ирачката инвазија во Кувајт 1999 година, вооружените конфликти во поранешна Југославија, интервенцијата во Косово, терористичките напади од 11 септември, интервенцијата во Авганистан, а потоа во Ирак, создадоа низа контроверзи околу начините со кои меѓународната заедница

430 Јаар De Hoop Shefer, Генерален Секретар на НАТО

особено НАТО се инволвираат во превенцијата на конфликтите и менаџирањето со кризите односно како се справува со ризиците. Но, она што укажува на сериозните промени во безбедносното опкружување и предизвиците со кои се соочуваат државите во меѓународната заедница и членките на НАТО е опасноста која ја предизвикуваат т.н. невоени закани за безбедноста. Вашингтонскиот Договор за прв пат е активиран во септември 2001 како одговор на Алијансата на терористичките напади од 11 септември во Њујорк и Вашингтон, но тоа не е одговор на класична вооружена закана–војна или агресија. Ова укажува на тоа дека еден од најголемите приоритети на НАТО по Студената војна се наметнува борбата против тероризмот.

Анализите на периодот по студената војна откриваат и други карактеристики на изменетата стратешка безбедносна ситуација. Според стратешкиот концепт на НАТО, безбедносните ризици на XXI век се карактеризирани како „повеќе насочни и тешко предвидливи“. Во стратешкиот концепт од Самитот во Вашингтон, членките на НАТО извлекуваат пет групи предизвици за Алијансата :

- Во документот се констатира дека и покрај позитивниот развој во стратешкото опкружување како и намалувањето на можноста од конвенционална агресија врз државите членки, сепак можноста од појавување на ваква опасност на подолг период не е исклучена. Како првенствена закана се препознаваат војните и невоените ризици кои се повеќе насочени и како такви тешко предвидливи. Во оваа група ризици, како последица на нестабилноста и несигурноста на рабовите на Алијансата, можат да се јават регионални кризи. Сериозните економски социјални и политички проблеми, под влијание на етичката и религиозна нетрпеливост територијалните спорови, неуспешните реформи, непочитување на човековите права и распадот на некои држави, може да води кон локални и регионални кризи. Концептот укажува дека ваквите кризи може да влијаат и да се прелеат и во државите членки, предизвикувајќи несигурност;
- Како сериозна закана за безбедноста и стабилноста на членките се наведува постоење на моќни нуклеарни сили надвор од Алијансата;
- Ширењето на нуклеарното, биолошкото и хемиското оружје и средствата за нивно пренесување е исто така закана за стабилноста и безбедноста за членките на НАТО. Опасноста е во тоа што нуклеарното, хемиско и биолошко оружје може да стане достапно и за недржавни актери;
- Достапноста на високата технологија за производство на оружје, исто така може да создаде и поголеми можности за набавување на софистицирана воена технологија. Високата технологија предизвикува и зголемена зависност од информатичките системи и нивна ранливост на намерни операции за нарушување на системите.
- Безбедноста на Алијансата може да биде изложена и на ризици од пошироко значење, вклучувајќи терористички акти, саботажи и организиран криминал како и оневозможување на витални ресурси и неконтролирано движење како последица на вооружен конфликт.<sup>431</sup>

---

431 NATO s Strategic Concept

#### 4.4.5.5 Идни предизвици за развој на НАТО

Стратегискиот концепт кој НАТО го усвои на Самиот во Вашингтон во 1999, направи пресек на можностите и активностите на Сојузниците и меѓу другото констатира дека се наоѓа во опкружување кое постојано се менува. Како резултат на тоа се констатира дека НАТО постојано се прилагодува да ја зајакне својата способност и да придонесе кон мирот и безбедноста. Воената трансформација која е неопходна за НАТО не е акција туку процес, кој се однесува не само на технологијата туку и на начинот на размислување. Таа се однесува на повеќе стратешки елементи: политички, дипломатски, финансиски и воени. Зајакнување на својата способност и придонес кон мирот НАТО ќе го постигне преку:

- Воведување внатрешни реформи, кои вклучуваат нова командна структура вклучувајќи и концепт на комобинирани здружени воени сили; сили за брзо рапоредување за полн ранг на мисии;
- Јакнење на соработката со ООН, ОБСЕ, ЕУ и ЗЕУ кои претставуваат заемно поддржувачки меѓународни организации на полето на мирот и безбедноста;
- Препознавање на примарната одговорност на Советот за безбедност на ООН за одржување на меѓународниот мир и безбедноста;
- Соработка со ОБСЕ како најинклузивна безбедносна организација и особено активна во делот на кооперативната безбедност; превентивната дипломатија и човековите права со механизмите за превенција и менаџирање на конфликти и постконфликтна рехабилитација;
- Развивање на заедничка надворешна безбедносна политика на ЕУ и формулирање на заедничка одбрамбена политика преку Петербуршките задачи за ЗЕУ;
- Развивање европски безбедносен и одбрамбен идентитет на НАТО;
- Прашања поврзани со контролата на вооружувањето и разоружувањето (конвенционално, нуклеарно, хемиско оружје и т.н.).

Еден од клучните предизвици на НАТО во наредниот период е надминување на потешкотијата која произлегува при изведувањето на НАТО операциите поврзано околу постигнување на консензус и договор околу планирањето и изведувањето на секоја операција<sup>432</sup> што е една од причините зошто не се ставаат автоматски сите конфликтни ситуации на агендата на НАТО и зошто во одредени случаи се претпочитаат „коалициите“

432 На политичко ниво, посебно за тековните операции во Авганистан (2005 – 2006) и распоредувањето на НАТО силите за одговор, потребно е да се намалат несогласувањата во поглед на вољата на државите во Северноатланскиот Совет –САС, за да тие се сложат, од една страна околу распоредувањето на сили и изведувањето на операциите на НАТО и од друга страна да покажат воља за обезбедување капацитети потребни за изведување на таквите операции. Многу често САС одобрува распоредување, а Врховната команда на НАТО во Mons-SHARE потоа има потешкотии да ги убеди земјите да ги обезбедат потребните сили. Ова е особена грижа на Врховниот Командант на Здружените сили за Европа /SAC-UER, која дојде до израз 2005 година, кога Генералниот секретар лично мораше да моли поединечни земји да обезбедат два хеликоптера за операцијата во Авганистан.

од оние кои се вољни.<sup>433</sup>

## 4.5 Кризниот менаџмент во Република Македонија

Во последните неколку години менаџирањето на кризите е приоритет на безбедносните агенди на меѓународните, владините и невладините организации. Меѓународното менаџирање на кризите, пред се се соочи со закани кои бараат брз и далеку покоординиран одговор и Стратегија за менаџирање која ги надминува капацитетите на военото менаџирање на кризите. Ангажирањето во превенцијата менаџирањето и пост-конфликтното градење на мирот од страна на меѓународните организации, одделни влади и НВО отвори една сфера на прашања за која има малку научени лекции.<sup>434</sup> Во тие услови, како легитимно прашање за остварување на безбедноста, менаџирањето со кризи стана дел и од Агендата на пост-конфликтна Македонија. Во ова смисла РМ имаше можност од прва рака да ја согледа природата на асиметричните закани и да се соочи со последиците од недоволната координираност на органите на државната управа и безбедносните служби. Искуствата ни говорат дека современите ризици и закани дејствуваат помеѓу ресорските надлежности, ги надминуваат ресурсите и способностите на одделните владини институции, а ги надминуваат и границите на поединечните држави. Креирањето на безбедносен систем способен да се справи со овие предизвици и да даде поддршка на целокупната политика на владата, подразбира ефикасна координација на овие ресурси на највисоко ниво.<sup>435</sup> Сето ова имплицира напуштање на традиционалната одбрана и преминување кон превенција на кризи. Во таа смисла најновата Концепција за национална безбедност и одбрана на РМ, во себе содржи посебен дел насловен како Менаџирање со кризи, каде што се дадени правците за организација и развој на овој систем. Од сето ова би се изградил систем за кризен менаџмент што може навремено и ефикасно да се справи со ризиците и заканиите на современиот свет. Воспоставувањето на овој механизам ќе овозможи централно следење и процена на заканиите, ризиците и анализа на податоците, ефикасна цивилна контрола на безбедносниот систем во кризни ситуации на највисоко политичко ниво и координација на активностите на институциите на системот и безбедносните служби.<sup>436</sup>

### 4.5.1 Безбедносно опкружување на РМ

Покрај подобрувањето на безбедноста на Југоисточна Европа, во регионот се

433 Ваков беше случајот со горчливата политичка дебата околу Ирак 2005 година од потребата или непотребата да се преземе воена акција. (Пријателите понекагаш не се согласуваат) Една дебата која беше решена на задоволителен начин е дебатата за тоа дали НАТО треба да делува надвор од подрачјето на/ или надвор од територијата на НАТО, како што се залагаше претходниот Генерален секретар на НАТО Лордот Робертсон, надвор или надвор од бизнисот! Прво во Босна во 1995 година, потоа со Косово 1999 година, со Авганистан 2002 година, операциите за помош на Пакистан, мисијата во Ирак 2006 година и поддршката на трупите на Африканската Унија во Дарфур, НАТО докажа дека е способен и подготвен да делува секаде каде што неговите членки ќе посакаат. Но проширувањето за да се преземе поголема одговорност во Авганистан и операциите на НАТО да се прошират западно и јужно од Кабул -2006, ќе биде круцијален тест за Алијансата.

434 Георгиева Л, „Кризен менаџмент“: Регионално искуство и дилеми за Македонија, Современа македонска одбрана, Скопје, 2004, стр. 56.

435 Бучковски В, „Кризен менаџмент“, Современа македонска одбрана, Министерство за одбрана на РМ, Скопје, 2004, стр.1

436 Исто, стр. 2

уште постојат закани по безбедноста чии корени се во политичкиот екстремизам, национализмот, верската нетрпеливост што заедно со постоењето на слаби државни институции и недоволното почитување на правото во некои држави како и транс националните опасности, претставуваат реална основа за висок степен на ризици и опасности во Република Македонија и земјите во регионот. Посебна закана е присуството на илегално оружје од што не е имуна ни Република Македонија. Непосредното опкружување на РМ е дел од нејзините проблеми, но и дел од нејзините предности, имајќи во предвид дека дел од земјите соседи се членки на НАТО.

Од безбедносен аспект географската положба на РМ ја вбројува земјата во земји кои се наоѓаат на крстосницата на главните патишта на тероризмот, илегалната миграција, илегалната трговија со дрога, оружје и луѓе од Азија и Африка кон Западните земји. И покрај сите напори РМ е свесна дека не може сама да ги реши транс националните опасности без помош и соработка со своите соседи и меѓународната заедница. Основите на напредокот и развојот РМ трајно ги гледа во нејзините граѓани, нивната решеност за изградба на демократско општество и држава и цврсто е решена да ги реализира своите интереси и да создава безбедносно опкружување со активно и континуирано учество во меѓународната заедница и меѓународните односи. Основен документ во областа на безбедноста и одбраната на РМ е *Националната концепција за безбедност и одбрана*. Истата е заснована врз проценката за меѓународното опкружување и положбата на РМ, загрозувањата по нејзината безбедност и врз таа основа усогласените цели и насоки за водење на националната безбедносна политика. Вредностите на Националната концепција за безбедност и одбрана своја подлога наоѓаат во :

- Националните вредности и интереси на РМ;
- Рамноправност на сите граѓани без оглед на нивната етничка припадност;
- Почитување на Уставот и законите и владеење на правото;
- Демократските вредности на државата;
- Пазарната економија;
- Социјалната правда;
- Почитување на меѓународното право и меѓународните договори;
- Почитување на човековите права и слободи.

Денешниот свет брзо се менува и со себе носи нови и често непредвидливи ризици и опасности по безбедноста на државата. Иако опасности од класична воена закана на подолг период не се очекувани, невоените закани се зголемија по интензитет, простор и време и добија на разновидност. Имајќи го во предвид новото опкружување со многу нови предизвици ,ризици и опасности, РМ е свесна за потребата од нови одговори кои единствено се можни во соработка и со помош на сите земји од регионот, Европа и светот.

Во ова смисла стратегијата за одбрана на РМ која ја определува политиката за заштита на територијалниот интегритет, суверенитет и независност на земјата, во согласност со основите на безбедносната политика на земјата и со правците на развој на глобалната безбедност, дефинира (препознава) *воени и невоени ризици* и закани по основ на државата.<sup>437</sup>

Република Македонија, покрај сите напори за заштита на границите и обидите за

437 Стратегија за одбрана на РМ, Сл. Весник на РМ бр.45/98, Скопје 1998



елиминирање на закните поради нејзините лимитираните ресурси, свесна е дека и е потребна помош и соработка со соседите и меѓународната заедница.

Од тука и определбата за целосна партиципација и интеграција во Евроатланските безбедносни структури, во функција на ширење на стабилноста и безбедноста изразена преку процесите и активностите за подготовка за членство во НАТО и ЕУ но постојано и во тесна соработка со ОБСЕ и ООН.

## **4.5.2 Улогата на државните органи во остварување на функциите на безбедносниот систем( кризен менаџмент)**

### **4.5.2.1 Собрание на Република Македонија**

Со усвојувањето на Уставот на РМ во 1991 година, се воспостави нов политички и економски систем. Уставот ја дефинира РМ како суверена, независна и демократска држава. Овие измени беа основа за воспоставување на нова парламентарна демократија.

Според Уставот, Собранието има водечка политичка и законска улога. Како претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт Собранието ги донесува најважните политички одлуки:

- Ја утврдува и спроведува политиката за одбрана на земјата;
- Врши надзор над надлежностите на Владата во одбраната;
- Ја следи одбрамбената подготвеност на државата;
- Утврдува постоење на непосредна воена опасност;
- Прогласува настанување и престанок на воена состојба;
- Одлучува за средствата потребни за одбраната на земјата;

Политичката одговорност на Собранието во областа на одбраната и безбедноста предвидена во Уставот е разработена во законски и подзаконски акти односно со Законот за одбрана, Законот за служба во Армијата, Стратегијата за безбедност и Планот за одбрана. Од значење е да се истакне дека според член 124 од Уставот на РМ, воена состојба настапува кога престои непосредна воена опасност од напад врз РМ или кога РМ е нападната или и е објавена војна. Воената состојба се прогласува со 2/3 мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници. Ако Собранието не може да се состане, Одлука за прогласување на воена состојба донесува Претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе може да се состане.

### **4.5.2.2 Претседател на Републиката**

Со Уставот од 1991 година беше воведена институцијата Претседател на Републиката кој својот политички легитимитет директно го извлекува од електоратот во државата на непосредни избори. Тој е Врховен командант на вооружените сили.

Според член 127 од Уставот на РМ, за време на воена состојба, ако Собранието не може да се состане, Претседателот на Републиката може да ја именува и разрешува Владата и да именува и разрешува функционери чии избор е во надлежност на Собранието.

**Советот за безбедност** е под ингеренции на Претседателот на Републиката во

него членуваат преставници на државата, извршни и законодавни авторитети. Советот за безбедност разгледува прашања за безбедноста и одбраната и им дава предлози на Собранието и Владата. Има важна улога во креирањето на одбрамбената и безбедносна политика.

#### **4.5.2.3 Влада на Република Македонија**

Како носител на извршната власт, во остварувањето на функцијата од областа на безбедноста ги има следниве надлежности:

- Го предлага буџетот во рамките на кој е и буџетот за одбрана;
- Ја разгледува Стратегијата за одбрана и ја упатува до Парламентот на усвојување;
- Одлучува за силите за заштита и спасување;
- Наредува употреба на полициска сила како комплемент на Армијата;
- Го усвојува Планот за воена одбрана;
- Донесува уредби како што се: планирање, организирање и развој на производство и промет на вооружување и воена опрема, за воена евиденција, за евакуација и засолнување на населението;
- Донесува одлуки кои се однесуваат: за методологијата и спроведување на подготовките на одбраната, за формирање на единици за заштита и спасување, за учество во вежбовни активности на органите на државната власт.

Според член 126 од Уставот на РМ, при постоење на воена или вонредна состојба владата во согласност со Уставот и со Закон донесува уредби со законска сила. Тоа овластување трае до завршувањето на воената или вонредната состојба. Во контекст на улогата на владата во кризниот менаџмент треба да се споменат и Министерството за одбрана кое има улога, да ја подготвува Стратегијата за одбрана, ги анализира и проценува можните закани и ризици по безбедноста на државата, го следи организирањето и подготвувањето, развојот и усовршувањето на системот за одбрана, како и Министерството за внатрешни работи со своите законски надлежности.

##### **4.5.2.3.1 Организација за системот за управување со кризи - Центар за управување со кризи (ЦУК)**

Системот за управување со кризи се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат Уставниот поредок и безбедноста на РМ или дел од неа, а за кој не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба. Тој помеѓу другото подразбира и прибирање на информации, процена, анализа на состојбата утврдување на целите и задачите, развој и спроведување на потребните дејствија за превенција, рано предупредување и справување со кризи. Според Законот<sup>438</sup> системот за управување со кризи го остваруваат органите на државната власт (Собрание, Претседател и Влада), Армијата на РМ, органите на државната управа, силите за заштита и спасување и органите на општините и градот Скопје.

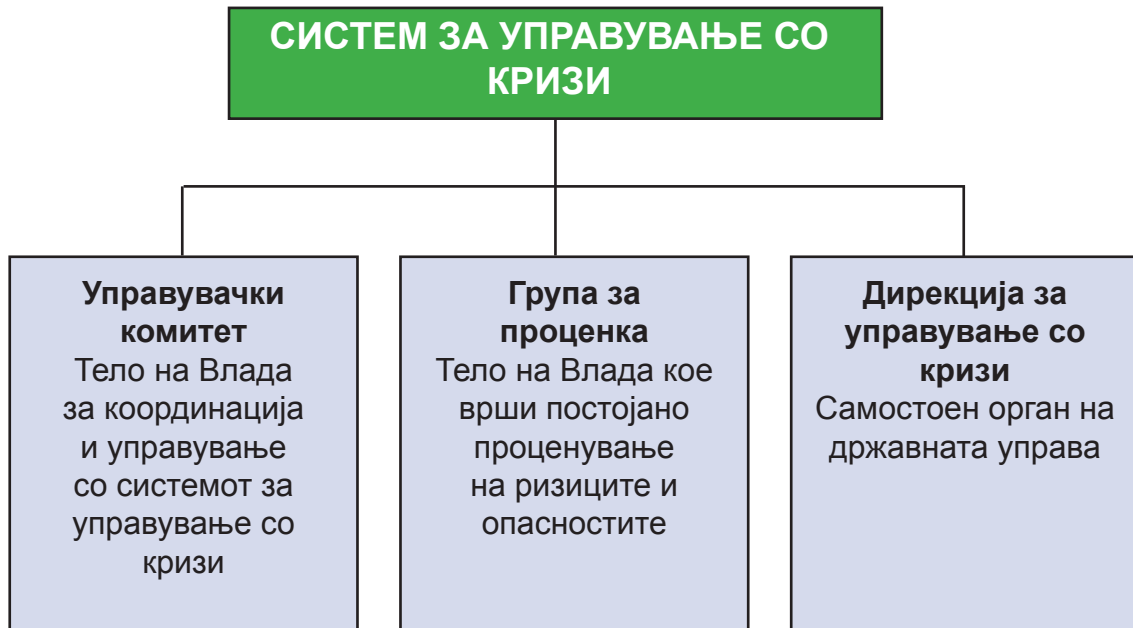
438 Закон за управување со кризи, Сл. Весник на РМ бр. 29/05, 2005 година

Министерствата и другите органи на државната управа учествуваат во превенцијата, раното предупредување и справување со кризна состојба во согласност со закон со кој се уредува нивната надлежност. Во системот за управување со кризи може да учествуваат јавните претпријатија, јавните установи и служби и трговските друштва кои се од посебно значење за работа во кризна состојба, а за кои ќе утврди Владата на РМ. Исто така граѓаните, здруженијата на граѓани, Црвениот крст на РМ, невладините и хуманитарните организации, средствата за јавно информирање и други правни лица можат да учествуваат во превенција рано предупредување и справување со кризи, доброволно и договорно. Во согласност со меѓународен договор, закон и други прописи во превенција и во справување и рано предупредување од евентуална кризна состојба можат да учествуваат и меѓународни организации, институции и поединци. Заради предлагање на одлуки и обезбедување на координација, консултации, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположивите ресурси во случај на кризна состојба како и обезбедување на времена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката од ризици и опасности во системот за управување со кризи се формираат :

- **Управувачки комитет** – тело на Владата за координација и управување со системот за управување со кризи. Него го сочинуваат: Министрите за внатрешни работи, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи и раководителот на групата за процена. Во зависност од кризата по потреба во работата на комитетот можат да се вклучат и други функционери кои раководат со органите на државната управа. Во него учествува и еден претставник од Комисијата за одбрана и безбедност на Собранието на РМ од редот на членовите на Комисијата од најголемата политичка партија во опозиција и еден претставник од Кабинетот на Претседателот на РМ. Претседателот на Владата во зависност од кризната состојба определува лице од составот на управувачкиот комитет кое ќе раководи со работата на комитетот. По потреба може да се повикаат и експерти.
- **Група за процена** – владино тело кое врши постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на РМ и предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризна состојба. Оваа група ја сочинуваат Директорите на бирото за јавна безбедност, Управата за безбедност и контра разузнавање, Агенцијата за разузнавање Директорите и замениците на директорите на Центарот за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување; Заменикот на Началникот на Генерал штабот на Армијата, како и раководителот на службата за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана. Со групата раководи лице од составот на Групата за процена назначено од Претседателот на Владата.
- **Дирекција за управување со кризи** – Претставува самостоен орган на државната управа по положба и функција на Дирекција. Називот на овој самостоен орган на државната управа е Центар за управување со кризи. Центарот работи на: обезбедување на континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи; изработување и ажурирање на единствена процена на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката; предлагање мерки и активности за разрешување на кризната состојба.

Центарот формира регионални центри за управување со кризи и формира Главен штаб како оперативно стручно тело кое раководи со активностите за превенција и справување со кризни ситуации. Со Главниот штаб раководи Директорот на Центарот, а во него помеѓу другите субјекти членува и Црвениот крст на РМ.

Во извршувањето на работите Центарот соработува со ООН, ОБСЕ, ЕУ, НАТО, странските амбасади во земјата, Меѓународниот Комитет на Црвен крст и Меѓународната Федерација на друштвата на Црвениот крст и Црвената полумесечина.



Одлука за постоење на кризна состојба донесува Владата, за која веднаш го известува Собранието и Претседателот на РМ. Оваа одлука може да трае до 30 дена, ако кризата продолжува и понатаму Владата треба да побара одобрување од Собранието за продолжување на рокот или да предложи прогласување на воена или вонредна состојба. Одлука за употребување на ресурсите донесува Владата на РМ. Кризна состојба се прогласува заради справување со самата криза која претставува ризик по добрата, здравјето и животите на луѓето или опасност по безбедноста на РМ или нејзин дел.

#### 4.5.2.3.2 Дирекција за заштита и спасување (ДЗС)

Заштитата и спасувањето во РМ е организирана како единствен систем за откривање и спречување на настанување и остварување на последиците од настанати природни непогоди, епидемии, епизоотии, епифитоти и други несреќи во мир и во војна и воени дејствија со кои се загрозува животот на луѓето, природните богатства, животинскиот и растителниот свет, добрата во општа употреба и предметите и објектите од особено културно историско значење.<sup>439</sup> Заради извршување на работите од заштитата и спасувањето, се основа Дирекција за заштита и спасување.<sup>440</sup>

Со Дирекцијата раководи директор кој го именува Владата. При Дирекцијата се

<sup>439</sup> Закон за заштита и спасување, Сл.весник бр. 36/04, Скопје 2004

<sup>440</sup> Исто, член 18, Сл.весник бр. 36/04, Скопје 2004

формира Главен штаб кој раководи со активностите за заштита и спасување составен од стручни лица именувани од Владата. Дирекцијата организира подрачни организациони единици за заштита и спасување во чии состав се формираат регионални штабови. Дирекцијата формира и тимови за брз одговор од разни видови на специјалности. Тие претставуваат основа на Републичките сили за заштита и спасување. Во системот за заштита и спасување учествуваат и органите на државната управа кои се одговорни за спроведување на мерките за спречување на настанувањето како и за остранивањето на последиците од ризиците и заканите во делокругот на нивната надлежност.

Како дел од системот за заштита и спасување со свои надлежности и обврски се: Совет на единицата на локалната самоуправа, градоначалник на единицата на локалната самоуправа, трговските друштва, јавните претпријатија, установите и службите, граѓаните, здруженија на граѓани, хуманитарни и невладини организации. Нивниот ангажман може да биде доброволен и договорен.

Законот за заштита и спасување<sup>441</sup> ги дефинира и мерките за заштита и спасување. При Дирекцијата постојат сили за заштита и спасување кои можат да бидат *републички и просторни сили*. Републичките сили ги формира Републиката, додека просторните сили се формираат за дејствување на подрачјето на општината и ги формираат единиците на локалната самоуправа, трговски друштва, јавните претпријатија, установите и службите.

**Самозаштитата** во законот за заштита и спасување се дефинира како активност на граѓаните за спречување на настанувањето или за ублажување на последиците од природните непогоди, епидемии, епизоотии, епифитоти и други несреќи кои можат да влијаат на нивното здравје и живот. Подготвувањето на граѓаните за самозаштита се остварува со обучување во образовните институции и преку нивно информирање.

### 4.5.3 Промените и новите предизвици на безбедносната политика и безбедносните сили на РМ

Настаните од 11 септември покажаа дека насилството кое се шири брзо може да стане реалност пред портите на секоја држава. Од безбедносната и политичка гледна точка најголем предизвик на иднината ќе бидат ризиците кои ќе се појават надвор од воените конфликти. Новите, т.н. асиметрични војни, во споредба со традиционалните војни меѓу државите, стануваат се поатрактивни, бидејќи тие се изведуваат со помал број на луѓе, опрема, организација и финансиски средства, а ефектите кои се постигнуваат со нив се далеку поголеми. На страната пак на организаторот на асиметричните дејствија се намалува ранливоста, а се зголемува економичноста и полесно се постигнуваат саканите цели. Организаторите на асиметричните дејствија ги користат предностите на научно техничкиот развој и растечката зависност на развојот на државите од инфраструктура базирана на инфомациско-комуникациските системи. Безбедносните сили мораат да изградат нов сет од одбрамбени и офанзивни способности, посебно на полето на информатичката војна и да бидат обучени и опремени во кореспонденција со различните потенцијали на конфликти. Со цел да се одговори на новите ризици потребно е да се развие заедничко разбирање на светскиот поредок, базирано на координирани процедури за акција, дизајнирани да го зачуваат мирот и безбедноста.

441 Поопширно види во: Закон за заштита и спасување член 61, Сл.весник бр. 36/04, Скопје 2004

#### 4.5.4 Потреба од реформирање на безбедносниот сектор (кризниот менаџмент на РМ)

Според Третата маса на пактот за стабилност<sup>442</sup>, безбедносниот сектор ги опфаќа сите Владини организации кои имаат надлежност да употребат или да наредат употреба на сила, задржување и притвор, заштита на државата и нејзините граѓани, како и оние цивилни структури кои се одговорни за надзор и управување со безбедносниот сектор. За реформа на безбедносниот сектор од најголема важност треба да биде креирањето на национален консензус за целите кои треба да се постигнат со тие реформи, како и заштита на националните вредности и интереси. Дизајнот на безбедносниот сектор треба да ја вклучи како политичката така и неговата безбедносна страна. Глобалната цел на реформите во безбедносниот сектор на РМ е интеграција во европските структури и добивање можност за промовирање на подобри односи со соседните држави и соработка за подобрување на стабилноста во регионот. Имајќи ја во предвид регионалната важност, географската положба, бројот на населението, политичкиот и воениот потенцијал неопходно е РМ да земе поголемо учество во превенирањето и менаџирањето на кризите во регионот и пошироко.<sup>443</sup> Со реформите на безбедносниот сектор во РМ помеѓу другото треба да се подобри координацијата на безбедносните структури. Научените лекции, искуствата од НАТО земјите во неодамнешните операции, државите со развиена демократија, развојот на технологијата и информатичкото опкружување, укажуваат на тоа дека безбедносните сили во иднина ќе мора да располагаат со многу поширок спектар на способности и многу поголема флексибилност. Реформата ќе овозможи безбедносните сили, да се ангажираат во борба против асиметричните закани и поддршка на дипломатијата и мировните операции.

Регионално активностите на РМ треба да се градат врз промоција на принципите на добро соседство стабилност и безбедносна соработка при тоа детектирајќи ги регионалните безбедносни предизвици и предлагајќи инструменти за справување со истите во стратешкото опкружување. Тие треба да бидат поддржани од сите политички сили во земјата. Посебно треба да се подвлече дека политичката неутралност на безбедносните сили е од круцијално значење за успехот на реформите. За надминување на досегашната состојба<sup>444</sup> потребно е да безбедносниот систем да се гради врз вредностите, интересите и целите на државата.

#### 4.5.5 Република Македонија и Организацијата за безбедност и соработка во Европа

За Република Македонија, ОБСЕ е автентична мултилатерална организација со првенствена задача на планот на превенција на конфликти.<sup>445</sup> Интересот на РМ за зачленување во оваа организација беше истакнат веднаш по стекнувањето на независноста. Комплексниот приод кон безбедноста, со посебен акцент на социјалната компонента служи за изнаоѓање решенија за социјалната безбедност во РМ. Република

442 List from Working Table III , " Security and Defence Issues " : The SSR ,Regional Conference, Bucharest, 25-26 October 2001

443 Дончев Ж. А, Современи безбедносни системи ,Скопје 2007, стр. 314

444 Види: Дончев Ж. А, Современи безбедносни системи, Емпириско истражување-анкетирање на цивилното население и претставници на безбедносните сили, Скопје 2007, стр.330

445 Стратегија за интеграција на РМ во НАТО, Сл.Весник на РМ, бр. 51/98, Скопје, 1998

Македонија има воспоставено активна соработка со ОБСЕ која треба да продолжи во иднина бидејќи и во иднина ОБСЕ ќе продолжи да претставува еден од главните политички чинители на безбедноста во Европа, особено поради фактот што работи на динамичен и приспособлив начин усогласен со современите промени.<sup>446</sup>

#### 4.5.6 Република Македонија и Европската Унија

Европската Унија е Договор на земјите потписнички за заедничка економска, надворешна и внатрешна безбедносна политика. ЕУ на внатрешен план има за цел унапредување на економскиот и општествениот прогрес и воспоставување економска и монетарна унија. На надворешен план има за цел да изгради сопствен идентитет низ водење на заедничка надворешна и безбедносна политика на земјите членки на Унијата. Од овие причини ЕУ е значајна и за Република Македонија. Европската Унија исто така има интерес за земјите од Западен Балкан заради што и воспостави мониторинг мисија која особено се фокусира на набљудување на случувањата од политичката и безбедносната сфера како и мониторинг на границите, меѓуетничките прашања и враќањето на бегалците, рано предупредување и градење мерки за доверба. Европската Унија им понуди Договор за стабилизација и асоцијација на земјите од регионот, Договор кој на РМ и отвори широки можности за приближување до конечната цел полноправно членство во ЕУ. Македонија смета дека „полноправното членство на државите од ЈИЕ во ЕУ ќе продуцира стабилност, мир, економски просперитет, демократија и заштита на човековите права во тие држави“.<sup>447</sup> Водена од перспективите за членство во ЕУ, Република Македонија го воведува европскиот модел во своето општество чија рамка е дадена во процесот за стабилизација и асоцијација. Република Македонија уште од самиот почеток на својата независност јасно го искажа својот интерес преку членство во ЕУ, да стане активен учесник во изградбата на заедничкиот Европски дом, во конструкцијата на обединета Европа. На патот кон Унијата, РМ помина повеќе скалила на договорни односи: од Спогодбата за соработка (во сила од 1.01.1998), преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација која е во сила од 1.04.2004 година „до поднесувањето на апликацијата за членство на 22.03.2004 година“<sup>448</sup>. Почетоците на комуникација датираат од периодот 1992-1995 година. Дипломатски односи помеѓу РМ и ЕУ беа воспоставени во декември 1995 година (Договорни односи, политички дијалог 1996-1998), подигнување на нивото на договорните односи (2000 година) со кои РМ беше првата земја која отпочна преговори за склучување на новата генерација спогодби на ЕУ. Кризата во РМ во 2001 година беше тест за заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Европската Унија не успеа да го спречи појавувањето на кризата, но спречи таа да ескалира, користејќи ги дипломатските, политичките, и економските капацитети за управување со кризи. Ангажманот на ЕУ во надминувањето на кризата во РМ се остваруваше преку директното учество во процесот на преговори, склучување и реализација на Рамковниот договор. ЕУ за прв пат ги ангажираше ново формираните Европски сили за да придонесат за целосна стабилизација на безбедносната состојба во РМ (Воена мисија Конкордија). Таа мисија имаше пред се превентивен карактер и беше во функција на потребите за реконструкција во кризните региони во РМ. ЕУ прв

446 Бела книга на одбраната на РМ, Министерство на одбрана на РМ, Скопје, 1998

447 Стратегија за одбрана на РМ, Сл.Весник на РМ бр. 45/98, Скопје 1998

448 Бела книга на одбраната на РМ, Скопје, 1998

пат активираше фондови за ново формиранiot механизам за брза реакција за итно обезбедување финансиски средства за управување со кризи. „Проксима“ беше мисија со превентивен карактер. На 14 февруари 2005 Република Македонија ги предаде одговорите за прашалникот на Европската Комисија за подготовка на мислење по повод барањето на РМ за членство во ЕУ. Овој процес не е проект на една Влада туку на целата држава, за чие остварување потребен е ангажман на сите чинители на македонското општество. Оттука произлегува и важноста за активна улога на граѓанското општество и потребата неговите актери да бидат ангажирани на повеќе фронтови. Интеракцијата на овие актери се разбира со вклучување и на Владиниот сектор и меѓународните субјекти, претставува можеби еден од најдобрите начини активно да се делува на превенцијата на конфликти, или кон намалување на ризиците и конфликтите преку висок степен на взаемна соработка во што поголем број на области. Членството на РМ носи придобивки но полноправното членство налага и одредени подредувања на државата во однос на Унијата. Следејќи ги придобивките и „цената на чинење“ од членство во ЕУ, аргумент повеќе, за членството на РМ во ЕУ, е меѓу другото и комплексниот приод кон безбедноста чии што закани може да имаат безбедносна, политичка, економска, социетална и еколошка димензија.<sup>449</sup> Но за жал и по добивањето на неколку позитивни препораки од страна на Комисијата, поради противењето на една членка (Република Грција), Република Македонија и нејзините граѓани не можат да ги остварат своите амбиции за зачленување во европското семејство на народите.

#### 4.5.7 Република Македонија и Совет на Европа

Република Македонија покажува голем интерес за оваа организација, а од 9ти септември 1995 година стана полноправен член. Советот на Европа е „исклучително ангажирана и корисна организација со посредно, но сеопфатно значење на планот на безбедноста и на територијалниот интегритет на РМ“.<sup>450</sup> Како членка на Советот на Европа Македонија може да добие помош во областа на образованието, законодавството, заштита на човековите права, обука на полициските кадри. Од аспект на националната безбедност, Советот може да даде свој придонес фокусирајќи се на социетално политичката компонента на безбедноста.

449 Славески С, Национална безбедност на Република Македонија и евроатланските интеграции, Диги принт, Скопје, 2003 стр. 146

450 Стратегија за интеграција на РМ во НАТО, Сл.Весник на РМ, бр. 51/98, Скопје 1998



# Глава 5

## Граѓанското општество – кризниот менаџмент и превентивната дипломатија

*„Само демократска држава може да создаде демократско граѓанско општество, само демократско граѓанско општество може да поддржува демократска држава“*

*Ѓ.Павиќевиќ*

### 5.1 Појава и развој на граѓанското општество

Последната деценија од XX век се карактеризира со нагло опаѓање на авторитарниот социјализам, појавата на т.н нови демократии и заморот на старите демократии. Во овие околности, речиси заборавениот термин „граѓанско општество“ влезе во секојдневна интензивна политичка употреба. Тие општества во тоа време тргнаа во неизвесна иднина на демократски промени, навраќајќи се кон класичните и проверени идеи од минатото, меѓу кои концептот граѓанско општество има истакнато место. Во таа смисла можеби е потполно во право познатиот политички социолог Ралф Дерандорф (Ralf Dahrendorf) кога вели дека т.н. плуралистичка револуција, со која во 1989 година се сруши социјализмот во источно европските земји, не донесе ни една нова општа идеја, туку претставуваа враќање кон концептите на граѓанско и отворено општество.<sup>451</sup> Кавирај и Килнани констатираат дека „идејата за граѓанското општество неодамна се врати на драматичен начин“, при тоа поставувајќи го и прашањето дали заговорниците на граѓанското општество на Запад, во бившите комунистички општества и во третиот свет, се обидуваат да ги достигнат истите идеали.<sup>452</sup> Исто така Лоренс Кахун (Lawrence Cahoon) вели дека се поприсутните разговори за граѓанското општество, кои потекнуваат од дисидентските источно европски кругови, доведоа до тоа да оваа тема биде во центарот на политичките дискусии.<sup>453</sup> На сличен начин Воислав Становчиќ констатира дека концепцијата на граѓанското општество оживеа како алтернатива на авторитарниот социјализам.<sup>454</sup> Значи во текот на овие промени граѓанското општество стана еден од најупотребуваните поими на општествената теорија, но и дел на речникот на секојдневието. И како што обично се случува во такви ситуации, прети сериозна опасност од претерана употреба. Постои една сличност помеѓу зборвите и предметите постојаната и честата употреба ги прави комотни, како и секоја навика, но понекогаш се трошат од претераното користење и доведуваат до замор и заситување.<sup>455</sup> Имајќи ја во предвид праксата на употребата на терминот *граѓанско општество*, неопходно е потребно да се направи термилошка напомена во однос на поимот *цивилно*

451 Ralf Dahrendorf, Reflections on the Revolution in Europe, New York, Times Books, Random House, 1990, p.27

452 Suptida Kaviraj, Sunil Khilnani, Introduction: ideas of civil society, во: S.Kaviraj, S.Khilnani, ed.by, Civil Society, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p.1

453 Lawrence Cahoon, Civil Societies, the Conservative Meaning of Liberal Politics, London, Blackwell, 2002, p.217

454 Vojislav Stanovcic, Civilno drustvo, u: Enciklopedija politicke culture, Beograd, Savremena administracija, 1993, str.179

455 Vukasin Pavlovic, Civilno drustvo i demokratija, JP Sluzbeni glasnik, 2006, JP Zavod za udzbenike, 2009, UPN-SiCG, Cigoja stampa, GI I FPN, 2004

*општество*. Неоспорно станува збор за синоними, кои на прв поглед, ги разликува само нивното потекло.

Терминот **граѓанско општество** своите корени ги влече од англоамериканската терминологија „civil society“, додека терминот **цивилно општество** кој можеби е традиционален и во употреба во нашето општество претставува превод на германскиот поим „burgelische Gesellschaft“. Значи термините цивилно општество и граѓанско општество имаат иста смисла и се употребуваат во иста конотација. Меѓутоа секој кој повеќе го сака традиционалниот термин граѓанско општество, нема да погреша ако така го прочита, протолкува и „преведе“ терминот цивилно општество.<sup>456</sup>

## 5.2 Етимологија на поимот

Терминот граѓанско општество е многу стар, а корените на современото разбирање треба да се бараат во периодот на дезинтеграцијата на феудалното општество, и раѓањето на европскиот капиталистички поредок односно напуштањето на феудалниот начин на производство. Од филозофски аспект модерниот концепт на граѓанското општество произлегол од британската доктрина и класичниот германски идеализам.

Етимолошки развојот на поимот одел по следниот пат: старогрчката кованица „koinonia politike“ преведена е на латински во „societas civilis“, од која на англиски се добива „civil society“, во германскиот „burgelische Gesellschaft“.<sup>457</sup> Се чини дека нашата практика во секојдневната употреба предност му дава на терминот „civil society“, но понекогаш паралелно се употребува и терминот „цивилно општество“. Се смета дека италијанскиот хуманист Леонардо Бруни (Leonardo Bruni) од Фиренца во почетокот на XV век, прв го употребил изразот „societas civilis“ како латински термин за грчкиот „koinonia politike“. Бруни 1416 година преведувајќи го делото на Аристотел „Nikomahova etika“ на латински го употребил изразот „societas civilis“ кој го преведе грчкиот поим „koinonia politike“. Истата синтагма ја употреби и 1438 година при преводот на Аристотеловата политика. Во претходниот период, значи, во XII и XIV век во употреба биле изразите „communicatio politica“ или „civilis communitas“ како латински превод за „koinonia politike“. Со ова семантичка иновација создаден е иницијален дискурс за подоцнежното раѓање на поимот цивилно или граѓанско општество. Во исто време Бруни старогрчкиот поим „polis“ го преведе на латински со терминот „civitas“.<sup>458</sup>

Според Ридел (Manfred Riedel) првите почетоци на дихотомија меѓу граѓанското во смисла на „civilis“ и политичкото во смисла на politicus може да се документираат кај италијанецот Гравин (Gravine) во 1708 година, а свое проширување во текот на XVI-II век наоѓаат во влијанието на Монтескеј.<sup>459</sup> Во ова смисла Џон Кин (John Keane) му

456 Александар Молнардава, интересно разликување на поимот цивилно општество во однос на сродните поими кои му претходеа историски, т.е. во однос на (1) државен ортаклук (ортакчко друштво), (2) трговско општество, (3) морално општество, и (4) граѓанско општество. Ова раздвојување е оправдано, освен можеби во последниот случај во кој на терминот, граѓанско општество му се дава потесно значење на бурзуарско општество. Во секој случај, се чини дека разликувањето на поимите граѓанско општество и цивилно општество, и колку и да изгледа теориски мунициозно, нема поголемо практично значење. Види во: Александар Молнар, Цивилно општество, во: Критичен појмовник на цивилното општество, подготвено од Ѓорѓе Вукадиновоч, Предраг Крстиќ, Група 484, Београд, 2003, стр. 17-56

457 Manfred Riedel, *Drustvo, gradjansko*, u: *Pogledi*, Split, 1998, str.15

458 Истражувањето на потеклото на јазикот на цивилното општество, кое е во рамките на меѓународниот проект “Ka evropskom civilnom drustvu” го реализирале Petrer Halberg i Bjorn Wittrock.

459 Manfred Riedel, *op. cit*, str.31

забележува на Ридел што во интерпретацијата на старата парадигма за *societas civilis* премногу се фокусира на германската политичка мисла. Тој смета дека дистингцијата на цивилното општество и државата најпрво се појавува во англо – американскиот свет кој имал одредени специфичности во однос на континенталниот европски политички живот.<sup>460</sup> Првата формулација на ова парадигма, Кин ја наоѓа во воведниот параграф на здравиот разум (*Common Sense*, 1776) во кој Томас Пеин (Thomas Paine) им забележува на пистаелите кои го измешале општеството со државата и кои мислат дека меѓу нив постои мала или никаква дистингција. Според него, општеството и државата не се само различни туку имаат и потполно различни извори. „Општеството е производ на нашите желби, а државата производ на нашите грешки, општеството ја поттикнува нашата среќа преку позитивно обединување на нашите чувства, додека државата влијае негативно преку ограничување на нашите мани. Едното го охрабрува дружењето, другото создава разлики. Општеството штити, државата казнува“.<sup>461</sup>

Граѓанинот е појдовна точка и клучна потпора на цивилното, граѓанското општество. Оттука слободите на индивидуата како личност и нејзините права имаат важна улога во обидите да се прецизира, често пати флуидниот поим на граѓанското општество. Можеме да извлечеме заклучок дека индивидуалниот граѓанин како имател на сопственоста претставува појдовна точка за класично разбирање на поимот цивилно односно граѓанско општество. За реално согледување на овој феномен, и неговото место во современата епоха, неопходно е да се појде од првите теоретски учења за граѓанското општество од страна на големите мислителите како што се: Хопс, Лок, Фергусон, Хегел и тн. За потребите на овој труд ќе се задржиме на природно правната теорија и теоријата на Фергусон и Хегел за развојот на граѓанското општество.

### 5.2.1 Природно правна теорија

Следбениците на ова доктрина во проучувањето на општеството поаѓаат од разликата која постои меѓу „*societas naturalis*“, или природната состојба на човекот и „*societas civilis*“, односно организираната политичка заедница. Луѓето остануваат во природна, аполитична состојба се додека со взаемна согласност не ја завршуваат природно правната состојба и стапуваат во политичка заедница. Томас Хопс (Thomas Hops) во своето дело „*Elementa Philosophica de Cive*“ се занимавал со односите на човекот и општеството, барајќи одговор на прашањето: дали тие два поима можат да бидат одвоени, за да на крај заклучи дека државата е секуларен супституд на божјата правда. Обврските на суверенот од неговиот однос кон граѓаните, Хопс ги сведува во една реченица „безбедноста на народот е највисок закон ... владите се формирани да го одржат мирот, а мирот бара безбедност“.

Според Џон Лок (John Locke 1632-1704) „господ го создал човекот .... му наметнал силни обврски ....и склоност која го наведува во општество.....му дал разум и јазик да продолжи и ужива во општеството“.<sup>462</sup> Главната цел на одрекувањето од природните слободи и здружувањето во политичка заедница или граѓанско општество е чувањето на приватната сопственост, затоа што за остварување на оваа цел не постојат услови во природната состојба. Според Лок државата е формирана само поради унапредување

460 John Keane, op. cit, str.62/63

461 Tomas Paine, Cmmon Sence, 1989, str.3

462 Џон Лок: Две расправи за владите, превел Проф.др Коста Чавошки, Београд, 2002. книга II/&77

на граѓанските интереси, а основна цел на граѓанското општество е заштитата на сопственоста. Под тој поим Лок не подразбира само материјални добра, туку и правото на слобода.<sup>463</sup>

### 5.2.2 Придонесот на Фергусон, Хегел за развојот на граѓанското општество

Делото на Адам Фергусон ( Adam Ferguson) „Есејот за историјата на граѓанското општество“ (Essay on the history of civil society), објавено во 1767 година ја има една од најодлучувачките заслуги за теориското обликување на поимот граѓанско општество. Неподделено е мислењето дека тоа претставува најзначајна расправа за граѓанското општество во времето пред првите демократски револуции.

Адам Фергусон бил еден од водечките мислителите на Шкотска во XVIII век.<sup>464</sup> Негова појдовна хумана и морална позиција претставува прифаќањето на Аристотеловата идеја за човекот како општествено животно (во тоа време вообичаен латински превод за старогрчкиот израз *zoon politikon*) за разлика од Хопс, тој сметал дека секој човек како индивидуа има природна тенденција да се здружи во пошироки човечки асоциации во кои ужива во друштво на другите. „Уживањето во мир, како и можноста за робна размена, една за друга, довеле до трансформација на ловците и воините во трговци и деловни луѓе“.<sup>465</sup> Наспроти статичкото толкување на општеството, како особина на природно правното учење, Фергусон проучувањето на општеството го постави на историско – филозофски темели. Според него цивилизацијата не е прост резултат на економските процеси, туку дело на свесната политичка регулатива. Во истражувањето на генезата на граѓанското општество, Фергусон посебно значење му придава на појавата на модерната држава, која според него е монархија која „во сојуз со народот го парализира племството, го ослободува народот од потчинетост и ја охрабрува теоријата и внесува вештини“. За Фергусон историјата не е само борба меѓу различните интереси, туку постои и нешто трето; а тоа е позитивната карактеристика. Според Фергусон времињата на варварствата му припаѓаат на минатото или се „сведени“ во најмала мерка. Во фокусот на неговите размислувања е општествената поделба на трудот како фундаментална одредница во развојот на општеството. Тој вели: „со одвојувањето на уметноста од производителите на ткаенина и работниците со кожа, подобро ќе бидеме снабдени со обувки, и облека“.<sup>466</sup> Повеќето автори се согласни во оценката дека за класичното разбирање на поимот граѓанско општество, најразвиената теориска артикулација на дистигцијата „граѓанско општество- политичка држава“ ја дал Хегел(Georg Wilhem Fridrich Hegel), водечки германски филозоф (1770 – 1831) кој прв во светот на науката ги раздвои поимот држава и поимот граѓанско општество, во своето прочуено дело „Основите на филозофијата на правото“, објавено 1821 година.<sup>467</sup> Тој граѓанското општество во филозофскиот пристап го набљудувал како скалило во дијалектичкиот развој на општеството, од семејството до државата. Според него општествениот живот на граѓанското општество радикално е

463 Смиља Аврамов, Цивилно друштво и НВО алтернативни модел светске заједнице, Полиграф, Београд, 2006

464 Duncan Forbes, Introduction, u: Adam Ferguson, An Essay on the History of Civil Society, Edinburg, University Press, 1966

465 Adam Ferguson, An Essay on the History of the Civil Society, op. cit. str.180

466 Исто, op. cit. str.1 str.384

467 Georg Wilhem Fridrich Hegel: Grundlinien der Philosophie des Rechts.Leipzig 1911.3 Aufl. Leipsig 1930.

поразличен од етичкиот живот во семејството, но исто така и од јавно правниот живот на државата.

Хегел го избегнува терминот „политичка заедница“, за таа категорија го употребува зборот „држава“. Граѓанското општество, кое тој го нарекува „приватна сфера“, претставува нужен елемент во тоталитаритетот на рационално структурирање на модерната политичка заедница, која се вклопува во индустриската револуција на тоа време. Граѓанското општество на германски „burgeliche Geellschaft“ по Хегел е производ на модерното време. Терминот доаѓа од зборот „бургер“ што значи граѓанин, се изведува од зборот „бург“ што значи град. Значи граѓанинот во прв ред е жител на градот, но кога станува збор за граѓанското општество, не се работи само за урбанитетот, туку пред се за колективниот идентитет, кој во себе го содржи принципот на еднаквост и реципроцитет.<sup>468</sup>

Хегел не ги сведува поединците на „homo economicus“, затоа што според него општествените односи произлегуваат од внатрешните потреби на човекот, кој го сочинуваат основот за взаемните односи, а од кои се раѓа принципот на универзалност.<sup>469</sup> Граѓанското општество Хегел го поставува во рамките на „идеална држава“, чија цел е обезбедување на независноста и интегритетот и зачувување на душевниот живот (volksgeist). Државата е чувар на поредокот Семејството како природна заедница почива на духовни чувства, а не на љубовта. Државата почива на разум. Државата за Хегел значи етичка и културна заедница, политички организирана, суверена, независна од било која друга заедница. Државата е облик на рационален и цивилизиран живот. Граѓанското општество е подрачје на постојани конфликти на интереси, во својата сложеност таа ги содржи спротивставеностите кои ја разоруваат, како што се корупцијата или разните застранувања.<sup>470</sup> Хегел инсистира на етичките обврски на граѓанското општество како целина.<sup>471</sup> Од горе наведеното може да се заклучи дека Хегел посебно го уважува, но не го хипостазира граѓанското општество.<sup>472</sup> Граѓанското општество и неговото раздвојување од политичката држава по Хегел претставуваат непобитен факт, претпоставка и резултат на развојот на модерното општество и државата.

## 5.3 Субјекти на граѓанското општество

### 5.3.1 Социјален капитал

Постои општ консензус, дека граѓанското општество почива врз плурализмот на автономните организации. Низ мрежата на организации во кои се ангажирани поединци и преку нивната интеракција во науката е изведен поимот **социјален капитал**. Концептот е разработен аналогно на физичкиот капитал. Неговата теориска разработка се движи во двоен правец. Роберт Путман (Robert Putman) тежиштето го става на институциите и социјалниот контекст во кои тие делуваат. Според него социјалниот или општествениот капитал се базира на структурата на односите во општеството.

468 Смиља Аврамов, Цивилно друштво и НВО алтернативни модел светске заједнице, Полиграф, Београд, 2006, стр. 20

469 Исто,

470 Исто,

471 Исто, стр.21

472 Vukasin Pavlovic, Civilno drustvo i demokratija, JP Sluzbeni glasnik, 2006, JP Zavod za udzbenike, 2009, UPN-SiCG, Cigoja stampa, GI I FPN, 2004, str.29

*Вториот* правец социјално психолошката смисла ја користи како основ за анализа на овој феномен, по пат на микро индивидуално однесување, што значи акцентот се става на *индивидуалната свест* односно рационалната ориентација на поединецот. „Довербата и реципроцитетот се суштински елементи на социјалниот капитал“. Нивната акумулација создава општествен капитал.<sup>473</sup>

При дефинирањето на субјектите на граѓанското општество најголем број на современи теоретичари поаѓаат од широката дефиниција на граѓанското општество, како „општество минус држава“ со што во овој концепт ги вклучуваат сите организации, здруженија, групи кои не се државни, со што се смета дека ниеден актер не може да биде привилегиран и дека граѓанското општество по својата природа е антиидеолошко. Меѓутоа праксата не ја потврдува ова теза.<sup>474</sup> Се смета дека Мартин Шоу (Martin Shaw) многу прецизно ги идентификува субјектите на граѓанското општество. Тој ги дели на *неформални*, во кои влегуваат општествените движења со различен профил, и на *формални* кои понатаму ги дели на *традиционални*, во кои ги набројува НВО, црквите, политичките партии, мрежите на организации како што се синдикатите, трговските комори, и *модерни* во кои влегуваат мултинационалните и транс националните компании. Според него има и нови модуси за здружување кои тешко можат да се подведат под ова класификација, на пример разните економски форуми и бројните елитистички групи под разни имиња.

Наспроти него, Коен е на мислење дека целокупниот општествен живот, надвор од државата и економската сфера не може да се подведе под поимот граѓанско општество. Според него потребно е да се подвлече разлика меѓу „политичкото општество“ каде што спаѓаат политичките партии и политичката јавна и парламентарна сфера и од друга страна „економското општество“ составено од производни и дистрибутивни организации. Според Коен, специфичноста на политичката улога на граѓанското општество е во тоа дека тие не тежнеат кон освојување на власта, барем не директно. Нивната улога е посредничка. Согласно на тоа не треба да се залажуваме со триумфализам, затоа што граѓанското општество претставува само еден проект на патот кон реструктурирања на општествата.<sup>475</sup> Значи граѓанското општество според овие двајца автори претставува „сфера на социјална интеракција меѓу економијата и државата, композирана пред се, од интимната сфера „пред се семејството“, сферата на здруженијата (посебно доброволните), социјалните движења и формите на јавно комуницирање. Модерното граѓанско општество е создадено по пат на сомоконституирање и самомобилизирање. Таа е конституализирана и генерализирана низ законите, а поготово субјективните права кои ја стабилизираат општествената еднаквост.

Во литературата има и други обиди за идентификување на актерите на граѓанското општество. Меѓутоа се чини дека класификацијата на Мартин Шоу која погоре ја разработивме за **формалните** и **неформалните** актери на граѓанското општество претставува одраз на состојбите во овој сектор. Од традиционалните формални актери, НВО претставуваат критичен сегмент на граѓанското општество. Имајќи го во предвид

473 Kenneth Newton: Social Capital and Democracy во книгата на Bob Edwards, Michael W. Folwy and Mario Diani (ed): Civil Society and Social Capital Debate in comparative Perspective. Beyond Tocqueville, Hanover-London, 2001. p.226

474 Смиљја Аврамов, Цивилно друштво и НВО алтернативни модел светске заједнице, Полиграф, Београд, 2006, стр. 47

475 Jean Cohen: Interpreting the Notion of Civil Society во книгата на Michael Walzer (ed) Toward a Global Civil Society, Providence –Oxford, 1995, p.38

нивното значење тие ќе бидат предмет на опсервација во понатамошниот тек на овој труд.

## 5.4 Граѓанското општество во периодот на постстудената војна

Оживувањето на дискусиите за граѓанското општество и вклучувањето на оваа категорија во тековните политики во почетокот на 70-те години од минатиот век, не е резултат на некој нов филозофски правец. Уште помалку е резултатот на обидот за преобразба на култот на насилство врз кој се темелеше политиката на двете супер сили во текот на студената војна во мирољубив систем. Оживувањето произлезе од чисто прагматични причини.

Во новата „визија“, темелна претпоставка станува слободниот пазар и граѓанското општество, како саморегулативна арена, како симбол на слободата на здружувањето и плурализмот на интереси на различни групи кои влегуваат во состав на граѓанското општество. Државата е потисната во позадина во поглед на задоволување на широките општествени потреби во сферата на здравството, намалување на сиромаштијата, а како замена е понуден моделот на деинституционализација односно пренесување на тие функции на недржавни актери, со одредени бенефиции во областа на даночната политика. Во научните кругови се обнови расправата за поимот граѓанин, со нагласок на неговата одговорност. Народот е поставен во двојна улога: како „политичко општество“ организирано во политички партии, и како „граѓанско општество“ организирано во многу граѓански организации, кои не тежнеат кон доминација, туку „ја помагаат државата“ во доменот на образованието и во процесот на демократските реформи<sup>476</sup>. За дисидентските групи од Источна Европа концептот на граѓанското општество значеше пат кон политичкиот плурализам. И додека едните граѓанското општество го гледаа како почетна точка во конституирањето на движењата кои би можеле ефикасно да се спротивстават на авторитарните режими, другите во граѓанското општество гледаа пат за изградба на социјализам „со човечки лик“.

По падот на Берлинскиот ѕид се појавуваат нови погледи за демократијата, според кои граѓанското општество претставува „беспрекорна инкарнација на народите“. Демократијата претставува многу повеќе од просто учество на гласачите на изборите, демократијата бара континуирано учество на граѓаните, организирани во различни организации и нивен постојан притисок на владата.<sup>477</sup>

## 5.5 Кон глобалното граѓанско општество

Со завршувањето на студената војна, а посебно по распаѓот на Советскиот Сојуз и конституирањето на униполарниот светски поредок, глобализацијата се наметна во центарот на теориското внимание како на политичката социологија така и на политичките и општествени теории во целина. Во тој контекст започнаа и дискусиите за глобалното граѓанско општество. Првите дискусии на ова тема ги понудија Џон Кини (John Keane) и Мери Калдор (Mary Caldor), но исто така голем број на вредни аналитички прилози

476 Marina Ottaway, Thomas Carothers: Toward Civil Society Realism, во книгата Civil Society Aid and Democracy Promotion, во редакција на исти автори Washington, Carnegie End. for. Int. Peace 2000, p. 293

477 Исто,

и фактографски запазувања содржи Годишникот на глобалното граѓанско општество (Global Civil Society Annual Book), кој почна да излегува 2001 година.<sup>478</sup> Но се смета дека темата за глобалното граѓанско општество е допрва отворена, и нејзина потполна елаборација би била можна само во контекст на поширока студија за процесите на глобализацијата во целина. Тоа околу што се согласни повеќе автори е дека основниот пристап кон ова тема може да се формулира во форма на прашања: дали ќе надвлее демократски или авторитарен лик на глобализацијата,<sup>479</sup> и каква е улогата на силите на глобалното граѓанско општество за исходот на тој конфликт. За оваа приказна за глобалното граѓанско општество важно е т.н. *средно ниво*, кое се појавува меѓу националните држави и глобалниот свет.

Тоа прашање има и практична важна димензија, но во исто време станува и предмет на теориското интересирање и научно истражување.<sup>480</sup> Светот денес е глобално поврзан, но глобалната општествена инфраструктура како хомогено тело не постои, што значи *не постои глобално граѓанско општество*. Постојат различни типови на граѓански организации, различен степен на развиеност во поедини земји. Граѓанското општество, историски набљудувано како конкретен општествен феномен или теориска категорија врзано е за државата. Индивидуалната и колективна слобода неопходно мора да биде ставена во рамка преку законите, во спротивно следи анархија. Граѓанското општество подразбира и плурализам на интереси, но не безусловно: нема граѓанско општество без кодекс на однесување кој ги артикулира односите на своите членки.

## 5.6 Демократскиот потенцијал на граѓанското општество и принципот на граѓанство

Граѓанското општество од самата појава има нагласен демократски набој, но не може да се извлече заклучок дека секој модел на граѓанско општество е демократски сам по себе, а уште помалку тоа важи за поедини димензии на граѓанскиот живот. Тоа што може да се заклучи и може да се каже е дека граѓанското општество и демократијата се природни сојузници. Тоа најдобро се потврдува во тешки времиња за демократијата кои по правило имплицираат тешки времиња за граѓанското општество. Демократските функции на граѓанското општество се многубројни. Во овој правец најзначајна е можноста со која граѓанското општество градејќи ниво на демократска политичка култура и развивајќи соодветни демократски вредности, создава претпоставки за демократско функционирање на институциите на државната власт.<sup>481</sup>

„Мобилизацијата на граѓанското општество е една од главните средства за разоткривање на злоупотреби и за поткопување на легитимитетот на недомократските режими“<sup>482</sup> и претставува нејзина **прва** карактеристика. **Втора** значајна карактеристика на граѓанското општество претставува неговото антиетатистичко обележје кое се одразува преку постојаниот критички однос кон државата. **Трета** важна карактеристика

478 John Keane, Global Civil Society, Cambridge University Press, 2003. Mary Kaldor, Global Civil Society, Cambridge, Polity, 2003. Global Civil Society Year book, 2002, 2002, 2003, Oxford, Oxford University Press

479 Miroslav Peciljic, Globalizacija-dva lika sveta, Gutenbergova galaksija, Beograd, 2002

480 Големо и значајно истражување под наслов: Кон европското граѓанско општество. Во него учествуваа 20 истражувачи од граѓанското општество од Германија, Британија, Франција, Италија, Шпанија, Полска, Унгарија и Србија

481 Vukasin Pavlovic, Civilno drustvo i demokratija, JP Sluzbeni glasnik, 2006, JP Zavod za udzbenike, 2009, UPN-SiCG, Cigoja stampa, GI I FPN, 2004 str. 61

482 Larry Diamond, Toward Democratic Consolidation, Journal of Democracy, July, Vol5, No. 3, 1994, str. 7



на ова општество е неговата релативна автономност во однос на државата и политичката сфера. Граѓанското општество или има неопходен степен на автономија или не постои како граѓанско општество. Автономијата се однесува на државата и политиката па затоа можеби е еден од најзначајните „*diferentia specifica*“ (специфични разлики) на граѓанското општество. Секако таа автономија не може да биде апсолутна, и тука се вкрстуваат можеби најголемите теориски и практични потешкотии во идентификувањето, истражувањето и разбирањето на граѓанското општество.

Автономијата на граѓанското општество означува релативно слободен социјален простор за саморегулација на одреден вид на интереси и потреби<sup>483</sup>. Доколку државата не ја признава или ја загрозува автономијата, односно доколку државата го стеснува просторот за граѓанското општество и сака да го потчини на логиката на државата и политиката, гледано на долги патеки државата работи против самата себе и сопствената стабилност.

**Четвртата** карактеристика на граѓанското општество е плурализмот. Тој за ова општество има двојно значење: (1) плурализмот претставува внатрешно својство на граѓанското општество; (2) се однесува на реално синхронско и дијахронско постоење на различни форми или модели на граѓанското општество, како во однос на различните конктерно – историски општества, така и во рамките на одредено општество.<sup>484</sup>

Модерното поимање на поимот граѓанство<sup>485</sup> претставува важна димензија на современото поимање на граѓанското општество. Современиот концепт на *граѓанството* подразбира збир на слободи, права и должности кои поединецот како личност односно индивидуа и субјект на своите граѓански права ги ужива во рамките на одредено општество. Поимот граѓанин суштински се разликува од поимот поданик од предграѓанската епоха или поимот „работник“ или „трудбеник“ од т.н. социјалистичка епоха.<sup>486</sup> За концептот на граѓанското општество од важност е поимот граѓанин кој ја нагласува афирмацијата на личноста и нејзината автономија во правец на развој на индивидуалноста.<sup>487</sup> Во таа смисла поимот граѓанство не може да се сведе на апстрактен припадник на политичка заедница, кој е формално еднаков пред Законот, а фактички нерамноправен во секојдневието. Уште помалку под граѓанство може да се разбере само припадник на одредена општествена класа, или уште потесно на жител на урбани, градски средини. Поимот граѓанин во ова смисла е многу поширок и од техничкиот термин со кој се означува државјанин на одредена држава.<sup>488</sup>

„Основното јадро од кое се развил модерниот принцип на граѓанството се *природните права*, во центарот на кои се наоѓаат личните или цивилните (граѓанските) права, а пред се правото на живот, слобода, потрага по среќа и др. *Втората* генерација на граѓанските права кои ја афирмирале и потврдиле граѓанската револуција, претставуваат политичките права на граѓаните. *Третата* генерација на тие права ја сочинуваат т.н. економски или социјални права. Новата или *четвртата* генерација на човековите права го вклучуваат понатамошниот развој на некои поранешни индивидуални права како што

483 Vukasin Pavlovic, *Civilno drustvo i demokratija*, JP Sluzbeni glasnik, 2006, JP Zavod za udzbenike, 2009, UPN-SiCG, Cigoja stampa, GI I FPN, 2004 str. 63

484 Исто,

485 Milan Podunavac, *Princip gradzanstva i poredak politike*, fakultet politickih nauka, Beograd, 1998

486 Vukasin Pavlovic, *Civilno drustvo i demokratija*, JP Sluzbeni glasnik, 2006, JP Zavod za udzbenike, 2009, UPN-SiCG, Cigoja stampa, GI I FPN, 2004 str. 58

487 Zagorka Golubovic, *Tradicionalizam i autoritarnost kako prepreke za razvoj civilnog drustva u Srbiji*, во: *Potisnuto civilno drustvo*, editor V. Pavlovic, op. cit, str. 51 - 71

488 Milan Matic, *Gradjanin, odrednica u Enciklopedija politicke kulture*, op. cit. str. 345 – 353

се: правата на жената, како и воведување на некои потполно нови колективни права, како што се малцинските, културните и други права. Најнова или *петта* генерација на права ги вклучуваат правото на слободна сексуална преференција, еколошките права, правото на еутаназија и сл.<sup>489</sup> Гледано во целина принципот на граѓанство претставува антитеза на секоја форма на колективистички концепт за општественото живеење, кои беа посебно развиени во т.н социјалистички системи<sup>490</sup>. Согласно Дејвид Хелду (David Held), денес граѓанството се подразбира како целосно членство во заедницата, кое го опфаќа правото низ партиципација активно да се учествува во одредувањето на условите на заедницата и обезбедувањето рамноправен статус на поединците и групите, преку меѓузависност на правата и должностите, овластувањата и ограничувањата, моќта и одговорноста, и тоа на општ начин, како кон државата така и кон другите припадници на политичката заедница и членовите на граѓанското општество.<sup>491</sup>

## 5.7 Заокружување на концептот на граѓанско општество

Идејата за граѓанското општество има долга традиција во западната интелектуална мисла. Под влијание на модерните теории на природно право во текстовите на Лок граѓанското општество примарно е дефинирано како спротивност на предполитичката состојба.<sup>492</sup> Првото спротивставување помеѓу државата и граѓанското општество (што подоцна ќе стане основ за рedefинирање и користење на концептот), се наоѓа во Хегеловата филозофија на правото преку поделбата семејство – граѓанско општество – држава.<sup>493</sup>

Сепак постојат аналитичари кои сметаат дека граѓанското општество неопходно треба да биде ослободено од влијанието на државата. Грамши (Gramsci) смета дека концептот на граѓанско општество сам по себе нема особена вредност. Напротив тој може да стане соучесник во проектот за хегемонија на државата. Покрај овие разлики развојот на концептот на граѓанското општество примарно се одвива во насока на негово одделување од државата. Во текот на 80-те години на XX век повторно се актуелизираа дискусиите за концептот на граѓанското општество од страна на писателите –дисиденти како што се Вацлав Хавел (Vatslav Havel), Адам Михник(Adam Michnik). Според нив граѓанското општество е создадено во опозиција на владата и зависи од взаемно подржувачки форми на одговорност и меѓусебна поврзаност. За Михник концептот за граѓанско општество има „морална и политичка содржина како обединувачки елемент на општественото спротивставување кон тоталитаризмот“.<sup>494</sup> Во текстовите на дисидентите граѓанското општество се здоби со статус на панацеја (божица од грчката митологија, *лек за се*) не само за рушење на комунистичкиот систем и идеологија туку и за демократските проблеми на посткомунистичките општества.

489 Vukasin Pavlovic, *Civilno drustvo i demokratija*, JP Sluzbeni glasnik, 2006, JP Zavod za udzbenike, 2009, UPN-SiCG, Cigoja stampa, GI I FPN, 2004 str. 60

490 Daniel Zolo, "Democratic Citizenship in Post – Communist Era" во книгата *Prospect for Democracy*, edited by David Held, Cambridge: Polity Press, 1993

491 David Held, edited by, *Prospect for Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1993

492 Shmidt, "Civil Society and Social Things" Види: John Locke. *Two Treaties on Government* (Cambridge University Press, 1967)

493 Shmidt, "Civil Society and Social Things", George Friederich Hegel, *Elements in the Philosophy of the right*, (Cambridge; New York; Cambridge University Press, 1998)

494 Michnik, цитиран во Antoni and Tismaneanu, *Between past and future- the revolutions of 1989 and their aftermath*, p. 18

Граѓанското општество е доминантен концепт и во литературата по 1989 година во Источна Европа која го смета како основен елемент на процесот на демократизација. За Хавел граѓанското општество се наоѓа во сржта на демократизацијата, бидејќи без учество на граѓаните не постои основа за консолидиран демократски поредок.<sup>495</sup> Со консензус на неколку широко признаени дефиниции, демократизацијата означува воспоставување на репрезентативни институции придружени од независно граѓанско општество, како и институционализација на општите критериуми за граѓанство.<sup>496</sup> Како критериум на демократизација, функционалното граѓанско општество стана клучен елемент по кој се оценува напредокот на посткомунистичките општества. Слично и извештајот на меѓународната комисија на Карнеги (Carnegy) за Балканот заклучува дека „демократската перспектива во регионот ќе зависи од развивањето на здраво граѓанско општество со организации и асоцијации независни од државата како и капацитетот да се формираат врски на доверба и соработка неопходни за формирање на култура на плурализам и мирно решавање на спорите“.<sup>497</sup>

Во услови на посткомунизам, граѓанското општество се поврзува со две дефиниции: **првата** го идентификува граѓанското општество со економската револуција и либерализацијата. **Втората** дефиниција е потполно различна од пазарната економија и генерално се однесува на третиот сектор – граѓанските организации. Според Гелнер (Gellner) граѓанското општество се однесува на збир на различни НВО кои се доволно силни да и се спротивстават на државата при тоа без да и оневозможат на државата да ја исполнува својата улога на чувар на мирот и арбитар помеѓу главните интереси, но сепак спречувајќи ја државата да доминира и да го расцепка останатиот дел од општеството.<sup>498</sup>

Од тука главното обележје на граѓанското општество е неговата независност од државата, односно помеѓу државата и граѓанското општество мора да постои граница, бидејќи тие се дефинираат врз основа на меѓусебната спротивност.<sup>499</sup> Сепак многу автори тврдат дека никогаш не може да постои суштествена поделба помеѓу државата и граѓанското општество бидејќи државата ја формира правната рамка во која граѓанското општество функционира.<sup>500</sup> Таа е основен елемент на градењето на граѓанското општество и ја утврдува поставеноста на граѓанското општество во однос на државата. Развојот на граѓанското општество во транзициските земји е условен од повлекувањето на државата од јавниот простор, при тоа обезбедувајќи простот за развој на ентитетите на граѓанското општество. Со други зборови односот помеѓу државата и граѓанското општество има дијалектичка природа, бидејќи тие иако можат да бидат комплементарни и при тоа да се поддржуваат меѓу нив има и потенцијално вграден конфликт, кој извира примарно од вродените експанзионистички тенденции на секој државен апарат.<sup>501</sup> Во

495 Havel, цитиран во Jon Elser, Claus Offe and Ulrich Preuss, *Institutional Design in Post – Communist Societies; Rebuilding the Ship at the Sea*, UK Cambridge University Press, 1998, p. 281

496 Allock, *Explaining Yugoslavia*, p. 245

497 *Unfinished Peace: "Report of the International Commission on the Balkans"* (Washington DC; Carnegie Endowment for International Peace), 1996, p. 150

498 Ernest Gellner, "The importance of the being modular" in *Civil Society – theory, history and comparacion*, p. 32. За дискусија околу дефинициите види во Adam Seligman, *The Idea of the Civil Societies (USA)*; Macmillan, 1992); Kaviraj and Khilhani, *Civil Society-History and Possibilities*.

499 Nancy L. Rosenblum, Robert C. Post, "Introduction" во Nancy L. Rosenblum and Robert C. Post, eds. *Civil Societies and Government*, (US: Princeton University Press, 2002), p. 11

500 David Held, "Models of Democracy" (UK: Polity Press 1996), p. 314

501 Jakubowicz, "Civil Society and Democratic Transition in East Europe", *Political Science Quarterly*, Vol. 108, No.2 (Summer 1993), p. 309

ова насока Дајмонд (Diamond) потенцира дека актерите во граѓанското општество имаат потреба од институционализиран правен поредок за да ја чува нивната автономија и слобода на дејствување. Од оваа перспектива граѓанското општество не само што ја ограничува моќта на државата, туку и ја легитимира истата кога таа моќ е базирана на владеењето на правото.<sup>502</sup>

### 5.7.1 Резиме за концептуално одредување на граѓанското општество

Од досега изнесеното се доаѓа до заклучок дека сепак концептуалното одредување на граѓанското општество претставува сложен и комплексен процес затоа што поимот граѓанско општество спаѓа во групата на социолошки и политички теории. Тие поими не е лесно да се дефинираат а нивната употреба подразбира не само извесна доза на неодореденост туку и помали или поголеми разлики во примената и нивното толкување. Сепак лесно се воочуваат и разликуваат најмалку две специфични димензии или одвоени функции на поимот граѓанско општество: (1) теориско аналитичката и (2) нормативно мобилизаторска.

Во првото значење поимот граѓанско општество се користи како теориска категорија за анализа и објаснување на димензиите на општественото живеење кои може да се подведат под тој поим и кои постојат во реалноста. Граѓанското општество во таа смисла претставува агрегатен поим со кој се означуваат специфичен збир на општествени комуникации и социјални врски, социјални институции и општествени вредности, чии главни актери се: граѓаните со своите граѓански права, граѓанските организации, здруженија општествени движења и граѓански институции и се друго што во модерното општество опфаќа овој термин.

За разлика од теориско аналитичката, во втората своја функција поимот граѓанско општество има пред се статус на нормативен концепт, кој служи и помага да се мотивираат и мобилизираат граѓаните и останатите социјални актери како би се воспоставиле и развиле различни содржини и форми на граѓанска активност. Во оваа функција поимот граѓанско општество посебно доаѓа до израз во периодот на транзицијата или во помалку или повеќе авторитарни или помалку или повеќе демократски општества и политички уредувања. За да го заокружаме овој осврт ќе го додадме и разбирањето на граѓанското општество согласно ОН кое подразбира дел од општеството или културата надвор од владата и државните институции. Граѓанското општество е дел од општеството каде што личниот интерес и материјализмот се соочуваат. Всушност тоа претставува збир на доброволни општествени односи. Основата ја сочинуваат граѓанските и социјалните организации и институции и претставуваат целина на едно општество. Со оглед дека во насловот на овој труд е содржан зборот граѓански сектор потребно е да се одреди неговата дефиниција, која повторно според разбирањето на ОН се: непрофитни, волонтерски, граѓански групи кои се организирани на локално, национално и меѓународно ниво со цел да се покренуваат прашања од јавен интерес. Тие се целосно ориентирани и создадени од луѓе со заеднички интерес, извршуваат различни услуги и хуманитарни функции, ги застапуваат потребите на граѓаните пред владите, ги следат политиките и спроведувањето на програмите и го подржуваат учеството на граѓанскиот сектор на ниво на заедница.

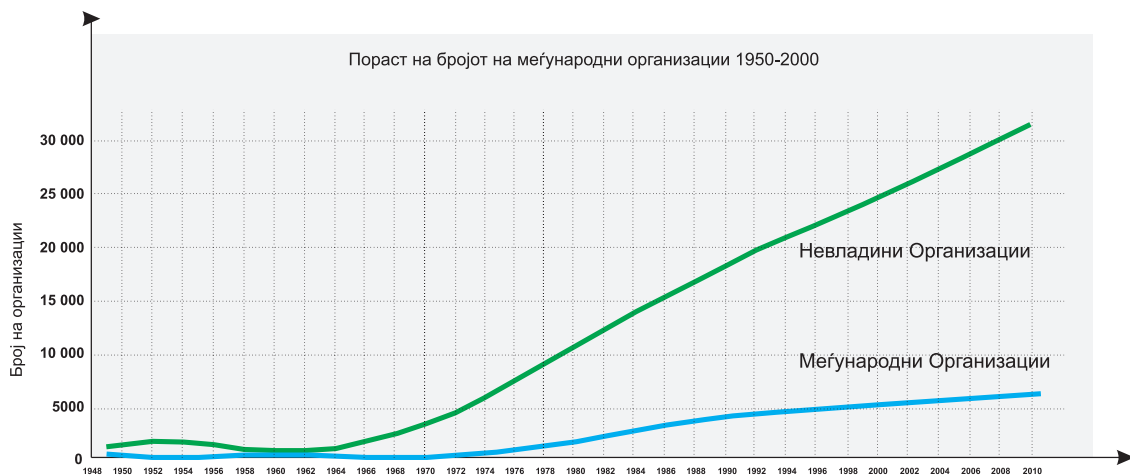
502 Larry Diamond, "Towards Democratic Consolidation", Journal of Democracy, Vol.3, July 1994

## 5.8 Поим ,улогата и значењето на НВО во современите општества

### 5.8.1 НВО нови партнери на општествените односи

Кон крајот на 80-те години од минатиот век во низа на научни области заживеа интересот за невладините организации (НВО). Нивниот број растеше по геометриска прогресија, а илјадници приватни организации се формираа ширум светот, но далеку најголем број се формираше во земјите на „третиот свет“ и некогашните земји на источниот блок. Саломон (Salomon) оваа појава ја нарече „глобална општествена револуција“ и ја поистовети со букнувањето на националните држави пред неколку векови.<sup>503</sup>

Оваа појава може да се илустрира и со следниот графикон.



На НВО и непрофитните организации во светот им се придава се поголемо значење. Речиси и да нема општествен проблем во чие решавање не се вклучуваат и НВО. Истражувањата на непрофитниот сектор покажуваат дека следната фаза во развојот на современите општества ќе биде обележана со се поголемото вклучување на овие организации во разни области на општествениот живот. Во правец на ова сведочи и истражувањето под наслов „Студија за актуелната и потенцијалната улога на европските учесници во научната комуникација“<sup>504</sup> спроведено од Фондацијата ИДИС за потребите на Европската комисија. Студијата го покажа растечкото значење и улогата на НВО како посредник меѓу институциите и јавното мислење во поширока смисла. Овој растечки тренд го потврдуваат и бројни други истражувања па затоа може да се извлече и заклучокот дека НВО стануваат „нови пратнери“ на државните институции. Ова партнерство го потврдуваат и други меѓународни тела како што се ОН, ЕУ, Светската банка и истото го поддржуваат преку формирање на посебни одделенија и сектори за

503 Lester M. Salomon, The Rise of Non Profit Sektor, Foreign Affairs, v 73 No 4/1994, pp. 109 – 114

504 “Study on the actual and potential role of European Actors in Science communication- NGO potential mediators and amplifiers of scientific and technological information”, Bruxelles, 1966

соработка со НВО па дури одреден број на НВО имаат консултативен статус.<sup>505</sup>

Советодавниот статус на НВО (како што се ОН, Советот на Европа, Организацијата на Американските држави, УНЕСКО, ОБСЕ и други регионални или специјализирани меѓувладини тела и организации) им овозможува на нивните претставници под одредени услови, да поднесат извештај во тие организации, да бидат сослушани во нивните комитети и комисии и во одредени ситуации да влијаат на целите на тие работни тела. Поедини НВО имале значајна улога во изработката на нацртот на Повелбата на ОН. *Конвенцијата* за правата на детето од 1989 година е следен пример на директно вклучување на НВО во нејзината изработка. И ОБСЕ преку своето *Биро за демократски институции и човекови права, соработува со НВО*.

Покрај досегашните наброени аспекти на партнерска соработка се прават истражувања и анализи со кои ќе се покаже значењето на НВО, непрофитни организации во развојот на демократската политичка култура и демократските политички процеси, развојот на граѓанското општество, унапредување на квалитетот на животот и решавањето на бројни социјални проблеми, развој на економските односи, развој на меѓународните политички односи. НВО имаат големо значење во социјалната политика на државите, затоа што современата гломазна држава не може да ги задоволи сите потреби на граѓаните, па оттука многу свои програми ги препушта на непрофитниот, невладин сектор, каде што тие на поефикасен начин се решаваат. На тој начин непрофитниот, невладин сектор станува алтернативен и нов партнер (но не и конкурент) на државниот сектор во кој во кризни ситуации луѓето се потпираат на сопствените сили. Затоа за НВО секторот се зборува и како *трет сектор*, кој се наоѓа меѓу државата и пазарот од една страна и семејството од друга страна.<sup>506</sup> Причините за овој пораст на новите облици на невладиното организирање најчесто се доведуваат во врска со кризата на благосостојбата во државата, кризата на општествениот развој, еколошките кризи и кризата на современото семејство. За разлика од ова во источно европските пост комунистички земји причините за зајакнување на НВО секторот се условени со контекстот на економската и политичката трансформација на овие земји.

Од овој краток осврт на НВО во современиот свет, може да се заклучи дека нивната улога значително се менува и проширува, една стара појава во вид на здружување на граѓани и разни облици на самопомош и солидарност прераснува во нов феномен кој денес го одбележува современото општество. Се разбира како таков и предизвикува недоразбирања, а една од причините за овие недоразбирања е и недоволното јасно и прецизно одредување на поимот.

### 5.8.2 Одредување на терминот и дефинирање на поимот НВО

По повторното оживување на непрофитниот сектор и НВО, во употреба се различни поими кои укажуваат на различниот опсег на делување на НВО сектор, неговата регулација и сл. Од тие причини не е возможно со еден термин да се опишат разните карактеристики на овој сектор. „Воглавно постои согласност дека постои цел комплекс на институции надвор од државата, пазарот и семејството, но точниот карактер и контурите на овој сектор тешко се одредуваат, дури и во земјите со нагласена традиција на волонтеризам

505 Консултативен статус при ОН во рамките на Економскиот и социјален Совет при крајот на 2002 година имаа 1197 НВО, а во Советот на Европа 370 меѓународни НВО

506 Zarko Paunovic, *Nevladine organizacije*, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2006 str. 22

и подолго следење на значењето и улогата на доброволниот сектор. Основниот проблем за дефинирање произлегува од недостатокот на системската евиденција за големината, распространетоста, финансиските основи и улогата на овие организации на национално ниво, како и усогласеноста околу меѓународните критериуми за негово дефинирање. (Марија Колин: 2002, 93).

Во поново време во употреба се разни термини кои дополнително внесуваат забуна, на и така појмовно проблематичната општествена појава, како што се термините: *сектор ослободен од такси, социјално економски сектор, приватни непрофитни организации* и сл. Меѓутоа ниеден од овие термини нема да ги опфати сите карактеристики на организациите во овој сектор. Согласно ОН терминот се однесува на „организации кои не се дел од владата и не се ориентирани кон целите бизнис и профит“. Постојат бројни термини кои се во употреба во одредени држави, а се пред се условени од културниот, политичкиот и стопанскиот развој на овие земји. Така на пример во „САД овој сектор најчесто се нарекува непрофитен сектор (nonprofit sector), во Британија доброволен сектор (voluntary sector), во Франција сектор на социјална економија (economie sociale), во Германија (verein), а во земјите во развој НВО (Non Governmental Organisation). Покрај овие термини во употреба се и термините *трет сектор, добротворен сектор, граѓански општествени организации, независен сектор, сектор на здружување и сектор изземен од даноци*“.<sup>507</sup>

Вакавата разноликост на термини е резултат пред се на големиот број на различни ентитети во рамките на овој сектор, различните пристапи во регулирањето (нормирањето) на секторот, различните традиции и култури кои го условуваат неговиот развој, и како краен резултат сето тоа довело и до различни дефиниции. Некои автори сметаат дека не е возможно да се изведе општо прифатлива дефиниција за овој вид на организации па од тие причини голем број од нив се откажале од барањето на една единствена синтетичка дефиниција. Наместо тоа нивните напори ги насочиле кон идентификација на клучни критериуми по пат на кои можат да се идентификуваат НВО.

Кон овој заклучок ќе се осврнеме подолу во рамките на оваа тема. Сепак Саломон и Анхеиер во своите анализи нудат четири типа на дефиниции кои најчесто се користени: **правна дефиниција** – поаѓа од тоа што со „закон во земјата се дефинира непрофитна организација“, **економска дефиниција** – поаѓа од изворите на приходите на организацијата, **функционалната дефиниција** која поаѓа од функциите на организацијата и нејзината мисија, **структурално операционалната дефиниција** која претставува најпотполна и е составена од *седум елементи* кои мора да се имаат во предвид при одредувањето на некоја организација за невладина и непрофитна. Една организација за да се смета како непрофитна, доброволна и невладина согласно оваа дефиниција, Мора мора да ги исполни следните услови (Саламон Л & Ахеиер Х: 1992): (1) да има донекаде формална односно институционализирана структура; (2) да е институционално одвоена од државата; (3) да остварува непрофитна дистрибуција на средства; (4) да е независна во својата внатрешна поставеност, контрола и управување; (5) да не е комерцијална; (6) да не е примарно политички ангажирана; (7) да е формирана со доброволна партиципација на граѓаните и доброволни вложувања;

Оваа е една од најприфатените и најчесто користени дефиниции во литературата, но и покрај тоа таа има доста недостатоци и недоследности, но сепак може да се земе како работна дефиниција. Недостатоците кои и се препишуваат воглавно се содржани

507 Zarko Paunovic, Nevladine organizacije, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2006 str. 22

во институционализацијата и формализацијата како и во институционалното одвојување од државата односно независноста од државниот апарат. И другите елементи во дефиницијата најчесто се со двојно значење, а не се помалку важни од претходните два. Важен елемент на дефиницијата е и тој кој зборува за тоа дека НВО не може да бидат примарно политички ангажирани што ги разликува од здруженијата на граѓани како што се политичките партии. Ваквото одредување води кон заклучокот дека ни терминот здружение на граѓани не е во состојба јасно да објасни што денес се мисли под поимот НВО<sup>508</sup>, затоа што НВО се само еден вид на здружение на граѓани.

Волонтерската работа и принципот на доброволност претставуваат *значаен елемент* на НВО, па оттука во некои земји НВО уште се нарекуваат *добротворен* и *доброволен* сектор. Но и покрај тоа сведоци сме на се поголем број професионални НВО во кои сите членови се вработени и обавуваат одредени видови на општествени активности за редовна плата како и во секоја друга профитна организација или државна институција. И покрај сите наведени проблеми во дефинирањето на НВО може да се изведе работна дефиниција согласно која „НВО се тие организации на граѓани кои се формирале врз основа на приватна иницијатива со цел задоволување на одредени општи или заеднички интереси, потреби и мотиви на граѓани, на некомерцијална, непрофитна и непартиска основа, независна од државата и со доброволно учество и партиципација на нивните оснивачи“.<sup>509</sup>

Погоре спомнавме дека дел од авторите во неможност да се согласат околу единствена дефиниција своите напори ги насочија кон идентификацијата на клучните критериуми кои ќе овозможат идентификација на НВО како што се :

- НВО се доброволни организации со долгорочна програма, која по пат на мобилизација на општествената енергија ги задоволува социјалните потреби кои не може да ги оствари јавниот или државниот сектор или тоа не може да го постигне на адекватен начин. „Доброволната акција претставува личен одговор на културната потреба на заедницата“.<sup>510</sup>
- НВО се независни од владите на чија територија делуваат, но исто така се независни во однос на било која странска влада. Како репрезентативни тела на граѓанското општество тие делуваат како коректив во однос на државниот апарат.<sup>511</sup>
- НВО се непрофитни, произлезени од приватната иницијатива и не комерцијалните цели. Меѓународната банка за обновата и развој во овој правец наведува дека тие имаат „хуманитарни или кооперативни, а не комерцијални цели, со цел ублажување на страдањето, промовирање на интересите на сиромашните, заштита на околината, давање на основни општествени услуги или превземање врз себе на комуналниот развој“.<sup>512</sup>

508 Кај нас често може да се слушнат изјави од типот „што ќе ни се тие странски поими (невладини организации) кога ние го имаме терминот здруженија на граѓани“. Меѓутоа се заборава дека постојат и разни видови на здруженија на граѓани : политички партии, синдикати, црквени организации, граѓански иницијативи и групи, профитни и деловни здруженија.

509 Zarko Paunovic, *Nevladine organizacije, Sluzbeni glasnik*, Beograd , 2006 str. 30

510 Liebje Hoenkendijk, *Cultural Roots of Voluntary Action in the different countries. Associations Transnationales*, No 6/1990. p.321

511 Смиљја Аврамов, *Цивилно друштво и НВО алтернативни модел светске заједнице*, Полиграф, Београд, 2006, стр. 123

512 World Bank, *Operational Directive 14.70*, 1989. p.1



- НВО по својот карактер се добротворни, тргнувајќи од претпоставката дека нејзините членови се алтруистички настроени, мотивирани од општите интереси, па согласно на тоа не можат политичките партии, мултинационалните компании или герилските движења да се подведат под поимот НВО.
- НВО мора да поседуваат Статут кој ја дефинира формалната структура, го регулира изборот на раководните тела. Без јасно дефинирани цели и цврста институционална структура, организациите не може да функционираат.

### 5.8.3 Историски развој и еволуција на НВО

Во науката не постои единствен став ни во поглед на генезата на НВО. Во западната литература преовладува мислењето дека НВО претставуваат европски феномен, но сепак писателите се разидуваат во поглед на времето на нивното настанување. И додека едните укажуваат дека Здружението на Госпоѓите за милостиња (the Ladies of Charity of Saint Vicent de Paul) формирана во Лондон 1617 година со цел давање материјална и морална помош на сиромашните, како на прва во тој ланец, другите го поврзуваат нивното раѓање за втората половина од XIX век. Но како и секогаш во вакви ситуации на помош се повикуваат старите времиња кои укажуваат дека филантропските организации се појавиле уште во стариот Египет, Античката Грција и Далечниот Исток, многу одамна пред Европа. На пример во религиозната литература на стариот Египет постојат записи за добротворните здруженија и акции за милостиња. Во средниот век тие акции биле канализирани од страна на верските заедници.<sup>513</sup>

Несомнено дека во одредени историски периоди, во различни делови на светот може да се пронајдат организации слични на денешните НВО, но тоа биле исклучоци. „Услови за организирана доброволна работа со поширока општествена цел се стекнале во XIX век во текот на индустриската револуција со сите нејзини нус продукти, посебно со развојот на сообраќајот кој овозможи раздвижување на луѓето и размена на информациите“.<sup>514</sup> Во ова време односно до половината на XIX век постоеле само 4 меѓународни приватни организации, а во 1914 веќе беа 131.

Години												
1850-4	1855-9	1860-4	1865-9	1870-4	1875-9	1880-4	1885-9	1890-4	1895-9	1900-4	1905-9	1910-4
4	1	4	6	9	8	17	11	29	35	38	61	131

Извор: F. S. L. Lyons, *Internationalism in Europe, 1815-1914* (Leiden: A.W. Sijthoff, 1963), p.14.

Понатамошниот тек на развојот на НВО го детерминираат општествените промени кои се случуваат во Европа во текот на XIX век, како што се колонијалните освојувања и создавањето на колонијалните империи, појавувањето на мировните движења и мировните организации. Првата мировна организација е формирана во Бостон 1810 година. По војните на Наполеон, во Лондон е формирано Здружението за мир во 1816

<sup>513</sup> Andrews F. Emerson, *Philanthropic giving*, New York, 1950

<sup>514</sup> Смиљја Аврамов, *Цивилно друштво и НВО алтернативни модел светске заједнице*, Полиграф, Београд, 2006, стр. 127

година, а подоцна здружение под исто име се појави и во Женева. Во Втората половина на XIX век, нагло порасна бројот на мировните организации така што во 1900 година имало 425 организации. Понатамошниот тек на настаните на површина ги исфрлува економските прашања. Општествено економскиот систем во тоа време по својот карактер наднационален, доби против тежа во концептот на класната борба.

И додека на теориски план изостана одговорот на природната содржина и границите на приватниот добротворен сектор, во праксата се манифестира силна тенденција тој сектор да се одвои од политиката. Концепциското раздвојување на општествената од политичката сфера овозможи појмовно обликување на НВО. Позитивни резултати во тој правец се остварени во академската сфера преку поврзувањето на научниците од светот, во сферата на зачувување на природата, во борбата против проституцијата и порнографијата, трговијата со дрога и т.н. Првиот Конгрес за заштита на животните е одржан 1860 година, Меѓународното здружение за заштита на рибите во Северното море, формирано е 1882 година. Меѓународната конференција која припреми терен за формирање на Меѓународната метеоролошка организација одржана е во 1891 година. Постепено се востанови праксата на меѓудржавните конференции да се повикаат претставници на приватни научни друштва. Значајна улога во тој правец имало Светското здружение за меѓународно право формирано 1873 година.<sup>515</sup>

Најсветол пример врз кој теоретичарите ќе изградат профил на вистинска НВО, а во исто време оставајќи најдлабока трага во историјата е формирањето на Црвениот крст. Поттикнат од ужасите на војната, трагичната судбина на ранетите кај Соферино, швајцарскиот хуманист Динан (Henry Dunant) во 1861 година во Женева свика Конференција на која е формиран Приватниот Комитет на петорицата со задача да ја разгледа судбината на ранетите и болните лишени од грижата на државата за кои интереси се бореле. На 17 Февруари 1863 година Комитетот се преименува во постојан Меѓународен Комитет за давање помош на ранетите војници.

Анри Динан ја убедуваше Швајцарската влада во нужноста од паралелна акција на приватен и меѓудржавен план. Федералниот Совет на Швајцарија ја свика Дипломатската конференција во 1864 година на која 16 држави ја усвоија Конвенцијата за подобрување на судбината на ранетите во копнената војна. Во 1919 година формирана е Лигата на Друштвата на Црвениот крст со седиште во Женева која низ својата работа се стекна со општа поддршка во светот.

#### 5.8.4 Поделба на НВО

Постојат повеќе различни критериуми за класификација на НВО. Меѓутоа најпотполна класификација може да се добие само врз основа на комбинација на повеќе критериуми, како што се:<sup>516</sup> (1) основач на организацијата; (2) главни носители на активностите; (3) корисници на услугите на организацијата; (4) видови на услуги и активности кои организацијата ги спроведува; (5) територијална покриеност (делување).

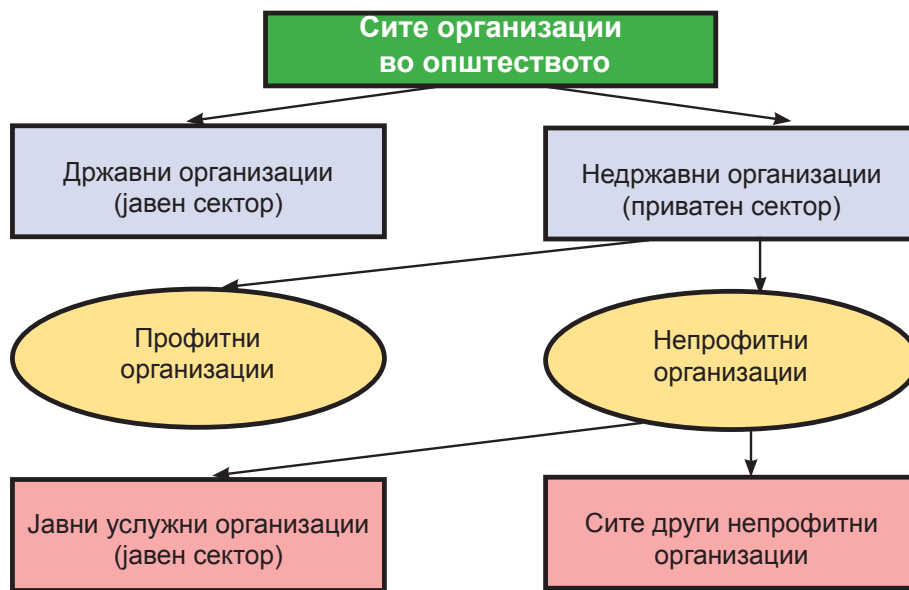
Најопшта поделба на НВО може да се изведе во два модела. Според *првиот модел* сите организации во општеството се делат на државни организации (јавен сектор) и недржавни организации (приватен сектор).

515 Смилја Аврамов, Цивилно друштво и НВО алтернативни модел светске заједнице, Полиграф, Београд, 2006, стр. 131

516 Zarko Paunovic, Nevladine organizacije, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2006, str. 30

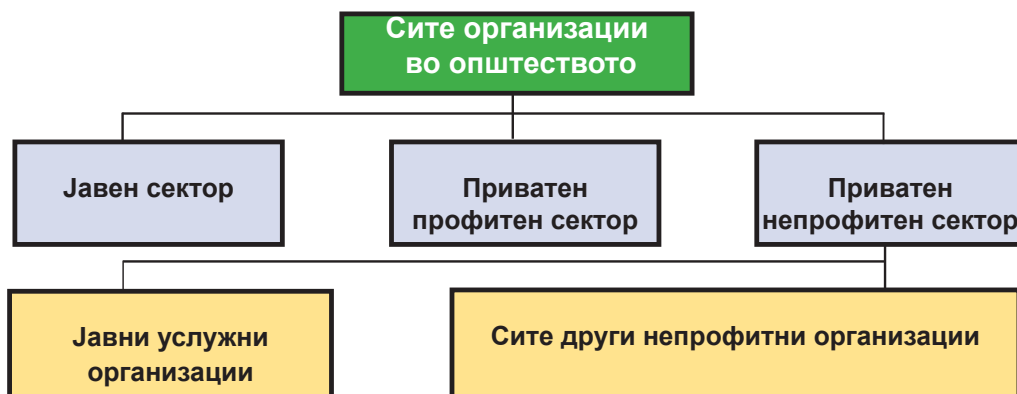
Приватниот сектор понатаму се дели на *профитни* и *непрофитни* организации. Профитните организации имаат за цел создавање и зголемување на профитот кој се дели на оснивачите, додека намерата и целта на непрофитните организации не е стекнувањето на профит, туку давање услуги за општа корист. Овие организации се делат на организации кои им служат на сите членови на општеството (јавни услужни организации) и организации кои служат на заштитата и унапредувањето на одредени групни интереси, односно им служат само на членовите на одредени општествени групи (професионални, интересни здруженија и клубови).

Модел А: Р. Самаривал (види во М.Колин: 2002)



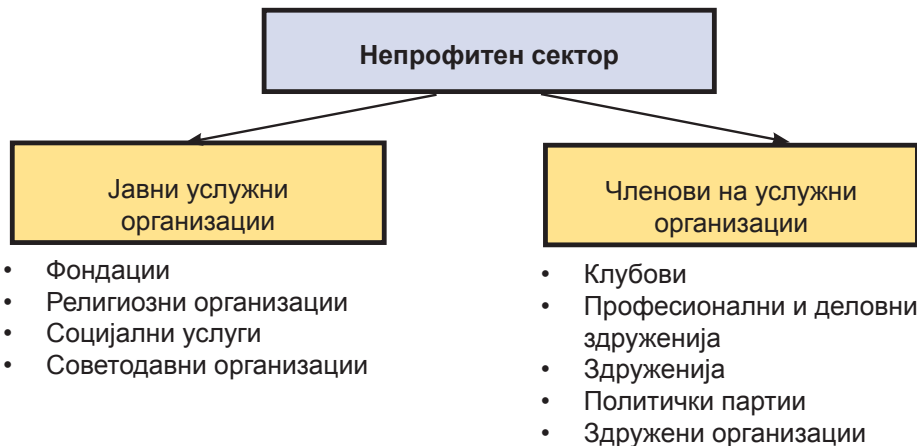
Организациите во рамките на НВО и непрофитен сектор подразбираат јавна корист, односно служат за благосостојбата на своите членови или придонесуваат кон општата благосостојба. Според *вториот модел* на поделба на НВО, сите организации во општеството може да се поделат на: јавен сектор, приватен профитен сектор и приватен непрофитен сектор.

Според Тил, 1989 (види во М.Колин: 2012) / Модел Б: Р. Самаривал



Оваа поделба не би била потполна и целисходна без прецизна поделба внатре во рамките на самите НВО кои сами меѓу себе се многу различни. И оваа внатрешна поделба по типови на организации може да се изведе на повеќе начини. Првиот начин е даден од страна на Л.М.Саломон (L.M. Salomon)<sup>517</sup> и во него се гледа разновидноста на организациите ставени во еден сектор. Во НВО секторот според оваа класификација спаѓаат: фондациите, социјалните установи, здруженијата на граѓани, политичките партии, клубови, професионални и деловни асоцијации.

Модел Л.М.Саламон



**Втора** важна поделба на НВО претставува поделбата на здруженија (*univesitas persona*) и фондации (*universitas rerum*).

*Здруженијата* претставуваат НВО во кои луѓето го вложуваат својот *труд и слободно* време за некои корисни општи општествени работи, додека во *Фондациите* како вид на НВО луѓето ги вложуваат своите финансиски или материјални средства за остварување на одредени интереси врз основа на доброволност, независност и непрофитност.

**Третата** поделба е поврзана за територијата на делување на НВО. Според истата постојат национални, странски и меѓународни организации. *Националните НВО* се формирани и делуваат само во својата земја. *Странските НВО* делуваат надвор од земјата во која се формирани, а *меѓународните НВО* делуваат како меѓународна мрежа на членки од различни земји (пример: Федерацијата на Црвениот крст и Црвената полумесечина, Лекари без граници).

**Четвртата** поделба се однесува на подрачјето на дејноста. При оваа поделба, покрај националните класификации во одредени држави, постои и меѓународна класификација која е прифатена од ОН и ЕУ. (види поделба меѓународна класификација на НВО, Lester M. Salomon and Helmut K. Anheier: 1996). Согласно ова поделба НВО се сведува само на *непрофитни организации* кои не и припаѓаат на државата и кои не произведуваат за пазар.

517 Lester M. Salomon, Helmut K. Anheier, In Search of the Non Profit Sector in Comparative Perspective – An Overview, paper, International Conference of research of Voluntary and Non profit Organisations, Indianapolis, USA, 1992

## **5.9 Правен основ за формирање на НВО – слобода за здружување**

Правниот основ за формирање на НВО се наоѓа во правото на човекот и граѓанинот на слобода и здружување со други поединци, која заедно со основните права и слободи претставува почеток на развојот на модерното демократско општество. Слободата на здружување претставува основно човеково право и слобода која како цивилизациска придобивка е обезбедена по пат на меѓународни конвенции, а потоа и во националните уставни закони. Оваа слобода овозможува граѓаните да се здружат и заедно ги изразат своите интереси и потреби.

Во времето на настанување на теоријата на природните права, слободата за здружување не се спомнува директно, меѓутоа таа се развивала во тој корпус, на индиректен начин низ толкувањето на одредени права и слободи и тоа првенствено личните слободи, слобода на говорот и т.н. Во понатамошниот тек на овој труд ќе се прикаже институционализацијата на слободата на здружување.

### **5.9.1 Документи и декларации за правата и слободите**

Во рамките на историјата на правата и слободите, може да се констатира дека нивната институционализација започнува во средниот век во првите повелби и слични документи кои се појавиле во Англија и некои други земји. Истите претставуваат почетоци на уставноста во вид на први нивни документи. Во овој правец најважни се: Големата повелба за слободите (Magna carta libertatum) од 1215 година, Петиција за правата (Petition of rights) од 1628 година, Спогодба на народите (Agreement of the people) од 1647 година, Habeus Corpus Act (акт на Парламентот на Англија) од 1679 година. Закон за правата (Bill of Rights) од 1689 година. Во Американската и Француската револуција во главно се изродија Декларациите со кои се гарантираат правата и слободите. Американски декларации кои ги регулираат овие права се: Декларација на правата на Вирџинија од 12 Јуни 1776 година, Декларацијата за независност од 4 Јули 1776 година и Законот за правата од 1791 година. Овие права и слободи се децидно наброени во уставните амандмани на Уставот на САД изгласан 1787 година. Со овие амандмани е санкционирана слободата на говорот и печатот, мирното собирање како и правото за поднесување петиција до владата. Од овие слободи во подоцнежната Уставна пракса изведено е правото и слободата на граѓаните за здружување. Во Европа овој процес започна за време на Француската револуција со донесувањето на Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот од 1789 година и Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот од 1793 година. Овие две декларации практично претставуваат почеток на конституционализација на правата и слободите.

### **5.9.2 Слободата на здружување во Уставите на модерните држави**

Кон крајот на XIX век со појавата на модерните држави и развојот на уставноста, одредбите за основните слободи и права стануваат составен дел на Уставот. По завршување на Првата светска војна се менува нормирањето на правата и слободите во уставите и како резултат тоа се појавува перцепцијата дека државата преку својата активност треба да ги обезбедува прокламираните права и слободи, но исто така да

создаде и услови за нивно реализирање. Овој нов поглед на правата и слободите најдобро се гледа во Вајмарскиот устав од 1919 година, кој во 57 члена ги дефинира и прокламира правата на граѓаните меѓу кои и слободата на здружување. Но и покрај залагањето на либералните теоретичари од XIX век преку изнесувањето на бројни примери, здружувањето се одвивало во уставно празен простор. Тоа може најдобро да се види на примерот на политичко правниот развој на Франција и САД, на примерот на нивните уставни како први напишани современи уставни. Уставот на Франција од 1791 година ја признава слободата на мирното собирање, но не и правото на здружување, затоа што авторите на уставот сметале дека секоја форма на здружување ја загрозува слободата на поединецот и дека е во спротивност со начелото на народен суверенитет. Врв на ограничувањето на слободата на здружување во Франција е постигнат 1791 година со усвојувањето на општото законодавство против здружувањето. Правото на здружување во Франција е признато по прв пат во 1848 година, каде што членот 8 од Уставот вели „граѓаните имаат право да се здружуваат, мирно и невооружени да се собираат, да поднесуваат преставки, и да го изнесуваат своето мислење по пат на печатот или на друг начин“. Меѓутоа ова слобода е укината 1852 година со донесувањето на уставот на Наполеон III. Повторно слободата за здружување во Франција започнува на 1 јули 1901 година кога е донесен Законот за здружување.<sup>518</sup> Во американскиот устав загарантирано е правото на слобода на говор и печат, слободата за собирање како и правото на упатување петиција на државните органи, но сепак не се споменува правото на здружување. Но за разлика од Франција во овој случај се смета дека авторите на уставот не биле против правото на здружување, затоа што подоцна по законодавен пат во праксата се применува од државите членки по пат на изведување од: „конгресот не може да донесе никаков закон за воспоставување на некоја религија или закон со кој би се забранила верската слобода, закон со кој би се ограничило слободата на говорот или печатот или правото на граѓаните во мир да се собираат и да и се обратат на владата со цел отстранување на неправдите“<sup>519</sup> и покрај тоа што не е наведено како посебно право, со амандманот IX<sup>520</sup> од 1791 година се вели дека „правата кои не се споменуваат во уставот не се забрануваат ниту се ограничуваат“. Во Англија првите закони за здружувањата се појавуваат во 1800 и 1825 година, кои им дозволуваат на поединците да се здружуваат со цел остварување на заедничките цели кои не се незаконити и во спротивност со општиот интерес.

Во Европа по Првата светска војна сите уставни го предвидувале правото на слобода на здружување. Денес скоро сите современи уставни ги содржат одредбите за слобода на здружување.

### 5.9.3 Понатамошно проширување и интернационализација на слободата на здружување

Понатамошното проширување и интернационализацијата на слободата на

518 „Здружувањето во Франција се регулира со Закон од 1 Јули 1901 година и негов декрет од 16 август во истата година и се применува на целата територија на Франција, освен во неколку департмани...на сила е веќе цел век, а основна карактеристика му е да остава голема слобода на оснивачите во процесот на организирање на нивната структура“. Slavica Janojlic, “Neukrutiva udruzenja u Francuskoj”, Sudska praksa, br. 1/1999, Beograd, str. 73

519 Амандман I (1791) на Уставот на САД од 1787 година, по книгата на Miodrag Jovicic, 1984, str. 468

520 Амандман IX (1791) на Уставот на САД од 1787 година, по книгата на Miodrag Jovicic, 1984, str. 469

здружување треба да се согледа во контекст на меѓународното право. Во рамките на меѓународното право, *слободата на здружување спаѓа во делот на меѓународното право за човековите права каде што ова слобода се гарантира по пат на меѓународни конвенции со кои на државите потписнички, им се наметнуваат обврски кон поединците во рамките на нивната надлежност*. Почетокот на интернационализацијата на слободите и правата се поврзува за формирањето на организацијата на ОН, каде што правата и слободите престануваат да бидат само внатрешно прашање на секоја суверена држава туку стануваат меѓународна обврска.

**Универзална декларација за човековите права** – не претставува договор, туку резолуција усвоена од Генералното Собрание на ОН, па оттука и нема никаква правна сила. Оваа декларација<sup>521</sup> во текот на децениите станува нормативен инструмент кој создава некои правни обврски за државите членки на ОН. Декларацијата започна да симболизира нешто што меѓународната заедница ги смета „човекови права“, со што се зајакнува убедувањето дека владите имаат обврска да обезбедат остварување на *правата кои декларацијата ги предвидува*. Универзалната декларација прогласува две широки категории на права: *граѓански и политички права* на кои им се посветени членовите 3-21 и *економски, социјални и културни права* на кои им се посветени членовите 22-27. Во членот 20 стои<sup>522</sup>: (1) „секој има право на слобода на мирно собирање и здружување и (2) никој не може да се принудува да припадне на некое здружение“.

**Меѓународниот пакт за граѓанските и човековите права**, меѓународната заедница во правец на дополнување на квантумот на човековите права, донесе два пакта за човековите права и тоа: *„Меѓународен пакт за граѓанските и политичките права“* кој е донесен и е отворен за потпишување и ратификација со Резолуцијата на Генералното собрание на ОН од 16.12.1966 година<sup>523</sup> и *„Меѓународниот пакт за економските, социјалните и културните права“*. Согласно член 2 став 1 од „Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права“, државите кои го ратификувале превземаат обврски „да донесат законодавни и други мерки кои се потребни за остварување на „правата загарантирани со пактот таму каде што тие одредби се уште непостојат во нивното внатрешно право. Пактот, исто така наметнува неодложна обврска да се „почитуваат и обезбедат правата кои тој ги прогласува и да се превземат сите потребни мерки за остварување на таа цел“.

Покрај Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права усвоен е и *Факултативен протокол*, кој државите посебно го потпишуваат и ратификуваат. Со тоа се овозможува на сите државјани на државите потписнички по исцрпувањето на сите правни лекови во сопствената земја, да можат да поднесат преставки пред Комитетот за човекови права.

**Европска Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи** – во областа на меѓународното право и човековите права претставува еден од поважните документи во Европа, таа е позната и како Европска Конвенција за човековите

521 Универзалната декларација за човековите права усвоена и прогласена со резолуција на Генералното собрание на ОН 217 А(III) од 10.12.1948 година. Тоа е прв акт со кој на меѓународен план се гарантира поширок список на човекови права и слободи, па затоа денот на неговото усвојување 10.12. 1948, се одбележува како ден на Меѓународните права на човекот.

522 „Универзална декларација за човекови права“ од Збирката на меѓународните документи за човекови права, Београдски центар за човекови права, Београд, 1996, стр. 17

523 Стапил на сила 23.03.1976 година во согласност со членот 49. „Службен весник на СФРЈ“ (Меѓународни договори) бр. 7/71 – имајќи во предвид дека Република Македонија до распаѓањето беше дело на таа држава, тие норми имале правна важност и на територијата на РМ.

права усвоена во Рим на 4.10.1950 година која почива на правото на поединецот на заштита од злоупотреба од државните органи. Конвенцијата ја пропишува листата на неотуѓиви човекови права и слободи, ги обврзува државите да ги обезбедат тие права и слободи во рамките на својата јурисдикција и да обезбедат меѓународни механизми за надгледување и заштита на овие права. Само државите членки на Советот на Европа можат да бидат страни потписнички на Европската конвенција. Статутот на Советот на Европа наметнува ратификацијата на овие конвенции да биде еден од условите за сите идни примања во членство.

Слободата на здружување во Конвенцијата се пропишува во член 11 која гласи<sup>524</sup>: „(1) секој има право на слободно мирно собирање и слободно здружување со други, вклучувајќи го правото да формира синдикат и да се зачлени во него поради заштита на своите интереси, (2) за остварување на овие права нема да се постават никакви ограничувања, освен тие кои се пропишани со закон и се неопходни во демократско општество во интерес на националната или јавната безбедност, поради спречување на нереди или криминал, заштита на здравјето или моралот, или поради заштита на правата и слободите на другите“. Со овој член не се спречува законитото ограничување на вршење на овие права на припадниците на вооружените сили, полицијата или државната управа. Слободата за здружувања претставува општо право на граѓаните да се здружат без мешање од страна на државата. Согласно ова конвенција државите имаат начини како да го ограничат нејзиното дејство и тоа преку одредби кои и овозможуваат да стави резерви на некои одредби или да ги стави надвор од сила.

**Американска декларација за правата и должностите на човекот** – е прогласена на 2.05.1948 година на Деветата Меѓународна конференција на американските држави. Таа прогласува попис од 27 човекови права и 10 должности. Во предвидениот квантум на права во член 16 вклучено е и правото на здружување:

- „секој има право на слободно здружување поради остварување на идеолошки, верски, политички, економски, работни, социјални, културни, спорстички и други цели“;
- овие права можат да бидат подложни на ограничувања предвидени со закон кои се потребни во демократското општество;
- одредбите на овој член не го спречуваат воспоставувањето на законските ограничувања, вклучувајќи го и одземањето на правото на здружување на припадниците на вооружените сили и полицијата<sup>525</sup>;

**Африканска повелба за човековите права и правата на народите** – стапила на сила на 21.10.1986 година, донесена од страна на организацијата за африканско единство.<sup>526</sup> Одредбите на повелбата го одразуваат влијанието на инструментите за човекови права на ОН и африканската традиција. Покрај бројните одредби и права

524 Цитирано според: „Европска конвенција за човекови права“, Београдски центар за човекови права, Београд 1996, стр. 8

525 „Американска конвенција на човекови права“, Зборник на документи Права на човекот, Владан Васиљевиќ, Прометеј, Београд, 1991, стр. 176

526 Организацијата за африканско единство (ОАЈ) е регионална меѓувладинска организација која е создадена 1963 година и има 53 држави членки



Повелбата<sup>527</sup> во членот 10 ја гарантира слободата на здружување и собирање Согласно тој член: „(1) секој поединец има право на слободно здружување под услов да се придржува кон законите, (2) под услови кои ги наметнува обврската за солидарност од член 29 никој не смее да се присили да се зачлени во некое здружение“. Повелбата е ратификувана од страна на 49 држави. Сепак спорна одредба на овој документ е можноста државите потписнички, да можат да ги ограничат некои права кои таа ги прогласува.

**Европска конвенција за признавање на статус правно лице на меѓународните НВО** – за разлика од претходните конвенции и декларации кои се обработуваа во овој труд, оваа конвенција не припаѓа на корпусот конвенции и декларации кои се занимаваат со општите човекови права и слободи, но истата има голема важност за НВО, затоа што претставува единствен документ од таков вид кој се занимава само со НВО. Европската конвенција за признавање на статус на правно лице на меѓународните НВО е отворена за потпишување на 24.04.1986 година, кога и стапува на сила затоа што тогаш ја одобруваат повеќе од три држави членки, во согласност со член 6 став 1.<sup>528</sup>

Карактеристика на ова конвенција помеѓу другото е тоа што согласно член 7 нејзе може да ја прифатат и потпишат и држави кои не се членки на Советот на Европа, под услов Комитетот на Министри на Советот на Европа тоа да го прифати со двотретинско мнозинство на тие што гласале и мнозинство на членови со согласност на сите договорни страни. Основниот Ratio legis на ова конвенција е во тоа статусот на правно лице на меѓународната НВО кој го има на територијата на која е регистрирана во потполност да го признаваат и другите договорни страни. Со тоа статусот на меѓународната НВО е потполно ист во сите земји кои ја имаат прифатено оваа конвенција без оглед на нејзината регистрација и статутарно седиште. Сепак државите потписнички на оваа конвенција согласно член 4 не мора да ја применуваат доколку меѓународната НВО со своето делување: (1) ја загрозува националната безбедност, јавната сигурност, одбраната, поредокот, спречува злочин итн; (2) ги доведува во опасност односите со другите држави или зачувувањето на мирот и безбедноста во светот. Ваквата ширина на одредбата за заштита на јавниот поредок им овозможува на државите понекогаш арбитрерно да одлучуваат за тоа на која меѓународна НВО ќе и дозволат да работи. Покрај овие ограничувања праксата покажува дека државите може да наметнат уште две ограничувања и тоа: (1) државата може да назначи територија или територии на кои ова конвенција не се применува; (2) договорната држава, може во секое време да ја откаже конвенцијата, по пат на упатување нотификација на Генералниот секретар. Овие ограничувања во суштина претставуваат и слабост на конвенцијата, затоа што кога и да почувствува потреба државата може да најде начини да ја ограничи примената на конвенцијата или дури да ја откаже. Имајќи во предвид дека конвенцијата ја потпишале мал број на земји, тогаш се наметнува заклучокот дека таа се уште не заживеала.

## 5.10 Улогата на НВО во граѓанското општество

Во современата теорија поимот граѓанско општество воглавно има две главни

527 „Африканска Повелба за правата на човекот и народот“, Зборник на документи Права на човекот, Владан Василјевиќ, Прометеј, Београд, 1991, стр. 165

528 European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non Governmental Organisation, Strasbourg, 24.04.1986 ( www.conventions.coe/int). Досега пристапиле: Австрија, Белгија, Кипар, Франција, Грција, Холандија, Португалија, Словенија, Македонија и Обединетото Кралство.

толкувања. *Првото* толкување граѓанското општество го одредува низ економските активности додека *второто* толкување граѓанското општество го одредува низ политичкото значење, во кое *суштината за граѓанското општество се врзува за плуралитетот на здружувањето*. Во таа смисла граѓанското општество е немилитаристичко, лаичко и цивилизирано општество, кое се издигнало до одреден степен на цивилизациско ниво на слободни луѓе и кое се заснива на почитување на основните човекови права и граѓански слободи, толеранција, демократска јавност и владеење на правото, како и врз економскиот, социјален и политички плурализам. И покрај тоа што постојат разни теории и дефиниции за граѓанското општество, кои често меѓу себе и се спротивставени, сепак можно е да се одреди минималниот заеднички именител во однос на граѓанската автономија и делување. Во тој контекст Чарлс Тејлор (Charles Taylor) зборува за три значења на граѓанското општество: „(1) во минималното значење, граѓанското општество постои таму каде што постои слобода на здружување кое не е под туторство на државната власт; (2) во построгот значење граѓанското општество постои таму каде што општеството како целина може самото да ги структурира и координира своите активности низ слободните здруженија; (3) како алтернатива или додаток кон второто значење, за граѓанското општество можеме да зборуваме таму каде што здруженијата во заеднички настап значајно можат да ја одредат државната политика или да влијаат врз нејзината насока“. (Ч.Тејлор: 2000,15). Произлегува дека заедничко на овие дефиниции е релативната автономија на граѓанското делување во однос на државната власт.

На сличен начин граѓанското општество го дефинира и Лари Дајмонд (Larry Diamond) кој вели дека граѓанското општество претставува „подрачје на организиран општествен живот, кое е доброволно, воглавно самогенерирачко, самодоволно, автономно од државата и е поврзано со легалниот поредок или со збир на заеднички правила. Меѓу најзначајните колективни актери на граѓанското општество се вбројуваат невладините, непрофитни организации, медиумите, црквените организации и религиски групи, синдикати како и бројни локални иницијативи за развој на заедницата. За потребите на овој труд потребно е да се прикаже улогата на НВО како еден од главните актери на граѓанското општество како и нивната соработка со државата, во прв ред со владата.

Државата може да го поттикне развојот на граѓанското општество, но и да го задуши. Здравото граѓанско општество ги штити поединците од државата. Но и граѓанското општество не треба да се гледа како извор на спонтана работа, туку како простор за конфликти и напнатости. Од тие причини неминовно е мешањето на државата во регулирањето на односите во рамките на граѓанското општество. При ваквото легитимно мешање на државата важно е да се најде мерка и баланс до која граница државата може да се впушти и која мерка и баланс не смее да ги премине. Емил Дирхем (Emil Durkheim) вели дека „ако државата е секаде, тогаш таа не е никаде“. „Без добро уредена држава нема гаранција на правата кои овозможуваат функционирање на граѓанското општество. Од друга страна, граѓанското општество претставува постојана потенцијална критика на секој евентуален обид на државата да се претвори во доминантна сила“.<sup>529</sup>

Во овој правец Дајмонд зборува за тоа дека на „актерите на граѓанското општество им е потребна заштита од страна на институционалниот поредок за да ја брани нивната автономија и слобода на делување. Така разбрано граѓанско општество не ја ограничува само власта на државата туку и го легитимира авторитетот на државата кога тој се заснива

529 Zarko Paunovic, *Nevladine organizacije, Sluzbeni glasnik*, Beograd, 2006, str. 149

врз владението на правото“ (Л. Дајмонд :1994,7). Демократско граѓанско општество бара демократска држава бидејќи таа обезбедува уставна, правна и политичка рамка за негово настанување и развој. Од друга страна, нема демократска држава без силно граѓанско општество.

Во овој контекст интересно е набљудувањето на улогата на граѓанското општество во земјите во транзиција како што е Република Македонија. Аргументите се во полза на тезата дека граѓанското општество има важна улога во отпочнувањето и завршувањето на транзицијата. „Едно робусно граѓанско општество, со својата способност да раѓа политички алтернативи и да ја надгледува владата и државата може да помогне транзицијата да отпочне, да помогне во давањето на отпор кон враќањето на старото и довршување на процесите на транзиција, како и зацврстување и продлабочување на демократијата. Во сите фази на демократскиот процес, едно активно и независно граѓанско општество би било од непроценлива корист. (Х. Линц, А. Степан: 1998,24).

## 5.11 Граѓанското општество во Република Македонија

### 5.11.1 Граѓанското општество и НВО во Република Македонија по Втората Светска војна

Во периодот по Втората светска војна, граѓанското општество во целина и НВО претставуваат општествена појава која не е многу анализирана и истражувана. Причините за тоа треба да се бараат во непостоењето на тие феномени во вистинска смисла на зборот, затоа и не може да се истражува нешто што не постои НВО не можело да има во општество во кое не постоела класична поделба на граѓанско општество и политичка држава и не им било овозможено на сите граѓани да го остварат правото на слободно здружување и автономно општествено делување. Системот од 1945 година, се до крајот на 80 години на минатиот век не овозможувал на сите граѓани легално, независно формирање и делување на различни групи и граѓани, туку само на тие кои биле политички подобни. Делувањето било возможно единствено ако било во границите и под контрола на системот, а тоа значело дека можело да се формираат здруженија на граѓани или некои други општествени организации<sup>530</sup> само во границите на постоечката идеологија. Немало поголеми проблеми ако некој сакал да формира спортско, рекреативно, професионално и забавно здружение.<sup>531</sup> Меѓутоа проблеми секогаша се појавувале кога граѓаните сакале да формираат некоја организација надвор од постојните институции, како на пример независно еколошко здружение, мировна група, група за заштита на слободата и човековите права итн. Се до 90-те години од минатиот век постоело ограничување на правото на слободно здружување. „Слободно“ можеле да се формираат здруженија на граѓани и општествени организации кои се занимаваат со заштитата на интересите на одредени професионални права (интересни групи или групи за притисок) и тоа во рамките на системски зададените политички институции. Сепак Законот за здруженијата на граѓаните<sup>532</sup> од 28.04. 1972 година кој е донесен од

530 Терминологија која била во употреба за облик на граѓанско самоорганизирање, регулирано со Закон за здружување и здруженија, општествени организации и политички организации кои се формирале на територијата на СФРЈ.

531 Таков пример на здруженија се сојузите на слепи, хендикепирани, здруженијата на пензионерите, здруженијата на граѓани за превенција на одредена болест и сл.

532 Службен весник на СРМ 19.05.1972 година, Скопје

Собранието на СР Македонија во член 1 се „уредува начинот на остварување слобода на здружување на граѓаните загарантирани со Уставот“, при тоа член 3 вели дека „секој граѓанин под еднакви услови може да стане член на здружението на начин предвиден со правилата“, но сепак ако се има во предвид дека при органот за внатрешни работи се врши уписот на здружението во регистарот, а исто така тој орган врши и надзор на законитоста на работењето, тогаш може да се каже дека во најмала рака станува збор за проблематични решенија. Истата состојба се задржува и во Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани<sup>533</sup> од 27.10.1983 година.

Меѓутоа се стекнува впечаток дека овој закон правото за слобода на здружувањето на работните луѓе и граѓаните дополнително го ограничува и упатува да го усогласат со „самоуправните интереси во согласност со општите интереси на социјалистичкото општество и социјалистичката самоуправни демократија“ засновано врз „социјалистичките самоуправни односи, братството и единството, рамноправноста на народите и народностите и социјалистичкиот патриотизам“. По 1990 година развојот на граѓанското општество влегува во нова фаза и доаѓа до експанзија на новонастанати здруженија на граѓани вклучувајќи ги и НВО со различен профил и цели на делување. Оваа фаза се карактеризира со избивање на многу вооружени конфликти на просторот на некогашна СФРЈ. Појавата на војните детерминира појава на нови различни здруженија и групи на граѓани кои се спротивставуваат на војната, омразата и насилството, заштита на елементарните човекови права. Покрај ова на сцената се појавуваат и многу нови здруженија и групи кои преку разни начини на делување и граѓански иницијативи тежнеат да се вградат во создавањето на новата општествена реалност.

Во почетокот на 90-те години градењето на граѓанското општество се сметаше како дел од успешниот модел за демократизација, меѓутоа напредокот на транзицијата покажа дека создавањето на функционално граѓанско општество е сложен процес на општествена трансформација. Клучниот фактор за ваквиот развој на настаните е напредокот во процесот на транзиција кој укажа дека не постои предодреден начин за демократизација, доведувајќи ги во прашање претходно воспоставените модели. Граѓанското општество во периодот на транзицијата бележи напредок во својот развој, но се уште постојат предизвици во неговото ефективно функционирање како врска помеѓу државата и јавноста. Ваквите предизвици се лоцираат како во односот помеѓу државата и граѓанските организации, граѓанските организации и јавноста, остварувањето на граѓанскиот сектор како елемент на процесот на демократизација и зголемувањето на нивото на граѓански активизам. Еден од сериозните предизвици претставува градењето на граѓанско општество во мултиетничка средина во услови на пост социјализам.

### **5.11.2 Граѓанското општество во услови на развој на општествениот и политичкиот плурализам**

*„Ако државата е секаде, тогаш таа не е никаде“*

*Е.Дирхем*

**Граѓанското општество во услови на пост социјализам** - Граѓанското општество не може да биде воспоставено по револуционерен пат бидејќи тоа се развива бавно.

533 Службен весник на СРМ број 32 од 11.11.1983 година, Скопје

Основните структури на неговото постоење може да се воспостават само преку непречен развој, но не и преку декларации, политички одлуки или правни акти.<sup>534</sup>

Во пост социјалистичките општества како РМ, во кои недостасува историско демократско искуство, граѓанското ангажирање во јавната сфера е критично за градење за ефективно граѓанско општество.<sup>535</sup> Додека комунистичките држави го отфрлија комунизмот и едно партискиот систем, ја преживеаа<sup>536</sup> политичката култура која ја наследиле. Иако е направен напредок кон развојот на граѓанското општество, процесот е далеку од завршен. Од тие причини аналитичарите често го користат терминот „протодемократија“ за опишување на тековната ситуација во овие транзициски општества. Во РМ правната и институционалната рамка помалку или повеќе се завршени. Во граѓанскиот сектор Р. Македонија формално има значителен број на граѓански организации. Меѓутоа, квантитетот не е секогаш индикатор на ефективност на граѓанското општество.

Без оглед на нивниот број, испитувањата покажуваат дека бројот на активни членови на граѓанските организации е мал, како и дека постои висок процент од јавноста кој не сака да се приклучи на граѓанските организации.<sup>537</sup> Во РМ иако правната рамка за организирање како формален елемент постои сепак не е доволен предуслов за развој на ефективно граѓанско општество. Спротивно на формалните барања супстантивната демократија не се потпира на пишани одредби туку на практиката и навиките.<sup>538</sup> Следствено, за супстантивниот елемент од градењето на граѓанското општество неопходно е воспоставување на механизми преку кои спроведувањето на моќта на државата е отворено ставена под прашалник.<sup>539</sup> Супстантивните елементи на демократијата во основа лежат во употребата на ново стекнатото право за учество во процесите на креирање на политики. Природата на граѓанското општество кое се формира е специфично за секоја земја и во „голема мера“ зависи од историскиот преседент, политичката култура, специфични форми на национализам и општествениот концепт на институционалниот развој.<sup>540</sup>

Во контекст на РМ развивањето на граѓанското општество е под влијание на мулти етничкиот карактер на државата. Во овој период литературата за пост социјалистичките транзиции заклучи дека етничката хомогеност претставува една од клучните разлики помеѓу Централна, Источна Европа и Западниот Балкан. Во согласност со ова граѓанското општество е соочено со значително поголеми проблеми, во Западниот Балкан, каде вредностите во поголема мера се со националистички примеси наместо либерални.<sup>541</sup> Практиката досега покажа дека етнички хетерогените општества во голема мера се справуваат со поголеми тешкотии во својата демократизација и градење на граѓанско општество. Во таа насока во случајот на РМ, градењето на граѓанско општество во голема мера е попречено од недостатокот на национално единство. Етничкиот елемент во случајот на РМ има импликации во однос на градењето на граѓанското општество од

534 Martin Palous, "Between Idealism and Realism" во The Revolutions of 1989 – between Past and Future, p.105

535 Daniel N. Nelson, "Civil Societies Endangered", Social Research, Summer 96. Vol. 63, Issue 2

536 Engelbrekt, "Unfinished Democracy"

537 Симонида Кацарска, „Граѓанските организации во РМ – врска помеѓу државата и јавноста или изолиран ентитет“, Анализа на состојбата во период 1990 – 2007.

538 Kaldor and Vejvoda, "Democratization in Central and East European Countries" p.63

539 Bernhard Michael, "Civil Society and Democratic Transition in East Europe", p. 326

540 Weigel and Butterfield, "Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence", p.2

541 John Pinder, "The EC and Democracy" во Building democracy, The international dimension of Democratization in Eastern Europe, p. 138

аспект симултано градење на државата и граѓанското општество. Етничкиот елемент на општеството на Р. М. е пресликан во граѓанското општество при тоа оневозможувајќи им на самите организации да изградат имиџ на вклучување и претставување на целата политичка сфера на општеството.

### 5.11.3 Правниот основ за делување на НВО во РМ

И погоре беше спомнато дека правниот основ за формирање на граѓанските организации се наоѓа во правата на човекот и граѓанинот на слобода на здружување со други луѓе. Слободата на здружување претставува основно човеково право кое како цивилизациска придобивка е санкционирана со меѓународни конвенции, а потоа со националните уставни закони.

Во согласност со горе наведеното, правните одредби за граѓанското здружување во РМ се наоѓаат во членот 20 од Уставот на државата, каде се гарантира слобода на здружување и Законот за граѓански организации и фондации. До 1972 година сферата на граѓанското организирање во РМ е регулирано со законите на тогашната СФРЈ чиј интегрален дел беше и РМ. Во 1972 година Собранието на РМ го донесе Законот за здруженија на граѓани и фондациите<sup>542</sup> кој го уредуваше начинот на остварување на слободата на здружување на граѓаните загарантирана со Уставот.

Согласно овој закон секој граѓанин под еднакви услови може да стане член на здружение на начин предвиден со правилата. На 27.10.1983 година Собранието на СРМ го донесе законот за општествените организации и здруженијата на граѓани<sup>543</sup> со кој се уредува начинот на остварување на слободата на здружувањето на работните луѓе и граѓаните во општествени организации и здруженија на граѓани кој за разлика од претходниот закон предвидува формирање на општествените организации и здруженијата на граѓаните во рамките на општите интереси на социјалистичкото општество и во рамките на сите облици на самоуправањето и социјалистичката самоуправна демократија, а врз основа на социјалистичките самоуправни односи, братството и единството, рамноправноста на народите и народностите и социјалистичкиот патриотизам. Значи концептот на законот претставува класичен пример на организирање на граѓанското општество и здруженијата на граѓани во рамките на една доминантна идеологија во тогашното општество.

Законот за здруженија на граѓани и фондации од 1998 ја дополни правната рамка која го регулира граѓанското здружување. Според овој закон граѓанските организации се основаат врз основа на вредности и интереси кои се позитивни, непартиски и непрофитни. Законот го издвојува граѓанскиот и НВО секторот од политичките партии, синдикатите, стопанските комори, црквите и верските заедници, како важен елемент за дефинирање на граѓанското општество во РМ. Од формален аспект тековното законодавство овозможува значителна слобода за организирање. Дополнително за унапредување на соработката помеѓу државата и граѓанското општество, во 2007 година е донесена и Стратегија за соработка на Владата со граѓанскоо општество.<sup>544</sup> Во согласност со Стратегијата од институционален аспект, во рамките на Генералниот Секретаријат на Владата на РМ функционира и одделение за соработка со граѓанските

542 Службен весник на СРМ, 1972

543 Службен весник на СРМ, број 32, 11.11.1983, Скопје

544 Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор, јануари 2007 година

организации, кое меѓу другото е одговорно за координирање на соработката меѓу институциите на централната власт и граѓанските организации.<sup>545</sup> Во рамките на Собранието функционира интерпарламентарна лоби група која одржува редовно контакти со граѓанските организации. Во 2010 година се донесе нов Закон за здруженија и фондации со кој помеѓу другото за прв пат се дефинира јавниот интерес, начинот за определување на организации од јавен интерес, критериумите за исполнување за добивање на статус на организација од јавен интерес како и Комисија која предлага организации за добивање на статус на организација од јавен интерес.

На предлог на оваа Комисија статусот на организациите од јавен интерес го определува Владата на РМ. Следствено, формално во РМ се обезбедени услови за развој на граѓанското општество.

#### 5.11.4 Граѓанските организации и државата во Република Македонија

Односот помеѓу државата и граѓанското општество е важен елемент за анализа со цел да се оцени развојот на граѓанското општество во транзициските општества. Според Дарндроф (Danndorf), „граѓанското општество не може да се развие без поддршката од државата“. Во согласност со ова, граѓанското општеството во демократските, а особено во транзициските општества бара соработка и придонес од државата. Иако во период на транзиција се обезбедени формални предуслови за развивање на граѓанскиот сектор, се уште постојат предизвици во односот помеѓу државата и граѓанскиот сектор, пред се во однос на финасирањето на граѓанските организации и поттикнување на соработката помеѓу двата сектора. Како дел од СФРЈ, тогашна Социјалистичка Република Македонија ги поддржувала здруженијата во согласност со доминантната идеологија. Овие организации јавноста ги идентификувала со државата. Општо гледано, во период пред 1990 година, државата била доминантен и единствен носител на одлуките во услови на подредени општествени организации. Додека поголем дел од земјите на Централна и Источна Европа во 90-те години беа погодени од колапсот на комунизмот, во РМ, општествената агенда примарно беше под влијание на распаѓањето на СФРЈ.<sup>546</sup> Поради тоа паралелно со економската, политичката и социјалната транзиција во Македонија се одвиваа и процесите на градење на држава и нација<sup>547</sup>. По прогласување на независноста, чувствата на несигурност за националниот идентитет и државата беа зајакнати. Студиите за Р. Македонија најчесто укажуваат дека од независноста Р. Македонија ја нема консолидирано својата демократија (граѓанско општество). Во таа насока Хал (Hall) потенцира дека општествата кои поминуваат низ процеси на градење на нацијата се ноѓаат во исклучителна состојба која речиси го оневозможува постоењето на граѓанското општество.<sup>548</sup>

Од погоре кажаното може да се заклучи дека во периодот на транзиција во Р. Македонија градењето на граѓанско општество е секундарно во однос на градењето на државата и нацијата. Може да заклучиме дека политичкиот контекст влијае врз развојот на граѓанското општество во РМ и тоа на два начина: *прво* формирањето на граѓанското општество е подредено на процесите на градењето на државата, *второ*, постојат напори

545 Види ја интернет страницата на Генералниот Секретаријат на Владата на РМ [www.gs.gov.mk](http://www.gs.gov.mk)

546 Ivan Krastev, “The Infelxibility Trap – Frustrated Societies, weak States and Democracy”

547 Повеќе види во: Zidas Daskalovski, Demokrtatic Consolidation and the Staenees Problem: The cas of Mac-edonia

548 Hall, ”In Search of Civil Society in Civil Society –theory“, History and comparation, p. 22

да се реформира комунизмот, но обидот да се направи дефинитивен прекин на овој систем, ја зајакна сликата на државата како носител на моќ во општеството.

Во услови на транзиција во општеството од исклучително значење е државата да има поголема улога во градењето на граѓанското општество. Според Далгрин (Dahlgren) „демократизацијата на државата е условена од демократизацијата на граѓанското општество и обратно, ако државата е слаба таа не може да ја поттикнува демократизацијата на граѓанското општество. Ако е премногу јака таа станува интервенционистичка. Без цврсто граѓанско општество државата станува премногу сеопфатна“.<sup>549</sup> Во согласност со тоа односот помеѓу граѓанското општество и државата во периодот на транзиција се анализира преку формалната рамка што ја обезбедува државата. Анализата на супстантивните аспекти на релациите укажуваат дека државата се уште е доминантен чинител во креирањето на политиките и нема редовна и институционализирана соработка со граѓанските организации. Сепак во периодот на осамостојувањето, соработката помеѓу државата и граѓанските организации е унапредена. Денес постојат формални механизми за соработка помеѓу граѓанските организации и структурите на државата на централно и локално ниво. Од добиените резултати на истражувањето „Граѓанските организации во РМ- врска помеѓу државата и јавноста или изолиран ентитет“<sup>550</sup> нивната анализа покажува дека и покрај поголемата вклученост во креирањето на политиките во изминатиот период, Владите во РМ традиционално не овозможуваат доволен простор за дискусија со граѓанските организации во процесот на креирање на политиките. Слабата вклученост се однесува и на професионалните здруженија. Следствено на тоа донесувањето на одлуки во најголема мера останува во рамките на надлежностите на државата. Вообичаено политиките се формираат во владата и се договараат меѓу партиските лидери кои ја формираат владата.

Недостатокот од признавање на граѓанското општество од страна на државата многу често е поврзан со неуспехот на јавноста да ја признае потребата и ефективноста на граѓанските организации и нивниот легитимитет како преставници на широкиот јавен интерес. Извештајот на УНДП во 1990 година за граѓанското општество потенцира дека државата гледа со сомневање на активностите на граѓанскиот сектор.<sup>551</sup> Од аспект на соработка анализите укажуваат дека истата во најголема мера е иницирана од граѓанските организации. Понекогаш како изговор за не соработка се наведува недостаток на легитимитет на граѓанскиот сектор. Но сепак анализите укажуваат на нагласен напредок на соработката меѓу државата и граѓанските организации, а ситуацијата е поодбрана и во однос на воспоставување на процес на консултации помеѓу државните институции и граѓанските организации. По 2004 година е зголемено учеството на граѓанските организации во креирањето на политиките.<sup>552</sup> Сепак учеството во консултативните процеси и во креирањето на политиките не имплицира зголемено учество на граѓанските организации во процесот на донесување на одлуки кои се уште остануваат во најголема мера во доменот на државата и институциите во истата. Причините се бројни, од една страна лобирањето како алатка не е особено развиено кај граѓанскиот сектор во РМ, при тоа директно оневозможувајќи му на истиот да постигне ефективност во ова сфера. Од друга страна вклучувањето на граѓанските организации во процесот на донесување

549 Dahlgren, цитиран во Jakubowics, “Civil Society and Public Sphere in Central and Easter Europe”

550 Симонида Кацарска, „Граѓанските организации во РМ – врска помеѓу државата и јавноста или изолиран ентитет“, Анализа на состојбата во период 1990 – 2007.

551 ”Civil society in transition“, National human development report

552 Види: Freedom House Report



на одлуки зависи од институција до институција и од воспоставената институционална практика. Произлегува дека соработката помеѓу државните институции и граѓанските организации е значително подобрена на локално отколку на централно ниво<sup>553</sup> што може да упатува на зголемувањето на надлежностите на единиците на локална самоуправа иницирани во процесот на децентрализацијата. Анализата на состојбите покажува дека во РМ нема проблем од аспект на слобода на здружување, иако се присутни предизвици во законодавството за финасирањето на граѓанските организации. Институционалната структура за соработка помеѓу државата и граѓанските организации е воспоставена и постојат стратегиски насоки за развој на истата. Но, државата се уште не ги гледа овие организации како партнер во креирањето на политиките. Соработката во голема мера е формализирана, но се уште зависи од случај до случај и во најголема мера е иницирана од страна на граѓанските организации. Наодите укажуваат дека државата во случајот на РМ се уште има доминантна улога во јавниот живот и е клучен креатор на политиките. Недостатокот на соработка негативно може да влијае на развивањето на граѓанското општество.

### 5.11.5 Граѓанските организации и јавноста во Република Македонија

Покрај повлекувањето на државата од доминантната улога во јавниот живот развојот на граѓанското општество подразбира и развивање на граѓанскиот активизам и широко учество на јавноста во граѓанскиот сектор со цел граѓанските организации да формираат врска меѓу јавноста и државата. Клучен елемент и цел на граѓанското општество во пост комунистичките општества е повторното градење на *асоцијативниот живот* на граѓаните. Исто така конституирањето на граѓанското општество е чекор во насока на креирање на форми на власт зависни од јавното одобрување како неопходен услов за демократското владеење.<sup>554</sup>

Во ова насока мора да се признае главната улога на политичките елити во демократската транзиција но тие не можат да ги моделираат демократиите изолирани од луѓето со кои владеат.<sup>555</sup> Од друга страна, концептуалните рамки во литературата имаат проблем со занемарувањето на перспективите на граѓаните како најважен фактор во разбирањето на демократскиот фактор.<sup>556</sup> Оттука потребата за поголем партиципативен пристап на граѓанското општество во промовирањето на демократијата и граѓанското општество. Покрај релативно високиот број на граѓански организации во РМ нивото на граѓански активизам се уште е на многу ниско ниво. Ова може да упатува на влијанието на претходниот период и разочарувањето во процесите на транзиција. Од досегашните истражувања во РМ се уште не може да се констатира дека граѓанското општество претставува врска помеѓу јавноста и државата. Учеството на граѓанските организации во носењето на законите досега беше само инцидентен. Потребно е да се овозможи граѓанските организации да бидат вклучени во најраната фаза за подготовка на законите. Основниот начин на организирање претставува мрежното поврзување помеѓу НВО при што основните цели на мрежата редовно се во насока на: (1) Унапредување на взаемната соработка преку размена на ресурси; (2) Иницирање и имплементација на заеднички

553 Civicus–Индекс на граѓанското општество, Соработка на локалната самоуправа со граѓанските организации, Декември, 2007, [www.mcms.org.mk](http://www.mcms.org.mk)

554 Види Havel, "The Power of the Powerless"

555 Nelson, "Civil Society Endangered"

556 Krastev, "The Inflexibility Trap – Frustrated Societies, Weak States and Democracy"

проекти; (3) Зголемување на влијанието на НВО во заедницата; (4) Проширување на мрежата;

Доминантно обележје на развојот на граѓанското општество во РМ од 1990 година претставува *зголемување на бројот* на граѓанските односно невладините организации. Според податоците од 1998 година во РМ биле регистрирани 6500 организации. Според најновите податоци во моментот во РМ се регистрирани 6885 НВО<sup>557</sup> од кои се проценува дека активни се само 1500, а 2980 односно 43% се регистрирани на територијата на град Скопје. За добар дел од овие организации нема податоци дали се навистина активни или постојат само во регистар.<sup>558</sup> Од вкупниот број на регистрирани НВО 856 имаат регистрирана и дефинирана претежна дејност, 419 немаат претежна дејност, а 5610 спаѓаат во категоријата на дејности на други организации врз база на зачленување, не споманти на друго место, што значи дека најзастапен е бројот на организациите кои во исто време се занимаваат со сите можни работи и активности во зависност од поддршката и средствата кои ги добиваат.

Невладини организации основани по години

Година	Основани
2006	449
2007	467
2008	487
2009	547
2010	581
2011	465
2012	529
2013	373

Невладини организации избришани по години

Година	Бришени
2006	2
2007	21
2008	24
2009	26
2010	65
2011	87
2012	41
2013	52

Број на невладини организации во Република Македонија по региони

Скопје	Источна Македонија	Западна Македонија	Северна Македонија	Јужна Македонија	Централна Македонија
2980	722	1978	377	403	392

Сепак зголемувањето на квантитетот на граѓанските организации не резултира со зголемено влијание на граѓанското општество. Големиот број на граѓански организации во идеален случај би требало да покаже дека граѓаните се активни, како супстантивен индикатор за градењето на граѓанското општество. Сепак во случајот на РМ, човечките ресурси на овие организации се ограничени. Истражувањата покажуваат дека граѓаните се уште очекуваат најмногу од државата како резултат на традицијата на етатистичката култура.<sup>559</sup>

557 Извор, Централен Регистар на РМ, 2013

558 Во 2006 година уписот и евиденцијата на НВО е пренесена во Централен регистар на РМ, при користењето на вкупната бројка на НВО треба да се земе во предвид тој момент.

559 МЦМС, „Општествената одговорност и граѓаните“, декември, 2007 година

Дејности на невладините организации во Република Македонија.

Ред. број	Дејност	број
1	Развој на локалната заедница	27
2	Социјала	50
3	Култура и уметност	84
4	Образование и истражување	65
5	Здравство и заштита на човекова околина	2
6	Нема претежна дејност	419
7	Дејности на други организации врз база на зачленување, неспомнати на друго место	5610
8	Дејности на струкови организации врз база на зачленување	141
9	Дејности на спортски клубови	170
10	Останати деловни помошни услужни дејности, неспомнати на друго место	86
11	Младински прашања	598

**Односот на граѓанските организации и јавноста** - досегашните согледувања укажуваат дека јавноста нема доминантно мислење дека граѓанските организации работат во корист на граѓаните и граѓаните не сметаат дека граѓанските организации се врска помеѓу јавноста и државата. Резултатите од досегашните дискусии упатуваат на два клучни фактори за ова состојба: (1) непостоење на култура на учество поради влијанието од минатиот систем; (2) како и разочарување со процесите на транзиција и демократизација.

**Влијанието на минатиот систем** – примарниот фактор за ниското ниво на граѓанско учество во случајот со РМ е континуираното постоење на т.н политичка култура од минатиот систем. Оттука процесот на менување на јавната свест и градењето на партиципативност е еден од клучните предизвици во развојот на граѓанското општество во РМ. Нивото на граѓански активизам е ниско, бидејќи не постои повратен одговор од граѓаните, кои реагираат само на законските обврски. Граѓаните се уште страдаат од апатија и неверување во своите потенцијали и сила за да ја земат судбината во своите раце.<sup>560</sup> Оттука може да се заклучи дека влијанието на предходниот систем е ограничувачки фактор во иницирањето на граѓанскиот активизам. Јавноста се уште држи патерналистичка слика за државата, како единствен чинител кој треба да ги реши општествените проблеми. Влијанието на овој фактор е засилено од јавното разочарување со транзициски реформи.

**Разочарување со транзицијата** – разочарувањето од процесите на транзициските реформи се издвојува како комплеметарен фактор кој влијае на градењето на односите помеѓу граѓанските организации и јавноста. Долгата транзиција ја разочара јавноста, директно оневозможувајќи го развојот на граѓанскиот активизам. Економската и политичката криза на транзицијата ги разочара граѓаните и предизвика широко верување дека политичарите се единствени носители на одлуки. Во РМ разочарувањето со транзициските реформи предизвикува јавен скептицизам кој дополнително го проблематизира развојот на граѓанското општество. Неподготвеноста на јавноста да

560 Vankovska B, "Western civil society empowerment and the lessons learned from the Blakans"

учествува во граѓанските активности е тесно поврзана со распространетото верување дека јавноста не може да влијае на процесите на донесувањето на одлуки кои се во рацете на државата. Немањето на искуство од граѓанско организирање претходно, неуспешните транзициски реформи и непочитувањето на владеењето на правото резултира со ниско ниво на доброволно организирање. Продолжениот процес на транзиција при тоа има негативно влијание на развојот на граѓанското општество оддалечувајќи го истото од јавноста која е неподготвена да учествува во доброволните активности. Иако според бројот на граѓанските организации, РМ се вбројува во земјите со средно развиен граѓански сектор, структурата и мотивацијата во овие граѓански организации се под знак прашалник.<sup>561</sup>

Имено речиси сите граѓански организации во земјата своето членство го базираат на нестабилни бројки, бидејќи имаат голем број на членови кои не се активни. Воедно постои голем јаз помеѓу пасивниот и активниот капацитет на граѓанските организации.<sup>562</sup> Извештајот на УНДП за развојот на граѓанското општество од 1999 година, ги поврзува двата горе анализирани фактори и заклучува: дека поради наследеното очекување дека јавните проблеми треба да бидат решени исклучително од државата и поради сериозните економски проблеми луѓето покажуваат ниско ниво на подготвеност за активизам.<sup>563</sup> Во согласност со горе кажаното кога говориме за јавното учество во граѓанските организации, формалната структура е присутна, меѓутоа недостасува супстантивниот аспект на граѓанското учество. Случајот на РМ се вклопува во ставовите на теоретската литература за транзицијата, според која развивањето на граѓанскиот активизам претставува една од најтешките задачи на процесот на демократизација.

### 5.11.6 Финансирање на граѓанските организации во РМ

Покрај уредувањето и слободата на здружување, правната рамка ги утврдува и можностите за финасирање на граѓанските организации со што се има директно влијание на развојот на граѓанското општество. Правната рамка треба да ја регулира но и да поттикне финансиска поддршка за развојот на граѓанското општество. Во оваа насока законодавството треба да обезбеди олеснителни даночни обврски за граѓанските организации. Сепак даночните олеснувања на граѓанскиот сектор се уште се минимални. Даночните олеснувања се неопходни за организациите од јавен интерес поради што нивното непостоење претставува една од клучните пречки за развојот на граѓанското општество во РМ.

Во 2006 година беше донесен Законот за донации и спонзорства чие спроведување е проблематично поради неусогласеноста со други закони, како што е Законот за здруженија и фондации. Законот за спонзорства и донации им овозможува на друштвата и физичките лица да донираат дел од данокот на приход. Од 2002 година, Владата обезбедува Фонд за директна поддршка на граѓанските организации. Но средствата кои ги одделува за финасирање на граѓанските организации не се задоволителни. По забелешката од страна на ЕУ од 2005 година преку аналитичкиот извештај за мислењето за барањето на РМ за членство, констатира дека финасиските средства

561 Ило Трајковски, „Граѓанското содружништво во Македонија: состојби и перспективи“, Граѓански свет, декември, 2002

562 Види: „Општествена одговорност на граѓаните“, МЦМС, Скопје

563 “Civil Society in transition” – National Human development report

се распределуваат без јасни и транспарентни критериуми.<sup>564</sup> Со цел да се унапреди транспарентноста во октомври 2007 година Владата на РМ го донесе *Кодексот за добра практика за финасиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации*<sup>565</sup>. Унапредувањето на финасиската независност на граѓанските организации како клучен аспект на развивањето на граѓанското општество се очекува да донесе новиот Закон за здруженија и фондации донесен во април 2010 година. Исто така потребно е да се направат промени во Стратегијата за соработка со граѓанскиот сектор од страна на Владата на РМ, впрочем тоа беше препорака и во извештаите на Европската Комисија, како клучни за понатамошниот развој на граѓанското општество во РМ. Доколку се навратиме на досегашната анализа и пракса се наметнува итната потреба за даночни олеснувања со што ќе се зголемат ресурсите кои потекнуваат од приватниот сектор со цел да се намали зависноста на граѓанското општество од странски донации. Финасирањето од странски донатор само по себе има значајни импликации во однос на довербата на јавноста во граѓанскиот сектор.

Според истражувањата 48% од граѓаните сметаат дека граѓанските организации им служат на интересите на странските држави со чија помош се организираат и финансираат.<sup>566</sup> Во ова насока Европската Комисија уште во Извештајот за напредокот на РМ за 2007 година наведува дека активностите на граѓанското општество се уште се отежнати поради недостаток на финансии и зависност од странски извори на финасирање.<sup>567</sup> Сепак анализата покажува дека пречките за развој на граѓанското општество не се наоѓаат примарно во законските решенија, туку во проблемите во воспоставување на континуирана соработка. Во текот на 2013 година имаше неколку обиди од страна на неколку НВО во правец на иницирање и изнаоѓање дополнителни законски решенија во смисла на обезбедување дополнителни даночни олеснувања и нови извори на финансирање на граѓанските организации во РМ.

## 5.12 Граѓанското општество и НВО во кризниот менаџмент

Современите конфликти најчесто се карактеризираат со нефункционални државни структури, со економски нееднаквости како и политичка мобилизација заснована врз база на етнички и религиозни идентитети. Тие вклучуваат систематско нарушување на човековите права како и повреда на меѓународното хуманитарно право. Овие случувања фундаментално ја сменија улогата на меѓународната заедница: кризниот менаџмент брзо се прошири од медијации и мировни мисии до операции за значителна надградба на капацитетите на граѓанскиот сектор.<sup>568</sup> Истовремено бројот на организации кои се занимаваат со кризен менаџмент почна рапидно да се зголемува, затоа што обезбедувањето сигурност на луѓето во денешно време наложува вклучување на се поголем број различни актери вклучувајќи ги владите, меѓународните организации, приватните компании, мултилатерални организации, организации на граѓанското општество и НВО.

Досегашните искуства покажуваат дека потребата од повеќе чинители налага

564 Види: Извештај за напредокот на РМ за 2008 година

565 Види: Сужбен весник на РМ, бр. 139/07

566 МЦМС, Граѓанската платформа на Македонија, „Довербата во граѓанското општество“, септември, 2007 година

567 Види: Извештајот за напредокот на РМ за 2007

568 Исто,

потреба од итно преиспитување во однос на тоа како да се интензивира соработката меѓу организациите во планирањето и имплементацијата, без која современиот конфликт не може да се трансформира во мир и стабилност. Поради неадекватно планирање и имплементација често доаѓа до дуплирање на ресурси и знаејќи дека се работи на исти проблем без консултација едни со други и без да се има пристап до новите тековни случувања. Ваквиот пристап придонесува за неефикасност и губење на ресурси кој истовремено води до изложеност на безбедносни закани. ЕУ како голем чинител во глобалната безбедност има одговорност да придонесе за решавање на насилните конфликти и да помогне на општествата дестабилизирани од војната да воспостават стабилна демократија. Во овој правец во ЕУ се смета дека една од слабите страни е недостатокот на лична координација, слаба меѓуинституционална координација како и недостаток на капацитети за координирана покохерентна акција на терен и во Брисел, особено во делот на вклучување на НВО сектор. Тоа што недостасува во споредба со другите институции како што се ООН<sup>569</sup> и ОБСЕ се механизмите за искористување на капацитетите на НВО во процесот на планирање имплементација.

Во развојот на оваа област понекогаш влијае и недостатокот на информации од страна на земјите членки на ЕУ, во однос на вистинскиот потенцијал, капацитет и конкретни начини со кои НВО секторот придонесува во управувањето со кризи. Во исто време пак НВО или се неподготвени да ги координираат своите активности или пак имаат недостаток на знаење како да ги поврзат своите активности со стратешките планови. И покрај тоа европските НВО имаат промовирано голем број на иницијативи за хуманитарна помош. Ова претставува индикатор за растечкиот ангажман на НВО во областа на кризниот менаџмент како и добивање на поактивна улога при распоредувањето на мировните мисии на ЕУ (Атина 2007). Досегашната пракса нуди голем број на докази за улогата и потребата за јакнење на политичкиот дијалог и комуникацијата меѓу ЕУ институциите и НВО во конфликтните подрачја, но исто така подеднакво важно е да се зголеми оперативната соработка на терен.

Во овој правец акциониот план за граѓанскиот аспект на европските начела за безбедност и одбрана (ЕСДП) усвоен од Советот на Европа на 17-18 јуни 2004 година ја признава важноста за вклучување на ставовите и мислењата од граѓанскиот сектор во политиките на граѓанскиот кризен менаџмент. Со овој документ Европскиот Совет одобри нов план за акција за цивилните аспекти на кризниот менаџмент и исто така ги усвои главните цели за менаџирање на цивилна криза кои треба да се остварат до 2008 година.<sup>570</sup> Според ЕСДП врската помеѓу краткорочните, среднорочните и долгорочните операции и програми на заедницата треба да се подобрат. Дополнително во акциониот план се наведува дека размената на информации помеѓу НВО сектор и граѓанското општество треба да се одвива на редовна основа. „За таа цел треба да се одржуваат состаноци со НВО и граѓанското општество. Ставовите на НВО и граѓанското општество се добредојдени особено во однос на општата ориентација во цивилното управување со кризи на ЕУ. Искуствата на НВО, стручноста и капацитетите за навремено предупредување се признати од страна на ЕУ“.<sup>571</sup> Од аспект на кризен менаџмент

569 ОН го имаат достигнато највисокото ниво на институционализација на дијалогот со граѓанското општество по пат на делегирање до ЕКОСОК на задачата на воспоставување на посебната постапка на НВО за евиденција, акредитација и обезбедување на консултативен статус на НВО

570 Els Vanheusden, Overview of the Conflict Prevention Policy of the EU, MICROCON Policy Working paper, June, 2010

571 Исто,

улогата на НВО е интересна во градењето на мировниот процес со посебен фокус на улогите и способностите кои би можеле да бидат подобро искористени за поддршка на ЕСДП<sup>572</sup> мисијата и целите.

Со подобро поврзување на организациите на граѓанското општество може да се обезбеди дополнителна вредност во проценка на ранливоста на теренот, а со тоа се зајакнува положбата на ЕУ во проценката и раното предупредување. Ова може да се постигне со подобрување на модалитетите за размена на информации и учество во подготовка и спроведување на ЕУ мисиите. Слично на тоа надворешните експерти вклучувајќи го и НВО секторот, може да обезбедат важен придонес за првичното планирање на мисијата. Актерите на граѓанското општество преку истражувањето на јавното мислење можат да придонесат и да обезбедат независни проценки за влијанието на акцијата на ЕУ. Сето тоа претставува додадена вредност на се поголемиот ангажман на граѓанското општество.

### 5.12.1 НВО и Европските начела за безбедност и одбрана (ЕСДП)

Во областа на безбедноста и хуманитарните интервенции ЕУ видно ја зголеми својата поддршка на НВО во 80те и 90те години од минатиот век. Првичната поддршка беше изразена преку мала програма за кофинансирање со буџет од 2 500 000 долари. Во 1995 година тој буџет достигна околу една милијарда долари, што претставува 15% до 20% од целата помош на ЕУ за надворешна поддршка. Политиката на ЕУ за превенција на конфликти радикално се промени во текот на 1995 година како резултат на постојан дијалог помеѓу Комисијата и НВО во неколку клучни области. Овој дијалог посебно придонесе за превенција и развој на некои норми и релации за превенција на конфликти кои експлицитно ги зајакнаа односите меѓу структурните причини за нестабилност и насилство и потребата да се поврзат помошта и надворешната политика.

Улогите на НВО во хуманитарните интервенции беа дел од една поширока теоретска дискусија која се занимаваше со нивото на учество и ангажманот на НВО во политичката партиципација, застапување и демократизацијата на процесот на донесување на одлуки на меѓународните организации како и променливата природа на мулти функционалните природни сили.

**Односите на хуманитарните НВО со институциите на ЕУ-Европскиот Совет** во соработка со Комисијата започна да предвидува некои можни форми за соработка со НВО во областа на хуманитарните интервенции. Во овој правец од страна на Советот на ЕУ беше вреднувано искуството на НВО, нивната експертизата и капацитетот за рано предупредување. Овие придобивки ќе се користат најдобро во планирањето на граѓанскиот кризен менаџмент.<sup>573</sup> Оваа размена позитивно би влијаела на квалитетот и координацијата од граѓански аспект за што Советот препорачува размена на информации со претставниците на НВО и граѓанското општество на редовна основа и воедно сугерира новите претседателства да ги олеснат ваквите средби за време на нивниот мандат.

Во наредниот период претседателствата и редовно покануваа претставници на НВО

572 ЕСДП(ENVO) – Европски начела за безбедност и одбрана усвоени од Советот на Европа на 17 – 18 јуни 2004 година, кои го содржат и акциониот план за граѓанскиот аспект со кои се признава важноста од вклучувањето на граѓанскиот сектор во политиките на граѓанскиот (цивилен) кризен менаџмент.

573 Повеќе види во „Акционен план за цивилни аспекти на ЕСДП“, Јуни, 2004 година

да изнесуваат брифинзи на членовите на Комитетот за цивилните аспекти за управување со кризи особено во раните фази на планирање на цивилните мисии на ЕСДП. Ваков пример претставува конференцијата за граѓанското општество со мисијата на ЕУЛЕКС Косово организирана во мај 2008 година од страна на Генералниот Секретаријат на Советот во соработка со Претседателството и ЕУЛЕКС Косово со учество на ЕПЛО/ЕКВГМ<sup>574</sup>, каде што и главна цел беше не само проценката на нивото на соработка во некои други клучни области туку и разговорите како сите актери можат да придонесат за зајакнување на владеењето на правото во Косово.<sup>575</sup>

### 5.12.1.1 Заеднички форми за соработка

Од досега изнесеното произлегува и потребата организациите на граѓанското општество да ја зајакнуваат соработката помеѓу себе. Истото го направија и хуманитарните НВО. Во овој правец Европската канцеларија за врски за градење на мирот (ЕПЛО) претставува платформа на европските НВО – мрежа, на НВО активни на полето на градење на мирот создадени со цел да се промовираат одржливи политики на градење на мир помеѓу носителите на одлуки во ЕУ.

Нивното влијание во ЕУ е по пат на промоција на дијалог. Согласно препораките до претседателствата на ЕУ во првата половина на 1997 година во текот на претседателството со ЕУ, Холандија значително ја зголеми соработката со НВО.

Во февруари 1997 година во Амстердам се одржа Европската конференција на конфликти која го произведе „Апелот на Амстердам: акциски план за европските лидери“, каде што беше создадена европската платформа за превенција на конфликти и трансформацијата (ЕРСРТ). Таа стана мрежа на повеќе од 150 организации кои работат на полето на спречување и решавање на насилните конфликти на меѓународната арена. Наредните години мрежата обезбедуваше сеопфатни информации и поддршка за спречување на конфликти и акции за трансформација на различни актери на ова поле. Покрај тоа мрежата стана место во кое локални и меѓународни НВО, експерти, академици, донаторски агенции, креатори на политики и медиуми разменуваат искуства од различни перспективи.

Следствено може да се каже дека Европскиот акционен план за ЕСДП ја „признава и поздравува редовната комуникација со граѓанските организации поврзано со општите насоки на цивилното управување со кризи од страна на ЕУ“.<sup>576</sup> Во овој правец во некоја од фазите неминовно се наметнува потребата за развивање на модалитети за координација на терен меѓу ЕУ и меѓународните организации, локалните власти и НВО. Но сепак овие модалитети за реализација на редовна размена на информации и понатаму остануваат недоволно развиени.

Во праксата размената на информации помеѓу НВО секторот и ЕСДП се од неформален карактер но тоа не значи дека таа и не постои, пример за тоа е вклученоста на меѓународните НВО во Комитетот за политики и безбедност и Комитетот за цивилни аспекти за кризен менаџмент каде што НВО можат да брифираат за нивните размислувања на планот на стратешкиот и развоен концепт. Исто така во делот на раното предупредување НВО даваат свој придонес преку вообичаените контакти на

574 Европска канцеларија за врски и градење мир

575 Повеќе види: ЕСДП – Извештај за Претседателство, Јуни, 2008

576 Исто,



ЕСДП мисиите со локалните претставници на меѓународните НВО. Покрај директните средби голем број информации генерирани од НВО се јавно достапни и може да бидат користени од страна на оние кои се одговорни за процена на потребите или пак при планирањето на одбрамбените мисии на ЕСДП. Сепак, голем број релевантни информации кои се чуваат од страна на НВО не се достапни за јавност, бидејќи истите можат да имаат влијание врз планирањето на оперативните активности.

Соработката помеѓу ЕСДП и НВО се гледа и во подготовката на одбрамбените мисии и тоа во различни контексти и на различни нивоа.

### **5.12.2 Предизвици за соработка од аспект на ЕСДП и перспективите на НВО**

Без сомнение координацијата во планирањето и спроведувањето на меѓународните мировни мисии е голем предизвик. Размената на информации со граѓанското општество и партнерството меѓу нив треба да генерира релевантни информации за ЕСДП без при тоа да се загрози безбедноста.

Меѓутоа во отсуство на веродостојни квалитативни НВО односно непостоењето на водич или универзален систем на акредитација задачата на идентификување на релевантни и легитимни партнери од граѓанското општество е сериозна и одзема доста ресурси. Предизвикот на ЕСДП е како најдобро да се справува со оваа задача бидејќи довербата е предуслов за соработка во поглед на размена на информации за рано предупредување, планирање или евалуација. Организирањето на соработка околу специјализираните теми го намалува бројот на релевантните НВО и на трошоците за воспоставување на работни односи со нив. Перцепцијата на НВО за непристрасност е од суштинско значење за активностите за градење на мирот спроведени од страна на НВО бидејќи тоа често е предуслов за пристап до локалното население. Меѓутоа за повеќето НВО е проблематично да се воспостави подлабока соработка која ефикасно ќе овозможи НВО да бидат под директна команда на ЕСДП. Дури и кога мисиите на ЕСДП уживаат поддршка од јавноста и партнерството со нив не мора да претставува компромис затоа што повеќето НВО ќе инсистираат на оперативна независност и нема да бидат подготвени за „интегрирање“. Доколку во иднина ЕСДП во овој правец врши било каков притисок, можноста за раздружување со НВО ќе се зголеми со цел заштита на пристапот до локалното население.

Во однос на ресурсите НВО се разликуваат по големина и капацитет и повеќето од нив имаат потешкотии во обезбедувањето на финансиски средства за активности спроведени во оперативни сојузи, вклучувајќи ги и оние кои се наменети за подобрување на соработка во рамките на НВО секторот. Поради ова Европската Комисија треба да ја разгледа потребата за донесување одредби за финасирање за да овозможи мрежни активности на НВО на локално ниво и со партнери на меѓународната заедница.<sup>577</sup>

### **5.12.3 Зголемена вредност од ангажирањето на граѓанскиот сектор**

При разгледувањето на овој наслов можеби уште еднаш треба да се напомене дека потребите на овој труд не го третираат сеопфатниот преглед на различните улоги кои ги имаат субјектите на граѓанското општество во пошироките процеси на конфликтните

577 Повеќе види: ЕСДП – Извештај за Претседателство, Јуни, 2008

ситуации и градење на мирот. Впрочем за тоа треба многу повеќе време и простор од овој што сега ни е на располагање. Од страна на глобалното партнерство за спречување на вооружени конфликти се презентираше извештајот насловен „Агенда за промена на улогата на граѓанското општество во превирања и градење на мир“, кој ги дели улогите и функциите на граѓанските здруженија во 34 категории кои покриваат широк спектар на ангажман во рано предупредување, превенција, медијација, мониторинг, граѓанско одржување на мир и опоравување. Според Safeword институтот за политичко истражување и развој улогите на граѓанските здруженија може да се идентификуваат во: (1) Дејствување како противтежа на овластувањата на државата и авторитативноста; (2) Мониторинг и охрабрување на почит за владеење на правото и човековите права; (3) Дисеминирање на независни анализи и информации за безбедносни прашања; (4) Ставање на безбедносни прашања во политичка агенда; (5) Придонесување во парламентарни компетенции и надградба на капацитети; (6) Давање на алтернативни експертски согледувања на безбедносните политики, буџети и набавки; (7) Промовирање на јавни дебати.

И покрај тоа што улогите на граѓанските организации се бројни и различни тие често споделуваат заеднички пристап кој се однесува на заедниците. Често се со уникатен пристап до вистината и често можат да ја следат или потенцијално да ја мобилизираат јавната поддршка. Па оттука овие здруженија претставуваат важни локални чинители и потенцијални локални партнери за ЕУ во регионите погодени од конфликти. Во рамките на овој труд ќе се обидеме накратко да споменеме некои од главните области во кои граѓанските здруженија може да имаат дополнителна вредност за граѓанските ЕСДП политики.

**Проценка на ситуацијата и рано предупредување** – граѓанските организации се важен извор на локални знаења, непристрасност и прецизна анализа на рано предупредување. Некои НВО имаат развиено методологија за рано предупредување на спој од квантитативни и квалитативни пристапи за анализа на податоци.<sup>578</sup> Но иако овие услуги на НВО обезбедуваат важен јавен мониторинг тие не се целосно прилагодени кон ЕСДП мисиите, затоа што тие не ја добиваат целата информација која ја поседуваат НВО кои избираат да не даваат јавни известувања за развојот стравувајќи дека тоа би можело да го загрози нивниот пристап до загрозеното население.

**Мисии за обезбедување на факти** – оваа соработка со граѓанските организации може да биде од голема корист за подготовката и спроведување на ЕУ мисиите за обезбедување на факти. Овие мисии придонесуваат во процесот на процената, вклучувајќи го и идентификувањето на причините и динамиката на кризата како и клучните актери. Но сепак и во овој случај достапноста на тимовите за обезбедување на податоци за граѓанските здруженија е ограничена, од причини што европските институции во овие мисии се соочуваат со кратки рокови и предизвици во идентификувањето на релеватни и легитимни граѓански здруженија.

**Стратешко планирање** – при стратешкото планирање надворешните експерти со специјалистичка или локална експертиза можат да дадат значителен придонес во првичното планирање. Во овој сегмент и покрај тоа што се развиени модалитетите за соработка напредокот во развивањето и формалните методи на соработка помеѓу ЕУ

578 Граѓанското општество и НВО во кризниот менаџмент и хуманитарните интервенции на ЕУ, Даниела Ирера и Фулвио Атина, труд претставен на конференцијата на УАЦЕС, Франција, септември 2009

и граѓанските здруженија не се оценуваат како задоволителни.<sup>579</sup> Ова од причини што досегашниот дијалог на стратешко ниво беше ад-хок и ограничен на многу малку НВО.

**Имплементација на мисијата** – соработката со локалните субјекти може да помогне во визибилитетот во одржливоста на мисијата. Локалните граѓански здруженија често пати обновуваат некои од малкуте останати социјални мрежи во постконфликтни ситуации и се подготвени за следење и мобилизирање на јавната поддршка. Како такви овие здруженија претставуваат значајна врска помеѓу мисијата на ЕСДП и локалното население. Во суштина треба да се помогне за да се подигне свеста за целите на мисијата додека формата на соработката може да послужи како модел за јавно-приватно партнерство и заеднички пристап кон добро владеење. Поради тоа добрата соработка помеѓу ЕСДП и граѓанското општество е важен елемент на излезната стратегија на мисијата која не смее да се активира предоцна или кон крајот на мисијата ниту пак крајно да се маргинализира.

**Евалуација на научени лекции** – граѓанското општество и НВО секторот може да имаат важна улога во креирањето и испишувањето на јавното мислење и обезбедувањето на независна евалуација за влијанието на ЕУ акцијата. Во овој правец како што ЕСДП созрева постои простор за проширување на овој процес согласно со ЕУ амбициите во правец на усвојување сеопфатен пристап за планирање.<sup>580</sup> Иако процесот на научени лекции може да биде внтарешен сепак за да биде сеопфатен треба да вклучи и процена на повратни информации од клучните партнери на ЕУ, владата и населението.

**Обука** – недржавните субјекти без разлика дали се независни институции за обука, индивидуални обучувачи или експерти со локални знаења, можат да имаат важна улога во ЕСДП обуката. Обуката на цивилите вклучени во мировните операции е вообичаено недоволна во соработка со онаа на војската. Потребата за грижа и посветеност за подобрување на професионализмот на цивилните интервенции бара ЕУ да ги подобри своите обуки за цивилите. Бидејќи во моментот националната обука на ЕУ членките не е на задоволително ниво, оттука земјите членки на ЕУ ги проширија своите капацитети за обука вклучувајќи ги и НВО капацитети во оваа област.

### **5.13 Учеството на граѓанското општество и НВО во кризниот менаџмент на РМ**

Секоја држава дизајнира структура за менаџирање на кризните ситуации, во чија надлежност ќе биде идентификувањето, контролирањето, минимизирањето и елиминирањето на истите. Зголемените можности од различни видови на кризи ги принудува сите институции и чинители во општеството да бидат подготвени да регистрираат адекватно на состојбата во која се наоѓаат и да продолжат да егзистираат и да работат во потенцијални кризни услови. Затоа секоја држава треба да воспостави организациска структура, која ќе биде способна да гарантира национална безбедност и регионална стабилност, превенирајќи ги заканите, конфликтите и кризите и одржувајќи го мирот во предкризниот период. Градењето на национален капацитет за менаџирање на ризиците е високо динамична и комплексна задача. Основните карактеристики на безбедносниот систем треба да бидат одржување на постојано ниво на безбедност на државата,

579 Граѓанското општество и НВО во кризниот менаџмент и хуманитарните интервенции на ЕУ, Даниела Ирера и Фулвио Атина, труд претставен на конференцијата на УАЦЕС, Франција, септември, 2009

580 Исто,

консултации, континуитет, меѓуресорска и меѓународна соработка, координација помеѓу сите државни и недржавни чинители, изработка на единствена безбедносна проценка на заканите, ризиците и опасностите по безбедноста на државата, како и предлагање и донесување на мерки и активности за разрешување на кризни ситуации.

Во контекст на ова остварување на својата улога во рамките на единствениот систем за кризен менаџмент бараат (претендираат) и чинителите на граѓанското општество вклучувајќи ги и НВО како најголема група на граѓанското општество со цел давање на конкретен придонес и остварување на нивната мисија.

Во Република Македонија формалната рамка за граѓанско организирање е оформена, но сепак не е доволен предуслов за ефективно вклучување на граѓанското општество во кризниот менаџмент, и таа во сите фази на кризниот менаџмент почнувајќи од *пред кризен менаџмент, кризен менаџмент и пост кризен менаџмент*. Имено, согласно законите кои ја уредуваат материјата на кризниот менаџмент во РМ, на граѓанското општество му се остава простор за доброволен, договорен ангажман, а дел од одредбите предвидуваат и задолжително учество на дел од граѓанското општество во одредени фази на кризниот менаџмент. Покрај формалната рамка, неопходно е потребно примена на супстантивната активност која досега не се потпира на пишаните одредби, туку на практиката и навиките. Без оглед на големиот број на граѓански организации податоците покажуваат дека бројот на активни граѓански организации во кризниот менаџмент е мал дури и незначителен. Кога се има во предвид горе кажаното треба да се истакне и недостатокот на капацитети во самите организации како и недоволната подготвеност од страна на државните институции и така ограничениот капацитет да го искористат во создавањето на единствен и ефикасен систем за кризен менаџмент. Неопходно е воспоставување на механизми преку кои соработката на граѓанското општество и државата во делот на кризниот менаџмент ќе стане практична, ефективна и корисна. Иако во периодот на транзицијата беа обезбедени формални предуслови за организирање и развивање на граѓанскиот сектор, сеуште постојат предизвици во односот помеѓу државата и граѓанскиот сектор пред се во однос на соработката и вклученоста на овој сектор во кризниот менаџмент.

Контекстот на учеството на граѓанските организации во кризниот менаџмент во РМ ќе се анализира врз основ на:

- Националната концепција за безбедност и одбрана (2003)
- Стратегија за национална безбедност на РМ ( 2008 )
- Закон за управување со кризи (2005)
- Закон за заштита и спасување (2004 и измените во 2008 и 2009)
- Национална стратегија за заштита и спасување ( 2008)
- Национална платформа на РМ за намалување на ризици од несреќи и катастрофи ( 2009 , надополнета 2010 и 2011)

**Националната концепција за безбедност и одбрана (2003)** ги изнесува ставовите и погледите во однос на општата безбедност и управувањето со ризиците заради превенција од кризи. Во овој документ се поставени основите на системот за управување со кризи кои се воспоставува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи и кризни состојби преку одржување постојано ниво на готовност на државата, консултации, континуитет, меѓуресорска и меѓународна соработка, координација, изработка и одржување на обединета и единствена проценка за сите

ризички по безбедноста на Републиката, како и предлагање и донесување на мерки и активности за разрешување на кризни ситуации и кризи<sup>581</sup>.

**Стратегија за национална безбедност на РМ (2008)**.....главни компоненти на системот за национална безбедност преку кои Евро–Атланските и европските стандарди се имплементираат во: .....развојот на единствен систем за превенција, рано предупредување и справување со кризи од секаков вид и заштита на луѓе и материјални добра, .....(Глава 1, Дефиниција и принципи на националната безбедност, и принципи) .....содејство со државите во регионот, особено со давање на висок приоритет на компатибилноста и размената на информациите за несреќи и катастрофи, на регионално и субрегионално ниво, преку зајакнување на постоечките механизми и употреба на подобри техники и координација, ангажирање на националните ресурси за справување со кризни ситуации за помош на други држави и учество во меѓународни вежби.<sup>582</sup>

**Закон за управување со кризи (2005)** врз основа на концепциската поставеност целосно го уредува системот за управување со кризи, пропишувајќи ги неговиот состав, ингеренциите и начинот на функционирање. Во таа смисла во членот 2 се истакнува дека: системот за управување со кризи го остваруваат органите на државната управа и органите на државната власт (Собрание, Претседател и Влада) вооружените сили како Армијата на РМ, силите за заштита и спасување и органите на општините и на градот Скопје. Јавните установи и служби и трговските друштва може да учествуваат во превенцијата, раното предупредување и во справувањето со кризни ситуации во согласност со овој Закон. Граѓаните, здруженијата на граѓани и Црвениот крст на РМ, НВО и хуманитарните организации, средствата за јавно информирање може да учествуваат во превенцијата, раното предупредување и справувањето со кризи, доброволно и договорно, врз основа на законот и другите правни акти што ја уредуваат оваа материја.

Во рамките на **Националната платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи (2009)** при т.н. вмрежување помеѓу другото е предвиден Црвениот крст и НВО во рамките на кои се набројуваат и професионалните организации и други федерации на НВО. Треба да се потенцира дека нивниот ангажман е предвиден на доброволна или пак на договорна основа. РМ е 11-та земја во Европа што има воспоставено национална платформа за намалување на ризиците од несреќи и катастрофи. Во контекст на ова треба да се додаде дека Црвениот крст на РМ за разлика од другите чинители на граѓанското општество членува во Главниот штаб на Центарот за управување со кризи.

**Законот за заштита и спасување (2004)**, го уредува системот за заштита и спасување во РМ.

Здруженијата на граѓани и хуманитарни НВО (член 49) можат да учествуваат во спроведувањето на активностите за заштита и спасување по претходно добиена согласност од надлежниот орган на единицата на локалната самоуправа, односно органот на државната управа што раководи со заштитата и спасувањето кој воедно и го координира нивното учество. Здруженијата на граѓани доколку ги исполнуваат пропишаните критериуми за кадровски и материјално технички услови, можат да учествуваат во заштитата и спасувањето врз основа на однапред склучен договор со надлежниот орган на единицата на локалната самоуправа која ги организира и

581 Национална концепција за безбедност и одбрана, Глава III, подглава III, точка 56

582 Стратегија за национална безбедност на РМ, Глава V, Имплементација на националните безбедносни интереси на РМ или стратешкиот концепт, 5. 2 Внатрешна безбедносна политика, точка 89

раководи заштитата и спасувањето. Во договорот по конкретно се утврдуваат обврските на договорните страни. Надлежните органи имаат обврска да кофинансираат дел од подготовките кои пред се се однесуваат на опремување и обучување на членовите на здруженијата на граѓани.

**Национална стратегија за заштита и спасување (2009)** во рамките на својата реализација предвидува вклучување на НВО во справување со природни катастрофи и други несреќи. Во рамките на мерките за спроведување на стратегијата предвидена е поддршка на НВО и нивно активно учество во справувањето со природните непогоди и други несреќи. Во рамките на развојните проекти предвиден е проект за соработка и комуникација со други владини и невладини структури и организации за развојот на системот за заштита и спасување. Во Глава 5 од овој документ во рамките на евакуацијата предвиден е ангажман на Црвениот крст на РМ и хуманитарните НВО.

## 5.14 Местото, улогата и задачите на Црвениот крст

*„Големите несреќи се случуваат неочекувано: Затоа брзината е главна грижа: за ова мора да имаме трајни ветувања, групи во константна подготвеност и секогаш подготвена торба за акција: Тогаш првиот аларм може веднаш да обезбеди доволно помагачи и најбрза помош“*

*Henry Dunant, Memoirs, 1898*

### 5.14.1 Историјат на Движењето

Идејата за Црвениот крст се роди на 24 Јуни 1859 година<sup>583</sup>, по една од најкрвавите битки на векот, битката кај Солферино чии ужаси беа подоцна опишани во книгата „Сеќавањата на Солферино“ од страна на Анри Динан, која успеа да го раздвижи јавното мислење во цела Европа. На Меѓународната Конференција што се одржа во Женева, на 26 октомври 1863 година е усвоен и препознатливиот амблем – Црвен крст на бела основа. Една година подоцна, тој беше признат на Дипломатската конференција како препознатлив знак на воените медицински служби и санкциониран со хуманитарното право со усвојувањето на Женевската конвенција од 1864 година. Меѓутоа во 1876 година Отоманската империја одлучи да ја користи Црвената полумесечина, наместо Црвениот крст. Подоцна на Меѓународната Конференција на Меѓународната Федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина (МФЦКЦП) во 1929 година усвоен е и вториот амблем Црвена полумесечина на бела основа. Уште еден симбол Црвениот лав и сонце на бела основа е усвоен во 1929 година кој не е во употреба од 1970 година поради откажувањето на Иран од овој симбол на сметка на користење на Црвената полумесечина. Најновиот признат амблем е Црвен Кристал на бела основа усвоен на Меѓународната Конференција на МФЦКЦП во Женева во 2006 година.

Според Женевските конвенции, амблемот се употребува како:<sup>584</sup> *заштитен инструмент* што значи видливо изразување на заштита на лица (членови на воени

583 Анри Динан, Сеќавање на Солферино, превод од англиски Јањик & Костова, Скопје: Слово, 2004

584 Види: откријте го МКЦК, Меѓународен Комитет на Црвен крст, канцеларија во Скопје

медицински служби, волонтери на национални друштва, делегати на движењето), медицински единици и транспортни средства. *Индикативниот* елемент покажува дека лицето или објектот има врска со движењето. Во ситуации на индикативна употреба, Црвениот крст и Црвената полумесечина се користат со помали димензии. Тесната врска помеѓу движењето на Црвениот крст и Црвената полумесечина и Женевските конвенции кои често се нарекуваат и Конвенции на Црвениот крст настанала поради тоа што во Конвенциите нашол примена основниот принцип на Црвениот крст—хуманоста. Тоа е многу значајно во светот во кој постојано е присутно насилство и употреба на сила, затоа првенствено е потребно повеќе човечност. Денес на сила се 4 Женевски конвенции за заштита на жртвите од војната од 1949 година, и два дополнителни Протоколи од 1977 година и еден дополнителен Протокол од 2005 година и тоа.<sup>585</sup>

- Женевска конвенција за подобрување на состојбата на ранетите и болните во вооружените сили во војната;
- Женевска конвенција за подобрување на состојбата на ранетите, болните и бродоломците во вооружените сили на море;
- Женевска конвенција за постапување со воените заробеници;
- Женевска конвенција за заштита на граѓанските лица за време на војна;
- I Дополнителен протокол кон Женевските конвенции од 12 август 1949 година за заштита на жртвите на меѓународните вооружени судири;
- II Дополнителен протокол кон Женевските конвенции од 12 август 1949 година за заштита на жртвите на немеѓународните вооружени судири.
- III Дополнителен протокол кон Женевските конвенции од 2005 год кој се однесува на усвојување дополнителен симбол.

Овие Конвенции и протоколи од страна на Владата на РМ се прифатени на 25 август 1993 година и ратификувани од страна на Собранието на РМ. На 5 Декември 2005 година донесен е III Дополнителен протокол кон Женевските конвенции кој се однесува на усвојување дополнителен симбол во Движењето на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Овој протокол е ратификуван од страна на Собранието на РМ во 2008 година. Сите овие документи претставуваат основни инструменти на меѓународното хуманитарно право познато и како *Закон за вооружени конфликти* или „Воено право“ и претставува корпус на правила кои за време на војна ги заштитуваат лицата кои не учествуваат или кои повеќе не учествуваат во непријателствата. Тоа ги ограничува методите и средствата за војување, а основна цел е да ги ограничи и спречи човековите страдања за време на вооружен конфликт. Овие правила треба да се почитуваат не само од владите и нивните вооружени сили туку и од вооружените групи од спротивната страна или било која страна во конфликтот. Тие се применуваат и во случај на меѓународни вооружени конфликти. Во нив се наведува и улогата на Меѓународниот комитет на Црвениот крст (МКЦК) што ја има во намалувањето на човековото страдање.

Покрај тоа член 3 кој е заеднички за сите 4 Конвенции го овластува МКЦК да ги понуди своите услуги во случај на внатрешни вооружени конфликти и пропишува минимум заштита на жртвите во такви активности. Двата дополнителни протоколи од 1977 година ги дополнуваат Конвенциите. Тие имаат за цел да ја ограничат примената

585 Женевски конвенции од 12 август 1949 и Дополнителни протоколи од 1977 година, Црвен крст на РМ, Скопје, 1994

на насилство и да го заштитат цивилното население, засилувајќи ги правилата што се однесуваат на водење на непријателствата, додека III Дополнителен Протокол го уредува воведувањето и користењето на третиот симбол на движењето.

#### 5.14.2 Компоненти на движењето

**Меѓународен комитет на Црвен крст** - формиран 1863 година под името *Меѓународен Комитет за помош на ранети*, чија мисија е да ги заштити, да им помогне на цивилите и жртвите од вооружените конфликти и внатрешни немири, на строго неутрална и непристрасна основа. Негови задачи се: посета на воени заробеници и цивилно притворени лица, барање на исчезнати лица, пренесување на пораки, спојување на семејства, обезбедување на хуманитарна помош, развој и промоција на меѓународното хуманитарно право. **Меѓународна Федерација на Црвен крст и Црвена полумесечина** - формирана е 1919 година и ги обединува друштвата на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Денес таа брои 189 земји членки (во декември 2013 во членство се примени Република Кипар и Јужен Судан). Основни задачи на МФЦКЦП се: помош на жртвите во природните катастрофи и катастрофи предизвикани од човекот, грижа за бегалците, обезбедување на хуманитарна помош, помош во развојот на Националните друштва, координира и управува со меѓународните асистенции при природни катастрофи или катастрофи предизвикани од човекот. **Национални друштва на Црвен крст и Црвена полумесечина** - се основата за спроведување на мисијата и визијата на Движењето. Секое национално друштво е сочинето од волонтери и професионалци, кои обезбедуваат разни видови на сервиси. Едно од 189 национални друштва е и Црвениот крст на РМ.

#### 5.14.3 Местото и улогата на Црвениот крст на РМ

Црвениот крст на РМ е доброволна, масовна, самостојна, невладина, непартиска и независна хуманитарна организација на граѓаните на РМ.<sup>586</sup> Работи на подобрување на животот на ранливите лица изложени на најголем ризик на живеење со минимална социјална и економска сигурност и човечко достоинство без дискриминација по националност, раса, пол, вера, јазик, општествена положба и политичка определба како и промовирање на меѓународното хуманитарно право и хуманите вредности.<sup>587</sup>

Првите активности на Црвениот крст на територијата на Македонија се регистрирани во почетните години на XX век при појава на конфликти со ослободително – национална и социјална димензија, поточно во 1908 година, потоа за време на Балканските војни и Првата светска војна 1912 година, со елементи на показна и заштитна улога во давањето помош на ранети, болни, заробеници и други лица на кои им била потребна помош. На 17 март 1945 година е одржано основачкото Собрание и формирањето на Црвениот крст на РМ.

Со осамостојувањето и независноста на РМ се осамостојува и Црвениот крст на РМ. На 26 јули 1994 година Собранието на РМ го донесе Законот за Црвен крст на РМ. Во почетокот на Ноември 1995 година ЦКРМ е признат од страна на Меѓународниот Комитет на Црвениот крст, а на 27 ноември во Женева истата година е примен како 169

586 Закон за Црвен крст на РМ, Сл.Весник бр. 41/94, Скопје 1994

587 Статут на Црвен крст на РМ, Скопје 2004



членка или Национално друштво полноправна членка на Меѓународната Федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Работата на ЦК се заснова врз примената на основните принципи и хумани вредности на Меѓународното движење на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Основните заложби се насочени кон подобрување на животот и намалување на страдањето на ранливото население. Црвениот крст на РМ гради силен систем за справување со современите предизвици и се труди да ги зголеми ефектите од неговото дејствување во заедницата, развива разновидни активности и услуги што се од голема практична вредност да се стигне до повеќе луѓе со поширок опсег на услуги.<sup>588</sup>

#### **5.14.4 Подготвеност и дејствување на Црвениот крст во случај на катастрофи**

Катастрофата претставува значително нарушување на функционирањето на заедницата како резултат на големи човечки и материјални загуби и не можност на заедниците да се справат со последиците со сопствените капацитети.<sup>589</sup> Катастрофите право пропорционално влијаат на сиромаштијата. Над 90 % од вкупниот број на загинали лица како резултат на катастрофи се во земјите во развој, а економските загуби кои тие ги предизвикуваат претставуваат процент на нивниот бруто национален производ кој е 20 пати поголем отколку во индустриските земји.<sup>590</sup> Основна цел на делувањето на ЦК во вакви состојби е спасување на човечките животи, намалување на страдањето, како и заштита и поддршка на населението кое е погодено од катастрофи. Од суштинско значење за ефикасно делување при катастрофи е да се има добро дефинирани планови на сите нивоа во кои ќе се предвидат главните одговорности на сите клучни чинители, (влада, НД, НВО, граѓаните) и сите останати актери во кризниот менаџмент. Националното друштво дава свој придонес на овој план преку силно адвокативно делување во врска со планирањето на делувањето при катастрофи и изготвување на соодветни оперативни механизми. Црвениот крст работи на одржување на оперативноста на својот систем со цел да може ефикасно да функционира во случај на катастрофи. Во рамките на системот за менаџирање со катастрофи НД обезбедува координација за организирање на засолништа за погоденото население и преку службата за барање обезбедува повторно воспоставување на семејни врски доколку тие се прекинати. Во своето работење ЦК промовира договорна соработка и градење на партнерски однос со одговорните субјекти во државата со цел воспоставување на механизми за координација со што се придонесува за создавање на поефикасен национален систем за подготвеност и одговор при катастрофи.

По случувањето на катастрофата или кризната состојба ЦК активностите ги насочува кон отстранување на понатамошните штети и загуби и обезбедување на суштински предуслови кои ќе им овозможат на луѓето повторно да почнат да ги градат своите заедници за живеење. Намалувањето на последиците се обезбедува преку услуги за заштита на здравјето, психолошка поддршка, хуманитарна помош, обезбедување на вода и санитација, воспоставување на семејни врски и други потреби. Процесот на

588 Стратешки план 2020, Програмски стратегии на Црвен крст на РМ, Скопје, Јуни, 2010, /www.redcross.org.mk,

589 Види: Стратешки план 2020, Црвен крст на РМ, Скопје, Јуни, 2010

590 Стратегија 2010, Меѓународна Федерација на Црвен крст и Црвена полумесечина, Централна канцеларија во Женева, 1999 година, /www.ifrc.org

опоравување се спроведува на начин кој ќе овозможи повторно градење на инклузивни општества и намалување на ранливоста при идни катастрофи со што заедниците ќе бидат по безбедни отколку претходно. ЦК на РМ на планот на менаџирање со катастрофи работи на градење на локални и национални капацитети со цел и понатаму да го унапреди системот за менаџирање со катастрофи во соработка со партнерски организации во државата и регионот.<sup>591</sup>

Правната основа на системот за подготвеност и одговор при катастрофи на ЦК на РМ се темели врз Законот на ЦК, Законот за управување со кризи, Законот за заштита и спасување, Националната стратегија за заштита и спасување како и меѓународните прописи: Женевските конвенции од 1949 година и Дополнителните протоколи од 1977 и 2005 година, Хуманитарната Повелба и минимум стандарди за одговор при катастрофи (СФЕРА).

### **5.15 Волонтерскиот менаџмент како предуслов за ефикасно учество на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент**

Менаџментот на човечки ресурси се однесува на праксата и политиката кои се потребни за да се извршат менаџерските задачи поврзани со работењето на организацијата. Менаџментот на човечките ресурси и како теорија и пракса претставува дел од менаџментот кој е во голема експанзија. Во некои организации не само вработените туку и волонтерите имаат важна улога во организациските активности. Волонтерите понекогаш, а во некои организации и секогаш се носечка сила на сите активности.

*Дарувајќи дел од Вашето време со тоа што ќе волонтирате за да им служите на оние кои немаат се што Вие имате , вам ви е одличен начин постојано да се потсетувате на изобилството што постои во Вашиот живот.*

*Шама.Р*

<sup>591</sup> Договор за организирање на меѓународните активности на компонентите на движењето на Меѓународен Црвен крст и Црвена полумесечина, Договор од Севиља, Севиља, Ноември 1997 година. Договорот претставува инструмент за оперативно раководење или Декларација за разбирање. Тој ја става во движење длабоката промена помеѓу членовите од едно исто движење: стекнување дух на соработка при што секој член од движењето ги вреднува придонесите на другите членови како партнери во едно глобално хуманитарно дејствување. Тој претставува договор за соработка а не само обична поделба на работите и се однесува на сите тие меѓународни активности кои, според Статутите на Движењето, компонентите се повикани да ги извршуваат во тесна соработка. Тој воспоставува јасни насоки за извршување на задачите од членовите на Движењето користејќи ги утврдените области на надлежност и комплемантарните капацитети на секој од нив со цел да се постигне најголем ефект. Тој обезбедува континуитет на активностите ако што и состојбите се менуваат и има за цел да негува меѓу составните компоненти поголема смисла за идентитет, солидарност, меѓусебна доверба и поделена одговорност. Овој договор ги уредува односите помеѓу компонентите на движењето и претставува есенцијален елемент на новата заедничка стратегија на дејствување кои ќе им овозможи на составните единици да ги постигнат трите главни цели: да обезбедат поефикасен одговор наспрема хуманитарните потреби со најправилна примена на многуте ресурси на Движењето; да унапредува поголема почит за хуманитарните принципи и меѓународното хуманитарно право; да создаде посилен Движење на Меѓународниот Црвен крст и Црвена полумесечина , во кое сите компоненти ќе соработуваат во оптимална мерка.

Волонтерството како еден од актуелните општествени форми на дејствување, придонесува за поквалитетен развој на околината и средината која ги опкружува поединците. Доброволното насочување и споделување на сопствените вештини, способности и знаења кон различни единки на општеството, со цел да се помогне или олесни, влијае на подобрувањето на целокупната општествена слика, како и го зголемува индивидуалниот раст.<sup>592</sup> Волонтерството е практика на луѓето кои работат за доброто на останатите без мотив за финансиска или материјална добивка. Општо земено волонтерството се смета за алтруистичка активност наменета за промовирање добро или за подобрување на квалитетот на животот. Може да се идентификуваат различни видови на волонтерска активност: *взаемна помош или самопомош, филантропија или услуга на другите, учество или граѓански ангажман и застапување или кампања*.<sup>593</sup>

Според одредени истражувања во 2009 година, повеќе од три милијарди лица ширум светот реализирале повеќе од две волонтерски активности. Големите придобивки од превземањето на волонтерските акции ги мотивираат сите поединци ширум планетава да креираат одредени дејствија или пак да станат дел од формираните волонтерски групи со цел добробит на заедницата, но и личен раст и развој. Како еден од начините на кои се цени и вреднува волонтерската работа е и прогласувањето на 2011 година како година на волонтерите од страна на ЕУ и Меѓународната Федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина. НВО со цел да останат водечки организации на полето на волонтеризмот треба да спроведуваат кампањи за подигање на свеста за волонтерство, волонтерски акции и создавање поволни услови за привлекување и задржување на волонтерите.<sup>594</sup> Во своето работење како систем на работа НВО треба постојано да вршат планирање на човечките ресурси преку планирања за побарувачката и понудата, преку што се проценува бројот и квалификациите на волонтерите потребни на организациите во однос на нивните цели и стратегии.<sup>595</sup> Волонтерите му се потребни на граѓанскиот сектор за обезбедување на висок квалитет на услуги со што би се задоволиле потребите на ранливото население.

Според една анализа на Црвен крст на РМ мобилизирањето на волонтерите од локалната заедница со цел задоволување на потребите на населението е основен приоритет на Националното друштво се со цел намалување на ранливоста. Привлекувањето на волонтерите е дел од планирањето на менаџерскиот процес, и истите се главен ресурс за остварување на мисијата.

Во системот за менаџирање со волонтери треба да постои систем за информирање, запознавање и воведување во организацијата како и обука со цел да научи за се она што му е потребно за извршување на волонтерската акција. Потребно е користење на методи за подобрување на знаењата, вештините, редовни евалуации и проверка на компетентноста. При тоа важно е да се слушнат очекувањата на волонтерите, како и да се применат методи на работа кои најмногу одговараат на нивните очекувања со цел за нивна ефикасност во работењето. Колку повеќе се остварат нивните очекувања толку повеќе истите ќе останат во организацијата. Волонтерите при извршувањето на својата волонтерска работа треба да се чувствува безбеден и сигурен и да му се одаде почит и

592 Зафировска А, Одбрана, Менаџмент на волонтерството кај програмските активности на Црвениот крст на РМ, Институт за социолошко правни истражувања, Скопје, мај 2011 година

593 <http://www.volunteer.ca/files/mcsdp-eng.pdf>

594 Стратегија за волонтерство, Црвен крст на РМ, Скопје, 2008

595 Boccalandro B, Mapping success in employee volunteering the drivers of effectiveness for employee volunteering and giving programs and fortune 500 performance, Boston College for Corporate citizenships, 2009

признание за вложениот труд.

## 5.16 Граѓанското Општество и превенцијата на конфликти

Конфликтите постојат на секое ниво на општеството, но самиот по себе конфликтот не значи и негативна сила, туку пред се природен израз на општествена разлика и постојана борба на човекот за правда и самоопределување. Доколку се менаџира на ненасилен начин, може да биде позитивен и да претставува извор на огромна креативност и напредок .

Во текот на 90-те години на минатиот век започна да се посветува поголемо внимание на разрешувањето на конфликтите. Целта на превенцијата беше да се создаде ситуација каде разликите и конфликтите можат да се решат на ненасилен и конструктивен начин. Превентивните акции беа дизајнирани за разрешување, менаџирање или ограничување на споровите пред да станат насилни. Превенцијата на конфликтите е суштинска цел на ОН, уште од крајот на Втората светска војна, меѓутоа Повелбата на ОН не се занимава во голема мера со ситуациите поврзани со граѓанските војни. За подобрување на оваа состојба во Агендата за мир на Генералниот секретар на ОН се посвети цело поглавје на превенцијата на конфликтите. Една од позначајните работи во овој извештај беше создавањето на *концептуална врска* помеѓу разни фази на конфликтната ескалација и активностите кои можат да се превземат за тие да се ублажат. Тука е вклучена и превенцијата на конфликтите, спречувањето на ескалацијата на споровите и ограничувањето на проширувањето на насилството.

Во 2001 година, Генералниот Секретар на ОН, Кофи Анан го презентираше пред генералното Собрание Извештајот за превенција на вооружени конфликти. Помеѓу клучните прашања на овој извештај се истакнува потребата, националните влади да превземат одговорност да постапат во однос на конфликтите пред тие да станат насилни. Но, во овој извештај, Кофи Анан признава дека „ако владата во прашање одбива да признае дека има проблем кој може да доведе до насилен конфликт и одбие понуди за помош, многу малку може да направат другите надворешни фактори меѓу кои и ОН“. За да се реши оваа дилемма, извештајот повикува на целосно учество на граѓанскиот сектор во напорите за превенција на конфликтите. Со извештајот се препорачува на НВО да организираат меѓународна конференција на која ќе учествуваат локални, национални и меѓународни организации за да се утврдат нивните улоги во превенцијата на конфликти и да се подготват регионални акциони планови за интеракција со ОН. Од горе наведеното станува јасно дека превенцијата на конфликтите денес може да се спроведе успешно во мултилатерално опкружување со мултидисциплинарен пристап. Ова признание на улогата на граѓанскиот сектор понатаму е поддржана и со Резолуцијата 1366 донесена во 2001 година од страна на Советот за безбедност каде се вели: „.....ОН и меѓународната заедница може да играат важна улога во обезбедувањето на поддршка на националните капацитети на ова поле и на овој план се препознава важната улога на граѓанското општество“. Во 2004 година, беше започнат глобален консултативен процес на граѓанскиот сектор со меѓународни организации и мрежи како што се Глобалното партнерство за спречување на вооружените конфликти и Европската платформа за превенција и трансформација на конфликти, кои имаат водечки улоги. Ова претставува важен процес бидејќи отвара простор за националните НВО да имаат пристап до меѓународните актери, посебно во земјите каде што владите често пати се

неподготвени да вклучуваат НВО во чувствителни прашања поврзани со политиката на мирот и безбедноста.

### 5.16.1 Улогата на НВО во превенцијата на конфликтите

Капацитетот на меѓународната заедница за спречување на конфликти се уште е доста ограничен. „Овие ограничувања влечат корени од структурните регулативи уште од студената војна каде се ограничува мултилатералната акција, а се поголем број на интервенции претставуваат внатрешни конфликти со голем број на жртви“.<sup>596</sup>

Зголемениот број на внатрешни вооружени конфликти ја намалува улогата на државата во превенцијата на конфликтите. Традиционалните политички инструменти на државите го имаат изгубено своето значење, заради тоа НВО завземаат се поважна улога на полето на превенцијата на конфликти. Иако НВО не можат да ги извршуваат функциите на ОН или пак на суверените држави сепак тие може да ги надополнуваат и да имаат успешна функција на помагател. Во 1994 година Генералниот Секретар на ОН истакна три важни улоги на НВО кои можат да придонесат во сферата на конфликтниот менаџмент и градењето на мирот: „(1) превентивна дипломатија бидејќи НВО се информирани за ситуацијата на терен и може да ги алармираат владите за можните кризи и конфликти; (2) градење на мир, кога НВО делат хуманитарна помош и даваат социјални услуги во услови на отежната состојба во земјата; (3) постконфликтно градење на мирот каде НВО помагаат на владата и населението да се изгради довербата и да се изнајдат ресурси за да опстои мирот“.<sup>597</sup>

НВО и другите хуманитарни организации се во предност затоа што се наоѓаат во области кои се подложни на спорови многу години уште пред започнување на судирот или насилството. Истото им овозможува запознавање со општествениите случувања, култура и стекнување на репутација која не може да се стекне преку ноќ од страна на други организации. Суштинската улога на НВО во превенцијата на конфликтите е признаена и во извештајот „Нашето глобално соседство на Комисијата за глобално раководење“.

Овој извештај ги концептуализира практиките и предизвиците на глобалното раководење и промовира признавање на „формални меѓувладини механизми кои би можеле да бидат дел од широката слика на динамичниот мозаик“.<sup>598</sup>

Граѓанските организации вклучувајќи ги и НВО може да играат важна улога во активностите за превенција на конфликти како што се:

- активности во рамките на раното предупредување преку спроведување на теренски мисии за следење на трендовите кои можат да доведат до хуманитарни кризи и неуспеси;
- НВО може да одиграат важна улога во подигање на свеста за меѓународните инструменти за човекови права;
- неколку меѓународни НВО и мрежи се посветени на подигање на свеста и адвокативноста за превземање на навремен одговор преку следење на конфликтни ситуации и објавување на извештаи (Меѓународна кризна група);

596 Janie Leatherman, Wiliam De Mars, *Breaking Cicles of Violence*, Kumerian Press, West Hartford, 1999

597 Обраќање на Генералниот секретар на ОН на 47 Годишна Конференција на НВО, 1994 година.

598 Edvard C. Luck, “Blue ribbon power: Independent commissions and UN reform”, *International Studies Perspectives*, Vol. 1, Issue 1, April 2000, p. 99

- голем број на меѓународни НВО работата на подготовката на локалните програми во земјата посветени на превенцијата на конфликти (програми за градење на толеранцијата и мирот);
- НВО исто така подготвуваат медиумски мониторинг проекти за идентификација на зголемени тензии и превземање на навремен и соодветен одговор.
- ја поттикнуваат одговорноста на медиумите во нивните извештаи за да се обезбеди, медиумите да не поттикнуваат насилство, да не поттикнуваат конфликт и да опфаќаат и поддржат мировни иницијативи.

### 5.16.2 Хуманитарните организации и превенцијата на конфликти

Хуманитарните организации како дел од НВО играат важна улога во превенцијата на конфликтите. За да ја истакнеме улогата на хуманитарните организации, за потребите на овој труд ќе го опишеме системот на Црвениот крст со посебен акцент на улогата на Меѓународниот Комитет на Црвениот крст (МКЦК).<sup>599</sup> Најголемиот придонес на МКЦК во делот на превенција на конфликти е насочен кон ограничување на штетните ефекти на вооружените конфликти. Тој спроведува активности во сферата на „превентивна хуманитарна дипломатија“. Во оваа смисла се подразбира работењето на длабока анализа на областите од интерес, работа со владите, властите и граѓанското општество во однос на почитување на меѓународното хуманитарно право, надградба на капацитети на локалните партнери и организирање на систем за рано предупредување.<sup>600</sup>

Улогата на МКЦК се истакнува и во однос на внатрешните вооружени конфликти. Во тие ситуации својот мандат на полето на превенција на конфликти МКЦК го заснова врз основа на одлуките од 21 Меѓународна Конференција на Црвениот крст.<sup>601</sup> Во неа се вели дека МКЦК во соработка со националните друштва и владите на земјите во прашање може да „испитаат на кој начин Црвениот крст може да даде придонес во спречување на започнување на насилства или прекин на огнот или насилствата“. МКЦК често пати е во можност да договара воспоставување на хуманитарни безбедносни зони во кои немаат пристап вооружени лица. Истите служат и помагаат во спречувањето и екалацијата на насилството, а во некои случаи помагаат дури и за разрешување на конфликтот. Познат е примерот кога МКЦК посредуваше за договор за 24 часовен прекин на огнот во Доминиканската Република во 1965 година, со што се придонесе за продолжување на периодот за прекин на насилства што подоцна резултираше со крај на конфликтот.<sup>602</sup>

Познат е и примерот со Кубанската криза во 1962 година кога МКЦК договори назначување на неутрален инспектор со задолжение да го следи Советскиот Сојуз да не пренесува балистички ракети на Куба. Истото придонесе за намалување на тензиите во вистинскиот момент при конфронтација на супер силите иако кризата заврши и пред да се испрати инспекторот. Главна цел на хуманитарните организации посебно

599 Меѓународното движење на Црвениот крст го сочинуваат три компоненти, и тоа: Меѓународниот Комитет на Црвениот крст (МКЦК), Меѓународната Федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина (МФЦКЦП) и Националните друштва (НД). МКЦК е најстара членка во движењето и е формиран 1863 година во Женева. МКЦК согласно Договорот од Севиља има водечка улога за време на внатрешни конфликти.

600 Rene Kosirnik, Some questions and answers regarding the ICRC and preventive actions, Round teable on Preventive Action, Copenhagen, ICRC, Geneva, p. 6

601 XXI st International Conference of the Red Cross (Istanbul, 1969), Resolution XXI: Contacts between Natinal Societies in case of armed conflicts.

602 Yves Sandoz, “The Red Cross and peace: realities and limits”, Journal for the Peace Research, No. 3, 1987, p. 293

на МКЦК е потребата од зачувување на апсолутна непристрасност пред завојуваните страни и недискриминација на жртвите. Од таму постои ризик за хуманитарните организации премногу да се вклучат во мировниот процес. Исто така постои опасност хуманитарната поддршка да претставува продолжување на хуманото страдање кога на пример хуманитарната помош завршува кај завојуваните страни. Горе наведеното исто така се потврдува со едно истражување за превенција на конфликти кое покажа дека „често пати хуманитарната помош завршува кај завојуваните страни и со тоа се поттикнува конфликтот“.<sup>603</sup> Во истиот труд се тврди дека одредени развојни програми и финансиска помош „индиректно придонеле за подобрување на хоризонталните нееднаквости и можноста за насилства“.<sup>604</sup> Треба да се истакне дека во праксата недоволната координација помеѓу хуманитарните организации и другите надворешни тела како и недостатокот на длабинска анализа на социополитичката ситуација им овозможува на завојуваните страни да го продлабочуваат меѓусебниот конфликт. Одтука и мерките за рано предупредување и превенција имаат смисол само ако се вршат во тесна координација со други надворешни чинители. Следствено, Комисијата на Карнеги препорачува годишна координација помеѓу НВО: „...Раководствата на поголемите глобални хуманитарни организации треба да се согласат да се среќаваат регуларно - минимум еднаш годишно—за да разменат информации, да ги намалат непотребните трошоци, и да промовираат норми за реагирање во случај на криза...“.<sup>605</sup>

МКЦК е една од главните организации која се справува со ефектите од неуспешни превенции на меѓународната заедница, сепак потребна е тесна соработка со други актери поврзани со одреден внатрешен конфликт се додека не влијае на непристрасноста на МКЦК. Оваа порака јасно може да се види од изјавата на Претседателот на МКЦК Корнелио Сомаруга кој тврди дека превенцијата на конфликти е можна само доколку „сите страни си ги превземаат своите одговорности, мандати и компетенции“.<sup>606</sup>

## 5.17 Силните страни и ограничувањата на граѓанското општество во превенцијата на конфликти

Имајќи ги во предвид досегашните запазувања во однос на улогата на граѓанското општество во општествените односи меѓу останатото се наметнува заклучокот дека постои малку расправа за значењето на граѓанските здруженија во меѓународната политика и уредувањето на конфликтите. Покрај многуте улоги на граѓанското општество предмет на интерес на овој труд претставува улогата на граѓанските здруженија во уредувањето на конфликтите и градењето на мирот, преку барање на одговор за прашањата поврзани со влијанието на НВО во меѓународната политика, предностите и ограничувањата на овие актери, улогата и потенцијалот на граѓанските здруженија во

603 From reaction to prevention: Opportunities for the UN system in the new millennium”, Conference Report, International Peace Academy, New York, 2000, p.5

604 Исто,

605 Preventing Deadly Conflict, Michael Brown (ed), The International Dimension of Internal conflict, MIT Press, Cambridge, 1997; Ted Robert Gurr, Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts, United States Institute for Peace Press, Washington, DC, 1993; Stephen Van Evera, ”Hypotheses on nationalisam and war”, in Robert J. Art and Robert Jervis, International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Politics, Harper Collins, New York, 1996, pp. 5-39. Final Report of the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, op.cit. (note 1), Chapter 5: The responsibility of States, Leaders and civil society.

606 Обраќање на Претседателот на МКЦК, 23 Јуни 1998, Женева Center for Security Policy, види на: <http://www.gcsp.ch>

транзицијата војна – мир, кои се предизвиците на граѓанските здруженија во завојуваните средини и како граѓанските здруженија придонесуваат во градењето на државата.

По Втората светска војна НВО се вклучуваат не само во хуманитарни области туку исто така играат и важна улога во идентификување на потребите од човековите права, но исто така НВО засилено беа активни во конфликтните превенции градење на мирот и помирувањето. На пример, тие се вклучени во активности за рано предупредување, превентивна дипломатија, интервенции од трета страна, работилници за воспоставување на дијалог и медијација, преговарање, вмрежување и иницијативи за меѓународно разбирање и градење релации.

УНДП,<sup>607</sup> бројот на НВО активни на полето на меѓународниот развој, човековите права, безбедноста и мировните политики го проценува помеѓу 37000 и 50000 организации. Во меѓународната литература се наоѓаат разни примери на улогите на НВО во овој контекст како што се:<sup>608</sup>

- Воспоставување на алтернативни медиуми, известување за време на војна и мир;
- Мониторинг на избори, државни институции и други активности поврзани со демократијата;
- Младинска работа;
- Иницијативи за демобилизација, разоружување и демилитаризација;
- Заштита на загрозени лица, малцинства и бегалци;
- Реинтеграција на повратници, и градење на зедницата;
- Мониторирање на човекови права;
- Документирање на воени злосторства, пронаоѓање на факти и идентификување на исчезнати лица;
- Иницијативи за дијалог и градење на врски и релации;

Се смета дека зголеменото ниво на учество на НВО околу превенцијата на конфликти е позитивно и се заклучува дека НВО придонесуваат кон „глобална јавна сфера“ и „го зголемуваат репертоарот на меѓународната политика, со преку гранични активности, како што се протесни кампањи, симболични активности и граѓански отпор и последно, но не и најмалку важно, придонесуваат кон демократизација на системот на ОН“.<sup>609</sup>

Покрај другите улоги што ги имаат НВО во соработката со меѓународните организации вредно е да се идентификуваат компаративните предности кои подобро ги екипираат недржавните чинители во активностите за градење на мир. Во ова смисла компаративни предности на НВО секторот се нивната *независност, флексибилност на мандатот, непристрасноста и високите стандарди за кредибилитет*. Во правец на илустрација на горенаведеното Пол ван Тонгерен вели: „колективно, НВО-та ја имаат способноста да: (1) функционираат без да се ограничени од тесните императиви на надворешната политика, (2) обезбедат влез во непристапни региони за официјални лица, (3) разговараат со различни страни без да го изгубат кредибилитетот, (4) директно комуницираат со најниските нивоа во општеството, (5) оперираат во доверба, без

607 Овие податоци за прв пат беа изнесени на меѓународната конференција „Стратегија за мир“, организирана од страна на Германската Фондација за истражување на мирот, 28-29 јуни 2006 година, Оснабрук, Германија

608 Мартина Фишер, извадок од: ”Civil Society in Conflict Transformation: Strengths and Limitations“

609 Klein Ansgar, Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7/2002, 8 February 2002, seiten 3-5



медиуми, парламенти и јавност, (6) превземаат големи ризици, поради своите агенди за социјална правда, (7) ефективно се вмрежат, поради своите долгогодишни врски со цивилното општество во конфликтни зони, (8) поттикнат јавно мислење за фокусирање кон подолгорочни перспективи отколку владините“.<sup>610</sup>

Генерално, НВО можат да прават работи, што не можат владите како на пример, „потпомагање на развојот со нови и креативни идеи, обезбедување на доверлив но неформален канал за комуникација, проширување на контактите со лица и групи со кои владата избегнува поради нивните политички убедувања“.<sup>611</sup> Во исто време во овој правец се дискутира и амбивалентната улога на НВО во конфликти преку што се доаѓа до заклучок дека државите, меѓународните организации остануваат доминантни политички актери, но соработката со НВО преку користење на нивната експертиза и јавното прифаќање придонесува за зголемување на легитимитетот на политичките агенди. Сепак постојат и критички дискусии за улогата на НВО во горе споменатите контексти. Во оваа смисла може да сублимираме 5 групи на критики кои може да се прикажат на следниов начин:<sup>612</sup>

- НВО не се „независни“, туку често се водени од државата;
- Променет е начинот на изведување на активностите, поради барањата на донаторите и мас медиумите;
- Меѓународните НВО од Западот се доминантни за разлика од другите и често ги известуваат и наметнуваат своите концепти кои што најчесто не се соодветни со реалноста во другите земји;
- Некои меѓународни организации коишто се водени од надворешни држави или недржавни актери, оставаат впечаток дека се мешаат во внатрешните работи на суверените држави;
- НВО не се предмет на никаква демократска контрола и затоа имаат недостаток на легитимитет;

Во однос на горе наведените критики, а во консултација со повеќе трудови на ова тема важно е да се направи обид да се разјаснат некои прашања во врска со овие критики. Со сета почит кон првата критика сепак постојат констатации дека јавното финасирање на НВО во развој ја има зголемено одржливоста.<sup>613</sup>

Кон ова во прилог може да се каже дека НВО можат да функционираат како приватни организации на владите кои им даваат услуги на организациите. Во Европа и во САД, 50% од активностите на НВО се финансирани од јавни средства. Но ова не значи дека по автоматизам се губи нивната способност да ги критикуваат државните политики. Во однос на вториот аргумент (критика) ако се има во предвид експанзијата на НВО кои создаваат „трет сектор“ тогаш може да се направи разлика од традиционалното граѓанско општество на земјите во развој и поствоените општества. Ако се осврнеме на

610 Pual van Tongeren, Exploring the Local Capacity for Peace –The Role of NGOs, in: Paul van Tongeren (ed). Prevention and management of Violent Conflicts. An International Directory. Utrecht: European Platform for Conflict prevention and Transformation, 1998, pp. 21–26

611 Ricigliano Robert, Networks of Effective Action: Implementing an Intergrated Approach to Peacebuilding, in : Security Dialogue, 2003, p. 4, p. 34, pp. 445 – 462.

612 Reimann Kim, Up to No Good? Recent Critics and Critiques of NGOs, in: Oliver Richmond and Henry F. Carey (eds) Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding, Aldershot: Ashgate Publishing, 2005, pp. 37 – 53

613 Public financing doubled between 1995 and 2001, increasing from US dolar 3.1 bilion to US dolar 7.2 bilion (Debiel/Sticht 2005, p.134, based on OECD – DAC reports)

потенцијаното влијание и мешање во внатрешните работи на државата тогаш треба да ги имаме во предвид критиките кои сметаат дека заканите и ризиците од мешањето во внатрешните работи на владите од страна на меѓународните НВО мора да се сфатат сериозно, пред се ако се има во предвид нивното оперирање во земјите во транзиција, држави во кризи или пак земји во развој. Во оваа смисла неопходно е да се признае дека постојат индивидуални и изолирани негативни случаи, политичко мешање и злоупотреба на ресурси во невладиниот сектор. Но, сето тоа не треба да се преувеличи. Кога се работи за недостаток на легитимност, транспарентност и кредибилитет (критика 5), тој аспект е важен, но не и толку сигурен. За разлика од владите и парламентите, недржавните актери не се во можност да обезбедат легитимност преку јавни избори. Па оттука заклучокот дека НВО имаат недостаток на легитимитет е неубедлив. Во овој дел можеме да заклучиме дека НВО се значајни партнери во меѓународната сцена. Нивната моќ е доста лимитирана во однос на државната администрација. Кај нив исто така се чувствува недостаток на финансиска моќ споредбено со приватните компании. Затоа НВО можат да дејствуваат како моќни групи за притисок, но при тоа не носат одлуки кои се правни и обврзувачки за едно општество, или по директно кажано НВО не ја поседуваат правната, политичката или воената моќ како државите.

Во овој контекст исто така е критикуван и честиот недостаток на разбирање на НВО за пошироката социјална и економска ситуација кога е во прашање нивниот ангажман во одредени конфликтни зони во својство на надворешни лица. Имајќи го во предвид ова, НВО кои се активни во градење на мир и уредување на конфликти дебатираат како да се развијат одредени стандарди на полето на мировните активности за оние кои интервенираат и се вклучуваат како надворешни актери.<sup>614</sup> Овие активности водеа кон спроведување на неколку корисни експертизи<sup>615</sup> кои идентификуваа потенцијален негативен импакт на мировната работа<sup>616</sup> и ја подигнаа свеста за тоа што не треба да се практикува. Овој процес исто така покажа дека се потребни поефикасни начини на соработка и координација на напорите помеѓу меѓународните НВО и локалните организации. Конечно како важен податок е тоа што надворешните интервенции можат само да придонесат во градењето на мирот доколку настојуваат и се обидат да ги зајакнат локалните заедници преку користење соодветен пристап и при тоа имајќи ги во предвид ограничувањата на интервенциите на третите страни и надворешните влијанија на мировниот процес.<sup>617</sup>

### 5.17.1 Перспективи за развој

Во обид да го сублимираме овој дел може да кажеме дека актерите на граѓанското општество имаат важен потенцијал при градењето на мирот на меѓународно, регионално

614 Church/Shouldice 2002-2003; Smith 2003; Paffenholz/Reychler 2007. Reina C. Neufeldt and Cheyanne Scharbatke –Church

615 „Рефлексија на мировните практики“, проект спроведен од Collaboration for Development Action, Андерсон & Олсон, 2003

616 Извештајот „Reflecting on Peace practice“ идентификува 6 категории: (1).....помеѓу конфликтните групи, (2)зголемување на опасностите за учесниците во мировните активности, (3)зацврстување на структурното насилство, (4)проширување на човековите и материјални ресурси од продуктивните мировни активности, (5)зголемување на цинизмот и (6) ослабување на локалното население. Види на [www.cdainc.com/trpp/negative\\_impacts.php](http://www.cdainc.com/trpp/negative_impacts.php)

617 Види повеќе во: „Граѓанско општество во конфликтна трансформација: силни страни и ограничувања“ од Мартина Фишер

и локално ниво. Организациите на граѓанското општество се неопходни во процесот на градење на мирот посебно во процесите на помирување помеѓу непријателски групи, при тоа треба да се има во предвид дека иницијативите во граѓанското општество ја постигнуваат својата кулминација во општества каде што политичкиот статус е оспоруван или каде институциите на државното уредување не се прифатени како легитимни од значителни делови на населението. Во овој контекст исто така од значење е да се препознае дека иницијативите на граѓанското општество во поделените општества може да влијаат на политичка промена до одредена граница. Важен предизвик е да се вклучат актерите на граѓанското општество од почетокот во сите фази на транзиција на општеството од војна во мир, од преговори до имплементација на договорите со кои се гради постконфликтен мир.

За поголема успешност исто така треба да се бараат сојузничтва и партнерства во парламентите и владите. Во однос на соработката предизвикот е визиониран во создавањето на „хоризонтално“ сојузничтво, помеѓу актерите на граѓанското општество на локално, регионално, национално и меѓународно ниво, но во исто време предизвик претставува и создавањето на „вертикални“ сојузничтва со поединци и групи на различни нивоа во општеството. Во прилог на ова „има потреба да се гради мирот од дното кон врвот, од врвот кон дното и од средината кон врвот“.<sup>618</sup>

Последно, но не и најмалку важно, манифестацијата на улогите и активностите остануваат важен предизвик за актерите на граѓанското општество во смисла на нивните активности во поствоените реконструкции .

И сосема за крај може да кажеме дека градењето на граѓанското општество не подразбира само формирање на НВО, туку и работење со постоечките традиционални социјални актери<sup>619</sup> и овозможување на простор за граѓанското општество во и преку механизмите на локалното самоупраување. Во исто време меѓународните актери треба да се осигураат дека нема негативно да влијаат во ослабнувањето на напорите на локалното граѓанско општество кое работи во конфликтна ситуација, посебно не со промивирање на своја агенда. Во секој случај мора да се знае дека граѓанското општество не може да се создаде само со помош од надвор. Надворешната поддршка може да ги зајакне, но не и да ги „креира“ локалните капацитети.

618 Lederach John Paul, *Building Peace, Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, DC: United States Institute for Peace, 1997

619 Paffenholz Thania, Christoph Spurk, "Civil Society, Civic Engagement and Peacebuilding". Research paper commissioned by the Social Development Department of the World Bank. Washington, DC: World bank, 2006

## Глава 6

### 6.1 Студија на случај - Хуманитарен одговор на Црвениот крст за време на Босанската и Косовската криза

Почетокот на кризата за Црвениот крст на РМ, започна уште во месец август 1998 година кога во просториите на Црвениот крст на РМ (ЦКРМ) и Делегацијата на Меѓународната Федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина (МФЦКЦП) за поддршка и помош се јавуваа пред се жени со деца, стари изнемоштени лица, и лица со посебни потреби во кои период август –декември 1998 година го достигна бројот од 800 регистрирани лица. Всушност овие лица беа на некој начин претходница на големиот бран на бегалци во почетокот на 1999 година (400.000) кои и во тој период не се чувствуваа безбедно во Косово. Во тој период бидејќи само се насираше почетокот на нај големата криза со бегалци во нашата држава, овие лица согласно мисијата на Црвениот крст беа регистрирани само во базата на податоци на ЦКРМ и истите добиваа хуманитарна помош согласно проценката од страна на мобилните тимови. Овие лица беа сместени во приватно сместување кај свои роднини и пријатели .

Со самиот почеток на 1999 година бројот на лица кои се јавуваа за помош и поддршка во канцелариите на Црвениот крст се зголемуваше од ден на ден се до моментот кога достигна кулминација со големиот бран на граничниот премин Блаце и Јажинце. Од тој момент МВР го превзема регистрирањето на овие лица со статус на хуманитарно згрижени лица од една страна, и Црвениот крст од друга страна каде се регистрираа лицата кои имаа потреба од хуманитарна, медицинска и психолошка поддршка, а воедно беше активирана и Службата за барање (спојување на семејства). Вкупниот број на лица кои добиваа поддршка од страна на Црвениот крст за време на Косовската криза (сместени во приватно сместување и кампови) изнесуваше 440 000 лица. Вкупниот број на бегалци кои го напуштија Косово во регионот изнесуваше 920 000 лица.

#### 6.1.1 Почеток на кризата

Црвениот крст на РМ почетокот на Косовската криза на некој начин го започна со огромна поддршка на Меѓународната Федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина која својата Делегација ја отвори во 1992 година со првиот прилив на бегалци од Босна (Делегацијата се затвори во април 2003 година) и Меѓународниот комитет на Црвен крст (МКЦК) кој пристигна во Македонија 1993 година (Делегацијата ја затвори канцеларијата 2008 година).

Согласно Договорот од Севиља каде се дефинираат улогите на трите компоненти на Движењето за време на криза, МФЦКЦП комплетно беше задолжена за градење на капацитетите на Националното Друштво за справувањето со кризата (регистрација на лица за помош, дистрибуција на хуманитарна помош, психосоцијална и медицинска помош, координација на помошта која пристигна од многу земји) и од друга страна МКЦК кој имаше за задача да ја координира Службата за барање и да даде поддршка на активностите кои се координираат од страна на МФЦКЦП.

За време на Косовската криза за поддршка на земјата во РМ свои канцеларии отворија и: Црвениот крст на Германија, Црвениот крст на Финска, Црвениот крст на Америка, Црвениот крст на Шпанија, Црвената полумесечина на Турција, Црвената

полумесечина на Кувајт со што се покажува и докажува моќта на хуманоста и брзиот начин за мобилизирање во рамките на Движењето на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Составени од волонтери и вработени тимовите на Црвениот крст својата активност ја започнаа уште на граничните премини (дистрибуција на основни хранливи продукти и вода, транспорт на ранливи категории на лица, пунктови на Службата за барање). Лицата кои се регистрираа за помош се сместуваа во шаторски населби (Стенковец, Бојане, Чегране) во камповите Радушa, Катланово, Центарот на Црвен крст Даре Бомбол Водно, Центарот на Црвен крст Струга, Детско одмаралиште Љубанци, Чичино Село, Шуто Оризари и во приватни семејства (60% од вкупниот број на регистрирани лица). Црвениот крст своите активности ги реализираше во сите колективни центри, но потребно е да истакнеме дека помошта на лицата од приватното сместување единствено во државата се координираше од страна на Информативниот Центар на Црвениот крст. За време на кризата целокупната координација на хуманитарната помош од другите меѓународни организации, невладини организации кои имаа свои програми наменети за овие лица ја вршеше ЦКРМ и Министерството за труд и социјална политика со поддршка на МФЦКЦП. Сето ова го покажува капацитетот на Црвениот крст за градење на оперативни сојузи за акција на терен. За време на кризата комплетно се активираа сите 34 општински организации и Црвен крст на град Скопје на Националното друштво ширум државата, но најголем процент на лицата беа сместени во Скопје, Тетово Куманово и Гостивар. На ниво на државата веднаш се формираше Кризен штаб со одлука на Владата на РМ со цел да се координира состојбата во државата. Овој штаб го сочинуваа преставници од следниве Министерства и организации: (1) Министерство за одбрана; (2) Министерство за внатрешни работи; (3) Министерство за транспорт и врски; (4) Министерство за труд и социјална политика; (5) Министерство за надворешни работи; (6) Министерство за здравство; (7) НАТО; (8) Високиот комесаријат за бегалци (УНХЦР); (9) Црвениот крст на РМ;

Секојдневните обврски на овој штаб како Владино координативно тело беа следниве: (1) да собира и верификува информации; (2) да го информира претседателот и премиерот за добиените информации од терен; (3) да подготвува одлуки кои треба да ги донесе Советот за безбедност; (4) да ги координира операциите; (5) да обезбеди сместување и заштита на бегалците;

За време на кризата комуникацијата со организациите на ОН во земјата (УНХЦР, УНИЦЕФ, ИОМ, Светски програм за храна) како и другите локални и меѓународни невладини организации (Каритас, Детска Амбасада, Ел Хилал и др) беше на одлично ниво со што се намалуваа можностите за преклопување на активностите на терен.

## **6.2 Активности на Црвен крст на Република Македонија за одговор на кризата**

**Формирање на тимови**-Тимовите се формираа во првите 24 часа согласно потребите на терен и ги сочинуваа волонтери на ЦК кои имаат поминато обука за проценка, логистика и прва помош, со поддршка на професионалните служби. Првичните активности на овие тимови се реализираа на граничните премини за поддршка на лицата кои имаат потреба од помош и сместување, како и дистрибуција на основни хранливи продукти и вода. Тимовите на Црвениот крст беа задолжени за транспорт на ранливите категории на лица, за кои требаше итно сместување или пак транспорт до болница.

**Отварање на пунктови за Служба барање** - За време на војна, миграции и бегалски кризи најмногу страда семејството, поточно се кине врската помеѓу членовите. За таа цел Службата за барање има најголем број на интервенции во периодот откако ќе се надмине првичниот период на шок и траума. За време на Косовската криза собрани се вкупно 6946 пораки, 5475 од нив се дистрибуирани додека 1361 порака се вратени до испраќачите. 968 имиња на лица се објавени на радио и овозможени се 5949 телефонски јавувања. Регистрирани се вкупно 400 деца без придружба, 1670 отворени барања за пронаоѓање на семејствата на децата без придружба, 734 спојувања на семејства се завршени и 209 лица добиле документи за идентификација. Заклучно со 2004 година сите отворени случаи поврзани со оваа криза беа затворени. Службата за барање се координираше од страна на МКЦК на цела територија на државата, а обучените волонтери на ЦК беа дел од тимовите кои беа задолжени за пораките наменети за семејствата на бегалците.

**Регистрација на лицата за дистрибуција на хуманитарна помош и дистрибуција на хуманитарна помош** - За време на кризата Црвениот крст, беше задолжен за регистрација на лицата на кои им беше потребна помош во храна, хигиена, бебешки пакети, пелени за деца и возрасни и друга материјална помош (облека, ќебиња, и сл). Дистрибуцијата на оваа помош се организираше преку магацините во сите 35 ограноци на Црвениот крст ширум државата. Пакетите се дистрибуираа согласно претходно подготвени нормативи за семејствата на бегалците на месечна основа. Исто така Црвениот крст беше задолжен да ја изготви и базата на податоци на лицата државјани на РМ кои прифатиле бегалци во својот дом. Поддршката за овие семејства се состоеше со дистрибуција на хуманитарна помош на секој втор месец. Од вкупниот број на лица кои се сместија во РМ, 60% од нив беа дел од приватното сместување, додека дистрибуцијата на помош за лицата сместени во камповите се организираше преку управата на самите кампови. Тимовите задолжени за ова активност исто така на месечна основа изработуваа извештаи за дистрибуција.

**Управување со колективни центри** - Од вкупно 11 кампови кои функционираа за време на кризата, Црвениот крст беше задолжен да управува со 4. Одговорноста на тимовите во камповите беше комплетна организација и координација на активностите од социјален, здравствен, образовен карактер за лицата сместени во истите.

**Психосоцијални активности** - Овие активности се креираа за посебни групи на ранлива категорија на лица (самохрани мајки, стари лица, лица со посебни потреби, сираци) но исто така и за сите лица кои имаа потреба од специјализирана помош од страна на психолози и невропсихијатри за надминување на менталната криза на личноста.

**Здравствено превентивни активности** - Волонтерите на Црвениот крст кои се дел од здравствено превентивните активности на Црвениот крст беа задолжени за спроведување на активности се со цел да се избегне појавата на некоја заразна болест и да се спречи епидемија на истата.

**Здравствена заштита и дистрибуција на лекови** - Во рамките на камповите (Стенковец, Чегране и Бојане) функционираа и полските болници на Црвениот крст на Германија, Црвениот крст на Норвешка и Црвената полумесечина на Турција. Специјализирани медицински тимови работеа во овие болници и беа задолжени за комплетна примарна и секундарна заштита на лицата сместени во камповите. Персоналот беше логистички поддржан од страна на волонтери на ЦКРМ за непречено

функционирање на болниците. Истите располагаа со операциони сали, родилна сала, стоматолошка ординација и дел за сместување на пациенти. Во рамките на болниците функционираа и станици за прочистување на вода. Една таква станица е донирана на Црвениот крст на РМ, истата функционира во рамките на Единицата за одговор при катастрофи на ЦКРМ.

**Координација на хуманитарната помош** - За време на Косовската криза во Македонија имаше прилив на хуманитарна помош во големи количини. Заради поголема ефикасност и дистрибуција на истата Црвениот крст ја превзема улогата на координација. На тој начин се докажа улогата на Националното друштво во улога на помагател на Владата и институциите во државата. Поради добрата мрежа на материјални и човечки ресурси Црвениот крст ја насочуваше помошта до крајните корисници.

**Логистика и магацинско работење** - Дистрибуцијата на хуманитарната помош се реализираше од три Централни магацини (Скопје, Велес и Охрид). Од тука истата согласно извештаите за бројот на лицата сместени во различни градови низ државата и камповите се дистрибуираше до локалните канцеларии на Црвениот крст.

**Активности за образование и рекреација на лицата сместени во камповите**- Заради подобрување на психосоцијалната состојба како и интеграција во образовниот систем во државата на престој се организираат активности за образование и рекреација.

**Соработка и координација со бегалските комитети** - Поради подобра проценка на потребите на бегалците и желбата за поддршка и помош, Црвениот крст ја организираше и активноста за формирање на бегалски комитети во камповите. На овој начин комуникацијата со корисниците беше олеснета, што резултираше со ефикасна работа на терен.

**Активности за градење на капацитети на локалните канцеларии на Црвен крст**- Се организираат дополнителни обуки на стручните служби и волонтерите како и поддршка во материјално технички ресурси.

**Функционирање на Информативниот центар на Црвениот крст** - За време на кризата најголема улога во комуникацијата со лицата сместени во приватни семејства одигра Информативниот центар на Црвениот крст, кој за прв пат се отвори за време на Босанската криза. Преку овој центар на ефикасен и ефектен начин се реализираа активностите наменети за лицата од приватно сместување.

**Организирање на групи за заминување во трети земји и доброволна репатриација** - Се прави проценка на ранливи категории лица кои имаат потреба од дополнителни услуги во други земји како и се превземаат активности за доброволно враќање во земјата на потекло.

**Организирање на програма наменета за социјано загрозени семејства на државјани на РМ** - Заради намалување на тензијата во државта од големиот број на бегалци кои беа сместени и добиваа редовна хуманитарна помош на месечна основа, Црвениот крст во соработка со Европската комисија за хуманитарни операции (ЕЧО) и други хуманитарни организации кои имаа свои канцеларии во државата започна со програма за дистрибуција на социјални пакети за наши државјани регистрирани во Центрите за социјална работа. Програмата се реализираше заклучно со 2002 година.

### 6.3 Анализа на одговорот

Како еден од главните актери во целокупниот систем за менаџирање со Косовската

криза, работењето на Црвениот крст беше дел од целокупните активности за спроведување на аранжмани, мерки и процедури со цел: (1) да се стави кризата под контрола; (2) да се овозможат подготовки за посеопфатен одговор на идните предизвици.

Но, за жал мора да се констатира дека постоеја низа слабости и одредена неподготвеност поради големиот интензитет на кризата. Оваа слабост беше совладана со помошта и поддршката која пристигна од страна на компонентите на движењето (МФЦКЦП, МКЦК) и други национални друштва членки на Движењето. Анализата на одговорот Црвениот крст на Република Македонија ја правеше во соработка со преставниците на МФЦКЦП, МКЦК и Националните друштва, институциите на системот (Влада, Министерство, Агенции) и други меѓународни и локални организации.

Целта на овие анализи беше Црвениот крст на РМ да ги разработи лекциите научени од искуството со Косовската криза со која ќе се овозможи подобра соработка и координација во евентуалните идни кризни ситуации. Анализите го потврдија фактот дека комплексните кризи како Косовската криза не признаваат национални граници и во колку со нив не се управува ефективно и координирано, тие можат да влијаат врз безбедноста и стабилноста на одредена земја, така и на регионот во случајот Балканскиот. Овие анализи на Црвениот крст на РМ врз базата на своите искуства поврзани со уеството во вид на поддршка на Косовската бегалска криза ги развија идните концепциски и стратешки решенија во документите на ЦК (национално и меѓународно) за одговор и дејствување во случај на катастрофи и кризни ситуации. Се разви корисна алатка за Меѓународното Движење на ЦК со цел да се помогне во насочувањето на идните одговори на вакви комплексни настани или вонредни состојби.

Од анализата беа извлечени поуки, но и следниве препораки:

- Како одговор на комплексните кризи, најрано што е возможно треба да се утврди стратешки пристап кон планирањето на материјално техничките и човечките ресурси, врз основа на соработка со компонентите на движењето и други партнери;
- Подобрување на соработката на националните друштва од регионот преку нивно активно ангажирање, осврт на заедничките закани и утврдување на организиран одговор на закани и ризиците;
- Утврдување на стандардни оперативни процедури кои ќе се имплементираат во националните друштва при тоа овозможувајќи попроточна и поефикасна соработка;
- Олеснување и усогласување на царинските процедури како предуслов за обезбедување навремена и ефикасна хуманитарна помош;
- Понатамошно унапредување на волонтерскиот менаџмент како предуслов за успешна реализација на теренските активности;
- Обезбедување на минимум стокови резерви (храна, хигиена, ќебиња, шатори) како гаранција за првичниот одговор до активирање на планот за сеопфатен одговор при катастрофи;
- Подигање на нивото на транспарентноста во работењето и унапредувањето на информативниот систем и односите со јавноста.



## 6.4 Научени лекции

- Максимална координација помеѓу граѓанскиот и владиниот сектор уште во фазата на планирање;
- Усогласен сет на процедури за координација и соработка врз основа на меѓународни стандарди, кој треба да се воспостави уште во најраната фаза;
- Стратегискиот пристап (правилна поделба на улогите) кон планирањето на кризните ситуации мора да се базира на целосно вклучување и соработка со сите актери во операцијата (национална друштво, владини институции, компоненти на Движењето на ЦК и други локални и меѓународни организации);
- Креирање на програмите за поддршка согласно проценката на потреби на крајните корисници;
- Да се искористат сите можности за мобилизирање на волонтери / човечки ресурси;
- Подобрување на промотивните иницијативи - промовирање на заедничката работа;
- Елиминирање на негативното влијание на конкуретноста во граѓанското општество и промовирање на позитивни практики на соработка;
- Подобрено дефинирање на терминот ранливо население;
- Имајќи предвид дека овие простори честопати се изложени на природни катастрофи и катастрофи предизвикани од човекот се наметнува потребата за превземање зголемени мерки за подобрување на програмите за подготвеност и одговор при катастрофи;
- Воспоставување на систем за рано предупредување;
- Подобрување на интерагенциската комуникација;<sup>620</sup>
- Правилно одбележување на волонтерите на Црвениот крст за време на активноста на терен;
- Подигнување на нивото на мониторинг на теренските активности;

## 6.5 Активностите на Црвениот крст по завршување на Косовската криза

Големиот бран на бегалци кој се случи во почетокот на 1999 година и сместувањето на повеќе од 400 000 лица како и активностите кои беа реализирани во првите 6 месеци од 1999 година може да ги дефинираме како итен одговор на кризата за задоволување на потребите на ранливото население. Во летото 1999 година поголемиот дел од лицата се вратија во своите домови или заминаа во трети земји. 30% од бегалците претежно Роми, Горанци, Срби останаа во Македонија и во наредниот период се до изнаоѓање решение за нивната репатриација. Црвениот крст на РМ и поанатму продолжи да се грижи за овие лица продолжувајќи со активностите за нивна поддршка. Во моментот во РМ како последица од Косовската криза се уште има 1500 лица (99% Роми) кои се уште не можат да се вратат во своите домови, додека 700 лица аплицирале за интеграција во нашата држава и истите се очекува да бидат интегрирани.

Црвениот крст во соработка со УНХЦР има развиено Програма за логистичка и медицинска поддршка на овие лица, како и Центар за поддршка на образованието и

<sup>620</sup> The Balkans Evaluation, Lessons and recommendations for future crisis situations, IFRC, ICRC, March 2000

заедницата на бегалците и барателите на азил во РМ.

## 6.6 Осврт кон хуманитарната дипломатија во контекст на Движењето на Црвениот крст

Во последниве години терминот хуманитарна дипломатија влезе во секојдневна употреба во изразувањето на хуманитарните организации, како и во рамките на Меѓународното Движење на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Сепак самата идеја „хуманитарна дипломатија“ не е неспорна, и самата како концепт има непрецизна и донекаде спорна природа на терминот како и нејзино појавување во нејасна оперативна примена. Затоа и постојат повеќе дефиниции за обемот на активностите на хуманитарната дипломатија, како и некои предизвици со кои се соочува. Едно од основните цели на хуманитарната дипломатија е да ги убеди носителите на одлуки и јавноста да дејствуваат во интерес на ранливите групи и да обезбедат целосно почитување на основните хуманитарни принципи.<sup>621</sup>

Одговорноста за успешно убедување и лобирање води кон практикување на соодветни нови дипломатски алатки и активности како и зајакнување на капацитетите со цел мобилизирање на сите релевантни ресурси како и обезбедување на ефективни партнерства, како дел од чекорите на ефективна хуманитарна дипломатија. Во овој контекст хуманитарната дипломатија е нова и нејзината дефиниција не одговара на она на конвенционалната дипломатија, чија цел е справување со меѓународните односи на државите преку преговори. Наместо тоа хуманитарната дипломатија се фокусира на „максимизирање на поддршката за операции и програми, како и градење на партнерства неопходни за хуманитарни цели кои треба да се достигнат“.<sup>622</sup>

Во рамките на овој труд беше прикажана поставеноста, компонентите и правниот статус на Меѓународното движење на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Во рамките на овој наслов од значење е да се спомене дека во 1994 година, МФЦКЦП од страна на ОН со Резолуцијата 49/2 е прифатена како набљудувач. Во таа смисла таа се третира заедно со специјализираните агенции на ОН и другите меѓународни организации. Овој статус обезбедува и пристап до политиките и процесот на донесување на одлуки на меѓународно и локално ниво. Стратегијата 2020 на МФЦКЦП усвоена од страна на Генералното Собрание во 2009 година ја дефинира хуманитарната дипломатија како „поволна акција за постигнување на своите цели“. Според Siddhart Chatterjee, хуманитарната дипломатија на МФЦКЦП претставува „влијание на носителите на одлуки и мислењата на лидерите да дејствуваат во интерес на ранливите групи на население, и со целосно почитување на основните хуманитарни принципи“.<sup>623</sup> Таа ги повикува сите да направат повеќе, подобро и сите заедно да стигнат подалеку со помош на хуманитарна дипломатија. Постојат неколку области кои во Движењето се сметаат како приоритет на хуманитарната дипломатија која вклучува: застапување комуникации и партнерства, ефикасно имплементирана, хуманитарна дипломатија треба да ги убеди владите, организациите, бизнис – групите, заедницата, лидерството и јавноста да

621 International Federation of Red Cross and Red Crescent, „Humanitarian diplomacy policy, adopted the Governing Boards in Paris, May, 2009

622 Philippe Regnier, „The emerging concept of humanitarian diplomacy: identification of a community of practice and prospects for international recognition“. International Review of the Red Cross. Volume 93, No 884, December, 2011

623 Siddarth Chatterjee, Humanitarian Diplomacy – Relief to Sustainable Development for All, 13 June, 2012

дејствуваат поинаку, да се променат и на некој начин да ја насочат својата политика за понатамошен одржлив развој на: (1) здравје за сите и здрава животна средина; (2) соодветна подготвеност за катастрофи; (3) исполнување на основните потреби и унапредување на почитувањето на различноста; (4) охрабрување на демократијата; (5) граѓанско учество и вклученост во процесот на донесување на одлуки; (6) градење на општество со инклузивен одржлив развој; (7) намалување на сиромаштијата; (8) грижата за човекот; (9) овозможување благосостојба на заедниците; (10) добро владеење преку развој на капацитетите за ефективни институции; (11) учество на заедниците во дизајнирањето на националната агенда за одговор кон законите од климатски промени и учество на локалните заедници во конципирањето, планирањето и извршувањето на одржливите политики.

Хуманитарната дипломатија е детерминирана од појавата и историјата на хуманитарната акција и ја црпи својата *raison d'être* од напорите направени од страна на хуманитарните работници на меѓународно, национално и локално ниво во обид да биде дозволен пристап до лицата на кои им е потребна помош. Согласно мандатот на Меѓународниот Комитет на Црвениот крст хуманитарната дипломатија се состои главно во грижата и потребите на жртвите од вооружените судири, во преговорите за хуманитарни договори со меѓународни или национални актери, во својство на неутрален посредник помеѓу нив и во помагањето да се подготви и да се обезбеди почит за хуманитарното право. Хуманитарната дипломатија преку застапување и зголемување на јавната свест се насочува кон широк спектар на национални и меѓународни актери кои често се далеку и несвесни за потребата за хуманитарна помош. Напорите да се подигне свеста за проблемите во хуманитарните кризи се насочени кон страните и државите одговорни за состојбата, како и кон актерите на граѓанското општество. Потребна е постојана соработка со владите за да се постигнат поволни услови за работа на националните друштва, затоа што во кризни ситуации владите стануваат подостапни и благонаклонети. Во ваква ситуација методите на хуманитарната дипломатија мора да се применуваат во корист на националното друштво и државата. За да се има резултат потребно е да се применуваат методи на хуманитарна дипломатија на локално ниво т.е. ХУМАНИТАРНА АКЦИЈА + ДИПЛОМАТИЈА = РЕЗУЛТАТ.<sup>624</sup>

Хуманитарната дипломатија е подеднакво важна и во ситуација на спречување на ризик и во управување со кризите и конфликтните ситуации. Таа се вградува во новите обиди на ОН и земјите членки да се инвестира во превентивна акција. Истата е во функција на идејата за инвестирање релативно скромна сума на средства за спречување на насилен конфликт наместо да се инвестира во хуманитарни, мировни, реконструктивни процеси или на операциите за стабилизација. Во овој правец хуманитарната дипломатија ја добива и својата практична смисла во светот кој се соочува со бурен економски застој на економскиот развој.<sup>625</sup> Таа преку адвокативните механизми игра значајна улога во поставувањето на заедничкото дејствување во итни ситуации, од страна на сите актери и релевантни фактори.

624 Novruz Aslanov, *Diplomacy for Humanity*, Baku, 2013

625 Steven A. Zuck, Robert Muggah, *Preventive Diplomacy and Conflict Prevention: Obstacles and Opportunities*. <http://www.stabilityjournal.org/article/views/sta.ac/16>

## Глава 7

### 7.1 Компаративна анализа на ефектите на превентивната дипломатија (УНПРОФОР, УНПРЕДЕП, КФОР, СФОР)

Стремежот на човекот по мирен пат да ги решава вооружените конфликти постои откако тие станале начин на надминување на недоразбирањето помеѓу народите или етничките групи. Сепак првите организирани форми за создавање обиди за мирно решавање на споровите кои можат да доведат до употреба на сила, односно носење меѓународни договори за оваа намена, ги среќаваме на *Хашките конференции* од 1899 година и 1907 година на кои се донесени две конвенции за мирно решавање на споровите придружени од повеќе документи познати како Хашки конвенции. По голем дел од одредбите на овие конвенции подоцна се преточени во други меѓународни договори (Пактот на Лигата на народите (ЛН) и Повелбата на Организацијата на Обединетите нации (ОН), четирите Женевски конвенции и нивните протоколи и др., а дел од нив денес се применуваат како меѓународни обичајни правила а посебно во сферата на употреба на сила и нејзиното ограничување. Мирното решавање на конфликтите и развивањето пријателски односи меѓу нациите, засновани на начелата на рамноправност и самоопределување на народите, меѓународната соработка при решавање на меѓународните проблем, почитување на човековите права и слободи се зацртани како основни, начелни цели на ОН во нејзината Повелба. Со одредбите на член 2 став 4 од Повелбата на ОН, нејзините членови се обврзаа дека „во своите меѓународни односи ќе се воздржуваат од закана со сила или употреба на сила против територијалниот интегритет или политичка независност на која и да е држава“.

Заложбите зацртани во Повелбата а пред се одржување мир меѓу народите, откако светот излезе од најголемото разурнување на човековата историја, дадоа резултат, но сепак како последица на периодот на Студената војна и силна блоковска поделеност не успеаа да спречат десетици страотни воени разорувања. Еден од начините за надминување на воените конфликти и решавањето на спорот кој го предизвикал конфликтот е можноста за распоредување сили на ОН меѓу завојуваните страни. Колапсот на поранешниот СССР ја внесе меѓународната заедница во период на студент мир, со изразена доминација на една светска сила. Како резултат на тогашните глобални промени во меѓународната заедница се случи и турбулентната десолуција на поранешаната СФРЈ која се одвиваше по насилен пат, проследена со значителни крвопролевања, освен мирољубиво осамостојување на Република Македонија. Повеќе од десетина години подоцна откако се стабилизира регионот, Црна Гора последна по мирен пат ја прогласи својата независност.

### 7.2 Правна рамка за распоредување на меѓународните сили

Правната рамка за мирното решавање на конфликтите е дефинирана во Повелбата на ОН во Главите V, VI, VII и VIII. Со одредбите од Глава V се дефинирани задачите и улогата на Советот за безбедност на ОН, како главен орган на ОН и примарен субјект за акција за одржување на меѓународниот мир и безбеност (член 24) со понатамошна согласност на земјите членки да ги прифатат и реализираат неговите одлуки(член 25). Начините за мирно решавање на споровите се пропишани во Глава VI од Повелбата.

Одредбите на член 33 упатуваат на можноста „странките во секој спор чие продолжување може да го загрози одржувањето на меѓународниот мир и безбедност, мора да побараат пред се решение преку преговори, анкета, посредување, измирување, арбитража, судско решение, обраќање до регионалните организации или договори или други мирни средства по сопствен избор“. Останатите одредби од оваа глава на Повелбата го овластуваат и обврзуваат Советот за безбедност за превземање акција и комуникација со земјите членки за мирно решавање на спорите во тоа што тој има доминатна улога. Со одредбите од Глава VII на Повелбата е дефинирана активната на Советот да утврдува дали постои закана за мирот, нарушување на мирот или акт на агресија и обврска да презема акции односно да спроведува мерки и тоа: „мека сила“ (член 41) економски блокади и заострување на дипломатските односи и „тврда сила“ (член 42) употреба на воена сила како нејзина демонстрација, блокада или други операции со воздухопловни, поморски или сувоземни сили на земјите членки, раководени од Комитетот на воениот штаб за одржување на меѓународниот мир, под услов нивното дејствување да е во согласност со целите и начелата на ОН односно Повелбата.

Како што погоре споменавме се до настаните кои доведоа до распаѓање на поранешната СФРЈ, распоредувањето на воената сила во надлежност на Советот за безбедност беше постконфликтна (пример Кипар), додека за прв пат со резолуцијата 983<sup>626</sup> во РМ е воспоставена превентивна мисија на сили, односно УНПРЕДЕП (United Nations Preventive Deployment). Паралелно со УНПРЕДЕП на територијата на поранешната СФРЈ, согласно резолуциите 981, 982 и 983 беа воспоставени уште две засебни воени мисии УНПРОФОР<sup>627</sup> (United Nations Protective Forces) во Босна и Херцеговина и УНКРО (United Nations Confidence Restoration Operation) во Хрватска. Покрај горе изнесените правни извори од Повелбата за воспоставување на УНПРЕДЕП како превентивна мисија во РМ, значајна улога одигра Агендата за мир на Генералниот Секретар на ОН, донесена за решавање на предизвиците на новата ера на меѓународната заедница.

Според Агендата за мир „настапи период во којшто треба да се планира за околностите коишто бараат превентивно распоредување коешто може да се спроведе на различни нивоа и начини ... во состојби на национални криза може да се превземе превентивно распоредување на барање на владата или сите заинтересирани страни, или со нивна согласност; во меѓудржавните конфликти ваквото распоредување може да се превземе кога двете држави чувствуваат дека присуството на ОН на двете страни на нивните граници може да ги обесхрабри непријателствата; понатаму превентивното распоредување може да се преземе кога државата се чувствува загрозена (случајот со РМ) и ќе побара распоредување на соодветно присуство на ОН единствено долж нејзината граница. При превземање на вакви активности во секоја ситуација мандатот и составот на присуството на ОН ќе треба да биде внимателно осмислен и да им биде јасен на сите“.<sup>628</sup> Несомнено е дека реализацијата на ваквата превентивна мисија, односно превентивно распоредување сили, мора да ги почитува основните цели и принципи на Повелбата, а пред се принципот на „немешање во внатрешните работи“,<sup>629</sup> кој е во

626 Резолуција на Советот за безбедност 983, 31 Март 1995

627 Оперативниот мандат на УНПРОФОР се протега на пет поранешни републики на СФРЈ: Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Србија но и со присуството во Словенија.

628 Ghali B. Butros, *An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, Peace making and peace keeping*, para 28 in *An Agenda for Peace*, 1995, 2-nd edition. With the New Supplement and Related UN Documents, UN, New York.

629 Член 2 став 7 од Повелбата на ООН

директна корелација со принципите на „сувереност“<sup>630</sup> и принципот на „територијален интегритет или политичка независност“<sup>631</sup> на државите.

Кон овие принципи секако треба да се додадат и принципите на: хуманост, неутралност, непристрасност и се разбира дека ваквото превентивно распоредување треба да се извршува врз принцип на барање за ваквата интервенција од страна на државата односно од државите. Во таа смисла можни се две хипотетички ситуации за реализација на превентивното распоредување и тоа: (1) кога тоа го бараат двете страни од конфликтот; (2) доколку барањето за превентивно распоредување доаѓа само од една страна која се чувствува загрозувана од соседната држава. Во првиот случај превентивното распоредување е сосема реално затоа што со него не се загрозуваат целите и принципите на Повелбата, а е во функција на воспоставување на мир и стабилност. Во врска со вториот случај може да се постави прашањето: Дали е можно превентивно распоредување на барање на една држава која се чувствува загрозувана од сосед кој прокламира дека нема такви претензии? Според Агендата за мир постои можност за превентивно распоредување доколку Советот констатира дека има потенцијална закана за одржување на меѓународниот мир и безбедност.

Во таа смисла „доколку Советот за безбедност се определи дека превентивното распоредување на сили (заклучувајќи дека присуството на ОН дури и само на едната граница со согласност само на државата која го проследува барањето) ќе биде во полза за одвраќање на можниот конфликт, Генералниот секретар сугерира дека превентивното распоредување на сили може да биде превземено“.<sup>632</sup> Всушност првото превентивно распоредување на сили во РМ се случи на еднострано барање за нивното распоредување од страна на тогашниот претседател Киро Глигоров за што подетално ќе стане подолу во текстот. Очигледно е дека условите за примена на превентивната дипломатија односно превентивното распоредување при решавањето на меѓународните конфликти созреаа по завршување на ерата на Студената војна бидејќи можноста за донесување резолуција од страна на Советот за превентивна акција беа невозможна мисија. Можноста за вето при гласањето на ваквата резолуција за периодот на Студената војна беше повеќе од очигледна. Подолу следи приказ и компаративна анализа на превентивното распоредување на силите на ОН во РМ/УНПРЕДЕП, постконфликтно распоредување на силите на ОН во БиХ / УНПРОФОР кои покасно беа реформирани во СФОР и постконфликтно распоредување на силите на ОН во Косово / КФОР.

### 7.3 Превентивно распоредување на силите на ОН во РМ

Распоредувањето на сили на ОН во РМ помина низ две фази. Поради загриженоста за можното прелевање на конфликтот во РМ, на барање на копретседателите на раководниот *Комитет на Меѓународната конференција за поранешна СФРЈ*, а проследено со барањето на тогашниот претседател на РМ Киро Глигоров<sup>633</sup> исказано за време на посетата на командантите на силите на ОН, а Генералниот секретар на ОН на 23 ноември 1992 година го изнесе пред Советот за безбедност по истото барање

630 Член 2 став 1 од Повелбата на ООН

631 Член 2 став 4 од Повелбата на ООН

632 Ghali B. Butros, *An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, Peace making and peace keeping*, para. 32 in *An Agenda for Peace*, 1995, 2-nd edition. With the New Supplement and Related UN Documents, UN, New York

633 На 11.11.1992 Претседателот на РМ Киро Глигоров поднесе до Генералниот секретар на ОН барање за распоредување на опсервери на ОН во РМ.

беше донесена резолуцијата 981, во декември 1992 година е воспоставена команда на УНПРОФОР за Македонија. Состојбите во новосоздадената држава наложува и го оправдува барањето на Претседателот за воспоставување на превентивна мисија. Причините за ова барање ги лоцираме во кривката демократија, можноста од прелевање на воениот конфликт кој сеуште се одвиваше во останатите делови на поранешната СФРЈ, можноста од избувнување конфликт на Косово, нестабилните меѓуетнички односи во внатрешни рамки, затегнатите односи со јужниот сосед Грција и лошата економска состојба проследена со висока стапка на невработеност. Во прилог на овие причини оди состојбата во Армијата на РМ која во тоа време има на располагање само лесно пешадиско оружје како и недостатокот од опрема за контрола и набљудување на границите.

Во таа смисла целта на превентивната мисија беше набљудување на западната и северната граница и известување на Генералниот секретар за *настаните* кои можат да ја загорат територијата на Македонија како и одвраќање од сите видови на закани и превенција на настаните кои можат да произлезат помеѓу македонските сили и внатрешните елементи со цел зајакнување на безбедноста и довербата во Македонија. По препорака на Генералниот секретар на ОН силите на УНПРОФОР беа димензионирани во рамките на еден батаљон (700 војници), 35 воени набљудувачи, 26 монитори на цивилната полиција, 10 припадници на цивилниот дел, 45 припадници на административниот дел и локален дел, под команда на Контингентот кој ќе оперира како УНПРОФОР/Команда за Македонија со седиште во Скопје. Со резолуцијата 795<sup>634</sup> Советот го одбри воспоставувањето на УНПРОФОР во РМ. Нордиските земји Шведска, Финска и Норвешка се согласија да испратат комбиниран батаљон, а Данска се обврза да обезбеди команден офицер и команден штаб за батаљонот. Следната година во јуни кон овој батаљон се приклучи и еден батаљон од САД кој броеше 300 војници кој доби задача да ја контролира границата со Србија, а нордискиот батаљон се распореди на границата со Албанија и Косово.

Мандатот на ОН во РМ може да се подели во три фази и тоа: *првата* од декември 1992 година до март 1994 година; *втората* од март 1995 година и *третата* фаза во која резолуцијата 983<sup>635</sup> мисијата се преименува во УНПРЕДЕП започнува во април 1995 година и трае се до завршувањето на мисијата во 1999 година. За време на втората и третата фаза мандатот на мисијата освен набљудување на западната и северната граница се шири на давање „добри услуги“, а се карактеризира со силна соработка со мисијата на ОБСЕ пред се на заштитата на правата на малцинствата и спречување на избивање на меѓуетнички конфликт. Без претензии да изнесуваме детали за работата на мисијата на терен вредно е да се напомене нејзиното значително учество во поважните настани, претежно на внатрешен план на полето на стабилност на мирот и безбедноста во РМ и тоа: настаните поврзани со немирите во регионот на Скопје, формирањето на тетовскиот Универзитет и др. во кои мисијата делуваше во рамките на давање на „добри услуги“. Генерално може да се каже дека превентивната мисија на ОН делуваше и нејзините активности се состоеа во три посебни подрачја: *распоредување воени сили; добри услуги и политичка акција и хумана односно човечка димензија.*

634 Резолуција на ОН донесена на 11 декември 1992 година со која се потврдува извештајот на Генералниот секретар и му се дава авторизација да постави присуство на силите на ОН во РМ.

635 Резолуција прифатена од страна на Советот на 31 Март 1995 година, со која мисијата се преименува во УНПРЕДЕП и во параграф 85 од извештајот се опишува нејзиниот мандат.

Основа на мисијата беше распоредување воени сили долж западната и северната граница при што силите имаат мандат да употребат сила само во самоодбрана.

Ако се земе во предвид нивната бројност и вооружување се претпоставува дека евентуалната агресија од север немаше да биде спречена, но самата нивна видливост и состојбите на српската армија и зафатеноста со внатрешните работи резултираше со успешност на мисијата и избегнување на проширувањето на воениот конфликт во РМ. Освен нивната видливост која служеше за одвраќање на можните причини за конфликт треба да се потенцира и нивниот професионализам како дополнителен елемент за успех на мисијата. Во рамките на воените задачи и цели мисијата дејствуваше во следниве насоки: (1) континуирано информирање на ОН преку воспоставување брз и ефикасен систем за известување на Генералниот секретар на ОН, а преку него и Советот за безбедност; (2) таа имаше мандат да делува само во случај на самоодбрана по евентуален напад; (3) следење на состојбата на меѓуетничките односи на теренот на кој делуваше; (4) контрола на државната граница заради спречување на нарушувањето на ембаргото за увоз на оружје на територијата на тогашна СРЈ.

Добрите услуги се реализираа преку одржување активни контакти со политичките сили и етничките групи во земјата, но и со неколкукратни контакти со Албанската влада посебно за време на кризата која произлезе од пирамидалните штедилници кои доведоа до речиси распад на државата. Реализацијата на активности на полето на хуманата димензија, претставува ново поле низ кое превентивната дипломатија може да влијае на разрешување на конфликтните состојби. Унапредувањето на човековите слободи и права посебно онаму каде што има услови за избувнување на етнички конфликти, промоцијата на принципот на владеење на правото и правната држава се значајни сегменти во кои делуваше мисијата на УНПРЕДЕП во РМ, а може да послужи како добар пример за идни вакви превентивни мисии. На овој план посебно треба да се потенцира соработката на УНПРЕДЕП со невладиниот сектор во РМ при реализација на една од целите на мисијата на овој план и тоа: *проценка на потенцијалите на граѓанското општество и давање препораки за ефикасен развој во таа насока*. На ова поле на активности на УНПРЕДЕП била воспоставена соработка со повеќе НВО во земјата и тоа: Сојуз на организација на жените во РМ, Сојузот на албанската жена во РМ, Центарот за етнички односи, и др. Воедно е воспоставена соработка и со меѓународните НВО и странски НВО кои имаа свои канцеларии во РМ, вклучувајќи го и Меѓународниот Комитет на Црвен крст и Меѓународната федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Врз основа на оценките и извештаите доставени до Советот за безбедност, мандатот на мисијата се обновуваше секои 6 месеци. Пред нејзиното повлекување (1.03.1999) сеуште постоеа оправдани причини за нејзиното продолжување пред се заканите на стабилноста во регионот, состојбите во БиХ и Косово, отсуство на демаркацијата на границата со тогашната СРЈ, спорот со Грција околу името на државата, меѓуетничките односи кои сеуште беа во фаза на стабилизирање, економската ситуација, потребата од подготвеност на армијата за одбрана на земјата од агресија и ред други причини.

На 25.02.1999 година Советот го разгледал извештајот на Генералниот секретар за состојбата во Македонија кој содржел препорака за продолжување на мисијата до 31.08.1999 година, а од страна на Министерот за надворешни работи на РМ биле наведени повеќе аргументи за продолжување на мисијата на УНПРЕДЕП. Сепак на 1.03.1999 поради ветото на Кина превентивната мисија на УНПРЕДЕП е повлечена. Не е тешко да се претпостави дека причината за ветото на Кина е признавањето на



Тајван од страна на РМ и воспоставувањето на дипломатски односи на 7.02.1999, а не непотребата од постоење на мисијата заради исцрпување на нејзините можности во воспоставувањето на мирот во РМ.

## 7.4 Распоредување на сили на ОН во Косово

Распоредувањето на сили во Косово се случи во средината на јуни 1999 година по потпишувањето на Договорот за воено-техничка соработка склучен меѓу силите на НАТО и армијата на Сојузна Република Југославија со која беше ставен крај на воената кампања на НАТО силите за превенирање на хуманитарната катастрофа на Косово која предизвика енормно голем бран на бегалци од кои најголем дел беа стационирани во Република Македонија. Распоредувањето на силите беше реализирано врз база на резолуцијата на Советот за Безбедност на ОН бр. 1244<sup>636</sup> од 10 Јуни со која беше овозможено да се воспостави безбедно присуство на меѓународната заедница со присуство на воени и полициски сили како и воспоставување на цивилна мисија на ОН позната како УМНИК (United Nation Interim Mission in Kosovo - UNMIK). На споменатата резолуција и воено-технички договор им претходеше, на општите начела. Целите и задачите на распоредувањето меѓународни сили беа дефинирани, во Изјавата од претседавачот за заклучоците на состанокот на министрите за надворешни работи на групата Г-8 одржан на 6 Мај 1999 година во Петроград- Русија, која како Анекс-1 е додадена во резолуцијата 1244. Со Изјавата беа предвидени следниве општи начела (принципи): (1) завршување на насилството и репресијата во Косово; (2) извлекување на сите воени, полициски и паравоени сили од Косово; (3) воспоставување на меѓународно цивилно и безбедно присуство во Косово со одлука и раководство воспоставено од страна на ОН; (4) воспоставување временна администрација со одлука на Советот за безбедност; (5) обезбедување на безбедно и слободно враќање на бегалците и раселените лица во Косово и дозволување пристап на организации за хуманитарна помош; (6) развивање политички процес кон воспоставување на преодна политичка рамка која ќе овозможи воспоставување органи за владеење во Косово, со целосен респект на територијалниот суверенитет на Сојузна Република Југославија (во тоа време) и останатите земји во регионот; (7) сериозен пристап за економскиот развој и стабилизација на кризниот регион.

Непосредно по носењето на резолуцијата под раководство на НАТО иако во мисијата имаше сили и од земјите кои не се членки на НАТО како – Руската федерација, Украина и др. меѓународните воени сили составени од 50.000 војници се стационираа во Косово познати како КФОР (Kosovo Forces)

Паралелно беше воспоставено полициско и цивилно присуство на УНМИК во неколку зони на регионот под раководство на Специјалниот претставник на Генералниот секретар на ОН. Активностите на Мисијата на УНМИК се спроведува во реализација на следните четири столба

- Хуманитарна помош, раководена од Канцеларијата на ОН за бегалци (УНХЦР);
- Цивилна администрација, под раководство на ОН;

636 Резолуцијата е поднесена од страна на Генералниот Секретар до Советот на 10 Јуни 1999 година и меѓу другото, се регулира и хуманитарната ситуација на Косово, со цел безбедно враќање на бегалците и раселените лица.

- Демократизација и градење институции, под раководство на ОБСЕ;
- Реконструкција и економски развој, управуван од Европска унија (ЕУ)

Според резолуцијата 1244 мандатот на меѓународните сили е определен на времетраење од 12 месеци, со можност за пролонгирање на мисијата по одлука на Советот за безбедност на ОН. Заради природата на итноста, активностите по првиот столб во најголем дел беа успешно завршени пред истекот на 12 месеци најголем дел од бегалците и раселените лица беа вратени во своите домови.

Реализацијата на останатите активности по останатите три столба продолжија се до денес при што треба да се потенцира улогата на меѓународните сили во стабилизацијата на регионот и градењето на институциите во Косово. Под ингеренција на ОБСЕ во неколку наврати беа спроведени избори, а на ова поле треба да се напомене и активноста на поранешниот претседател на Финска г. Марти Ахтисари, како специјален претставник на Генералниот секретар на ОН со цел предлагање модел за идниот статус на Косово што директно не даде резултати. Меѓутоа во најново време сепак моделот за идниот статус на Косово предложен од Ахтисари служи како платформа за водењето на разговорите помеѓу Владата на Република Косово и Владата на Република Србија, од кои се очекува да се најде решение за северниот дел на Косово.

На 07 февруари 2007 година Собранието на Косово еднострано ја декларираше независноста на Република Косово, на што остро се спротивстави Република Србија и од Меѓународниот суд на правдата се изјасни дека не е повредено меѓународното право. Со усвојувањето на новиот устав на Република Косово на 15 јуни 2008 година задачите на УМНИК значително беа модифицирани, така што примат во надзорот на цивилната администрација беше пренесен во ингеренции на Европска унија, односно на мисијата воспоставена под нејзина надлежност ЕУЛЕКС (EULEX) со што 2009 година се смета за период кога се завршени активностите на ОН во Косово, но сепак со намалени надлежности, воените и полициските меѓународни сили се уште се присутни.

Накратко да резимираме, примарните задачи на воените сили беа: (1) да обезбедат прекин на воени дејствија; (2) разоружување на паравоените организации; (3) обезбедување на историско културните споменици од уништување и оштетување; (4) обезбедување на базните инфраструктурни објекти; (5) обезбедување на енклавите со српско население во првите години по завршувањето на конфликтот; (6) други активности на полето на воспоставување мир и безбедност. УНМИК и ОБСЕ имаа задача, која успешно ја реализираа и тоа: (1) градење на цивилна компонента, пред се спроведување фер и демократски избори; (2) градење на институциите пред се полицијата и судството и целокупната цивилна администрација во новонастанатите услови; (3) создавање услови за реализација на човекови права и слободи и воспоставување стабилен политичко правен систем.

## 7.5 Распоредување на сили на ОН во Босна и Херцеговина

Распоредувањето на сили на ОН во Босна и Херцеговина (во понатамошен текст БиХ) помина низ две фази. Со резолуција бр 713/25-91991<sup>637</sup> на почетокот на 1992

637 Резолуцијата е донесена на 25 септември 1991 година, со неа се обезбедува превентивно делување на силите на ОН на територијата на поранешна Југославија се со цел да се обезбеди мирот и безбедноста во регионот

година на територија на тогашна СФРЈ беше воспоставен УНПРОФОР со мандат превенција на можните вооружени конфликти, но по започнувањето на воените дејствија во Хрватска во јануари 1992 и БиХ во април 1992 мисија на ОН позната како УНПРОФОР беше повлечена за разлика од Република Македонија на која по барање на Претседателот Глигоров, дел од мисијата остана и беше преименувана во УНПРЕДЕП). Барање за превентивно распоредување воени сили во БиХ до ОН достави и тогашниот Претседателот на БиХ Алија Изедбеговиќ, но неговото барање не беше одобрено од Советот за безбедност.

Втората фаза на распоредувањето на сили на ОН во Босна и Херцеговина се случи по потпишувањето на договорот во Дејтон - Соединетите Американски Држави, на што претходеа сериозни воени збиднувања на територија на БиХ. Советот за безбедност на ОН со резолуција број 1031<sup>638</sup> од 1995 година, му даде мандат на НАТО да ја воспостави воената компонента на меѓународните сили на мисијата на ОН познати како ИФОР (Implementation Force) во рамките на мисијата на ОН за БиХ – УНМИБХ (UNMIBH – United National Mission in Bosnia and Herzegovina). Покрај воената компонента беше воспоставена и полициската компонента и тоа UNIPTF – United Nation International Police Task Forces воспоставена со резолуција бр. 1035<sup>639</sup> од 1995 година како центар за деминирање Mine Aktion Centre. Примарна цел на воената компонента на УНМИБХ беше имплементирана на Анексот 1 од Дејтонскиот мировен договор, односно, воспоставување прекин на воените дејствија и мир преку: (1) раздвојување на вооружените сили на Босанско-Хрватската Федерација и силите на Република Српска(РС), (2) отстранување на тешко вооружување надвор од договорените зони, (3) патролирање долж административна граница меѓу РС и Федерацијата во должина од 1400 километри, (4) вршење на инспекција на повеќе од 800 пунктови кои содржат тешко вооружување и друга воена опрема. ИФОР имаше обврска да се вклучи и во цивилната компонента на УНМИБХ пред се во соработка со ОБСЕ на полето на : (1) враќање на бегалците и раселените лица; (2) воспоставување на полициски сили и судска власт и нивна обука; (3) заштита на културно историските споменици; (4) враќање на довербата на институциите; (5) заштита на човековите права и слободи; (6) деминирање на минските полиња; (7) потрага по исчезнатите лица во соработка со Меѓународниот комитет на Црвен крст-МКЦК; (8) ревитализација на патната и железничка инфраструктура, (9) соработка со претставниците во Меѓународниот кривичен суд за поранешна Југославија (Хашкиот трибунал) и ред други цивилни и хуманитарни активности.

По спроведувањето на првите демократски избори во септември 1996 во БиХ воената компонента на мисијата на ИФОР со резолуција бр. 1088<sup>640</sup> од 12 декември 1996 беше преименувана во СФОР (Stabilisation Force). Освен преименување на ИФОР во СФОР направени се и значајни промени во структурната и мандатот на меѓународните сили во БиХ и тоа: нивниот број за една година е речиси преполовен од 63,000 на 32,000 припадници, а нивната активност освен спречување на закани по мирот се насочени повеќе кон цивилните компоненти, односно создавање услови за развој на мирот и подигање на степенот на самостојност на институциите пред судството, полицијата и

638 Резолуцијата е донесена на 15.12.1995 година по иницијатива на Генералниот секретар до Советот за безбедност

639 Резолуцијата е донесена на 21 .12.1995 година по иницијатива на Генералниот секретар до Советот за безбедност

640 Резолуцијата е донесена на 12.12.1996 година по иницијатива на Генералниот секретар до Советот за безбедност

останатата цивилна администрација, како и економскиот развој на земјата со што се дава поголема гаранција за реализација на човековите права и слободи.

## 7.6 Карактеристики и оценки за (не)успешноста на мисиите

Горе анализираниите меѓународни мировни мисии имаат доста заеднички елементи и карактеристики, а во некои поедини ситуации во нивната реализација постојат и одредени разлики. Заеднички именител за сите нив го извлекуваме во причините за појава на кризата во овие региони, односно конфликтите влечат корени од дисолуцијата на поранешна СФРЈ во чиј состав беа Република Македонија и Босна и Херцеговина со статус на републики и Косово со автономен статус, кој во голема мера пред распадот на СФРЈ беше суспендиран. Тоа подразбира и нивен многу сличен општествено-правен карактер, а за потенцирање е и податок дека на сите подрачја пред конфликтите делуваше поранешната ЈНА која единствено од Република Македонија се повлече по мирен пат со забелешка дека со себе го понесе целокупното вооружување што ја направи млада и мала државата многу ранлива, посебно со закана од надвор.

Друг заеднички именител е мултиетничноста и мултиконфесионалноста на населението на овие простори, што секогаш може да биде добра причина за настанување и избивање на конфликти доколку меѓусебните односи не се добро избалансирани.

Подолу ќе ги прикажеме нивните сличности и разлики по однос на неколку елементи и тоа:

- Времето на воспоставување на мисиите;
- Правна рамка и основа за воспоставување на мисиите
- Мандат на мисиите
- Структура и состав на мисиите
- Успех во реализација на мисијата

*По однос на времето* на нивното воспоставување постои драстична разлика во воспоставувањето на УНПРЕДЕП и воспоставување на УНКИМ(КФОР) и УНМИБХ (ИФОР-СФОР). УНПРЕДЕП е превентивна мисија во вистинска смисла затоа што е воспоставена пред започнувањето на конфликтот, додека другите две мисии се воспоставени по сериозни воени дејствија со сериозни последици од типот жртви, појава на бегалци и раселување лица како и исчезнување на лица.

*По однос на правната рамка* и основа за воспоставување на мисиите заедничка карактеристика е дека сите се воспоставени со резолуции на Советот на безбедност на ОН согласно глава VII од Повелбата на ОН. Сепак по однос на нивното донесување мора да се потенцира улогата на петте постојани членки на Советот и конкретна политичка состојба на теренот и нивните стратешки интереси, посебно нивното право на вето при носење на резолуцијата. Ова особено се забележува низ примерот на престанок на мисијата на УНПРЕДЕП по ветото на Народна Република Кина, при што овде нема да се впуштиме во елаборирање на причините за истото. Интересен е пристапот за воспоставување на превентивна мисија (УНПРЕДЕП) по барање само на една земја. Првиот извор е во Агендата за мир која се базира на одредбите од Глава VII од повелбата на ОН.

*По однос на мандатот* на мисиите постојат разлики токму од причина на временската

рамка на нивно воспоставување образложени погоре. Мандатот на мисиите во БиХ и Косово во голем дел се разликува од мисијата на УНПРЕДЕП во Македонија. По однос на употребата на сила сите имаат дозвола да ја употребуваат само во самоодбрана односно доколку се нападнати. Сите три мисии имаат за задача да ги обезбедат границите на просторот на кој беа воспоставени, со таа разлика дека ИФОР ( првите неколку години) имаше мисија да ја мониторира и интерната граница меѓу држави кои немаа меѓусебен конфликт.

За разлика од УНПРЕДЕП останатите две мисии имаа дополнителен мандат да превземаат мерки за возвраќање на довербата меѓу етничките заедници инволвирани во конфликтот на полето на воспоставување на мирот на безбедноста. Овие две мисии имаат значителна улога и во деминирање на мински полиња поставени за времетраење на конфликтот и заштита на верските и културно-историските споменици за разлика од УНПРЕДЕП кој немаше потреба да реализира вакви задачи. Заеднички именител по однос на мандатот на мисиите е цивилната компонентата и полициската компонентата на нивниот мандат со тоа што обемот на дејствијата превземени по основ е многу поголем на мисиите во БиХ и Косово од мисијата во Македонија.

*По однос на структурата* и состав на мисиите беа составени од воена, полициска и цивилна компонентата со тоа што мора да се потенцира драстичната разлика во квантитетот на мисијата во Македонија и останатите две мисии. Имено мисијата на УНПРЕДЕП не ја надмина бројката од 1000 војници, а кон мисијата беа додадени 26 полициски набљудувачи и мал број на цивилен персонал, додека ИФОР на почетокот започна со реализација на своја мисија со 63.000 војници кон кои секогаш биле на располагање и околу 200 полициски офицери, а КФОР влезе на Косово со 50.000 војници. Се покажа дека малубројна мисија може успешно да го воспостави мирот пред тој да биде нарушен за што потоа се потребни енормно поголем број на лица, а со тоа многу поголем буџет за делување на мисијата.

*По однос на успехот* на реализација на мисијата може да се констатира дека сите три мисии ги дадоа очекуваните резултати. Се разбира макотрпноста на враќањето на мирот е очигледна, УНПРЕДЕП имаше тешка задача, но нејзината реализација бараше многу помалку напор заради тоа што таа го превенираше мирот додека другите две мисии го враќаа мирот и повторно ја воспоставуваа довербата меѓу ентитетите од конфликтот што бараше многу повеќе напори и енергија.

## Глава 8

### Методолошки пристап во истражувањето на перцепциите и ставовите на јавноста за улогата на превентивната дипломатија и учеството на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент

#### 8.1 Потреба за проникнување во динамиката и комплексноста на процесите во формирање на ставовите и мислењата на јавноста

Во воведот на „Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор“ се истакнува дека... „Развојот на граѓанскиот сектор е од исклучителна важност за фундаменталните демократски, плурално изразени вредности на една земја, како и за поттикнување на граѓанската свест за поширок општествен ангажман“. и понатаму ... „придонесот на граѓанскиот сектор во промовирањето и градењето на демократската култура и социјалната кохезија на сите општествени нивоа ја поттикнува потребата од соработка меѓу него и Владата на Република Македонија ... Нивното взаемно дејствување може значително да придонесе во развивањето на бројни области во општеството, со цел ефикасно да се одговори на предизвиците и тековните проблеми на земјата“. <sup>641</sup> . Овие наводи од стратегијата упатуваат на потребата од проникнување во комплексните процеси во формирањето на јавното мислење и јавната свест кои се меѓусебно условени и испреплетени во еден универзум на непрекинати меѓусебни влијанија. Незаменливи алатки за постигнување на ваква цел претставува примената на техники и методи за емпириско истражување на перцепциите и ставовите на јавноста. Емпирискиот пристап по форма и содржина се прилагодени со цел да обезбедат релевантни податоци поврзани со учеството на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент и улогата на превентивната дипломатија. За таа цел се применија два методи: (1) анкетањето како квантитативен метод и (2) продлабочено интервју како квалитативен метод. Нивната комбинација треба да ги оптимализира можностите за добивање релевантни и конкретни информации поврзани со овој труд.

#### Краток опис на квантитативниот метод на анкетање со самопополнување и големината и структурата на примерокот

Анкетањето беше спроведено по пат на самопополнување на прашалникот и за тие потреби на почетокот на прашалникот беа дадени детални упатства за негово пополнување.

##### Големина на примерокот

Вкупно со истражувањето беа опфатени 502 лица.

##### Структурата примерокот

Структурата на вкупниот примерок на лицата кои се анкетирани во ова истражување е трокомпонентен и опфаќа:

<sup>641</sup> Стратегија за соработка на владата со граѓанскиот сектор, 2007 стр. 2

- **Прва компонента** составена од 133 лица анкетирани во различни институции и организации во земјава

Структурата на оваа компонента претставува подпримерок составена од:

- 99 анкетирани од Црвениот Крст
- 8 лица беа анкетирани од ЦУК
- 18 лица од локалната самоуправа
- 5 лица од ДЗС на национално ниво
- 3 лица од Воената академија
- **Втора компонента** составена од 110 анкетирани студенти
- **Трета компонента** составена од 259 анкетирани граѓани

За јасна издиференцирана анализа на одговорите анкетираниите во Црвениот Крст беа категоризирани во три категории, лица кои се ангажирани на централно национално ниво (17), потоа лица кои се ангажирани на локално ниво агрегирани во една категорија 58 (44 анкетирани на општинско ниво и 14 на Црвениот Крст на град Скопје) и 24 волонтери на Црвениот Крст.

Кај останатите институции анкетираниите беа категоризирани во две категории. Првата категорија во која се инкорпорирани во една категорија лицата анкетирани во ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија вкупно 16 (8 лица беа анкетирани од ЦУК, 5 лица од ДЗС на национално ниво, 3 лица од Воената академија ) и втората категорија од 18 лица од локалната самоуправа.

### **8.1.2 Предности и можности на трокомпонентната структура на примерокот**

Трокомпонентната структура на примерокот овозможува стекнување на дистинктивна слика на ставовите и мислењата во однос на прашањата поврзани со темата помеѓу:

- институциите (сегментот на јавноста кој е инволвиран во прашањата од кризниот менаџмент).
- студентите (сегментот на јавноста кој во непосредна иднина ќе биде креатор на решавање на проблемите во низа важни пунктови на општествениот живот)
- граѓаните (вкупната референтна рамка која ги рефлектира ставовите и мислењата на општествената заедница во целина)

На овој начин се стекнува увид во конфигурацијата на композитните елементи на јавната свест во однос на низа аспекти поврзани со учеството, улогата и позицијата на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент во земјава како и нивните ставови и сознанија за превентивната дипломатија. Трокомпонентната структура на примерокот овозможува да се анализираат варијациите во дискрепанциите на одговорите на прашањата на две нивоа.

**Првото ниво** на анализа е насочена кон анализа на дискрепанциите помеѓу општата јавност (граѓаните), студентите и вкупниот сегмент на јавноста што го сочинуваат репрезентите од организациите и институциите.

**Второто ниво** на анализа е насочено во правец на стекнување на увид за дискрепанциите во одговорите на прашањата, поодделно и конкретно, помеѓу

репрезентите на пооделни институции и организации, *прво*, со цел да се стекне увид за конкретите и специфични разлики помеѓу нив и *второ* да се создаде контекст за споредување на одговорите на секоја пооделна институција и организација со одговорите на анкетираниите граѓани и студенти опфатени со ова истражување.

### **8.1.3 Статистички критериуми за анализа на резултатите поврзана со големината на сегментите на примерокот**

#### **8.1.3.1 Сегменти на примерок во кој се опфатени повеќе од 50 анкетираниите**

Вообичаено во статистиката се прифаќа дека добиените податоци од 50 единици и повеќе како доволно голема и стабилна база за правење проценки базирана на соодветна статистичка обработка на податоците. Во оваа анализа тоа се категориите: (1) институции и организации (земени заедно); (2) студентите и граѓаните земени посебно; и (3) категоријата лица од Црвен Крст на локално ниво и на ниво на град Скопје земени заедно.

#### **8.1.3.2 Сегменти на примерок во кој се опфатени помалку од 50 анкетираниите**

Сегментите на овој примерок се категориите на лицата анкетирани во кои се опфатени помалку од 50 (или според поблаг критериум во статистиката помалку од 30) единици на набљудување, во кои спаѓаат : (1) Црвен Крст на Р М, волонтерите во Црвен Крст; (2) Лицата анкетирани во ЦУК, ДСЗ на национално ниво и Воената Академија и (3) лицата од локалната самоуправа.

Заради особеностите на варијациите во рамки на малите примероци во анализата препорачливо е во таквите сегменти од примерокот да се нагласи дека показателите треба да се разгледуваат со посебно внимание и претпазливост. Тие податоци треба да се третираат како индикатор кој ги илустрира меѓусебните релации во варијациите на одговорите помеѓу сите категории анкетирани, како на оние добиени на помал број единици на набљудување така и на оние добиени на поголем број на единици на набљудување. Со таков пристап кон анализата на податоците целосно ја искористуваме емпириска основа на истражувањето во функција на формирање интегрирана апроксимативна слика за компаративните разлики помеѓу одговорите на сите анкетирани на поставените прашања на објективен, рационален и методолошки коректен начин. Оваа забелешка е од принципиелен карактер и затоа се однесува за анализата на одговорите за сите прашања набљудувани во таканаречените мали примероци. Во така формираната целосна слика за феномените (потпирајќи се на анализата и на поголемите и на помалите статистички бази) кои ги проучуваме раководејќи се од погоре споменатите статистички стандарди располагаме со јасни ориентири како да ги „читаме“ наодите од анализата.



### 8.1.4 Краток опис на квалитативниот метод на длабинско интервју

Со квалитативниот пристап во емпирискиот дел од трудов се овозможува низ анализата на продлабочените интервјуа да се добијат сознанија за нијансите и единствените перцептивни склопови за нивото на свесноста за учеството на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент. Во принцип овие нијанси и перцептивни склопови не се достапни за анализи со примена на квантитативните методи и затоа се пристапи кон спроведување на продлабочени интервјуа со 9 репрезенти кои заради своето место и улога во општеството се од посебна релевантност.

Во рамките на планираниот квалитативен пристап направени се 9 длабински (индепт) интервјуа со претставници на владини и невладини организации и тоа: Центар за управување со кризи, Дирекција за заштита и спасување, Меѓународниот Комитет на Црвениот крст и Меѓународната Федерација на Црвениот крст и Црвена полумесечина – Приштина/Косово, ОБСЕ, УНХЦР, УНДП, интервју со претставник на МВР, МНО и со претставник на канцеларијата на ЕУ во Република Македонија.

### 8.1.5 Познавањето на сознајните функции на перцепцијата допринесува за подобро разбирање и искористување на информациите од истражувањето

Перцепцијата<sup>642</sup> спаѓа, пред се во *когнитивните психолошки функции* но е под дејство и на *афективните и конативно волјевите димензии* на психичкото. Сознајната функција на перцепцијата му овозможува на човекот да ги прима и обработува информациите од средината која го опкружува. На тој начин се обезбедува координација на надворешниот објективен свет и внатрешната психолошка реалност. Секоја перцепција воспоставува однос помеѓу субјектот и неговата околина и претставува интерпретација на објектот. *Интерпретативната функција* на перцепцијата и проучувањето на нејзината структура и содржини овозможува да се добијат релевантни сознанија како функционираат општествените заедници, институциите и организациите кој се присутни во целокупниот општествен простор во одреден конкретен миг. Со други зборови кажано интерпретативната функција на перцепцијата го истакнува фактот дека, перцепирањето на реалноста не е просто механичко пресликување и одраз на реалноста во свеста на оној што перцепира туку е активен динамичен процес кој е обликуван истовремено и од психолошката и субјективната позадина на искуствата, знаењата, желбите мотивите и т.н. на субјектот кој перцепира.

Конкретно објектот на перцепцијата и неговиот изглед (влучувајќи ја и перцепцијата на било кои настани) е одреден од вкрстувањето на неговиот вистински изглед и субјективните диспозиции на посматрачот. Овие меѓусебни вкрстувања во себе ги прекршуваат индивидуалното и општото, минатото и динамиката на сегашноста како и антиципацијата на иднината. Различитоста на перцепцијата на еден ист објект од страна на два или повеќе субјекти произлегува од различитите референцијални системи кај поединците. Овој перцептивен процес и состојбите кои ги побудува кај човекот не се дефинитивни туку се подложни на постојани промени, како на индивидуален така и на општ план. Како еден од најважните видови на однос со реалноста, перцепцијата во исто

642 Овој дел од анализата кој се однесува на психолошките димензии на перцепцијата во одредени аспекти е базиран на описот и дефинициите на перцепцијата на Драган Крстиќ. Види Перцепција, Драган Крстиќ, Психолошки речник, стр. 424.

време е и едно од најважните упоришта во човековите активности. Но, ни самата човекова дејност, ни самиот однос кон реалноста не би можеле да се развиваат без промена на перцепцијата, која може да биде: *парцијална* или *радикална*. *Коресподентноста* на перцепцијата зависи од реалноста и промените во самата реалност, но и од можностите за промена на перцепцијата. Постојаните процеси на подесување на перцепцијата и реалноста се одвиваат на *индивидуално* и на *колективно ниво*. Кумулирањето на колективното искуство станува интегрален дел на поединецот и влијае понатаму врз организацијата на перцепцијата на реалноста на повисоко ниво, „оплеменето“ со новостекнатите знаења и искуства кои од своја страна имаат мотивирачки ефект на подигање на нивото на мотивираноста и аспирации во достигнувања на одредена цел. Колку и во кој степен и со каква динамика ќе се одвива „отварањето“ на спиралата на подобрување на коресподентноста помеѓу перцепцијата и реалноста, и дали генерално ќе има позитивен или негативен предзнак, зависи од многу фактори и токму од тие причини истражувањата базирани на анализи на динамиката и структурата на перцепциите на учесниците во конкретни полиња од човековиот живот се незаменливи. Во овој труд прилагодувајќи се на специфичноста на тезата ќе настојваме да проникнеме во комплексноста на темата: „Превентивната дипломатија и учеството на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент“ и да ја осветлиме од најразлични аспекти со цел подобро да се разбере суштината на превентивната дипломатија, а со тоа истовремено да се даде придонес за нејзино унапредување.

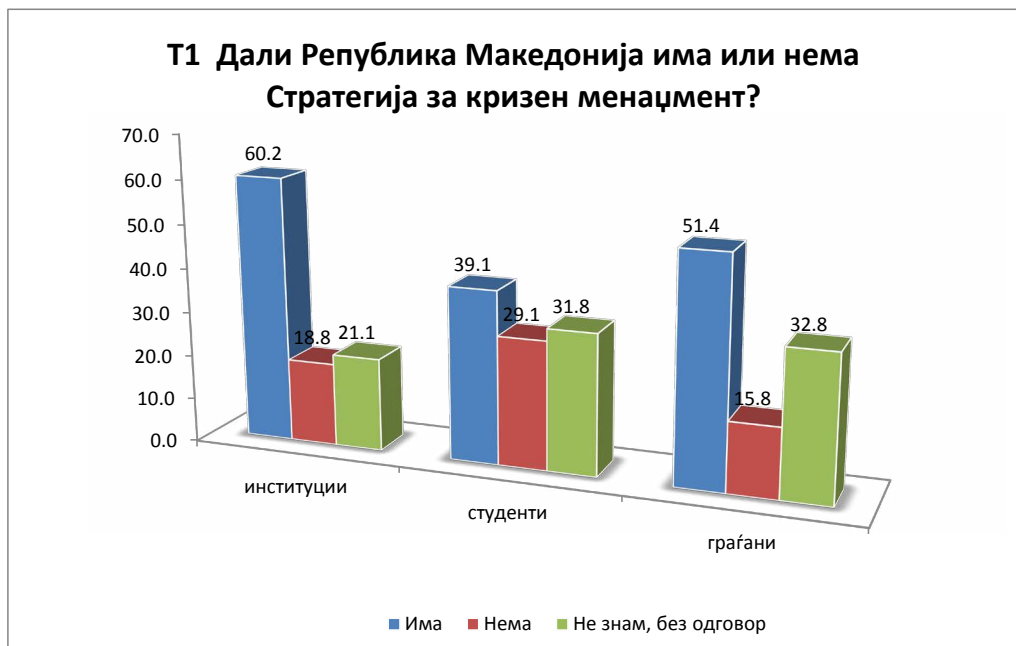
Само доколку се земе во предвид овој динамичен склоп помеѓу карактеристиките на објективната реалност и субјективните, активни компоненти на перцепцијата можеме ефикасно да ги искористиме и ги ставиме систематизираните информации од истражувањата во функција на оптимализирањето на ефектите од организираните форми на луѓето кои превземаат заеднички активности во различни организации и институции. Овие ефекти на оптимализацијата на напорите можеме да ги постигнеме, со што ќе можат да се согледаат слабите алки во поставеноста на организациите, со еден збор да се бараат реални решенија за подобрување на севкупните перформанси на организациите и функционирањето на институциите. Има повеќе важни детерминанти кои ја одредуваат и вообличуваат перцепцијата. Во овој труд од особено значење се:

- мотивационите
- сознајните
- искусствените
- образовно - воспитните
- комуникациско – информациските
- општествената позиција у улога на поединците, групите
- личните обележја и карактеристики на поединецот (пол, возраст, образование, национална припадност, работен статус, одредени диспозиции и интереси кај анкетираните како што се навиките во користење на медиумите, степенот на интерес за важни општествени прашања и т.н.).

## 8.2 Генерална свесност за кризниот менаџмент во Република Македонија

Најраспространета свесност за постоење на стратегија за кризен менаџмент во Република Македонија е присутна кај репрезентите на институциите и организациите (60%).<sup>643</sup> За разлика од нив нешто повеќе од една третина (39%) од студентите одговориле потврдно на ова прашање а во исто време и 51% од анкетираните граѓани го делат тоа мислење.

Графикон 1



Анализата на детерминантите на свесноста за постоењето на стратегијата за кризен менаџмент покажува дека личното искуство во ангажирањето во рамките на кризниот менаџмент, е фактор кој допринесува за пораспространета свесност за постоење на стратегија за кризен менаџмент. Од анкетираните кои се вклучени во активностите на кризниот менаџмент без оглед во кое својство и во која улога се вклучени (61%) изјавуваат дека Република Македонија има стратегија на кризен менаџмент наспроти сигнификантно помалиот број такви одговори помеѓу анкетираните кои не партиципираат во активностите на кризниот менаџмент. Тоа е недвосмислена потврда дека партиципацијата во кризниот менаџмент е фактор на свесност за постоење на стратегија на кризен менаџмент. Податоците кои се добиваат на ниво на тројна кростабулација покажуваат дека помеѓу студентите кои партиципираат во кризниот менаџмент многу пораширена е свесноста за постоењето на стратегија на кризен менаџмент (64%) во

<sup>643</sup> Податоците во анализата, се прикажани во цели заокружени и агрегирани проценти заради полесно читање и следење на текот на анализата а во табелите и графиконите се дадени во изворна форма како што софтверот за обработка на резултатите ги дава и не се агрегирани за да може да се видат резултатите во изворна форма т.е да се има увид во целокупната информација за одговорите добиени во истражувањето. Овој принцип на прикажување на резултатите е применет низ целиот текст.

однос на студентите кои не партиципираат (33%). Слична тенденција забележуваме и кај анкетираниите граѓани кои партиципираат во кризен менаџмент (57%) кои изјавиле дека постои стратегија на кризен менаџмент наспроти 48%, а таков одговор помеѓу оние кои не партиципирале.

Анализата на истите одговори на второто ниво на анализа укажува дека широчината на свесноста за постоење на кризен менаџмент во земјава е хетерогено.

Табела 1

Граѓани институции организации	Дали Република Македонија има или нема Стратегија за кризен менаџмент?			Вкупно
	Да	Не	Не знам/ одбива	
Црвен Крст на РМ	9 52.9%	3 17.6%	5 29.4%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	35 60.3%	7 12.1%	16 27.6%	58 100.0%
ЦК волонтери	13 54.2%	6 25.0%	5 20.8%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	9 56.3%	7 43.8%		16 100.0%
Локална самоуправа	14 77.8%	2 11.1%	2 11.1%	18 100.0%
Студенти	43 39.1%	32 29.1%	35 31.8%	110 100.0%
Граѓани	133 51.4%	41 15.8%	85 32.8%	259 100.0%
Вкупно	256 51.0%	98 19.5%	148 29.5%	502 100.0%

Резултатите од истражувањето покажуваат дека позитивниот одговор во однос на ова прашање е најраспространет помеѓу интервјуираните лица во локалната самоуправа (78%) и Црвениот крст на општинско ниво и Црвен крст на град Скопје (60%).

Индикативен наод претставува податокот кој покажува дека 44% од анкетираниите лица во ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија земени заедно (во просек 44%) изјавуваат дека Република Македонија нема стратегија за кризен менаџмент.

Најниска свесност во однос на ова прашање има помеѓу анкетираниите студенти (29%) и најверојатно е дека мотивираноста за кризниот менаџмент кај нив е на прилично ниско ниво.

## 8.3 Евалуација на можностите за партиципација на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент

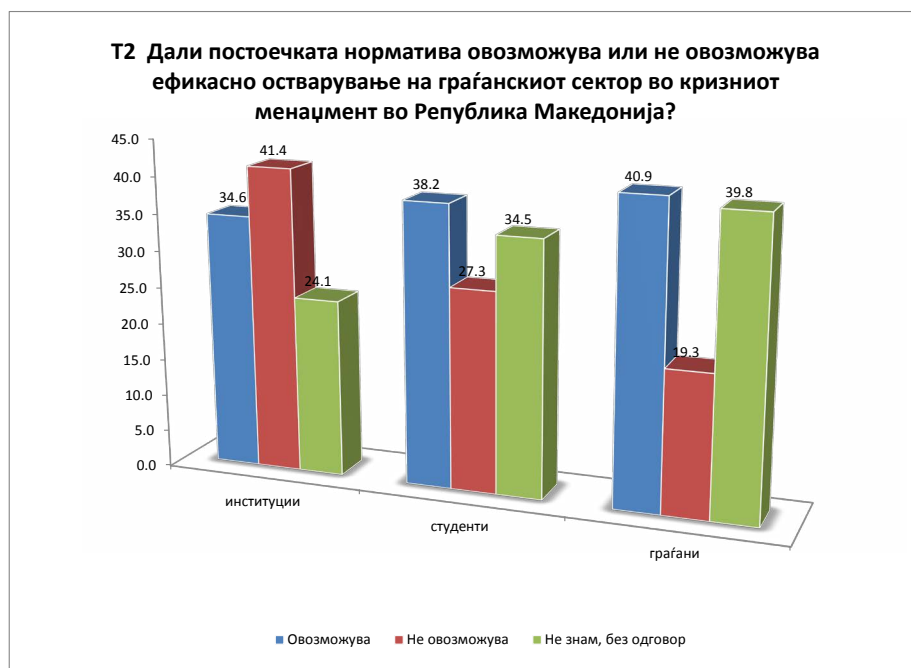
### 8.3.1 Актуелни законски можности за вклучување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент

На глобално ниво резултатите од истражувањето покажуваат дека има разлики во одговорите помеѓу разните категории испитаници кои не се статистички значајни.<sup>644</sup>

<sup>644</sup> Треба да се подвлече дека тестот за статистичка важност на разликите, не кажува дали разликите се мали или големи, туку укажува само на тоа да ли разликите се случајни или не се случајни т.е дали постојат разлики во популациите или не.

На прашањето: дали постојните закони овозможуваат ефикасно вклучување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент? Нешто повеќе од една третина (35%) од анкетираниите репрезенти на организациите и институциите сметаат дека постојните законски нормативи овозможуваат ефикасно остварување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент. Така сметаат 38% од студентите и 41% од анкетираниите граѓани. Тестирани се разликите помеѓу репрезентите на институциите и граѓаните при што е утврдено дека разликата е статистички значајна ( $t=1.16$   $df=390$  на ниво на доверба 95%). Тоа покажува дека постои голема веројатност да се прифати тезата дека помалку од половината припадници на институциите, студентите и граѓаните генерално сметаат дека постојат законски можности за ефикасно вклучување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент. Од друга страна тоа значи дека повеќето од половината од овие категории не знаат какви се правните можности или сметаат дека правните решенија не овозможуваат ефикасно вклучување на граѓански сектор во кризниот менаџмент во земјава.

**Графикон 2**



Анализата на свесноста на второто конкретно ниво повеќе сугерира дека постои широко распространета свесност за можности за инволвирање на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент помеѓу репрезентите од ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија (50%) и уште повеќе кај репрезентите на локалната самоуправа (56%) додека кај останатите категории анкетирани таквата свесност е развиена кај помалку од половината од нив.

Табела 2

Граѓани институции организации	Т2. Дали постоечката норматива овозможува или не овозможува ефикасно остварување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент во Република Македонија?			Вкупно
	Овозможува	Не овозможува	Не знам/ одбива	
Црвен Крст на РМ	8 47.1%	7 41.2%	2 11.8%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	16 27.6%	26 44.8%	16 27.6%	58 100.0%
ЦК волонтери	4 16.7%	12 50.0%	8 33.3%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	8 50.0%	5 31.3%	3 18.8%	16 100.0%
Локална самоуправа	10 55.6%	5 27.8%	3 16.7%	18 100.0%
Студенти	42 38.2%	30 27.3%	38 34.5%	110 100.0%
Граѓани	106 40.9%	50 19.3%	103 39.8%	259 100.0%
Вкупно	194 38.6%	135 26.9%	173 34.5%	502 100.0%

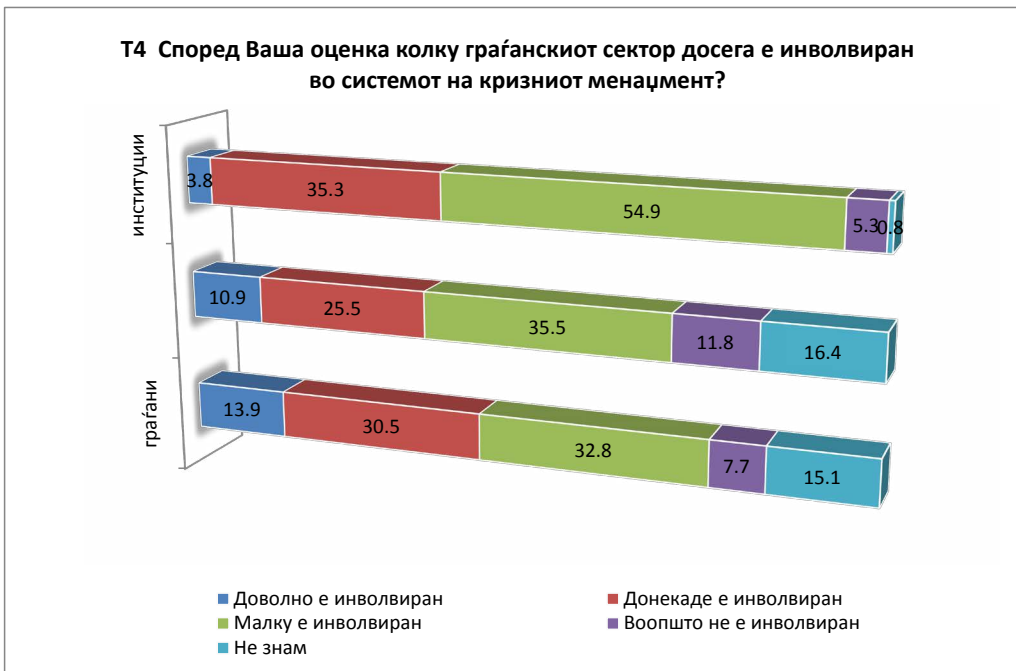
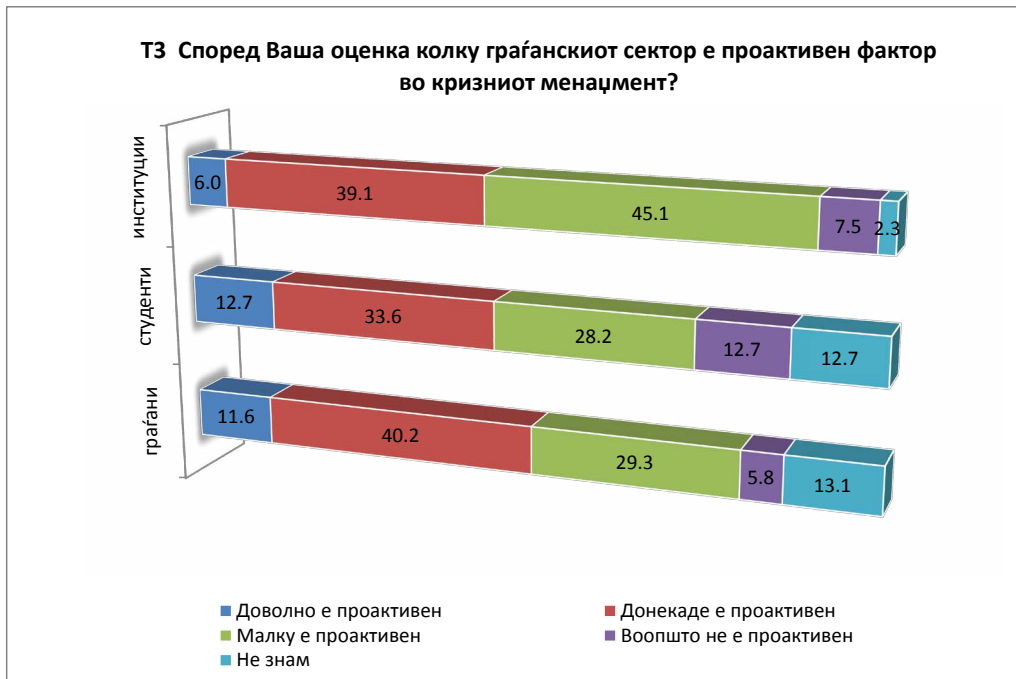
Најшироко распространета свесност за тоа дека постојните законски решенија не овозможуваат ефикасно вклучување на граѓански сектор во кризниот менаџмент се забележува кај волонтерите на Црвениот Крст (50%) и помеѓу припадниците на Црвен Крст на општинско ниво и на ниво на град Скопје (45%). А најмногу непознаници во однос на ова прашање се регистрирани кај анкетираниите граѓани (40%), кои одговориле со не знам или не одговориле на ова прашање.

Анализата на фактори кои детерминираат пошироко распространета свесност за можностите за вклучување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент го даваат следниот профил на анкетираниите: Анкетираниите кои се добро информирани (се информираат во повеќе од 6 извори) (51%), анкетирани кои се вклучени во системот на кризниот менаџмент (49%) и анкетирани кои се на последипломски студии или имаат докторат (42%). Ова укажува на тоа дека постои повисока мотивираност за информирање од сферата на прашањата поврзани со стратегијата за кризниот менаџмент а истовремено и нивното внимание е со поголема селективност за регистрирање информации од ова подрачје. Ваквата конфигурација на предиспозиции за подобро познавање на законските можности за остварување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент на поврзан начин, синергистички го формира склопот на поволни предиспозиции: *прво* преку образовно едукативната компонента која е поврзана со потребата за подобро информирање за важни општествени прашања и истата допринесува за поголема вклученост во активностите на кризниот менаџмент. Иако анализата на резултатите покажува дека при формирањето на оваа предиспозиција не се линеарни сепак за одбележување се податоците кои покажуваат дека 72% од анкетираниите со средно образование не учествуваат во активностите на кризниот менаџмент а само 22% од нив учествуваат, кај анкетираниите со високо образование 44% учествуваат во активностите на кризниот менаџмент, а 53% не учествуваат.

### 8.3.2 Перцепција на проактивноста и инволвираноста на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент

Податоците за перцепцијата на проактивноста vis-à-vis инволвираноста на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент која е констатирана со истражувањето покажуваат одредена тенденција за доминиција на оценките дека граѓанскиот сектор е проактивен во однос на оценките за неговата инволвираност во кризниот менаџмент.

Графикон 3



Агрегираните резултати на сите анкетирани (види прилог II) за перцепцијата на проактивноста на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент изнесуваат 49% (агрегирано: многу проактивен 10.4% донекаде проактивен 38.4%) наспроти не е проактивен 41% (агрегирано: донекаде на е проактивен 33.3% и воопшто не е проактивен 7.9%). Слична е структурата и за досегашната инволвираност на граѓански сектор во кризниот менаџмент. Дека граѓанскиот сектор досега е инволвиран во кризниот менаџмент сметаат 41% од вкупно анкетирани (доволно инволвиран 10.6% донекаде инволвиран 39.2% и воопшто не е инволвиран 8.0%). Дефакто најголемиот дел од оценките се „натрупани“ околу средината на скалата на оценување, од друга страна екстремните оценувања опфаќаат мал број анкетирани. Коресподентната структура на ниски фреквенции на позитивниот дел од скалата укажува дека можностите за реална вклученост досега не се доволно искористени. Оваа структура на перцепцијата на перформансите на граѓанскиот сектор како активен фактор во остварувањето на стратегијата на кризниот менаџмент неопходно е да се менува а со тоа ќе се менува во одреден степен и реалната состојба на теренот во посакувана насока.

Табела 3

Граѓани институции организации	Т3 колку граѓанскиот сектор е проактивен фактор во кризниот менаџмент?			Т4 колку граѓанскиот сектор досега е инволвиран во системот на кризниот менаџмент?			Вкупно
	Проактивен е	Не е проактивен	Не знае/ одбива да одговори	Инволвиран е	Не е инволвиран	Не знае/ одбива да одговори	
Црвен Крст на РМ	9 52.9%	8 47.1%		9 52.9%	8 47.1%		17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	26 44.8%	30 51.7%	2 3.4%	21 36.2%	36 62.1%	1 1.7%	58 100.0%
ЦК волонтери	8 33.3%	16 66.7%		8 33.3%	16 66.7%		24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	8 50.0%	7 43.8%	1 6.3%	6 37.5%	10 62.5%		16 100.0%
Локална самоуправа	9 50.0%	9 50.0%		8 44.4%	10 55.6%		18 100.0%
Студенти	51 46.4%	45 40.9%	14 12.7%	40 36.4%	52 47.3%	18 16.4%	110 100.0%
Граѓани	134 51.7%	91 35.1%	34 13.1%	115 44.4%	105 40.5%	39 15.1%	259 100.0%
Вкупно	245 48.8%	206 41.0%	51 10.2%	207 41.2%	237 47.2%	58 11.6%	502 100.0%

*Одговорите на прашањето Т3 прикажани во табелата се агрегирани Проактивен агрегирано (доволно и донекаде проактивен) не е проактивен агрегирано (малку и воопшто не е проактивен)*

Анализата на податоците на второто ниво покажува дека кај репрезентите на Црвениот Крст на локално ниво и волонтерите во Црвениот Крст значителен број оценуваат дека граѓанскиот сектор не е проактивен (52% и 67% види табела 3). Слична ситуација се пресликува и во случај на перцепцијата на досегашната не инволвираност на граѓанскиот сектор (62% и 67%). Тоа значи дека во сегментите од овие категории испитаници владее клима на преовладувачко незадоволство од досегашниот третман на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент.

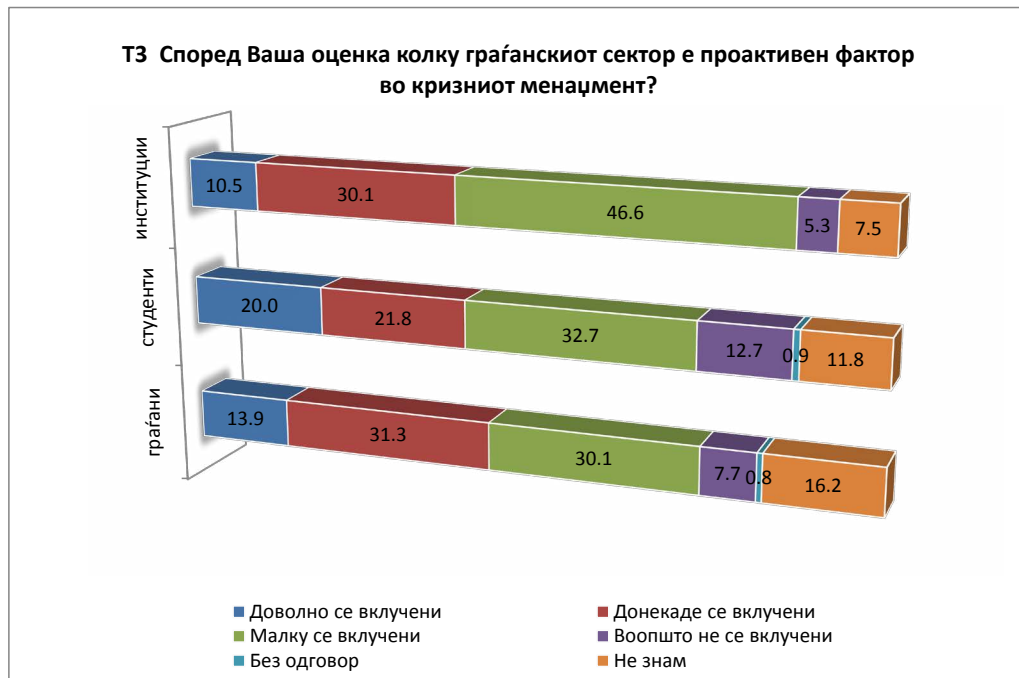


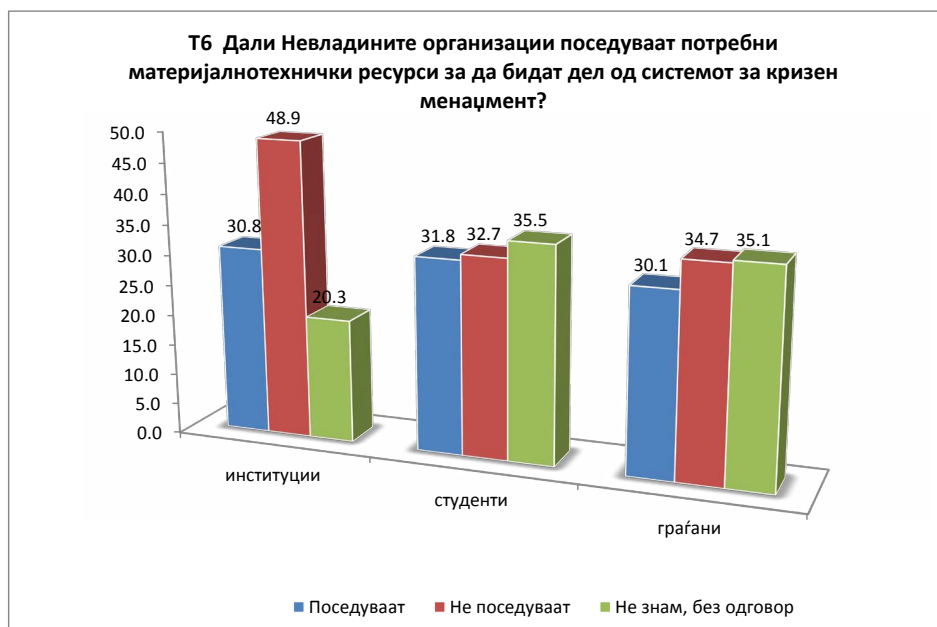
## 8.4 Евалуација на можностите и вклученоста на НВО во кризниот менаџмент

### 8.4.1 Проценка на вклученоста на НВО во кризниот менаџмент

Генерално анкетираниите се поделени во однос на прашањето дали невладините организации се вклучени (инволвирани) во кризниот менаџмент? Во подеднаков број (43%) изјавиле дека се вклучени и исто толку дека не се вклучени. Најмногубројни кои сметаат дека невладините организации се вклучени се припадниците на опшата јавност граѓаните (45% агрегирано доволно и донекаде) потоа студентите (42%) и на крај репрезентите од институциите (41%). Но сепак треба да се истакне дека овие разлики не се значајни. Уште поизедначена е структурата на одговорите на прашањето дали невладините организации ги поседуваат потребните материјално-технички ресурси за да бидат дел од кризниот менаџмент. Репрезентите на институциите сметаат дека НВО поседуваат материјално технички услови (31%), така сметаат 32% студенти и 30% од анкетираниите граѓани.

Графикон 4





На второто ниво на анализа може да се опсервираат одговорите на респодентите во однос на целните групи кои се опфатени со ова истражување (види табела 4). На ова ниво може да се забележат два пика кај репрезентите на локалната самоуправа (67%) и кај припадниците на ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје (55%) кај кои доминантниот број анкетирани, одговориле дека НВО не се доволно вклучени во системот за кризен менаџмент. Овие оценки кореспондираат и во однос на оценките со расположивите ресурси кои им стојат на располагање на невладините организации како основна претпоставка да можат да бидат дел од системот на кризниот менаџмент. Речиси постои консензус помеѓу припадниците на локалната самоуправа дека невладините организации немаат материјално технички ресурси (83%) и речиси половината (48%) од ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје го делат таквото мислење.

**Табела 4**

Граѓани институции организации	Т5 Колку невладини организации се вклучени во системот на кризниот менаџмент во РМ?			Т6 Дали НВО-та поседуваат потребни материјалнотехнички ресурси за да бидат дел од системот за кризен менаџмент?			Вкупно
	Вклучени се	Не се вклучени	Не знае/ одбива да одговори	Поседуваат	Не поседуваат	Не знае/ одбива да одговори	
Црвен Крст на РМ	10 58.8%	6 35.3%	1 5.9%	6 35.3%	6 35.3%	5 29.4%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	23 39.7%	32 55.2%	3 5.2%	19 32.8%	28 48.3%	11 19.0%	58 100.0%
ЦК волонтери	10 41.7%	12 50.0%	2 8.3%	9 37.5%	11 45.8%	4 16.7%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	7 43.8%	7 43.8%	2 12.5%	6 37.5%	5 31.3%	5 31.3%	16 100.0%
Локална самоуправа	4 22.2%	12 66.7%	2 11.1%	1 5.6%	15 83.3%	2 11.1%	18 100.0%
Студенти	46 41.8%	50 45.5%	14 12.7%	35 31.8%	36 32.7%	39 35.5%	110 100.0%
Граѓани	117 45.2%	98 37.8%	44 17.0%	78 30.1%	90 34.7%	91 35.1%	259 100.0%
<b>Вкупно</b>	<b>217 43.2%</b>	<b>217 43.2%</b>	<b>68 13.5%</b>	<b>154 30.7%</b>	<b>191 38.0%</b>	<b>157 31.3%</b>	<b>502 100.0%</b>

Одговорите на прашањето T5 прикажани во табелата се агрегирани. Вклучени се агрегирано (доволно и донекаде се вклучени) не се вклучени агрегирано (малку и воопшто не се вклучени)

За да добиеме појасна слика за овие релации за прашањата со кои се занимаваме како „сидро“ го користиме ефектот на *формираната перцепција* преку искусвена димензија која е значаен и стабилен фактор на коресподентна перцепција во светло на реалноста каква што е. Во таков случај перцепцијата е многу помалку афектирана од субјективни моменти како што е влијанието на позитивниот или негативниот ореол ефект<sup>645</sup> или субјективните скриени тенденции да ја гледаме реалноста таква како што сакаме да ја видиме и да ги игнорираме сите информации кои одат во прилог на формирање конзистентна слика со информациите за предметот на набљудување. Резултатите од истражувањето покажуваат дека анкетираниите кои се вклучени во активностите на кризниот менаџмент во поголем број оцениле дека невладините организации поседуваат (44%), отколку што оцениле дека не поседуваат материјалнотехнички ресурси (32%). Тестирањето на разликата покажува дека е статистички значајна ( $t=2.047$   $df=217$  на ниво на доверба 95%). Анкетираниите кои не учествуваат во активностите на кризниот менаџмент во двојно помал број (23%) одговориле дека НВО поседуваат материјално технички услови во однос на оние кои одговориле дека не поседуваат (50%), разликата е статистички значајна ( $t=4.907$   $df=217$  на ниво на доверба 99%). Оваа анализа покажува дека може да се смета дека кај одреден број учесници во истражувањето заклучувањето оди по логиката НВО немаат доволно ресурси заради што не можат да се вклучат во активностите на кризниот менаџмент. Сигурно во одреден број случаи тоа е точно. Но негативниот *ореол ефект* може да формира претстава која спречува да се увиди дека не вклученоста на невладините организации и во случаи кога материјалните претпоставки не се пречка за нивно вклучување во системот на кризниот менаџмент, се препишува на недостигот на материјални средства. Резултатите од оваа анализа укажуваат на потребата од изградување на прецизни и јасни стандарди за евалуација на состојбите во поставеноста на кризниот менаџмент.

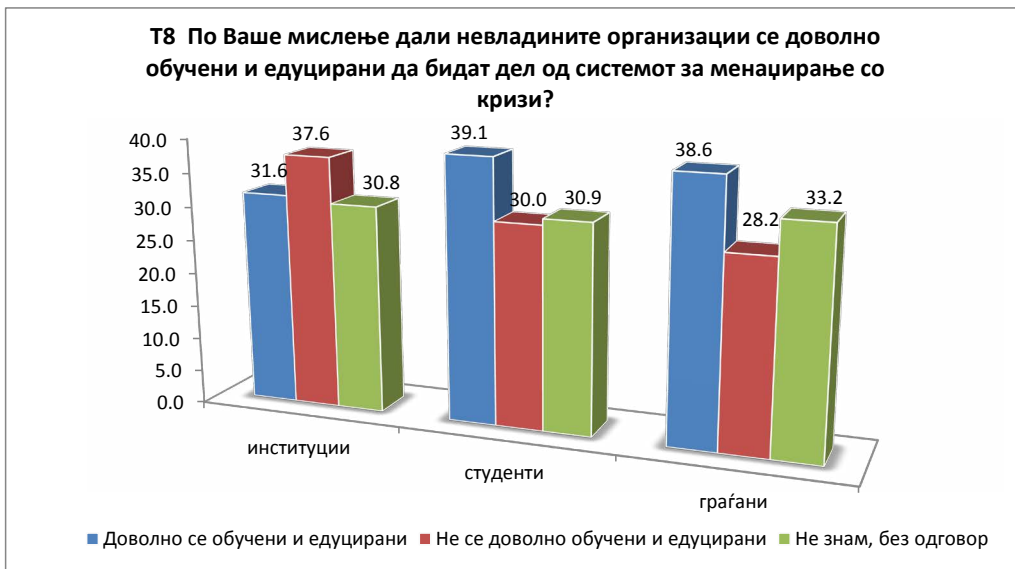
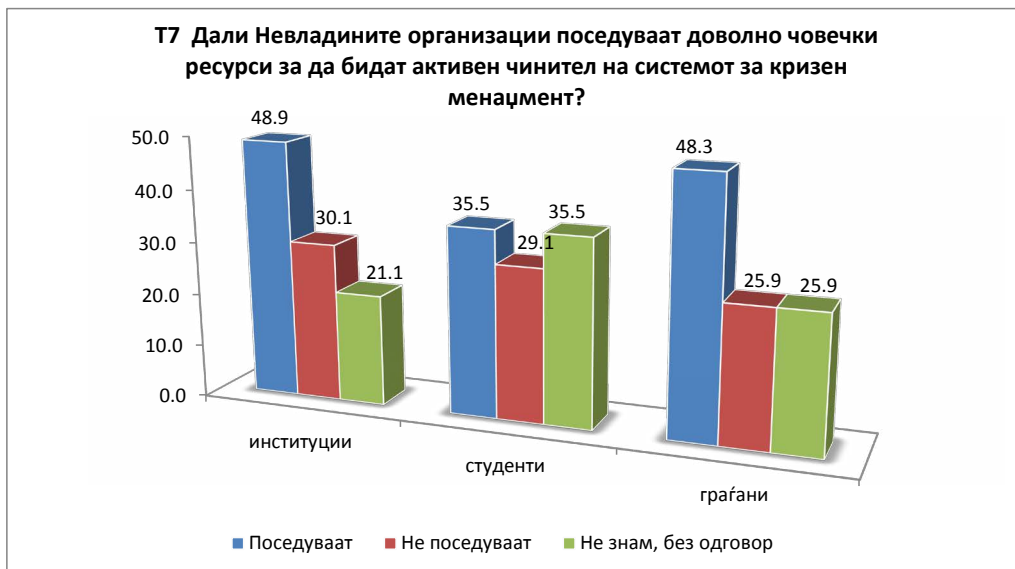
#### 8.4.2 Проценка на човечките ресурси и едукацијата на НВО како услов за нивна вклученост во кризниот менаџмент

Значителен број анкетирани граѓани (48%) слично како и од анкетираниите во организациите и институциите (49%), но значително помалку во споредба со нив (36%) од студентите на прашањето: Дали невладините организации поседуваат доволно човечки ресурси за да бидат дел од системот за кризен менаџмент? Дале потврден одговор. Додека значително помалку анкетирани граѓани (26%), 29% од анкетираниите студенти и 30% анкетирани од организациите и институциите оцениле дека невладините организации не располагаат со доволно човечки ресурси за да бидат дел од системот за

<sup>645</sup> **ореол ефект** е пренесување на општиот впечаток за личноста на нејзините парцијални особини. Ако општиот впечаток е поволен, тогаш најверојатно повеќето црти на личноста истотака повољно ќе бидат оценети и обратно. Непосредно, ореол ефектот, се забележува во школското оценување, кога успешниот ученик, особено од претходните години, добива повисоки оценки отколку вистински што заслужува, или кога неуспешен ученик добива по правило пониски оценки и тогаш кога покажува подобро знаење од успешниот ученик. Слични механизми функционираат во рамки на целокупниот институционализиран систем, како и во меѓучовечките односи. Вкупниот ефект може значително да го попречува општествениот развој (ако се занемарат индивидуалните особини), особено во затворени и идеологизирани општества, со оскудни вистинити информации и наметнати стереотипи).

кризен менаџмент. На прашањето: Дали невладините организации се доволно едуцирани за да бидат дел од системот за кризен менаџмент? Во просек 37% одговориле дека се доволно обучени, а 31% дека не се доволно обучени. Во подеднаков број студентите и граѓаните оцениле дека невладините организации се доволно обучени (39%), а во помал број така оцениле репрезентите на институциите и организациите (32%). Податоците покажуваат дека кај анкетираниите постои тенденција во поголем број да оценуваат дека невладините организации поседуваат човечки ресурси, отколку што оценуваат дека тие се доволно обучени. *Значи како слаба алка во капацитетите на невладините организации за нивното вклучување во кризниот менаџмент, ја идентификуваат недоволната едукација на членовите.*

**Графикон 5**



Диференцираната анализа по целните групи опфатени со анкетата покажува дека опсегот на варијациите во одговорите во однос на располагањето со човечки ресурси на

невладините организации е поголем и се движи од 28% од репрезентите на локалната самоуправа, кои сметаат дека невладините организации располагаат со човечки ресурси до 63% такви одговори на волонтерите на Црвениот Крст. За разлика од тоа варијациите во одговорите во однос на едуцираноста на невладините организации се движат во опсег од 11% кај репрезентите на локалната самоуправа, до 44% кај припадниците на ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија. Овие релации укажуваат на тоа дека сликата за располагање на невладините организации со човечки ресурси е похетерогена во однос на нивната едукација. И на ова ниво на анализа се потврдува сознанието, дека она што има приоритет во градењето на капацитетите на невладините организации за ефикасната вклученост во кризниот менаџмент е прашањето на едукацијата во невладиниот сектор.

Табела 5

Граѓани институции организации	Т7 Дали НВОта поседуваат доволно човечки ресурси за да би дат активен чинител на системот за кризен менаџмент?			Т8 Ваше мислење дали НВОта се доволно обучени и едуцирани да бидат дел од системот за менаџирање со кризи?			Вкупно
	Поседуваат	Не поседуваат	Не знае/ одбива да одговори	Обучени се	Не се обучени	Не знае/ одбива да одговори	
Црвен Крст на РМ	7 41.2%	5 29.4%	5 29.4%	5 29.4%	8 47.1%	4 23.5%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	30 51.7%	18 31.0%	10 17.2%	20 34.5%	23 39.7%	15 25.9%	58 100.0%
ЦК волонтери	15 62.5%	4 16.7%	5 20.8%	8 33.3%	8 33.3%	8 33.3%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Военa академија	8 50.0%	6 37.5%	2 12.5%	7 43.8%	4 25.0%	5 31.3%	16 100.0%
Локална самоуправа	5 27.8%	7 38.9%	6 33.3%	2 11.1%	7 38.9%	9 50.0%	18 100.0%
Студенти	39 35.5%	32 29.1%	39 35.5%	43 39.1%	33 30.0%	34 30.9%	110 100.0%
Граѓани	125 48.3%	67 25.9%	67 25.9%	100 38.6%	73 28.2%	86 33.2%	259 100.0%
Вкупно	229 45.6%	139 27.7%	134 26.7%	185 36.9%	156 31.1%	161 32.1%	502 100.0%

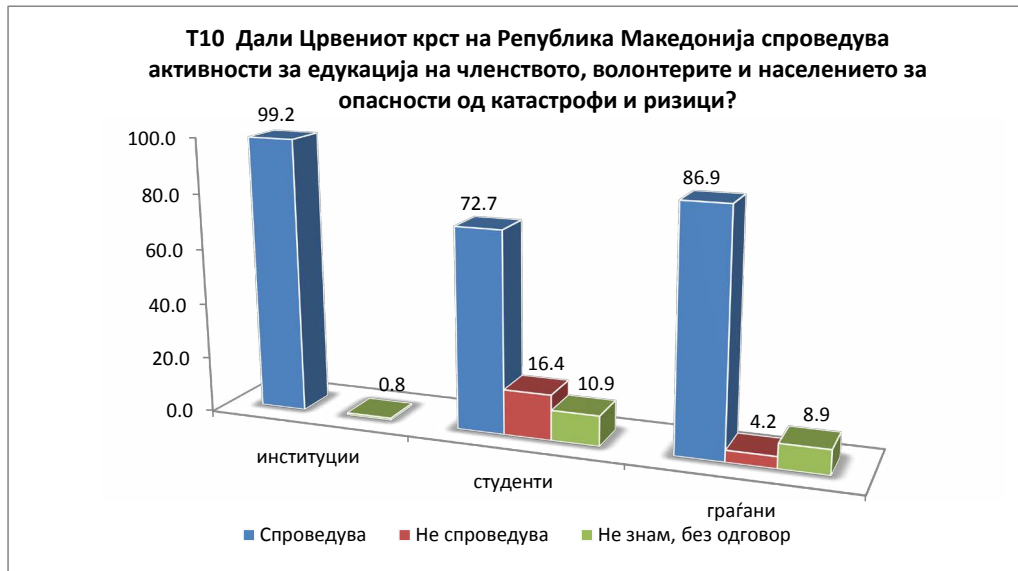
## 8.5 Евалуација на можностите и вклученоста на НВО во кризниот менаџмент

### 8.5.1 Евалуација на активностите на Црвениот Крст за справување со катастрофи и едукацијата за опасности од катастрофи и ризици

Анализата на добиените податоци покажува дека големо мнозинство од учесниците во истражувањето (70% студентите, 87% граѓаните и 99% од анкетираниите во организациите и институциите), сметаат дека Црвениот крст на Република Македонија реализира активности за справување со природни катастрофи и катастрофи предизвикани од човекот. Резултатите се потполно конзистентни и во однос на едукацијата на членството, волонтерите и населението за опасности од катастрофи и ризици. И во однос на ова прашање најголемиот дел од анкетираниите оцениле дека

Црвениот Крст спроведува активности за едукација (73% студенти, 87% граѓани 99% од анкетираните во организациите и институциите). Ова високо совпаѓање на одговорите на овие две прашања креира широко распространет позитивен имиџ за Црвениот Крст како организација која располага со капацитети за справување со катастрофи и ризици.

**Графикон 6**



И на ниво на поединечна анализа резултатите од истражувањето покажуваат дека постои конзистентност во позитивниот став како за тоа дека Црвениот Крст на Р.М. реализира активности за справување со катастрофи, така и за спроведување на едукација на членството, волонтерите и населението, за опасности од катастрофи и ризици.

Табела 6

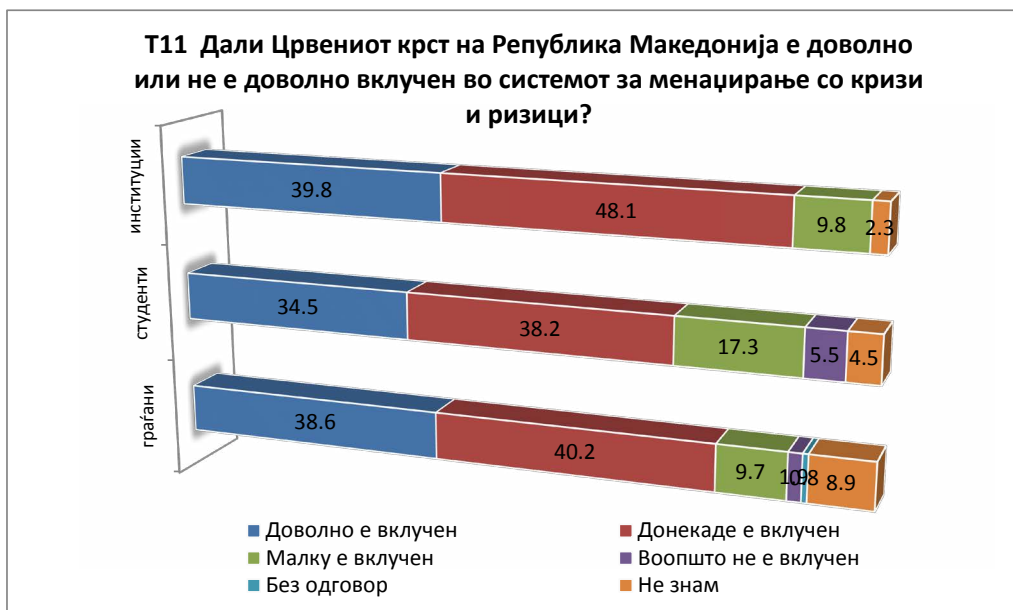
Граѓани институции организации	Т9 и ЦК на РМ реализира активности за справување со природни катастрофи и катастрофи предизвикани од човекот?			Т10 ЦК на РМ спроведува активности за едукација на членството, волонтерите и населението за опасности од катастрофи и ризици?			Вкупно
	Реализира	Не реализира	Не знае/ одбива да одговори	Спроведува	Не спроведува	Не знае/ одбива да одговори	
Црвен Крст на РМ	17 100.0%			17 100.0%			17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	58 100.0%			57 98.3%		1 1.7%	58 100.0%
ЦК волонтери	24 100.0%			24 100.0%			24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	15 93.8%		1 6.3%	16 100.0%			16 100.0%
Локална самоуправа	17 94.4%	1 5.6%		18 100.0%			18 100.0%
Студенти	77 70.0%	19 17.3%	14 12.7%	80 72.7%	18 16.4%	12 10.9%	110 100.0%
Граѓани	225 86.9%	17 6.6%	17 6.6%	225 86.9%	11 4.2%	23 8.9%	259 100.0%
Вкупно	433 86.3%	37 7.4%	32 6.4%	437 87.1%	29 5.8%	36 7.2%	502 100.0%

Во оној мал сегмент на анкетираниите кои негативно ги евалуираат активностите на Црвениот Крст видливо е тоа што 16% од студентите во однос на едукацијата и блиску 17% за реализација на активности за справување со катастрофи, оцениле дека Црвениот Крст не превзема такви активности. Во уште помал број граѓаните (6%) и еден од репрезентите на локалната самоуправа оцениле дека Црвениот Крст не превзема такви активности. Блиску на оваа дистрибуција се и податоците кои индицираат за незавземање став по овие прашања. *Локацијата на малку распространетиот негативен имиџ помеѓу студентите, упатува дека посебен таргет во промоцијата на активностите на Црвениот Крст треба да биде насочена кон одредени сегменти на студенската популација кои треба да се проучуваат и испитуваат со дополнителни истражувања.*

### 8.5.2 Црвениот Крст на РМ во системот на менаџирање со кризи

На првото ниво на анализа податоците покажуваат дека помеѓу анкетираниите во организациите и институциите постои согласност на ниво на консензус (88%) дека Црвениот Крст е вклучен во системот на менаџирање со кризи и ризици. Но и кај останатите категории анкетирани иако е помалку распространето таквото мислење сепак опфаќа големо мнозинство од нив. Такво мислење споделуваат 79% од анкетираниите граѓани и 73% од студентите.

Графикон 7



Второто продлабочено ниво на анализата на податоците покажува извесни разлики во ставот на ова прашање кај анкетираниите во Црвениот крст

Табела 7

Граѓани институции организации	T11 Дали ЦК на РМ е доволно или не е доволно вклучен во системот за менаџирање со кризи и ризици?			Вкупно
	Вклучен е	Не е вклучен	Не знам/ одбива	
Црвен Крст на РМ	16 94.1%	1 5.9%		17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	52 89.7%	6 10.3%		58 100.0%
ЦК волонтери	19 79.2%	3 12.5%	2 8.3%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	14 87.5%	2 12.5%		16 100.0%
Локална самоуправа	16 88.9%	1 5.6%	1 5.6%	18 100.0%
Студенти	80 72.7%	25 22.7%	5 4.5%	110 100.0%
Граѓани	204 78.8%	30 11.6%	25 9.7%	259 100.0%
Вкупно	204 78.8%	68 13.5%	33 6.6%	502 100.0%

Прикажаните податоци во табелата се агрегирани: вклучен (доволно и донекаде) не е вклучен агрегирано (донекаде и воопшто)

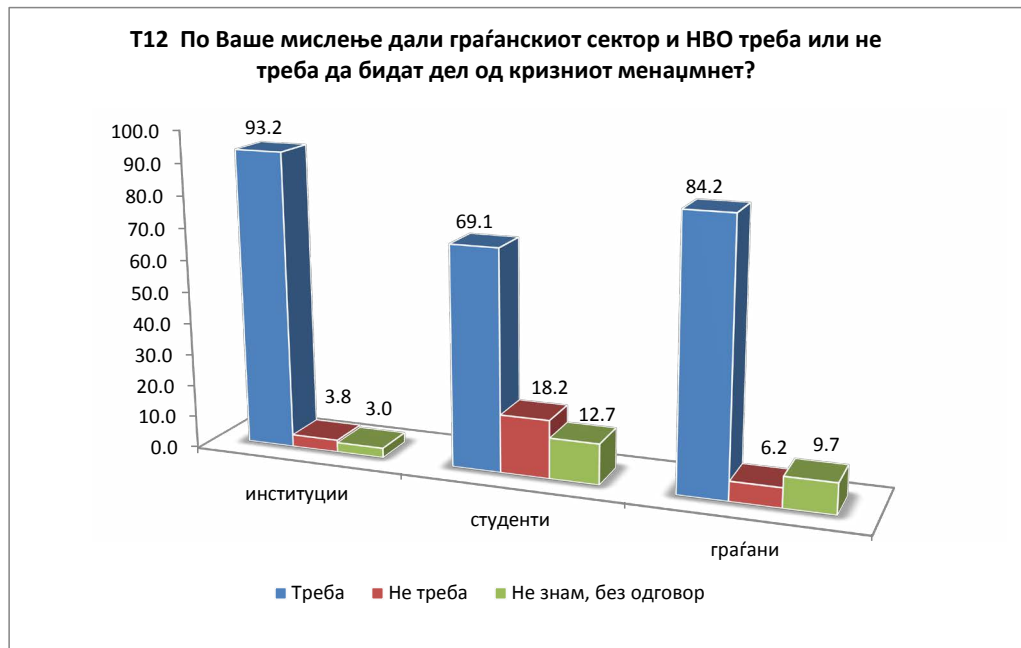
Додека во позитивниот став кон ова прашање на централно ниво и општинско ниво практично нема разлики, кај волонтерите на Црвениот Крст се забележуваат нијанси на помалку присутен позитивен став. Така повеќето од вработените на централно ниво



(16 од вкупно 17 или 94%) и блиску на тоа 90% кај анкетираниите на локално ниво, сметаат дека Црвениот крст е интегрален дел на системот за менаџирање со кризи и ризици. За разлика од нив волонтерите иако во голем број изразиле позитивен став, сепак тој е за неколку нијанси помал од претходните (од вкупно 24 анкетирани 19 или 79% а 5 од нив сметаат дека не е вклучен, или не знаат што во проценти изнесува 21%). *Важно е да се истакне дека анализата на варијациите на одговорите на сите категории анкетирани е со изразита тенденција Црвениот Крст да се перецепира како интегрален дел на системот за менаџирање со кризи и ризици.*

### 8.5.3 Потребата за вклученост на граѓанскиот сектор и НВО во системот на кризен менаџмент

Графикон 8



Потребата за вклучување на НВО во системот на кризен менаџмент е широко распространета свест помеѓу анкетираниите во сите категории. Најшироко е распространета кај анкетираниите во организациите и институциите (93%), потоа помеѓу граѓаните (84%) а најмалку помеѓу студентите (69%) помеѓу кои и најмногу во однос на другите категории е изразено мислењето дека не треба (18%) .

Табела 8

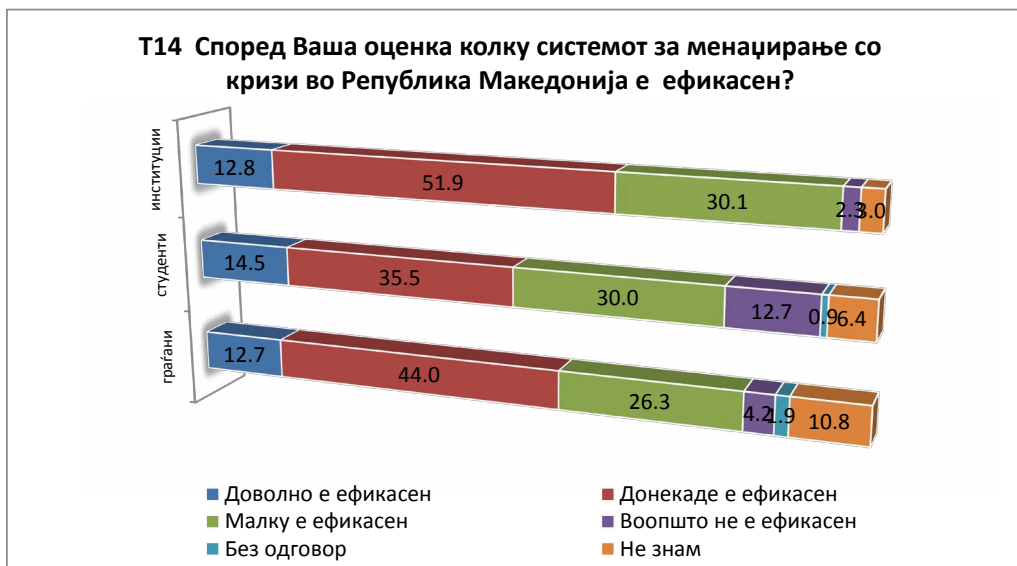
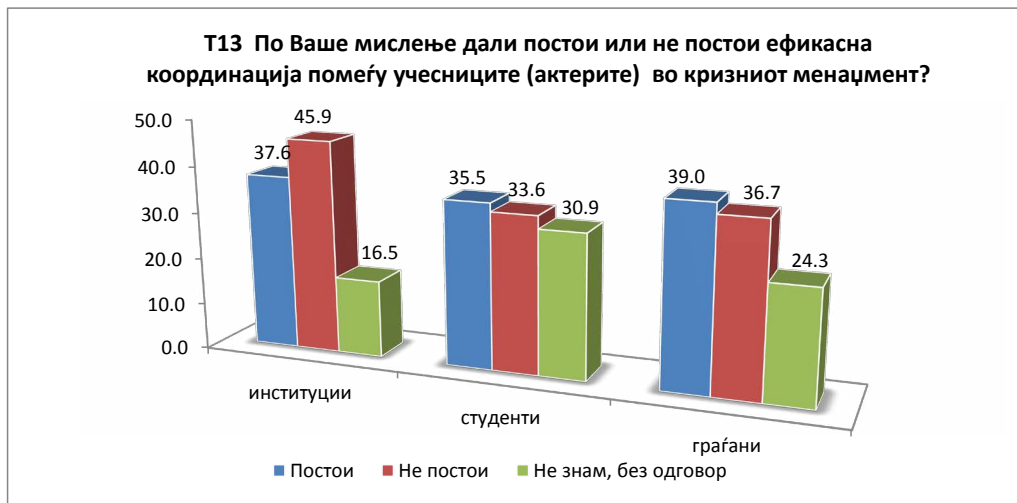
Граѓани институции организации	T12 По Ваше мислење дали граѓанскиот сектор и НВО треба или не треба да бидат дел од кризниот менаџмент? прашање			Вкупно
	Треба	Не треба	Не знам/ одбива	
Црвен Крст на РМ	16 94.1%		1 5.9%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	53 91.4%	3 5.2%	2 3.4%	58 100.0%
ЦК волонтери	22 91.7%	1 4.2%	1 4.2%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	15 93.8%	1 6.3%		16 100.0%
Локална самоуправа	18 100.0%			18 100.0%
Студенти	76 69.1%	20 18.2%	14 12.7%	110 100.0%
Граѓани	218 84.2%	16 6.2%	25 9.7%	259 100.0%
Вкупно	418 83.3%	41 8.2%	43 8.6%	502 100.0%

Продлабочената анализа на второто ниво покажува дека постои консензус во однос на мислењето дека невладините организации треба да бидат дел од системот на кризен менаџмент. Такво мислење споделуваат сите 18 анкетирани во локалната самоуправа (100%), 16 од 17 анкетирани на национално ниво на Црвениот Крст (94%), 15 од 16 анкетирани во ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија (94%), 22 од 24 анкетирани волонтери во Црвениот Крст (92%) и 91% од анкетираниите на локално општинско ниво и Црвениот Крст на град Скопје. Овие податоци покажуваат дека низ медиумот на искуствата стекнати во рамки на работата во областа на кризниот менаџмент формираат хомоген конзистентен став за потребата од вклучување на невладините организации во кризниот менаџмент. На ваквиот став влијание имаат и мотивите, информираноста и сознанијата за функционирањето на кризниот менаџмент. Бидејќи овие компоненти во свеста се помалку развиени и присутни кај граѓаните и студентите како краен резултат, кај одреден дел од нив се формира почесто перцептивен склоп со негативен предзнак. Афирмацијата низ промоцијата на местото, улогата и потребата за вклучување треба да биде насочено на прво место кон студентите. Овие податоци исфрлаат на површина еден позитивен стереотип кој формира антиципација дека за студентите по дифолт се очекува да бидат добро информирани за важни прашања од општествениот живот. Податоците во добар број случаи го демантираат ваквото очекување и само по себе отвара низа на прашања и провоцира потреба за подетално истражување на ставовите на студентите за низа аспекти поврзани со кризниот менаџмент. Дополнителната детална анализа на анкетираниите студенти покажува дека 20% од нив партиципираат во кризниот менаџмент. Од студентите кои партиципираат 90% сметаат дека невладините организации треба да се составен дел на кризниот менаџмент додека 10 % сметаат дека не треба. Од друга страна од оние 78% студенти кои не се партиципиенти во кризниот менаџмент 60% сметаат дека невладините организации треба да биде составен дел на кризниот менаџмент, а 22% дека не треба.

Во 18% случаи не знаат дали треба или не треба. Практично речиси секој втор студент кој нема конкретни знаења информации и искуства изразува незаинтересираност или има негативен став кон прашањето за местото и улогата на невладините организации во кризниот менаџмент.

## 8.6 Влијанието на ефикасноста во координацијата помеѓу учесниците во кризниот менаџмент

Графикон 9



Компаративната анализа на податоците за перцепцијата на ефикасната координација помеѓу учесниците во кризниот менаџмент и ефикасноста на кризниот менаџмент покажува дека постои тенденција анкетираниите пофреквентно да одговараат дека системот за кризен менаџмент е ефикасен во однос на перцепцијата

на ефикасноста во координацијата помеѓу учесниците во кризниот менаџмент. Оваа тенденција најизрзена е кај анкетираниите од институциите и организациите 65% од нив одговориле дека системот за кризен менаџмент е ефикасен а двојно помаку односно 32% дека е ефикасна координацијата помеѓу учесниците во кризниот менаџмент. Кај анкетираниите граѓани тој однос е 57% на спрема 32%, кај студентите 50% на спрема 43%. Ваквите релации пред се се детерминирани од значително поголемиот број анкетирани кои одговориле дека не знаат колку е ефикасна координацијата помеѓу учесниците во кризниот менаџмент. Податоците покажуваат дека не го знаат одговорот на ова прашање 17% кај анкетираниите од институциите, 24% кај анкетираниите граѓани до 31% кај анкетираниите студенти. Наспроти тоа, непознавањето на ефикасноста на системот на кризен менаџмент, изразито помалку се среќава како на пример 3% кај институциите, 7% студентите до 13% кај граѓаните.

**Табела 9**

По Ваше мислење дали постои или не постои ефикас на координација по меѓу учесниците во кризниот менаџмент?	Според Ваша оценка колку системот за менаџирање со кризи во РМ е ефикасен?			Вкупно
	Ефикасен е	Не е ефикасен	Не знам/ одбива	
Постои ефикасна координација	81 %	13%	6%	100%
Не постои ефикасна координација	44%	53%	3%	100%
Не знае, одбива да одговори	42%	34%	24%	100%
Вкупно	42%	34%	24%	100%

За да се согледа поврзаноста на перцепцијата помеѓу нивото на координираност на кризниот менаџмент и степенот на неговата ефикасност направена е кростабулација на одговорите на овие две прашањата. Од добиените податоци се гледа дека кај анкетирани кои сметаат дека постои координација помеѓу учесниците во кризниот менаџмент за 6 пати поголем е бројот на оние кои проценуваат дека кризниот менаџмент е ефикасен односно 81% во однос на оние кои оцениле дека не е ефикасен односно 13%. Кај оние кои смета дека не постои ефикасна координација се забележува спротивна тенденција, кај нив за 1,3 пати е поголем бројот на оние кои сметаат дека системот на кризен менаџмент не е ефикасен (53%) додека 43% од нив сметаат дека системот е ефикасен. Овие релации покажуваат дека преземањето мерки за подобрување на системот за координација помеѓу учесниците и нивната афирмација во јавноста, ќе доведат до значајни ефекти во подобрувањето на вкупните перформанси на системот на кризен менаџмент, под влијание на афирмативните информации кои ќе резултираат со промена на перцепцијата во позитивна насока .

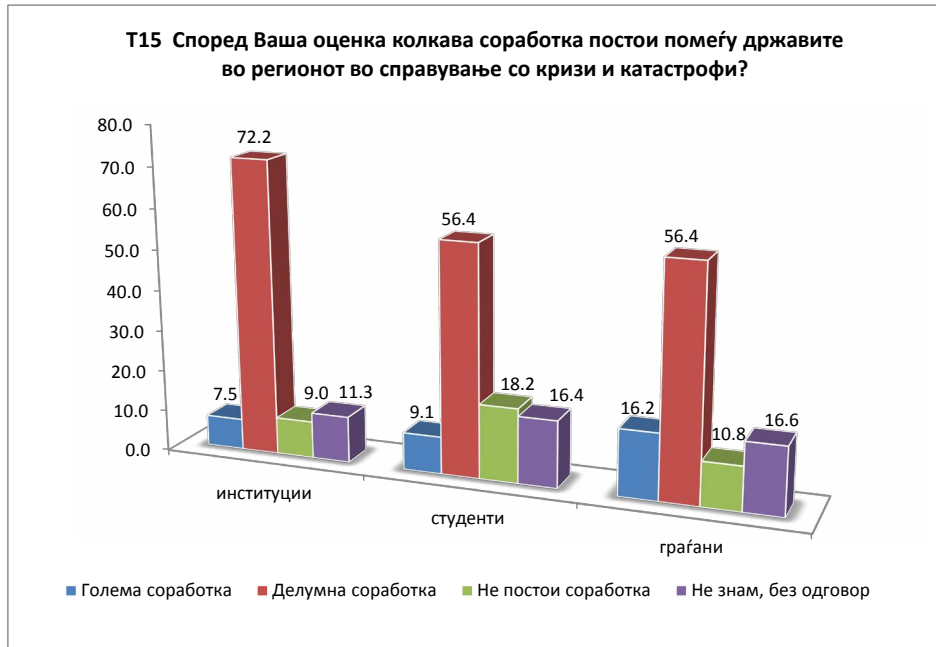
Табела 10

Граѓани институции организации	T13 По Ваше мислење дали постои или не постои ефикасна координација помеѓу учесниците во кризниот менаџмент?			T14 Според Ваша оценка колку системот за менаџирање со кризи во РМ е ефикасен?			Вкупно
	Е ф и к а с н а координација	Неефикасна координација	Не знае/ одбива да одговори	Системот е ефикасен	Системот не е ефикасен	Не знае/ одбива да одговори	
Црвен Крст на РМ	9 52.9%	5 29.4%	3 17.6%	12 70.6%	5 29.4%		17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	21 36.2%	28 48.3%	9 15.5%	39 67.2%	15 25.9%	4 6.9%	58 100.0%
ЦК волонтери	9 37.5%	10 41.7%	5 20.8%	13 54.2%	11 45.8%		24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	7 43.8%	8 50.0%	1 6.3%	12 75.0%	4 25.0%		16 100.0%
Локална самоуправа	4 22.2%	10 55.6%	4 22.2%	10 55.6%	8 44.4%		18 100.0%
Студенти	39 35.5%	37 33.6%	34 30.9%	55 50.0%	47 42.7%	8 7.3%	110 100.0%
Граѓани	101 39.0%	95 36.7%	63 24.3%	147 56.8%	79 30.5%	33 12.7%	259 100.0%
Вкупно	190 37.8%	193 38.4%	119 23.7%	288 57.4%	169 33.7%	45 9.0%	502 100.0%

И на второто ниво на анализа оваа тенденција во основа се пресликува на ниво на поедини категории на анкетирани лица. Но анализата на податоците покажува дека оваа тенденција е детерминирана и од односот на оценките за ефикасната координација помеѓу анкетираниите членови на системот за кризен менаџмент и бројот на оние кои не можат да оценат колку е ефикасна координацијата, За секоја поединечна категорија анкетирани, генерално важи релацијата; *колку е поголем бројот на оние кои оцениле дека постои ефикасна координација, истовремено е следен со помал број неопределени одговори. Проценката на ефикасноста е со тенденција анкетираниите во поголем број да проценуваат дека системот на кризен менаџмент е ефикасен (прв модел за детерминација).* Во случаите кога е помал бројот на оние кои оценуваат дека координацијата е ефикасна, а бројот на неопределени е поголем, оценката за добри перформанси на системот на кризен менаџмент е помалку фреквентна (*втор модел за детерминација*). Ке издвоиме два типични примери за илустрација. Првиот модел на детерминација: кај анкетираниите граѓани 39%, оцениле дека координацијата е ефикасна а 24% не знаат. За добрите перформанси на системот на кризен менаџмент се изјасниле 57% од нив. Вториот модел на детерминација е кај студентите каде што за 36% е добра координацијата, 31% не знаат, а оценки за добри перформанси на системот на кризен менаџмент дале 50%.

## 8.7 Сорботка помеѓу државите во регионот во справување со кризи и катастрофи

Графикон 10



Резултатите од истражувањето покажуваат дека кај значителен дел од анкетираниите студенти (65% - агрегирано добра и делумна сорботка), постои свесност во однос на постоење на сорботка помеѓу државите во регионот при справување со кризи. Оваа свесност е уште пораспространета помеѓу анкетираниите граѓани (72%), а најраспространета позитивна свесност е присутна помеѓу репрезентите од организациите и институциите (80%). Но, сепак треба да се апострофира дека, најголем дел од позитивните оценки е концентриран во категоријата делумна сорботка, а многу помалку фреквентен е одговорот голема сорботка.

Табела 11

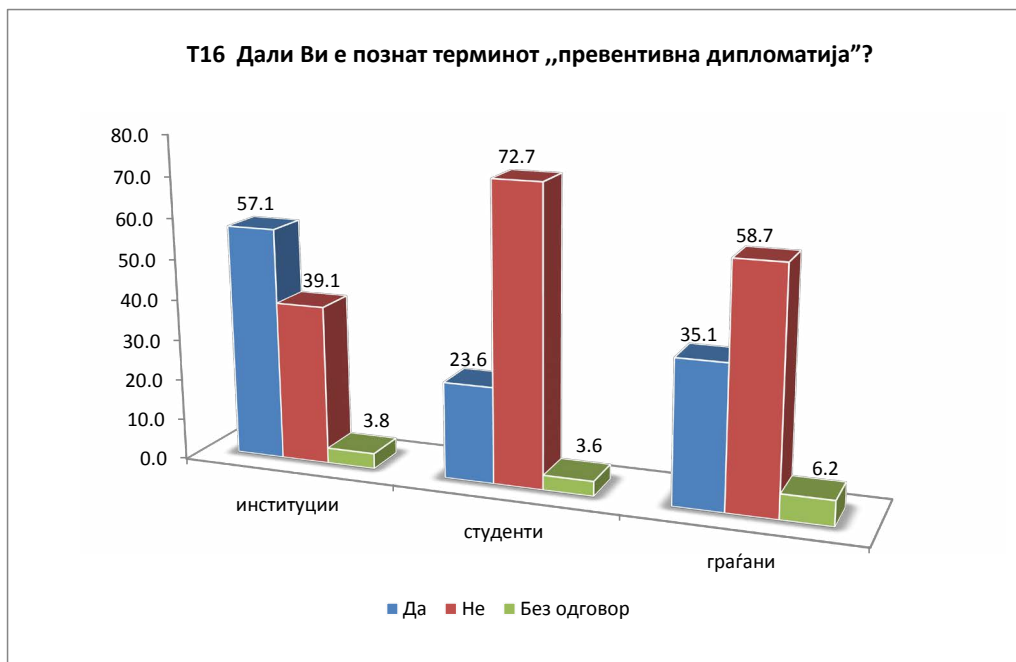
Граѓани институции организации	T15. Според Ваша оценка колкава сорботка постои помеѓу државите во регионот во справување со кризи и катастрофи?				Вкупно
	Голема сорботка	Делумна сорботка	Не постои сорботка	Не знам/ одбива	
Црвен Крст на РМ		14 82.4%		3 17.6%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	3 5.2%	41 70.7%	7 12.1%	7 12.1%	58 100.0%
ЦК волонтери	2 8.3%	15 62.5%	5 20.8%	2 8.3%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	4 25.0%	10 62.5%		2 12.5%	16 100.0%
Локална самоуправа	1 5.6%	16 88.9%		1 5.6%	18 100.0%
Студенти	10 9.1%	62 56.4%	20 18.2%	18 16.4%	110 100.0%
Граѓани	42 16.2%	146 56.4%	28 10.8%	43 16.6%	259 100.0%
<b>Вкупно</b>	<b>62 12.4%</b>	<b>304 60.6%</b>	<b>60 12.0%</b>	<b>76 15.1%</b>	<b>502 100.0%</b>

При анализа на посебните сегменти на испитаници на второто ниво на анализа, одговорите на испитаниците речиси во сите сегменти се движат во насока на позитивно мислење во однос на соработка на државите во регионот кога станува збор за справување со кризи и катастрофи, со тоа што треба да се истакне високиот процент на свесност во позитивна насока кај испитаниците од локална самоуправа (94% агрегирано добра 6% и 89% делумна соработка). Индикативни се резултатите кај студентите и волонтерите во Црвениот Крст каде што може да се забележи одредена доза на скептицизам во однос на соработка помеѓу државите во кризни моменти, изразен преку негативното мислење на околу една петина од интервјуираните во овие категории испитаници.

## 8.8 Познавање на превентивната дипломатија

### 8.8.1 Дали ви е познат терминот превентивна дипломатија

Графикон 11



Резултатите од истражувањето покажуваат дека нешто повеќе од една третина (38%) од сите анкетирани изјавиле дека им е познат поимот превентивна дипломатија, а за мнозинството од нив (57%) не е познат, додека 5% одговориле дека не знаат (види прилог II). Мнозинството репрезенти на институциите изјавуваат дека им е познат терминот превентивна дипломатија (57%), а 39% од нив изјавиле дека не го познаваат. Секој трет од анкетираните граѓани потврдно одговорил на ова прашање (35%) а за мнозинството од нив овој термин е непознат (59%). Најмалку познат, терминот превентивна дипломатија е кај анкетираните студенти (24%), а за голем дел од нив овој термин е непознат (74%). Сосема мал број анкетирани од 4% до 6% не одговориле на ова прашање.

Табела 12

Граѓани институции организации	Т16 Дали ви е познат поимот превентивна дипломатија			Вкупно
	Да	Не	Не знам/ одбива	
Црвен Крст на РМ	14 82.4%	3 17.6%		17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	30 51.7%	25 43.1%	3 5.2%	58 100.0%
ЦК волонтери	11 45.8%	12 50.0%	1 4.2%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	12 75.0%	3 18.8%	1 6.3%	16 100.0%
Локална самоуправа	9 50.0%	9 50.0%		18 100.0%
Студенти	26 23.6%	80 72.7%	4 3.6%	110 100.0%
Граѓани	91 35.1%	152 58.7%	16 6.2%	259 100.0%
Вкупно	193 38.4%	284 56.6%	25 5.0%	502 100.0%

Анализата на второто ниво покажува дека за големото мнозинство од анкетираниите во Црвениот Крст на национално ниво терминот превентивна дипломатија е познат. Од вкупно 17 анкетирани 14 (82%) изјавиле дека знаат, а само на тројца (18%) не им е познат терминот превентивна дипломатија. Слична е свесноста и кај репрезентите од ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија каде од вкупно 16 анкетирани 12 (75%) изјавиле дека им е познат терминот, а 3 (19%) изјавиле дека не им е познат. Кај другите категории репрезенти од институциите познавањето во однос на непознавањето на терминот е изедначено. *Структурата на податоците покажува дека повисоките нивоа на учество во системот на кризен менаџмент придонесува и за подобро познавање на терминот превентивна дипломатија, и веројатно е резултат на поширокиот делокруг на ангажмани, но и барањата на нивните позиции за подобра едукација, мотивираност и комуникации во однос на пониските нивоа на вклученост во системот за кризен менаџмент.*

### 8.8.2 Практично познавање на превентивната дипломатија

Од анкетираниите е побарано да наведат пример за успешна и пример за неуспешна превентивна дипломатија. Резултатите од истражувањето покажуваат дека 17% од анкетираниите навеле пример за успешна превентивна дипломатија а 14% навеле пример за неуспешна дипломатија. Од сите анкетирани 10% навеле примери и за успешна и за неуспешна превентивна дипломатија. Останатите 80% не наведуваат никаков пример за превентивна дипломатија. За да се добие информација колку практично, на конкретни примери, ја познаваат превентивната дипломатија направивме кростабулација со прашањето дали го познаваат поимот на превентивна дипломатија.

Резултатите покажуваат дека 38% од сите анкетирани кои изјавиле дека им е познат поимот на превентивната дипломатија, 53% од нив наведуваат пример (ако овие 53% се пресметаат на вкупната база тоа изнесува 20%), додека 47% не наведуваат пример



за превентивна дипломатија. Тоа значи дека практичното познавање на превентивната дипломатија опфаќа 20% од сите анкетирани. Понатамошната анализа покажува дека во оние 80% за кои резултатите од истражувањето практично покажале дека не ја познаваат превентивната дипломатија, со 19% учествуваат оние кои сметаат дека ја познаваат превентивната дипломатија.

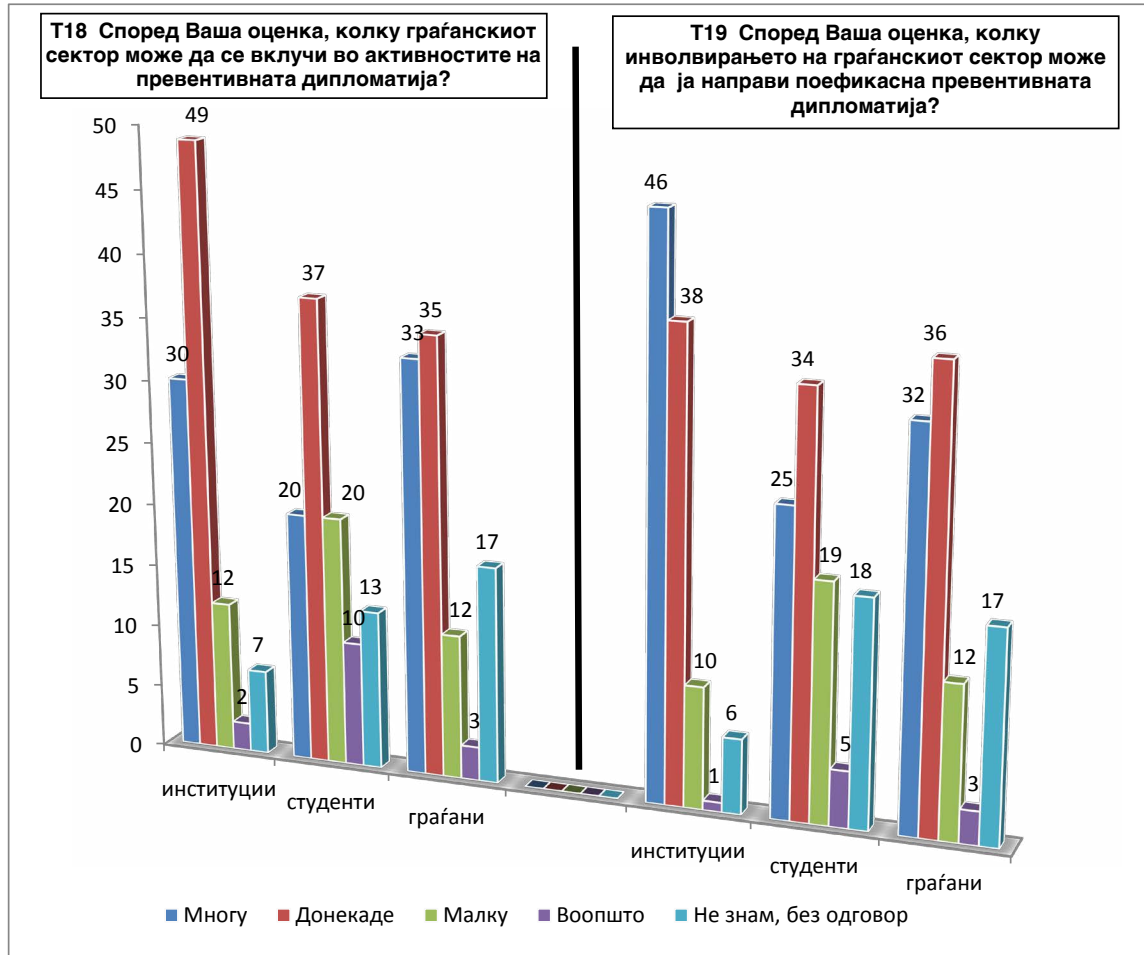
Табела 13

Т17а,б Дали може да наведете пример на превентивна дипломатија? ( успешен /неуспешен)			
Позитивни примери		Негативни примери	
Охридски рамковен договор, конфликт 2001	19 3,8%	Спорот за решавање на името со Грција Безбедносна криза во РМ 2001	7 1,4%
УНПРЕДЕП во РМ	14 2,8%	Безбедносна криза во РМ 2001	5 1%
Дијалог за името, мирно излегување на РМ од Југосл.	10 2%	Решавање на кризата во поранешна Југославија(БиХ,Косово)	35 7%
Мисии на ОБСЕ	3 0,6%	Арапска пролет(Египет,Либија Сирија)	11 2,2%
Мировни Мисии поврзано со криза во СФРЈ	23 4,6%	Конфликтот помеѓу Палестина и Израел	2 0,4%
Мисии во светот(Рус Јап за остр. Сев и Јуж Кореа, Сомал итн)	15 3%	Решавање на кризни ситуации во светот (Руанда, Сомалија)	8 1,6%
		Решавање на светска економска криза	2 0,4%
Без одговор	413 82,3%	Без одговор	43,1 85,9%
Не знам	5 1%	Не знам	1 0,2%
Вкупно	502 100%	Вкупно	502 100%

Резултатите од истражувањето покажуваат дека мировните мисии за решавање на кризата во некогашна СФРЈ, најчесто се поврзуваат со позитивни примери на успешна превентивна дипломатија (4.6%), на второ место се наоѓа Охридскиот рамковен договор (3.8%) и на трето место е мисијата на УНПРЕДЕП во Македонија (2.8%). Најмногу поврзаност со неуспешните мисии на превентивната дипломатија е решавањето на криза во некогашна СФРЈ пред се во БиХ и Косово (7%), на второ место на листата на неуспешна превентивна дипломатија се наоѓаат проблемите поврзани со т.н. Арапска пролет (2.2%) и на трето место се наоѓаат кризите во светот како Руанда и Сомалија (1.6%). *Интересно е да се подвлече дека најмногу примери како за успешна така и за неуспешна превентивна дипломатија се поврзани со конфликтите на просторот на поранешна СФРЈ.*

## 8.9 Можноста на граѓанскиот сектор во превентивната дипломатија

Графикон 12



Мнозинството од анкетираниите со оптимизам гледа на можностите граѓанскиот сектор да се вклучи во превентивната дипломатија и со можностите да придонесе за поефикасна превентивна дипломатија. Повеќе од 2/3 од анкетираниите сметаат дека граѓанскиот сектор може да се вклучи во превентивната дипломатија (69% агрегирано многу и донекаде) и да придонесе за нејзината ефикасност (70% агрегирано многу и донекаде) види прилог II. Оценката за можностите за вклучување на граѓанскиот сектор е најраспространета кај репрезентите од институциите (79%) како и придонесот за подобра ефикасност (83%). Кај останатите категории анкетирани ваквите оценки во просек се помали за 10% помеѓу анкетираниите граѓани до 20% кај студентите.

Табела 14

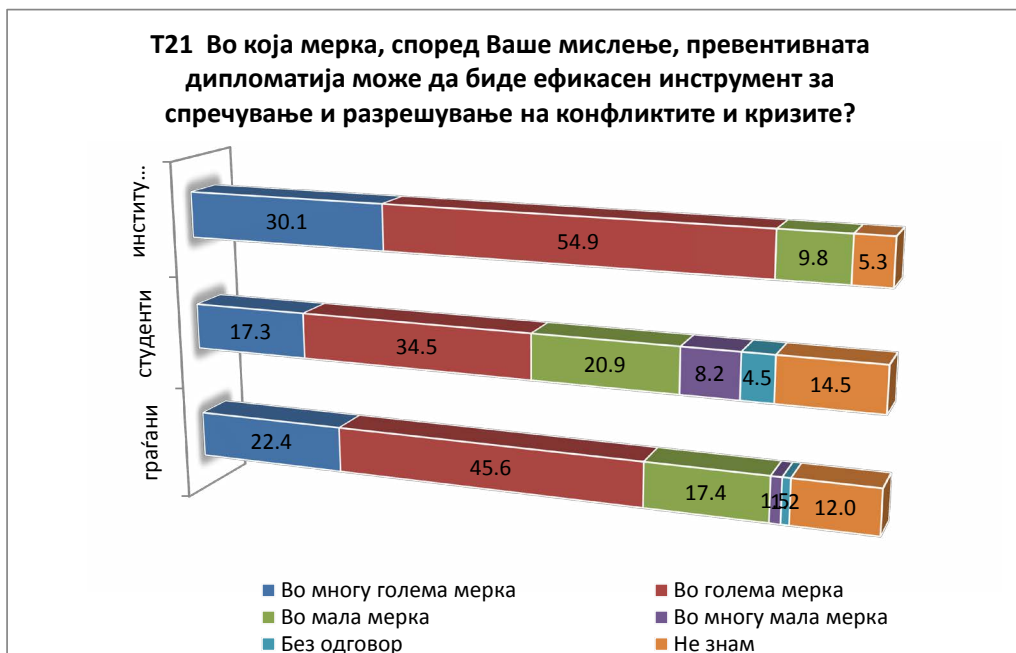
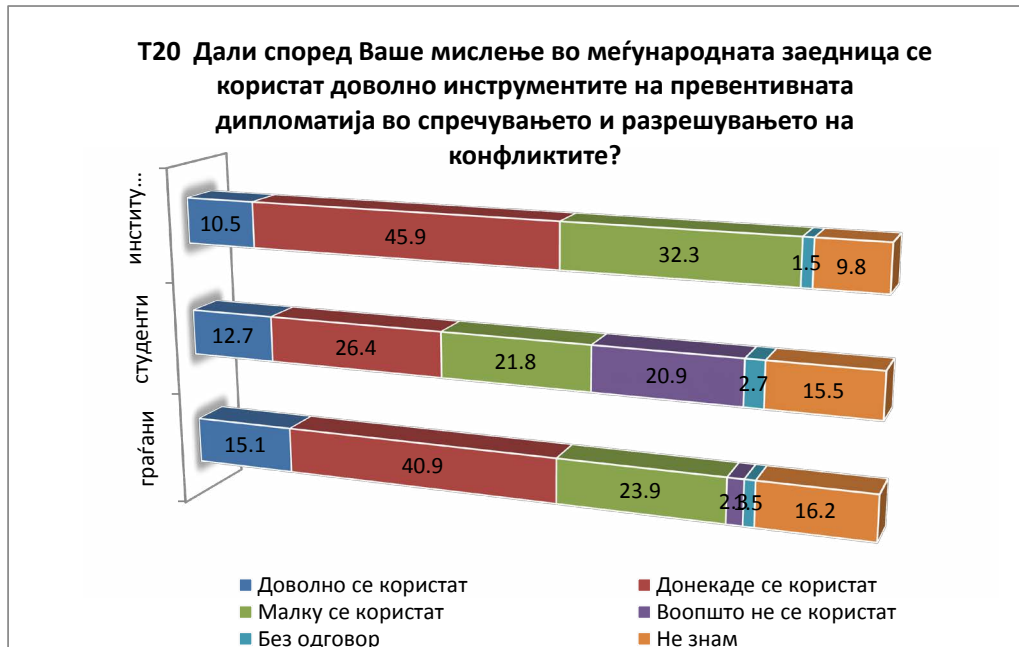
Граѓани институции организации	T18. Според Ваша оценка колку граѓанскиот сектор може да се вклучи во активностите на превентивната дипломатија ?			T19 Според Ваша оценка колку инволвирањето на граѓанскиот сектор може да ја поуспеши (да ја направи поефикасна) превентивната дипломатија?			Вкупно
	Може да се вклучи	Не може да се вклучи	Не знае/ одбива да одговори	Да допринесе за поголема ефикасност	Не може да допринесе за поголема ефикасност	Не знае/ одбива да одговори	
Црвен Крст на РМ	15 88.2%	2 11.8%		14 82.4%	2 11.8%	1 5.9%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	46 79.3%	7 12.1%	5 8.6%	49 84.5%	5 8.6%	4 6.9%	58 100.0%
ЦК волонтери	21 87.5%	2 8.3%	1 4.2%	22 91.7%	2 8.3%		24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	9 56.3%	6 37.5%	1 6.3%	11 68.8%	3 18.8%	2 12.5%	16 100.0%
Локална самоуправа	14 77.8%	2 11.1%	2 11.1%	15 83.3%	2 11.1%	1 5.6%	18 100.0%
Студенти	63 57.3%	33 30.0%	14 12.7%	64 58.2%	26 23.6%	20 18.2%	110 100.0%
Граѓани	177 68.3%	37 14.3%	45 17.4%	176 68.0%	39 15.1%	44 17.0%	259 100.0%
Вкупно	345 68.7%	89 17.7%	68 13.5%	351 69.9%	79 15.7%	72 14.3%	502 100.0%

Прикажаните податоци во табелата се агрегирани: Може да се вклучи (многу и донекаде) Не може да се вклучи (малку и воопшто) Може да допринесе за поголема ефикасност (многу и донекаде) Не може да допринесе за поголема ефикасност (малку и воопшто)

Анализата на второто ниво покажува дека репрезентите на ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија во значително помал дел сметаат дека граѓанскиот сектор може да се вклучи во превентивната дипломатија (од 16 анкетирани 9 или 56%), за околу 20 процентни поени во однос на репрезентите од останатите институции каде што овој параметар варира од 78% до 88%. Кога се работи за можностите за подобрување на ефикасноста оваа разлика е помалку изразена затоа што од 16 анкетирани во оваа категорија 11 (69%) сметаат дека може да придонесе за подобра ефикасност на превентивната дипломатија.

## 8.10 Ефикасноста на инструментите на превентивната дипломатија во спречувањето и разрешувањето на конфликтите

Графикон 13



Според податоците од истражувањето кај мнозинството анкетирани преовладува мислењето дека превентивната дипломатија може да биде ефикасен инструмент во спречување и разрешување на конфликти (69%) а 52% сметаат дека во меѓународната заедница се користат доволно инструментите на превентивната дипломатија (види прилог II). Раликата во одговорите на овие прашања го дефинира квантумот на потенцијалните можности за промена на перцепцијата на превентивната дипломатија, доколку во

иднина се афирмираат во јавноста како конкретни резултати во разрешувањето на конфликтите со имплементација на мерките на превентивната дипломатија. Надежите за уште поголемо искористување на превентивната дипломатија најмногу се развиени кај репрезентите на институциите и организациите. Од нив 56% мислат дека превентивната дипломатија доволно се користи, а 85% дека превентивната дипломатија може да биде ефикасен инструмент за решавање на конфликти и кризи. Ваквите надежи се помалку развиени кај анкетираниите граѓани (56%, 68%) и кај студентите (39%, 52%). Иако се констатирани различни варијации во одговорите од различни категории важно е да се истакне дека сите разлики одат во ист правец: *поголемо е верувањето и надежта дека превентивната дипломатија може да биде ефикасен инструмент во решавањето на кризи и конфликти од констатацијата дека во сегашноста доволно се користи превентивната дипломатија.* Всушност одговорите за тоа дека превентивната дипломатија доволно се користи поаѓаат од перцепцијата на актуелната ситуација а проценката за тоа дека превентивната дипломатија може да биде ефикасна во решавање на проблемите е ориентирана во надежите и очекувањата во иднина,

**Табела 15**

Граѓани институции организации	T20. Дали според Ваше мислење во меѓународ заедница се користат доволно инструменти на превентивна дипломатија во спречувањето и разрешувањето на конфликтите?			T21. Во која мерка според Ваше мислење превентивната дипломатија може да биде ефикасен инструмент за спречување и разрешување на конфликтите и кризите ?			Вкупно
	Се користат	Не се користат	Не знае/ одбива да одговори	Може во да биде ефикасна	Не може да биде ефикасна	Не знае/ одбива да одговори	
Црвен Крст на РМ	12 70.6%	4 23.5%	1 5.9%	13 76.5%	2 11.8%	2 11.8%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	28 48.3%	19 32.8%	11 19.0%	47 81.0%	6 10.3%	5 8.6%	58 100.0%
ЦК волонтери	13 54.2%	9 37.5%	2 8.3%	21 87.5%	3 12.5%		24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	9 56.3%	7 43.8%		14 87.5%	2 12.5%		16 100.0%
Локална самоуправа	13 72.2%	4 22.2%	1 5.6%	18 100.0%			18 100.0%
Студенти	43 39.1%	47 42.7%	20 18.2%	57 51.8%	32 29.1%	21 19.1%	110 100.0%
Граѓани	145 56.0%	68 26.3%	46 17.8%	176 68.0%	49 18.9%	34 13.1%	259 100.0%
Вкупно	263 52.4%	158 31.5%	81 16.1%	346 68.9%	94 18.7%	62 12.4%	502 100.0%

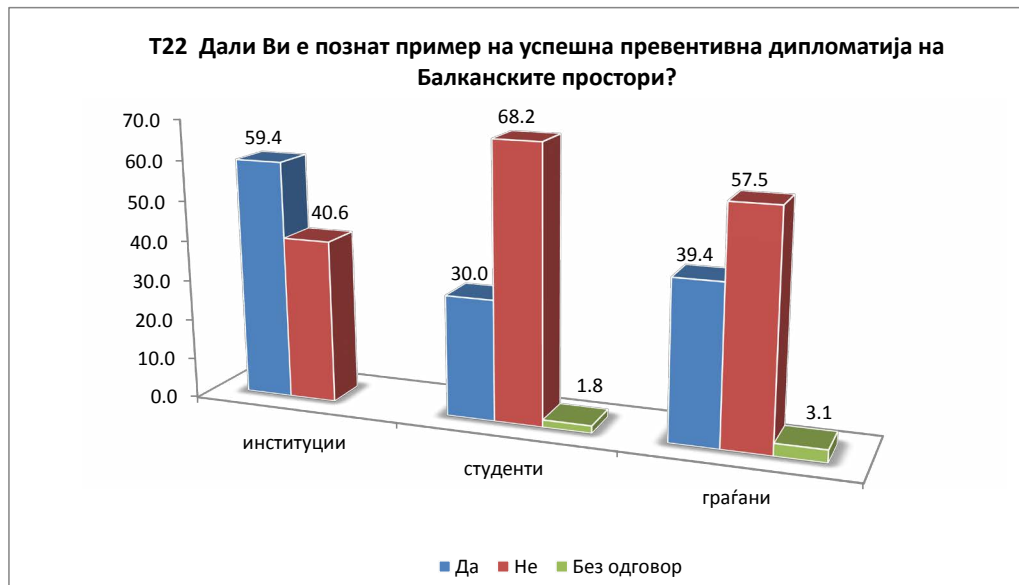
*Прикажаните податоци во табелата се агрегирани: Се користат (многу и донекаде се користат) Не се користат (малку и воопшто не се користат) Може да биде ефикасна (во мн голема и во голема мерка) Не може да биде ефикасна (во мала и мн. мала мерка)*

Анализата на второто ниво покажува дека анкетираниите во локалната самоуправа и припадниците на Црвен Крст на национално ниво во најголем процент (над 70%) оцениле дека превентивната дипломатија доволно се користи, а во најмал процент такви оценки се даваат од страна на репрезентите на институциите анкетираниите од Црвениот Крст на локално ниво и на ниво на град Скопје (48%). Втор важен наод е дека

кај репрезентите на сите институции, верувањето дека превентивната дипломатија може да биде ефикасен инструмент во решавањето на проблемите не е под 75% и достигнува плафон ефект 100% кај репрезентите на локалната самоуправа (сите 18 анкетирани дале таков одговор).

## 8.11 Познавање на постигнувањата на превентивната дипломатија на Балканот

Графикон 14



Свесноста помеѓу репрезентите на институциите за постигнувањето на превентивната дипломатија на Балканот (59%) е значително поприсутна во однос на граѓаните (39%) и студентите (30%). Тестирањето на разликите покажува дека разликата помеѓу институциите и граѓаните е статистички значајна ( $t=3.76$   $df=390$  на ниво на доверба 99%). Исто така тестирањето потврди дека и разликата помеѓу институциите и студентите е статистички значајна ( $t=4.52$   $df=241$  на ниво на доверба 99%). Тестирањата потврдуваат дека перцепцијата на ефектите од превентивната дипломатија на Балканот навистина се разликуваат. Понатамошната анализа покажа дека два фактора “лежат” во позадината на овие разлики, а тоа се: (1) доброто конкретно познавање на примери за превентивна дипломатија и (2) повисоката информираност на анкетираниите. Со тројни вкрстувања навлеговме подлабоко во структурата на свесноста за ова прашање. Резултатот на таквата анализа може да се сублимира на следниот начин. *Свесноста за постигнување на превентивната дипломатија на Балканот е константно повисока кај сите категории анкетирани кои добро ги познаваат примерите на превентивна дипломатија, во однос на оние кои не ги познаваат примерите на превентивна дипломатија.* Така кај институциите 89% ги познаваат постигањата на превентивна дипломатија на Балканот кај студентите 100% и кај граѓаните 76%. Но, одговорот зошто просекот на познавањето на превентивната дипломатија кај институциите сигнификантно е поголем во однос на просекот кај студентите и граѓаните лежи во фактот што кај институциите исто така и познавањето на примери на превентивна дипломатија е

*сигнификантно подобро. Според тоа кај институциите доброто познавање на примерите на успешна превентивна дипломатија е реално и значајно поголемо. Истиот ефект го има и факторот на добра информираност. Оние што се добро информирани преку медиумите во сигнификантно поголем број изјавуваат дека познаваат постигнувања на превентивна дипломатија на Балканот.*

Табела 16

Граѓани институции организации	Т22. Дали Ви е познат пример на успешна превентивна дипломатија на Балканските простори?			Вкупно
	Да	Не	Не знам/ одбива	
Црвен Крст на РМ	12 70.6%	5 29.4%		17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	34 58.6%	24 41.4%		58 100.0%
ЦК волонтери	9 37.5%	15 62.5%		24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	12 75.0%	4 25.0%		16 100.0%
Локална самоуправа	12 66.7%	6 33.3%		18 100.0%
Студенти	33 30.0%	75 68.2%	2 1.8%	110 100.0%
Граѓани	102 39.4%	149 57.5%	8 3.1%	259 100.0%
Вкупно	214 42.6%	278 55.4%	10 2.0%	502 100.0%

Анализата на второто ниво покажува дека познавањето на примери за успешна превентивна дипломатија на Балканот е изразито хетерогена. Оваа хетерогеност во познавањето на превентивната дипломатија се манифестира на две нивоа. *Прво* хетерогени се податоците за свесноста за постигнувањата на превентивната дипломатија во рамки на институциите па така резултатите варираат од 75% кај ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија, па се до 38% кај волонтерите во Црвениот Крст. Во *второто* ниво хетерогеноста се манифестира помеѓу институциите од една страна и граѓаните и студентите од друга страна. *Оваа хетерогеност упатува на тоа дека критериумите за прифаќањето на успехите на превентивната дипломатија на Балканот се во изразита мерка контроверзни.*

## 8.12 Оценка за ефектите на превентивните активности на ООН, ЕУ, НАТО, ОБСЕ

Табела 17

Граѓани институции организации	Како го оценувате ефектот од превентивните активности на:					
	УНПРЕДЕП позитивни	ООН позитивни	ЕУ позитивни	НАТО позитивни	Совет на Европа позитивни	ОБСЕ позитивни
Црвен Крст на РМ	15 88.2%	16 94.1%	13 76.5%	12 70.6%	13 76.5%	12 70.6%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	46 79.3%	52 89.7%	47 81.0%	43 74.1%	40 69.0%	44 75.9%
ЦК волонтери	17 70.8%	22 91.7%	18 75.0%	14 58.3%	17 70.8%	19 79.2%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	12 75.0%	14 87.5%	13 81.3%	13 81.3%	13 81.3%	14 87.5%
Локална самоуправа	17 94.4%	17 94.4%	14 77.8%	16 88.9%	14 77.8%	17 94.4%
Студенти	46 41.8%	55 50.0%	66 60.0%	73 66.4%	62 56.4%	64 58.2%
Граѓани	147 56.8%	181 69.9%	153 59.1%	142 54.8%	147 56.8%	151 58.3%
Вкупно	300 59.8%	357 71.1%	324 64.5%	313 62.4%	306 61.0%	321 63.9%

Резултатите од истражувањето покажуваат дека има одредени разлики ако се споредат просечните резултати за превентивните активности на меѓународните организации оценети како позитивни. Највисок рејтинг кај анкетираниите имаат превентивните активности на ОН (71%), на второ место се активностите на ЕУ (65%), на трето место се ОБСЕ (64%), потоа на НАТО (62%), Советот на Европа (61%) и на последно место е мисијата на УНПРЕДП во Македонија (60%). Всушност рејтингот на организациите рангиран од четвртото до шестото место е само симболичен затоа што варира за незначајни разлики помеѓу нив од 1%.

Кога се анализира престижот на секоја институција, посебно се добива следната слика: според прифатените позитивни оценки за позитивните ефекти на превземените активности на ОН најголем престиж има кај анкетираниите од Црвен Крст на национално ниво и анкетираниите од локалната самоуправа 94%. Од двете институции активностите ги оценуваат позитивно. Најголем престиж активностите на ЕУ имаат кај ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје и ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија (81%). ОБСЕ има најголем престиж кај анкетираниите во локалната самоуправа (94%). Престижот на НАТО е највисок кај анкетираниите од локалната самоуправа (89%), Највисок престиж Советот на Европа има кај ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија (81%), имисијата на УНПРЕДЕП во Македонија има највисок престиж кај локалната самоуправа (94%), потоа кај анкетираниите од Црвен Крст на национално ниво (88%) и на трето место според престижот е кај ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје (79%).



## 8.13 Познавање на целите и ефектите на превентивната дипломатија

### 8.13.1 Познавање на целите на превентивната дипломатија

Според одговорите на сите анкетирани рангот<sup>646</sup> на првите три цели на превентивната дипломатија се:

- Превентивни мерки за спречување на конфликти
- Поттикнување на мир, соработка и толеранција дијалог
- Воспоставување мир, мировни конференции, кризен менаџмент

Табела 18

T26 a,b,c,d Кои треба да бидат главни цели на превентивната дипломатија	Категории на анкетирани						Тотал	
	институции		студенти		граѓани		N	%
	N	%	N	%	N	%		
Превентивни мерки за спречување на конфликти	67	50.4%	7	6.4%	63	24.3%	137	27.3%
Поттикнување на мир, соработка и толеранција, дијалог	32	24.1%	2	1.8%	28	10.8%	62	12.4%
Воспоставување мир, мировни конференции, кризен менаџмент	25	18.8%	4	3.6%	24	9.3%	53	10.6%
Дефинирање стратегии за мир и соработка, размена на информац	12	9.0%	3	2.7%	15	5.8%	30	6.0%
Преземање мерки за прекинување на конфликт, разрешување на конфликти	11	8.3%	1	9%	15	5.8%	27	5.4%
Спречување на ширење на конфликти	17	12.8%	2	1.8%	7	2.7%	26	5.2%
Преговори за изнаоѓање решенија и компромиси	12	9.0%	3	2.7%	10	3.9%	25	5.0%
Имплементација на постконфликтни мерки	8	6.0%			15	5.8%	23	4.6%
Медијаторство помеѓу страни во конфликт	10	7.5%			10	3.9%	20	4.0%
Рано детектирање на конфликти	12	9.0%			7	2.7%	19	3.8%
Борба против болести, сиромаштија	7	5.3%			12	4.6%	19	3.8%
Завземање избалансиран непристрасен став кон страните во конфликт	12	9.0%			6	2.3%	18	3.6%
Хуманитарни активности за спречување на крвопролевање, разорување и природни катастрофи	6	4.5%	2	1.8%	3	1.2%	11	2.2%
Обезбедување на почитување на човекови права и повелба на ООН	2	1.5%			8	3.1%	10	2.0%
Едукација за реагирања при катастрофи и конфликти	2	1.5%	2	1.8%	3	1.2%	7	1.4%
Брза интервенција во конфликти и кризи	3	2.3%	1	.9%	2	.8%	6	1.2%
Изолирање на конфликти	2	1.5%			1	.4%	3	.6%
Не знам, без одговор	292	219.5%	413	375.5%	807	311.6%	1512	301.2%
Вкупно	133	400.0%	110	400.0%	259	400.0%	502	400.0%

Ако се анализираат одговорите според категориите на анкетирани се гледа дека трите прворангирани цели се исти и кај институциите и кај граѓаните. Само кај анкетирани студенти има одредена разлика. Кај нив второ рангирана цел е воспоставувањето на мирот, мировните конференции, кризниот менаџмент, а третото место го делат дефинирањето на стратегии за мир и соработка, размена на информации

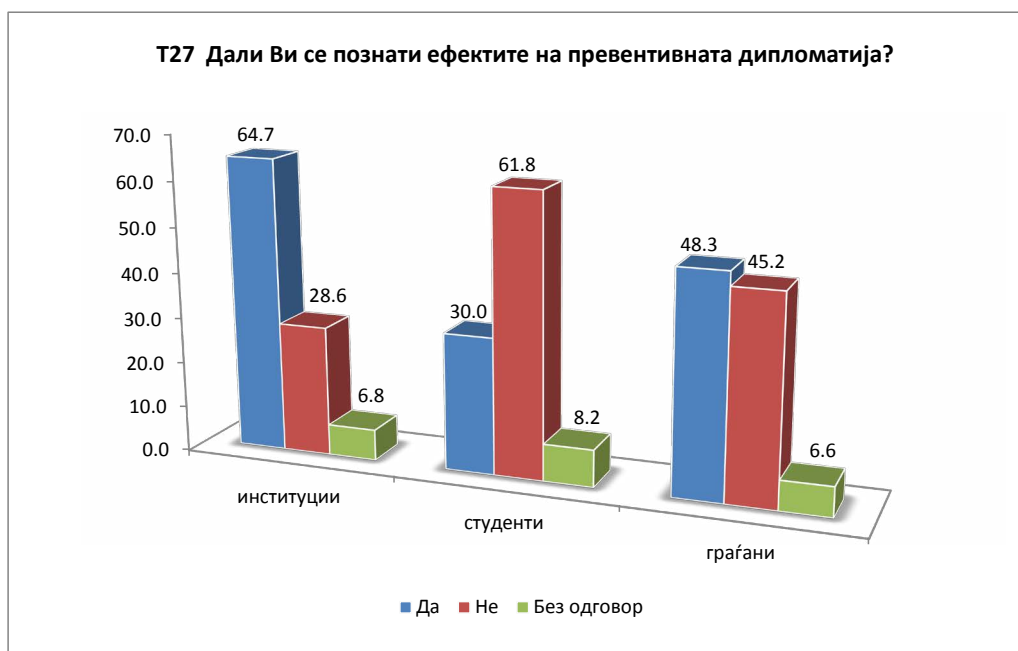
646 Рангирањето на целите на превентивната дипломатија е направено врз основа на фреквенцијата на добиените одговори. Одговорите со поголема фреквенција на појавување добиваат повисок ранг.

и преговори за изнаоѓање решенија и компромиси.

Ако се анализираат прво рангираните цели според базичната централна вредност на целите можеме да го сублимираме нивното значење на следниот начин: во првиот слој на свеста кај повеќето анкетирани централна вредност е **превенцијата**, вториот слој е **негување на култура на мир и толеранција** и во третиот слој е **интервенција при настанат конфликт со мировни средства (конференции и активирање на кризен менаџмент)**

### 8.13.2 Познавање на ефектите на превентивната дипломатија

Графикон 15



Ефектите од превентивната дипломатија им се познати на речиси половината анкетирани (49%) додека не им се познати на 44%, а само 7% одговориле дека не знаат (види прилог II ). Најблизу до оваа структура се одговорите на граѓаните (48% им се познати, 45% не им се познати и 7% не знаат ). Значајни разлики се јавуваат помеѓу репрезентите на институциите од кои 65% изјавиле дека им се познати ефектите на превентивната дипломатија, додека таков одговор дале 30% од анкетираните студенти.

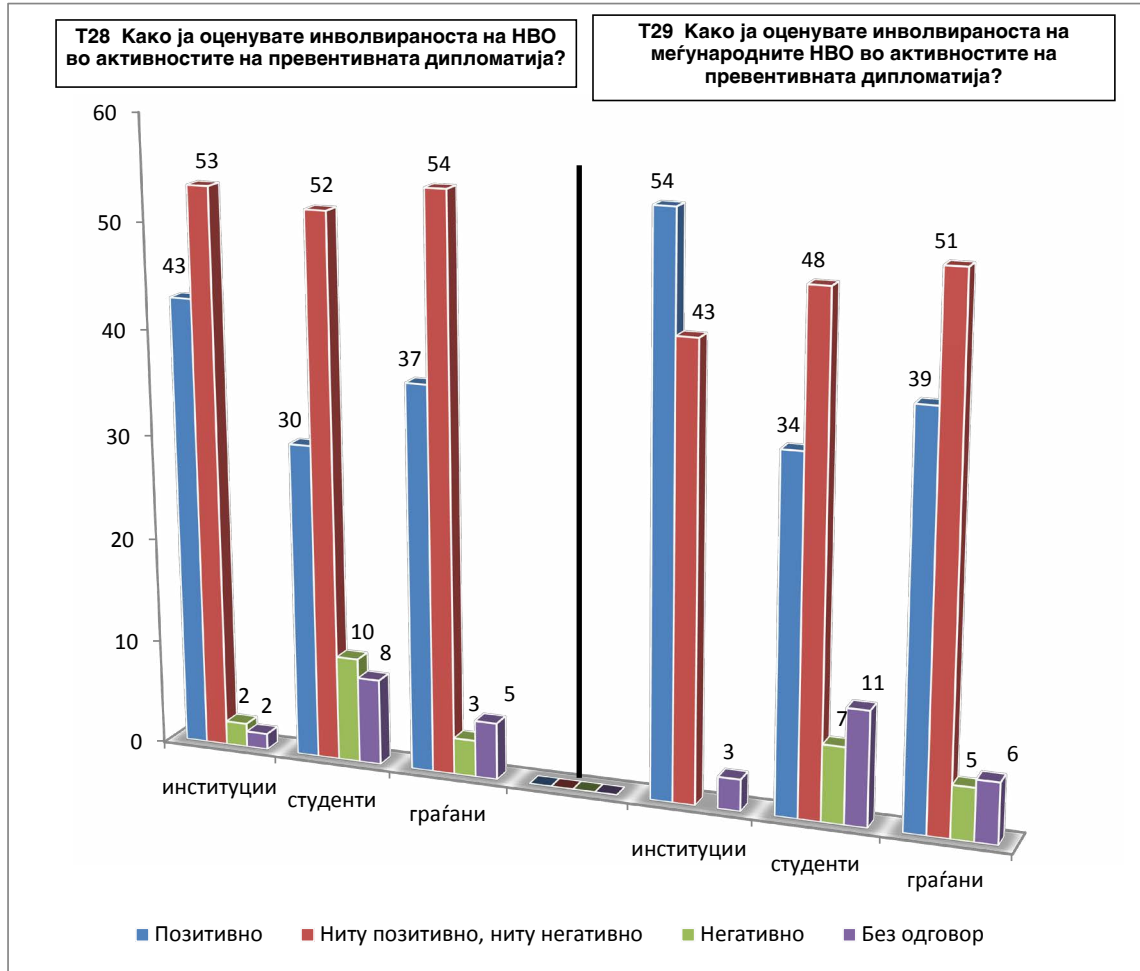
Табела 19

Граѓани институции организации	Т27. Дали Ви се познати ефектите на превентивната дипломатија ?			Вкупно
	Да	Не	Не знам/ одбива	
Црвен Крст на РМ	14 82.4%	2 11.8%	1 5.9%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	34 58.6%	20 34.5%	4 6.9%	58 100.0%
ЦК волонтери	13 54.2%	8 33.3%	3 12.5%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	12 75.0%	3 18.8%	1 6.3%	16 100.0%
Локална самоуправа	13 72.2%	5 27.8%		18 100.0%
Студенти	33 30.0%	68 61.8%	9 8.2%	110 100.0%
Граѓани	125 48.3%	117 45.2%	17 6.6%	259 100.0%
Вкупно	244 48.6%	223 44.4%	35 7.0%	502 100.0%

Анализата на второто ниво покажува дека на најголем број од репрезентите на Црвен Крст на национално ниво им се познати ефектите на превентивната дипломатија 82% (од вкупно 17 анкетирани 14 дале таков одговор) потоа следуваат анкетирани од ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија каде од вкупно 16 анкетирани 12 одговориле дека им се познати ефектите на превентивната дипломатија (75%), а исто така од 18 репрезенти на локалната самоуправа таков одговор дале 13 (72%). Но, треба да се забележи дека во ниту една институција процентот на оние кои изјавиле дека ефектите им се познати не е помал од 50%.

## 8.14 Оценка за инволвираноста на НВО во активностите на превентивната дипломатија

Графикон 16



Имиџот на меѓународните невладини организации кај анкетираниите е за неколку нијанси подобар од домашните. Инволвираноста на меѓународните невладини организации како позитивно го оцениле 42% од анкетираниите а домашните НВО таква оценка добиле од страна на 37% анкетирани (види прилог II). Домашните невладини организации кај репрезентите имаат подобар имиџ (43%) во однос на имиџот кај граѓаните (37%) и уште помал кај студентите (30%) кој во најмал број ја оценуваат нивната инволвираност во активностите на превентивната дипломатија како позитивно. Имиџот на меѓународните невладини организации е најдобар и кај анкетираниите од институциите (54%), а е понизок кај анкетираниите граѓани (39%) и студентите (34%).

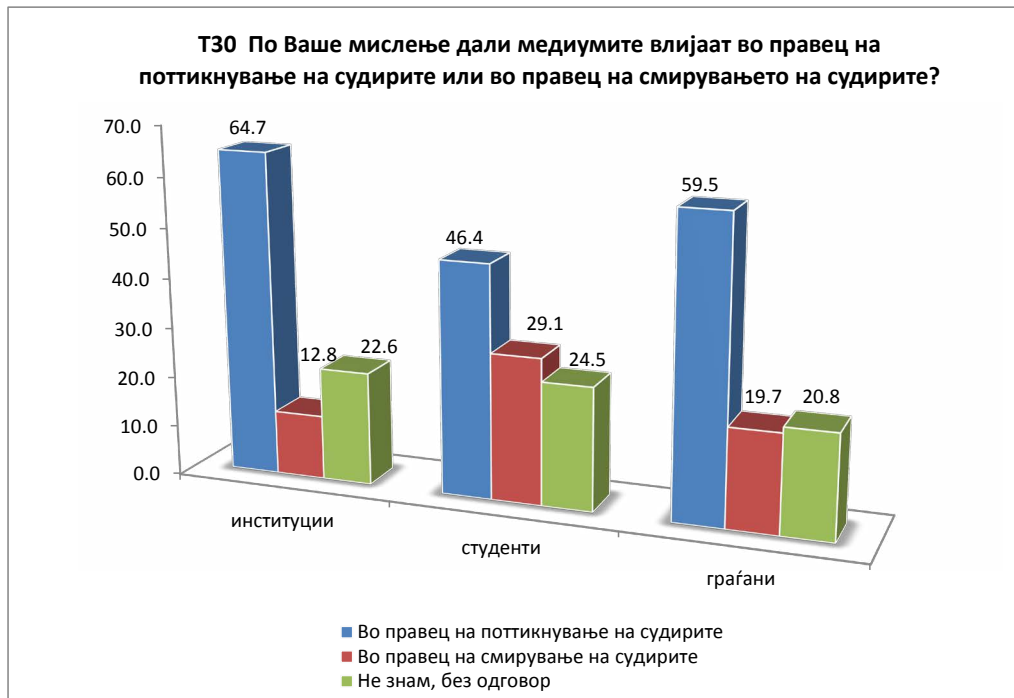
Табела 20

Граѓани институции организации	Т28. Како ја оценувате инволвираноста на НВО во активностите на превентивната дипломатија?				Т29. Како ја оценувате инволвираноста на меѓународните НВО во активностите на превентивната дипломатија?				Вкупно
	Позитивно	Ни позитивно негативно	Негативно	Не знае/ одбива да одговори	Позитивно	Ни позитивно негативно	Негативно	Не знае/ одбива да одговори	
Црвен Крст на РМ	11 64.7%	6 35.3%			10 58.8%	7 41.2%			17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	25 43.1%	30 51.7%	2 3.4%	1 1.7%	31 53.4%	25 43.1%		2 3.4%	58 100.0%
ЦК волонтери	7 29.2%	15 62.5%	1 4.2%	1 4.2%	10 41.7%	12 50.0%		2 8.3%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	5 31.3%	11 68.8%			8 50.0%	8 50.0%			16 100.0%
Локална самоуправа	9 50.0%	9 50.0%			13 72.2%	5 27.8%			18 100.0%
Студенти	33 30.0%	57 51.8%	11 10.0%	9 8.2%	37 33.6%	53 48.2%	8 7.3%	12 10.9%	110 100.0%
Граѓани	95 36.7%	141 54.4%	9 3.5%	14 5.4%	100 38.6%	131 50.6%	13 5.0%	15 5.8%	259 100.0%
Вкупно	185 36.9%	269 53.6%	23 4.6%	25 5.0%	209 41.6%	241 48.0%	21 4.2%	31 6.2%	502 100.0%

Анализата на резултатите на второто ниво покажуваат дека во рамките на потпримерокот во кој се опфатени репрезентите на организациите и институциите има варијации во вреднувањето на инволвираноста на домашните во однос на меѓународните невладини организации со инклинација кон меѓународните невладини организации. Кај повеќето институции има блага преваленција во позитивното оценување на меѓународните невладини организации. Од вкупно 58 анкетирани во ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје позитивно ја оценуваат инволвираноста на меѓународните невладини организации 31 (53%), а домашните 26 (43%). Од вкупно 24 анкетирани волонтери на ЦК позитивно ја оценуваат инволвираноста на меѓународните невладини организации 10 (42%), а домашните 7 (29%). Од вкупно 16 анкетирани во ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воената академија, позитивно ја оценуваат инволвираноста на меѓународните невладини организации 8 (50%), а домашните 5 (31%). Од вкупно 18 анкетирани од локалната самоуправа позитивно ја оценуваат инволвираноста на меѓународните невладини организации 13 (72%), а на домашните 9 (50%). Кај анкетираниите во Црвениот Крст на национално ниво практично е избалансирано евалуирањето на домашните во однос на меѓународните НВО. Од 17 анкетирани позитивно го оцениле инволвирањето на домашните невладини организации 11 (65%), а на меѓународните НВО 10 (59%)

## 8.15 Влијание на медиумите врз судирите

Графикон 17



Значајно мнозинство од сите анкетирани смета дека медиумите влијаат во правец на поттикнување на судирите (58%), а секој петти (20%) смета дека медиумите влијаат во правец на смирување на судирите (види прилог II). Тестирањето на разликата покажува дека е статистички значајна ( $t= 10.679$   $df= 501$  на ниво на доверба 99%). Исто така значајно е да се истакне дека 22% немаат одредено мислење за тоа. Речиси 2/3 (65%) од анкетирани од институциите оценуваат дека влијанието на медиумите врз судирите е во правец на нивно поттикнување, 5 пати помалку (13%) во однос на нив се оние кои оценуваат дека медиумите влијаат кон смирување на судирите. Помеѓу анкетираниите граѓани помал е јазот помеѓу оние кои негативно и оние кои позитивно го оценуваат влијанието на медиумите врз судирите. Кај граѓаните 59% мислат дека медиумите ги поттикнуваат судирите, а 20% дека тие поттикнуваат нивно смирување. Нешто помалку од половината анкетирани студенти (46%) оценуваат дека влијанието на медиумите оди во правец на поттикнување на судирите, а 29% од нив кон смирување на судирите.

Табела 21

Граѓани институции организации	Т30 По Ваше мислење дали медиумите влијаат во правец на поттикнување на судирите или во правец на смирувањето на судирите?			Вкупно
	Поттикнув. на судири	Смирув. на судири	Не знам/ одбива	
Црвен Крст на РМ	14 82.4%	2 11.8%	1 5.9%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	34 58.6%	20 34.5%	4 6.9%	58 100.0%
ЦК волонтери	13 54.2%	8 33.3%	3 12.5%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	12 75.0%	3 18.8%	1 6.3%	16 100.0%
Локална самоуправа	13 72.2%	5 27.8%		18 100.0%
Студенти	33 30.0%	68 61.8%	9 8.2%	110 100.0%
Граѓани	125 48.3%	117 45.2%	17 6.6%	259 100.0%
Вкупно	244 48.6%	223 44.4%	35 7.0%	502 100.0%

Анализата на второто ниво покажува дека 3 од 4 анкетирани од ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје (76%) смета дека медиумите поттикнуваат судири, по нив следат анкетираниите од локалната самоуправа 13 од 18 анкетирани (72%). Кај останатите институции помалку од половината анкетирани го споделуваат таквото мислење. Важно е да се истакне дека увидот во варијациите на резултатите согледуван од разни аспекти во ниту еден случај не утврди дека во некои од тие варијации се покажало дека мнозинството смета дека медиумите влијаат во правец на смирување на судирите. *Затоа има основа да се каже дека се работи за еден генерализиран став во јавноста кон улогата на медиумите во конфликтите со преобладација на ставот во перцепциите во значајно поголемиот дел од јавноста дека медиумите влијаат во правец на поттикнување на судирите.*

## 8.16 Анализа на длабински интервјуа

### 8.16.1 Дали Македонија има стратегија за кризен менаџмент?

И покрај тоа што во 2005 г. со закон е формиран Центарот за управување со кризи, овој орган сè уште го бара своето вистинско место во системот на државата. Анализата на содржината на интервјуата укажува на постоење на впечаток дека оваа институција не го добива предвидениот статус и не успева да ја наметне доволно својата улога. Ова можеби се должи на фактот што во моментот во нашата држава постојат две институции: *Дирекцијата за заштита и спасување(ДЗС) и Центарот за управување со кризи (ЦУК)*, така што доаѓа до преклопување и судир на надлежности и ингеренциите коишто произлегуваат од поставеноста на овие две институции.

Изразено е постоењето на компетитивност, наместо кооперативност и ниска свесност за личната одговорност во спроведувањето на системот за кризен менаџмент.

Можеби недостига јасна хиерархиска структура во менаџирањето и улогата и ингеренциите на институциите. Сето ова сериозно ја намалува ефикасноста на системот за менаџирање на кризи на Р. Македонија.

### **8.16.2 Инволвираност на граѓанскиот сектор и НВО во кризниот менаџмент на РМ**

Според интервјуираните претставници на институциите, граѓанскиот и невладиниот сектор имаат непроценливо важна улога на катализатор и мобилизатор на врската помеѓу институциите и граѓаните. Во таа насока е неопходно невладините организации да бидат вклучени во системот на кризниот менаџмент, но при тоа нагласуваат дека е неопходно тие да бидат навистина независни, без никакви политички цели во позадина и да се вистински посветени на превенција на проблемите.

Постоечката нормативна рамка предвидува, но и не овозможува доволно вклучување на граѓанскиот сектор и НВО во кризниот менаџмент на државата. Дирекцијата за заштита и спасување, како и ЦУК, имаат потпишано меморандуми за соработка со повеќе невладини организации, но во праксата таа соработка е слаба. Во оваа насока граѓанскиот сектор е повеќе перцепиран како набљудувач, отколку како партнер во спроведувањето на политиките и нивното учество е повеќе инцидентно отколку планирано и структурирано.

Од друга страна, во Република Македонија се регистрирани голем број на невладини организации, но нивната вклученост во кризниот менаџмент зависи пред сè од капацитетите и потенцијалите на организацијата, секако и од нивната лична определба – како тие себе си се доживуваат и колку тие лично се мотивирани да се вклучат во целиот процес. Проценката на повеќето интервјуирани претставници на институциите е дека во моментов мал е бројот на НВО-а коишто се корисни и функционални во оваа смисла. Оттука се наметнува потребата од дополнително специјализирање и обучување на невладините организации на ова поле, со цел тие да ги стекнат неопходните професионални капацитети кои би можеле да се искористат во кризниот менаџмент.

Анализата на интервјуата исто така укажува на постоењето на заедничко мислење кај интервјуираните претставници дека во моментов постојат сериозни недостатоци во системот на координација на активностите на владините институции и граѓанскиот сектор. Сето тоа придонесува за намалување на ефектите на кризниот менаџмент и создавање на поголеми потешкотии во санацијата на проблемите на терен.

### **8.16.3 Вклученост на Црвениот Крст во системот за менаџирање на кризи**

Од сите невладини актери Црвениот Крст има најактивна улога во системот за управување со кризи „...секогаш бил во првите линии да пружи помош, дали директно на терен, дали преку организирање на крводарителска акција или преку обука на волонтери...“ Според информациите добиени од интервјуата, ЦК е во секојдневна комуникација со ЦУК и ДЗС и надлежните министерства, имаат заеднички состаноци, додека најмалку двапати годишно учествуваат на вежби, едукации и промоции.

Проценка на некои од интервјуираните испитаници е дека во одредени ситуации ЦК со своите тимови за одговор при катастрофи е подготвен и пооперативен и од некои



државни институции. Сепак во одговорите на интервјуираните испитаници се пројавува констатацијата дека ЦК е вклучен пред сè во санирањето на последиците од конфликтите и поддршка на населението, каде што можат да се спроведат активности со примеси на превентивна дипломатија.

#### **8.16.4 Меѓународна соработка помеѓу државите во регионот во справување со кризи и катастрофи**

Анализата на одговорите од интервјуата покажува дека ваква меѓународна соработка постои и дека истата се реализира преку меѓународни и регионални вежби каде што државите меѓусебно превземаат мерки за координација. Дирекцијата за заштита и спасување, како и ЦУК имаат потпишано договори со останатите држави во регионот за меѓусебна билатерална и мултирателарна соработка на ова поле.

Најчесто споменувани примери на успешна меѓународна соработка во справување со кризи и катастрофи во поново време е помошта испратена за отстранување на последиците од поплавите во Р. Албанија, каде што од Македонија биле испратени тимови кои учествувале во спасувањето на луѓето во поплавените подрачја, испумпување на водата, пренесување на луѓето со чамци и снабдување со храна. Единствена држава со која соработката на ова поле е неуспешна е Република Грција која на пример ја одбила понудената помош за гаснење на пожарите во Света Гора.

#### **8.16.5 Превентивна дипломатија – вклученост на граѓанскиот сектор во активностите на превентивната дипломатија**

Анализата на добиените одговори во однос на ова прашање укажува на тоа дека сите интервјуирани учесници ја препознаваат важноста и улогата на превентивната дипломатија. Според нив, неопходно е превентивната дипломатија да биде промовирана и да стане дел од оперативната свест на сите што работат во јавниот сектор – да се тежнее кон *„спречување наместо кон санирање“*. Во таа насока, таа не треба да биде применувана само во случај на воени спорови, туку во сите области на општественото живеење. *Тие ја потенцираат потребата од способност за согледување на проблемите во нивните рани фази, потребата од создавање на доверба и рано предупредување кое пак бара стручност во собирање на факти, изработка на анализи и проекти коишто ќе дадат насоки и фокус од каде да се тргне и како да се делува за да се олеснат постоечките тензии и да се спречи нивното прераснување во конфликт.*

Од анализата на добиените одговори на оваа тема произлегува дека сите интервјуирани испитаници сметаат дека *граѓанскиот сектор може и треба да има своја улога во процесот на превентивната дипломатија. Во таа насока, според нив државата треба да го стимулира и поттикнува вклучувањето на НВО секторот во процесите на спречување и разрешување на конфликтите.* За таа цел неопходно е државата да има детален увид во реалните капацитети на НВО секторот за да може конструктивно да го вклучи во превентивната дипломатија. Граѓанскиот сектор има улога на адвокат или бранител на интересите на граѓаните и затоа е неопходно специјализирање, подигнување на стручноста и капацитетите на НВО-ата, со цел зголемување на свесноста за улогата и важноста која што би можеле да ја

имаат во процесот на превенција и разрешување на конфликтите и кризите. Според некои интервјуирани учесници вклучувањето на граѓанскиот сектор би било многу конструктивно доколку се применува на локално – микро ниво. *Сепак генералната перцепција е дека НВО секторот во моментов повеќе е вклучен во санирање на последиците од судирите и конфликтите и пружање на помош, отколку во некои претходни превентивни активности.*

И кај самите невладини организации не постои доволна свесност дека со некои свои активности тие се дел од некои превентивни дипломатски активности. Според интервјуирираниот претставник на Меѓународниот Комитет на Црвениот Крст, НВО секторот може да се вклучи во два инструменти на превентивната дипломатија и тоа: (1) раното предупредување и (2) прибирањето на факти. Според него Црвениот Крст сега многу повеќе од порано се вклучува во процесите на превентивната дипломатија и тоа преку ширењето на знаењата за Меѓународното хуманитарно право, промоцијата на хуманите вредности и промоцијата на човековите права. Во оваа насока можат да делуваат и останатите невладини организации, главно преку едукација и промоција на човековите права и слободи во мирно време. Сепак во своето интервју претставникот на ЕУ во земјава нагласува дека еден од основните кочници на ова поле во Македонија е *силната исполитизираност на НВО секторот и не можноста да се излезе надвор од политичките притисоци.* Неговиот впечаток е дека во Македонија НВО-ата не работат заедно, туку делуваат паралелно и поделени се по многу различни основи. Тој смета дека граѓанскиот сектор има многу важна улога во превентивната дипломатија, но за да таа биде успешна НВО-ата мора да имаат свој став, а не да завземаат страна. *Затоа негов предлог е создавање на едно координативно тело - едно заедничко јадро на сите НВО кои делуваат за иста цел – поддршка на населението чија што активност постепено ќе има ефект во целата заедница и во системот на превентивни или постконфликтни активности.*

Од анализата на добиените одговори во врска со перцепцијата за успешноста на превентивната дипломатија на Балканските простори, мислењата на интервјуираните учесници се воздржани. *Доминира впечатокот дека Обединетите нации како политичко тело не секогаш се ефективни во превенција на конфликтите, често истите не успеваат да реагираат или тоа го прават предоцна.* Така што и покрај огромниот постоечки капацитет, тие не секогаш функционираат во склад со потребите на ситуацијата.

Од интервјуто со претставникот на ОБСЕ евидентно е дека успешноста на мерките на превентивната дипломатија во земјава е детерминиран од односот на владата и од нејзината подготвеност да реагира и да ги прифати предложените совети и сугестии, што во пракса не се случува често. Во оваа релација доминира условеноста или методот на реципроцитет **„ако го направиш ова, ќе добиеш нешто за возврат“** и токму ваквата поставеност на работите е главниот проблем кој може дополнително да ја усложни ситуацијата. Впечатокот на интервјуирираниот претставник на оваа институција е дека ефикасноста на меѓународната заедница да убеди или охрабри ја има изгубено својата моќ во земјава. Колкави и да се напорите на меѓународните институции како ЕУ, ОБСЕ, ОН или НАТО за надминување на конфликтите сепак на крајот одговорноста е на државата како ќе постапи. Според изјавите на претставникот на ЕУ нивните интервенции во однос на превентивната дипломатија во земјава во последно време се фокусираат на личните контакти и приватните советувања со власта или опозицијата кои не се достапни

за јавноста и истите се покажале како доста ефикасни. Како пример тој го наведува положувањето на цвеќето на споменикот на ОНА од страна на Министерот за одбрана, по што тие веднаш испратиле приватна порака и до двете страни и за смирувачки тонови. Според него не треба да се даваат јавни изјави и оценки за одредени деликатни состојби, бидејќи ако состојбата добие поинаков тек, многу е потешко да се повлечат тие изјави. Како пример за успешна превентивна дипломатија повеќето интервјуирани испитаници го посочија УНПРЕДЕП којшто имал огромно влијание во одржувањето на безбедноста на државата во времето на распаѓањето на СФРЈ. Неколкумина како успешен пример го наведуваат и решавањето на спорот помеѓу Србија и Косово.

Сепак тие потенцираат дека превентивната дипломатија, и дипломатија воопшто дава многу послаби резултати кога станува збор за решавање на спорот за името кој го имаме со Република Грција.

#### **8.16.6 Влијанието на медиумите**

Сите интервјуирани испитаници се едногласни во ставот дека *медиумите имаат огромна улога и влијание во насоката во која ќе се одвиват настаните – смирување или разгорување на судирите*. Медиумите како такви мора да бидат свесни за одговорноста која што ја имаат и неопходно е да бидат професионални, а не единствено насочени кон барање и пласирање на сензации.

*Постои перцепција дека медиумите во Македонија се во голема мера исполитизирани што резултира со необјективно и неправилно известување*. Нивната улога е далеку од конструктивна и кај некои од интервјуираните испитаници постои перцепција дека медиумите во земјава имаат тенденција да ги разгоруваат тензиите наместо да ги смируваат. *Сите интервјуирани испитаници истакнуваат дека како невладините организации, така и медиумите доколку се воздржат од заземање на страна и имаат искрени намери и се активираат за намалување на тензиите, тие со сигурност можат успешно да ги пренесат смирувачките пораки во заедницата*.

## ПРИЛОГ I

## Структура на примерокот

Граѓани институции организации	Пол		Вкупно
	Маж	Жена	
Црвен Крст на РМ	9 52.9%	8 47.1%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	35 60.3%	23 39.7%	58 100.0%
ЦК волонтери	12 50.0%	12 50.0%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	13 81.3%	3 18.8%	16 100.0%
Локална самоуправа	17 94.4%	1 5.6%	18 100.0%
Студенти	60 54.5%	50 45.5%	110 100.0%
Граѓани	131 50.6%	128 49.4%	259 100.0%
Вкупно	277 55.2%	225 44.8%	502 100.0%

Граѓани институции организации	Возрасни групи				Вкупно
	15 - 24	25 - 44	45 - 64	65+	
Црвен Крст на РМ	1 5.9%	8 47.1%	8 47.1%		17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	2 3.4%	30 51.7%	24 41.4%	2 3.4%	58 100.0%
ЦК волонтери	8 33.3%	6 25.0%	9 37.5%	1 4.2%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија		6 37.5%	10 62.5%		16 100.0%
Локална самоуправа		5 27.8%	12 66.7%	1 5.6%	18 100.0%
Студенти	104 94.5%	6 5.5%			110 100.0%
Граѓани	68 26.3%	106 40.9%	71 27.4%	14 5.4%	259 100.0%
Вкупно	183 36.5%	167 33.3%	134 26.7%	18 3.6%	502 100.0%

Граѓани институции организации	Образование				Вкупно
	До основно	Средно	Повисоко	Посдип. докторат	
Црвен Крст на РМ		3 17.6%	10 58.8%	4 23.5%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје		8 13.8%	43 74.1%	7 12.1%	58 100.0%
ЦК волонтери	1 4.2%	7 29.2%	13 54.2%	3 12.5%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија			11 68.8%	5 31.3%	16 100.0%
Локална самоуправа		2 11.1%	14 77.8%	2 11.1%	18 100.0%
Студенти	3 2.7%	81 73.6%	25 22.7%	1 9%	110 100.0%
Граѓани	16 6.2%	103 39.8%	117 45.2%	23 8.9%	259 100.0%
Вкупно	20 4.0%	204 40.6%	233 46.4%	45 9.0%	502 100.0%

Граѓани институции организации	Национална припадност			Вкупно
	Македонец	Албанец	Друга нац. припадност	
Црвен Крст на РМ	12 70.6%	1 5.9%	4 23.5%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	46 79.3%	6 10.3%	6 10.3%	58 100.0%
ЦК волонтери	19 79.2%		5 20.8%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	15 93.8%		1 6.3%	16 100.0%
Локална самоуправа	14 77.8%	2 11.1%	2 11.1%	18 100.0%
Студенти	80 72.7%	12 10.9%	18 16.4%	110 100.0%
Граѓани	207 79.9%	12 4.6%	40 15.4%	259 100.0%
Вкупно	393 78.3%	33 6.6%	76 15.1%	502 100.0%

Граѓани институции организации	Работен статус				Вкупно
	Вработен	Невработен	Студент/ ученик	Пензионер домаќинка	
Црвен Крст на РМ	17 100.0%				17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	52 89.7%	3 5.2%		3 5.2%	58 100.0%
ЦК волонтери	16 66.7%	1 4.2%	6 25.0%	1 4.2%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	16 100.0%				16 100.0%
Локална самоуправа	18 100.0%				18 100.0%
Студенти		5 4.5%	105 95.5%		110 100.0%
Граѓани	129 49.8%	53 20.5%	49 18.9%	28 10.8%	259 100.0%
Вкупно	248 49.4%	62 12.4%	160 31.9%	32 6.4%	502 100.0%

Граѓани институции организации	Медиумски навики				Вкупно
	Добро информира (се информира 6+ медиуми)	Надпросечно информира (се информира 4-5 медиуми)	Подпросечно информира (се информира од 2-3 медиуми)	Слабо информира (се информира од 1 или ниеден медиум)	
Црвен Крст на РМ	2 11.8%	6 35.3%	5 29.4%	4 23.5%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	6 10.3%	23 39.7%	19 32.8%	10 17.2%	58 100.0%
ЦК волонтери	5 20.8%	5 20.8%	10 41.7%	4 16.7%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	8 50.0%	1 6.3%	6 37.5%	1 6.3%	16 100.0%
Локална самоуправа	5 27.8%	6 33.3%	6 33.3%	1 5.6%	18 100.0%
Студенти	20 18.2%	31 28.2%	34 30.9%	25 22.7%	110 100.0%
Граѓани	42 16.2%	86 33.2%	80 30.9%	51 19.7%	259 100.0%
Вкупно	88 17.5%	158 31.5%	160 31.9%	96 19.1%	502 100.0%

Граѓани институции организации	D7. Кога сте со Вашите пријатели, дали би рекле дека разговарате за политички и општествени прашања често, понекогаш или никогаш?				Вкупно
	Често	Понекогаш	Никогаш	Без одговор	
Црвен Крст на РМ	2 11.8%	14 82.4%	1 5.9%		17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	12 20.7%	40 69.0%	4 6.9%	2 3.4%	58 100.0%
ЦК волонтери	4 16.7%	15 62.5%	4 16.7%	1 4.2%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	10 62.5%	5 31.3%	1 6.3%		16 100.0%
Локална самоуправа	7 38.9%	11 61.1%			18 100.0%
Студенти	32 29.1%	55 50.0%	13 11.8%	10 9.1%	110 100.0%
Граѓани	67 25.9%	151 58.3%	35 13.5%	6 2.3%	259 100.0%
<b>Вкупно</b>	<b>134 26.7%</b>	<b>291 58.0%</b>	<b>58 11.6%</b>	<b>19 3.8%</b>	<b>502 100.0%</b>

Граѓани институции организации	D8 Дали Вие лично сте вклучени во системот на кризниот менаџмент (без оглед на улогата и нивото на вклученост)			Вкупно
	Да	Не	Без одговор	
Црвен Крст на РМ	7 41.2%	9 52.9%	1 5.9%	17 100.0%
ЦК на општинско ниво и ЦК на град Скопје	34 58.6%	22 37.9%	2 3.4%	58 100.0%
ЦК волонтери	9 37.5%	14 58.3%	1 4.2%	24 100.0%
ЦУК, ДЗС на национално ниво и Воена академија	16 100.0%			16 100.0%
Локална самоуправа	16 88.9%	2 11.1%		18 100.0%
Студенти	22 20.0%	78 70.9%	10 9.1%	110 100.0%
Граѓани	69 26.6%	182 70.3%	8 3.1%	259 100.0%
<b>Вкупно</b>	<b>173 34.5%</b>	<b>307 61.2%</b>	<b>22 4.4%</b>	<b>502 100.0%</b>

## ПРИЛОГ II

## Фреквенција на сите одговори од вкупниот примерок (сите анкетирани)

т1 Дали Република Македонија има или нема Стратегија за кризен менаџмент?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Има	256	51.0	51.0	51.0
	2 Нема	98	19.5	19.5	70.5
	9 Не знам, без одговор	148	29.5	29.5	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т2 Дали постоечката норматива овозможува или не овозможува ефикасно остварување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент во Република Македонија?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Овозможува	194	38.6	38.6	38.6
	2 Не овозможува	135	26.9	26.9	65.5
	9 Не знам, без одговор	173	34.5	34.5	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т3 Според Ваша оценка колку граѓанскиот сектор е проактивен фактор во кризниот менаџмент?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Доволно е проактивен	52	10.4	10.4	10.4
	2 Донекаде е проактивен	193	38.4	38.4	48.8
	3 Малку е проактивен	167	33.3	33.3	82.1
	4 Воопшто не е проактивен	39	7.8	7.8	89.8
	9 Не знам	51	10.2	10.2	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т4 Според Ваша оценка колку граѓанскиот сектор досега е инволвиран во системот на кризниот менаџмент?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Доволно е инволвиран	53	10.6	10.6	10.6
	2 Донекаде е инволвиран	154	30.7	30.7	41.2
	3 Малку е инволвиран	197	39.2	39.2	80.5
	4 Воопшто не е инволвиран	40	8.0	8.0	88.4
	9 Не знам	58	11.6	11.6	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	



т5 Според Ваша оценка колку Невладините организации се вклучени во системот на кризниот менаџмент во Република Македонија?

		број	%	валиден %	кумулативен %
валиден	1 Доволно се вклучени	72	14.3	14.3	14.3
	2 Донекаде се вклучени	145	28.9	28.9	43.2
	3 Малку се вклучени	176	35.1	35.1	78.3
	4 Воопшто не се вклучени	41	8.2	8.2	86.5
	8 Без одговор	3	.6	.6	87.1
	9 Не знам	65	12.9	12.9	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т6 Дали Невладините организации поседуваат потребни материјалнотехнички ресурси за да бидат дел од системот за кризен менаџмент?

		број	%	валиден %	кумулативен %
валиден	1 Поседуваат	154	30.7	30.7	30.7
	2 Не поседуваат	191	38.0	38.0	68.7
	9 Не знам, без одговор	157	31.3	31.3	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т7 Дали Невладините организации поседуваат доволно човечки ресурси за да бидат активен чинител на системот за кризен менаџмент?

		број	%	валиден %	кумулативен %
валиден	1 Поседуваат	229	45.6	45.6	45.6
	2 Не поседуваат	139	27.7	27.7	73.3
	9 Не знам, без одговор	134	26.7	26.7	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т8 По Ваше мислење дали невладините организации се доволно обучени и едуцирани да бидат дел од системот за менаџирање со кризи?

		број	%	валиден %	кумулативен %
валиден	1 Доволно се обучени и едуцирани	185	36.9	36.9	36.9
	2 Не се доволно обучени и едуцирани	156	31.1	31.1	67.9
	9 Не знам, без одговор	161	32.1	32.1	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т9 Дали Црвениот крст на Република Македонија реализира активности за справување со природни катастрофи и катастрофи предизвикани од човекот?

		број	%	валиден %	кумулативен %
валиден	1 Реализира	433	86.3	86.3	86.3
	2 Не реализира	37	7.4	7.4	93.6
	9 Не знам, без одговор	32	6.4	6.4	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

t10 Дали Црвениот крст на Република Македонија спроведува активности за едукација на членството, волонтерите и населението за опасности од катастрофи и ризици?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Спроведува	437	87.1	87.1	87.1
	2 Не спроведува	29	5.8	5.8	92.8
	9 Не знам, без одговор	36	7.2	7.2	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

t11 Дали Црвениот крст на Република Македонија е доволно или не е доволно вклучен во системот за менаџирање со кризи и ризици?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Доволно е вклучен	191	38.0	38.0	38.0
	2 Донекаде е вклучен	210	41.8	41.8	79.9
	3 Малку е вклучен	57	11.4	11.4	91.2
	4 Воопшто не е вклучен	11	2.2	2.2	93.4
	8 Без одговор	2	.4	.4	93.8
	9 Не знам	31	6.2	6.2	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

t12 По Ваше мислење дали граѓанскиот сектор и НВО треба или не треба да бидат дел од кризниот менаџмент?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Треба	418	83.3	83.3	83.3
	2 Не треба	41	8.2	8.2	91.4
	9 Не знам, без одговор	43	8.6	8.6	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

t13 По Ваше мислење дали постои или не постои ефикасна координација помеѓу учесниците (актерите) во кризниот менаџмент?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Постои	190	37.8	37.8	37.8
	2 Не постои	193	38.4	38.4	76.3
	9 Не знам, без одговор	119	23.7	23.7	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

t14 Според Ваша оценка колку системот за менаџирање со кризи во Република Македонија е ефикасен?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Доволно е ефикасен	66	13.1	13.1	13.1
	2 Донекаде ефикасен	222	44.2	44.2	57.4
	3 Малку е ефикасен	141	28.1	28.1	85.5
	4 Воопшто не е ефикасен	28	5.6	5.6	91.0
	8 Без одговор	6	1.2	1.2	92.2
	9 Не знам	39	7.8	7.8	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т15 Според Ваша оценка колкава соработка постои помеѓу државите во регионот во справување со кризи и катастрофи?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Голема соработка	62	12.4	12.4	12.4
	2 Делумна соработка	304	60.6	60.6	72.9
	3 Не постои соработка	60	12.0	12.0	84.9
	9 Не знам, без одговор	76	15.1	15.1	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т16 Дали Ви е познат терминот \_превентивна дипломатија

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Да	193	38.4	38.4	38.4
	2 Не	284	56.6	56.6	95.0
	8 Без одговор	25	5.0	5.0	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т18 Според Ваша оценка колку граѓанскиот сектор може да се вклучи во активностите на превентивната дипломатија?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Многу	148	29.5	29.5	29.5
	2 Донекаде	197	39.2	39.2	68.7
	3 Малку	68	13.5	13.5	82.3
	4 Воопшто	21	4.2	4.2	86.5
	9 Не знам, без одговор	68	13.5	13.5	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т19 Според Ваша оценка колку инволвирањето на граѓанскиот сектор може да ја поуспеши (да ја направи поефикасна) превентивната дипломатија?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Многу	170	33.9	33.9	33.9
	2 Донекаде	181	36.1	36.1	69.9
	3 Малку	66	13.1	13.1	83.1
	4 Воопшто	13	2.6	2.6	85.7
	9 Не знам, без одговор	72	14.3	14.3	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т20 Дали според Ваше мислење во меѓународната заедница се користат доволно инструментите на превентивната дипломатија во спречувањето и разрешувањето на конфликтите?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Доволно се користат	67	13.3	13.3	13.3
	2 Донекаде се користат	196	39.0	39.0	52.4
	3 Малку се користат	129	25.7	25.7	78.1
	4 Воопшто не се користат	29	5.8	5.8	83.9
	8 Без одговор	9	1.8	1.8	85.7
	9 Не знам	72	14.3	14.3	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т21 Во која мерка според Ваше мислење превентивната дипломатија може да биде ефикасен инструмент за спречување и разрешување на конфликтите и кризите?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Во многу голема мерка	117	23.3	23.3	23.3
	2 Во голема мерка	229	45.6	45.6	68.9
	3 Во мала мерка	81	16.1	16.1	85.1
	4 Во многу мала мерка	13	2.6	2.6	87.6
	8 Без одговор	8	1.6	1.6	89.2
	9 Не знам	54	10.8	10.8	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т22 Дали Ви е познат пример на успешна превентивна дипломатија на Балканските простори?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Да	214	42.6	42.6	42.6
	2 Не	278	55.4	55.4	98.0
	8 Без одговор	10	2.0	2.0	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

т23 Како ги оценувате ефектите на УНПРЕДЕП мисијата во Македонија?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Многу позитивни	78	15.5	15.5	15.5
	2 Донекаде позитивни	222	44.2	44.2	59.8
	3 Донекаде негативни	48	9.6	9.6	69.3
	4 Многу негативни	18	3.6	3.6	72.9
	8 Без одговор	12	2.4	2.4	75.3
	9 Не знам	124	24.7	24.7	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## т24 Како го оценувате ефектот од превентивните активности на ОН?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Многу позитивен	99	19.7	19.7	19.7
	2 Донекаде позитивен	258	51.4	51.4	71.1
	3 Донекаде негативен	47	9.4	9.4	80.5
	4 Многу негативен	12	2.4	2.4	82.9
	8 Без одговор	13	2.6	2.6	85.5
	9 Не знам	73	14.5	14.5	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## т25\_1 Како го оценувате ефектот на превентивната дипломатија на ЕУ?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Многу позитивен	89	17.7	17.7	17.7
	2 Донекаде позитивен	235	46.8	46.8	64.5
	3 Донекаде негативен	70	13.9	13.9	78.5
	4 Многу негативен	25	5.0	5.0	83.5
	8 Без одговор	28	5.6	5.6	89.0
	9 Не знам	55	11.0	11.0	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## т25\_2 Како го оценувате ефектот на превентивната дипломатија на НАТО?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Многу позитивен	100	19.9	19.9	19.9
	2 Донекаде позитивен	213	42.4	42.4	62.4
	3 Донекаде негативен	71	14.1	14.1	76.5
	4 Многу негативен	27	5.4	5.4	81.9
	8 Без одговор	31	6.2	6.2	88.0
	9 Не знам	60	12.0	12.0	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## т25\_3 Како го оценувате ефектот на превентивната дипломатија на Совет на Европа?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Многу позитивен	75	14.9	14.9	14.9
	2 Донекаде позитивен	231	46.0	46.0	61.0
	3 Донекаде негативен	75	14.9	14.9	75.9
	4 Многу негативен	29	5.8	5.8	81.7
	8 Без одговор	28	5.6	5.6	87.3
	9 Не знам	64	12.7	12.7	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## т25\_4 Како го оценувате ефектот на превентивната дипломатија на ОБСЕ?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Многу позитивен	103	20.5	20.5	20.5
	2 Донекаде позитивен	218	43.4	43.4	63.9
	3 Донекаде негативен	59	11.8	11.8	75.7
	4 Многу негативен	20	4.0	4.0	79.7
	8 Без одговор	31	6.2	6.2	85.9
	9 Не знам	71	14.1	14.1	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## т27 Дали Ви се познати ефектите на превентивната дипломатија?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Да	244	48.6	48.6	48.6
	2 Не	223	44.4	44.4	93.0
	8 Без одговор	35	7.0	7.0	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## т28 Како ја оценувате инволвираноста на НВО во активностите на превентивната дипломатија?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Позитивно	185	36.9	36.9	36.9
	2 Ниту позитивно ниту негативно	269	53.6	53.6	90.4
	3 Негативно	23	4.6	4.6	95.0
	8 Без одговор	25	5.0	5.0	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## т29 Како ја оценувате инволвираноста на меѓународните НВО во активностите на превентивната дипломатија?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Позитивно	209	41.6	41.6	41.6
	2 Ниту позитивно ниту негативно	241	48.0	48.0	89.6
	3 Негативно	21	4.2	4.2	93.8
	8 Без одговор	31	6.2	6.2	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## т30 По Ваше мислење дали медиумите влијаат во правец на поттикнување на судирите или во правец на смирувањето на судирите?

		број	%	валиден %	кумулятивен %
валиден	1 Во правец на поттикнување на судирите	291	58.0	58.0	58.0
	2 Во правец на смирувањето на судирите	100	19.9	19.9	77.9
	9 Не знам, без одговор	111	22.1	22.1	100.0
	Вкупно	502	100.0	100.0	

## Глава 9

### Заклучни согледувања и препораки

#### *Заклучни согледувања*

По завршувањето на студената војна меѓународните односи се здобија со нови карактеристики, со што се воспостави ново геополитичко опкружување. Во овој период дополнително и терористичките напади од 11-ти септември 2001 во Њу Јорк, САД оставија белег врз меѓународните односи. Оваа ситуација ја смени природата на конфликтите. Се појавија нови видови на внатрешни конфликти со што меѓународната заедница се соочи со изненадувачки голем пораст на регионални и внатрешни конфликти, додека веројатноста на војните со големи размери меѓу големите сили значително се намали. Војната како средство за решавање на конфликтите веќе не е во употреба, а истата е забранета освен во услови на самоодбрана. Се пристапува кон нов, веројатно подобар начин за решавање на проблемите меѓу државите. До полн израз доаѓа мирното решавање на спорите преку преговори директни контакти и зачестени средби меѓу претставниците на две или повеќе држави.

Големите разлики во економскиот развој на земјите и регионите, различниот степен на поврзаност, разликите во практикувањето и остварувањето на човековите права и слободи, различните култури и традиции, различната верска припадност и меѓусебната толеранција како и процесите на глобализација предизвикаа услови за нови конфликти, закани за безбедноста, одбраната и сигурноста на луѓето. Поради неможност државите да делуваат самостојно во превенирањето на негативните последици од горе наведените текови се наметнува заклучокот дека само повеќе институции во заедничка акција ќе може да се справат со современите предизвици. Значи регионалниот и глобалниот приод може да доведе до очекуваните резултати.

Кога кризата или конфликтот ги надминува националните граници се јавуваат бројни проблеми и компликации за институциите на системот на државите во обид да се справат со нив. Неопходно се наметнува потребата од соработка, координација и солидарност кои се од суштинско значење за насочување на активностите кон превентивно дејствување, рано откривање, размена на информации и заедничко дејствување. На планот на превенцијата се вложуваат многу напори со цел да се изгради моќен превентивен концепт. На ова поле посебно се истакнува ООН како меѓународна организација, која има направено многу за превенцијата и со нејзината работа секојдневно е посветена на истата.

По неуспехот на Лигата на народите во реализацијата на прокламираните цели, ООН се смета за една од најзначајните придобивки на Втората светска војна. Повелбата на ООН стана основа на меѓународниот поредок, со основна цел одржување на меѓународниот мир и безбедност. Во оваа насока по завршувањето на студената војна фокусот на ОН се поместува од развојни кон мировни активности и воопшто активности поврзани со мирот и неговото одржување.

Меѓутоа за да се обезбеди континуирана улога на ОН во овој контекст треба да се зацврстат нејзините капацитети за одржување и воспоставување на мирот, затоа што ОН во некои ситуации се единствениот реален пат за решавање на конфликтите. Ако се имаат во предвид целите на ОН може да се разбере обидот на Повелбата

да создаде модифициран систем на колективна безбедност, но сепак и овој концепт ги покажа своите слабости. За да се даде дополнителен импулс на превенцијата на конфликтите и користењето на мирни средства за решавање на споровите во 1992 година Генералниот секретар на ООН Бутрос Гали, во политичкиот извештај „Агенда за мир“ направи радикален исчекор на планот на стратешкото осмислување на новите мировни политики на ООН, кои тежиштето на делувањето ќе го пренесат во областа на превентивната дипломатија.

Во 1997 година во форма на додаток се направени измените на Агендата за мир. Со тие измени концептот на превентивната дипломатија се прошири со нови елементи: координација помеѓу ООН и државите членки на планот на превенцијата, координација внатре во системот на ООН, соработка со регионалните аргументи, координација и дијалог ООН – НВО на планот на превенцијата и т.н. Агендата за мир како столб на новите мировни политики на ООН се донесе во еколот на големите кризи на Балканот, Средна Европа, Централна Европа и на Кавказот. Ваквата поставеност на Агендата за мир треба да се гледа како концепт, систем, инструмент и механизам за јакнење на превентивното делување на ООН, имајќи во предвид дека се содржани сите активности за одржување зачувување и градење на мирот.

Исто така и ЕУ со донесувањето на „Европската безбедносна стратегија“, која надвор од своите граници ја промовира преку Заедничката надворешна и безбедносна политика, ја постави рамката за зголемување на ефикасноста на ЕУ во справувањето со новите закани. Оваа стратегија исто така ја нагласува важноста за зголемена соработка за безбедносни прашања со партнерите надвор од ЕУ. Со Европската безбедносна стратегија ЕУ за прв пат во нејзината историја воспоставува целосна рамка на своите безбедносни политики. И другите регионални организации пред се НАТО и ОБСЕ преку реформите кои ги превземаат, своите капацитети ги прилагодуваат на ново настаната реалност. Во овој период Република Македонија со својата проактивност и определба за целосна партиципација и интеграција во европската безбедносна структура е во функција на ширење на стабилноста и безбедноста изразена преку процесите и активностите за подготовка за членство во НАТО и ЕУ, и е во постојано тесна соработка со сите релевантни меѓународни фактори.

Целите на овој труд се насочени во правец на стекнување на одредени сознанија за степенот на учеството на граѓанските организации во системот за менаџирање со кризи, како и улогата на превентивната дипломатија во спречувањето и разрешувањето на конфликтите со посебен осврт за влијанието на истите, за успешно интегрирање на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент. На тој начин се постигнува подобрување на резултатите во справувањето со предизвиците, како и подобрување на капацитетите на кризниот менаџмент. Сето тоа ќе придонесе за зголемување на капацитетите на граѓанскиот сектор, во исто време тоа би преставувало негова додадена вредност. Ова е едно од значајните прашања од агрегатот на вкупните прашања поготово во констелација на процесите на транзицијата од еднопартиски во плурален повеќе партиски модел на државно уредување.

- Обезбедувањето на сигурноста на луѓето во денешно време наложува вклучување на голем број различни чинители вклучувајќи ги владите, регионалните организации, меѓународните организации, организациите на граѓанското општество. Граѓанскиот сектор и НВО водени од заедничката цел



за воспоставување самоодржлива демократија заснована врз база на добро владеење и граѓанско застапување играат витална улога во обновувањето и развојот на државата и обезбедуваат чувство на сопственост меѓу оние кои најчесто и најмногу страдаат. Досегашното искуство покажува дека потребата од вклучување на повеќе чинители бара изнаоѓање на механизми за меѓусебна соработка во планирањето и имплементацијата, без која современите конфликти веќе не може да се трансформираат во мир и стабилност. Во овој контекст менаџирањето, односно менаџментот како дисциплина може да биде од помош за постигнување на горенаведената цел.

Менаџментот помеѓу другото и е последица на развојот на новите односи проследени со модерната информациска технологија. Кризниот менаџмент кој е дел од општиот менаџмент претставува процес кој се состои од фази. Основни фази на процесот се: (1) планирањето, (2) организирањето, (3) водењето и (4) контролата. **Планирањето** подразбира согледување на идните ефекти на сегашните одлуки како би се одлучувало за активностите кои треба да доведат до посакуваната цел. **Организирањето** претставува процес за развој на организациона структура во вид на инфраструктура, за реализација на планските одлуки. **Водењето** во ова смисла го одредува правецот на движењето и го стимулира водењето на сите структури за да се следат намерите, додека **контролата** овозможува споредување на оствареното во однос на поранешната состојба. Во врска со планирањето се јавуваат уште две фази на процесот на менаџментот од кои едната се однесува и му претходи на планирањето, а тоа е *предвидувањето*, а втората претставува *одлучување* во фазите на планирањето. Во таа смисла основно е сознанието дека развојот на опкружувањето влијае на изместување на фокусот меѓу фазите. Од таму и заклучокот дека *конвенционалниот* менаџмент се карактеризира со *контролата*, а за *модерниот* менаџмент е карактеристично *предвидувањето* и *планирањето*.

Во фокусот на ова истражување се поставуваат и капацитетите, ефектите, целите и инструментите на превентивната дипломатија. Согласно класичната перцепција дипломатијата претставува управување со меѓународните односи, како и односите меѓу државите и другите субјекти во меѓународната заедница како и со менаџирање на односите меѓу државите и останатите учесници во државите. Во таа смисла голем број недржавни, односно невладини актери исто така учествуваат во дипломатијата, аналогно на тоа и во превентивната дипломатија. Превентивната дипломатија не претставува нов поим во меѓународните односи ниту е иновација на современите политички мислителци. Обидите за дипломатско делување во функција на спречување на војни, се стари колку и историјата на општественото организирање. И покрај тоа што одредбите на повелбата на ОН поблиску не ја дефинираат содржината и механизмите на превентивната дипломатија, тоа не ги спречило ОН во времето на првите големи меѓународни кризи (како што е студената војна) да развијат специфична пракса на превентивно дипломатско ангажирање. Денес може да се каже дека превентивно-дипломатското делување претставува главен белег на целиот систем на ОН. Активностите на дипломатската превенција во денешно време претежно се од мултилатерален карактер и се реализираат по институционален пат. Тие се спроведуваат во фази, што значи пред избивање на конфликтот, во текот на

неговото разгорување, кога кризата прераснува во војна, како и по разрешување на спорот и обновување на мирот и државните институции. Инструментите кои ОН ги применуваат во функција на превентивната дипломатија, содржински и методолошки се различни. Најважни се политичките, правните, воените и економските инструменти. Тие можат да бидат насочени само кон една држава, кон повеќе земји или на цел регион. Тие се применуваат поединечно или групно, на краток или на долг рок. НВО одлично се вградуваат во инструментите на превентивната дипломатија пред се во политичките инструменти на превентивната дипломатија, со посебен акцент на мултилатералниот дијалог како инструмент за решавање на спорите меѓу државите. Исто така НВО и граѓанското општество, често успешно се вградуваат и придонесуваат *инструментите и механизмите* на превентивната дипломатија да го зголемат ефектот на своето делување.

Работењето на НВО и граѓанското општество многу често ги поопспешува мисиите за превентивно распоредување на силите, градењето на мирот, одржување на мирот, консолидирање на мирот и поттикнување на развојот. Посебно до израз доаѓа придонесот на граѓанското општество и НВО во мисиите за собирање на факти и раното предупредување, имајќи во предвид дека ситуацијата се подобрува значително доколку се познаваат локалните состојби и доколку постојат редовни контакти со главните актери. Сето тоа треба да влијае и во обликувањето на меѓународната и владините политики. Но, невладините актери често пати во меѓународните односи и во национални рамки се појавуваат како независни и самостојни учесници.

Поради глобализацијата на актерите, прашањата и проблемите, меѓународниот поредок не може да се разбере ниту пак меѓународните односи ефективно да се менаџираат без да се имаат во предвид недржавните актери. Многу НВО се активни контрибутори на успешното работење на ООН и другите меѓународни организации. Во овој правец Кофи Анан вели дека „на НВО се гледа како на суштински партнери на ОН не само во мобилизирањето на јавното мислење, туку и во процесот на размислување на политиката и дури поважно во спроведувањето на политиката и работата на терен“. Тие се активни во обезбедувањето на хуманитарната помош, спроведуваат разни експертизи, често посредуваат во активности за трансформирање, со што се спречува насилството.

НВО веќе подолго време се вклучени во мултилатералните процеси на донесување на одлуки. Тие им помагаат на владите, на меѓународните организации и на приватните компании да станат поотчетни. Научниците признаваат дека НВО се инструмент и катализатор во менувањето на традиционалниот концепт за суверенитет и за дипломатија. Имајќи ја предвид ова практика на НВО, може да се зборува и за изградена „невладина дипломатија“.

НВО се залагаат за поголема соработка и се водат според фактот дека нивното учество во целиот процес станува подемократски. Владите, додека се спротивставуваат на критиките, во исто време бараат да соработуваат со НВО, тие тоа го прифаќаат на начин со кој ќе се овозможи двете страни да ја задржат својата независност. Тука предизвикот на владата е да го распореди товарот, а сепак да има контрола врз целата агенда.

НВО и граѓанското општество се поттик за поголема транспарентност, за подобри информации, поголема јасност и поголем публицитет. Но, постојано на

површината се јавуваат нови прашања и контекстот неочекувано брзо може да се промени. Во рамките на реформите на општествениот систем кој претставува сеопфатно устројство и организација на државата, нашите аспирации се насочени во прилагодување кон светските искуства особено кон стандардите на ЕУ и НАТО.

- Денес меѓународната заедница постојано е соочена со безбедносни ризици и закани од нов вид. Современите конфликти најчесто се карактеризираат со нефункционални државни структури, економска нееднаквост како и политичка мобилизација заснована врз база на етнички и религиозни идентитети. Тоа вклучува и системско нарушување на човековите права како и повреда на меѓународното право. Затоа се зголемува и потребата за соодветни пререструктурирања на безбедносните системи со цел поефикасен одговор на новите закани и предизвици. Зголемените можности за појава на различни видови на кризи ги принудува сите институции да воспостават организациска структура која ќе биде способна да гарантира национална безбедност, регионална стабилност и зачувување на светскиот мир. Се чини дека актерите на граѓанското општество претставуваат значаен потенцијал при постигнувањето на овие цели и градењето на мирот на локално, национално и меѓународно ниво.

- Истражувањето во овој труд е насочено особено кон: разгледување на нормативните и функционалните потенцијалот и можните идни политики во насока на целосно вклучување на капацитетите на граѓанското општество во кризниот менаџмент и превентивната дипломатија и сето тоа споредено со искуствата и практиките на другите држави со посебен акцент на државите во регионот. Во оваа смисла од суштинско значење е и утврдувањето на предностите и слабостите односно ограничувањата на граѓанскиот сектор за негово ефикасно интегрирање во кризниот менаџмент и неговото остварување низ содржините на превентивната дипломатија. Истражувањето овозможи да го утврдиме капацитетот на граѓанското општество и неговото евентуално влијание во поуспешувањето на кризниот менаџмент и превентивната дипломатија.

Конечно овој труд има за цел да ја расветли многу важната улога на граѓанското општество во зголемувањето на ефикасноста на кризниот менаџмент, и сето тоа во контекст на согледување на искуствата на други земји како во регионот така и пошироко. Сето тоа позитивно ќе влијае врз јавните чинители во дефинирањето на нормативниот амбиент, но во исто време ќе ги поттикнува и недржавните актери за нивна поголема проактивност на овој план.

- Научната и стручна јавност имаат општ консензус за потребата од вклучување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент и во активностите на превентивната дипломатија. Тоа го потврдуваат и одговорите од истражувањето каде што: потребата за вклучување на граѓанскиот сектор односно НВО во системот за кризен менаџмент е широко распространета свест меѓу сите анкетирани категории.

Ваквите ставови најмногу се присутни кај анкетираниите во организациите и институциите (93%), потоа меѓу граѓаните (84%), а најмалку меѓу студентите (69%). Продлабочената анализа покажува дека постои консензус во однос на

мислењето дека НВО треба да бидат дел од системот на кризен менаџмент. Меѓутоа во однос на поседувањето на човечките ресурси, обученоста и едуцираноста на НВО варијациите на одговорите се поголеми и се движат од 11% до најмногу 44%.

- Од тука произлегува и заклучокот дека приоритет во градењето на капацитетите на НВО за ефикасно вклучување во кризниот менаџмент е прашањето на човечките ресурси како и нивната едуцираност. Според интервјуираните претставници на институциите, граѓанскиот и НВО секторот имаат непроценлива улога на катализатор и мобилизатор на врската помеѓу институциите и граѓаните. Во таа насока е неопходно НВО да бидат вклучени во системот на кризниот менаџмент но при тоа нагласуваат дека е неопходно тие да бидат навистина независни. Заедничко е мислењето кај интервјуираните претставници дека во моментов постојат сериозни недостатоци во системот на координација на активностите на владините институции и граѓанскиот сектор. Сето тоа придонесува за намалување на ефектите на кризниот менаџмент и создава поголеми потешкотии во санацијата на проблемите на терен .
- Раководени од универзалната потреба за зголемување на ефектите на превентивната дипломатија и кризниот менаџмент во правец на заштита и унапредување на животот, се наметна потребата за понатамошно унапредување на координацијата и изнаоѓање на соодветни форми и можности за вклучување на недржавните актери како и изградба на дополнителни механизми за подобра координација. Тоа го потврдуваат и одговорите на анкетираниите, на прашањето: Дали постои или не постои ефикасна координација помеѓу актерите на кризниот менаџмент? Компаративната анализа покажа дека постои тенденција анкетираниите пофреквентно да одговорат дека ефикасноста на координацијата е на пониско ниво и се движи од 32% кај институциите, организациите и граѓаните до 43% кај студентите. Кај анкетираниите од институциите и организациите нешто подобар е резултатот за ефикасноста на системот за кризен менаџмент (65%) додека кај граѓаните е 57%, а кај студентите 50%.
- Во зависност од анкетираниите групи овие релации покажуваат дека превземањето мерки за подобрување на системот за координација помеѓу учесниците и нивната афирмација во јавноста, ќе доведат до значајни ефекти во подобрувањето на вкупните перформанси на системот на кризен менаџмент. Влијанието на афирмативните информации ќе резултира со промена на перцепцијата во позитивна насока. И одговорите од длабинските интервјуа упатуваат во тој правец. Посебно индикативни се ставовите на претставниците на државните институции, но и на другите анкетирани.
- Токму од тие причини денес повеќе земји имаат изградено соодветни механизми и нормативни претпоставки како и институционална рамка за интегрално и сеопфатно вклучување на граѓанскиот сектор и НВО во кризниот менаџмент. Во овој правец зборуваат и ЕСДП политиките на ЕУ, во доменот на кризниот менаџмент и превенцијата на конфликтите. Акциониот план за граѓанскиот

аспект на европските начела за безбедност и одбрана (ЕСДП) усвоен од советот на Европа 17-18 јуни 2004 година, ја признава важноста за вклучување на ставовите и мислењата од граѓанскиот сектор во политиките на граѓанскиот кризен менаџмент. Со овој документ Европскиот совет одобри нов план за акција за цивилните аспекти на кризниот менаџмент и исто така ги усвои главните цели за менаџирање на цивилна криза. Акциониот план наведува дека размената на информации помеѓу НВО секторот и граѓанското општество треба да се одвиваат на редовна основа.

Во однос на соработката помеѓу државите во регионот таа може да се оценува како добра, а тоа го покажуваат и резултатите од истражувањето. Постои свесност во однос на постоење на соработка помеѓу државите која се движи од 65% до 80% кај организациите и институциите. Но, сепак во најголем дел таа соработка се оценува како делумна.

Во одредени ситуации пречка за поефикасна и поефективна соработка претставуваат царинските процедури. Потребно е усогласување и хармонизирање на тие процедури помеѓу државите во регионот, со цел во итни кризни ситуации да се зголеми проточноста на границата, која како резултат ќе произведе брз и навремен одговор со што ќе се намалат негативните ефекти и ќе има поуспешно опоравување од последиците на кризата или катастрофата.

- Споредбената практика покажа дека генерално државите во регионот декларативно се залагаат за учество на граѓанското општество во општественото живеење, вклучувајќи го и доменот на кризниот и конфликтен менаџмент, но сепак тоа не е проследено со успешни практични примери. Во овој сегмент и Република Македонија е дел на овие констатации.

Во РМ, формалната рамка за граѓанско организирање е оформена, но сепак не е доволен предуслов за ефективно вклучување на граѓанските организации во кризниот менаџмент. Имено, согласно законите кои ја уредуваат материјата на кризниот менаџмент во РМ, на граѓанското општество му се остава простор воглавно за доброволен и договорен ангажман.

Покрај формалната рамка неопходно е потребно примена на супстантивна активност која досега не се потпира на пишани одредби туку на практика и навики. Неопходно е воспоставување на механизам преку кој соработката на граѓанското општество и државата во делот на кризниот менаџмент ќе стане практична ефективна и корисна.

- Анализата покажа дека државите формално имаат изградено јасен став во однос на улогата на граѓанскиот сектор, но и понатаму е потребно понатамошно соодветно нормативно и институционално прилагодување. Тоа може да се поткрепи и со ставовите на анкетираниите во организациите и институциите што се дел од државата каде што свесноста за потребата од вклучување на граѓанскиот сектор достигнува високи 93%. Истражувањето покажа дека речиси консенсуално е позитивното мислење за Црвениот крст (достигнува до 99 % кај одредени групи на анкетираниите во институциите и организациите) во однос на тоа дали Црвениот крст на РМ спроведува активности за справување со природни катастрофи и катастрофи предизвикани од човекот.

Позитивен консензус има и по основ на тоа дали Црвениот крст на РМ спроведува активности за едукација на членството, волонтерите и населението за опасности од катастрофи. Позитивните одговори повторно имаат конзистентност и се движат од 72% кај студентите до максимални 99% од анкетираниите во организациите и институциите.

Ваквото високо совпаѓање на одговорите на овие две прашања креира широко распространет имиџ за Црвениот крст како организација која располага со капацитети за справување со катастрофи и ризици. Што се однесува до вклученоста на Црвениот крст во системот за кризен менаџмент, и покрај тоа што анализата на одговорите е со изразита тенденција Црвениот крст да се перцепира како интегрален дел на системот за менаџирање со кризи, се чини дека досегашната пракса не докрај го поткерпува тоа.

- Потребно е да се овозможат дополнителни можности Црвениот крст со свој капацитет да може да се вгради и да придонесе за поголеми резултати на системот за кризен менаџмент на Република Македонија. Фактот што Црвениот крст има водечка улога во НВО секторот во Република Македонија генерално, а поготово во кризниот менаџмент се должи на постојаното детерминирање на ресурсите и способностите на човечкиот фактор и проактивниот однос кон промените, што претставува ефикасен начин за создавање на современа и модерна организација.

Овој модел на стратегиско управување на успешна организација произлегува од анализите на состојбите, воспоставување различни форми за привлекување и задржување на волонтерите, градење партнерски однос со државните институции и соработка и градење оперативни сојузи со организациите од граѓанското општество. Со една постојана процена и анализа на работата може да се искористат можностите, да се избегнат или ограничат негативните трендови, да се задржат етаблираните вредности со што конечно ќе се намалат и елиминираат слабостите.

- Истражувањето ги прикажа и можностите на граѓанскиот сектор во превентивната дипломатија. Се покажа дека граѓанскиот сектор со своите капацитети може да даде конкретен придонес во одредени фази и сегменти на превентивната дипломатија. Во овој правец и мнозинството од анкетираниите во институциите со оптимизам гледаат на можностите граѓанскиот сектор да се вклучи во превентивната дипломатија и со своите можности да придонесе за поефикасна превентивна дипломатија. Повеќе од 2/3 од анкетираниите сметаат дека граѓанскиот сектор може да се вклучи во превентивната дипломатија (агрегирано околу 69%).
- Во однос на учеството на граѓанското општество во превенцијата на конфликтите овој труд ја истакна улогата на граѓанскиот сектор и НВО во создавањето на концептуална врска помеѓу разни фази на конфликтната ескалација и активностите кои можат да се превземат за тие да се ублажат. Во 2001 година Генералниот Секретар на ОН Кофи Анан во „Извештајот за превенција на вооружените конфликти“ помеѓу другото повикува на целосно учество на

граѓанскиот сектор во напорите за превенција на конфликтите. Со извештајот се препорачува на НВО да организираат меѓународна конференција на која ќе учествуваат локални, национални, регионални и меѓународни организации за да се утврдат нивните улоги во превенцијата на конфликтите.

Од горе наведеното станува јасно дека превенцијата на конфликтите денес може да се спроведе успешно во мултилатерално опкружување и со мултидисциплинарен пристап. Признанието за улогата на граѓанскиот сектор е поддржано и со Резолуцијата 1366 донесена во 2001 година од страната на Советот за безбедност. Доказ во овој правец претставува и „Европската платформа за превенција и трансформација на конфликти“ формирана во 2001 година.

- Зголемениот број на внатрешни вооружени конфликти ја намалува улогата на државите во превенцијата на конфликтите. Заради тоа НВО завземаат се поважна улога на полето на превенцијата на конфликтите. Иако НВО не можат да ги извршуваат функциите на ОН или пак на суверените држави тие може да ги надополнат и да имаат успешна улога на помагател.

Хуманитарните организации како дел од НВО играат важна улога во превенцијата на конфликтите. Во овој правец се истакнува улогата на Црвениот крст.

- Посебно илустративна е улогата на Меѓународниот Комитет на Црвениот крст (МКЦК) чиј придонес посебно е насочен кон ограничување на штетните ефекти од вооружените конфликти. Неговите активности се дел од „превентивната хуманитарна дипломатија“. Улогата на МКЦК се истакнува и во однос на внатрешните вооружени конфликти. МКЦК е една од главните организации која се справува со ефектите од неуспешните превенции на меѓународната заедница.

Но сепак и за тоа е потребна тесна соработка со другите актери поврзани со одредени внатрешни конфликти се додека тоа не влијае на непристрасноста на Црвениот крст. Поткрепа за ова претставува и изјавата на еден од Претседателите на МКЦК Корнелио Сомаруга кој тврди дека превенцијата на конфликтите е можна само доколку „сите страни си ги превземаат своите одговорности, мандати и компетенции“.

Значи, сепак за поголема успешност потребно е да се бараат сојузништва и партнерства во парламентите и владите и секако соработка за создавање „хоризонтално сојузништво“ помеѓу актерите на граѓанското општество на локално, национално и меѓународно ниво. Во исто време предизвик останува и создавањето на „вертикални сојузништва“ со поединци и групи на различни нивоа во општеството.

- Во обид да го сублимираме овој дел на заклучните согледувања може да се каже дека актерите на граѓанското општество имаат важен потенцијал при градењето на мирот на сите нивоа. Организациите на граѓанското општество се неопходни во процесот на градење на мирот посебно во процесите на помирување помеѓу непријателски групи. При тоа треба да се има во предвид дека иницијативите на граѓанското општество ја постигнуваат својата кулминација во општества

каде што политичкиот статус е оспоруван или каде што институциите на државното уредување не се прифатени како легитимни од значителни делови на населението.

Во овој контекст значајно е да се препознае дека иницијативите на граѓанското општество во поделените општества може да влијаат на политичка промена до одредена граница. Важен предизвик е да се вклучат актерите на граѓанското општество од почетокот во сите фази на транзиција на општеството од војна во мир. Од преговори до имплементација на договорите со кои се гради постконфликтен мир. Манифестацијата на улогите и активностите остануваат важен предизвик за актерите на граѓанското општество и во смисла на нивните активности во пост воените реконструкции.

- Хуманитарната дипломатија може да придонесе за превенирање на конфликтите преку убедување на носителите на одлуките и јавноста да дејствуваат во интерес на ранливите групи. Хуманитарната дипломатија преку застапување и зголемување на јавната свест се насочува кон широк спектар на национални и меѓународни актери кои често се далеку и несвесни од потребата за хуманитарна помош. Напорите да се подигне свеста за проблемите во хуманитарните кризи се насочени кон страните и државите одговорни за состојбата, како и кон актерите на граѓанското општество.

Хуманитарната дипломатија е подеднакво важна и во ситуации на спречување на ризик и во управување со кризите и конфликтите. Таа се вградува во новите обиди на ОН и земјите членки да се инвестира во превентивна акција. Истата е во функција на идејата за инвестирање на релативно скромна сума на средства за спречување на насилни конфликти, наместо да се инвестира во хуманитарни, мировни, реконструктивни процеси или на операции за стабилизација.

Во овој правец хуманитарната дипломатија ја наоѓа и својата практична смисла. Таа преку адвокативни механизми игра значајна улога во поставувањето на заедничкото дејствување во итни ситуации од страна на сите актери и релевантни фактори.

- На меѓународната сцена денес постојат многу субјекти и чинители кои имаат изградено капацитети за превентивно политичко делување. Полето на дипломатско политички интеракции поврзани со спречување на конфликтите е составено од широк круг на субјекти и е од постојано променлива природа.

Во суштина тоа се поклопува со бројот на субјектите на меѓународните односи, но го надминува бројот на субјектите на меѓународното право. Субјектите може да бидат од национален, меѓународен и транснационален карактер. Во рамките на учесниците во процесот на превенцијата интересно е набљудувањето на улогата на медиумите во поттикнувањето и смирувањето на конфликтите.

- Анализата на досегашната пракса покажа дека поддршката на медиумите во спречувањето на конфликтите и превентивната дипломатија беше секвенционална. Но сепак нивното влијание во обликувањето на јавното мнение може да обезбеди широка поддршка за превземање на превентивни активности. Во дел од овој труд се истакнува придонесот што тие го даваат во



спроведувањето на одредени превентивни активности.

Меѓутоа резултатите од истражувањето повеќе одат во прилог на тезата на таканаречената „медиумска манипулација“ која се поврзува со негативната улога на медиумите во одредени процеси и настани. Значително мнозинство од сите анкетирани (58%) смета дека медиумите влијаат во правец на поттикнување на судирите, наспроти 20% кои сметаат дека медиумите придонесуваат во правец на смирување на судирите. Уште посимптоматични се одговорите на репрезентите на институциите кои речиси 2/3, односно 65%, оценуваат дека влијанието на медиумите е во правец на нивно поттикнување.

Анализата на длабинските интервјуа формира перцепција дека медиумите во РМ се воглавно исполитизирани што го доведува во прашање објективното информирање. Сите интервјуирани испитаници истакнуваат дека медиумите доколку се воздржат од заземање на страна, имаат искрени намери и се насочени кон намалување на тензиите, тие со сигурност можат успешно да ги пренесат смирувачките пораки во заедницата.

- Стремежот на човекот по мирен пат да ги решава вооружените конфликти постои откако тие станале начин на надминување на недоразбирањата помеѓу народите или етничките групи. Еден од начините за надминување на воените конфликти и решавање на спорот кој го предизвикал конфликтот е можноста за распоредување сила на ОН меѓу завојуваните страни.

Правната рамка за мирно решавање на конфликтот е дефинирана во Повелбата на ОН во Главите V, VI, VII, VIII. Низ компаративната анализа на ефектите на превентивната дипломатија преку мисиите на УНПРОФОР, УНПРЕДЕП, КФОР, СФОР се направи обид да се прикажат ефектите на истите како и улогата и учеството на граѓанското општество во нив. Со анализата на овие мисии се дојде до заклучок дека тие имаат доста заеднички елементи и карактеристики, но во некои сегменти имаат одредени разлики.

Заедничкиот именител за сите нив произлегува од причините за појавата на кризите во овие региони, а тоа се конфликти кои се детерминирани од распадот на СФРЈ. Друг заеднички именител е мултиетничноста и мултиконфесионалноста на населението на овие простори. Во заедничките обележја може да се смета и нивното воспоставување, со резолуции на ОН како и начинот на регулирање на употребата на сила.

Но сепак постојат одредени разлики: во односна времето кога се воспоставени мисиите, постои голема разлика. УНПРЕДЕП претставува превентивна мисија во вистинска смисла на зборот, бидејќи е воспоставена пред започнување на конфликтот (во функција на спречување на прелевање на конфликтот врз РМ), додека другите две мисии се воспоставени по разорни воени дејствија со сериозни последици. Во однос на правната рамка сите се воспоставени со резолуции на Советот за безбедност, но со различна улога на петте постојани членки на Советот за безбедност (користење на правото на вето, примерот со РМ). Во однос на мандатот постојат разлики токму од причини на временската рамка. По однос на структурата и составот на мисиите постои драстична разлика во квантитативноста на мисијата во РМ и останатите две мисии.

Што се однесува до успехот може да се констатира дека сите три мисии

ги дадоа очекуваните резултати. УНПРЕДЕП имаше тешка задача но нејзината реализација бараше многу помалку напор, заради тоа што таа го превениреше мирот додека другите две мисии го враќаа мирот и повторно ја воспоставуваа довербата меѓу ентитетите од конфликтот, што бараше многу повеќе напори и енергија. Во сите три мисии видна беше улогата и придонесот на граѓанското општество.

- Идејата за граѓанското општество има долга традиција во западната интелектуална мисла. Првото спротивставување помеѓу државата и граѓанското општество што подоцна ќе стане основ за рedefинирање и корегирање на концептот се наоѓа во Хегеловата филозофија.

Во почетокот на 80-те години на XX век, повторно се актуелизираат дискусиите за концептот на граѓанското општество од страна на писателите дисиденти, Вацлав Хавел, Адам Михник и други, според кои граѓанското општество е создадено во опозиција на владата и зависи од взаемно, поддржувачки форми на одговорност и меѓусебна поврзаност.

Според доминантните ставови во услови на пост комунизам, главното обележје на граѓанското општество е неговата независност од државата, односно помеѓу државата и граѓанското општество мора да постои граница бидејќи тие се дефинираат врз основа на меѓусебната спротивност. Но, сепак и во овој период многу автори тврдат дека никогаш не може да постои суштествена поделба помеѓу државата и граѓанското општество, бидејќи државата ја формира правната рамка во која граѓанското општество функционира.

Со други зборови, односот помеѓу државата и граѓанското општество има дијалектичка природа, бидејќи тие иако може да бидат комплементарни, повторно може да се поддржуваат. Меѓу нив има потенцијално вграден конфликт кој извира примарно од вродените експанзионистички тенденции на секој државен апарат. Во ова насока Дајмонд потенцира дека актерите на граѓанското општество имаат потреба од институционализиран правен поредок, за да ја чува нивната автономија и слобода на дејствување.

Меѓу најзначајните колективни актери на граѓанското општество помеѓу другите се вбројуваат и НВО, кои се појавуваат како посредник меѓу институциите и јавното мислење во поширока смисла. Вака поимани НВО стануваат „нови партнери“ на државните институции.

- Правниот основ за формирање на НВО се наоѓа во правото на човекот и граѓанинот на слобода и здружување со други поединци, која заедно со основните права и слободи претставува почеток на развојот на модерното демократско општество. Слободата на здружување претставува основно човеково право и слобода која како цивилизациска придобивка е обезбедена по пат на меѓународни конвенции, а потоа и во националните уставни закони.

Правото на здружување според Европската конвенција за заштита на човековите права и слободи по потпишувањето на Спогодбата во Рим на 4 Ноември 1950 година, менувана е 14 пати со дополнителни протоколи. Оваа конвенција предвидува и меѓународни механизми со кои се обезбедува почитување на човековите права и слободи.

- Со членот 20 од Уставот на РМ ( Сл.Весник на РМ 52/91) на граѓаните им се гарантира слободата на здружување заради остварување и заштита на нивните економски, социјални, културни и други права од што произлегува дека може да основаат здруженија на граѓани. Дополнително Законот за здруженија и фондации го уредува начинот , условите и постапката за основање, регистрација, работење и престанок на работа на здруженијата на граѓани и фондации.

Од формален аспект тековното законодавство овозможува значителна слобода на организирање. Дополнително за унапредување на соработката помеѓу државата и граѓанското општество во 2007 година донесена е Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор. Во согласност со оваа Стратегија во рамките на Генералниот Секретаријат на Владата функционира и одделение за соработка со граѓанските организации, кое меѓу другото е одговорно за координирање на соработката помеѓу институциите на централната власт и граѓанските организации. Во рамките на Собранието функционира интерпарламентарна лоби група која одржува редовни контакти со граѓанските организации.

Во 2010 година е донесен нов Закон за здруженија на граѓани и фондации, со кој меѓу другото за прв пат се дефинира јавниот интерес, начинот и критериумите за определување на организации од јавен интерес.

- Во РМ досега се направени неколку истражувања за досегашните трендови и состојби како и за сегашниот и идниот развој на организациите активни во граѓанската сфера. Доминантно обележје на развојот на граѓанското општество во РМ од 1990 година претставува зголемувањето на бројот на граѓанските односно НВО. Според податоците од 1998 година во РМ биле регистрирани околу 6500 организации, а според најновите податоци до кои дојде оваа истражување во моментот во РМ се регистрирани 6885 НВО од кои се проценува дека активни се само 1500.

Сепак зголемувањето на квантитетот на граѓанските организации не резултира и со зголемено влијание на граѓанското општество. Големiot број на граѓански организации во идеален случај би требало да покаже дека граѓаните се активни, како супстантивен индикатор за градење на граѓанско општество. Сепак во случајот на РМ, човечките ресурси на овие организации се ограничени.

Истражувањето покажа дека граѓаните се уште очекуваат најмногу од државата како резултат на традицијата, а можеби и на етатистичката култура, влијанието на минатиот систем и разочарување од транзицијата. Потребно е во иднина да се работи на поттикнување на НВО на поголемо влијание на јавната политика со зголемена доверба меѓу членството и градење на капацитети за подобра промоција на заедничкиот интерес, да се манифестира поголем активитет во донесувањето на Законите , како и вклучување на НВО секторот во локалната самоуправа.

- Во развојот на граѓанскиот сектор во РМ значајно влијание треба да има и Законот за волонтерство. Но, досегашаната примена на овој Закон не ги даде очекуваните резултати пред се поради изедначувањето на волонтерството во

вистинска смисла со стажирањето односно волонтирање при работа. Потребно е овој Закон да се менува во правец на негово фокусирање на организациите од граѓанскиот сектор вклучувајќи ги и НВО кои се потпираат на волонтери во спроведување на активностите, а не на волонтирањето како стажирање или практиканство.

Во таа смисла заложба треба да биде волонтерството да се поттикнува и да се овозможи мобилност на волонтерите со што ќе се зголемува придонесот на граѓанскиот сектор кон развојот на заедницата. Тоа ќе придонесе и за зголемување на јавната доверба на граѓанскиот сектор, како и етаблирање на НВО во нивните средини како и поддржување на нивните иницијативи и активности.

Ангажирањето на граѓанскиот сектор претставува дејствување како против тежа на овластувањата на државата и авторитативноста, мониторинг и охрабрување за почит за владеење на правото и човековите права, дисеминација и независни анализи и информации за безбедносни прашања, промовирање на јавни дебати и давање на алтернативни експертски согледувања за разни прашања.

Во меѓународни рамки се наоѓаат разни примери за улогата на НВО во контекст на воспоставување на алтернативни медиуми и известување за време на војна и мир, мониторинг на избори, заштита на загрозени лица, малцинства, бегалци, реинтеграција на повратници, мониторирање на човекови права, документирање на воени злосторства, пронаоѓање на факти, идентификување на исчезнати лица, иницијативи за дијалог и др.

Позитивните искуства кои постојат во другите земји како и перпораките од страна на меѓународните организации, треба да се искористат во градењето на граѓанската сфера. Во таа смисла треба посоодветно да се идентификуваат нови можности и конкретни предлози за остварување на поефикасно и поинтензивно учество на граѓанскиот сектор на внатрешен план за да се подобри актуелната состојба, затоа што политичката суштина на плуралистичкото општество е постоење на меѓусебно различни групи.

- Спроведеното истражување во кое учествуваа повеќе преставници на организации и институции кои се дел на кризниот менаџмент и кои спроведуваат одредени активности поврзани со превентивната дипломатија, како и студентите како евентуални идни носители на такви активности, дава валидни вредносни насоки за идни постапувања на надлежните субјекти. Истражувањето го определува нивото на нормативните и институционалните претпоставки за учеството на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент и активностите на превентивната дипломатија.
- Истражувањето го определува и ставот на граѓаните кон кризниот менаџмент, превентивната дипломатија и учеството и придонесот на граѓанскиот сектор во нив. Нивните ставови најчесто ја отсликуваат реалната состојба во врска со поставените прашања кои се совпаѓаат со останатите индикатори за проценка на ефектите на кризниот менаџмент, превентивната дипломатија и степенот на учество на граѓанското општество во нив.

Овој труд, изврши согледување и идентификација на идните чекори и можности во насока на афирмација на улогата на недржавните актери во кризниот менаџмент и превентивната дипломатија како и можностите за понатамошен развој и подобрувањето на претпоставките за активно учество на граѓанскиот сектор и НВО во кризниот менаџмент на Република Македонија и сите видови на превенција кои овозможуваат понатамошен стабилен развој на општеството во Република Македонија со цел достигнување на универзалните демократски вредности.

## **Препораки**

- За поголемо вклучување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент, треба да продолжи понатамошното надградување на нормативната рамка како и нејзино усогласување со законодавството на ЕУ, особено во делот со кој се регулира кризниот менаџмент. Дополнително во овој правец треба да се подобрат и практичните и институционалните претпоставки, со цел граѓанскиот сектор поуспешно да се вгради во кризниот менаџмент.
- Усогласување на законодавството во насока на силно подобрување на меѓуресорската соработка на носителите на кризниот менаџмент во државата, соработка со граѓанското општество и НВО, приватниот сектор и сите останати актери во кризниот менаџмент. За подобрување на вкупните резултати од суштинско значење е и подобрувањето на регионалната соработка.
- Формирање на советодавно тело: институции на системот/НВО, со цел промовирање на нормативни решенија, практични модалитети на комуникација, вклучувајќи ја и идентификацијата на контактите со релевантните НВО. Промовирањето на дијалог во врска со одредени теми од кризниот менаџмент би биле од голема корист.
- Воспоставување на единствен систем за подготвување на граѓанскиот сектор односно НВО во пред и пост кризниот период, преку обезбедување на обуки од страна на државата за НВО за нивно вклучување во кризниот менаџмент.
- НВО за да можат да бидат активен актер во кризниот менаџмент и превентивната дипломатија потребно е да ја подобрат материјално техничката опременост како основна претпоставка за тоа. Инсистирањето на НВО во нивните намери да бидат дел од менаџирањето во конфликти и кризи приоритет треба да дадат на обуката и едукацијата на нивните припадници.
- Неопходни се чекори за информирање на граѓаните а во одредена мерка и институциите на системот и јавноста за целите и ефектите на превентивната дипломатија, можностите на граѓанскиот сектор во превентивната дипломатија како и познавањето за постигнувањата на превентивната дипломатија, како предуслов за пообјективна перцепција на вредностите на превентивната дипломатија.

- Имајќи ја во предвид важната улога на медиумите во процесите на превенцијата како и нивната експанзија во последните децении, тие неминовно мора да бидат вклучени во процесите на превенцијата и да ја зголемат соработката со носителите на кризниот менаџмент, граѓанското општество и НВО. Тие мора да бидат свесни за одговорноста којашто ја имаат и неопходно е да бидат професионални, помалку исполитизирани и да го избегнат пласирањето на сензации. Потребно е да се обидат да направат баланс помеѓу опстанокот, правилата на пазарниот медиумски натпревар, интересите на нивните сопственици, со нивната моќ за убедување и одговорноста за нивното влијание врз процесите во општеството.
- Од резултатите на истражувањето произлегува јасна определба и поддршка на граѓаните и претставниците на организациите и институциите за учество постои на граѓанското општество и НВО во кризниот менаџмент и превентивната дипломатија.  
Овие показатели треба да бидат поттик за интензивирање на напорите за дооформување на нормативните и институционалните претпоставки за учество на граѓанскиот сектор во системот за кризен менаџмент и превентивната дипломатија.
- За поголемо и соодветно вклучување на граѓанскиот сектор во кризниот менаџмент потребно е превземање на дополнителни мерки за информирање на државните актери на кризниот менаџмент и носителите на одлуки.
- Имајќи го предвид фактот за послаби познавања на разните организирани форми на граѓанскиот сектор потребно е засилување на промотивните активности и ширење на активности со засилена партиципативна улога што може да придонесе за засилување на капацитетите на граѓанскиот сектор. Во овој правец дополнително може да придонесе и дисеминацијата на Стратегијата за промовирање на волонтерството.

Сознанијата од истражувањето, согледувањата и заклучоците се неопходни за квалитативно подобрување на системот за кризен менаџмент кој ќе овозможи ефикасно и сеопфатно вклучување на граѓанските организации во истиот. Истите треба да послужат и како извор и основа за надградба на законската регулатива во рамките на генералната определба за имплементација на ЕУ и НАТО стандардите. Заради горе споменатото сметам дека овие заклучни согледувања кои произлегоа од мојот научен труд помеѓу другото треба да се стават во функција на органите на државната власт како и до актерите на граѓанското општество со цел истите евентуално да се земат во предвид во идните нивни постапувања во насока на подобрување на законската регулатива, меѓународната, меѓуресорската и меѓуактерската соработка.

## Користена литература

- Alexander L. George, "Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Scholarship for Policy – making", *Cooperation and Conflict*, vol. 39, no. 9, 1999
- Andy W. Knight, "Towards a subsidiarity model for peacemaking and preventive diplomacy: making Chapter VII of the UN Charter operational", *Third World Quarterly*, vol. 17, no. 1, 1996
- Azar E. Moon, *C. National Security in the third world: The management of internal and external* The ats. Edwrd Elgar Pub. Alder Shot
- Адижес И, *Како решити кризу управљања*, Глобус, Загреб 1989
- Александров К, *Менаџмент на организации и претпријатија*, Софија 1995
- Андрески Д, *Раководење во кризни состојби*, Одбрана бр. 62, Скопје, 2001
- Аврамов Смиља, *Креча Миленко, Меѓународно јавно право*, Савремена администрација Београд, 2003
- Barston R. P, *Modern Diplomacy*, Publisher, Longman Pub Group, London, 2006
- *Basic Facts About United Nations*, Department of Public Information, edition, 2006
- Bernhard Michael , "Civil Society and Demokratic Transition in East Europe"
- Bill Mc Sweeney, *Security, Identity and Interest, A Socioligy of International Relations*, Cambridge University Press, 1999
- Bjelic M. Predrag, " Postapki za resavanje na sporovite vo Svetskata trgovska organizacija", *Med-zunardoni problemi*, Beograd, 2001, Vol. 53
- Borodzicz E. P, *Risk Crisis and Security management*, JohnWiley, Ltd, Chichester, England, 2005
- Brahm Eric, *Heid Burgess, Shuttle Diplomacy, Beyond Intractability*. Eds .Guy Burgess and Heidi Burgess, *Conflikt Research Consotrium University of Colorado*, Boulder, November, 2003
- Brecher M. *Winkenfield: A study of Crisis*, Michigan, 2000
- Brecher Michael, *Jonathan Winkenfeld, Crisis, Conflict and Instability*(New York: Pergamon Press), 1989
- Bruce W. Jentleson, "Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict": Possible, Difficult, Necessary", *Institute on Global Conflict and Cooperation Policy Papers*, no. 27, 1996
- Болевски В, *Дипломатијата и меѓународното право во глобалните односи*, Просветно дело АД Скопје, Скопје, 2001
- Браунли И, *Принципи на јавно меѓународно право*, VIII издание, Просветно дело, Скопје 2009
- Cahill M. Kevin, *Preventive diplomacy: Stopping wars before thae they start*. Revised, 2000
- Carlisle H. M, *Management: Concepts, methods and applications*, Science research associates, Inc. Chicago, 1982
- Cassese Antonio, *International Law*, Paperback, 2001, Oxford University Press
- Charney. I. Jonathan, "The impact on the International Legal System of the Growth of International Courts and Tribunals", *31 NY Journal of International Law & Policy*, 1999.
- Connie Peck, *Sustainable peace: The role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Rowman & Littlefield Publishers Inc, 1998, p. 11, USA edition
- D. Cordovez, "Strengthening United Nations diplomacy for peace: the role of the Secretary General", UNITAR, *International Peace and Security*
- Dasic Dz. David, *Istorija diplomatije*, 2012 ,Beograd, Alters
- David Carment, *Albrecht Schnabel, Conflict prevetion: Path to Peace or Grand Illusion?* UN University Press, New York, 2003
- David Carment, *Karen Garner, Early warning and Conflict Prevention*, NPSIA Carleton University, Ottawa, Ontario, 1998
- Davis Kenneth C, *Don't Know Much About Histiry*, Avon Books, 1990
- Dimitrijevic Dusko, *Reforma Saveta bezbednosti Ujedinetih nacija*, IMPP, Beograd, 2009

- Domagoj M, Konvencija za zastitu ljudskih prava I temeljnih sloboda, Zagreb, 2013
- Drucker P. Management : Tasks, Responsibilities and Practices (New York: Harper and Row, 1974
- Dungen Peter Van Den, "The Abbe De Saint-Pierre and the English "Irenists" of the 18th Century", International Journal on World Peace, Vol. 17, 2000
- Dunn J. D , Stephens E, Kelley. J. R , Management essentials: Resource, Mc Graw-Hill Book Company, Inc. New York, 1973
- Dusan N. Vasic, Preventivna diplomatija, teoriski concept, normativni okviri I politicke kontroverze, JP Sluzbeni glasnik, 2010
- Dz. R. Beridz, Diplomatiya teorija I praksa, Filip Visnjic, Beograd, 2008
- Динан Анри, Секавањата на Солферино превод од англиски Јањик – Костова, Скопје: Слово, 2004
- Димитровски Р, Организација и менаџмент книга 1, Факултет за општествени науки Скопје, 2004
- Дончев А, Кризен менаџмент, 2005
- Дончев А, Современи безбедносни системи, 2007
- Дончев А, Гарева Р, Аранжмани и процедури за помош во меѓународните катастрофи – координација и соработка , Одбрана Скопје, 2001
- Дончев Ж. А, "Доктрина за справување со кризи како фактор на организацискиот дизајн кај надлежните институции " Докторска дисертација Универзитет "Св. Кирил и Методиј" Институт за социолошки и политичко правни истражувања, Скопје, 2005
- Домазетовски Д, Прирачник за подготвеност и дејствување при катастрофи, 2005
- Egli V, Carls. I, Viktof R. Judzin, op. cit.
- Fraenkel E, Internationals NGOs in preventive Diplomacy and early warning
- Fraenkel E, Preventive action in Macedonia: The common ground approach. Search for Common Ground Macedonia office, 1995
- Fred L. David, Strategic Managamnet, Macmillan Publishing Company, New York, 1991 (Thrid Edition)
- Фишер Мартина, извадок од: "Civil Society in Conflict Transformation: Strengths and Limitations"
- Фрчковски Љ, Тупурковски В, Ортаковски В, Меѓународно јавно право 1995, Табернакул, Скопје
- Galtung Johan, Cultural Violence Journal of peace research 27.3.1990
- G.R. Berridge, A Dictionary of Diplomacy, Palgrave, 2001
- Ghali B. B, Bulding Peace and Development, Annual report on the work of the Organization, Department of Public Information, UN, New York, 1994
- Ghali B. B, The 50 th Anniversary Annual Report on the Work of the Organization 1996, Report on the work of the Organization from the Fieftith to yhe fifty first session of the General Assembly, United Nations, New York, 1996
- Glenn H. Snyder, Paul Diesing, Conflict Among the Nations: Bargaining , Decision Making and System Structure in International crisis (Princeton: Princeton University press, 1977 )
- Gottfried Wilhem von Leibniz, 1646 – 1716, Codex iuris gentium diplomaticus, Hanover 1693
- Gourlay C, Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the framework of ESDP
- Green L. C, The Contemporary law of armed conflict, Manchester, 1996
- Grizo Dr Melina, Diplomatiya medjunarodnog pitanja 1919 – 1934, Zaduzbina Andrijevic, Beograd 2000
- Габер Дамјановска Н, Учеството на граѓанскиот сектор во процесот на донесување на одлуки, Истражување, Европски центар за непрофитно право, Скопје



- Георгиева Л, “Творење на мирот, мирот, безбедноста и конфликтите по студената војна“, Виладроф, Скопје, 2004
- Георгиева Л, Менаџирање на ризици, Југо-реклам, Скопје, 2010
- Георгиева Л, Европска безбедност, Филозофски факултет, 2010
- Георгиевски П, Методологија на истражување на општествени појави – воведен текст и изборни текстови, Универзитет Св.Кирил и Методиј – Филозофски факултет, Балкански Центар за проучување на мирот, 1998
- Гоцевски Т, Ортаковски В, Георгива Л, Разрешување и трансформација на конфликти, 1999
- Гоцевски Т, Балканот и кризите, Современа Македонска Одбрана, бр. 3, Скопје, 2001
- Н. Jean Maric, Doswald Beck. L, Obicajno medjunarodno humanitarno pravo, tom I: Pravila
- Havel W, The Power of the Powerless
- Hideo Sato, Containing Conflict: Cases in Preventive Diplomacy, The Brookings Institutions, 1999
- Higgins, ibid., vol. III; G.Abi-Saab, The UN Operation in the Congo 1960 – 1964, Oxford, 1978
- Ilera D, Atina F, Граѓанското општество и невладините организации во кризниот менаџмент и хуманитарните интервенции во Европската Унија, Универзитет на Катаниа, 2009
- Isakovic Zlatko, “Komunikacioni aspekti transformacije sile u 21. veku”, nezavisni casopis za medzunarodna pitanja Medzunarodni odnosi, Beograd, Mart, 1999
- J. Г. Мерилс, Решавање на Меѓународните споровите, Просветно дело Скопје, 2009 стр. 244
- Jovanovic M. Jovan, Diplomatska istorija nove Evrope 1918-1938, Izdavacka knjizara Koste J.Mihailovica, Beograd, 1938
- Kaldor and Vejvoda, “Demokratization in Central and East European countries”
- Kisinger Henry, Diplomatiја, Club plus, Beograd, 2011
- Kofi Annan, “Opening Address to the Fiftieth Annual Department of Public Information/Non – Governmental Organization 9DPI/NGO) Conference. ”United Nations Press Release, SG/SM/6320, PI/1027, September 10, 1997
- Kopp W. Harry, Commercial Diplomacy and the National Interest, New York, NY: American Academy of Diplomacy; Business Council for International Understanding, 2004
- Kovacevic Zivorad, Medzunarodno pregovaranje, Albatros Plus, Beograd, 2010
- Кацарска Симонида, Граѓанските организации во РМ –врска помеѓу државата и јавноста или изолиран ентитет, Анализа на сотојбата во периодот 1990 – 2007
- Камбовски. В, Правда и внатрешни работи на ЕУ, Правен факултет “Јустинијан Први“ Скопје, 2005
- Климовски С, Десковска Р, Каракамишева Јовановска Т, Уставно право и политички системи, Просветно дело, Скопје, 2012
- Кралев Т, Основи на менаџментот, второ издание, Центар за интернационален менаџмент Скопје, 1996
- Кузев С, Национална безбедност и кризата, Одбрана бр. 68 Скопје, 2001
- Lalic Vojislav, Pohvale I osporavanja Politika, 8 septembar, 2008
- Lennard Sjoberg, Bjorg Elin Moen, Torbjorn Rundmo: Explaining risk perception
- Lewicki R, Sandres M, Barley B, Pregovaranje, Zagrebacka skola ekonomije i menadzmenta, 5 izdanje
- Lutovinov V.I, Morozov Y. B, Conflict Prevention and Settlement with Peacekeeping Forces, 2000, [www.findarticles.com/cf](http://www.findarticles.com/cf)
- Лазаревски П, Политика и стратегија, НИК Лист, Институт за социолошки и политичко правни истражувања, Скопје, 1995
- Леонард М, Стед К,Смевинг К, Јавна дипломатија, Просветно дело АД, Скопје, 2009
- M. Harbottle, The UN and its capacity for keeping the peace; Fellowship Briefing Paper, No. 4. ; Surrvey, UK, The fellowship of Reconciliation, 1984

- M.Ruffert, "The administration of Kosovo and East Timor by the International Community", (2001) 50 ICLQ p. 613; R.Wilde, "From Danzing to East Timor and beyond: the role of the international territorial administration", (2001) 95 AJIL
- Mac Gregor F, Modernity, Postmodernity and Violence; vo Wiberg H: Peace and War: Social and Cultural Aspects; UNESCO 1995
- Masahiro Igarashi, Preventive Diplomacy and conflict resolution, Kanazawa University, 2005, p. 4
- McLuhan. Marshall, Understanding Media: The Extensions of Man, Cambridge, The MIT Press, 1994
- Mendela Nelson, " Civil Society Endangered"
- Mesic M, Multikulturalizam, Skolska knjiga, Zagreb, 2006
- Miall H, Peaceful settlement of post -1945 conflicts: a comparative study; Revised version of paper given at the IPRA Conference, Croningen, UK, 1990
- Milutinovic Sasa, " Pojam I klasifikacija mirovnih operacija UN", Vojno delo, Beograd, broj 1/07
- Mithcell, The structure of international conflicts, London, Macmillan, 1981
- Mitic Miodrag, Dzordzevic Stevan, Diplomatsko I konzularno pravo, Pravni fakultet, Beograd, 2007
- Mosolow A. N, Мотивација и Личност, Нолит Београд, 1982
- М. Јан, Иновации во дипломатските практики, Просветно Дело, Скопје
- Малага Звонимир, Судски советник во ЕУ "Право на слободно здружување согласно Европската Конвенција за заштита човекови права и основи на слобода"
- Малколм Н. Ш, Меѓународно право, Просветно дело, VI издание, Скопје, 2009
- Марковски Б, Кризи и транзиција, Балкански форум за безбедност, 2007
- Митревска Л, Кризен менаџмент, Македонска ризница, Куманово, 2005
- Митревска М, Концепт за хумана безбедност, Одбрана бр. 101, Скопје, 2004
- N. Elarably, " The office of the Secretary General and the maintenance of international peace and security", vo UNITAR, International Peace and Security
- Naray Oliver, Commercial Diplomacy: A Conceptual overview, p. 2; 7th World Conference of TPOs, The Hague, The Netherlands, 2008; dostupnonasajtu: [http://www.tpo-net.com/en/WTPO-Conference/Documents/Conf7/Naray/20 paper.pdf](http://www.tpo-net.com/en/WTPO-Conference/Documents/Conf7/Naray/20%20paper.pdf)(14.11.2009)
- Nik Stanko, Diplomatski leksikon, Barbat, Zagreb, 1999
- Nowak A, Civilian crisis management: the EU Way. Chaillot paper 90. EU Institute for Security Studies: Paris
- Oran Young, The Intermediaries: Third parties in International crisis (Princeton University press, 1967)
- Osmanagic Bedenik. N, Kontroling abceda poslovnog uspeha, Skolska knjiga Zagreb, 1998
- Ортаковски В, Дипломатија, скрипта, Факултет за безбедност, Скопје, 2010
- Perez de Cuellar J, "The role of the UN Secretary General, vo Roberts & Kingsbury, "United Nations, Davided World"
- Philip. M. Taylor's links, Public and Cultural Diplomacy, (<http://www.leeds.ac.uk/ics/phillink.htm>)
- Pinder John, " The EC and Democracy " vo " Building Democracy? The International dimension of Democratization in eastern Europe, 138
- Петровска Б. В, Рано предупредување и превентивна акција, 1996
- Поповиќ Ненад, "Лекција од одбраната на националните интереси", Политика Београд, 20. септември, 2008
- Racic Obrad, Dimitrijevic Vojin, Medjunarodne organizacije, Savremena administracija, III izdanje, Beograd, 1988
- Rak Eror Nada, Posredovanje supersila u resavanju regionalnih kriza, Sluzbeni glasnik, Beograd, 1996.
- Reinsch S. Paul, Secret Diplomacy – how far can it be eliminated?, London, 1922, George pub-

- lish by George Allen & Unwin
- Robins S, Managing organisational Konflikts: A. Nontraditional approach, Prentice hall, Inc. Englewood Cliffs, 1974
  - Roche Douglas, A Bargain for Humanity – Global security by 2000. The University of Alberta Press, Canada
  - Rothkopf David, Superclass: The Global Power Elite and the World They Are Making, published by Farrar, Straus and Giroux, Washington, March, 2008
  - Sahovic Milan, Medjunarodno pravo u medjunarodnim odnosima: Druga polovina XX veka, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2008
  - Sassoli M, Bouvier A. A , How does law protect in war? Outline of International Humanitarian Law possible teaching outlines Vol. 2, 2006
  - Sassoli M, Bouvier A. A , How does law protect in war? Cases and Documents Vol. 2, 2006
  - Shaw Malcolm N, International Law, 6th ed, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, 2008
  - Sjoberg L, Understanding the process and Consequences of risk Perception vo Mosleh & R. A. Rari (ed) 4th Conference on Probabilistic Safety Assesment and Managament
  - Сокалски Хенрик Ј, Грам превенција Македонија и искуството на ОН во превентивната дипломатија, 2000
  - Стојановски. Т, Полицијата во демократско општество, Скопје 1997
  - T. Haror. S, 1996
  - T. M. Franck, Fairness in International Law and Institutions, Oxford, 1995
  - Тевдовски Д , Трпкова М, Моќностите и капацитетите на субјектите кои се директно вклучени во системот на управување со кризи на локално ниво (Извештај од спроведено истражување во Велешкиот, Кичевскиот и Струмичкиот микрорегион), 2009
  - U. Thant, View from the UN, London, 1978
  - Van Ham Peter, Europe Gets Real, The New Security Strategy Shows the EU s Geopolitical Maturity; AICGS Advisor, 9 January, 2004
  - Vankovska B, “ Western civil society empowerment and the lessons learned from the Balkans”
  - Vasic N. Dusan, Preventivna diplomatija; teoriski concept, normativni okviri I politicke kontroverze, Sluzbeni glasnik, Beograd
  - Vasilevski V, 2003, “ E drejta nderkombetare ne konfliktet e armatosura”, “ 2 Avgust – S” Stip
  - Vaskovic V, Krstic. D, Diplomatiija i pregovaranje u informacionom drustvu, prometej, Beograd 2009
  - Verheijen T, Smirl. L, Building Crisis Management capacity in Civil Societies in South east Europe: Lessons taken from early warning, 2004
  - Vitorovic Zoran, Preventivna diplomatija-kako spreciti sukobe i ratove? Besjeda, Banja Luka i Ars libri, Beograd, 2003
  - Vinuales E. Jorge, “Can the UN Secretary General say ‘ No’”? : Revisting the “Peking Formula “, the working paper hosted by The Berkeley Electronic Press, p.11, dostupno na: www.law.bepress.com/expresso/eps/1478( 14.11.2009)
  - Vukadinovic R, Medjunarodni politicki odnosi, Politicka kultura, Mladinski istrazivacki zavod, Zagreb, 2004
  - Ванковска Б, Поглед на Македонија, Одбрана бр. 6, Скопје, 2002
  - Василевски В, Меѓународно хуманитарно право во вооружени судири, “2 Август С”, Штип, 2002
  - Вилфорд Б, Дипломатија и меѓународно право во глобализираните односи, Просветно дело, Скопје, 2010
  - Вукадиновиќ Р, Нови проблем сигурности у Европи, Меѓународна политика Београд 1991
  - Вукадиновиќ Р, Меѓународни политички односи, Барбат, Загреб, 1998

- Waever Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, Identity .Migration and New Security Agenda in Europe, London: Printer, 1993
- Weber T, The problems of peacekeeping; Interdisciplinary Peace Research, 1998
- Weigle Butterfield “Civil Society in Reforming Communist Regimes”: The Logic of Emergence
- Whitmann. R, From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the EU, Basing-stoke: Macmillan, 1998
- Зафировска А, Одбрана, Менаџмент на волонтерството кај пограмските активности на Црвениот крст на РМ, Институт за социолошко правни истражувања, Скопје,
- Мај, 2011
- Зечевиќ М, Војна дипломатија, Војноиздавачки и новински центар–Београд, 1990
- Зилер Ж, Џамино А, Европски Устав, Просветно дело, Скопје, 2009
- Шуклев Б, Менаџмент Економски факултет, Скопје, 1993

## Извештаи и други документи

- An agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peace making and Peace keeping, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Sammit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277S/24111,17 June 1992
- Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization (UN), 1992-2008
- Annual Report of Department of Peace-keeping Operation (DPKO-UN), 1990-2007
- Annual report on the work of the Organization for 1999,Secretary General Kofi Annan,www.una-uk.org/UN&C/conflictprevention.html,/14.11.2009/.
- American Heritage Dictionary, New York
- Бела книга на одбраната на РМ, Министерство на одбрана на РМ, Скопје, 1998
- Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, Human Security: safety for people in Changing World, Ottawa: Canadian Department of Foreign Affairs and International trade, April,1998
- Carnegie Commission reports on preventing Deadly Conflicts, достапно на [www.carnegie.org/sub/research/index.html](http://www.carnegie.org/sub/research/index.html)
- ЦИВИКУС – Индекс на граѓанското општество, Соработка на локална самоуправа со граѓанските организации, декември, 2007 [www.mcms.org.mk](http://www.mcms.org.mk)
- Council of the EU, 2005, Draft EU Concept for Comprehensive Planning, Document 13983/0,3 November, Brussels
- Црвен крст на Република Македонија, Стратегија 2000/2010
- Црвен крст на РМ, Женевски конвенции од 12 Август 1949 и дополнителни протоколи од 1997, 2004
- Црвен крст на РМ, Прирачник за практична употреба на Меѓународното хуманитарно право
- МКЦК во РМ, Откријте го МКЦК, 2004
- Црвен крст на РМ, Прирачник за самозаштита и заштита во случај на катастрофа, 2006
- Црвен крст на РМ, Дополнителни протоколи на Женевските конвенции
- Doctrine, Strategy and Decision Making for Peace Operations, [www.un.org/otg/peace/reports/peace-operations](http://www.un.org/otg/peace/reports/peace-operations) (14.11.2009)
- Декларација за мирно решавање на споровите, GA Res 37/10, 1982
- Encyclopedia of violence, Peace and conflict, Vol.3 san Diego, 1999
- Engelbrekt, “ Unfinished Democracy”
- EU Draft Constitution, EU Commission, Bruseles, 2005
- Европски стандарди за човекови права и нивната имплементација во правниот систем на РМ, Зборник на научни расправи одржани во Скопје на 18.11.2008, МАНУ, Скопје, 2009
- Freedom House report
- Филозофски речник, Накладни Завод Хрватске, Загреб, 1989
- ИФРЦ, Делегација во Будимпешта, Заедничка брза проценка–Прирачник за обука на учесници издание, 2005
- ИФРЦ, Процена на ранливост на капацитети, 2008
- Jugoslovenski Crveni krst, Izvori megunarodnog humanitarnog prava, Beograd, 1999

- KHKK/ICRC, Për forcat e aratosura manuel model mbi të drejton e konflikti të armatosur
- Latin dictionary and Grammar Aid, University of Notre Dame Archives, Pariz
- Megunarodni Komitet Crvenog krsta, Izvori megunarodnog humanitarnog prava, Beograd, 2007
- МЦМС “Општествена оговорност и граѓаните“, Декември, 2007 година
- New Initiatives on onflict Prevention & Human Security: Propolsals for the Establishment of an International Panel & Parliamentarians Network, east West Institute, 2008
- Preventive Diplomacy in 21 Century, National Institute for Researche Advancement, NIRA; Policy Research Index, Vol VII, No 4, July, 2000
- Прва Хашка Конвенција за мирно решавање на меѓународните спорови од 1899 ( <http://Fletcher.tufts.edu/multi/texts/VH014.txt>, последен пристап на веб страница 31.07.2007)
- Програма за мир
- Програмски стратегии на Црвен крст / [www.redcross.org.mk](http://www.redcross.org.mk)
- Question of sanctions imposed by United Nations, A/RES/51/242/1997/ 26 September 1997 ( Annex II)
- Report of the Secretary General on the work of the Organization, General Assembly Official Records, Sixty- fourth Session, Supplement No.1(a/64/1/)
- Рамковен договор, Охрид 2001
- Seventh ASEAN Regional Forum Ministerial Meeting Bangkok, Thailand, 27 July 2000, <http://www.aseansec.org/3579.htm> (posljedni pristup web stranici 03.03.2009)
- The Balkans Evaluation, lessons and recommendations for future crisis situations, IFRC, ICRC, March 2000
- The Laws of Manu ( Manava Dharma Shatram) Chapter VII, par. 169, Penguin Clasics. Published by Penguin Group, Firs Edition London, 1991
- The OSCE and Preventive Diplomacy, V. Y. Gheballi, Daniel Warner, edition, PSIO Occasional paper, Number 1/1999. IUHEL CH-Geneva
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). (1995) Putting Gender on the Agenda, A Guide to Praticipating in UN World Conferences. ( New York: UNIFEM)
- United Nations Intelctual History Project, (2008), Preventive Diplomacy at the UN, Library of Congress Cataloging in Publication Data
- Vebster,s New International dictionary, second edition
- Влада на РМ, Центра за управување со кризи (2011) Национална платформа за кризен менаџмент
- Влада на РМ, Министерство за Здравство (2011) Национална платформа на ризици
- “A more secure World: our shared resposability”, Report of the Generaly Secretar’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change, UN 2004 ( <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>)
- “Civil Society in transition“ – national human development report
- ”Fax diplomacy breaks the impasse”, Financial Times, 7 January, 1994
- A Guide to Peace Support Operations, John Mackinlay, Institute for International Studies, Providence, USA, 1996
- A. Secure Europe in a Better World
- A/47/277-s/24111, 17 June 1992 ,Butros Butros Ghai, ”Agenda for peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace keeping”.
- A/54/2000 (3 April 2000), ”We the Peoples. The Role of the U.N in the 21 st “Century”.
- A/64/1, General Assembly, Official Records, Sixty- fourth Session, Supplement No 1, ”Report of the Secretary General on the work of the Organization”, United Nations, New York. 4 August 2009
- A/RES/43/51/(05.12.1988) Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations which may Threaten Interantional Peace and Security and on the Role of the United Nations in this field.
- A/RES/46/59/1991/, 9 december 1991; Annex: Declaration on Fact finding by the UN in the field of the Maintenance of International Peace and Security
- A/RES/55/2, 8 Septembar 2000, United Nations Millennium Declaration.
- Ad –Hoc Working group within Panel VII of the Defence Resarch Group (AC 243)
- Agenda for Peace, Prevetive Diplomacy and Peace – keeping, A/47/277-S/24111, 17 June 1992

## **Законски и подзаконски акти**

- Устав на Република Македонија Службен Весник на РМ бр52/1991, и измени и дополнувања, Службен весник на РМ, бр. 52/91; бр. 1/92; бр. 31/98; бр. 91/01; бр.84/03; бр. 107/05
- Закон за Црвен крст, Службен весник на РМ бр. 41/94 и измени и дополнување, Службен весник на РМ, бр. 7/97; бр. 21/98
- Закон за здруженија и фондации, Службен весник на РМ, бр.31/98 и измени и дополнување Службен весник на РМ, бр. 29/07
- Закон за здруженија и фондации, Службен весник на РМ, бр.52/10
- Закон за управување со кризи, Службен весник на РМ, бр.29/05 и измени и дополнување Службен весник на РМ, бр. 36/11
- Закон за заштита и спасување, Службен весник на РМ, бр.36/04 и измени и дополнување Службен весник на РМ, бр.49/04; бр. 86/08; бр. 124/10; бр.18/11
- Закон за заштита и спасување, пречистен текст, Службен весник на РМ, бр.93/12
- Закон за внатрешни работи на РМ, Службен весник на РМ19/1995 и измени и дополнувања, (исправка) Службен весник на РМ, бр118/09; бр.35/10; бр. 36/11; бр.158/11; бр.114/12
- Закон за внатрешни работи (пречистен неофицијален текст 20.11.2012)
- Закон за одбрана на РМ, Службен весник на РМ бр. 42/2001 и измени и дополнување Службен весник на РМ, бр.05/03; бр.58/06; бр.110/08; бр.51/11
- Закон за одбрана на РМ, пречистен текст, Службен весник на РМ, бр.186

### **Стратешки документи**

- Стратегија за одбрана на РМ, Службен весник на РМ бр. 45/98
- Стратегија за одбрана на РМ, Службен весник на РМ бр. 30/10
- Стратешки план на Центарот за управување со кризи, 2013-2015
- Национална стратегија за заштита и спасување, Службен весник на РМ, бр.23/09
- Национална платформа на РМ за намалување на ризици од несреќи и катастрофи, Центар за управување со кризи на РМ, 2009
- Стратегија за волонтерство 2008 - 2011, Министерство за труд и социјална политика, Скопје
- Стратегија за интеграција на РМ во НАТО, Сл.Весник на РМ , бр.51/98,Скопје 1998
- Стратегија за национална безбедност на РМ
- Стратешки план 2010 на Меѓународната Федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина , Достапен :<http://www.ifrc.org>
- Стратешки план 2020 на Црвен крст на РМ, Достапен:<http://www.redcross.org.mk>

### **Дополнителни стратешки документи на ДЗС на РМ**

- Методологија за содржината и начинот на проценување на опасностите и планирање на заштитата и спасувањето, Службен весник на РМ, бр.76/06
- Републички план за заштита и спасување, од 11.03.2009
- Процена на загрозеност на РМ од природни и други несреќи, Службен весник на РМ, бр. 117/10

### **Одлуки на Уставен суд**

- Одлука на Уставен суд, Службен весник на РМ, бр.134/10
- Исправка на Одлука на Уставен суд, Службен весник на РМ, бр. 136/10

- Одлука на Уставен суд, Службен весник на РМ, бр.73/02
- Одлука на Уставен суд, бр.135/01 и бр.155/01 објавени во Службен весник на РМ, бр.78/02

## Материјали од интернет

- [http:// www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)
- <http:// www.nato.int>
- <http://www.icrc.org>
- <http://www.ifrc.org>
- <http://www.volunteer.ca/files/mcsdp-eng.pdf>
- [http://en.wikipedia.org/wiki/information security](http://en.wikipedia.org/wiki/information_security)
- <http://www.uia.be>
- <http:// www.redcross.org.mk>
- <http://europa.eu/>
- <http://www.osce.org/>
- <http://www.un.org/>
- <http://www.vlada.mk/>
- <http://www.europa.eu.int/abc/history/index.eu.htm>
- <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb150302.htm>
- <http://www.wvinne.com/macedonia/cr.02.htm#top>
- <http://www.morm.gov.mk>
- <http://www.mvr.gov.mk>
- <http://www.mtsp.gov.mk>
- <http://www.president.mk>
- <http://www.sobranie.mk>
- <http://www.carnegie.org/sub/reasrch/index.html>
- <http://www.europa.eu.int/comm./speeches/en>
- <http://www.iss-eu.org>
- <http://www.usa-uk.org>
- <http://www.gs.gov.mk>
- <http://www.mcms.org.mk>

## Кратенки

- **ЕУ**–Европска Унија
- **ЕСДП**–Европски начела за безбедност и одбрана
- **НАТО**–Северно Атланска Договорна Организација
- **ООН**–Организација на Обединетите Нации
- **ОН**–Обединети Нации
- **ЦОМСЕЦ**–Безбедноста во комуникациите
- **ОБСЕ**–Организација за безбедност и соработка во Европа
- **ЕЦОСОЦ**–Економско социјален совет
- **ЕСЦ**–Економско социјален комитет
- **КЕБС**–Конференција за Европска безбедност и соработка
- **ФСБ/ФСЦ**–Форум за соработка во областа на безбедноста
- **ОДИХР**–Канцеларија за демократски институции и човекови права
- **НВО**–Невладини организации
- **ЗЕУ**–Западноевропска Унија
- **ЦФСП/ЦФСП**– Заедничка надворешна и безбедносна политика
- **ЕБС/ЕСС**–Европска безбедносна стратегија
- **ЕАПС**–Евроатлански пратнерски совет
- **ПЗМ**–Партнерство за мир
- **НАТО-МАП / АПЧ**–Акциона програма за членство
- **ЦУК**–Центар за управување со кризи
- **ДЗС**–Дирекција за заштита и спасување
- **РМ** – Република Македонија
- **ЕПЛО/ЕКВГМ**–Европска канцеларија за врски и градење мир
- **ЕРСРТ**–Европска платформ за конфликти и трансформација
- **ЦЕП**–Центар за европска политика
- **СГН** – Граѓанска насловена цел
- **СФРЈ** – Социјалистичка Федеративна Република Југославија
- **УНДП**–Програма за развој на Обединетите нации
- **МФЦКЦП**–Меѓународна Федерација на Црвен крст и Црвена полумесечина
- **МКЦК**–Меѓународен Комитет на Црвен крст
- **ЦКРМ**–Црвен крст на Република Македонија
- **ЦК**–Црвен крст
- **НД** – Национално друштво
- **ООЦК**– Општинска организација на Црвен крст
- **СФЕРА**– Минимум стандарди за одговор при катастрофи
- **ЕОК**–единица за одговор при катастрофи
- **ДРЕФ**– Брзи фондови за помош
- **ДМСИ**–Информативен систем на програмата за катастрофи
- **САД**–Соединетите Американски Држави
- **СССР**–Сојуз на Социјалистичките Советски Републики
- **УНИФЕМ**–Развоен фонд на ООН за жени
- **ЛН**–Лига на народите
- **УНЕСКО**–Програма за заштита на природни и културни богатства на ООН
- **ОА**–Организација на Африканското единство
- **СРМ**–Социјалистичка Република Македонија
- **СРЈ**–Сојузна Република Југославија
- **УНХЦР**–Висок комесаријат за бегалци на ООН
- **ММФ**–Меѓународен Монетарен Фонд
- **СNN**–Глобален телевизиски медиум
- **UNITAF**–Мисија на ООН во Сомалија
- **ЕСНО**–Европска комисија за хуманитарни операции
- **УНПРЕДЕП**–Превентивна мисија на ООН во Р. Македонија
- **УНПРОФОР**–Превентивна мисија на ООН на територија на поранешна СФРЈ
- **УНМИК**–Административна мисија на ООН во Косово
- **УНКРО**–Мировна мисија на ООН во Хрватска
- **ЕУЛЕКС**–Мисија на полиција и цивилна администрација во Косово
- **УНМИБХ**–Мировна мисија на ООН во БиХ
- **UNIPTF**–Меѓународни полициски сили на ООН во БиХ
- **БиХ**–Босна и Херцеговина
- **ИФОР**–Мисија на ООН за имплементирање на мирот во Бих
- **СФОР**– Мисија на ООН за стабилизација на мирот во БиХ