

**“ULOGA AFRIČKE UNIJE U  
IZGRADNJI MIRA NA AFRIČKOM KONTINENTU”**

**Prof. dr. Nerzuk Ćurak, mentor**

---

**Kandidat:  
Maid Džaferović**

---

## Sadržaj:

<b>1. Uvod i metodologija istraživanja .....</b>	<b>4</b>
1.1 Problem istraživanja .....	4
1.2 Predmet istraživanja .....	5
1.3 Teorijski okvir istraživanja .....	6
1.4 Ciljevi istraživanja .....	7
1.5 Metodologija istraživanja .....	8
1.6 Skraćenice i pojmovi .....	8
<b>2. Afrička Unija .....</b>	<b>14</b>
2.1 Historijat .....	14
2.2 Filozofija Ustavnog Akta i misija Afričke Unije .....	18
2.3 Institucije i organi Afričke Unije .....	21
2.4 Regionalne ekonomske zajednice (REC) – pregled .....	22
<b>3. Osnovne teorije o sukobu i miru .....</b>	<b>24</b>
3.1 Pojam sukoba .....	25
3.2 Negativni i pozitivni mir .....	27
3.3 Sprječavanje sukoba i preventivna diplomatija .....	29
3.4 Izgradnja mira: Peacemaking, Peacekeeping, Peacebuilding .....	33
<b>4. Nasilje i sukobi na afričkom kontinentu: neuspjele države, nedržavni akteri, neustavna promjena vlasti, vojni režimi .....</b>	<b>35</b>
4.1 Uzroci unutarnjih sukoba u Africi .....	39
4.2 Karakteristike unutarnjih sukoba u Africi .....	40
4.3 Posljedice sukoba u Africi .....	42
<b>5. Instrumenti i načini djelovanja AU sa ciljem izgradnje mira .....</b>	<b>43</b>
5.1 Afrička mirovna i sigurnosna arhitektura .....	43
5.2 Mirovno i sigurnosno vijeće i Afričke “standby” snage .....	44
5.3 AU i UN: izgradnja međunarodnog partnerstva za mir i sigurnost .....	47

5.4 Sankcioni sistem Afričke Unije: teorija i praksa .....	48
5.4.1 Praktični primjeri primjene sankcija protiv članica od strane AU .....	53
5.5 Preventivna diplomatija i Panel mudraca AU .....	61
5.5.1 Preventivna diplomatija AU u sukobima vezanim za izbore .....	63
5.6 Afrička Unija i izgradnja mira: operacije podrške miru .....	69
5.6.1 Izgradnja mira Afričke Unije u Burundiju .....	74
5.6.2 Afrička Unija i izgradnja mira u Somaliji .....	86
<b>6. Kritički osvrt i evaluacija doprinosa AU izgradnji mira u Africi .....</b>	<b>99</b>
6.1 Konačna evaluacija .....	106
6.2 Izazovi i prilike za uspješnije djelovanje .....	112
<b>7. Zaključak: Afrička rješenja za afričke probleme .....</b>	<b>118</b>
<b>Spisak literature .....</b>	<b>121</b>

## 1. Uvod i metodologija istraživanja

Pristup Afričke Unije (AU) izgradnji mira rezultat je afričkih iskustava sa mirovnim misijama, kao i pouka iz globalnog okruženja, posebno mirovnih napora Ujedinjenih Nacija (UN). Murithi ispravno pronalazi rasprave o mirovnim naporima u Africi u akcijama, uspjesima i neuspjesima od formiranja Organizacije Afričkog Jedinstva (OAU) i vidi ih kao dio institucionalizacije Pan-afričkih ideala prosperiteta za sve, mira, razvoja, samopoštovanja, slobode i oslobođenja (Zondi, 2016:1). Time se AU približava svojoj temeljnoj jedinstvenosti, tj. da je rođena u posebno bolnom povijesnom iskustvu sa nepravdom, dominacijom, vanjskom manipulacijom, unutarnjim neo-kolonijalnim aranžmanima i strukturom nasilja, ugrađenim u afričko razočarenje koje je počelo sa Berlinskim kongresom 1884.-5.

AU je stara tek nešto više od petnaest godina, a pokrenuta je u julu 2002., u Durbanu (JAR). U međuvremenu je uspostavila cijeli jedan niz organa, mehanizama, tijela, protokola i institucija. Dovoljna količina napora usmjerena je na stvaranje mirovne i sigurnosne arhitekture, u borbi protiv mnoštva izazova s kojima se AU suočava.

Ovaj rad ispituje ulogu AU, nasljednice OAU, kao mehanizma upravljanja na kontinentalnom nivou, sprječavanja sukoba, stvaranja mira, čuvanja mira i izgradnje mira. Kratko ću se dotaći porijekla organizacije, njenih struktura, odnosa sa drugim međunarodnim organizacijama i unutar-regionalnim ekonomskim zajednicama, te izazova koji stoje pred ključnom ulogom u održavanju mira i sigurnosti na kontinentu.

Trenutni napori AU pozivaju na usporedbu sa njenom prethodnicom, OAU. Ovaj rad će procijeniti samu pojavu AU i ispitati njene inovacije kako bi se došlo do promjene paradigme u odnosu na ograničena postignuća OAU. Razmotrit će se i evoluirajuća uloga AU u mirovnim operacijama.

### 1.1 Problem istraživanja

Sticanjem nezavisnosti od kolonijalnih sila, a naročito završetkom Hladnog rata, mnoga afrička društva suočavaju se sa problemima siromaštva, infrastrukturne i ekonomske nerazvijenosti, a naročito sa sigurnosnim problemima. Pojava tzv. “neuspjelih država”, veliki broj vojnih režima, te sve veći broj nedržavnih aktera učinili su ovaj kontinent “plodnim tlom” za neprestane, uglavnom unutrašnje sukobe i ratove, koji se nerijetko prelijevaju na susjedne zemlje i region. Budući da je jedan od osnovnih

ciljeva Afričke unije (kako je izraženo i u osnivačkoj povelji) upravo razvoj mira, sigurnosti i međudržavne solidarnosti zemalja afričkog kontinenta, kao preduslova za zajednički ekonomski razvoj i socijalno blagostanje, navedeni problem pokušat će se riješiti istraživanjem instrumenata za izgradnju održivog mira koje Afrička unija ima na raspolaganju, te pregledom glavnih izazova i poteškoća s kojima se ova organizacija suočava u ostvarenju tog cilja.

Iako se Afrička unija od samog osnivanja aktivno i sa mnogim uspješnim primjerima bavi spriječavanjem i zaustavljanjem sukoba u zemljama članicama, još uvijek smo svjedoci velikom broju oružanih sukoba koji proizvode teške humanitarne krize, usporavajući na taj način zemlje ovog kontinenta i njihove stanovnike na putu ka ekonomskom napretku i ostvarenju socijalnog blagostanja, što je osnivačkom poveljom Afričke unije naznačeno kao glavni i krajnji cilj organizacije.

Stvaranje uslova trajnog, održivog i pozitivnog mira, neophodan je preduslov za politički, ekonomski i socijalni napredak afričkih društava.

Postavlja se pitanje jesu li Afrička unija i zemlje afričkog kontinenta u stanju samostalno i neovisno od međunarodne zajednice kontrolisati i rješavati sopstvene probleme, uključujući upravljanje konfliktima i izgradnju održivog mira, te izgraditi uslove za privredni i ekonomski razvoj, ili su osuđeni da vječno ovise o pomoći velikih sila i međunarodnih organizacija – prvenstveno UN-a. Kako bismo odgovorili na to pitanje, neophodno je istražiti načine na koje Afrička unija pristupa izgradnji mira, instrumente kojima se koristi, te stvarnu efikasnost i uspješnost procesa koji za krajnji cilj imaju mirnu i stabilnu afričku zajednicu, te sagledati koji su to izazovi koje afričke zemlje, na čelu sa Afričkom unijom, moraju prevazići kako bi bili neovisni, suvereni i samodovoljni u ostvarenju svojih ciljeva.

## 1.2 Predmet istraživanja

Bitno je istražiti na koje sve načine Afrička unija doprinosi izgradnji održivog mira na kontinentu. Postoje brojni instrumenti, neposredni i posredni, kojima se Afrička unija služi kako bi minimalizirala sukobe, spriječila njihovu eskalaciju, a u krajnjem, kada do oružanih sukoba i dođe, zaustavila nasilje i pokrenula mirovne procese, te posredovala u pregovorima o uslovima trajnog mira. Stoga će se istražiti svi instrumenti koji na bilo koji način doprinose spriječavanju sukoba i izgradnji trajnog mira, kako bismo dobili sliku o važnosti Afričke unije, te kako bismo mogli ispitati i ocijeniti stvarnu efikasnost i uspješnost njenog rada.

Ovim istraživanjem nastojat će se odgovoriti na sljedeća problemska pitanja:

- Kakav je uticaj Afričke unije na unutarnje politike zemalja članica ?
- Koji faktori određuju uspješnost Afričke unije u operacijama izgradnje mira ?
- Koji su najbolji primjeri uspješne izgradnje mira Afričke unije ?
- Koji su najčešći pristupi Afričke unije izgradnji mira ?
- Koliko često dolazi do obnove nasilja nakon intervencije Afričke unije ?
- Koji su glavni problemi i izazovi sa kojima se Afrička unija susreće u misijama izgradnje mira ?

Također će se dati pregled dosadašnjih ključnih operacija i pristupa Afričke unije izgradnji mira, te pregled sigurnosnih, ekonomskih, političkih i drugih implikacija i aspekata tih procesa.

### 1.3 Teorijski okvir istraživanja

Kao teorijski okvir i vodič kroz istraživanje poslužit će “Agenda for Peace”, izvještaj koji je 1992. godine sastavio tadašnji Generalni sekretar Unjedinjenih nacija, Boutros-Ghali i prezentirao je Generalnoj skupštini kao opis osnovnih ciljeva kojima Ujedinjene nacije (UN) treba da teže na polju rješavanja sukoba. Ovim izvještajem, naglašena su i definisana 4 ključna aspekta dostizanja mira: preventivna diplomatija; stvaranje mira (peacemaking); održavanje mira (peace-keeping); i postkonfliktna izgradnja mira (post-conflict peace-building). Tako ovaj izvještaj predstavlja osnovni okvir za djelovanje UN-a u smjeru upravljanja i rješavanja sukoba i izgradnje svjetskog mira.

Takođe, osnovne teorije o miru i mirovnim naukama, počevši o Johana Galtunga, ali i teorije o sukobu i ratu, koristit će se kao teorijski okvir za istraživanje.

U središtu istraživanja bit će analitički pregled ključnih mirovnih operacija i pristupa, nekoliko studija slučaja, te interpretacija kranjih rezultata tih procesa i evaluacija njihove uspješnosti. Također će se sagledati glavni izvori sukoba na afričkom kontinentu, kako bismo imali bolje razumijevanje afričkih problema i prepoznali najbolje i najefikasnije modele i pristupe izgradnji mira, adekvatne za afrička društva.

U okviru rada bit će definisani ključni pojmovi koji su bitni za istraživanje.

#### 1.4 Ciljevi istraživanja

Ovim radom, između ostalog, ukazat će se na važnost postojanja dugotrajnog i održivog mira za ekonomski i socijalni razvoj afričkih društava.

Fokusirajući se na efikasnost i uspješnost mirovnih operacija, prije svega, neophodno je utvrditi koji faktori određuju uspješnost određene mirovne operacije, a zatim ocijeniti uspješnost Afričke unije u misijama izgradnje mira evaluacijom konačnih rezultata.

Analitičkim pregledom ključnih operacija i pristupa izgradnji mira kojima se Afrička unija u prošlosti koristila, ispitat će se koji pristup dominira, te doći do zaključka o razlozima za češću primjenu određenog pristupa u odnosu na druge.

Kritički ispitati uticaj Afričke unije na unutarnje politike zemalja članica, u cilju izgradnje demokratskih vrijednosti, vladavine prava, legitimnih i transparentnih institucija, te jačanja uloge civilnih društava, kao uslova za postojanje “pozitivnog mira”

Analizirati ukupan rad Afričke unije na osnovu čega će se ispitati uticaj redovnih i vanrednih aktivnosti organizacije na izgradnju demokratskih vrijednosti i legitimnih vlasti, sprječavanje i zaustavljanje sukoba, stvaranje i održavanje mira, te dugoročna izgradnja pozitivnog i održivog mira u zemljama članicama.

Izvesti zaključak o tome kakav je dominantan stav cjelokupne afričke zajednice o pitanjima demokratije, ustavnog državnog uređenja, vladavine prava, jačanja civilnih društava, te generalno o pitanju rata i mira.

U konačnici, istraživanje će poslužiti za bolje razumijevanje specifičnosti afričkih problema i na taj način doprinjeti efikasnijem i uspješnijem izboru načina i pristupa izgradnji trajnog i održivog mira adekvatnih za afrička društva.

Analizirati plitličko-institucionalnu povezanost i odnose Afričke unije sa OUN, kroz pregled zajedničkih operacija i misija.

Glavni cilj istraživanja jeste ispitati stvarnu i ukupnu ulogu Afričke unije u izgradnji trajnog i održivog mira u Africi.

#### 1.5 Metodologija istraživanja

U istraživanju i prezentiranju rezultata istraživanja, koristit će se nekoliko naučnih metoda, kao i kombinacija istih, tamo gdje je to adekvatno.

Analitičkom metodom ispitat će se pojedini elementi određenih operacija i procesa, sastav i struktura cjeline, te njihovi odnosi i uzročno-posljedične veze, svojstva, uloge i funkcije činilaca te cjeline.

Induktivna metoda neophodna je kako bi se ispitivanjem pojedinačnih slučajeva i interpretacijom pojedinačnih rezultata došlo do generalnog zaključka o efikasnosti i uspješnosti Afričke unije i njenih napora u smjeru izgradnje održivog mira na cijelom kontinentu.

Naravno, komparativna metoda će poslužiti za utvrđivanje sličnosti i razlika između pojedinih slučajeva, kao i propitivanju specifičnosti pristupa izgradnji mira kojima se koristi Afrička unija (npr. u odnosu na UN), a takođe će pomoći da uporedimo ovo istraživanje sa prethodnim istraživanjima slične tematike.

Pored navedenih, po potrebi će se koristiti deskriptivna, empirijska i dijalektička metoda, radi pojašnjenja predmeta istraživanja, te u cilju kvalitetnijeg i detaljnijeg istraživanja i dodatnih pojašnjenja prilikom interpretacije rezultata.

## 1.6 Skraćenice i pojmovi

- ACDEG – Afrička povelja o demokratiji, izborima i upravljanju, od eng. African Charter on Democracy, Elections and Governance
- AFISMA – Međunarodna misija podrške Maliju pod vodstvom Afrike, od eng. African-led International Support Mission to Mali
- AGA – Afrička upravljачka arhitektura, od eng. African Governance Architecture
- AMIB – Afrička misija u Burundiju, od eng. African Mission in Burundi
- AMIS – Misija AU u Sudanu, od eng. African Union Mission in Sudan
- AMISOM – Misija AU u Somaliji, od eng. African Union Mission in Somalia
- AMU – Unija arapskog Magreba, od eng. Arab Maghreb Union
- APSA – Afrička mirovna i sigurnosna arhitektura, od eng. African Peace and Security Architecture
- ARS – Savez za ponovno oslobođenje Somalije (politička partija), od eng. Alliance for Re-

liberation of Somalia

- ASF – Afričke “standby” snage, od eng. African Standby Force
- AU – Afrička Unija
- AUC – Komisija AU, od eng. African Union Commission
- AUCIL – Komisija AU za međunarodno pravo, od eng. African Union Commission on International Law
- AW – Africa Watch, nevladina organizacija
- CAR – Centralnoafrička Republika
- CEMAC – Ekonomska i monetarna zajednica država centralne Afrike, od fra. Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
- CENAP – Centar za sprječavanje sukoba, nevladina organizacija
- CEWARN – Mehanizam za rano upozoravanje i odgovor na sukob, od eng. Conflict Early Warning and Response Mechanism
- CEWS – Kontinentalni sistem ranog upozoravanja, od eng. Continental Early Warning System
- CFDR – Koordinacija demokratskih snaga za republiku (u Nigeru), od fra. Coordination des forces démocratiques pour la république
- CNDD-FDD – para-vojna grupa u Burundiju
- COMESA – Jedinstveno tržište istočne i južne Afrike, od eng. Common Market for Eastern and Southern Africa
- COPAX – Vijeće za mir i sigurnost (u sklopu ECCAS-a), od eng. Council for Peace and Security
- DDR – razoružanje, demobilizacija i reintegracija, od eng. Disarmament, Demobilisation and Reintegration
- DPKO – Odjel UN-a za operacije čuvanja mira, od eng. Department of Peacekeeping Operations
- DRK – Demokratska Republika Kongo
- EAC – Istočnoafrička Zajednica, od eng. East African Community
- EASBRIG – Istočnoafrička “Standby” Brigada, od eng. Eastern African Standby Brigade
- EASF - “Standby” snage istočne Afrike, od eng. East African Standby Force
- ECA – Ekonomska komisija UN-a za Afriku, od eng. Economic Commission for Africa
- ECCAS – Ekonomska zajednica država centralne Afrike, od eng. Economic Community of Central African States

- ECOMOG – Vojna posmatračka grupa ECOWAS-a, od eng. ECOWAS Military Observer Group
- ECOSOCC – Ekonomsko, socijalno i kulturno vijeće AU, od eng. Economic Social and Cultural Council
- ECOWAS – Ekonomska zajednica država zapadne Afrike, od eng. Economic Community of West African States
- EOM – Misija posmatranja izbora, od eng. Election Observation Mission
- ESF - “Standby” snage ECOWAS-a, od eng. ECOWAS Standby Force
- EU – Evropska Unija
- FNL – Nacionalne oslobodilačke snage (paravojni pokret u Burundiju), od fra. Forces Nationales de Liberation
- FOMAC - “Standby” snage ECCAS-a, od fra. Force Multinationale de l'Afrique Centrale
- FRODEBU – Front za demokratiju u Burundiju (politička stranka), od fra. Front pour la Democratie au Burundi
- HRW – Human Rights Watch, međunarodna nevladina organizacija
- ICC – International Criminal Court, međuvladina organizacija i međunarodni tribunal sa sjedištem u Hagu (Nizozemska)
- ICG – International Crisis Group, međunarodna nevladina organizacija
- ICGLR – Međunarodna Konferencija regije Velikih Jezera, od eng. International Conference on the Great Lakes Region
- IEC – Nezavisna izborna komisija (Obale Slonovače), od eng. Independent Electoral Commission
- IGAD – Međuvladina uprava za razvoj, od eng. Intergovernmental Authority on Development
- IGASOM – Misija IGAD-a u Somaliji
- JAR – Južnoafrička Republika
- MAP – Milenijski plan oporavka Afrike, od eng. Millennium African Recovery Plan
- MARWOPNET – Mreža žena rijeke Mano za mir, od eng. Mano River Women of Peace Network
- MINUSCA – Multidimenzionalna integrativna stabilizacijska misija UN-a u CAR, od fra. Mission multidimensionnelle integree des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique
- MINUSMA – Multidimenzionalna integrativna stabilizacijska misija UN-a u Maliju, od fra. Mission multidimensionnelle integree des Nations unies pour la stabilisation au Mali

- MISCA – Međunarodna misija podrške CAR-i pod vodstvom Afrike, od fra. Mission internationale de soutien a la Centrafrique sous conduite africaine
- MLG – Višerazinsko upravljanje, od eng. Multi-Level Governance
- MSC – Komitet vojnog osoblja, od eng. Military Staff Committee
- NARC – Sjevernoafrička regionalna sposobnost, od eng. North African Regional Capability
- NEPAD – Novo partnerstvo za razvoj Afrike, od eng. New Partnership for Africa's Development
- NSI – Institut Sjever-Jug, od eng. North-South Institute
- OAU – Organizacija Afričkog Jedinstva (predhodnica AU), od eng. Organization of African Unity
- OAUCM – Centralni Mehanizam OAU
- ONUB – Operacija UN-a u Burundiju, od fra. L'Operation des Nations Unies au Burundi
- PALIPEHUTU-FNL – paravojna grupa u Burundiju
- PANWISE – mreža kontinentalne koordinacije subregionalnih PoW-a
- PAP – Pan-afrički Parlament
- PCG – Policentrično upravljanje, od eng. Poly-Centric Governance
- PCRD – Postkonfliktna obnova i razvoj, od eng. Post-Conflict Reconstruction and Development
- PDC – Kršćansko-demokratska partija Burundija, od fra. Parti Democratique Chretien
- PLANELM – Elementi regionalnog planiranja (u sklopu ASF-a)
- PoW – Panel mudraca AU, od eng. Panel of the Wise
- PRC – Komitet stalnih predstavnika AU, od eng. Permanent Representatives Committee
- PSC – Mirovno i sigurnosno vijeće AU, od eng. Peace and Security Council
- R2P – Odgovornost za zaštitu, od eng. Responsibility to Protect
- RDC – Sposobnost brzog raspoređivanja, od eng. Rapid Deployment Capability
- REC – Regionalna ekonomska zajednica, od eng. Regional Economic Community
- RI – Refugee International, međunarodna nevladina organizacija
- RM – Regionalni mehanizam
- RPF – Ruandski Patriotski Front, vojno-politički pokret ruandskih Tutsi prognanika u Ugandi
- SACB – Tijelo za koordinaciju pomoći Somaliji, od eng. Somalia Aid Coordination Body
- SAD – Sjedinjene Američke Države
- SADC – Južnoafrička razvojna zajednica, od eng. Southern African Development Community
- SHIRBRIG – Multinacionalna “standby” brigada visoke spremnosti, od eng. Standby High

## Readiness Brigade

- SIPO – Strateški indikativni plan za Organ (Organ za političku, odbrambenu i sigurnosnu saradnju SADC-a)
- SIPRI – Štokholmski međunarodni institut za mirovna istraživanja, od eng. Stockholm International Peace Research Institute
- SOMA – Sporazum o statusu misije, od eng. Status of Mission Agreement
- SSF - “Standby” snage SADC-a, od eng. SADC Standby Force
- TFG – Prijelazna federalna vlada (u Somaliji), od eng. Transitional Federal Government
- UCDP – Upsala program podataka o sukobu, od eng. Uppsala Conflict Data Program
- UDHR – Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, od eng. Universal Declaration of Human Rights
- UIC – Unija islamskih sudova, od eng. Union of Islamic Courts
- UN/OUN – Organizacija Ujedinjenih Nacija
- UNAMID – Misija UN-a i AU u Darfuru, od eng. United Nations-African Union Mission in Darfur
- UNAMIR – Misija pomoći UN-a u Ruandi, od eng. United Nations Assistance Mission in Rwanda
- UNDOS – Razvojni ured UN-a za Somaliju, od eng. United Nations Development Office for Somalia
- UNDP – Razvojni Program UN-a, od eng. United Nations Development Program
- UNESCO – Organizacija UN-a za obrazovanje, nauku i kulturu, od eng. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
- UNGA – Generalna skupština UN-a, od eng. United Nations General Assembly
- UNHCR – Visoki komesar UN-a za izbjeglice, od eng. United Nations High Commissioner for Refugees
- UN-INSTRAW – Međunarodni institut UN-a za istraživanje i obuku za napredak žena, od eng. United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women
- UNITAF – Ujedinjene radne snage, od eng. Unified Task Force
- UNMEE – Misija UN-a u Eritreji i Etiopiji, od eng. United Nations Mission in Eritrea and Ethiopia
- UNMIL – Misija UN-a u Liberiji, od eng. United Nations Mission in Liberia
- UNOAU – Ured UN-a pri AU, od eng. United Nations Office to the African Union

- UNOSOM – Operacija UN-a u Somaliji, od eng. United Nations Operation in Somalia
- UNSC – Vijeće sigurnosti UN-a, od eng. United Nations Security Council
- UNWOMEN – Tijelo UN-a za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena
- UPRONA, Unija za nacionalni progres (politička stranka u Burundiju), od fra. Union pour le Progres national
- USAID – Agencija SAD-a za međunarodni razvoj, od eng. United States Agency for International Development
- WIPNET – Mreža žena u izgradnji mira, od eng. Women in Peacebuilding Network
- WIPSEN – Ženska mirovna i sigurnosna mreža Afrike, od eng. Women Peace and Security Network

## 2. Afrička Unija

### 2.1 Historijat

Afrika se kroz svoju povijest susretala sa različitim idejama, konceptima i institucijama. Ti susreti poticali su interno i eksterno. Interno, norme su nastale iz procesa međukulturalnog dijaloga raznih carstava i kraljevstava u različitim vremenima, a koji je nalazio povoda u demografskim transformacijama, trgovinskim vezama i obrazovnim razmjenama (Davidson, 1995). Eksterno formulirane norme proizašle su iz tri glavna izvorišta. Prvo se odnosi na ropstvo i evropski kolonijalizam. Drugi susret odigrao se kroz trgovinu i religioznu misionarsku ekspanziju. Treći se pojavio u obliku protuhegemonističkih i anti-imperijalnih težnji i bio je zaokupljen emancipacijom i vraćanjem dostojanstva Afrikancu. Iako je većina susreta imala nasilan i razoran uticaj na Afriku, jedno takvo sučeljavanje izrodilo je mnogo suptilniju i konkretnije definisanu viziju. Riječ je o Pan-afrikanizmu i njegovim procesima formiranja subsidijarnih normi.

#### *Koncept Pan-afrikanizma*

Pan-afrikanizam, kako ga predstavljaju Ogba Sylvester i Okpanachi Anthony, označava skup zajedničkih pretpostavki koje izražavaju želju za političkim i psihološkim oslobađanjem i jedinstvom svih Afrikanaca, bilo na kontinentu, ili u dijaspori (Sylvester & Anthony, 2014). Svoje korijene pronalazi u oslobodilačkim borbama Afro-amerikanaca i težnjama ljudi afričkog porijekla širom svijeta, oko devetnaestog stoljeća, na vrhuncu ropstva i početku kolonijalizma. Pan-afrikanizam, sa svojim različitim oblicima izražavanja, nije bio samo pokret koji je okupio ljude afričkog porijekla. To je takođe bila strategija društvene solidarnosti, kao i kulturna, politička i ekonomska emancipacija (Mkandawire, 2004).

Pan-afrikanizam je takođe ideologija sa zajedničkom vizijom onoga što je poželjno za budućnost svih Afrikanaca, bilo u Africi ili u dijaspori, za razliku od onoga što je stvarnost. Ključne konceptualne teme koje su se pojavile iz Pan-afrikanizma bile su “spas Afrike” i “Afrika za Afrikance” (Geiss, 1974:3). Kao što Timothy Murithi primjećuje, “u biti Pan-afrikanizam je prepoznavanje fragmentirane prirode postojanja Afrikanaca, njihove marginalizacije i otuđenja bilo na svom kontinentu ili u dijaspori” (Murithi, 2005:7). Pan-afrikanizam se povijesno sastojao od četiri ključne

teme: jasan izraz ponosa i postignuća Afrikanaca; ideja o povratku u Afriku, pojam koji su uglavnom promovisali Afrikanci u dijaspori; oslobođenje od kolonijalizma i svih oblika ugnjetavanja; i promovisanje afričkog jedinstva kao osnovnog cilja u borbi za oslobođenje od evropskog kolonijalizma. Pan-afrikanizam je do sada prošao kroz tri glavne faze (Murithi, 2018:16). Prvu fazu predstavlja pet Pan-afričkih Kongresa održanih između 1900. i 1945. Na petom Pan-afričkom Kongresu, održanom 1945. u Mančesteru, Pan-afrikanizam je unaprijeđen i fokusiran na dekolonizaciju afričkog kontinenta. Druga faza započinje sa inauguracijom OAU u maju 1963. Četrdeset godina kasnije, osnivanjem AU, 2002. godine, uslijedila je treća faza.

### *OAU i Pan-afrikanizam*

Nakon Pan-afričkog kongresa u Mančesteru, 1945., Pan-afrikanizam biva “afrikaniziran” kada afrikanci u egzilu poput Kwamea Nkrumah i Jomoa Kenyatta preuzimaju “dirigentsku palicu” od vodećih zagovornika u dijaspori, kao što su W.E.B. Du Bois i Marcus Garvey. Njima se pridružuju drugi radikalni Pan-afrikanisti, kao što su Modibo Keita iz Malija, Ahmed Sekou Toure iz Gvineje i Gamal Abdul Nasser Hussein iz Egipta i formiraju tzv. Kazablankašku Grupu (Gana, Gvineja, Mali Maroko, Egipat, Libija i Alžir), koja poziva na momentalno ujedinjenje nezavisnih afričkih država. Njihov radikalni prijedlog neposrednog kontinentalnog ujedinjenja nailazi na negodovanja umjerenih progresivaca koji formiraju Monrovija Grupu (Nigerija, Liberija, Somalija, Sijera Leone, Togo, Senegal, Etiopija i Libija). Posredovanjem etiopskog cara Hailea Selassie, dvije grupe 1963. postižu kompromis i stvaraju OAU, kao institucionalnu manifestaciju Pan-afrikanizma na kontinentu.

OAU je u početku uglavnom bila zaokupljena borbom za dekolonizaciju i okončanje aparthejda u ostatku Afrike, te olakšavanjem postepenog kontinentalnog ujedinjenja. Oslobođenjem Namibije 1990. i okončanjem aparthejda u JAR-i 1994., OAU je postigla jedan od svojih ciljeva – okončanje kolonijalizma i rasističke vladavine na kontinentu (Mudasiru, 2013). Međutim, kontinentalna organizacija nije se pokazala učinkovitom u ispunjavanju očekivanja naroda za ujedinjenim i prosperitetnim državama. U vrijeme kada se OAU bližio kraj, Afrikanci ne samo da su bili najsiromašniji ljudi na svijetu, nego čak i siromašniji nego što su bili na početku nezavisnosti, a bivši kolonijalni vladari zamjenjeni su vlastitim krvoločnim tiranima. Nezavisna Afrika se paradoksalno pokazala kao epicentar siromaštva, lošeg upravljanja, političke nestabilnosti i sukoba, ekonomske retardacije, pandemije HIV-a/AIDS-a i drugih bolesti (Mudasiru, 2013).

U središtu nemogućnosti OAU da riješi te izazove jeste njena doktrina neuplitanja u unutarnje poslove svojih država-članica, zbog čega je bilo nemoguće atikulirati i analizirati probleme sa kojima se one susreću u svojim zemljama. Većina država-članica pale su u ruke nacionalističkih diktatora koji su davali lažne doprinose Pan-afrikanizmu i odbijali prepustiti dio svog suvereniteta višem političkom tijelu.

Harmonija koja je postojala neposredno nakon osnivanja OAU, ubrzo je počela nestajati. Oni koji su osnivanje OAU najavljivali kao početak nove ere, ubrzo su shvatili da to nije ništa drugo do slaba kompromisna organizacija koja je postojala uglavnom za očuvanje i učvršćivanje nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta svojih država-članica, a ne za olakšavanje njihovog konačnog ujedinjenja, kao što je sugerirala retorika prilikom njenog stvaranja (Mathews, 1989).

### *Prijelaz od OAU ka AU*

Početak 1990-ih OAU se toliko udaljila od stvarnosti i izazova posthladnoratovske Afrike da je bilo opće prihvaćeno, pa čak i ponavljano od strane najgorljivijih afričkih apologeta, da je instituciji potrebna velika, ako ne i potpuna, revizija. Iako je teško odrediti specifičnu definirajuću epohu koja je potaknula potrebu za normativnom i institucionalnom transformacijom, pretpostavlja se da su nesposobnost OAU da se suoči sa nasiljem i sukobima, naročito u 1990-ima, kao i širi izazovi globalizacije svijeta, bili glavni faktori. Pan-afrikanizam se ponovo pojavio kao tačka okupljanja i borbe za ubrzavanjem reformi.

### *Slučaj “novog” Pan-afrikanizma i AU*

Ulaskom u 21. stoljeće, Pan-afrikanizam je zahtijevao ponovno tumačenje u smislu potrebe ne samo za političkom nezavisnošću i regionalnom integracijom, već i za odbacivanjem jarma ekonomskog ropstva i demokratske stagnacije koja je tako dugo preokretala kratkoročni prosperitet ere nezavisnosti (Lopez, 2013). Zajedno sa tim zahtjevom za “novim” Pan-afrikanizmom, pojavila se nova generacija Pan-afrikanista (Landsberg & Masters, 2015:197). Nazvani od strane Gilberta Khadiagala “renesansnom koalicijom”, ti su lideri istaknuli potrebu da se zaustavi okrivljavanje donatora i pozvali Afrikance da preuzmu kontrolu nad svojim poslovima (Landsberg & Masters, 2015:200). Inicijalno je

to izraženo na 30. Sjednici Skupštine šefova država i vlada OAU, u Tunisu, 1995., gdje je bivši južnoafrički predsjednik, Nelson Mandela, govorio o usponu Afrike u “novu eru renesanse” utemeljenu na vlastitim naporima Afrikanaca da promijene društvene, ekonomske i političke okolnosti kontinenta na bolje.

Kao što Chris Landsberg primjećuje, novi Pan-afrikanisti su također željeli odgovoriti na post-nezavisne tabue ne-intervenisanja, te artikulirati nove norme intervencije i demokratskog upravljanja (Adebajo & Rashid, 2002). Do kraja 1990-ih, u više od 30 afričkih zemalja održani su višestranački izbori. Neki od afričkih lidera koji su se zalagali za novu Pan-afrikanšku agendu su Thabo Mbeki (JAR), Olusegun Obasanjo (Nigerija), Abdoulaye Wade (Senegal), Joachim Chissano (Mozambik), Alpha Oumar Konare (Mali) i Abdulaziz Bouteflika (Alžir).

U skladu s tim, nova generacija afričkih lidera reartikulirala je Pan-afrikanizam kao sveobuhvatni skup normi, vrijednosti i principa demokratije, dobrog upravljanja, mira i sigurnosti, razvoja i saradnje utemeljene na partnerstvu. U svjetskoj ekonomiji koja se ubrzano globalizira, Pan-afrikanizam i Afrička Renesansa zahtijevali su ubrzanu integraciju Afrike u snažnu, ujedinjenu cijelinu, sposobnu da sama određuje svoju agendu i učinkovito igra vodeću ulogu u svjetskim poslovima. Između 2000. i 2001., ti su lideri postavili suštinu nove afričke arhitekture, odlukama o formalnom uključivanju Konferencije o sigurnosti, stabilnosti, razvoju i saradnji u Africi u mehanizam OAU za sprječavanje, upravljanje i rješavanje sukoba; spajanju Milenijskog Plana Oporavka Afrike (MAP) sa OMEGA Planom za Afriku i pokretanju Novog Partnerstva za Razvoj Afrike (NEPAD) kao nove razvojne inicijative za cijelu Afriku; i transformaciji OAU kao zastarjele institucije, u AU koja će ispunjavati zahtjeve novih Pan-afrikanističkih humanocentričnih normi, vrijednosti i principa, te ubrzati integraciju kontinenta i njegovo eventualno ujedinjenje.

Afrička Unija stvorena je na samitu šefova država i vlada u Durbanu (JAR), u julu 2002., po uzoru na Evropsku Uniju (EU). Bila je to kvalitativna transformacija institucionalnog okvira za ostvarenje Pan-afrikanške vizije i misije – od onoga što su neki kritičari smatrali pukom “govorincom” (OAU), do foruma usmjerenog na djelovanje (Mudasiru, 2013). Prema riječima Desmonda Orjiako, AU “je politički, ekonomski i socijalni projekat usmjeren na stvaranje demokratskog prostora širom Afrike, promovisanje ekonomskog razvoja i odražavanje zajedničkog afričkog identiteta” (Orjiako, 2005:8). To je dalo AU znatno proširen mandat u odnosu na onaj OAU, jer je, pored principa i ciljeva Povelje OAU, uključivao i one iz Ugovora iz Abudže.

Od inauguracije AU 9. jula 2002., uspostava i operacionalizacija njenih institucija odigrala se relativno brzo. Mirovno i sigurnosno vijeće (PSC), koje je ključno za ciljeve AU, uspostavljeno je u

maju 2004 (PSC Protokol, 2002). Sam čin osnivanja PSC-a predstavlja priznanje AU da bez mira i sigurnosti nema ekonomskog razvoja.

## 2.2 Filozofija Ustavnog Akta i misija Afričke Unije

Transformacije u međunarodnom društvu, preporod Pan-afrikanizma, te konvergencija interesa i vizija afričkih političkih aktera pružili su konačni poticaj za reformu agende OAU i njenu tranziciju ka AU. Osnovni instrument koji utjelovljuje tu reformsku agendu jeste Ustavni Akt AU (Constitutive Act). Ustavni Akt usvojila je Skupština Šefova država i vlada OAU, 11. jula 2000., u Lomeu, glavnom gradu Togo (OAU, 2000). Ustavni Akt stupa na snagu 26. maja 2001., nakon ratifikacije od strane dvije trećine država-članica, kako je propisano Članom 28 tog dokumenta. AU formalno počinje sa radom u julu 2002., na inauguralnom samitu u Durbanu (JAR).

Suština pravne subjektivnosti AU zasnovana je na Ustavnom Aktu i s njim povezanim instrumentima. Kao upravljački instrument organizacije, Ustavni Akt se zalaže za filozofsku svijest koja pruža referentni okvir za institucionalni kontinentalni poredak u Africi. U teoriji, domet etosa nadilazi strukturalna ograničenja nekadašnje OAU i njene normativne orijentacije. Potencijal nove raspodjele oslikava se u pokušaju, ma kako ograničenom, da se predvidi integrativan pristup nasilju i sukobima u Africi.

### *Misija Afričke Unije*

Pokretanje AU 2002., početak je nove ere u Africi. To je bila demonstracija tadašnjeg liderstva, kako bi se osiguralo da Afrikanci počnu preuzimati odgovornost za svoju sudbinu. Nakon uspostave AU, uslijedio je formiranje njenih organa, od 2003. pa nadalje. 2003. godine, Komisija AU počinje sa radom.

14 ciljeva AU izloženo je u Članu 3 Ustavnog Akta iz 2000.:

1. Postići veće jedinstvo i solidarnost između afričkih zemalja i naroda Afrike.
2. Braniti suverenitet, teritorijalni integritet i nezavisnost svojih država-članica.

3. Ubrzati političku i socio-ekonomsku integraciju kontinenta.
4. Promovisati i braniti afričke zajedničke stavove o interesnim pitanjima kontinenta i njegovih naroda.
5. Ohrabrivati međunarodnu saradnju, uzimajući u obzir Povelju UN-a i Univerzalnu Deklaraciju o Ljudskim Pravima (UDHR).
6. Promovisati mir, sigurnost i stabilnost na kontinentu.
7. Promovisati demokratske principe i institucije, javno učešće i dobro upravljanje.
8. Promovisati i štiti ljudska prava u skladu sa Afričkom Poveljom o ljudskim i narodnim pravima i drugim relevantnim instrumentima o ljudskim pravima.
9. Uspostaviti neophodne uslove koji će omogućiti kontinentu da igra svoju zakonitu ulogu u globalnoj ekonomiji i u međunarodnim pregovorima.
10. Promovisati održivi razvoj na ekonomskom, društvenom i kulturnom nivou kao i integraciju afričkih ekonomija.
11. Promovisati saradnju na svim poljima ljudske djelatnosti kako bi se podigli životni standardi afričkih naroda.
12. Koordinisati i uskladiti politike između postojećih i budućih kontinentalnih Regionalnih ekonomskih zajednica (REC) za postepeno ostvarivanje ciljeva AU.
13. Unaprijediti razvoj kontinenta promovisanjem istraživanja na svim poljima, posebno u nauci i tehnologiji.
14. Raditi sa relevantnim međunarodnim partnerima kako bi se iskorijenile bolesti koje se mogu spriječiti i promovisati dobro zdravlje na kontinentu.

Član 4 Ustavnog Akta navodi 16 principa kojima će se AU voditi u svom radu, uključujući:

- Suverena jednakost i međuovisnost država-članica.
- Mirno rješavanje sukoba među državama-članicama.
- Poštivanje granica koje postoje od sticanja nezavisnosti zemlje.
- Učešće afričkih naroda u aktivnostima Unije.
- Uspostava zajedničke odbrambene politike za afrički kontinent.
- Poštivanje demokratskih principa, ljudskih prava, vladavine prava i dobrog upravljanja.
- Promovisanje rodne jednakosti.
- Odbacivanje neustavnih promjena vasti.

Ciljevi Ustavnog Akta su mnogi, s obzirom na brojne potrebe i aspiracije kontinenta u vrijeme usvajanja Akta. Međutim, petnaest godina nakon što je AU počela sa radom, sve je jasnije da je neophodna bolja prioritetizacija, implementacija i koordinacija aktivnosti, ukoliko AU želi ostvariti svoju misiju.

### *Normativni pristupi Ustavnog Akta izgradnji mira*

Međunarodni pravni poredak nakon Drugog svjetskog rata doprinjeo je da OAU bude strukturirana na principima suvereniteta, ne-uplitanja i teritorijalnog integriteta. Suverenitet je OAU pružio referentni okvir za strogo poštivanje doktrine ne-uplitanja. Ozbiljna kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava počinjena su sa minimalnom ili nikakvom reakcijom OAU. Tomu je doprinjela i činjenici da su međunarodno-pravni pristupi unutarnjim sukobima oblikovani i ograničavani državocentričnim koncepcijama izgradnje mira, zbog čega su bili fundamentalno ograničeni u suočavanju sa složenim afričkim sukobima. Stoga, da bi došlo do stvarne promjene, bilo je neophodno preoblikovanje institucionalnih normi, naročito onih koje se tiču izgradnje mira. Prilika se pojavljuje u Ustavnom Aktu, formulisanjem integrativnog pristupa sukobima u Africi.

Pristupi ugrađeni u Ustavni Akt pozivaju se na tipologiju transformacije sukoba. Transformativni pristupi sukobima nisu nešto potpuno novo. Neki od njih razvijani su u prethodnoj deceniji kao konceptualni odgovori na nedostatke liberalnih pristupa izgradnji mira. Joseph Folger i Robert Baruch Bush su, na primjer, predložili transformativnu medijaciju kao alternativu onome što smatraju formularnom prirodom konveccionalnog pristupa posredovanju u sukobu (Baruch Bush & Folger, 2004).

John Paul Lederach pokušao je obogatiti razumijevanje transformativnih pristupa, artikulirajući skup vodećih principa. On definiše transformaciju sukoba kao nastojanje “da se predvidi i odgovori na tok društvenih sukoba kao životnih prilika za stvaranje konstruktivnih procesa promjene koji smanjuju nasilje, uvećavaju pravdu u direktnoj interakciji i društvenim strukturama, te reaguju na stvarne probleme u ljudskim odnosima” (Lederach, 2003:14).

Dva su elementa koja karakteriziraju Lederachovu definiciju. Prvi naglašava potrebu za konstruktivnim promjenama u društvenim odnosima, čiji je cilj postizanje održivih uslova za mir.

Drugi se tiče percipiranja mira kao procesa usredotočenog na strukture odnosa koje su

dinamične i promjenjive. Lederach tvrdi da “umjesto što posmatra mir kao statično 'krajnje stanje', transformacija sukoba vidi mir kao simultano evoluirajuću i razvijajuću kvalitetu odnosa” (Lederach, 2003:20). Taj osjećaj kontinuiteta u Lederachovoj formulaciji “okarakteriziran je međunarodnim nastojanjima da se kroz nenasilje suoči sa prirodnim tokom ljudskog sukoba” (Lederach, 2003:21).

Lederachova konstrukcija transformativnih pristupa sukobima polazi od značaja društvenih odnosa i struktura u izgradnji mira. Tradicionalni pristupi izgradnji mira u Africi u dobroj mjeri se podudaraju sa tom premisom. Međutim, integrativni pristupi iz Ustavnog Akta razlikuju se od dvaju glavnih Lederachovih prijedloga. Prvi je njegov prijedlog da transformativni pristup izgradnji mira teži ka stvaranju procesa promjena kroz sukob, a drugi je da “transformativni pristup prepoznaje da je sukob normalna i kontinuirana dinamika unutar ljudskih odnosa” (Lederach, 2003:12). Dakle, moguće je primjetiti pretpostavku da, budući da je sukob prirodna osobina ljudskih odnosa, transformativne pristupe je moguće provesti samo kroz okvire sukoba. Drugim riječima, ova formulacija izgradnju mira povjerava isključivo okvirima sukoba, čime se oslanja na negativnu reakciju, umjesto na pozitivnu, proaktivnu inklinaciju. S obzirom na razmjer, obim i oscilaciju unutarnjih sukoba u Africi, to može biti jako problematično.

Stoga postoji potreba za pristupom koji će potencijalno osigurati alternativu koja nadilazi postojeća ograničenja. Ustavni Akt utjelovljuje pokušaj takvog preoblikovanja, ma kako ograničen on bio.

Transformativni pristupi Ustavnog Akta izgradnji mira sadržani su u tri različite, ali organski međusobno povezane, paradigme. One se tiču, prvo, koncepta “ne-indiferentnosti” iz Člana 4; drugo, formulacije normi; i treće, društvene integracije i međuovisnosti. One zajedno tvore mirovni i sigurnosni okvir AU.

### 2.3 Institucije i organi Afričke Unije

S obzirom na sve ono što može učiniti i način na koji to čini, Komisija AU (AUC) zauzima centralni položaj u institucionalnom miljeu Unije.

Član 1 Ustavnog Akta AU navodi devet organa Unije:

- (1) Skupština Afričke Unije

- (2) Izvršno Vijeće
- (3) Pan-afrički Parlament (PAP)
- (4) Sud Pravde
- (5) Komisija Afričke Unije
- (6) Komitet Stalnih Predstavnik (PRC)
- (7) Specijalizirani Tehnički Komiteti
- (8) Ekonomsko, Socijalno i Kulturno Vijeće (ECOSOCC)
- (9) Financijske Institucije

Svaki od ovih organa ima specifične uloge i odgovornosti u odnosu na cjelokupnu misiju Unije.

#### 2.4 Afričke Regionalne ekonomske zajednice (REC) – pregled

AU se pojavila kao glavno sredstvo političke i ekonomske integracije u Africi. Međutim, s obzirom na sklonost afričkih lidera postepenom i piramidalnom pristupu kontinentalnoj integraciji, uvijek je postojalo priznanje ključne uloge koju REC-e moraju odigrati u tom procesu. U tom smislu, uspješna implementacija APSA-e i Afričke Upravljačke Arhitekture (AGA) ovisi od uključenosti REC-a. Generalno, REC-e imaju raznoliku i mješovitu povijest upravljanja sukobima i izgradnje mira. Međutim, njihovi napori ka stvaranju mira i izgradnji mira ponekad su narušeni generalno slabim kapacitetima, uglavnom u domenu mirovnih operacija, ali također u vezi sa strukturalnim sprječavanjem sukoba, preventivnom diplomatijom i posredovanjem. Osim toga, nacionalni interesi moćnih država-članica kao što su JAR u južnoj Africi, Nigerija u zapadnoj Africi, te Etiopija i Kenija u istočnoj Africi, ponekad ometaju regionalne mirovne napore, što rezultira unutarnjim podjelama i organizacijskom paralizom, kao i pristrasnim intervencijama (Nathan, 2016). Regionalne mirovne i sigurnosne inicijative četiriju afričkih REC-a – ECOWAS, SADC, IGAD i ECCAS – ilustriraju ovu pretpostavku.

Iako je uspostavljena u maju 1975., prvenstveno kao pokretač ekonomske integracije zapadne Afrike (iako sa velom sigurnosnog imperativa), ECOWAS je odigrala glavnu ulogu u upravljanju sukobima u Liberiji i Siera Leoneu 1990-ih i početkom 2000-ih (Levine & Nagar, 2016). U oba slučaja, tek nakon snažnih diplomatskih i vojnih intervencija regionalnog tijela pod vodstvom Nigerije, Vojna posmatračka grupa ECOWAS-a (ECOMOG) uspjela je stabilizirati situaciju i pripremiti teren UN-u za raspoređivanje misija čuvanja mira (Yabi, 2010). Slijedeći ovo iskustvo, ECOWAS će nastaviti razvijati

razrađen i evoluirajući normativni i institucionalni okvir za promovisanje mira, sigurnosti, ljudskih prava i demokratskog upravljanja u regiji (Adejumobi, 2016; Yabi, 2010). Taj okvir je osnova za sve veći broj operativnih i strukturalnih intervencija za promovisanje zajedničkih političkih vrijednosti, te za sprječavanje, upravljanje i rješavanje sukoba u zemljama kao što su Obala Slonovače, Gvineja-Bisau, Liberija, Mali i Siera Leone. Napori ECOWAS-a ka izgradnji mira u zapadnoj Africi, koji su se javljali u obliku raspoređivanja misija za čuvanje mira, preventivne diplomatije, podrške izbornim procesima i jačanja demokratskih institucija u državama-članicama, imali su različite rezultate. S jedne strane, organizacija je doprinjela postizanju relativne stabilnosti u vrlo nestabilnoj regiji, istovremeno stvarajući regionalni konsenzus, iako još uvijek slab, oko demokratskih vrijednosti i principa. S druge strane, umanjen kapacitet Nigerije da osigura regionalne inicijative i kontinuirano uplitanje zapadnih sila, kao što je Francuska, u regionalne poslove, ograničili su ulogu ECOWAS-a u stvaranju mira i izgradnji mira (Adejumobi, 2016; Yabi, 2010).

SADC, za razliku od ECOWAS-a, svoje porijeklo duguje sigurnosno-političkom savezu uspostavljenom od strane "Frontline" država 1976., a od svog osnivanja 1992., promovisanje demokratskog upravljanja, mira i sigurnosti smatra centralnim dijelom svoje zajedničke agende (Murithi, 2018:218). Međutim, tek nakon usvajanja Protokola o političkoj, odbrambenoj i sigurnosnoj saradnji, u avgustu 2001., organizacija je bila u stanju artikulirati jasan normativni plan i postepeno uspostaviti institucionalni okvir za upravljanje, mir i sigurnost u regiji. U središtu južnoafričke arhitekture za političko upravljanje i sigurnost jeste Organ za političku, odbrambenu i sigurnosnu saradnju SADC-a, čiji Strateški indikativni plan za Organ (SIPO), usvojen 2004. i revidiran 2010., ima cilj stvoriti poticajno okruženje za implementaciju regionalne agende socio-ekonomskog razvoja. Uloga SADC-a u stvaranju mira i čuvanju mira nesumnjivo je bila ključna za suzbijanje političkih sukoba i nasilja u Zimbabveu, DRK, Madagaskaru i Lesotou. SADC je bila posebno slaba u stvaranju regionalnog konsenzusa oko zajedničkih političkih vrijednosti kao preduvjeta za zajednicu koja teži ka sigurnosti (Nathan, 2013). Njen kapacitet za postkonfliktnu izgradnju mira i rekonstrukciju takođe je nerazvijen (Adebajo, Nagar, Paterson, Virk & Kronenberg, 2013).

IGAD je osnovana 1986. kao regionalni mehanizam za borbu protiv suše i promovisanje razvoja u regiji afričkog roga. Međutim, ponovo je pokrenuta 1996. sa mandatom koji uključuje sprječavanje, upravljanje i rješavanje sukoba (Akokpari, Nding-Muvumba & Murithi, 2008). Mirovna i sigurnosna arhitektura IGAD-a, između ostalog, uključuje Mehanizam za rano upozoravanje i odgovor na sukob (CEWARN), jedinicu za podršku medijaciji i urede za vezu u različitim dijelovima regije.

Odluke koje se tiču mira i sigurnosti donose se na nivou šefova država i vlada, koji se ponekad

sastaju neformalno. To je u skladu sa širim “ad hoc”, pragmatičnim i manje nametljivim pristupom rješavanju pitanja mira i sigurnosti (u poređenju sa REC-om poput ECOWAS-a), koji oslikava ogromno nepovjerenje i rivalstvo među državama-članicama IGAD-a, posebno Etiopije, Kenije i Ugande, u njihovim težnjama ka ostvarenju sopstvenih nacionalnih interesa u regiji. Glavna posljedica tako skromno institucionaliziranog regionalnog mirovnog i sigurnosnog okvira jeste što sukobi u regiji uvijek nailaze na višestruke i često slabo koordinirane intervencije, kao što je bio slučaj sa nedavnom političkom krizom u Južnom Sudanu. Ovu situaciju pogoršava činjenica da, osim AU, koja ima mandat za mir i sigurnost na cijelom kontinentu, IGAD takođe mora dijeliti regionalni sigurnosni prostor sa EAC-om i EASBRIG-om, koju koordinira (Byiers, 2016).

ECCAS je osnovana 1983. sa ciljem promovisanja regionalne integracije centralne Afrike, ali od 1997. daje prioritet regionalnom miru, sigurnosti i stabilnosti, kao dijelu svoje agende. Međutim, ona je i dalje vrlo slab regionalni akter na polju mira i sigurnosti. Mirovnom i sigurnosnom strukturom desetoročlane REC-e dominira Vijeće za mir i sigurnost (COPAX), koje je primarni organ za donošenje odluka, iako se njegove odluke mogu implementirati tek nakon što ih ratificira Konferencija šefova država.

Međutim, ovaj institucionalni okvir nije funkcionisao na zadovoljavajući način, uglavnom zahvaljujući endemskim deficitima u upravljanju i političkoj nestabilnosti u regiji, kao i regionalnom rivalstvu i nepovjerenju. U tom kontekstu, organizaciji nedostaju volja i kapacitet za institucionaliziran angažman u preventivnoj diplomatiji i strukturalnom sprječavanju sukoba, a njen odgovor na sukobe, kao onaj u CAR-i 2013., nastoji slijediti preferencije i inicijative pojedinih šefova država, kao što su Čadov Idris Derby i Denis Sassou-Ngeusso iz Konga. Slabi mirovni i sigurnosni kapaciteti ECCAS-a “pogoršani su nedovoljnim finansijskim i ljudskim resursima i militariziranim pogledom na sigurnosna pitanja” (Ingerstad & Lindell, 2015:4). Činjenica da ECCAS ima preklapajuće članstvo sa drugim regionalnim i subregionalnim ograničavanjima, naročito Ekonomskom i monetarnom zajednicom država centralne Afrike (CEMAC), Međunarodnom konferencijom regije Velikih jezera (ICGLR), EAC-om i SADC-om, doprinosi njenoj ograničenoj mirovnoj i sigurnosnoj ulozi u srednjoafričkoj regiji.

### **3. Osnovne teorije o sukobu i miru**

#### **3.1 Pojam sukoba**

Sukob je situacija u kojoj dvije ili više osoba žele ostvariti ciljeve koje percipiraju na način da ih ili jedan ili drugi može ostvariti, ali ne oboje. Prema riječima Mitchella, sukob se odnosi na stvarno ponašanje (što često uključuje prisilu i nasilje) (Mitchell, 1981). Cilj takvog ponašanja je barem spriječiti suprotstavljenu stranu da postigne svoje ciljeve. Odsustvo sukoba se smatra znakom da su strane u odnosu saradnje, u stanju mirnog suživota, ili “u miru”. Sukob, prema riječima Wallensteena, može se definisati kao društvena situacija u kojoj najmanje dva aktera (ili stranke) nastoje u istom trenutku steći raspoloživi skup oskudnih resursa (Wallenstein, 2007).

Upsala Program Podataka o Sukobu (UCDP) Odjela za Istraživanje Mira i Sukoba (Department of Peace and Conflict Research) Sveučilišta u Upsali, definiše veliki oružani sukob kao osporavanu nekompatibilnost u vezi sa vladom i/ili teritorijem nad kojim je upotreba oružanih snaga između vojnih snaga dviju stranaka, od kojih je barem jedna državna vlada, rezultirala sa najmanje 1 000 smrtnih slučajeva povezanih sa borbom u jednoj kalendarskoj godini (SIPRI, 2005). Definicija nudi i dodatno razgraničenje, pa tako predviđa dva praga (25 i 1000 smrtnih slučajeva povezanih sa borbom), što rezultira u tri kategorije intenziteta: manjim oružanim sukobima – sukobi sa više od 25 smrtnih slučajeva, ali manje od 1000 za godinu dana i za ukupno vrijeme trajanja sukoba; srednjim oružanim sukobima – sukobi sa više od 25 smrtnih slučajeva i manje od 1000 za godinu dana, ali više od 1000 za ukupno vrijeme trajanja sukoba; i na kraju ratovima – sukobi sa više od 1000 smrtnih slučajeva povezanih sa borbom u jednoj godini.

Takođe se može napraviti razlika između manifestnih i latentnih sukoba. Sukob se manifestuje upotrebom sile ili nasilja koji rezultiraju ljudskim žrtvama. Latentni sukobi kriju se u društvenim rasejepima, ali još nisu kulminirali otvorenim sukobom.

Shodno tome, politički se sukobi mogu konceptualizirati na dva različita spektra, od kojih jedan pravi razlike na osnovu obima razaranja uzrokovanih sukobom, a drugi pokušava odgonetnuti koliko sukob uključuje određeno pitanje nasuprot režimu. Ova tipologija ne isključuje mogućnost da se u stvarnosti pojavi više od jedne vrste sukoba u kombinaciji sa drugim navedenim u matrici. Svrha je naglasiti potrebu razlikovanja sukoba sa ograničenim ili raširenim posljedicama u smislu fokusa i ljudskog života (Hyden, 2006).

*Teorijski okviri koji se tiču životnog ciklusa sukoba*

Prema Swanstromu i Weissmannu, sukob nije statična situacija, nego dinamična, a razina intenziteta se mijenja tijekom životnog ciklusa sukoba (Swanstrom & Weissmann, 2005). Razumijevanje ciklusa sukoba neophodno je kako bismo mogli procijeniti “kako”, “gdje” i “kada” primijeniti različite strategije i mjere sprječavanja i upravljanja sukobima.

Kao što je Ramsbotham sugerisao, novi obrasci velikih oružanih sukoba koji su postali istaknuti u 1990-ima, pokazuju potpuno novi model izbijanja i transformacije sukoba (Ramsbotham, Woodhouse & Miall 2005). Taj model prikazuje sukobe koji proizilaze iz društvenih promjena, dovode do procesa nasilne ili nenasilne transformacije sukoba i rezultiraju daljnjim društvenim promjenama u kojima dotada potisnuti ili marginalizirani pojedinci ili grupe počinju izražavati svoje interese i osporavati postojeće norme i strukture moći.

Kao odgovor na novi model izbijanja sukoba, došlo je do diferencijacije i širenja obima intervencija treće strane. Dok se klasično rješavanje sukoba uglavnom bavilo ulaskom u sam sukob i načinima omogućavanja nasilno sukobljenim stranama da međusobna pitanja riješe nenasilnim putem, savremeni pristup poduzima širi pogled na “tajming i prirodu intervencije”. Kako bi razvili učinkovite strategije ranog upozoravanja, preventivnog djelovanja i preventivne diplomatije, analitičari i pratičari trebaju imati jedno novo, nijansirano razumijevanje sukoba, uključujući njegove pozadinske uzroke i dinamiku eskalacije.

### *Strukturalno i kulturalno nasilje*

Uobičajeno shvaćeno značenje nasilja jeste da je ono fizičko i lako vidljivo kroz vidljive tjelesne povrede i/ili nanošenje boli. No, važno je prepoznati postojanje drugačijih oblika nasilja, onih koji su indirektniji i podmukliji. Radi se o strukturalnom i kulturalnom nasilju, koje je obično ugrađeno u samu prirodu društvenih, kulturnih i ekonomskih institucija.

Strukturalno nasilje najčešće ima efekat uskraćivanja bitnih prava ljudima, kao što su ekonomsko blagostanje; društvena, politička i seksualna jednakost; osjećaj ličnog ispunjenja i vlastite vrijednosti; i tako dalje. Kada ljudi umiru od gladi, ili ako samo gladuju, događa se neka vrsta nasilja.

Strukturalno nasilje je ozbiljan oblik društvenog ugnjetavanja, koji se takođe može identificirati u odnosu na tretman prirodne okoline. Kako god definirano, strukturalno nasilje je itekako rašireno, ali često neprimjećeno ili neprihvaćeno.

U uslovima strukturalnog nasilja, mnogi ljudi koji se ponašaju kao uzorni građani i koji sebe

smatraju miroljubivim ljudima mogu, prema Galtungu, sudjelovati u “postavkama unutar kojih pojedinci mogu učiniti ogromne količine štete drugim ljudskim bićima bez namjere da to učine, samo obavljajući svoje redovne dužnosti kao posao definisan u strukturi” (Galtung, 1985:141). Razmatrajući ulogu “normalnih” ljudi, kao što je Adolf Eichmann, koji je pomogao u organiziranju holokausta tokom Drugog svjetskog rata, istaknuta filozofkinja Hannah Arendt osvrnula se na “banalnost zla”, pojašnjavajući kako rutina, svakodnevno radno ponašanje inače normalnih i pristojnih ljudi može doripinjeti masovnim ubistvima, društvenom ugnjetavanju i strukturalnom nasilju.

Strukturalno nasilje, uključujući glad, političku represiju i psihološku otuđenost, često je nezapaženo i djeluje polako, narušavajući humanističke vrijednosti, kako bi osiromašilo ljudske živote. Nasuprot tome, direktno nasilje djeluje mnogo brže i puno je vidljivije i dramatičnije. Budući da je ishod takvih događaja često prilično vidljiv i neporeciv, gledatelj će prije obratiti pažnju na ovo opipljivo nasilje, nego na temeljne strukturalne faktore koji su možda doveli do sukoba.

Koncept “kulturalnog nasilja” može se posmatrati kao nastavak Galtungove ideje strukturalnog nasilja (Galtung, 1990:291). Kulturalno nasilje je bilo koji aspekt (često simboličan) kulture koja se može iskoristiti u svrhe legitimiranja nasilja u njegovoj direktnoj ili strukturalnoj formi. Simboličko nasilje ugrađeno u kulturu ne ubija niti nanosi direktne povrede poput direktnog nasilja ili nasilja ugrađenog u društvenu strukturu. Međutim, itekako je opasno, jer se koristi za legitimiranje jednog ili oba, kao na primjer, u “Herrenvolk” teoriji, odnosno teoriji superiorne rase. Kulturalno nasilje daje legitimizirajuće okvire i opravdanja za strukturalno i direktno nasilje, koje se događa na nivou religije, ideologije, umjetnosti, jezika i (pseudo-)nauke.

Strukturalno i kulturalno nasilje su, međutim, još uvijek dosta osporavani koncepti. Jasno je da se strukturalno i/ili kulturalno nasilje odvija gdje god postoji ropstvo ili surovo političko, kulturno i/ili ekonomsko ugnjetavanje; s druge strane, ostaje diskutabilno da li društvena nejednakost predstavlja strukturalno nasilje, te koliko različite kulturne norme i prakse predstavljaju nasilje.

### 3.2 Negativni i pozitivni mir

Kao i mnoge druge teorijske pojmove, mir je teško definisati. Poput sreće, pravde, harmonije i slobode, mir je nešto što najčešće prepoznamo po njegovom odsustvu. Stoga je Johan Galtung, osnivač mirovnih studija i istraživanja, predložio diferencijaciju između “pozitivnog” i “negativnog” mira. “Pozitivan” mir označava istovremeno prisustvo mnogih poželjnih stanja uma i društva, kao što

su harmonija, pravda, jednakost i tako dalje. “Negativni” mir povijesno je označavao “odsustvo rata” i drugih oblika velikog nasilnog ljudskog sukoba.

Mnoge filozofske, religijske i kulturne tradicije razmatraju mir upravo u njegovom pozitivnom smislu. U kineskom, na primjer, riječ “heping” označava svjetski mir, ili mir među narodima, dok riječi “an” i “mingsi” označavaju “unutarnji mir”, odnosno mirno i harmonično stanje uma i bića, slično meditativnom mentalnom stanju. Drugi jezici takođe označavaju mir u njegovim “unutarnjim” i “vanjskim” dimenzijama.

U Websterovom Trećem novom međunarodnom rječniku, na primjer, mir se inicijalno definiše kao “sloboda od građanske buke i konfuzije” i pozitivno kao “stanje javne mirnoće” (Webster, 1993). Ta definicija označava negativan i pozitivan mir u njihovom političkom ili “vanjskom” smislu. Websterov Rječnik nadalje definiše (politički ili vanjski) mir pozitivno kao “stanje sigurnosti ili reda unutar zajednice osigurano zakonom, običajima ili javnim mnijenjem”.

Druga definicija mira, prema Websterovom Rječniku, jeste “mentalno ili duhovno stanje obilježeno slobodom od uznemiravajućih ili opresivnih misli ili emocija.” U ovom slučaju riječ je o miru u ličnom ili “unutarnjem” smislu, “miru uma”, kao i “smirenosti uma i srca: spokoju duha” (unutarnji mir).

Mir takođe podrazumijeva “harmoniju u ljudskim ili personalnim odnosima: međusobnu suglasnost i poštovanje.” Takav mir nazivamo međuljudskim ili intersubjektivnim mirom.

Zatim Websterov Rječnik dalje definiše mir kao “stanje međusobne saglasnosti između vlada: odsustvo neprijateljstava ili rata.” U pitanju je konvencionalno značenje mira, kao “negativan” mir, uzrokovan “razdobljem slobode od rata”.

U nekim slučajevima, riječ mir može imati čak i nepoželjnu konotaciju. Rimski pjesnik Tacit govorio je o stvaranju pustinje koju je nazvao je “mirom”, neželjenim mjestom neplodnosti i praznine.

Slično, biti “pacificiran”<sup>1</sup> (smiren) obično znači biti uljuljkan u lažnu i obmanjujuću tišinu. Doista, “smirivanje” (appeasement) – otkupljivanje potencijalnog agresora – uistinu ima vrlo negativne konotacije. U najozloglašenijem primjeru, britanski premijer Neville Chamberlain je “smirio” Hitlera u septembru 1938., slavno izjavljujući, nakon što je potpisao Minhenski Sporazum, koji je u suštini predstavljao udovoljavanje svim Hitlerovim zahtjevima: “Vjerujem da će naše vrijeme pamtiti mir”. Nasuprot tome, čak i oni najmiroljubiviji među nama prepoznaju zasluge određenih borilačkih i agresivnih stavova, postupaka i metafora, pogotovo kada se ne odnose na direktne vojne angažmane: “rat protiv siromaštva” Predsjednika Lyndona Johnson, na primjer, ili medicinski “rat protiv raka” i

---

<sup>1</sup>Izvedenica od latinske riječi za mir - “pax”

“borba protiv AIDS-a.”

### *Pozitivni vs negativni mir*

Prisjetimo se sada pomenute i jako bitne razlike između pozitivnog i negativnog mira. Negativni mir obično označava samo odsustvo rata. To je, dakle, stanje u kojem se ne odvija aktivno, organizirano vojno nasilje. Kada je istaknuti francuski intelektualac iz 20. stoljeća, Raymond Aron, definisao mir kao stanje “više ili manje trajne suspenzije suparništva među političkim jedinicama”, razmišljao je o negativnom miru (Aron, 1966).

Slično tome, dobro poznat “pax” iz rimskih vremena, u stvarnosti je podrazumijevao malo više od odsustva otvorenog organiziranog nasilja, obično stanje nepostojanja otpora ili čak stanje pristanka koji je nametnut putem lokalnih aranžmana i vojne moći rimskih legija. Negativni mir “Pax Romana”<sup>2</sup> stvoren je i održavan društvenom i političkom represijom nad onima koji su živjeli pod rimskim zakonima.

Alternativni pogled na ovu realističnu (ili Realpolitičku) perspektivu jeste onaj koji naglašava važnost pozitivnog mira i koji su naročito razvijali norveški istraživač mira Galtung i drugi. Pozitivan mir odnosi se na društveno stanje u kojem je eksploatacija minimizirana ili potpuno eliminisana i u kojoj nema niti otvorenog, direktnog nasilja niti suptilnijeg fenomena strukturalnog nasilja. Označava kontinuirano prisustvo ravnopravnog i pravednog društvenog poretka, kao i ekološke harmonije.

### 3.3 Sprječavanje sukoba i preventivna diplomatija

Preventivna diplomatija definitivno zauzima centralno mjesto u bilo kakvim pokušajima da se spriječi sukob i rat punog intenziteta. Intervencija u sukobima koji su se već razvili je izuzetno teška, skupa i sklona neuspjehu. Mnoštvo teorijskih i primjenjenih istraživanja o sprječavanju sukoba nastaje od 1950-ih godina, a obećavajuća raznovrsnost međunarodnih, regionalnih i nevladinih mehanizama za sprječavanje sukoba, uspostavljena je, ili proširena, 1990-ih (Menkhaus, 2004). Kao što Reyhler s pravom tvrdi, jedan od izazova s kojima se međunarodna zajednica suočava u ovom stoljeću bit će stvaranje učinkovitijeg sistema za sprječavanje nasilja (Reyhler, 1999).

---

<sup>2</sup>“Rimski mir” - razdoblje relativnog mira i stabilnosti unutar Rimskog carstva koje je trajalo više od 200 godina, počevši sa vladavinom cara Augusta.

Sprječavanje sukoba nije prolazna, “ad hoc” reakcija na novonastale i potencijalne probleme. To je srednjoročna i dugoročna proaktivna operativna ili strukturalna strategija koju poduzimaju različiti akteri sa ciljem identificiranja i stvaranja uvijeta za stabilno i predvidljivo međunarodno sigurnosno okruženje. Prema Carmentu i Schnabelu, sprječavanje sukoba uključuje promjenu stavova, može biti multisektorsko, prilagodljivo kao koncept i kao politika, može se primijeniti u različitim fazama sukoba i može se provoditi od strane raznih aktera koji djeluju samostalno ili zajednički (Carment & Schnabel, 2003).

Prema Aggestamu, većina studija o sprječavanju sukoba su empirijski orijentirane i nemaju eksplicitne teorijske okvire i operativne definicije (Aggestam, 2003). Isto vrijedi i obratno, budući da određene studije o sprječavanju sukoba često pružaju eksplicitne teorijske okvire koji raspravljaju o modalitetima sprječavanja sukoba, ali bez neke značajnije pažnje na operativne aspekte njihovog sadržaja.

Tradicionalne diplomatske strategije imaju tendenciju da se nanovo konceptualiziraju i preimenuju, bez ikakve stvarne promjene sadržaja. Tako su se pojavili različiti koncepti koji se odnose na sprječavanje sukoba, kao što su “slijepa prevencija”, “kompleksna prevencija”, “direktna prevencija”, “strukturalna prevencija”, “preventivna diplomatija”, “preventivni angažman” i “preventivno raspoređivanje” (Bjorkdahl 2002; Brown & Rosencrance 1999; Carment & Schnabel 2001; Lund 1996).

Ono što nedostaje jeste konsenzus o obimu i definiciji sprječavanja sukoba, niti postoji sporazum o samom obimu prevencije. Definicija sprječavanja sukoba je ključna, jer uspostavlja parametre preventivnih strategija (Menkhaus 2004). Prema Menkhausu, kako bi se djelotvornije operacionaliziralo sprječavanje sukoba, mora se ispuniti šest preduslova: prvo, analitički kapacitet za predviđanje i razumijevanje sukoba mora biti prisutan; drugo, strukturalni kapacitet za predviđanje i uzbuñivanje mora biti prisutan; treće, operativna sposobnost da se spriječi; četvrto, strateški okvir za usmjeravanje koherentne preventivne akcije (učinkovita strategija za sprječavanje postojećih sukoba, kako bi se utvrdilo koji su alati za sprječavanje sukoba); peti preduslov je strukturalna sposobnost reagiranja; i konačno, politička volja da se spriječi (Menkhaus, 2004). Rano upozoravanje i sprječavanje sukoba temelje se na proaktivnim odgovorima na potencijalne prijetnje nacionalnoj i/ili ljudskoj sigurnosti (Leatherman, DeMars, Gaffney & Vayrynen 1999). U pogledu faza, preventivno djelovanje ima tri osnovna cilja, a to su sprječavanje razvijanja latentnih sporova u neprijateljstva, te, ako do toga dođe, pronalaženje načina da ih se nenasilno riješi, zatim sprječavanje daljnje eskalacije nasilja i na kraju, sprječavanje obnove nasilja tijekom faze postkonfliktne izgradnje mira.

## *Preventivna diplomatija*

Prema Whiteu, iz perspektive svjetske politike u cijelini, diplomatija se odnosi na proces komunikacije koji je ključan za djelovanje međunarodnog sistema (White, 1997). Ako uzmemo da svjetsku politiku karakterizira tenzija između sukoba i saradnje, onda možemo reći da diplomatija i rat predstavljaju njene dvije definirajuće institucije. Ako se sukob i saradnja nalaze u dvije krajnje tačke jednog spektra, diplomatija u tom istom spektru leži u tački saradnje i predstavlja oblik interakcije čiji je fokus usmjeren na rješavanje sukoba putem pregovora i dijaloga. U fundamentalnom smislu, diplomatija se odnosi na pokušaj upravljanja i stvaranja neke vrste reda unutar globalnog političkog sistema; cilj je spriječiti da se sukob pretvori u rat.

U posthladnoratovskoj eri, rastući interes za preventivnu diplomatiju usmjeren je na širenje koncepta za suočavanje sa širokim rasponom različitih vrsta sukoba, prije nego što dođe do eskalacije. To stajalište tvrdi da, umjesto da se pokušavaju ublažiti sukobi u trenucima kada dosegnu nivo praktične nemogućnosti upravljanja, trebalo bi poduzeti promišljene napore kako bi ih se spriječilo da uopće eskaliraju. Osnovna logika preventivne diplomatije je neupitna: djelovati sa ciljem sprječavanja eskalacije sporova ili pogoršanja problema, smanjiti napetosti koje bi, ako se pojačaju, mogle dovesti do rata, te se suočiti sa današnjim sukobima prije nego što postanu sutrašnje krize.

Preventivna diplomatija definiše se kao “akcija sprječavanja nastanka sporova između stranaka, sprječavanja eskalacije postojećih sporova u sukobe i ograničavanja širenja sukoba kada do njih dođe” (Boutros-Ghali, 1992). Ova tripartitna definicija prikazuje preventivnu diplomatiju kao djelovanje na različitim nivoima sukoba. Preventivna diplomatija se razlikuje od stvaranja mira (peacemaking), a to je “djelovanje kako bi se neprijateljske strane dovele do sporazuma, uglavnom mirnim sredstvima”, nametanja mira (peace enforcement), koje se odnosi na “upotrebu oružanih snaga, kako je navedeno u Poglavlju VII Povelje UN-a, da se kontaminira ili okonča nasilan sukob” i čuvanja mira (peacekeeping) što uključuje “napore za održavanje prekida vatre i poticanje političkog rješenja, kao i raspoređivanje UN-ovih i drugih snaga za čuvanje mira na terenu”, te od postkonfliktne izgradnje mira, koja uključuje “napore sa ciljem, ne samo održavanja reda, nego i povećanja suradnje među sukobljenim stranama nakon provedbe nagodbe i produbljenje njihovog odnosa, rješavanje uzroka koji su doveli do spora, poticanjem pozitivnih stavova i ublažavanjem nepovjerenja, te izgradnje ili jačanja zajedničkih institucija i procesa kroz koje stranke međusobno djeluju, te identificiranje i jačanje onih struktura koje

će doprinjeti jačanju i učvršćivanju mira, kako bi se izbjegla obnova sukoba.”

Bivši Generalni Sekretar UN-a, Boutros Boutros-Ghali proširio je koncept preventivne diplomatije u svom izvještaju “Agenda za mir” (Agenda for Peace). Njegov ambiciozniji pristup nije fokusiran isključivo na sredstva i alate prevencije, niti raspravlja o različitim vrstama sukoba, nego o samoj ideji reagiranja na nasilne sukobe koji se pojavljuju i šire. Predložio je preventivnu diplomatiju koja bi ograničavala sukobe, ne u jednoj, nego u nekoliko tačaka – ili faza – u njihovom razvoju: vrlo rano, kada se preventivna diplomatija fokusira na osnovne izvore sporova; kasnije, kada nastoji spriječiti da sporovi postanu nasilni; i mnogo kasnije, kada nastoji suzbiti širenje i daljnju eskalaciju sukoba.

Svakako da preventivna diplomatija prvenstveno (ali ne isključivo) nastoji riješiti sporove prije izbijanja nasilja. Stvaranje mira i čuvanje mira nastoje zaustaviti sukobe i očuvati mir nakon što je postignut, a postkonfliktna izgradnja mira nastoji spriječiti obnovu nasilja među narodima i ljudima (Solomon, 2003). Michael Lund definiše preventivnu diplomatiju kao “djelovanje u ranjivim mjestima i vremenima kako bi se izbjegla prijetnja ili upotreba oružane sile i srodnih oblika prisile od strane država ili grupa za rješavanje političkih sporova koji mogu proizaći iz destabilizirajućih učinaka ekonomske, socijalne, političke i međunarodne promjene” (Lund, 1996:37). Lund naglašava da je potrebna manje dvosmislena, preciznija definicija ako pojačano zanimanje za sprječavanje sukoba želi proizvesti bilo kakve smjernice za politiku i treba biti napravljena značajna procjena njenih potencijala i ograničenja (Lund, 1996). Potrebna je rigoroznija definicija koja bi ujedno trebala biti i općenita i dovoljno fleksibilna da bude primjenjiva na različite kontekste, a ipak dovoljno specifična da bi se mogla operacionalizirati. Važno je takođe naznačiti trenutak u kojem se, tokom pojave konfliktne situacije, poduzimaju preventivne mjere. To je zapravo najveći propust u stvarnim pokušajima implementacije preventivne diplomatije u afričkim sukobima – operativni aspekti vezani uz preventivnu diplomatiju rijetko se učinkovito pokreću, posmatraju i zaključuju.

Definicija koju daje Boutros-Ghali konceptualno podrazumijeva da preventivna diplomatija znači djelovanje sa ciljem rješavanja gotovo svakog slučaja potencijalnog ili stvarnog nasilja. Ova definicija tretira temeljne uzroke sporova (sprječavanje sporova), sprječava da sporovi postanu nasilni (izbjegavanje nasilja) i ograničava eskalaciju eruptivnog nasilja (suzbijanje nasilja) (Druckman & Diehl, 2006).

Lund naglašava da je definiranje preventivne diplomatije na način da uključi sve moguće ulazne tačke u sukob privlačno mnogim analitičarima sukoba, jer definicija obuhvata širok raspon oblika intervencije (Lund, 1996). Međutim, sa analitičkog stajališta, povezivanje preventivne diplomatije sa

intervencijama kroz skoro čitavo životno razdoblje sukoba, od uzroka spora, kroz mnoge moguće nivoe eskaliranog, kontinuiranog nasilja – čini koncept preširokim da bi bio koristan i ima ozbiljne zamke. Ipak, u ocjenjivanju i razmatranju uloge koju preventivna diplomatija mora imati u ublažavanju afričkih sukoba i činjenici da su se mnogi sukobi u Africi nastavili, eskalirali i pogoršali, uprkos intenzivnim pregovorima i potpisivanju mirovnih sporazuma, valja postaviti argumente za provedbu preventivne diplomatije u različitim fazama sukoba, a ne samo u jednoj određenoj fazi životnog ciklusa sukoba.

### 3.4 Izgradnja mira: Peacemaking, Peacekeeping, Peacebuilding

Ključni aspekti dostizanja mira – stvaranje mira (peacemaking), čuvanje mira (peace-keeping) i postkonfliktna izgradnja mira (peace-building) – naglašeni su i definisani u izvještaju “Agenda za mir”, koji je 1992. sastavio tadašnji Generalni Sekretar UN-a, Boutros-Ghali i prezentirao je Generalnoj Skupštini kao opis osnovnih ciljeva kojima UN trebaju težiti na polju rješavanja sukoba. Pored navedenih aspekata, izvještaj takođe definiše i preventivnu diplomatiju, o kojoj je prethodno bilo riječi, te fenomen nametanja mira (peace enforcement). Stvaranje mira (peacemaking) “je akcija kojom se neprijateljske strane dovode u sporazum, u suštini mirnim sredstvima kakva su predviđena u Poglavlju VI Povelje UN-a” (Boutros-Ghali, 1992). Između zadataka sprječavanja sukoba i čuvanja mira leži odgovornost da se neprijateljske snage pokušaju mirnim putem dovesti do sporazuma. Poglavlje VI Povelje UN-a navodi opširan popis takvih sredstava za rješavanje sukoba. On je nadopunjen različitim deklaracijama koje je usvojila Generalna Skupština, uključujući Deklaraciju iz Manile o mirnom rješavanju međunarodnih sporova, iz 1982. godine, kao i Deklaraciju o sprječavanju i uklanjanju sporova i situacija koje bi mogle ugroziti međunarodni mir i sigurnost i ulogu UN-a u tom području, iz 1988. godine (Boutros-Ghali, 1992). Ona su takođe predmet raznih rezolucija Generalne Skupštine, uključujući Rezoluciju 4421, od 15. novembra 1989., o jačanju međunarodnog mira, sigurnosti i međunarodne saradnje u svim njenim aspektima, u skladu sa Poveljom UN-a. Nezainteresiranost međunarodne zajednice za problem ili marginalizacija istog, mogu osujetiti mogućnosti rješenja. Potrebna je odlučnost Vijeća Sigurnosti za rješavanje međunarodnih sporova na način predviđen Poveljom, kako bi se otvorio put aktivnijoj ulozi Vijeća. Uz veće jedinstvo dolazi moć uvjeravanja i vođenja neprijateljskih snaga ka pregovorima.

Generalna Skupština, kao i Vijeće Sigurnosti i Generalni Sekretar, takođe ima važnu ulogu za

održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Kao univerzalni forum, njena sposobnost da razmotri i preporuči odgovarajuće aktivnosti mora biti priznata. U tu svrhu, nužno je promovisati njeno korištenje od strane svih država-članica, kako bi se povećao uticaj u anticipiranju ili suzbijanju situacija koje bi mogle ugroziti međunarodni mir i sigurnost.

Posredovanje i pregovaranje može poduzeti osoba koju odredi Vijeće Sigurnosti, Generalna Skupština ili Generalni Sekretar. Postoji duga povijest upotrebe uglednih državnika od strane UN-a, kako bi se olakšali mirovni procesi.

Često taj zadatak preuzima i sam Generalni Sekretar. Iako je učinkovitost medijatora pojačana snažnom i očiglednom podrškom Vijeća, Generalne Skupštine i relevantnih država-članica koje djeluju u svom nacionalnom kapacitetu, dobra usluga Generalnog Sekretara može se ponekad najučinkovitije koristiti kada se provodi neovisno o savjetodavnim tijelima. Međutim, bliska i kontinuirana konsultacija između Generalnog Sekretara i Vijeća Sigurnosti nužna je kako bi se osigurala potpuna svijest o tome kako se uticaj Vijeća najbolje može primijeniti i razviti zajedničku strategiju za mirno rješavanje specifičnih sporova.

Čuvanje mira (peace-keeping) "je razmještanje prisutnosti UN-a na terenu, dosad uz pristanak svih uključenih strana, što obično uključuje vojno i/ili policijsko osoblje UN-a, a često i civile." Čuvanje mira je tehnika koja proširuje mogućnosti za sprječavanje sukoba i stvaranje mira.

Čuvanje mira se s pravom može nazvati izumom UN-a. Donijelo je određeni stepen stabilnosti brojnim područjima napetosti širom svijeta. Postkonfliktna izgradnja mira (peace-building) "je aktivnost kojom se identificiraju i podupiru strukture koje će težiti jačanju i učvršćivanju mira, kako bi se izbjegla obnova sukoba." Operacije stvaranja mira i čuvanja mira, da bi bile zaista uspješne, moraju uključiti sveobuhvatne napore kako bi se identificirale i podržale strukture koje će težiti konsolidaciji mira i unaprijediti osjećaj povjerenja i dobrobiti među ljudima. Kroz sporazume kojima se okončava građanski sukob, one mogu uključivati razoružavanje prethodno zaraćenih strana i ponovno uspostavljanje reda, po mogućnosti uništavanje oružja, repatrijaciju izbjeglica, savjetodavnu podršku i obuku sigurnosnog osoblja, praćenje izbora, napore ka zaštiti ljudskih prava, reformu ili jačanje vladinih institucija i promovisanje formalnih ili neformalnih procesa političke participacije.

Nakon međunarodnog rata, postkonfliktna izgradnja mira može biti u obliku konkretnih projekata saradnje koji povezuju dvije ili više zemalja u uzajamno korisne poduhvate koji ne samo da mogu doprinjeti ekonomskom i društvenom razvoju, nego i povećati povjerenje koje je fundamentalno za mir. Smanjenje neprijateljske percepcije putem obrazovnih razmjena i kurikularne reforme može biti ključno za sprječavanje ponovnog pojavljivanja kulturnih i nacionalnih napetosti koje bi mogle

potaknuti obnovu neprijateljstva.

Posmatrajući raspon težnji ka miru, koncept izgradnje mira, kao izgradnje novog okruženja, treba posmatrati kao protutežu preventivnoj diplomatiji koja nastoji izbjeći slom mirnih stanja. Kada izbije sukob, nastupaju zajednički naponi ka stvaranju mira i čuvanju mira. Kada oni postignu svoje ciljeve, samo održivi, kooperativni rad na rješavanju temeljnih ekonomskih, socijalnih, kulturnih i humanitarnih problema može postignuti mir učiniti trajnim. Preventivna diplomatija je izbjegavanje krize; postkonfliktna izgradnja mira je sprječavanje ponavljanja krize.

Preventivna diplomatija nastoji riješiti sporove prije izbijanja nasilja; stvaranje mira i čuvanje mira potrebni su za zaustavljanje sukoba i očuvanje mira nakon što je postignuto. Ako budu uspješni, oni jačaju mogućnost za postkonfliktnu izgradnju mira, što može spriječiti obnovu nasilja među nacijama i narodima.

#### **4. Nasilje i sukobi na afričkom kontinentu: neuspjele države, nedržavni akteri, neustavna promjena vlasti, vojni režimi**

Za mnoge analitičare Afrike, kontinenta sa ogromnim potencijalom, stalna oscilacija nasilja i sukoba, katastrofa i stanja osiromašenosti je možda jedan od njenih najboljih paradoksa. Iako je poželjan određen stepen opreznosti prilikom svakog "izleta" u afričke sukobe, kako bi se izbjeglo konsolidiranje generalizacija i stereotipa koji su definisali neke akademske diskurse, i dalje je vjerovatno ispravno tvrditi da je, uz iznimku nekolicine zemalja, gotovo svaka država i svaka regija u postkolonijalnoj Africi doživjela, u određenoj fazi i do određene mjere, niz nasilja i oružanih sukoba. U mnogim slučajevima, obim i dubina sukoba bili su toliko intenzivni da su konzumirali političke, ekonomske i društvene energije ljudi i institucija. Mozambik i Angola, dvije zemlje koje od nedavno uživaju relativan mir i stabilnost, bile su kroz većinu svojih post-nezavisnih povijesti opustošene decenijama nasilja koje je poticalo iz političkih i ideoloških borbi za moć, te kolonijalnih i hladnoratovskih intervenirajućih faktora (Adedeji, 1999). Ono što je građanske ratove u objema zemljama učinilo kritičnim jeste činjenica da su to bili najduži "proxy" ratovi<sup>3</sup> u Africi (Francis, 2006:74). Za razliku od većine drugih zemalja, čija se nestabilnost povećala završetkom hladnog rata,

---

<sup>3</sup>"Proxy" rat je oružani sukob između dvaju državnih ili ne-državnih aktera koji djeluju u ime drugih stranaka koje nisu direktno umiješane u neprijateljstva. Fenomen "proxy" rata najčešće se veže za Hladni rat, gdje su mnogi periferni ratovi vođeni sa ciljem ostvarenja nacionalnih interesa SAD-a i/ili SSSR-a. Fenomen je u mnogim dijelovima svijeta nastavljen nakon završetka Hladnog rata.

Mozambik i Angola tek su tada bile u stanju provesti svoje transformativne inicijative za izgradnju mira.

Demokratska Republika Kongo (DRK), nekada Zair, takođe je imala tešku i neugodnu postkolonijalnu tranziciju. Nakon sticanja nezavisnosti 1960., suparničke političke grupacije i pokušaji secesije u provinciji Katanga polarizirali su zemlju, gurajući je u krvavi građanski rat koji je prijetio samom opstanku države. Samo je djelomično ublažen multilateralnim interventnim snagama pod vodstvom UN-a (Gondola, 2002). Tri decenije kasnije, pad režima izazvao je građanski rat koji je doveo zemlju na ivicu kolapsa (Edgerton, 2002). Vođen od strane brojnih aktera, unutarnji sukob u Kongu prošao je kroz nekoliko životnih ciklusa, od kojih je svaki izazvao razarajuće posljedice po živote i imovinu (Clark, 2002; ICG, 1998;).

Čak su i zemlje koje su uspjele osigurati prilično urednu post-nezavisnu tranzicijsku državnost pogođene nizom nasilja, institucionalnog kolapsa i uznemiravajućih vojnih udara. Slom poretka i erozija osnovnih građanskih sloboda pod netolerantnim vojnim diktaturama posijali su sjeme neslaganja u Nigeriji, Centralnoafričkoj Republici (CAR), Gani i Gvineji-Bisau (Meredith, 2005). Zastoj se pretvorio u društvenu fragmentaciju i nesigurnost, što je uzrokovalo poremećaje u ljudskim odnosima i upravljačkim strukturama.

U drugim dijelovima, post-nezavisna izgradnja nacije uvela je nejednakost u viziji između konkurentskih političkih elita, što je dovelo do politički potaknutih sukoba oko prestižnih resursa među dominantnim i manjinskim društvenim grupama (Brown, 1994). U tim uznemirujućim i često krhkim situacijama rasle su napetosti uz nemogućnost državnih institucija da se nose sa očekivanjima koja su pratila obaveze državnosti, te teretom i odgovornostima upravljanja i vladanja. Građanski ratovi izbili su u Ugandi, Liberiji, Siera Leoneu, Obali Slonovače i Burundiju 1980-ih, i trajali skoro do kraja 1990-ih. Dok se neki od razloga za te sukobe mogu tumačiti kao odraz specifičnih položaja pojedinih zemalja i ostavština koje su im ostavljene, postojali su zajednički nazivnici u obliku ekscesa moći i kršenja prava, raširenog nezadovoljstva životnim uslovima, militarizacije politike i naknadne pojave pobunjeničkih grupa (Ali & Mathews, 1999; Reno, 1999; Clapham, 1998).

Slično tome, Afrički rog – koji obuhvata Eritreju, Džibuti, Etiopiju i Somaliju – gotovo je neprestano zarobljen u sukobima (Hansen, 1987). Sa kolonijalizmom su došli dodatni vještački slojevi komplikacija koji su se sudarili sa autohtonim silama, stvarajući nestabilne društvene okolnosti.

Što se tiče somalijskog segmenta tekuće krize Roga, glavni uzroci dijelom potiču od opsesije somalijskih nacionalista sa ujedinjenjem svih naroda koji govore somalski, raspršenih preko međunarodnih granica u Etiopiji, Keniji i Džibutiju. Iako je ovaj ambiciozan pokušaj izgradnje nacije

donekle izazvao uzbuđenje, osjećaj pripadnosti i nacionalnog ponosa na domaćoj razini, implikacije izvan Somalije bile su mnogo sumornije i često duboko uznemiravajuće. Ta fiksacija ujedinjenjem, koje su gajili i kojem su težili post-nezavisni lideri, kulminirat će Etiopsko-somalskim sukobom 1977. - 78. i dijelom će biti odgovorna za napetosti tokom i nakon kolapsa somalske države 1991. (Lewis, 2002).

Drugi odlučujući faktori takođe su bili prisutni u nedavnoj obnovi nasilja na Rogu, gdje je Somalija snosila najveći teret ljudskih troškova. Nedostatak funkcionalnih državnih institucija od 1991. podrazumijeva da formalne strukture, na koje se ekonomski rast i fiskalna disciplina tradicionalno oslanjaju, ne postoje.

U svjetlu tog kaosa, pružanje javnih dobara jedva da se može postići; većina post-nezavisne infrastrukture je ili nefunkcionalna ili je nestala u sjeni rata i pljačke (Mohamoud, 2006; Brons, 2001). Nepostojanje vidljivog prisustva upravljačkih struktura i kontinuirana nesposobnost međunarodnog prava i institucija da Somaliju usmjere ka autohtonom progresivnom putu zaslužni su za niz tragedija. Jedna od najskorijih, naravno, odnosi se na razarajuću glad iz 2011. - 12., koja je uništila i oduzela živote miliona Somalijaca iscrpljenih ratom i iznevjerenih od strane zakona i svijeta.

Stari ratovi još uvijek bjesne u Africi. Sve do Mirovnog sporazuma iz Naivaše koji je popločao put referendumu o nezavisnosti održanom u Južnom Sudanu u januaru 2011., prvi (1955. - 72.) i drugi (1983. - 2005.) niz sukoba učinili su sudanske građanske ratove, u kumulativnom smislu, najdužim unutarnjim sukobom u Africi, koji je započeo još 1955. Bilo bi, međutim, jako hrabro pretpostaviti da će stečena nezavisnost Južnog Sudana potisnuti plamen sukoba. Napetosti i sukob već su se rasplamsali između Sjevera i Juga zbog vlasništva nad Abyei teritorijem i raspodjele naftnih resursa, implicirajući da Sudan ostaje nestabilan i da je budućnost i dalje neizvjesna. Zapravo, obim i daljnji rizik od sudanske društvene fragmentacije i njenog potencijala za trajnu imploziju odavno su naveli Petera Woodward da ga označi kao naizgled tvrdoglavu, neku vrstu "rata bez kraja" (Furley, 1995:93). Sudanski građanski rat u svojim brojnim predodžbama i transformacijama i dalje dovodi u pitanje adekvatnost međunarodnih struktura, održivost regionalnih mehanizama i sposobnost domaćih institucija da promovišu odgovarajuću transformaciju sukoba i inicijative za izgradnju mira. Između nizova ratova, vojne intervencije u politički život Sudana uvele su obrasce i razmišljanja koji su često bili suprotni procesu pomirenja i društvenog liječenja (Anderson, 1999; Bechtold, 1976).

U najnovijoj inkarnaciji građanskog rata u obliku sukoba u Darfuru, stotine hiljada civila je ubijeno, ogromna količina infrastrukture uništena i cijela jedna generacija manjinskih društvenih grupa

izložena je i ostala ranjiva na “Janjaweed”<sup>4</sup> pobunjenike (Jeng, 2012:65). Darfur je posebno uznemirujući na dva fronta. Prvo, pokazuje kako stari sukobi i tenzije koji ostanu neriješeni mogu mutirati i steći nove karakteristike, sa još većim izazovima. Drugo, u procesu mutacije, granice uzroka sukoba proširile su se pojavom specifičnih interesa novih aktera. Vanjske karakteristike dvaju suprotstavljenih interesa – Kine i Rusije – često konvergiraju u Vijeću Sigurnosti UN-a kao veto-sile koje svjesno i namjerno odugovlače vrlo ograničene mirovne inicijative u Darfuru.

Vjerovatno ni jedna od ovih epizoda nije šokirala svijet i pokazala nedostatke međunaodnopravnih pristupa sukobima kao genocid u Ruandi 1994. Većinom 1980-ih, unutarnja politika Ruande vođena je državnom politikom koja je imala tendenciju stvaranja okolnosti segregiranog suživota među dominantnim etničkim grupama u zemlji, Tutsima i Hutuima (Eller, 2002). Početkom 1990-ih, marginalizacija Tutsija prouzrokovala je nekoliko sekvenci nasilja, a nakon toga je izbio građanski rat koji se pretvorio u opći teror i nesigurnost. 1994. srušen je avion u kojem su letjeli predsjednici Ruande i Burundija. U nekoliko sedmica ubijeno je preko 800 000 Tutsija i njihovih simpatizera (Gourevitch, 1999). Kao i sukobi u Darfuru, Angoli, Mozambiku i Somaliji, genocid u Ruandi nije se mogao ni ograničiti niti spriječiti postojećim međunarodnopravnim mehanizmima niti regionalnim procesima posredovanja. Zapravo, postoji percepcija koja kaže da se nije radilo o “tolikom obimu (blizu milion ubijenih) i tajmingu (posthladnoratovski period), da bi se ruandska kriza odbacila kao još jedan primjer afričkih višegodišnjih etničkih sukoba” (Oyebade & Alao, 1998:117).

Iako su neposredni uzroci genocida bili pretežno pokrenuti iznutra, postojali su i vanjski faktori koji su doveli do niza događaja presudnih za narativ sukoba i zločine koji su iz njega proizašli. U tom smislu, uloga Tutsi prognanika u Ugandi bila je jako važna. 1988., grupa tih prognanika osnovala je politički i vojni pokret pod nazivom Ruandski Patriotski Front (RPF).

Vodstvo RPF-a iskoristilo je svoje kontakte i iskustvo, budući da su služili i borili se sa Yowerijem Museveni, kako bi uspješno preuzeli vlast kroz Nacionalni pokret otpora. 1. oktobra 1990., RPF je započeo svoj prvi napad na graničnom prijelazu Kagitumba u Ruandi, ubivši jednu osobu i uništivši ispostavu (Prunier, 1995). Ruandska vlada i s njom povezani mediji označili su Tutsije u zemlji kao saradnike pokreta. Nepovjerenje i animozitet koji su uslijedili postavili su temelje za strašne odmazde koje su se dogodile u sklopu genocida iz 1994.

Prevlast i intenzitet nasilja i sukoba u Africi negdje su se povećali, a negdje smanjili, u posthladnoratovskom periodu. Za neke regije kraj Hladnog rata razotkrio je nivo ovisnosti država o SAD-u i bivšem Sovjetskom Savezu.

---

<sup>4</sup>Paramilitantna pobunjenička grupa koja djeluje na prostoru zapadnog Sudana i istočnog Čada. Prema UN-u, sačinjena je od sudanskih arapskih plemena, (uglavnom) Abbala i Baggara.

Za Mozambik i Angolu posthladnoratovsko razdoblje otvorilo je mogućnosti za novu eru izgradnje mira. Međutim, u državama čija je ovisnost o dvjema supersilama bila razvučena na sve sektore njihove političke ekonomije, unutarnja dezintegracija uslijedila je kao posljedica nemogućnosti formalnih državnih institucija da ispune najosnovnije funkcije. Ova prekretnica u dinamici državnog sistema pokazala je stvarnu (ne)spособnost države da učinkovito kontroliše svoju domaću jurisdikciju. Mnogi analitičari su još i za vrijeme Hladnog rata sumnjali u sposobnost tih država da se same staraju o sebi.

Od završetka Hladnog rata, nasilje i sukobi u Africi karakterno su ostali uglavnom unutarnji, što je rezultiralo mnogobrojnim ratnim žrtvama. Prema izvještaju UNDP-a o ljudskom razvoju iz 2002., procjenjuje se da je od 1990-ih u unutarnjim sukobima ubijeno 3,6 miliona ljudi, za razliku od 220 000 smrtnih slučajeva u međudržavnim ratovima (UNDP, 2002). Izvještaj se žali da je posebno tragična činjenica da su civili, a ne vojnici, sve više žrtve sukoba u Africi, te da čine više od 90 posto žrtava (UNDP, 2002). S obzirom na njihovu ranjivost i otežanu mobilnost tokom sukoba, djeca i žene čine polovicu civilnih žrtava (UNDP, 2002). Manir unutarnjih sukoba dodatno se komplicira visokim stopama regrutovanja djece u vojsku, "osobit fenomen koji je izazvao iznenađenje i zabrinutost" (Furley, 1995:28). Zabrinjavajući obrazac u ovim epizodama je da sve više i više njihov karakter rezultira uništenjem civilnog života i manjinskih grupa, što stvara izazov samom etosu postratnih međunarodnopravnih struktura i instrumenata (Jeng, 2012:68).

#### 4.1 Uzroci unutarnjih sukoba u Africi

Afrika je ogroman, raznolik i inherentno složen kontinent. Sastoji se od mozaika zajednica sa pojedinačnim historijama, različitih geopolitičkih okolnosti, suprotstavljenih ekonomskih snaga i različitih obrazaca internih i međunarodnih interakcija (Baregu & Lansberg, 2003). Taj složeni postkolonijalni društveni poredak dijelom je odgovoran što su osnovni uzroci unutarnjih sukoba u Africi prilično raznoliki po prirodi i značaju. No istina je i da postoje nevjerojatne sličnosti u pozadini tih raznolikosti koje prikazuju zajedničku nit životnih iskustava i ponekad preklapajuće sociološke i antropološke konstrukte. Zajedničke osobine se protežu i na same izvore unutarnjih sukoba, koji dolaze u obliku povijesnih naslijeđa, etničkih faktora, lošeg upravljanja i niza intervencijskih unutarnjih i vanjskih nagiba (Jeng, 2012:68). Većina afričkih sukoba ima elemente tih faktora.

## 4.2 Karakteristike unutarnjih sukoba u Africi

Povelja UN-a i Ženevske konvencije iz 1949. osiguravaju pravne okvire koji, s jedne strane regulišu sukobe, a sa druge strane, humaniziraju ratove. Uz iznimku Zajedničkog Člana 3 Ženevskih konvencija i Protokola II Ženevskih dodataka iz 1977., većina regulatornog režima ratovanja prvenstveno se bavi sprječavanjem ili upravljanjem međudržavnim sukobima. Taj državocentrični fokus, iako uvjetovan vestfalskim uticajem na međunarodno pravo, ne odražava savremene trendove ratovanja, a naročito ne one koji se odnose na postnezavisnu Afriku.

Nesposobnost međunarodnih struktura i instrumenata da učinkovito reaguju na unutarnje sukobe stvorena je povijesnim, normativnim i institucionalnim ishodima. Postoje brojni aspekti unutarnjih sukoba koji se trebaju adekvatno odrediti.

Prvi je da unutarnji sukobi posjeduju određene definirajuće atribute koji ih stavljaju izvan tradicionalne klasifikacije ili kategorizacije ratovanja. Drugim riječima, njihova se dinamika toliko izdigla iznad sfere uobičajnog da se ne mogu jednostavno shvatiti kao konvencionalni ratovi ili sukobi. To se javlja kada stvarni akteri i faktori koji ih potiču nemaju prepoznatljiv profil, budući da ih karakterizira ono što Volker Boege naziva "spajanjem mnoštva aktera, pitanja i motiva" (Boege, 2006). Svaka grupa je potaknuta određenim konsenzualnim ili prislinim zajedništvom interesa ili društvenih veza, bilo teritorijalnih, etničkih ili zasnovanih na kolektivnoj želji da se dođe do promjene. Možda jedina izvjesnost u ovom zamršenom odnosu, a koja opet dodatno komplicira situaciju, jeste da kako se dinamika mijenja, tako se mijenja i uloga individualnog ili kolektivnog članstva.

Različita interakcija aktera i motiva postkolonijalnog unutarnjeg sukoba implicira da su određene pretpostavke koje podupiru konvencionalne državocentrične pristupe sukobima poljuljane, narušene i dovedene u pitanje. Na primjer, u konvencionalnoj kategorizaciji sukoba postoje prihvaćeni, univerzalni međunarodni principi kao što su suverenitet, teritorijalni integritet i razlike između boraca i civila.

Tamo gdje sukobi imaju čvrst korijen, obim i priroda sudjelovanja imaju širok raspon, često uključujući strukture porijekla, etno-lingvističke grupe, pripadnosti društvenim grupama i vjerske entitete, koji ne samo da redefinišu konture konvencionalnog sociološkog pogleda na sukobe, nego i uvode svoje vlastite agende u sveukupno okruženje (Boege, 2006). Značaj koji se pridaje tim društvenim subjektima leži možda u njihovoj učinkovitoj sposobnosti da organiziraju ljude u određene grupe koje su često izvor političkih i emocionalnih lojalnosti, čineći unutarnje sukobe misterioznim,

komplikovanim i često razarajućim.

Priroda ovih agendi takođe je različita u mjeri u kojoj se ne mogu u potpunosti oblikovati u neoliberalne konstrukcije kao što su politička moć ili ekonomske ambicije (Boege, 2006). Umjesto toga, one su potaknute mješavinom izazova modernosti i zahtjeva društvenih obilježja kao što su rodovske obaveze i sigurnost.

Na primjer, vođa određene društvene grupe koji tradicionalno služi kao uporište referentne i društvene kohezije u lokalitetu preuzima, na osnovu specifičnih osobina sukoba, funkcije organizacionog tijela. Uloga rodovske strukture u organizaciji društvenog života i raspodjeli političke moći ponekad se može optimizirati kako bi se unaprijedile individualne agende, čime igra važnu ulogu u oblikovanju života ljudi i osiguravanju njihovih identiteta (Reno, 1999).

Drugi atribut tiče se kontradiktornog obrasca postkolonijalnih unutarnjih sukoba. S jedne strane, unutarnji sukobi izbijaju iz slabih i krhkih država, a s druge strane njihov izazov legitimitetu postkolonijalne državnosti paradoksalno dovodi do slabosti i kolapsa države. Kao što objašnjava Volker Boege, “često (postkolonijalna) država je slaba jer nema legitimitet u očima ljudi”, što znači da oni “na terenu sebe ne doživljavaju građanima države” (Boege, 2006). To je faktor koji državu čini entitetom koji se “doživljava kao strana vanjska sila”, što dovodi do pripisivanja odanosti tradicionalnim grupama i društvenim institucijama (Boege, 2006).

Često se grupe ne podudaraju sa ortodoksnim uzorcima kategorizacije. To je dodatno pojačano činjenicom da sukobi ponekad predstavljaju “političke projekte koji više ne traže, niti trebaju, uspostavu teritorijalne, birokratske političke vlasti utemeljene na pristanku, u tradicionalnom smislu” (Tshitereke, 2003:32).

Treće, društveni otpor ekscesima postkolonijalne države oslabio je kapacitet države da reguliše i provodi zakon i red. Društvo i država postaju razdvojeni, a ljudi se sve više udaljavaju od države ili njenih formaliziranih predstavničkih organa. Slabe državne strukture su same po sebi plodno tlo za nastanak i funkcioniranje paralelnih društvenih entiteta koji djeluju u kontrastu sa vestfalskim modelom formalne države. U nastalim borbama između pristaša formalne države i onih društvenih entiteta koji ju žele osporiti, stvara se nered koji nalikuje onome što William Reno naziva “državom u sjeni” (Reno, 1999). Države u sjeni sačinjane su od mješavine “warlord-a”<sup>5</sup>, etničkih mreža i primordijalnih veza i teže funkcioniranju paralelnih struktura koje osporavaju legitimno postojanje formalne države, dok često ostaju nevidljive regulatornim režimima međunarodnog prava (Newbury, 2002:8). Države u sjeni sve više uspijevaju definisati ukupnost postojanja ljudi uz lokalizirane granice i paramilitantne

---

<sup>5</sup>“Warlord” je pojam kojim se označava lider koji posjeduje vojnu, ekonomsku i političku kontrolu nad određenim teritorijem unutar suverene države, zahvaljujući sposobnosti da mobilizira lojalnost (paravojnih) oružanih snaga.

instrumente nasilja (Ndoli, 1998). Christopher Clapham je upozorio da bi svako prolongiranje rasplodnog prostora država u sjeni moglo potencijalno dovesti do toga da “warlordi” počnu stvarati “svoje sopstvene etničke grupe, konsolidirajući različite grupe unutar zajedničkog vojnog sistema” (Clapham, 2001).

Četvrto, postoji i pokušaj tumačenja unutarnjih sukoba u Africi kao personifikacije oblika povlačenja iz modernosti i napredovanja u postmodernost (Furley, 1995). Upućivanje na modernost kao sredstvo otpora može se odnositi na kontinuirane predstave naslijeđa kolonijalne države, vestfalskog modela državnosti i suvereniteta, kao i ponovno kalibriranje tih slika u obliku globalizacije. Središnji aspekt postkolonijalnog napada na modernost djelomično se odnosi na društvena utjelovljenja i strukturu misli modernosti, koji su samosvjesno zapadnjački (Fitzpatrick & Bergeron, 1998). To uključuje nedosljedno dvosmislen karakter postkolonijalne države i njene neprestane borbe za učvršćivanje vestfalskog naslijeđa. Na taj način nastaje kaotičan susret gdje se “novo sukobljava sa starim, tradicija se bori sa modernošću, autohtono dolazi u susret sa stranim, a neprijatelji hvataju korak sa kolonijalnim strukturama” (Furley, 1995:23).

Napredak ka postmodernosti, nasuprot tome, može se shvatiti kao “razočarenje filozofskim strukturama i velikim narativima modernosti” (Fitzpatrick & Bergeron, 1998:69). To je proces koji je često nepovezan i uključuje pokušaje da se povrati autoritet ili barem relevantnost određenih autohtonih predkolonijalnih identiteta koji su izbrisani konstrukcijom kolonijalne države i nastankom njenog postkolonijalnog nasljednika. U Somalilandu je, na primjer, kolaps Republike Somalije rezultirao rekonstrukcijom države kroz jedinstvenu transformaciju sukoba i inicijative za izgradnju mira koje su dale prednost tradicionalnim institucijama i pogurale ih u prvi plan izgradnje institucija. Ono što se pojavilo kao rezultat jeste hibridni državni sistem u koji su ugrađeni karakteristični derivati iz primordijalnog srodstva.

#### 4.3 Posljedice sukoba u Africi

Neprestano osciliranje od jednog sukoba do drugog imalo je razorne posljedice po ljude, ekonomije, prospekte i krhku sigurnosnu arhitekturu značajnog dijela Afrike. Napredak na bilo koji način, bilo da je riječ o ljudskim pravima ili pristupima koji se temelje na razvoju, ugrožen je i otežan opetovanim oružanim nasiljem i društvenim previranjima. Postoje brojne digresije na to. Prva je da su nasilni sukobi, nedvojbeno, napad na svetost ljudskog života i dostojanstva.

Osim toga, narušavanje etičkih paradigmi ima razoran učinak na fizičke i materijalne uslove u Africi. Osim neposrednog negativnog uticaja na rast, rad i ljudsko blagostanje, sukobi Afriku lišavaju talenata, prilika i stabilnosti, što su sve bitni faktori za osiguravanje budućnosti koja se temelji na ostvarenju kolektivnog napretka i ispunjavanju individualnih aspiracija.

Drugo, sukobi posjeduju određenu dimenziju skupoće. Za mnoge afričke države u kojima su formalne institucionalne strukture i pružanje javnih dobara generalno neadekvatni, preusmjeravanje resursa na financiranje sukoba vrši dodatani pritisak na već prilično očajan izvor resursa.

U svom prvom Izvještaju o ljudskom razvoju iz 1990., UNDP je izrazio zabrinutost zbog onoga što je označeno kao “vojno-socijalna neravnoteža” u kojoj su izdvajanja za odbranu u većini afričkih država trostruko veća od onih za zdravstvo (UNDP, 1990:162). Međutim, ono što možda još više zabrinjava jeste jako mali broj analiza koje se bave takvim slučajevima. Francis Stewart i Valpy Fitzgerald istakli su da, iako sukobi ostaju “jedan od glavnih uzroka ljudske patnje i ekonomske nerazvijenosti”, teško je shvatiti zašto su “ekonomske analize zemalja u razvoju, a koje su zahvaćene ratom, relativno rijetke” (Stewart & Fitzgerald, 2001:1).

Postoje i druge, ništa manje značajne, posljedice sukoba u Africi. Savremeno međunarodno društvo se zasniva na sistemu suverene jednakosti. Ciklus nasilja i sukoba ograničava pravo, pa čak i obavezu, mnogih zemalja u Africi da u potpunosti sudjeluju u sprovođenju poslova međunarodnog društva. Posljedica bi bila oduzimanje glasa narodima i erozija njihovih suverenih interesa.

Uistinu, postnezavisne poteškoće Afrike su priča o “dvije strane medalje”. S jedne strane, nezavisnost je donijela uzbuđenje, očekivanja i nadu u progresivnu budućnost, koju će obilježavati pravda i sloboda, ponos i ambicija, konstitucionalizam i odgovorno upravljanje. S druge strane, međutim, ono što je uslijedilo u mnogim afričkim državama bila su iskustva nasilja i sukoba, socijalnih frustracija i siromaštva. Okolnosti su bile svekonzumirajuće, a u drugim slučajevima definirajuće i totalizirajuće. U nekoliko država inicijative su uspjele zaustaviti pošast sukoba, ali u većini drugih nisu, jer čini se da postojanje operativne dinamike u kombinaciji sa drugim definirajućim faktorima, ima potencijal za obnovu sukoba. Nažalost, to je aktuelan trend u mnogim dijelovima Afrike.

## **5. Instrumenti i načini djelovanja AU sa ciljem izgradnje mira**

### **5.1 Afrička mirovna i sigurnosna arhitektura**

Želja za uspostavom Afričke Mirovne i sigurnosne arhitekture (APSA) bila je potvrđena spoznajom da je razvoj čvrstog okvira za mirovnu i sigurnosnu arhitekturu afrički imperativ (AU, 2007)<sup>6</sup>. APSA je nastala iz želje afričkih lidera da uspostave operativnu strukturu za izvršenje odluka donesenih u skladu sa ovlastima iz Člana 5(2) Ustavnog Akta (AU, 2010)<sup>7</sup>. Prema Peteru Arthur, APSA je koherentna struktura normi i mehanizama za učinkovito i djelotvorno rješavanje uzroka sukoba i njihove nekonvencionalne prirode i posljedica (Arthur, 2017).

APSA, sadržana u Protokolu o uspostavi Mirovnog i sigurnosnog vijeća (PSC) AU (u nastavku – PSC Protokol), obuhvata proširenu i sveobuhvatnu agendu za mir i sigurnost koja uključuje (direktno i strukturalno) sprječavanje sukoba, rano upozoravanje i preventivnu diplomatiju, stvaranje mira i izgradnju mira, poticanje i promovisanje demokratskih praksi, kao i intervencije i humanitarne akcije i upravljanje katastrofama (Murithi, 2018:153). U središtu arhitekture je PSC kao stalni organ za donošenje odluka, čiji rad podupiru Komisija, Kontinentalni Sistem Ranog Upozoravanja (CEWS), Panel Mudraca (PoW), Afričke “Standby” Snage (ASF), Mirovni Fond, REC-e/Regionalni Mehanizmi (RM) i politika Postkonfliktne rekonstrukcije i razvoja (PCRD). Treba napomenuti da su sve navedene strukture međuovisne i djeluju u sinergiji.

## 5.2 Mirovno i sigurnosno vijeće i Afričke „standby“ snage

Mirovno i sigurnosno vijeće (PSC) u početku nije bilo dio Ustavnog Akta, već je nastalo iz “ad hoc” procesa reforme mehanizma OAU (Williams, 2011:158). Tako je Skupština, koristeći svoje ovlasti iz Člana 5(2) Ustavnog Akta, uspostavila PSC. Glavne ovlasti PSC-a navedene su u Članu 7 PSC Protokola, a uključuju anticipiranje i sprječavanje sporova i sukoba, kao i politika koje mogu dovesti do genocida i zločina protiv čovječnosti; poduzimanje misija stvaranja mira, izgradnje mira i podrške miru; i preporuka o intervenciji u državama-članicama u slučajevima teških okolnosti, konkretno ratnih zločina, genocida i zločina protiv čovječnosti. Općenito, sveobuhvatna uloga PSC-a jeste da bude aranžman kolektivne sigurnosti i ranog upozoravanja, sa sposobnošću osiguravanja pravovremenog i učinkovitog odgovora na sukobe i krizne situacije.

Članstvo u PSC-u (ima 15 članova) temelji se na principu ravnopravne regionalne zastupljenosti i rotacije, pri čemu sjeverna, zapadna, centralna, istočna i južna regija imenuju kandidate za izbore

---

<sup>6</sup>AU, “Audit of the African Union: Towards a People-Centered Political and Social Economic Transformation of Africa” (Adis Abeba, 2007.)

<sup>7</sup>AU, “African Peace and Security Architecture (APSA): 2010 Assessment Study” (Adis Abeba, 2010.)

(PSC Protokol, Čl. 5.2). Kriteriji za odabir budućih članova uključuju: doprinos promovisanju i održavanju mira i sigurnosti u Africi; sudjelovanje u rješavanju sukoba, stvaranju mira i izgradnji mira na regionalnom i kontinentalnom nivou; spremnost i sposobnost da preuzme odgovornost za regionalne i kontinentalne inicijative za rješavanje sukoba; doprinos Mirovnom Fondu i/ili Posebnom Fondu; poštivanje ustavnog upravljanja i vladavine prava, te koliko je potencijalni član voljan i sposoban preuzeti odgovornosti vladavine prava i ljudskih prava; i predanost financijskim obavezama AU (PSC Protokol, Čl. 5.2). Deset od 15 članova PSC-a bira se na dvogodišnji mandat, a ostalih pet se bira na mandat od tri godine, kako bi se osigurao kontinuitet. Za razliku od UN-a, u PSC-u nema stalnog članstva.

Od njegove inauguracije 2003., PSC je bio jedan od najvidljivijih organa AU. S tim u vezi, Vijeće je uvelo sankcije protiv režima koji su došli na vlast neustavnim sredstvima, uključujući one u Togou, Mauritaniji, Gvineji, Gvineji-Bisau, Madagaskaru i Nigeru. Takođe je odobrilo procese podrške miru u Sudanu (2003.), Burundiju (2003.), Somaliji (2007.), Komorosu (2008.) i Maliju (2013.), između ostalih.

Među slabostima PSC-a jeste činjenica da je suštinski posvećivalo relativno malo pažnje sprječavanju sukoba ili strukturalnim pitanjima koja potiču loše upravljanje (Williams, 2011). Drugim riječima, u svom “modus operandi”, PSC je bilo reaktivno, a ne proaktivno, kada je riječ o reagovanju na sukobe na kontinentu. Drugo, iako se Vijeće pozabavilo brojnim sukobima, neki uopće nisu došli na dnevni red, na primjer pobuna u Delta regiji u Nigeriji i Ogaden regiji u Etiopiji, kao i kontinuirane tenzije između Eritreje i Etiopije. Treće, Vijeće je generalno posvetilo jako malo pažnje ne-vojn timer dimenzijama sigurnosti, kao što su degradacija okoliša, organizovani kriminal i bolesti (Murithi, 2018:157). Četvrto, ne postoji mehanizam prisile na pridržavanje i implementiranje odluka Vijeća. Konačno, nivo interakcije PSC-a sa ekvivalentnim strukturama na nivou REC-a jako je nizak.

### *Afričke “standby” snage*

Kwame Nkrumah prepoznao je potrebu za nekom vrstom afričkog regionalnog sigurnosnog aranžmana još 1960-ih (Mays, 2003). Svečana deklaracija naznačila je akcioni plan koje je između ostalog zahtijevao uspostavu kontingenata za brzo raspoređivanje. Ranije, 1995., Generalni Sekretar UN-a, Boutros Boutros-Ghali pozvao je UN “da razmotre ideju o snagama za brzo raspoređivanje, koje će se sastojati od jedinica iz više država-članica, obučenih prema istom standardu, koristeći iste

operativne procedure i inter-operabilnu opremu, i sudjelovati u kombinovanim vježbama u redovnim intervalima” (UN, 1995)<sup>8</sup>. Poziv Boutros-Ghalija naišao je na odgovor 19 zemalja koje su se obavezale da će imati trupe u stanju pripravnosti za slučaj da Misija Pomoći UN-a u Ruandi (UNAMIR) ne uspije doprinjeti misiji.

U decembru 1996., multinacionalna “Standby” brigada visoke spremnosti za operacije UN-a (SHIRBRIG) uspostavljena je od strane Austrije, Kanade, Danske, Nizozemske, Norveške, Poljske i Švedske (Grieindl, 2004:140). Operativna sposobnost SHIRBRIG-a proglašena je 1999., a u novembru 2000. otvorila je svoje sjedište i rasporedila pješadijski bataljon za Misiju UN-a u Eritreji i Etiopiji (UNMEE). Nakon toga, 2003., te su snage pomogle UN-u i ECOWAS-u u planiranju misije čuvanja mira u Obali Slonovače; i rasporedile 20 članova za pomoć UN-u u stvaranju jezgre privremenog sjedišta Misije UN-a u Liberiji (UNMIL). SHIRBRIG je obustavio sve operacije i prestao sa radom u junu 2009.

Afričke “Standby” Snage (ASF) su oblikovane upravo po uzoru na SHIRBRIG. Prema PSC Protokolu, ASF će služiti kao snage za brzo reagovanje, a uključivat će 15 000 vojnika iz regionalnih brigada (Murithi, 2018:165). Regionalne brigade kasnije su promijenjene u regionalne snage: “Standby” snage istočne Afrike (EASF) za istok; “Standby” snage Ekonomske zajednice centralne Afrike (FOMAC) za centralnu afriku; “Standby” snage Ekonomske zajednice država zapadne Afrike (ESF) za zapad; Sjevernoafrička regionalna sposobnost (NARC) za sjever; i “Standby” snage Južnoafričke razvojne zajednice (SSF) za jug. Odgovornost je REC-a/RM-a da pripreme svoje sposobnosti kao mehanizme za Komisiju AU kako bi postigla inicijative u pogledu mira, sigurnosti i stabilnosti (AU, 2010). Ipak, “odgovornost je AU za procjenu spremnosti elemenata regionalnog planiranja (PLANELM) i regionalnih brigada ASF-a u konsultaciji sa PLANELM-ima REC-a. To uključuje certifikaciju koja je službeno priznanje da jedinica ili komponenta snaga ispunjava definirane standarde i kriterije, odnosno da je sposobna za obavljanje zadane misije” (AU, 2010). Tako su, u svojoj ranoj inkarnaciji 2003., ASF bile mehanizam koji je pružao najviše nade za osiguravanje kontinentalne kolektivne sigurnosti, s obzirom na njegovu sposobnost da Uniji osigura kontinentalnu sposobnost brzog raspoređivanja (Krulick, 2013). S ciljem da se osigura zajednička osnova za uspostavu ASF-a i implementacija odredbi PSC Protokola, Skupština šefova država i vlada AU usvojila je u maju 2003. politički okvir za uspostavu ASF-a i Komiteta vojnog osoblja (MSC). Politički okvir i mapa puta pozivaju na uspostavu sposobnosti brzog raspoređivanja (RDC) koja će biti u stanju intervenirati u roku od 14 dana u slučajevima genocida i teških kršenja ljudskih prava u okviru šestog

---

<sup>8</sup>UN Doc. A/50/60\* S/1995/1, 25 januara 1995.

scenarija ASF-a. RDC je uokvirena kao dio regionalnih “standby” snaga, te će, u skladu s tim, biti sastavljena od vodećih elemenata regionalnih “standby” snaga. Treći plan ASF-a predlaže da se RDC testira, evaluiira i operacionalizira do 2012. godine. Ovaj cilj nije mogao biti postignut zbog kašnjenja u ispunjavanju vremenskih rokova za operacionalizaciju ASF-a.

### 5.3 AU i UN: Izgradnja međunarodnog partnerstva za mir i sigurnost

Partnerstvo AU i UN-a započeto je prije nešto više od jedne decenije. 17. septembra 2007. Generalna Skupština UN-a naglasila je potrebu za bližom suradnjom i koordinacijom između UN-a i AU (Brosig, 2015). Ovaj stav je izdetaļjisan 2008. u izvještaju Vijeća Sigurnosti i njegovoj Rezoluciji, te potvrđen u kasnijim rezolucijama Vijeća Sigurnosti (UNSC, 2008; UNSC, 2012; UNSC, 2014)<sup>9</sup>. 2009. Generalni Sekretar UN-a raspravljao je o koracima kojima bi se ojačalo partnerstvo sa AU, te o izazovima za poboljšanje ovog i drugih strateških partnerstava sa regionalnim organizacijama (UN, 2009)<sup>10</sup>. AU je svoju viziju partnerstva detaļjisala u maju 2010. (AUC, 2010)<sup>11</sup>.

Pravno, partnerstvo se bazira na Poglavlju VIII Povelje UN-a i Članu 17 Protokola vezanog za uspostavu PSC-a (PSC Protokol, 2002). Politika AU na ovom polju vođena je njenom “Agendom 2063”, kao i projektom “Stišavanja pušaka” (Silencing the Guns), koje bi trebalo da bude postignuto do 2020. (AU, 2013; AUC, 2014).

Partnerstvo se operacionalizira unutar navedenih okvira. Od 2006., održavaju se godišnje konsultacije između PSC-a i Vijeća Sigurnosti UN-a (Yohannes, 2016). Redovni su sastanci između Specijalnog Predstavnika UN-a za AU i Komesara za mir i sigurnost AU. U septembru 2010., uspostavljena je Zajednička radna grupa za mir i sigurnost (Joint Task Force on Peace and Security), kako bi kultivisala koordinaciju i suradnju. Od 2009. AU održava trajnu posmatračku misiju pri UN-u, a u julu 2010. UN su otvorile Ured pri AU (UNOAU). Sistematska komunikacija i harmonizacija politika između Nju Jorka i struktura AU u Adis Abebi, kao i među državama-članicama, i dalje je glavni izazov. U tom smislu, uspostava zajedničkih timova između UNOAU i Odjela za mir i sigurnost Komesara AU 2015., čiji je zadatak provođenje ispitivanja vidokruga i izrada zajedničkih stavova o postojećim i nadolazećim sukobima, predstvalja ogroman korak naprijed.

---

<sup>9</sup>UN Doc. S/2008/186, 7 aprila 2008.; S/RES/2033, 12. januara 2012.; S/RES/2167, 28. jula 2014.

<sup>10</sup>UN Doc. A/64/359-S/2009/470, 18. septembra 2009.

<sup>11</sup>Izvještaj Predsjedavajućeg Komisije AU: “The UN-AU Partnership on Peace and Security: Towards Greater Strategic Coherence” (Adis Abeba, 2010.)

2014. UN i AU su uspostavili zajednički okvir za poboljšano partnerstvo na polju mira i sigurnosti, a uskoro treba da potpišu još jedan okvir za poboljšano partnerstvo na polju mira i sigurnosti kojim će se voditi njihov odnos (Murithi, 2018:268). Ovaj posljednji je izrađen 17. novembra 2015. i upravo se finalizira, nakon što je otvorena sjednica Vijeća Sigurnosti o UN-AU suradnji održana 24. maja 2016. (UNSC, 2016)<sup>12</sup>. Okvir naglašava povećano uzajamno razumijevanje uzroka sukoba u Africi i detaljno razrađuje područja suradnje, koja uključuju rano upozoravanje i spriječavanje sukoba (uključujući izgradnju UN-AU timova specifičnih za određenu zemlju ili region), kao i preventivnu diplomatiju. Dalje, okvir pruža osnovne nacрте različitih načina za zajednički pristup sukobu i angažman na izgradnji mira. U konačnici, utvrđena su 4 mehanizma za reviziju partnerstva (UNOAU-AU, Zajednička radna grupa za mir i sigurnost, “desk-to-desk” sastanci, te godišnji sastanci Vijeća Sigurnosti i PSC-a).

#### 5.4 Sankcioni sistem Afričke Unije: teorija i praksa

Konvencionalna mudrost kaže da u doba OAU nije bilo moguće nametanje kaznenih mjera protiv neposlušnih država-članica. Međutim, ova izjava ne uzima u obzir činjenicu da je OAU bila prisiljena odgovoriti nametanjem sankcija kako bi se suočila sa jednim od glavnih problema koji negativno utiču na njeno djelovanje: ogroman iznos dospjelih doprinosa država-članica, koji je, kada je AU započela sa radom u junu 2002., iznosio 21 milion USD. To nije bio nikakav novi problem za OAU. Kao što je spomenuto u službenom dokumentu iz 1973., “problem, u pogledu nekih država-članica koje kasne sa plaćanjem doprinosa Generalnom Fondu, traje još od samog početka djelovanja Organizacije” (OAUCM, 1973)<sup>13</sup>. Tako je u martu 1976. Vijeće Ministara uputilo Ad Hoc Komitetu za strukturalne reforme OAU da pozorno razmotri ozbiljan problem izvanrednih doprinosa (OAUCM, 1976)<sup>14</sup>. Konkretno, ova se odredba odnosila na članice čiji je dug bio jednak ili veći od iznosa koji su dospjeli za dvije finansijske godine, te je propisano da te države “neće sudjelovati ni u glasovanju, niti u donošenju odluka unutar OAU.” Dodatno sredstvo za borbu protiv država-članica koje su bile u zaostatku doneseno je u julu 1990., kada je Vijeće Ministara utvrdilo da će takve članice biti lišene prava da govore na sastancima OAU; predstave kandidate za radna mjesta u OAU; te predstave

---

<sup>12</sup>UN Doc. S/PRST/2016/8, 24. maja 2016.

<sup>13</sup>OAU Doc. CM/Res. 292 (XX), 9. februara 1973.

<sup>14</sup>OAU Doc. CM/Res. 461 (XXVI), 1. marta 1976.

kandidate za tijela zadužena za donošenje odluka u OAU (OAUCM, 1990)<sup>15</sup>.

Međutim, pitanje zaostalih dugova nije bio jedini problem koji je ometao rad OAU. Bilo je mnogo drugih poteškoća koje su, kako će se utvrditi, ostale toliko dugo neriješene da su na kraju doprinjele propasti OAU. Dvije takve direktno se vežu za ovu raspravu. Prvi takav problem bio je pošast državnih udara i neustavnih rušenja legitimnih vlada. Druga je situacija gdje su države-članice očito ignorisale odluke koje su donijeli organi OAU, te su usvajali nacionalne politike ili poduzimali radnje koje su u direktnoj suprotnosti sa tim odlukama. To je bila možda i najozbiljnija stvar, budući su iste države-članice usvajale odluke koje su kasnije kršile.

Što se tiče prve poteškoće, uobičajeno opravdanje OAU za nedostatak reakcije bilo je da je neustavno rušenje vlada domaće pitanje dotičnih država-članica, te je stoga Organizaciji bilo zabranjeno intervenirati, čak i ako je život stanovništva bio ugrožen. Ovo opravdanje, koje možda i jeste odražavalo status međunarodnog prava u prvim decenijama nakon završetka Drugog svjetskog rata, prizilazi iz sljedećih dviju činjenica: (a) Države-članice su se ropski pridržavale principa Povelje o neuplitanju u unutarnje poslove država; i (b) obično bi se ignorisale teške posljedice državnih udara ne samo za dotične zemlje, nego i za susjedne zemlje (valovi izbjeglica, destabilizacija pograničnih područja, itd.) i afrički kontinent u cijelosti. OAU se državnim udarima počela baviti jako kasno, nakon što su brojne druge međunarodne organizacije promovisale tzv. Klauzulu o demokratiji, koja je bila popraćena nanošenjem sankcija u slučajevima prekršaja.

Stav OAU promijenjen je tokom 45. redovne sjednice Skupštine, koja je održana u Alžiru, u julu 1999., usvajanjem dva instrumenta koji su imali učinak označavanja državnih udara kao neprihvatljivih i anakronističkih djela koja su u suprotnosti sa opredjeljenjem Afrike za promovisanje demokratskih principa. Prvi instrument – Odluka 141 (XXXV) – priznaje da su principi dobrog upravljanja, transparentnosti i ljudskih prava ključni elementi za izgradnju reprezentativne i stabilne vlade, te da doprinose sprječavanju sukoba. Drugi instrument – Odluka 142 (XXXV) – naglasila je da države-članice čije su vlade došle na vlast putem neustavnih sredstava imaju obavezu vratiti ustavnu zakonitost prije iduće redovne sjednice Skupštine.

Iduće godine OAU je poduzela dodatne akcije. Iduća redovna sjednica Skupštine, koja je održana u Lomeu (Togo) u julu 2000., usvojila je okvir koji je pokušao riješiti neustavne promjene vlasti i promovisati demokratsko upravljanje na koherentan i kolektivan način (OAU, 2000)<sup>16</sup>. Deklaracija iz Lomea o okviru za odgovor OAU na neustavnu promjenu vlade utvrdila je skup zajedničkih vrijednosti i principa za demokratsko upravljanje; definisali su šta tačno čini neustavnu

---

<sup>15</sup>OAU Doc. CM/Res. 1279 (LII), 8. jula 1990.

<sup>16</sup>OAU Doc. AHG/Decl. 5 (XXXVI), 12 jula 2000.

promjenu vlasti; odredili mjere i radnje koje će Organizacija poduzeti kako bi odgovorila na takve slučajeve; i, konačno, uvela mehanizam za implementaciju. Vjerovatno je postojala velika ironija u usvajanju Deklaracije iz Lomea, ako se uzme u obzir da je određeni broj afričkih lidera koji su tako željno osudili neustavno rušenje vlada, došao na vlast u svojim zemljama upravo državnim udarom.

Ukratko, mehanizam za implementaciju, kao sastavni dio Deklaracije iz Lomea, mogao bi se opisati na sljedeći način. Kad god bi došlo do neustavne promjene u državi-članici, predsjednik Skupštine i Generalni Sekretar (Predsjedavajući Komisije u AU) trebaju odmah i javno osuditi takav čin i zatražiti brz povratak ustavnog poretka. Počinioци državnog udara imaju šest mjeseci za obnovu ustavnog poretka.

Na kraju šestomjesečnog razdoblja, ako ilegalni režim i dalje bude na vlasti, može se nametnuti “niz ograničenih i ciljanih sankcija”, koje uključuju uskraćivanje viza za članove ilegalne vlade, ograničenja u diplomatskim kontaktima, kao i ograničenja trgovanja sa drugim državama-članicama. Predviđeno je da se implementacija tog okvira povjeri Pododboru za sankcije, a koji će sačinjavati pet država-članica izabranih na temelju regionalne zastupljenosti.

Iako je to bila samo deklaracija, a ne pravno obavezujuća odluka, preživjela je sukcesiju od OAU do AU. Doista, kao što će biti očito kada se bude ispitivala praksa PSC-a u nametanju sankcija u slučaju državnog udara, Deklaracija iz Lomea je instrument na koji se najčešće poziva kada se prijeti sankcijama, ali i kada se obustavlja sudjelovanje nezakonitih vlada u aktivnostima AU. Dakle, PSC smatra da je Deklaracija iz Lomea, a ne Član 30 Ustavnog Akta, glavni instrument koji opravdava izricanje sankcija (Souare, 2009).

Odredbe sankcija iz Deklaracije iz Lomea prvi put su primjenjene u julu 2000., kada je Komoros, pod režimom predsjednika Azalija Assoumani, bio isključen iz sudjelovanja na sastancima i poslovima OAU. Iste godine, sankcije iz Deklaracije primjenjene su protiv režima generala Roberta Guei u Obali Slonovače, te 2002. protiv vlade predsjednika Marca Ravalomanana na Madagaskaru, nakon održavanja jako spornih predsjedničkih izbora u decembru 2001.

Neposredno prije okončanja OAU i inauguracije AU, 38. (i posljednja) redovna sjednica Skupštine (Durban, 8. jula 2002.), usvojila je Deklaraciju o principima za upravljanje demokratskim izborima u Africi (OAU, 2002)<sup>17</sup>. Deklaracija je sastavljena od sljedećih pet dijelova: principi demokratskih izbora; odgovornosti država-članica; prava i obaveze pod kojima će se provoditi demokratski izbori; posmatranje izbora i nadzor od strane OAU; te uloga i mandat Sekretarijata.

Da zaključimo, od trenutka kada je AU postala zamjena za OAU, samo su dvije od tri pomenute

---

<sup>17</sup>OAU Doc. AHG/Decl. 1 (XXXVIII), 8. jula 2002.

prepreke bile adresirane, i to ne na potpuno zadovoljavajući način. To su pitanje dospjelih budžetskih dugova i neustavne promjene vlasti. U oba slučaja, usvojene mjere uključivale su izricanje sankcija u obliku obustave uživanja prava i privilegija članstva u OAU, uključujući i suspenziju samog članstva.

### *Odredbe o sankcijama u Ustavnom Aktu AU*

Nedvojbeno je da su autori Ustavnog Akta bili odlučni u rješavanju onih pitanja koja su i dalje pogađala ne samo Organizaciju, već i afrički kontinent u cijelini. Autori su također odlučili uvesti pojmove, principe i institucije koji su već bili predviđeni konstitutivnim instrumentima drugih regionalnih organizacija i razmatrani u međunarodnoj zajednici. Kao rezultat toga, Ustavni Akt sadrži niz značajnih odredbi, od kojih su neke po prvi put uvrštene u osnivački instrument jedne međunarodne organizacije. Najbolji primjer je pravo AU da interveniše u državi-članici u skladu sa odlukom Skupštine u slučajevima teških okolnosti, konkretno ratnih zločina, genocida i zločina protiv čovječnosti, što je jedan od principa kojima se vodi AU, a koji je predviđen u Članu 4(h) (Ugovor o ECOWAS-u, 1993, Čl. 58). Ostala načela, npr. poštivanje demokratskih principa, ljudskih prava, zakonitosti i dobrog upravljanja u Članu 4(m); poštovanje svetosti ljudskog života, osuda i odbacivanje nekažnjivosti i političkog ubistva, terorističkih dijela i subverzivne aktivnosti u Članu 4(o); i osuda i odbacivanje neustavnih promjena vlada u Članu 4(p), naravno, su važne, ali logički slijede razvoj događaja u OAU (Magliveras & Naldi, 2009).

U Ustavnom Aktu postoje tri zasebne odredbe koje se odnose na sankcije, čiji je sadržaj proširen Poslovníkom o radu Skupštine koji je usvojen u julu 2002. (Magliveras, 2011). Ove tri odredbe odgovaraju trima pomenutim poteškoćama s kojima se OAU suočavala. Konkretno, prva odredba, Član 23(1), daje ovlast Skupštini da odredi sankcije koje se nameću svakoj državi-članici koja ne ispunjava obaveze plaćanja svojih doprinosa budžetu Unije. Druga odredba, Član 23(2), propisuje da svaka država-članica koja se ne pridržava odluka i politika AU može biti podvrgnuta sankcijama, kao što je uskraćivanje transportnih i komunikacijskih veza sa ostalim članicama, te pored toga, Skupština je ovlaštena da odredi uvođenje bilo kojih dodatnih “mjera političke i ekonomske prirode.” Treća odredba, Član 30, tiče se vlada koje su došle na vlast neustavnim sredstvima i propisuje da takvim vladama “neće biti dopušteno sudjelovanje u aktivnostima Unije.”

### *Član 30: Neustavna promjena vlasti*

Kada je u pitanju sankcioni sistem AU, a u kontekstu doprinosa izgradnji mira, najviše pažnje svakako ćemo posvetiti vladama koje su došle na vlast neustavnim sredstvima. U skladu sa članom 30 Ustavnog Akta, takvim vladama “neće biti dozvoljeno sudjelovanje u aktivnostima Unije.” To je mjera kaznene prirode sa ciljem stavljanja značajnog pritiska na relevantnu vladu da povрати ustavnu normalnost i vladavinu prava.

Sušтина demokratskih principa jeste da države moraju biti pod upravom režima koji se pridržavaju vladavine prava, zaštite ljudskih prava i drugih demokratskih ideala, te da članstvo i organizacija neće tolerisati neustavno/nedemokratsko rušenje vlada. Demokratske klauzule (sa sankcijama za one države-članice koje su ih prekršile) umetnute su, između ostalog, u Povelju Organizacije Američkih Država, te u Ugovorima o radu Evropske Unije (Magliveras, 1999; Magliveras, 2005).

Član 30 naročito naglašava da su isključivo vlade koje su došle na vlast neustavnim putem, a ne dotične države-članice, spriječene da sudjeluju u aktivnostima AU. Drugim riječima, članstvo države na čijoj teritoriji se dogodio državni udar nije suspendovano, niti na bilo koji drugi način povrijeđeno, ali sudjelovanje “de facto” vlade (odnosno ilegalnog režima) bit će blokirano, čime njihovi predstavnici neće moći sudjelovati u raznim organima Unije. Nakon povratka ustavnosti u državu-članicu koja je pretrpjela državni udar, sudjelovanje u aktivnostima AU u potpunosti će biti nastavljeno.

Član 30, međutim, ne propisuje koji će organ biti nadležan za izricanje kazne. To može implicirati da je riječ o automatskom procesu, kako je naznačeno riječima “neće biti dozvoljeno”.

Naravno, uvijek postoji pitanje utvrđivanja i dokazivanja da je vlada protiv koje se primjenjuje Član 30 zaista došla na vlast neustavnim sredstvima. U praksi, to se radi putem Saopćenja koji izdaje PSC na kraju sastanka, na kojem se ispituje situacija u dotičnoj državi. Priroda Saopćenja je deklarativna i često popraćena osudom državnog udara od strane drugih afričkih regionalnih organizacija (ECOWAS, COMESA, itd.), te međunarodnih partnera AU, kao trećih organizacija (UN, EU, Liga arapskih država) ili država. Međutim, ostaje dvojba da li je čin osude državnog udara i nepriznavanja legalnosti nove vlade/režima/vlasti politička ili pravna odluka, te pitanje može li se ona osporiti pred Afričkim Sudom za pravdu i ljudska prava.

Nadalje, Član 30 ne navodi nikakve smjernice o tome šta tačno podrazumijeva suspenzija neustavne vlade iz aktivnosti Unije. Tvrdi se da to uključuje sankcije iz Člana 23(1) Ustavnog Akta, ali ne i one koje su predviđene u drugom paragrafu Člana 23, jer su to mjere opće prirode i nisu direktno

povezane sa aktivnostima Unije. Uprkos suspenziji neustavne vlade iz sudjelovanja u radu Unije, sve obaveze dotične države-članice ostaju nepromjenjene, što znači da će ona biti dužna nastaviti plaćati svoje budžetske doprinose, izvršavati i poštivati obavezujuće odluke donesene od strane organa AU, i tako dalje.

Sadržaj Člana 30 proširen je i dopunjen kroz Pravilo 37 Poslovnika Skupštine do te mjere da se postavlja pitanje može li Pravilnik legitimno uticati na preoblikovanje odredbi Ustavnog Akta. Tačnije, četvrti paragraf Pravila 37 propisuje proceduru od pet faza za suočavanje sa neustavnim promjenama vlasti. Treba napomenuti da je na tu proceduru uticala Deklaracija iz Lomea iz 2000., te da će predviđene aktivnosti zajedno poduzimati Predsjedavajući Skupštine i Predsjednik Komisije. Prvo, u ime AU, odma će osuditi promjenu vlade i zahtijevati ponovno uspostavljanje ustavnog poretka. Drugo, poslat će jasno i nedvosmisleno upozorenje da Unija neće tolerisati niti priznati nezakonitu promjenu. Treće, osigurat će dosljednost djelovanja na afričkom i međunarodnom nivou. Četvrto, zatražit će od PSC-a da sazove hitnu sjednicu i raspravi o tom pitanju. Peto, odma će suspendovati dotičnu državu-članicu iz AU i sudjelovanja u njenim organima, uz razumijevanje da te sankcije ne utiču na članstvo dotične države, niti na njene obaveze prema Organizaciji.

Što se tiče sankcija protiv neustavnog režima konkretno, peti paragraf Pravila 37 daje Skupštini zadatak da poduzme sljedeće mjere na neisključiv način: (a) uskraćivanje viza za počinitelja neustavne promjene; (b) ograničenje kontakata sa drugim vladama; (c) trgovinska ograničenja; (d) sankcije predviđene pomenutim Članom 23(2) i Pravilima; (e) sve dodatne sankcije koje preporuči PSC. Konačno, šesti paragraf Člana 37 povjerava Predsjedniku Komisije posebnu ulogu, što bi se moglo opisati kao spoj posredovanja i dobrih usluga, kako bi pomogao i olakšao ponovno mirno uspostavljanje demokratskog poretka. Stoga se od Predsjedavajućeg traži da, između ostalog, uspostavi odgovarajuće kontakte sa počiniteljima, ali bez da ih prizna ili legitimira, te uključi druge afričke lidere i ličnosti i njihov doprinos, kao kanal za osiguravanje saradnje između počinitelja i AU.

#### 5.4.1 Praktični primjeri primjene sankcija protiv članica od strane AU

##### *Togo*

Nakon smrti predsjednika Togo, Gnassingbea Eyadema, 5. februara 2005., vojne vlasti preuzele su kontrolu nad zemljom, revidirale Ustav i počinile druge radnje koje je PSC na svojoj 24-oj

sjednici održanoj nekoliko dana kasnije, okarakterisao kao očigledno i neprihvatljivo kršenje Deklaracije iz Lomea, relevantnih principa sadržanih u Ustavnom Aktu AU i Protokola o uspostavi PSC-a (Magliveras, 2011). PSC je uputilo zahtijev da se oružane snage suzdrže od bilo kakvog uplitanja u politički život zemlje i da se pridržavaju relevantnih odredbi Ustava. Štaviše, izrazilo je svoju odlučnost da, zbog neusklađenosti sa Članom 7(g) Protokola i Deklaracijom iz Lomea, izrekne sankcije ako “de facto” vlasti ne osiguraju hitan povratak ustavne zakonitosti.

Dvije sedmice kasnije, PSC se sastalo na 24. sastanku, gdje se po prvi put pozvalo na “vojni državni udar koji se dogodio u Togou.” Nakon što je osudilo i “ustavne promjene kojima se namjerava legalizirati državni udar”, Vijeće je “potvrdilo” suspenziju “de facto” vlasti i njihovih predstavnika iz sudjelovanja u aktivnostima svih organa AU, dok se ne uspostavi ustavna zakonitost i zahtijeva od Komisije da osigura savjesnu implementaciju ove mjere. Nesporno, PSC nije moglo a da ne naloži suspenziju “de facto” vlasti, jer je 19. februara 2005. ECOWAS nametnuo svoje sankcije (Magliveras, 2011:16).

Konačno, PSC je potaknulo Komisiju AU i Izvršno Vijeće ECOWAS-a da se dogovore o mehanizmu praćenja strogog pridržavanja sankcija protiv “de facto” vlasti (PSC, 2005)<sup>18</sup>. S obzirom da AU nije naredila nikakve sankcije koje bi zahtijevale povinovanje njenih država-članica, upućivanje na taj mehanizam vjerovatno se odnosilo na implementaciju ECOWAS-ovih sankcija od strane onih članica AU koje takođe sudjeluju u ECOWAS-u.

Dok su članovi PSC-a održavali sastanak 25. februara 2005., Togo se djelomično vratio ustavnoj zakonitosti. ECOWAS je već sljedećeg dana objavio saopćenje kojim se najavljuje ukidanje svih sankcija sa momentalnim učinkom. Tri mjeseca kasnije, PSC je sazvalo svoj 30. sastanak i, nakon što je razmotrilo da su ispunjeni uslovi za nastavak sudjelovanja “de facto” vlasti i njihovih predstavnika u aktivnostima svih tijela AU, zatražilo je od Komisije da poduzme potrebne korake s tim ciljem (PSC, 2005)<sup>19</sup>.

### *Mauritanija*

U avgustu 2007., predsjednik Sidi Ould Cheikh Abdallahi imenovao je Abdela Aziz, koji je, ispostaviti će se, bio vođa državnog udara u avgustu 2005., za svog Šefa osoblja. U međuvremenu, Azizu je dodijeljen čin generala. 6. avgusta 2008., predsjednička straža uhapsila je predsjednika,

---

<sup>18</sup>PSC/PR/Comm. (XXV), 25. februara 2005.

<sup>19</sup>PSC/PR/Comm. (XXX), 27. maja 2005.

premijera i ministra unutarnjih poslova.

PSC se sastalo na 144. sastanku, na dan objave udara. Osudilo je vojni državni udar; zahtijevalo oslobađanje uhapšenih osoba i očuvanje njihove sigurnosti, dostojanstva, kao i članova njihovih obitelji; i naredilo obnovu ustavnog poretka i momentalnu ponovnu uspostavu institucija koje su demokratski izabrane od strane stanovništva u periodu 2006. - 2007. (PSC, 2008)<sup>20</sup>.

Na svom 144. sastanku, PSC zapravo nije najavilo suspenziju neustavne vlasti Mauritanije. Naprotiv, u saopćenju je objavljeno da je PSC “naglasilo” relevantne odredbe Ustavnog Akta, Deklaracije iz Lomea i Protokola o uspostavi PSC-a, koji “osiguravaju automatsku obustavu sudjelovanja dotične zemlje u aktivnostima AU, do obnove ustavnog poretka.”

Na taj način, PSC je inoviralo svoj odgovor na državne udare. U stvari, PSC je navelo da nije potrebno narediti suspenziju ilegalnih vlasti iz aktivnosti AU, jer je to sankcija koje se događa automatski i, prema tome, njeno izricanje ne zahtijeva izričitu odluku u tom smislu (Omorogbe, 2011).

Međutim, tvrdi se da automatska obustava sudjelovanja nije izričito predviđena u formulaciji relevantnih instrumenata. Konkretno, Član 30 Ustavnog Akta koristi riječi “neće biti dozvoljeno sudjelovanje u aktivnostima Unije”. Što se tiče Člana 7(1) Protokola PSC-a, s jedne strane, on ovlašćuje PSC da uvede sankcije kad god dođe do neustavne promjene vlasti u državi-članici, a s druge strane, nemeće dužnost da se tako učini. Interesantno je primjetiti da se u Članu 7 ne navode relevantne odredbe Ustavnog Akta, nego samo Deklaracija iz Lomea.

Da zaključimo, izjava PSC-a o mauritanskom državnom udaru iz avgusta 2008. koja kaže da je suspenzija sankcija koja se automatski nameće sve do povratka ustavnoj normalnosti, nije opravdana sadržajem relevantnih instrumenata. Stoga se ne može smatrati ispravnim i adekvatnim tumačenjem Ustavnog Akta, Protokola i Deklaracije iz Lomea. Doista, nakon ovog slučaja, PSC više nikada neće spomenuti “automatsku suspenziju”.

Krajem septembra 2008., PSC se sastalo na 151. sastanku. Održan je na ministarskoj razini u Nju Jorku, na margini godišnjeg sastanka Generalne Skupštine UN-a. Što se tiče situacije u Mauritaniji, nakon što je primjećeno da nije postignut nikakav napredak u smjeru brzog povratka ustavne zakonitosti, PSC je naglasilo da je Mauritanija prva država-članica koja je ratificirala afričke Povelje o demokratiji, izborima i upravljanju, 7. jula 2008. Međutim, sam čin ratifikacije nije doveo do pravno obavezujućih dužnosti za nezakonite vlasti Mauritanije, jer povelja još nije bila stupila na snagu. PSC je uputilo ultimatum: ili će se zemlja vratiti ustavnom poretku kroz bezuvjetan povratak predsjednika Abdalahija na vlast do 6. oktobra 2008., ili će “autori državnog udara i njihove civilne pristaše” biti

---

<sup>20</sup>PSC/PR/Comm(CLIV), 7. avgusta 2008.

suočeni sa “sankcijama i izolacijom”. Konačno, PSC je odlučilo proglasiti nevažećim sve mjere ustavne, institucionalne i zakonodavne prirode koje su vojne vlasti usvojile nakon državnog udara u avgustu 2008. (PSC, 2008)<sup>21</sup>.

Kada je istekao najavljeni rok, 6. oktobra 2008., PSC se nije sastalo kako bi razmotrilo situaciju. Sastalo se mjesec dana kasnije na 156. sastanku, gdje je istaknuto kako nije postignut nikakav napredak, iako je značajan broj međunarodnih aktera (Komisija AU, EU, Međunarodna organizacija frankofonije, Liga arapskih država, Organizacija islamske konferencije i UN) uložio zajedničke napore. S obzirom na takvu situaciju, tvrdi se da je PSC moglo, i vjerovatno trebalo, izreći sankcije.

Komisija je dostavila svoje prijedloge u Izvještaju koji je podnio njen Predsjedavajući istog dana kada se PSC sastalo kako bi razmotrilo situaciju u Mauritaniji, tj. 22. decembra 2008. (163. sastanak) (PSC, 2008)<sup>22</sup>. Konkretno, Komisija je preporučila da, ukoliko do 5. januara 2009. ne bude postignut nikakav napredak, PSC može razmotriti nametanje ograničenih i ciljanih sankcija, konkretno oduzimanje viza i nametanje ograničenja putovanja, kao i zamrzavanje imovine civilnog i vojnog osoblja i ekonomskih subjekata, čija su međunarodna putovanja namijenjena da održe neustavni “status quo”. Konačno, Komisija je predložila da se Vijeće Sigurnosti UN-a potakne, s jedne strane, da razmotri učinak usklađenih međunarodnih mjera koje su bile usmjerene na vraćanje ustavnog poretka i koje su poduzete od usvajanja predsjedničke izjave 19. avgusta 2008., i, s druge strane, da razmotri dodatne mjere.

Na 163. sastanku, PSC je prihvatilo preporuke Komisije i ponovilo ih gotovo doslovno, ali sa jednom iznimkom: sankcije neće biti nametnute, ne ako do 5. februara 2009. ne bude postignut nikakav napredak, nego ako se do tog datuma ustavni poredak u potpunosti ne obnovi. To je vjerovatno zato što je u međuvremenu predsjednik Abdallahi pušten na slobodu, što je činjenica koja bi se mogla smatrati napretkom ka povratku ustavnoj normalnosti. Međutim, prema mišljenju PSC-a, to je bio razvoj koji je samo djelomično odgovorio na zahtjeve međunarodne zajednice i, sam po sebi, nije bio dovoljan. Konačno, PSC je odlučilo priopćiti svoju odluku Vijeću Sigurnosti UN-a kako bi priopćenim mjerama dali univerzalan karakter, u svjetlu Predsjedničke izjave od 19. avgusta 2008. (PSC, 2008)<sup>23</sup>.

PSC je dalje razmotrilo situaciju u Mauritaniji na 168. sastanku koji je održan 5. februara 2009., na dan kada je istekao ultimatum “vlastima koje su stvorene državnim udarom.” Utvrdilo je da su sankcije predviđene u prethodnom saopćenju stupile na snagu, da ih sve države-članice moraju savjesno provoditi i da Komisija AU treba poduzeti potrebne korake za njihovu učinkovitu

---

<sup>21</sup>PSC/MIN/Comm.2 (CLI), 22. septembra 2008.

<sup>22</sup>PSC/MIN/3 (CLXIII), 22. decembra 2008.

<sup>23</sup>PSC/MIN/Comm.3(CLXIII), 22. decembra 2008.

implementaciju (Magliveras, 2011). Štaviše, PSC je naglasilo da sankcije nisu same sebi svrha i da moraju biti popraćene naporima da se osigura brz povratak ustavnom poretku.

Generalno govoreći, jedan od problema oko implementacije sankcija koje su nametnute grupi pojedinaca, koja je jednako tako definisana kao “vlasti koje su se izdigle iz državnog udara”, jeste utvrditi ko su tačno ti pojedinci. U slučajevima sličnih sankcija koje je nametalo Vijeće Sigurnosti UN-a, ovaj zadatak uvijek poduzimaju odbori za sankcije koji se osnivaju pod upravom rezolucije kojom se pokreću sankcije. Što se tiče kaznenih mjera nametnutih “de facto” vlastima u Mauritaniji, PSC je bilo prisiljeno razraditi i definisati ko će sve biti ciljan sankcijama, šest sedmica kasnije na 182. sastanku, koji je održan 24. marta 2009.

Konkretno, PSC je odlučilo da će se sankcije primjeniti na sljedeće tri grupe. Prvo, članovima Visokog državnog vijeća. Drugo, članovima vlade. Treće, svim drugim osobama, bilo civilima ili vojnicima, čije su aktivnosti bile usmjerene na održavanje neustavnog “statusa quo” u Mauritaniji.

Međutim, i dalje je bio potreban popis imena pojedinaca. Ovaj zadatak nije obavilo PSC, već je povjeren Komisiji AU, od koje je ztraženo da predstavi tri popisa u periodu od mjesec dana, tj. do 24. aprila 2009. (PSC, 2009)<sup>24</sup>. Jasno je da je takvo stanje dovelo do neprovođenja sankcija protiv onih koji su Mauritaniji onemogućili povratak na prihvatljiv nivo ustavnog poretka.

U junu 2009, postignuto je političko rješenje situacije između stranaka u Mauritaniji koje je kulminiralo Okvirnim sporazumom iz Dakara. Stupanje na snagu Sporazuma i mjere koje su poduzete kako bi se provele njegove odredbe, bili su dovoljni da PSC na 196. sastanku, koji je održan 19. juna 2009., izjavi da je vraćen ustavni poredak. Te mjere uključivale su formiranje nacionalne jedinstvene tranzicijske vlade; transformaciju Visokog državnog vijeća u organ odbrane koji je podređen autoritetu vlade; odluku predsjednika Abdallahija da svoj mandat preda mauritanskom narodu; i preuzimanje dužnosti predsjednika Islamske Republike Mauritanije od strane predsjednika Senata. Kao direktna posljedica tih događaja, PSC je odlučilo ukinuti suspenziju iz sudjelovanja u aktivnostima Unije, kao i otkazati sankcije (PSC, 2009)<sup>25</sup>. Zanimljivo je napomenuti da je odluka o ukidanje sankcija donesena iako predsjednički izbori, čije bi transparentno, pravedno i slobodno održavanje bilo najprikladniji znak povratka ustavnoj normalnosti, nisu održani, ali su bili zakazani za jul 2009. Štaviše, PSC je izjavilo da drži situaciju pod nadzorom i da je spremno ponovo uvesti sankcije ukoliko procjeni da je to potrebno. Nesporno, PSC nije svesrdno naložilo sankcije protiv ilegalnih vlasti u Mauritaniji, nego je odgađalo njihovo usvajanje koliko je moglo i previše se oslanjalo na druge multilateralne aktere da ostvare željeno rješenje. Za situaciju u Mauritaniji ne možemo reći da je ugrozila subregionalni mir i sigurnost.

---

<sup>24</sup>PSC/PR/COMM.(CLXXXII), 24. marta 2009.

<sup>25</sup>PSC/MIN/COMM.(CXCVI), 29. juna 2009.

To je pak bila jedna netipična situacija grupe pojedinaca koji su željeli podijeliti moć između sebe i ovjekovječiti taj “status quo”. Uostalom, na izborima održanim u julu 2009., 52% birača izabralo je Mohameda Ould Abdel Aziz za civilnog predsjednika, dakle istu osobu koja je organizirala državni udar u avgustu 2005. i u avgustu 2008.

## *Niger*

4. avgusta 2009. održan je ustavni referendum u Nigeru, koji je pitao stanovništvo jesu li za ili protiv da se raspusti postojeća Republika Niger i uspostavi “Šesta Republika Niger” pod potpuno predsjedničkim političkim sistemom. Iako je Ustavni sud već donio odluku da je riječ o ilegalnom projektu, referendum je ipak proveden sa većinom glasova “za”, a predsjednik Mamadou Tandja nastavio je dalje mijenjati ustavni režim, što je opozicija smatrala državnim udarom sa ciljem uspostave diktature u Nigeru. ECOWAS je ponovo bio prva institucija koja je reagovala na te događaje. Vanredni sastanak Šefova država i vlada, koji je održan 17. oktobra 2009, izrekao je dvije sankcije propisane Članom 45(2) Dopunskog protokola o demokratiji i dobrom upravljanju, a to su da ECOWAS odbija podržati kandidate koje Niger imenuje za izborne položaje u svim međunarodnim organizacijama, te da odbija organizovati sastanke ECOWAS-a na teritoriji Nigera. Štaviše, Samit je utvrdio da ako se predsjednik Tandja ne povinuje ovoj Odluci, doći će do automatskog i momentalnog nametanja svih ostalih sankcija predviđenih pomenutim Članom 45, a slučaj će se proslijediti AU, uz preporuku da se usvoji slična akcija (Magliveras, 2011).

PSC je razmotrilo razvoj situacije u Nigeru na 207. sastanku, održanom 29. oktobra 2009. Nije se izjasnilo o legalnosti događaja u Nigeru, već je samo podržalo rezoluciju Samita ECOWAS-a (PSC, 2009)<sup>26</sup>. Nesumnjivo je da je stav PSC-a bio poprilično konfuzan, jer je samim potvrđivanjem sankcija koje je nametnuo ECOWAS potvrdilo da su postupci koje je poduzeo predsjednik Tandja prekršili Ustav i da je zemlja usred ozbiljne ustavne krize. Međutim, PSC nije čak ni javno osudilo predsjednika Tandju i njegove postupke.

Da bi se riješila situacija u Nigeru, pokrenut je postupak posredovanja, a general Abdulsalami Abubakar, bivši predsjednik Nigerije, imenovan je za posrednika u Unutar-nigerskom Dijalogu. Skupština AU je na 14. redovnoj sjednici, održanoj u januaru i februaru 2010., pozvala sve strane na

---

<sup>26</sup>PSC/AHG/Comm.3(CCVII), 29. oktobra 2009.

potpunu suradnju sa posrednikom (AU, 2010)<sup>27</sup>. Nedugo nakon toga situacija se pogoršala i vojska je 18. februara 2010. organizirala državni udar.

Hunta je obećala da će od Nigera načiniti primjer “demokratije i dobrog upravljanja” i spasiti stanovništvo od “siromaštva, prevara i korupcije”. Činilo se da se dobar dio stanovništva nimalo nije protivio svrgavanju predsjednika Tandjae. Doista, izvještaji govore da su opozicija, Koordinacija demokratskih snaga za republiku (CFDR), koalicija političkih stranaka, sindikati i grupe za ljudska prava formirane 2009. u znak protesta protiv ustavnih promjena, pozdravili ovaj razvoj događaja (BBC News, 2010)<sup>28</sup>.

Dan nakon državnog udara, PSC je sazvalo 216. sastanak. Osudilo je rušenje vlade i odlučilo “u skladu sa relevantnim pravnim instrumentima AU” da suspenduje učešće Nigera iz svih aktivnosti Unije, dok se učinkovito ne povrati ustavni poredak, koji je definisan kao “unutarnja situacija kakva je bila prije referendum od 4. avgusta 2009.” (PSC, 2010)<sup>29</sup>. Ovdje je već očito da je PSC referendum za stvaranje “Šeste republike niger” smatralo neustavnim činom i da je već tada trebalo reagovati.

U saopćenju iz 19. februara 2010., PSC se takođe pozvalo na Odluku o sprječavanju neustavnih promjena vlasti i jačanju kapaciteta AU za upravljanje takvim situacijama, koje je Skupština usvojila na 14. Redovnoj Sjednici (AU, 2010)<sup>30</sup>. Osnovna svrha ove Odluke bila je preoblikovati način na koji se AU suočava sa pošastima držanog udara, koji su, nakon relativno kratkog razdoblja u kojem je Afrika prihvatila ustavnost, ponovo porasli. Od naročitog interesa je onaj dio Odluke koji se tiče načina poboljšanja efikasnosti odgovora Organizacije na neustavne promjene vlasti, budući da je većina relevantnih klauzula u Odluci zapravo ponavljanje odredbi Člana 25 Afričke Povelje o demokratiji, izborima i upravljanju (2007.). Skupština je smatrala da AU već posjeduje instrumente potrebne za borbu protiv državnih udara, pa stoga cilj ne bi trebao biti razrada novih, nego promovisanje učinkovite implementacije postojećih instrumenata, te po potrebi, njihovo poboljšanje, obogaćivanje i ažuriranje. Pristup koji je usvojila Skupština odražava trend u AU koji će se fokusirati na pronalaženje najadekvatnijih načina za primjenu postojećih pravila: preovladavajući moto AU je “implementacija, implementacija i implementacija.”

U Odluci iz februara 2010., Skupština je naglasila potrebu za sveobuhvatnim pristupom utemeljenim na nultoj toleranciji prema državnim udarima i kršenju demokratskih standarda. U skladu s tim pristupom, pored suspenzije dotične države-članice, primjenjivat će se sljedeće dodatne mjere.

---

<sup>27</sup>Assembly/AU/Dec. 268(XVI) Rev.1, 2. februara 2010.

<sup>28</sup>BBC News, 20. februara 2010., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8525665.stm> (posljednji ulaz: 19.06.2019.)

<sup>29</sup>PSC/PR/COMM.2(CCXVI), 19. februara 2010.

<sup>30</sup>Assembly/AU/Dec. 269(XIV) Rev.1, 2. februara 2010.

Prvo, počinocima neustavne promjene bit će zabranjeno učešće na izborima koji će se održati sa ciljem ponovne uspostave ustavnog poretka u dotičnoj članici. Drugo, sankcije će se nametnuti svakoj trećoj državi-članici za koju se dokaže da je poticala ili podržala neustavnu promjenu. Treće, Skupština će izreći dodatne kaznene mjere (uključujući kaznene ekonomske sankcije), čiji tačan sadržaj nije elaboriran u Odluci. Konačno, Skupština je odlučila da države-članice ne bi smjele diplomatski priznati “de facto” vlasti i pozvala sva ne-afrička međunarodna tijela, npr. UN i EU, da se suzdrže od davanja akreditativa “de facto” vlastima, da podrže relevantne odluke AU, te da ne poduzimaju radnje koje bi mogle potkopati napore AU i poslati proturječne signale počiniteljima (AU, 2010).

Pažljivo čitanje Odluke otkriva niz problematičnih aspekata, uključujući sljedeća dva. Prvo, Skupština je iznijela poprilično neutemeljenu tvrdnju da samo AU (i ni jedna druga multilateralna institucija) može biti arbitar u slučajevima kada se promjena vlade pojavi u obliku državnog udara. Drugo, Skupština je samostalno nanovo propisala odredbe o sankcijama Ustavnog Akta, potpuno ignorirajući na taj način amandmansku proceduru koju isti propisuje. U tom smislu, moglo bi se reći da je sama Skupština počinila jako ozbiljan ustavni udar. Tvrdi se da je nepostojanje sudskog organa u AU sa ovlastima da preispita zakonitost postupaka organa AU, te da ih poništi ukoliko predstavljaju povredu Ustavnog Akta (sudski organ sličan Sudu pravde EU), dalo slobodu Skupštini da radi bez ikakve kontrole i provjere.

U oktobru 2010., uz aktivno učešće ECOWAS-a, proces povratka Nigera ustavnoj normalnosti započeo je održavanjem parlamentarnih izbora i prvog kruga predsjedničkih izbora u januaru 2011., te drugog kruga 16. marta 2011. Četiri dana nakon ovih događaja, PSC je održalo 266. sastanak i odlučilo da poništi suspenziju sudjelovanja Nigera u aktivnostima AU (PSC, 2011)<sup>31</sup>. 24. marta 2011., 39. redovna sjednica Uprave ECOWAS-a takođe je ukinula sankcije (Magliveras, 2011). U ovom slučaju jasno je da je PSC bilo zadovoljno prepuštanjem inicijative ECOWAS-u i Nigeriji, kao njenoj najvažnijoj državi-članici, te praćenjem i nadgledanjem događaja, umjesto da ih sama povede kao što bi trebalo.

### *Obala Slonovače*

Predsjednički izbori koji su se održali u Obali Slonovače u novembu 2010. okončali su vladavinu predsjednika Laurenata Gbagbo. Međutim, Gbagbo se odbio povinovati javnom glasanju i

---

<sup>31</sup>PSC/PR/COMM(CCLXVI), 16. marta 2011.

priznati izborne rezultate, koje je proglasila Nezavisna Izborna Komisija (IEC) i potvrdio Specijalni Predstavnik Generalnog Sekretara UN-a, koji je imenovan u skladu sa Rezolucijom 1765 Vijeća Sigurnosti od 16. jula 2007. Takvo stanje spriječilo je izabranog predsjednika, Alassanea Ouattara, da preuzme svoju dužnost. Nekoliko dana nakon Vanredne Sjednice samita šefova država i vlada ECOWAS-a, koja je održana 7. decembra 2010. i koja je poručila Gbagbou da se mora povući, PSC se sastalo na 252. sastanku. Bez ikakvih rezervi, PSC je odlučilo suspendovati sudjelovanje Obale Slonovače iz svih aktivnosti AU, sve dok demokratski izabran predsjednik ne preuzme državnu vlast (PSC, 2010)<sup>32</sup>.

Uprkos sveopćoj osudi, Gbagbo je odbijao ustupiti valst, a zemlja je tonula u kaos i anarhiju sa teškim ljudskim žrtvama. PSC se sastalo dva puta na nivou šefova država ili vlada u januaru 2011. i martu 2011., ali nije usvojilo nikakve sankcije (bilo je indirektnih prijetnji na posljednjem sastanku, ali nikada nisu materijalizirane) (PSC, 2011)<sup>33</sup>. Međutim, sankcije je nametnulo Vijeće Sigurnosti UN-a, 30. aprila 2011. usvajanjem rezolucije 1975 (2011.). Konkretno, nametnute su ciljane sankcije, i to u obliku putnih i finansijskih kaznenih mjera, protiv pet osoba, uz opis (u zagradama) koje je dalo Vijeće sigurnosti: (a) Laurent Gbagbo (bivši predsjednik Obale Slonovače); (b) Simone Gbagbo (predsjedavajući parlamentarne grupe Narodnog Fornta Obale Slonovače); (c) Desire Tagro (generalni sekretar u tzv. "predsjedništvu" g. Gbagboa); (d) Pascal Affi N'Guessan (predsjednik Narodne Fronte Obale Slonovače); i (e) Alcide Djedje (bliski savjetnik g. Gbagboa).

Sredinom aprila 2011. Gbagbo je konačno uhapšen i stavljen u kućni pritvor. Neposredno potom, nadolazeći predsjednik najavio je niz hitnih mjera kako bi zemlju vratio u normalan život. Ne može a da se ne primjeti da, u 16 mjeseci koji su protekli od poraza Gbagboa do njegovog uhićenja i uprkos činjenici da je isključivo njegovo uporno odbijanje da ustupi vlast odgovorno za prouzrokovanu bijedu u Obali Slonovače i dovođenje zemlje u stanje humaniterne katastrofe, PSC nije naredilo nikakve sankcije protiv režima.

## 5.5 Preventivna diplomatija i Panel mudraca AU

Panel mudraca (PoW) podupire rad PSC-a i Komisije AU (PSC Protokol, Čl. 11). Institucija se sastoji od pet članova koji su visoko cijenjene afričke ličnosti visokog integriteta i neovisnosti i koji su dali izniman doprinos Africi u područjima mira, sigurnosti i razvoja. Članove imenuje Skupština AU na

<sup>32</sup>PSC/PR/COMM.1(CCLII), 9. decembra 2010.

<sup>33</sup>PSC/AHG/COMM(CCLIX), 28. januara 2011.; PSC/AHG/COMM.1(CCLXV), 10. marta 2011.

prijedlog predsjedavajućeg Komisije, na period od tri godine. PoW, koji je uspostavljen početkom 2007. i počeo sa radom krajem iste godine, sastavni je dio preventivno-diplomatskog okvira AU. S obzirom na svoj mandat da anticipira potencijalne krizne situacije i pravovremeno interveniše kako bi spriječio eskalaciju spora ili riješio postojeće napetosti kako bi se smanjila vjerovatnost obnove nasilja, PoW je integralni aspekt okvira posvećene preventivne diplomatije AU (Murithi, 2018:160). Kao panel za posredovanje na visokom nivou i savjetodavno tijelo AU, Panel ne samo da je posredovao između zaraćenih grupa, nego je i koordinirao procese pomirenja u Liberiji, Somaliji, Gvineji-Bisau, Komorosu i Obali Slonovače (Vines, 2013). Glavni izazov s kojim se PoW suočava jeste što njegov odnos sa PSC-om nije razješnjen, a neki su primjetili da su “odnosi između ta dva entiteta do sada bili vrlo ograničeni” (Porto & Ngandu, 2014:191).

### *Konceptualni okvir Michaela Lund*

Kao što je ranije spomenuto kada se govorilo o preventivnoj diplomatiji, ključno istaknuto pitanje je tajming i priroda intervencije u konfliktnoj situaciji. Ipak, to zahtijeva konceptualni okvir koji može poslužiti kao smjernica za razumijevanje ne samo različitih faza sukoba, već i konceptualnog okvira koji osigurava jasnu i konciznu procjenu najoptimalnijih faza u kojima bi se intervencija mogla izvršiti kako bi se riješila konfliktna situacija. Stoga je potreba za usvajanjem konceptualnog okvira koji integrira ta dva aspekta osnova ne samo za razumijevanje sukoba, nego i za identificiranje najoptimalnijih instrumenata za intervenciju i osiguravanje evaluacijske komponente, kao i za procjenu uspjeha ili neuspjeha. Teorijski okvir za ovu studiju temeljit će se na Lundovom modelu preventivne diplomatije. Lund je predložio model sukoba gdje bi u bilo kojoj od ključnih tačaka bilo moguće ili nastaviti dalje na iduću razinu sukoba, ili se okrenuti nazad i vratiti na nižu, mirniju razinu. Michael Lund identificira mjesto ili fazu u punoj životnoj povijesti tipičnog sukoba koji preventivna diplomatija zauzima u odnosu na radnje poduzete u drugim tačkama sukoba (Lund, 1996).

To uključuje sljedeće faze mira ili sukoba: “rat” je kontinuirana borba između organiziranih oružanih snaga. Može varirati od kontinuiranog sukoba ili građanske anarhije niskog intenziteta, do totalnog “užarenog” rata. “Krizna” je napeta konfrontacija između oružanih snaga koje su mobilizirane i spremne za borbu i mogu se uplitati u prijetnje i povremene okršaje niskog intenziteta, ali ne ispoljavaju značajniju količinu sile.

“Nestabilan mir” je situacija u kojoj napetosti i sumnjičavosti među sukobljenim stranama rastu,

ali nasilje je ili odsutno ili samo sporadično. “Negativan mir” preovladava jer, iako oružane snage nisu raspoređene, strane doživljavaju jedna drugu kao neprijatelje i zadržavaju odbrambene vojne kapacitete. Ravnoteža sile može obeshrabriti agresiju, ali kriza i rat ostaju i dalje mogući. Represija vlade nad određenim grupama je jedna od unutarnjih (domaćih) varijanti ove razine sukoba.

Usko povezano sa ovom idejom je temeljno razmišljanje Johana Galtung o odnosu između sukoba, nasilja i mira. Galtung pruža razliku između direktnog nasilja, strukturalnog nasilja i kulturalnog nasilja. Promjena konfliktnog ponašanja dovodi do završetka direktnog nasilja, strukturalno nasilje se završava uklanjanjem strukturalnih proturječja i nepravdi, a kulturalno nasilje promjenom stavova.

Pozitivan mir, za razliku od negativnog, podrazumijeva potragu za pozitivnim okolnostima, koje mogu riješiti temeljne uzroke sukoba koji proizvode nasilje. Galtung definiše pozitivan mir kao prevazilaženje (pored direktnog) i strukturalnog i kulturnog nasilja.

“Stabilan (ili Hladan) mir” je odnos oprezne komunikacije i ograničene saradnje unutar cjelokupnog konteksta temeljnog poretka ili nacionalne stabilnosti. Postoje razlike u vrijednostima ili ciljevima i ne uspostavlja se nikakva vojna saradnja, ali se sporovi generalno rješavaju na nenasilan, manje ili više predvidljiv način.

“Trajan (ili Održiv, ili Topao) mir” podrazumijeva visok nivo uzajamnosti i saradnje, te suštinski nedostatak mjera samoodbrane među strankama, iako može uključivati i njihov vojni savez protiv zajedničke prijetnje. “Pozitivan mir” prevladava na temelju zajedničkih vrijednosti, ciljeva i institucija (npr. demokratski politički sistemi i vladavina prava), ekonomske međuovisnosti i osjećaja međunarodne zajednice.

Domaći (unutarnji) oblik ove faze proteže se od procesa nacionalnog pomiranj do legitimne ustavne demokratije, unutar koje se mijenjaju političke pripadnosti i dominira osjećaj socijalne pravde. Mogućnost sukoba ili represije praktički ne postoji. Prema Lundovom konceptualnom okviru, tok sporova koji postaju nasilni sukobi može se pratiti u odnosu na dvije dimenzije: intenzitet sukoba i vremensko trajanje sukoba.

#### 5.5.1 Preventivna diplomatija AU u sukobima vezanim za izbore

“Mirnoća” izbora nehotice je postala najizrazitije obilježje svakog zamislivog minimalnog mjerila izbora u Africi. Ipak, “mir” nije ni glavna odrednica niti isključivo definira vjerodostojan

izborni proces; to je samo jedan od nekoliko kritičnih parametara koji još uključuju poštenje, integritet i transparentnost. Uprkos tome, afrički međunarodni i građanski posmatrači, kao i opća javnost, imaju tendenciju fokusirati se na ovaj određeni aspekt; razumljivo, s obzirom na to da je tijekom protekle dvije decenije iskustvo na kontinentu pokazalo da izbori, premda jako pohvalan znak demokratije, zapravo mogu predstavljati regionalnu prijetnju miru i stabilnosti.

Tamo gdje je došlo do smertonosnog nasilja povezanog sa izborima, društvene, ekonomske i političke posljedice “prelile” su se preko državne granice. To su pokazali slučajevi Lesotoa (1998.), Nigerije (1999., 2003., 2007., 2011.), Kenije (2007.), Zimbabvea (2008.), Obale Slonovače (2010.) i DRK (2011.). Kao rezultat toga, “faktor mira” ima daleko veći značaj od ostalih faktora koji čine vjerodostojnost izbornog procesa, uključujući slučajeve gdje je legitimnost rezultata ugrožena. Ova računica nehotice je stvorila važan dio delikatnog balansirajućeg čina pregovaranja o usklađenosti sa međunarodnim i regionalnim normama i standardima koji vladaju demokratskim izborima u Africi. Rezultat predstavlja nepriliku i za AU i za REC-e, odnosno za kontinentalne i subregionalne bedeme demokratskog upravljanja, koji su istovremeno jamci mira, sigurnosti i stabilnosti. Od početka 1990-ih, kada se višestranačka demokratija počela smatrati normom, broj izbora u Africi naglo je porastao. Ne iznenađuje što je nelagoda oko izbora “obojila” dnevni red 24. samita AU, u januaru 2015. (godina u kojoj je na kontinentu trebalo biti održano 19 izbora i jedan referendum), iako je službena tema samita bila osnaživanje i razvoj žena prema afričkoj Agendi 2063 (Gerenge, 2015:2).

Izazovi izazvani izbornim sporovima i političkim nasiljem naglašavaju važnost izgradnje institucija koje mogu balansirati konkurenciju sa redom, sudjelovanje sa stabilnošću i osporavanje sa konsenzusom (AU PoW, 2010). Kolektivna spoznaja da je višestranačka demokratija ključna za održiv mir i stabilnost u Africi dovela je do povećanog sudjelovanja AU i REC-a u preventivnoj diplomatiji u izbornim procesima.

### *Praktični primjeri uloge Panela mudraca*

Pojam “preventivna diplomatija” odnosi se na radnje i institucije koje se koriste kako bi se spriječilo da politički sporovi između ili unutar država eskaliraju u oružani sukob (Lund, 1996). U kontekstu izbora, ti se naponi koriste kada je očito da politika i institucije izbornog procesa ne mogu upravljati napetostima bez izazivanja nasilja. Preventivna diplomatija, kao jedan od dijelova APSA-e, bitna je sastavnica sveobuhvatne agende promovisanja mira, sigurnosti i stabilnosti u Africi.

Strancu je teško u potpunosti razumjeti, pa čak i prepoznati, niz preventivnih diplomatskih strategija koje se koriste u izbornim procesima od strane PoW i sličnih mehanizama. Istraživanja pokazuju da je povjerljivost ključna za većinu aktivnosti posredovanja, što nužno sprječava istraživače da posmatraju ili potpuno razumiju faktore koji su doveli ili nisu doveli do uspješnog sprječavanja sukoba (Muggah & White, 2013). Pa ipak, takve dostupne informacije mogu ponuditi neke korisne uvide. Od svog osnivanja PoW je sudjelovao u nekoliko problematičnih izbornih političkih procesa, uključujući one u Gvineji (2010.), Egiptu i Tunisu (za vrijeme tranzicije nakon Arapskog proljeća), DRK (2011.), Senegal (2012.), Siera Leone i Gana (2012.) i Kenija (2013.). U Tunisu i Egiptu, PoW je potaknuo sve glavne izborne sudionike da postignu konsenzus u ranim fazama ustavnih i institucionalnih reformskih procesa koji su prethodili izborima i raznim referendumima. Iako je različita unutarnja dinamika uticala na to da dvije zemlje dožive različite postarapskoproljetne političke putanje, spremnost političkih sudionika u Tunisu da zajedno rade na demokratizaciji učinila je preventivne akcije PoW-a u toj zemlji plodnijim od onih u Egiptu. Mirni opći izbori u Tunisu 2014. snažno su kontrastirali sa egipatskim procesom nasilja koji je kulminirao državnim udarom 2013.

Dok su “rane” preventivno-diplomatske inicijative proizvele općenito pozitivan ishod u Tunisu, “odgođena” intervencija u DRK neposredno prije predsjedničkih i zakonodavnih izbora u novembru 2011. pokazuju neuspjeh preventivne diplomatije. Već u 2010. napetosti u vezi sa izborima bile su uzavrele u DRK. Usvojen je novi, vrlo sporan, izborni sistem i uspostavljeno je politički pristrasno izborno upravljačko tijelo, koje je naknadno provelo sporan proces registracije birača. Može se tvrditi da je, u vrijeme angažmana PoW-a sa sudionicima u otkobru i novembru 2011., samo nekoliko sedmica prije izbora, izborni proces u DRK neupitno krenuo prema nasilnom obračunu, kako je ishod izbora kasnije i jasno pokazao (AU PoW, 2011)<sup>34</sup>. Iskustvo DRK pokazuje da, iako je uspjeh preventivne diplomatije općenito utemeljen na “ranim” akcijama, prije nego što sukob eskalira u nasilje, od ključne je važnosti tačno definisati šta predstavlja pravi trenutak za intervenciju.

Bez obzira na adekvatan tajming intervencije, preventivna diplomatija može rezultirati nenamjernim odlaganjem sukoba, kao što je to bio slučaj na gvinejskim i kenijskim izborima 2010. i 2013. U slučaju Gvineje, djelujući na osnovu savjeta i uvjerenja PoW-a i ECOWAS-a, Cellou Diallo, kandidat koji se suprotstavljao Alphau Conde u jako konkurentnoj predsjedničkoj utrci u novembru 2010., pribjegao je gvinejskom Ustavnom sudu, kako bi riješio izborne sporove. U tom slučaju, Gvineja je usko izbjegla intenziviranje sukoba koji je vrlo lako mogao eskalirati u smrtonosno nasilje. Međutim, uprkos tom uspjehu, etničke gupe Peul i Malenke, kojima pripadaju dva predsjednička

---

<sup>34</sup>Saopćenje sa 11. Sastanka PoW AU, Zanzibar, 6.-7. decembra 2011.

kandidata, tijekom predizbornih kampanja bile su polarizirane, a konfliktni odnosi među njima još uvijek su postojani.

U Keniji, iako su izbori u 2013. bili mirni – dijelom zbog diplomatskih napora PoW-a, zajedno sa drugim akterima uključenim u slične inicijative, kao što je Panel istaknutih afričkih ličnosti AU na čelu sa Kofijem Annanom – izborni proces je imao značajne tehničke nedostatke, uključujući tehnološki neuspjeh u prijenosu rezultata i problematičan birački popis. Takvi nedostaci stvaraju potencijal za budući sukob. Štaviše, tonovi etničnosti u tenzijama koje su obilježile postizborno okruženje nakon proglašenja Uhuru Kenyatta pobjednikom predsjedničkih izbora, pokazali su da su strukturni rascjepi u kenijskom društvu ostali ipak neriješeni. Dakle, iako su sami izbori 2013. bili mirni, ugrađeni strukturalni sukobi povezani sa izborima vjerovatno su samo odgođeni, a ne riješeni.

Općenito govoreći, duboko ukorijenjeni sukobi ne mogu se riješiti samo izborima niti preventivnom diplomatijom; rješenje leži u dugoročnoj strukturalnoj transformaciji odnosa u društvu. Odlaganje nekih gore pomenutih sukoba odvijalo se “po defaultu”, a ne kao manifestacija neučinkovitosti PoW-a. Zapravo, PoW samo daje preporuke za djelovanje u kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom razdoblju relevantnim sudionicima u dotičnoj zemlji i predsjedavajućima AUC i PSC-a. Međutim, implementacija tih preporuka u potpunosti je izvan djelokruga PoW-a.

Generalno, u području preventivne diplomatije, međunarodno posmatranje izbora ima važnu ulogu u izbornim procesima i može poslužiti kao ispomoć PoW-u. Osim promovisanja transparentnosti i vjerodostojnosti u izbornom procesu općenito, posmatranje izbora može poslužiti za izgradnju javnog povjerenja i doprinjeti mirnoj atmosferi. Misije za posmatranje izbora (EOM) koje su angažirali AU i REC-e, sve češće preuzimaju diplomatske aktivnosti usmjerene na ublažavanje izbornog sukoba.

Štaviše, AU i REC-e sada prebacuju svoju metodologiju posmatranja izbora sa kratkoročne na dugoročnu, što im omogućuje da otkriju pokretače sukoba prije nego što eskaliraju u nasilje tokom izbora. PoW može unaprijediti vlastite diplomatske radnje u sprječavanju nasilja vezanog za izbore, putem bliske suradnje sa EOM-om, te iskoristiti tu sinergiju kako bi se oslonio na nešto veću tehničku stručnost EOM-a u nepristrasnoj procjeni izbora.

Međutim, treba imati na umu upozorenje da posmatranje izbora, kao što se dogodilo PoW-u, nekad može samo odgoditi sukob u spornim izbornim procesima u kojima mir teži da nadjača legitimnost. U takvim slučajevima, iako se može pokazati da su izbori mirni, temeljni pokretači sukoba nehotice će se proširiti na nadolazeće izbore cikluse, umjesto da se u tom trenutku riješe. Na taj način, provedba preventivne diplomatije u izbornim procesima dodatno je otežana za PoW i njezine saradnike, budući da sukobi postaju zamrznuti i ovjekovječeni.

*Gambija, 2016.*

Kada su Gambijci izašli na birališta 1. decembra 2016., malo ko je vjerovao da će ti izbori označiti prekretnicu u političkoj povijesti njihove zemlje. Nikada ranije u razdoblju od 50 godina od proglašenja nezavisnosti nije došlo do promjene vlasti putem izbora, a snažni autoritarni režim predsjednika Yahya Jammeh pokazivao je jako malo znakova erozije. Upravo suprotno, pod Jammehovom upravom čak su i najmanji nagovještaji neovisne političke aktivnosti bili potisnuti, a opozicioni vođa Ousainou Darboe završio je u zatvoru zajedno sa još 19 političara, jer su sudjelovali u demonstracijama koje su pozivale na političke reforme u aprilu 2016.

Nakon što je 1994. preuzeo vlast kao mladi vojni oficir kroz vojni udar bez krvi, Jammeh je izabran za predsjednika 1996., nakon čega je učvrstio svoju moć. Ponovno je izabran 2001., 2006. i 2011., iako ta natjecanja uglavnom nisu bila u skladu sa međunarodnim standardima “slobodnih i poštenih” izbora (Perfect 2010). U često citiranom intervjuu za BBC, Jammeh je rekao da će “vladati ovom zemljom milijardu godina (...), ako Allah tako kaže” (BBC News, 2011)<sup>35</sup>. Organizacije za ljudska prava u više navrata su naglašavale visok nivo sistemskih kršenja ljudskih prava, mučenja, nestanaka novinara i aktivista, te opću atmosferu zastrašivanja u zemlji (HRW 2015). Uoči izbora, režim je takođe odbio registrovati međunarodne posmatračice izbora (sa iznimkom malog kontingenta AU), te je na dan izbora isključio internet i usluge razmjene tekstualnih poruka.

Tako je Gambija u decembru 2016. bila vrlo nevjerovatan kontekst za poraz aktualnog predsjednika na predsjedničkim izborima. Stoga ne čudi što su se gotovo svi iznenadili kada je 2. decembra 2016., Izborna Komisija Gambije proglasila opozicionog kandidata Adamau Barrow pobjednikom izbora. Barrow je naslijedio Darboea kao vođa opozicije i uspio je dobiti podršku većine fragmentiranih opozicionih stranaka.

Dok su Barrowovu pobjedu mnogi ljudi slavili na ulicama glavnog grada Bandžula, drama još nije bila ni izbliza završena. Sedmicu dana kasnije, 9. decembra, Jammeh je u televizijskom govoru izjavio kako više nema povjerenja u izborni proces, te da će, ne samo osporiti rezultate koje je objavila Izborna Komisija, već i, s obzirom na neke nepravilnosti u prikupljanju rezultata iz jedne regije, zatražiti nove izbore pod kontrolom novog izbornog tijela. Komisija je, zapravo, 5. decembra ponovo prilagodila prebrojane glasove, na način da je smanjila broj glasova svakom od tri kandidata, ali u

---

<sup>35</sup>BBC News: “Gambia's Yahya Jammeh Ready for 'Billion-Year' Rule”, 12. decembra 2011.

konačnici potvrdila pobjedu Adamae Barrow. 10. decembra, trupe su već bile raspoređene na ulicama Bandžula, kao znak da Jammeh još uvijek kontroliše sigurnosni aparat. Urede Izborne Komisije okupirala je vojska 13. decembra, a osoblju je zabranjen ulaz u zgradu.

U kontekstu rastuće domaće i međunarodne osude Jammehovog odbijanja da prihvati izborne rezultate i preda vlast, ishod ove ustavne krize bio je daleko od izvjesnog. U strahu za svoj život, novoizabrani predsjednik Barrow se skrivao i na kraju pobjegao u Senegal, a do januara 2017. međunarodna zajednica priznala je njegovu vladu kao jedinu legitimnu. Tek kada su se članice ECOWAS-a pripremile za vojnu intervenciju – i nakon inauguracije Barrowa kao novog predsjednika u gambijskoj ambasadi u Dakaru, 19. januara, kada su neke senegalske trupe učinkovito opkolile Gambiju i počele marširati prema Bandžulu, kako bi svoju prijetnju učinili vjerodostojnom – Jammeha su, u završnom krugu pregovora, uspjeli uvjeriti da prihvati egzil. Konačno, 21. januara, napustio je Gambiju, a Barrow je preuzeo dužnost u glavnom gradu 26. januara 2017.

Ukratko, ECOWAS je uspio “obnoviti demokratiju” u Gambiji koristeći prijetnju silom, ali bez uoptrebe bilo kakvog stvarnog fizičkog nasilja. 19. januara, na gambijskom teritoriju bilo je očito sporadičnih borbi koje su uključivale senegalske trupe i pobunjeničke jedinice iz Kasamanke, ali dogovorenim odlaskom Jammeha izbjegnuto je bilo kakav vojni sukob između gambijske vojske ili plaćenika i snaga ECOWAS-a. Otkad se Jammeh odrekao svoje predanosti poštivanju izbornih rezultata, šefovi država ECOWAS-a i Komisija ECOWAS-a bili su sasvim jasni u svom stavu i ostali su dosljedni do kraja.

Tek kada je scenario vojne intervencije postao vjerodostojan, gambijski režim je prihvatio poraz. S obzirom na to da su senegalske trupe bile stacionirane na granici, uz nigerijske zračne snage koje su patrolirale nebom iznad Bandžula, većini predsjednikovih preostalih saveznika postalo je jasno da brode tone.

Istaknuto je da se pregovaranje o odlasku Jammeha ne može smatrati potpuno uspješnom operacijom, budući da je otišao u zemlju (Ekvatorijalna Gvineja) gdje se neće suočiti sa kaznenim progonom za počinjene povrede ljudskih prava ili druga kaznena djela, a takođe mu je bilo dopušteno da ponese sa sobom većinu svoje imovine (u vrijednosti od 11,4 miliona USD, uključujući flotu luksuznih automobila). Prema riječima opozicije, državna blagajna praktično je ispražnjena (Burke 2017). Međutim, jasno je da sami Gambijci ne bi mogli držati svog lidera odgovornim bez podrške međunarodne zajednice i vrlo je malo vjerovatno da bi ECOWAS mogao postići mirnu tranziciju i obnovu demokratskog poretka bez da je napravio te kompromise (Melber & Southall, 2006).

Akademski literatura se sve više zanima za sposobnost regionalnih aranžmana da utiču na

dinamiku režima u državama-članicama, ali nametanje demokratije je opcija o kojoj se raspravljalo uglavnom u kontekstu postkonfliktne međunarodne administracije, kao što je u Iraku, Njemačkoj nakon Drugog svjetskog rata, ili u Bosni i Hercegovini (Chesterman 2005). Državni udari i drugi antidemokratski razvoji doveli su u mnogim slučajevima do suspenzije iz određenih regionalnih organizacija (što može biti skupo u slučaju napredne ekonomske integracije) ili drugih ekonomskih sankcija (kao što je zatvaranje granica), ali u nepostojanju nasilnih sukoba i srodnih humanitarnih kriza, prijetnja i upotreba sile nisu uopće uzimani u obzir kao instrumenti obnove demokratije nigdje izvan zapadne Afrike (Lagler & Tieku 2010).

### 5.6 Afrička Unija i izgradnja mira: operacije podrške miru

Ali Mazuri danas vidi Afriku opsjednutu berlinskom prokletstvom, pozivajući se na evropsku podjelu Afrike iz 1884.-5. na neodržive države, koja je ukorijenila paradigmu nasilja u same temelje afričke državnosti (Adebajo, 2010). To je proizvelo ono što Ngugi WaThiongo naziva dubokim komadanjem koje se odupire pokušajima jedinstva, mira i razvoja dugo poslije nezavisnosti, dijelom zato što je afrička elita koja je preuzela odgovornost dovedena u euro-sjevernoameričku modernost u kojoj su nastale trenutne afričke okolnosti. Iz tog razlog, napori ka miru, razvoju i oslobođenju bez konsolidacije Afrike na različitim nivoima, pomogli su samo da se osiguraju privremeni zastoji, umjesto trajnih rješenja. Upravo u tom analitičkom kontekstu razmatramo pristup AU izgradnji mira i njenu efikasnost u ispunjavanju afričkog sna o miru, gdje mir znači otklanjanje gangrene koja se pojavila prije nekoliko stoljeća, a koja se manifestuje stalnim preporodm sukoba, siromaštva i očaja (Cesaire, 1972). Mir se odnosi na temeljni pomak od paradigme nasilja u korijenu afričkih država, do paradigme mira koju afrička renesansa podrazumijeva (Du Bois, 1953). Ali ta tranzicija nije uspjela, jer afričkoj političkoj eliti nedostaje hrabrost, imaginacija i revolucionarna svijest da odbaci naslijeđene moderne države, te izumi novu i prikladnu afričku političku stvarnost (Nzongola-Ntalanja, 1987).

Kada je AU rođena, konfliktni obrasci počeli su se kretati prema većoj incidenciji unutardržavnog, nego međudržavnog nasilja (Zondi, 2016). Tako su se pojavili novi ključni faktori u sukobu, kao što su etnicizacija političkih borbi za moć, sukobi oko oskudnih resursa i pristupa državnoj moći, nasilje potaknuto širenjem oružja, naoružane grupe pod uticajem političko-vjerskih ideologija, te nasilje secesionističkih grupa (Bujra, 2002). To je razotkrilo osnovni problem neuspjeha afričke države da zaštiti i osigura svoje stanovništvo i državu koja ne samo da je krhka, nego bez potpune kontrole nad

cijelim teritorijem, tako da su pobunjeničke grupe i paramilicije slobodne da se kreću i razvijaju izvan zaštićenih glavnih gradova. Pokazalo se da je takva država elitistička, frakcionistička, tribalistička, militaristička i autokratska, upletena u ugnjetavanje i brutaliziranje sopstvenog stanovništva, umjesto pružanja društvenog i ekonomskog razvoja ili osiguravanja sigurnosti i izgradnju mira (Ndlovu-Gatsheni, 2013). Upravo u tom kontekstu AU je pročistila i proširila iskustvo OAU sa mirovnim misijama, kako bi izgradila svoj pristup izgradnji mira – proces koji još uvijek traje.

APSA pruža REC-ama i regionalnim mehanizmima (RM) mogućnost preuzimanja odgovornosti za izgradnju mira, te sprječavanje i rješavanje konfliktnih situacija u svojim regijama. Mirovna i sigurnosna arhitektura AU dakle koristi načelo subsidijarnosti za upravljanje mirom i sigurnošću u svojim sub-regijama putem REC-a i RM-a (Bouldon, 2003). Niti jedna druga regija u svijetu ne koristi sub-regionalne strukture za izgradnju mira na ovakav način. Na primjer, AU je uspostavila ASF koje se sastoje od pet regionalnih “standby” brigada, uključujući policijske i civilne komponente, što Uniji omogućuje brzo reagovanje na nasilne sukobe. ASF se sastoji od tri REC-a: ECOWAS, SADC i ECCAS, kao i dva RM-a: Sjevernoafrička regionalna Sposobnost (NARC) i Istočnoafričke Standby Snage (EASF), te Unija Arapskog Magreba (AMU). Drugi primjer je PoW AU – instrument za sprječavanje sukoba, stvaranje mira i posredovanje u sklopu APSA-e – koji se dalje replicira na nivou REC-a, a zatim se kontinentalno koordinira putem PANWISE mreže AU.

Analize pokazuju da je taj prijenos odgovornosti za izgradnju mira ojačao sposobnost subregionalnih organizacija za brze odgovore kako bi spriječili, upravljali i riješili sukobe u svrhu izgradnje trajnog mira (Rupiya, 2013). Nedavni rad EAC-a kako bi se spriječila daljnja eskalacija krize u Burundiju i podržao proces međunarodnog posredovanja 2015., te uloga IGAD-a u olakšavanju i naknadnom nadgledanju mirovnih pregovora u Južnom Sudanu i nedavna inicijativa za primjenu subregionalnih snaga za zaštitu koje su stabilizirale Džubu nakon što su nove borbe izbile između frakcija u julu 2016., primjeri su kako je pristup AU prenošenjem dijela odgovornosti za izgradnju mira na one subregionalne organizacije koje su najbliže kriznim situacijama, zaista djelovao u praksi (ICG, 2016; UNSC, 2015)<sup>36</sup>.

S druge strane, to prenošenje odgovornosti često zavisi od koherentnosti i kapaciteta sub-regija. Od svih sub-regija, sjeverna regija, na primjer, pokazala je najslabiju usklađenost, a njena REC, AMU, ostaje paralizirana zbog subregionalnih sukoba, uključujući pitanje Saharavija (Zapadna Sahara).

---

<sup>36</sup>ICG: “Insights from the Burundian Crisis: Back to Arusha and the Politics of Dialogue” (Nairobi, 20. maja 2016.), dostupno na: <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/burundi/insights-burundian-crisis-iii-back-arusha-and-politics-dialogue> (posljednji ulaz: 20.06.2019.); UNSC Rezolucija 2206 (UN Doc. S/2015/656), dostupno na: [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S\\_2015\\_656.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2015_656.pdf) (posljednji ulaz: 20.06.2019.)

REC-e zahtijevaju dobro razvijene institucionalne mehanizme kako bi ispunile obećanja o sub-regionalnoj odgovornosti za mir, uključujući potpunu operacionalizaciju svojih “standby” snaga, ali i drugih institucija za političku koordinaciju mirovnih napora, posredovanja, stvaranja mira, izgradnje mira i postkonfliktne obnove. Na primjer, dok je ECOWAS uspostavila dugo očekivani Odjel za podršku medijaciji (Mediation Support Division) tek 2015., ostali elementi arhitekture mira – kako je pokazala kriza u Maliju 2012. – uključujući sposobnost ranog upozoravanja, brzu vojnu reakciju i postkonfliktnu izgradnju mira, još su u toku (Odigie, 2016). Sve dok se te slabosti ne otklone, AU će biti primorana oslanjati se na UN-ove snage za čuvanje mira ili bivše kolonijalne sile poput Francuske, kako bi učinkovito odgovorile na hitne sigurnosne krize, kao što su pokazali slučajevi u Maliju i CAR-i.

Mnoge od naučenih lekcija iz različitih eksperimenata izgradnje mira tijekom posljednjih godina OAU bile su integrisane u Afrički Okvir za postkonfliktnu obnovu i razvoj (PCRD) čiji je razvoj započeo kada je 2002. komitet za implementaciju NEPAD-a odlučio da afrički pristup izgradnji mira bude sveobuhvatna strategija, koja uključuje: a) vraćanje sigurnosti; b) upravljanje političkom tradicijom; c) usidrenje socio-ekonomskog razvoja; d) promovisanje ljudskih prava i pravde; e) mobilizacija resursa (NEPAD, 2005). Nakon što je 2006. usvojen okvir PCRD-a u Bandžulu, AU je dodala šesti indikativni element – žene i rod. Iako se ovih pet dimenzija mogu naći u mnogim okvirima za izgradnju mira, u različitim oblicima, okvir AU bio je jedini u to vrijeme koji je uključio rod kao jednu od glavnih dimenzija izgradnje mira. PCRD okvir AU bio je jedna od prvih takvih politika, koja je tvrdila da se tih 6 dimenzija ne bi trebale slijediti hronološki, nego simultano, čime se distancira od hronološkog modela sekvencioniranja koji je uveden “Agendom za mir” Boutros-Ghalija iz 1992. Dakle, odbija prihvatiti logiku da je potrebno da jedan element bude u potpunosti na mjestu, prije nego što se započne iduća faza, što je čest slučaj sa UN-ovim i zapadnjačkim pristupom izgradnji mira. PCRD okvir AU takođe naglašava da izgradnja mira mora biti u lokalnom vlasništvu, specifična za kontekst i fleksibilna, kako bi odgovorila na specifične potrebe svake pojedine situacije.

UN takođe sve više priznaju da se četiri ključna stuba Agende za mir (prevencija, stvaranje mira, čuvanje mira i izgradnja mira) moraju posmatrati kao međusobno povezani, međuovisni i uzajamno podupirujući. Izvještaj Nezavisnog panela za mirovne operacije UN-a na visokom nivou iz 2015., te Rezolucija Vijeća Sigurnosti i Generalne Skupštine UN-a iz 2016. o reviziji UN-ove mirovne arhitekture, potvrđuju ovaj stav. Stoga se pristup AU koristio ovim holističkim pristupom razmišljanju o miru, što je dovelo do sveobuhvatnih mirovnih intervencija.

U skladu sa sveobuhvatnošću ovog konceptualnog okvira, pristup AU izgradnji mira naglašava multidisciplinarni angažman koji uključuje kapacitete za predviđanje, de-eskalaciju, osiguravanje,

nadzor i podršku postkonfliktnoj obnovi i razvoju. Kapaciteti za sprječavanje sukoba, rješavanje tekućeg sukoba, zaštitu mirovnih procesa i podršku izgradnji novih, mirnih društava, od centralne su važnosti za pristup AU. Pristup AU takođe naglašava važnost nacionalnog i lokalnog vlasništva i takvo lokalno vlasništvo nad mirovnim procesom vidi kao preduslov za održivost mira.

Za razliku od Povelje OAU, Ustavni Akt AU dozvoljava Uniji da interveniše u državama-članicama u slučajevima zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i genocida. Time je uklonjena stara prepreka vestfalskog principa neuplitanja u nacionalne poslove, koja je ometala Pan-afrikanski ideal mira i napretka. U tom smislu, Afrika je među rijetkim regijama koja je osigurala pravni okvir za odstupanje od principa neuplitanja u specifičnim okolnostima, i to prije nego što je uspostavljena norma Odgovornosti za zaštitu (R2P). Stoga, Ustavni Akt AU, Protokol o uspostavi PSC-a i druge odluke AU o miru uistinu pružaju povoljno pravno-političko okruženje za sveobuhvatan pristup AU izgradnji mira.

Kontinentalni Sistem Ranog Upozoravanja (CEWS) pomaže AU i REC-ama/RM-ima da poduzmu rane mjere kako bi se spriječili sukobi, a PoW i PANWISE mreža pomažu AU da održi inicijative za prevenciju, stvaranje mira i izgradnju mira. Slično tome, Mirovni Fond AU, posebno u svjetlu odluke sa Samita u Kigaliju održanog u julu 2016. o financiranju AU, pomažu Uniji u stvaranju resursa potrebnih za adekvatno financiranje navedenih alata. Komisija AU služi kao sekretarijat ovih instrumenata, posebno kroz svoj Mirovni i sigurnosni odjel i Odjel za politička pitanja. Ovi elementi APSA-e osiguravaju potreban institucionalni okvir za podršku intervencijama AU sa ciljem izgradnje mira.

Oslanjanje na bivše kolonijalne sile i druge vanjske aktere kada su u pitanju finansijski i tehnički resursi, ozbiljno potkopava izgradnju mira AU. Ako je Pan-afrikanski ideal samodostatnost, na način da “posuđena voda ne gasi žed”, kako kaže jedna afrička narodna izreka, onda ovisnost o vanjskom financiranju za izgradnju mira poražava samu svrhu postojanja pristupa AU. Pokazali smo da je pristup AU utemeljen na afričkoj renesansi i idealima dekolonizacije svijeta; to ne može biti dostignuto dokle god se daje prostor zapadnim silama da utiču na to kako Afrika razmišlja i šta čini. Neuspjeh AU da financira sopstvene programe općenito, kao i nemogućnost većine zemalja-članica da financiraju svoje redovne budžete, glavna je prijetnja drugoj dekolonizaciji Afrike, koja treba da završi nedovršeni proces oslobađanja kontinenta. Problem resursa ukazuje na temeljnu slabost postkolonijalne Afrike, jer je simptomatičan za postkolonijalne stvarnosti odloženih snova, uništenih nadanja i iluzija promjene (Zondi, 2016).

U tom kontekstu, odluke Skupštine AU sa Samita u julu 2016., ukoliko se implemetiraju, mogle

bi značajno promijeniti povijest ovisnosti AU o partnerima. Skupština je odlučila da će države-članice uvesti porez od 0,2% na odabrane uvoze, a da će prihod od tog poreza države-članice iskoristiti za plaćanje svojih procjenjenih doprinosa Uniji. Prema analizama koje je za AU izradila Ekonomska Komisija UN-a za Afriku (ECA), i Visoki Predstavnik AU za Mirovni Fond AU, dr. Donald Kaberuka, ti porezi bi trebali dati dovoljno sredstava za plaćanje 100% redovnog budžeta AU, 75% ili više programskog budžeta AU i 25% ili više budžeta za mir i sigurnost AU. Dr. Kaberuka takođe je dao preporuke Skupštini o upravljanju Mirovnim Fondom, te predložio otvaranje pregovora sa UN-om o pristupu UN-ovom sistemu procjene doprinosa za mirovne operacije AU koje su odobrile UN. Te preporuke su takođe usvojene od strane Skupštine. Ove odluke, ako se implementiraju, značajno će uticati na smanjenje ovisnosti AU o partnerima i povećat će vlasništvo i pozitivan angažman afričkih država-članica u mirovnim i sigurnosnim aktivnostima AU, REC-a i RM-a, uključujući oblast izgradnje mira.

Nedvojbeno je da je saradnja UN-a i AU na polju izgradnje mira u Africi pozitivna za izgradnju i jačanje afričkih kapaciteta za izgradnju mira, kao i za jačanje odnosa UN-a sa regionalnim organizacijama u skladu sa principom subsidijarnosti. Pristup AU fokusira se na postavljanje temelja za takvu saradnju kroz sopstvene sveobuhvatne mirovne misije, fokusirane na anticipiranje žarišnih tačaka sukoba, izgradnju povjerenja i čuvanje mira. To je ključno za osiguravanje afričkog vlasništva nad hibridnim misijama, ali i za razvijanje afričkih kapaciteta za izgradnju mira. Izazov leži u izgradnji zajedničkog konceptualnog okvira za AU i UN.

Jasno je da je AU, kao i države koje ju sačinjavaju, još uvijek zarobljena u državocentričnim pristupima miru, fokusirajući se više na obnovu države, umjesto na transformaciju društva u cijelini. Pune implikacije PCRD okvira AU, koje nadilaze puko uspostavljanje funkcionalne nacije-države u obliku vladinih institucija koje pružaju sigurnost i usluge, a koje se takođe fokusiraju na jačanje struktura autohtonog civilnog društva koje čini dio društvenog kapitala za mir i razvoj, moraju se implementirati. Takav fokus na inkluzivne društvene institucije trebao bi biti povezan sa izgradnjom institucija, razvijanjem liderstva, unapređenjem građanstva, rodnom ravnopravnošću, te osnaživanjem žena i mladih.

Politike i protokoli AU nisu učinili dovoljno kako bi omogućili uključivanje građana u implementaciju programa AU. Politika postkonfliktne obnove i razvoja, nažalost, pati od iste slabosti. Kao rezultat, pokušaji “odozdo” djeluju uglavnom zato što ih građani sami iniciraju, a ne zato što ih vlade omogućuju. Pored toga, afričke mirovne intervencije civilnog društva ipak su brojne i razne. Najistaknutiji su naponi koje su žene pokrenule kako bi pomogle transformisati konfliktne situacije u

Liberiji u mir, gdje su organizacije poput Program žene u izgradnji mira (WIPNET), Mreža Mano River žena mira (MARWOPNET) i Ženska mirovna i sigurnosna mreža Afrike (WIPSEN) stvorile mirovni pokret koji političari i pobunjeničke grupe nisu mogli ignorisati. Takve inicijative izgradnje mira “odozdo” uživale su podršku unutarafričkih i vanafričkih mreža civilnog društva, kao i struktura UN-a kao što su UN-INSTRAW i UNWOMEN (Hendricks & Chivasa, 2008). Pokazale su se ključnim za punu implementaciju UN-ove Rezolucije 1325. Sve je to dio mirovnih napora “odozdo” koji uključuju organe civilnog društva, ženske formacije koje igraju istaknutu ulogu u tome, a koje su se povećale po broju, obimu i utjecaju. Sve to uprkos činjenici da je okruženje “onesposobljavajuće” za uključivanje formacija “odozdo” u izgradnju mira u AU (Maphosa, DeLuca & Keasley, 2014).

### 5.6.1 Izgradnja mira Afričke Unije u Burundiju

Još od dekolonizacije 1950-ih, najveći dio regije Velikih Jezera predstavlja epicentar naizgled beskrajnog kaosa i nereda (Chretien, 2003). Vođeni su ratovi, izvršeni mnogi atentati, zemlje opustošene, a milioni ljudi raseljeni. Burundijevo postkolonijalno iskustvo naročito je označeno političkim nemirovom i etničkim razdorom, do te mjere da je, u suštini, svakog burundijca učinilo ranjivom metom (Alusala, 2005). Rene Lemarchand snažno je konstatirao u svom svjedočenju pred Kongresom SAD-a 1988., da “nigdje drugdje u Africi ljudska prava nisu kršena u tako velikoj mjeri i sa tolikom brutalnošću, kao u Burundiju” (Lemarchand, 1989:22).

Burundijski ciklus nasilja pokazuje određen nivo gradacije. Evidentna su 4 perioda: tranzicijski nered uoči nezavisnosti; genocid 1972.; etničke tenzije 1988.; te nasilje i nesigurnost koji su uslijedili nakon višepartijskih demokratizacijskih reformi iz 1993.

Burundijska tranzicija od kolonije ka samoupravi nije bila nimalo nesmetana. 1961. održani su parlametarni izbori, kao dio tranzicijskog procesa. UPRONA je dobila 84 % glasova, a njen vođa, Prince Rwagasore, postaje Premijer (Lemarchand, 1970). Dvije sedmice kasnije ubijen je, što se smatralo politički motivisanim činom.

Suparnici iz PDC partije proglašeni su odgovornima i 12 članova njihovog rukovodstva je pogubljeno (Eller, 2002). Nestabilnost je dalje nastavljena atentatom na Hutu Premijera, Pierrea Ngendumwe, 1965. “Mwami” (kralj) je, kao zamjenu, postavio “ganwa”-a (administrativnog poglavicu), što je interpretirano kao čin kraljevskog nepotizma, bez imalo osjećanja i ganutosti prema razočaravajućim događajima (Eller, 2002:231). Vojni oficiri iz reda Hutua pokušali su izvesti državni

udar, kako bi ispravili postojeću političku krizu, ali bezuspješno. Vojska kojom su dominirali Tutsiji odgovorila je brutalnom represijom, po kratkom postupku smrtno kažnjavajući počiniocima udara i skoro u potpunosti “čisteći” vojsku od Hutua (Eller, 2002:231). “Mwami” je pobjegao, a njegovo nasljedstvo pada u ruke njegovom 19-ogodišnjem nećaku, čije je neiskustvo omogućilo Michaelu Micombero da izvrši državni udar 1966. (Krueger & Krueger, 2007:28).

Ako je tranzicija ka nezavisnosti predstavljala kaos, drugi val nasilja bio je monumetalan i tragičan kada su u pitanju razmjere i efekti. Micombero je bio itekako svjestan kršenja fundamentalnih sloboda. Pripadnici Hutu većine bili su predmetom strašnih predrasuda. “Kap koja je prelila čašu” desila se u aprilu 1972., kada je na jugu izbila pobuna Hutua, popraćena teroriziranjem Tutsi stanovništva. Odgovor vlade “nije bio puka represija, nego gnusan pokolj Hutu civila” (Lemarchand, 1994). Prema gruboj procjeni, 200 000 Hutua je ubijeno, a hiljade prisiljeno na izbjeglištvo u susjednu Tanzaniju. Čak postoji pretpostavka da je “do avgusta 1972., skoro svaki obrazovani Hutu element bio ili mrtav ili u izgnanstvu” (Lemarchand, 1994). Postoji konsenzus da je razmjere ovih ubistava dosegao nivo genocida (Jeng, 2012:210).

Genocid iz 1972. ostavio je trajne efekte, sa posljedicama koje su dugo vremena ostale urezane u kolektivna sjećanja društvenih grupa, određujući individualne stavove i svakodnevno ponašanje (Jeng, 2012:211). To je bilo naročito evidentno u trećem valu nasilja. Nekoliko godina nakon genocida, Micomberoa je sa vlasti svrgnuo njegov rođak, pukovnik Jean-Baptiste Bagaza, 1976. Nova vlada, koja je trajala do 1987., imala je jednu rijetku vrlinu – nije dovela niti do jednog većeg međudruštvenog sukoba (Jeng, 2012:211). Međutim, Bagaza nije bio svetac: religijska sloboda je ograničena, zastrašivanje od strane sigurnosnih snaga se nastavilo, a državna politika isključenja se intenzivirala (Krueger & Krueger, 2007). Nepopularan kod kuće i isključen od strane međunarodne zajednice, njegova sudbina biva zapečaćena kada u septembru 1987. novi državni udar na čelo države dovodi majora Pierrea Buyoya.

Etnička tenzija u sjevernom gradu Marangara planula je 1988., gdje je 12 Tutsija navodno ubijeno od strane Hutu ekstremista (Krueger & Krueger, 2007). Još jednom, burundijska vojska iskoristila je teško naoružanje i ubila skoro 20 000 Hutua (Krueger & Krueger, 2007).

Četvrti period nasilja desio se nakon demokratizacijske inicijative iz 1993. Val nasilja iz 1988. potaknuo je snažniji međunarodni odgovor, na način da su Evropska Zajednica i Kongres SAD-a osuđivali masovno kršenje ljudskih prava (Jeng, 2012:211). Taj pritisak natjerao je vladu Burundija na uvođenje određenih ustavnih reformi. U junu 1993. konačno su održani predsjednički i parlamentarni izbori, na kojima je nadmoćno pobjedio Front za Demokraciju u Burundiju (FRODEBU), dominantno

sačinjen od Hutua, a njihov vođa, Malchoir Ndadaye, proglašen je predsjednikom. Međutim, već u oktobru 1993., Ndadaye i 6 članova njegovog kabineta ubijeni su od strane Tutsi vojnika. Nasilje koje je uslijedilo odnijelo je preko 300 000 života (IPR, 1997)<sup>37</sup>. Politički nemir i potpuni nered nastavljeni su na ulicama Buđumbure, sve do 1994., kada Cyprien Ntaryamira preuzima funkciju predsjednika. Nekoliko mjeseci kasnije, dok se vraćao sa samita u Tanzaniji, Ntaryamira i njegov ruandski kolega ubijeni su kada je njihov avion raketiran na aerodromu u Kigaliju (dogadjaj kojim se označava početak genocida u Ruandi).

Potruga za mirom postaje kompliciranija. Prijelazna administracija koja je formirana putem tzv. Konvencije o Vladi, kolabirala je. Nasilje se nastavilo, a 1996., major Pierre Buyoya vrši svoj drugi vojni udar (Krueger & Krueger, 2007).

Očito je da je burundijska gradacija nasilja poremetila sigurnost u cijeloj velikojezerskoj regiji. Iako su uzroci sukoba u Africi raznovrsni, ipak postoje obrasci sličnosti koji ih povezuju.

Rene Lemarchand čak sugerira da je percipirajući apsolutizam etničnosti natjerao Burundijce da djeluju jedinstveno u ime svog identiteta (Lemarchand, 1998). “Ono što mnogi Hutui pamte”, piše Lemarchand, “jeste apokalipsa koja je zauvijek promijenila njihova percipiranja Tutsija, koji sada, u njihovim očima, predstavljaju povijesnu inkarnaciju zla” (Lemarchand, 1998:7).

Takođe je evidentna psihološka dimenzija, kako tvrdi Ahmedou Ould-Abdallah, bivši Specijalni Izaslanik UN-a u Burundiju. To nas, objašnjava on, udaljava od premise da su Burundijci zarobljeni u “samostalno nametnutom psihološkom getu koji je okružen visokim zidinama straha, glasina i smrti” (Ould-Abdallah, 2000:15).

Povijesno funkcionalne društvene institucije koje su igrale glavnu ulogu u difuziji tenzija i sprječavanju nasilja, marginalizirane su. Društveni balans drastično je preobražen kolonijalnim susretima. Rezultat: fragmentiran politički sistem sa manjkom kapaciteta za transformaciju društvenog sistema u koji je ugrađen potencijal za nasilje.

Rene Lemarchand je to pokušao smjestiti u državnu borbu za relevantnost i legitimitet. Burundijska država, Lemarchand pojašnjava, biva instrumentom za olakšavanje grupne dominacije kao i “arena u kojoj se dijelovi dominantne grupe međusobno natječu kako bi stekli maksimalnu kontrolu nad pokroviteljskim resursima” (Lemarchand, 1994:77).

Nedostatak društvene harmonije ojačao je razoran karakter etničke stratifikacije, što je asfaltiralo put ka nasilju. To je, najzad, proizvelo određeni međunarodni odgovor.

---

<sup>37</sup>Institute for Policy Research: “Burundi and the Crisis in Central Africa” (1997.)

## *Međunarodni odgovor na burundijsku krizu*

Međunarodni angažman u Burundiju bio je uglavnom ograničen kroz najveći dio navedenih perioda. Niz atentata privukao je jako malo pažnje i zabrinutosti, a vojni režimi su bili, ako ne otvoreno podržavani, onda očigledno tolerisani. Čak je i reakcija na genocid iz 1972. bila blaga i neodlučna, a u nekim slučajevima na samoj granici saučesništva. UN su naročito bile nevjerovatno pasivne. Njihov Generalni Sekretar u to vrijeme, Kurt Waldheim, jednostavno je izrazio “žarku nadu da se mir, harmonija i stabilnost mogu uspješno i ubrzano postići, da će na taj način Burundi postići ciljeve društvenog napretka, bolji životni standard i ostale ideale i principe iznesene u Povelji UN-a” (Lemarchand, 1994). Slično tome, OAU je učinila jako malo, odlučujući se na usvajanje nekonfrontacijskog, uglavnom pasivnog i skoro indiferentnog stava u odnosu na stanje žrtava. Tadašnji Generalni Sekretar OAU, Diallo Telli, napomenuo je za vrijeme posjete Buđumburi da “budući da je OAU u suštini organizacija zasnovana na solidarnosti, moje prisustvo ovdje označava potpunu solidarnost Sekretarijata sa predsjednikom Burundija, vladom i bratskim narodom Burundija” (Lemarchand, 1994).

Ovi nivoi međunarodne pasivnosti dosegli su mjeru odricanja odgovornosti u svijetlu postojanja kolektivne pravne obaveze prema Konvenciji o Genocidu iz 1948. (CPPCG, 1948)<sup>38</sup>. Takva indiferentnost ostavila je Burundi na milost i nemilost državnoj neodgovornosti. Reginald Key piše da je “tadašnji praktični nedostatak međunarodnog protesta (...) ohrabrio vladu da nastavi sa svojim diskriminatornim politikama” (Kay, 1995:6).

Tek nakon događaja iz 1993., počeo se pojavljivati relativno proaktivan međunarodni pristup. Vijeće Sigurnosti UN-a prihvatilo je imenovanje Ahmadeoua Ould-Abdallah za Specijalnog Izaslanika Generalnog Sekretara u Burundiju, u novembru 1993. (UNSC, 1993)<sup>39</sup>. Izaslanikovi zadaci bili su sljedeći: (i) povratak demokratskih institucija svrgnutih od strane vojske u oktobru 1993.; (ii) olakšati dijalog između strana odgovornih za krizu; (iii) rad na uspostavljanju Istražne Komisije koja će ispitati događaje iz oktobra i posljedične masakre; te (iv) rad u suradnji sa OAU (Ould-Abdallah, 2000).

Što se tiče prvog cilja, Ould-Abdallah je okupio podršku uglavnom izoliranog “bashingantahe” (vijeće starješina), te nekoliko političkih partija i ličnosti. Nakon dugih pregovora postignut je

---

<sup>38</sup>Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948.), Član 8 – kaže da “svaka ugovorna strana može zahtjevati od kompetentnih organe UN-a da poduzmu one aktivnosti u skladu sa Poveljom UN-a koje smatraju prikladnim za sprječavanje i suzbijanje činova genocida ili bilo kojih drugih činova nabrojanih u Članu 3.”

<sup>39</sup>Izjava Vijeća Sigurnosti UN-a o imenovanju Ahmedoua Ould-Abdallah, 16. novembra 1993.

konsenzus o izmjeni ustava na način da je parlamentu povjerena moć da imenuje privremenog predsjednika. Cyprien Ntaryamira je kasnije izabran za privremenog predsjednika, a tzv. Konvenciona Vlada formirana je u septembru 1994. (Ould-Abdallah, 2000).

Uprkos ovim inicijativama u sklopu međunarodnog odgovora, brojni rascjepi prožimali su cjelokupan angažman UN-a u Burundiju. Rezolucija Vijeća Sigurnosti UN-a, koja daje okvirnu pravnu osnovu za ove angažmane, bila je manjkava u nekoliko aspekata. Prvo, usvojila je suštinski neoliberalnu dispoziciju mira za niz okolnosti čija je bit definirana zamršenom društvenom dinamikom, koja je često nevidljiva za radare neoliberalnog pristupa.

Afričke političke strukture poprilično su nedavne, proizvod su kolonijalnog društvenog inženjeringa, i zarobljene su u skoro neprestanu borbu za legitimitet protiv autohtonih institucija i njihovih sastavnica. Negirati ulogu tih institucija, znači previdjeti nešto što je očito utjecajan društveni fenomen.

Posljedica tog negiranja jeste primat neoliberalnog međunarodno-pravnog pristupa sukobu – konsolidacija državnih institucija, odnosno njihova obnova u slučajevima državnog kolapsa, jeste “sine qua non” u razvoju održivog mira. I tako, najvećim dijelom, međunarodni pristupi potrošili su značajnu količinu vremena i resursa na konsolidiranje agende koja niti je primjerena, niti relevantna, za neprestani burundijski sukob.

Fillip Reyntjens je zapazio kako “umjesto pokušaja da se suoče sa stvarnim problemima zemlje, pregovori su se bavili raspodjelom kabineta i funkcija” (Reyntjens, 1995:18). U nemogućnosti da se suoči sa eskalacijom nasilja, Konvencija o Vladi se urušila.

Nivo neznanja, u nekim slučajevima, bilo je teško dokučiti. Na primjer, uprkos oprečnim dokazima, Ould-Abdallah navodi u svojoj publikaciji da “su svi Burundijci u datom momentu ekstremisti” (Weisman, 1998:5). Kao jedan od žarkih čuvara međunarodnih inicijativa za izgradnju mira u Burundiju, Ould-Abdallah je nepopustljivo tvrdio da “u kontekstu afričkih sukoba, najefektivnije kazne uključuju privremeno oduzimanje viza ekstremistima i stipendija njihovoj djeci, te prijetnja da će im bankovni računi biti zamrznuti” (Ould-Abdallah, 2000:143). Ovakav izolacionistički pristup je uglavnom reaktivan i nije u stanju sagledati sukobe kao dinamičke procese koji se samoodržavaju kompleksnim varijablama, čije nijanse nadilaze površnost Izaslanikovog neoliberalnog pristupa. Kao što Christopher Mitchell navodi, efektivno posredovanje mora se sagledati kao “proces kojemu mnogi entiteti mogu doprinjeti, istovremeno ili uzastopno, a ne kao djelovanje jednog, posredničkog aktera” (Midlarsky, 1992:140).

Iako se slab osjećaj razumijevanja burundijske društvene dinamike od strane međunarodne

zajednice i Specijalnog Izaslanika takođe može pripisati dugogodišnjoj nevoljkosti međunarodnog prava da se “pozabavi” unutarnjim sukobima, izjednačavanje mira sa prekidima vatre i nametanje sankcija pojedincima sugerisali su da jedini izlaz iz burundijskog labirinta nasilja jeste putem klasičnog, ograničenog pristupa državne diplomatije. Međutim, ovaj pristup u potpunosti se oslanja na formalne institucije koje se poistovjećuju sa međunarodnim pravom. Iako to može biti korisno u međunarodnim sukobima, u postkolonijalnim unutarnjim sukobima je skoro pa beskorisno. Za razliku od međudržavnih sukoba gdje je odluka o vođenju rata isključiva nadležnost centralizirane države, unutanje nasilje može izbiti od strane brojnih nedržavnih aktera čiji podsticaj u većini slučajeva nije ograničen poštivanjem međunarodne zakonitosti, niti provedbom sporazuma o prekidu vatre. Stoga nije ni čudo da je pristup izgranji mira u Burundiju, pokrenut od strane UN-a, imao “jako mali uticaj, te je stoga njegova sposobnost da utječe na događaje iz dana u dan sve više i više slabila” (Krueger & Krueger, 2007:42).

### *Afrička Unija i sukob u Burundiju*

Pristupi burundijskoj krizi ušli su u drugu fazu kada je AU počela sa radom. U aprilu 2003. konstituisana je Afrička Misija u Burundiju (AMIB), pozivajući se na Član 4 Ustavnog Akta AU. Kako bi se realizirali ciljevi iz Člana 4, misija je, između ostalog, dobila mandat da implementira Mirovni sporazum iz Aruše, potpisan na regionalnim samitu održanom u Aruši (Tanzanija), u augustu 2000.

Kako bi ispitali sposobnost mirovno-sigurnosnog okvira AU, važno je uzeti u obzir 4 faktora “vis-a-vis” angažmana AMIB-a. Prvo, Mirovni Proces iz Aruše koji je oblikovao dio ciljeva i zadataka AMIB-a; drugo, strukture i operacije AMIB-a; treće, njen doprinos burundijskom mirovnom procesu; i četvrto, izazove i nedostatke AMIB-a.

Neuspjeh međunarodnih napora kulminirao je regionalnim inicijativama “zabrinutim za otegnutu prirodu sukoba i njegov destabilizirajući utjecaj na region” (Daley, 2008:195). Inicijative su takođe uslijedile nakon vojnog udara iz 1996., za koji se strahovalo da bi mogao dodatno pogoršati burundijsku povijest nasilja i državno saučesništvo u istoj. Regionalni naponi povedeni su od strane Tanzanije, uz odobrenje OAU i UN-a (UNSC, 1996)<sup>40</sup>. Regionalne inicijative započele su 25. juna 1996., Samitom u tanzanijskom gradu Aruša. Na samitu je ponovno naglašena potreba za nacionalnim pomirenjem kroz opsežno rješenje za burundijsku krizu (Jeng, 2012:218). Takođe se pozvalo na

---

<sup>40</sup>UNSC Rezolucija 1049, 5 marta 1996.; i Rezolucija 1072, 30. avgusta 1996.

obnovu ustavnog poretka u Burundiju.

Ono što je značajno za ovaj samit jeste da je postojala skoro jednoglasna osuda vojnog režima, dok su lideri nedvosmisleno proglasili da “više neće prihvatiti niti jednog pojedinca koji je na vlast došao državnim udarom, za legitimnog šefa države” (Daley, 2008:195). Ovo je uskoro popraćeno sankcijama sa ciljem stavljanja pritiska na vojnu administraciju Pierrea Buyoya.

Godine 2000., Nelson Mandela preuzima ulogu posrednika. Za kratko vrijeme, pregovori o prijedlozima koji su počeli pod vodstvom Nyerere, završeni su i potpisani 2000.

Sporazum iz Aruše sastojao se od brojnih odredaba koje su oslikavale fluidnost burundijske krize, te potrebu za razvijanjem održivog mira kroz transformativne pristupe. Kako bi to bilo postignuto, Članovi 1-4 sporazuma obezbijedili su odraz prirode i povijesnih uzroka sukoba (Jeng, 2012:219). Protokol I definisao je sukob kao “fundamentalno politički sa vrlo naglašenom etničkom dimenzijom” (Jeng, 2012:220). Također su obezbjeđena rješenja koja su uključivala “instituciju novog političkog, ekonomskog, društvenog i sudskog uređenja”, te “reorganizaciju državnih institucija kako bi bile u stanju integrisati i osigurati sve etničke komponente burundijskog društva” (Jeng, 2012:220).

Član 7 predložio je ispravljanje etničkih neuravnoteženosti sa ciljem borbe protiv nasilja na etničkoj osnovi. Sporazum je naglasio važnost autohtonih društvenih struktura sa ciljem stvaranja prostora za mir, te je predloženo oživljavanje institucije “ubushingantehe” (Jeng, 2012:220).

Protokol II bavi se pitanjima vladavine, prijelazne podjele vlasti, te sudskih i izvršnih funkcija (Jeng, 2012:220). Ostali aspekti mira i sigurnosti sadržani su u Protokolu III, dok su pitanja vezana za odbranu i ustrojstvo sigurnosnih snaga predmetom Protokola IV.

Može se primjetiti da je mirovni proces iz Aruše vjerovatno najopsežniji mirovni sporazum nekog unutarnjeg sukoba u Africi. Iako su dinamičnost i reputacija tanzanijskog Juliusa Nyerere i južnoafričkog Nelsona Mandele bili ključni utjecajni faktori, tajming procesa izgradnje mira također je bio krucijalan. Zaključen je otprilike u isto vrijeme kada se dešavala transformacija OAU u novu, proaktivnu organizaciju sposobnu da razvija plodne prostore za mir.

AMIB je bila prva misija transformacije sukoba poduzeta od strane AU. Konstituisana je unutar okvira Člana 4(h) Ustavnog Akta, čija je svrha zasnovana na prepoznavanju promjenljivosti dvosmislenog karaktera postkolonijalne afričke države i želji AU da teži afričkom rješenju za afričke probleme (AMIB, 2003). Podrška tom osjećaju “afričkog vlasništva”, pojašnjava Kristiana Powell, između ostalog bila je i percepcija AMIB-a “kao krucijalne prilike (za AU) da pokaže svoje odstupanje od OAU i da sebi zada istaknutu ulogu u dostavljanju mirovne i sigurnosne agende u Africi” (Powell, 2005:35).

AMIB je raspoređena u aprilu 2003. sa nizom zadataka i ciljeva koji su uključivali stvaranje sigurnog i povoljnog okruženja, razoružanje, demobilizaciju i reintegraciju boraca (Jeng, 2012:221). Najizazovniji zadatak, ipak, je bio doprinjeti političkoj i ekonomskoj stabilnosti Burundija pružanjem cjelokupne logističke i sigurnosne podrške članovima prelazne administracije.

Kako bi navedeno bilo postignuto, specifični zadaci ključni za stabilizacijsku misiju AMIB-a iz Člana 4 i njegovih osnovnih transformativnih kvaliteta, takođe su navedeni. Ti zadaci su održavanje veze između strana; nadgledanje i provjeravanje implementacije sporazuma o prekidu vatre; olakšavanje pristupa i kretanja stranaka do određenih područja za sastanke; olakšavanje i pružanje tehničke pomoći za procese razoružanja, demobilizacije i reintegracije (DDR); olakšavanje dostavljanja humanitarne pomoći, uključujući izbjeglicama i raseljenim licima; i koordinacija aktivnosti misije (Jeng, 2012:222). Misija je inicijalno mandatirana na godinu dana (OAU Central Organ, 2003)<sup>41</sup>.

Institucionalni aranžman AMIB-a strukturiran je kao integralna misija sa civilnim i vojnim komponentama. Civilna komponenta sastojala se od diplomatskog, te osoblja za tehničku podršku koje je pružalo logističku i administrativnu potporu (Jeng, 2012:222).

Čelnik obje komponente bio je Specijalni Predstavnik Komisije AU (Jeng, 2012:222). U punom kapacitetu, AMIB se sastojao od 3 335 članova vojnog osoblja iz JAR-e, Etiopije i Mozambika (Powel, 2005). Dodatni doprinosi iz Burkine Faso, Gabona, Malija, Togo i Tunisa sačinjavali su posmatrački element misije sa kapacitetom od 43 osobe.

Operacionalna koncepcija AMIB-a naglašena je u tri strateške komponente. Prva komponenta zadala je južnoafričkim i etiopijskim kontigentima zadatak da uspostave dva demobilizacijska centra, i to u provincijama Bubanza i Buhinga.

Uzimajući u obzir neprestano nasilje u burundijskoj postkolonijalnoj državnosti, DDR komponenta smtrala se važnim korakom u razvijanju transformativnih pristupa izgradnji mira. Prema riječima Tima Murithi, demobilizacijski centri zabilježili su napredak u reintegraciji boraca, uprkos poteškoćama koje je preovladavajuće okruženje stvaralo (Murithi, 2008).

Druga strateška komponenta AMIB-a odnosila se na pružanje sigurnosti dužnosnicima, nevladinim organizacijama i institucijama uključenim u realizaciju tranzicijskog procesa. Cilj ove komponente bio je pružanje dovoljnog nivoa sigurnosti za neometanu implementaciju Mirovnog Procesu iz Aruše, te da se olakša dijalog. Takođe je bilo krucijalno da se sukobljenim stranama, koje su izrazile namjeru da kolektivno oblikuju budućnost Burundija, omogući da ispune svoje poduhvate, bez pribjegavanja nasilju. Kada su shvatili da im je sigurnost u najvećoj mjeri zagarantovana, to je potaklo i

---

<sup>41</sup>U vrijeme raspoređivanja AMIB-a, PSC još nije bilo formirano, tako da je raspoređivanje naredio Centralni Organ OAU, posljednji preostali organ OAU.

druge da se pridruže mirovnom procesu (Boshoff & Vrey, 2006).

Treća komponenta bila je prvi dio jednog dugog procesa oporavljanja, što je uključivalo ohrabrivanje raseljenih osoba i onih koji su živjeli u izbjegličkim kampovima u Tanzaniji, da se vrate doma. Uloga AMIB-a u pomaganju i olakšavanju navedenog, bila je osiguravanje poboljšanih sigurnosnih uslova u Burundiju, kao poticaj koji će uvjeriti izbjeglice i raseljena lica da se vrate i ponovo nasele prvobitna staništa. U sklopu tog procesa, civilna komponenta misije intenzivirala je svoj angažman sa nekima od postojećih autohtonih društvenih institucija. Nema sumnje da je samo prisustvo AMIB-a u Burundiju služilo kao neka vrsta odvratanja od daljnje eskalacije nasilja (Murithi, 2008). Dok se suočavala sa nekima od sredstava nasilja, AMIB je pokušala da teži inkluzivnom angažmanu, zagovarajući proaktivno učešće nedržavnih naoružanih grupa koje bi inače, u međunarodno-pravnim pristupima, bile klasificirane kao odmetničke. Na taj način, društvene mreže koje pružaju podršku tim naoružanim grupama, a koje su takođe često nevidljive radaru međunarodne zakonitosti, uvedene su kao legitimni subjekti u proces izgradnje mira. Kroz te inicijative, naoružana grupa CNDD-FDD Nkurunziza, koja je konstantno izmicala međunarodnoj državnoj diplomatiji, utvrdila je da su AMIB-ove inicijative dovoljno inkluzivne i vjerodostojne, kako bi opravdale njihovo formalno učešće u procesu izgradnje mira.

Sa angažmanom većine tih grupa, AMIB bi mogla djelovati bez da bude percipirana kao neprijateljska, što je donosilo praktične koristi. Sa izuzetkom frakcije PALIPEHUTU-FNL Agathona Rwsa, misija je zabilježila značajan uspjeh u osiguravanju da se sporazumi o prekidu vatre ne samo poštuju, nego da je relativni osjećaj srdačnosti u koji su se upustili iskorišten za optimiziranje kohezije zajednice, kao sredstvo transformativne izgradnje mira. To je ostvareno uključivanjem zajednica i lokalnih aktera. Stepem stabilnosti takođe je dozvoljavao AMIB-u da olakša dostavu humanitarne pomoći, te da uspostavi koordinacijske mreže sa organizacijama civilnog društva i ostacima UN-ove misije u Buđumburi (Boshoff & Vrey, 2006).

Ono što je bilo posebno korisno za AMIB-ove napore u izgradnji mira, jeste činjenica da su se čuvari tradicionalnih institucija i zajednica zaista mogli identificirati sa misijom, pa čak i steći osjećaj vlasništva nad nekim mirovnim inicijativama. U nekim slučajevima, društvena institucija “bashingantahe”, marginalizirana za vrijeme kolonijalne vlasti, odigrala je malu, ali značajnu ulogu u mobiliziranju lokalnih starješina da upotpune AMIB. “Bashingantahe” je stara institucija, još iz predkolonijalnog vremena. Prema riječima Petera Uvin, njihova funkcija “bila je davanje savjeta u lokalnim sukobima i predlaganje presuda” (Uvin, 2009:62). Vjerovatno je upravo ta uloga motivirala ugradnju Člana 7 u Aruša Mirovni Sporazum, koji je zahtijevao oživljavanje te institucije. 2005., vlada

Burundija donijela je propis kojim se uspostavlja Nacionalno Vijeće Bashingantahe, u težnji ka održivom miru. Naravno, institucija zahtijeva određenu modernizaciju kako bi osigurala rodnu zastupljenost i oslikavala potrebe modernosti.

Kolaborativni prstupi koje je AMIB stvorio zajedno sa “bashingantahe”, raznim agencijama i sukobljenim stranama, zaslužni su stabilizaciju oko 95% Burundija (Jeng, 2012:225). Taj nivo stabilnosti pojavljuje se prvi put u posljednjih nekoliko decenija.

Na samom početku misije, zaštita civila nije bila dijelom mandata misije. To je ipak ispravljeno usvajanjem Pravila Angažmana koji su izričito dodijelili AMIB-ovim trupama mandat da koriste silu kako bi zaštitili civile u “neposrednoj opasnosti od ozbiljnih povreda ili smrti”, uz predhodnu dozvolu od strane vojnih oficira (HRW, 2003).

Uzimajući u obzir da je intervencija na osnovu Člana 4 pružila relativnu stabilnost kako bi ostale odredbe izgradnje mira Ustavnog Akta stupile na snagu, može se reći da je AMIB uspješno obavio svoj zadatak. Čak Henri Boshoff i Waldemar Vrey nepopustljivo tvrde “da je AMIB jedna od uspješnih priča AU” (Boshoff & Vrey, 2006:31). Uspjeh uprkos izazovima možda pokazuje da uz potrebnu međunarodnu podršku i političku volju, pripisivanje afričkog vlasništva integrativnom okviru za izgradnju mira, ugrađenom u Ustavni Akt, može postati stvarnost, a ne samo ambicija. Inovativna metodologija misije, uokvirena transformativnim pristupima Ustavnog Akta sukobu, smatra se modelom za pripisivanje koherentnog značaja težnji ka “afričkom rješenju za afričke probleme”. Zajedničko saopćenje o mirovnim inicijativama u Burundiju iz 2003., koje su kreirali AU i regionalni lideri, zaključuje da AMIB predstavlja “sjajan primjer i model afričkih rješenja za kontinentalne sigurnosne izazove” (Jeng, 2012:226). Iako se od njih i očekivalo da kažu upravo to, doprinos AMIB-a stabilizaciji Burundija dobio je i šire priznanje.

Peter Uvin u svom djelu “Život nakon nasilja” pruža, ne samo pregled vizije mira iz perspektive običnog Burundijca, nego takođe potvrđuje doprinos AMIB-a i mirovnog procesa iz Aruše postepenoj transformaciji onoga što bi inače ostale visoko polarizirane društvene okolnosti (Uvin, 2009:52). Studija koju su proveli Centar za Sprječavanje Sukoba (CENAP) i Institut Sjever-Jug (NSI), uspostavila je snažnu vezu između implementacije mirovnog procesa iz Aruše od strane AMIB-a i naknadne obnove poboljšanih uslova za mir u Burundiju (CENAP & NSI, 2006). Slično tome, Tim Murithi tvrdi da uloga AMIB-a u Burundiju “pokazuje da kontinentalno tijelo itekako može voditi korisnu intervenciju sa ciljem izgradnje mira na kontinentu” (Murithi, 2008:75). On piše da je “do završetka misije AMIB uspio uspostaviti relativan mir u većini provincija u Burundiju, osim jedne regije izvan Buđumbure gdje je oružani otpor, u obliku Nacionalnih Oslobođilačkih Snaga (FNL),

ostao problem” (Murithi, 2008). Zaključuje da “u odsustvu misije AU, Burundi bi bio prepušten vlastitim sredstvima, što bi vjerovatno rezultiralo eskalacijom nasilnog sukoba” (Murithi, 2008). UN su takođe priznale AMIB-ov doprinos. U Rezoluciji 1545 iz 2004., Vijeće Sigurnosti odalo je počast naporima koje je AMIB poduzeo kako bi implementirao mirovni proces iz Aruše, što je kulminiralo postepenim poboljšanjem uslova (UNSC, 2004). Upravo je to značajno poboljšanje situacije u Burundiju ohrabrilo UN da uključi AMIB u UN-ovu operaciju u Burundiju (ONUB), koju su ranije odbili da vode (UNSC, 2004).

### *Procjena AMIB-a: izazovi i nedostaci*

Tip izgradnje mira za koji se zalaže Ustavni Akt je dug i naporan proces, podložan izazovima i poteškoćama. Od samog početka, AMIB je bila suočena sa ogromnim zadatkom, uz ozbiljna kapacitetska ograničenja institucija AU. U trenutku uspostavljanja misije, ključne institucije AU, od centralne važnosti za njenu mirovnu i sigurnosnu arhitekturu – PSC i Odjel za mir i sigurnost – tek su konstituisane. Naravno, s obzirom da su te strukture bile tek u fazi razvoja, postojalo je potpuno odsustvo upravljačkih kapaciteta i tehničkog znanja kako bi se olakšale financijske i organizacijske komponente misije. To je značilo da su neke od jačih zemalja, poput JAR-e, morale preuzeti dominantan dio odgovornosti lidera misije (Powell, 2005).

Štaviše, ograničenja u kapacitetima imala su ograničavajući efekat na rad AMIB-a, posebno u pogledu ispunjavanja ukupnosti mandata. Primjerice, kada je misija osmišljena, odredba o mehanizmu zaštite sigurnosti civila bila je uglavnom periferna, što je jasno bilo uvjetovano ograničenom sposobnošću evoluirajućih institucija AU da pruže konceptualnu i materijalnu podršku AMIB-u.

Zapravo se pretpostavljalo da je, sa jako širokim mandatom i vrlo ograničenim vojnim i civilnim osobljem, AMIB dobio “gotovo nemoguću misiju” (ICG, 2004)<sup>42</sup>. U svom punom kapacitetu, misija je brojala nešto manje od 4 000 vojnika, sa zadatkom da razoruža oko 20 000 boraca.

Ograničeno vojno i civilno osoblje AMIB-a uveliko je ovisilo o nedostatku odgovarajućih sredstava. Načelni sporazum o AU podrazumijevao je da sve prikupljene i dodatne troškove raspoređivanja mirovnih misija snose države-članice. Mozambik i Etiopija izvore finansiranja morali su tražiti od Velike Britanije i SAD-a. Kao što piše Festus Agoagye, “logistička održivost i financiranje misije bilo je posebno problematično, zbog nedostatka značajne podrške unutar Afrike, kao i od strane

---

<sup>42</sup>International Crisis Group: “End of Transition in Burundi: The Home Stretch” (izvještaj, 2004.)

UN-a i međunarodne zajednice u pružanju potrebne pomoći” (Agoagye, 2008).

Generalni Sekretar UN-a požalio se u jednom od svojih redovnih izvještaja o stanju u Burundiju da “misija pati od ozbiljnog nedostatka sredstava i logističke podrške”, te da ta “ograničenja u kojima AMIB djeluje, sprječavaju njene snage da u potpunosti implementiraju svoj mandat” (Jeng, 2012:228). To pokazuje potencijal za ono što Bogland naziva trostranom napetošću između “ambicija AU, resursa organizacije, te sposobnosti i političke volje država-članica” (Bogland, Egnell & Lagerstrom, 2008). Takvi obrasci izazova i financijskih ograničenja koji su često povezani sa afričkim mirovnim misijama, čak su naveli neke na zaključak da “iz financijske perspektive, jedine održive operacije čuvanja mira u Africi jesu UN-ove mirovne operacije” (De-Coning, 2004).

Možda su izazovi i nedostaci AMIB-a više nego podsjetnik da, iako je kolektivna politička volja ključni temelj za uspješan poduhvat Člana 4, ona sama po sebi nije dovoljna. Institucionalni kapacitet, materijalni resursi i operativna kompetencija jednako su bitni. Koliko god se to činilo poučno, AMIB-ovi logistički i operativni nedostaci nisu predstavljali normativna ograničenja okvira Ustavnog Akta za izgradnju mira. Naprotiv, većina njih uglavnom je odražavala operativne nedostatke koji su proizašli iz nedostatka međunarodne podrške i početničkog kredibiliteta AU u poduzimanju jedne takve misije. Na primjer, Festus Agoagye se žalio da je, unatoč svojim postignućima, “doprinos misije političkoj i ekonomskoj stabilnosti u Burundiju bio ograničen” (Agoagye, 2008). Od završetka AMIB-ovog mandata, Burundi je ostvario određeni napredak u smjeru konsolidacije mira. Relativni uspjeh AMIB-a bio je jednako simboličan koliko i poučan.

Značaj misije leži u njenoj sposobnosti da pruži preliminarnu procjenu učinkovitosti i budućnosti okvira za izgradnju mira Ustavnog Akta. To je posebno važno ako uzmemo u obzir da je Vijeće Sigurnosti UN-a u više navrata odbijalo ranije pozive na uspostavu UN-ove misije čuvanja mira nakon atentata na Melchoira Ndadaye 1993. Nevoljkost UN-a da preuzmu odgovornost, zajedno sa ograničenjima u njihovim pristupima izgradnji mira, upravo su razlozi zbog kojih je funkcija stabilizacije u hitnim slučajevima iz Člana 4 Ustavnog Akta posebno važan element. Upravo taj imperativ stabilizacije ujedno je i osnova za procjenu uspjeha AMIB-a. U vrijeme uspostavljanja misije, afrički lideri naglasili su da će “Afrička Misija ispuniti svoj mandat onda kada bude olakšala provedbu sporazuma o prekidu vatre, te kada odbrambena i sigurnosna situacija u Burundiju bude stabilna i pod kontrolom novostvorenih nacionalnih odbrambenih i sigurnosnih struktura” (OAU Central Organ, 2003).

Na neki način, AMIB takođe pokazuje da, sa integrativnom prirodom mirovne i sigurnosne arhitekture Ustavnog Akta, mala misija može značajno utjecati na uspostavljanje stabilnosti i razvijanje

širih inicijativa za izgradnju mira. Dodatnu pomoć na njenom putu pružilo je udaljavanje misije od ustaljene naravi međunarodno-pravnih pokušaja izgradnje mira.

Ovdje je evidentan postepeni transformativni proces koji je iniciran prvo kroz Aruša Mirovni Plan, a potom konsolidiran od strane državnih i tradicionalnih institucija. Sve to je kasnije kulminiralo instaliranjem “sistema kooptacije i konsocijalizma (u svijesti Burundijaca) koji je unikatno njihov i oni su ga implementirali, iako mnogi nisu vjerovali da je to moguće” (Uvin, 2009:24).

Naravno, bilo bi naivno pretpostaviti da je Burundijev ciklus nasilja i sukoba sada stvar prošlosti. Ono što je možda potrebno jeste produbljivanje normativnih vrijednosti, što bi doprinjelo otvaranju političkih prostora, kako bi se povećala participacija i pravednost u Burundiju. Napetost i neizvjesnosti izazvane predsjedničkim izborima 2010. pokazali su da je konsolidacija normativnih vrijednosti imperativ.

Postoje tri epohe koje objašnjavaju relativni uspjeh pristupa sukobu u Burundiju. Mirovni proces iz Aruše, koji se poklopio sa transformacijom OAU u AU, predstavlja paradigmatički pomak kada su u pitanju percepcija i pristup unutarnjim sukobima.

Osim toga, mirovni proces iz Aruše pružio je temelj na kojem je uspostavljena AMIB, nakon stvaranja AU. AMIB je odigrao značajnu ulogu u stabiliziranju Burundija, što je olakšalo transformaciju sukoba u mir. Treće, i možda od vitalne važnosti, produbljivanje društvene integracije i međuovisnosti vratilo je povjerenje među protivnicima i obezbijedilo prostor za ostvarivanje kolektivnih ambicija.

### 5.6.2 Afrička Unija i izgradnja mira u Somaliji

Afrički rog – geografski naziv koji objedinjuje poluotok u istočnoj Africi i čini četiri teritorije, konkretno Somaliju, Etiopiju, Eritreju i Džibuti – gotovo da je stalno unesrećen nasiljem i oružanim sukobima još od 1960-ih. Razlozi za nasilnost Roga su različiti i pogoršavani su unutarnjim i vanjskim faktorima (Furley, 1995). Somalska turbulentna politička povijest objašnjava značajan dio ovog regionalnog profila (Markakis, 1987). Nasilje u Somaliji pojavljivalo se u 4 glavna perioda: Ogadenski rat; bitke za kontrolu nad sjeverozapadom; kaos i bezakonje 1990-ih; i anarhija koja prožima pokušaje ponovne uspostave države na prelazu u novi milenijum. Ogadenski rat sa Etiopijom 1977-78. bio je prvi u nizu sukoba koji su izazivali kapacitet države da se nosi sa sukobom izazvanim neredom. Sukob je uzrokovan ambicijama države da upotpuni i pomogne napore pobunjeničkih grupa u pokušaju

oslobađanja somalski naseljenog regiona Ogaden od etiopijske kontrole (Jeng, 2012:244). Ogaden je ustupljen Etiopiji od strane UN-a 1948., međutim sporovi oko njegovog vlasništva nikada nisu riješeni. Od sticanja nezavisnosti, želja za ponovnim ujedinjenjem regiona sa Somalijom bivala je sve veća. Siad Barre je 1977. poslao dio somalskih oružanih snaga u potjeru za ostvarenjem tog cilja. Ubrzo je uslijedio otvoren sukob sa Etiopijom, odnoseći preko 25 000 života (Brons, 2001).

Ironično je kako je isti nacionalistički sentiment koji je pomogao opravdati sukob, takođe formirao opoziciju somalskom vodstvu, naročito se oslanjajući na njihov neuspjeh da ostvari obećanje oslobođenog Ogadena. Krhko političko uređenje koje je uslijedilo poticalo je unutarju agitaciju i proliferaciju otvorenih i “podzemnih” pokreta čiji je primarni cilj bio rušenje vlade Siada Barre (Jeng, 2012:244).

Drugo razdoblje odnosi se na ustanak u sjevernom dijelu Somalije u maju i junu 1988. Sukob je okrenuo somalsku vojsku protiv Somalskog Nacionalnog Pokreta, separatističke grupe formirane 1981. od strane članova Isaaq klana koji je gajio nezadovoljstvo rezultatom Ogadenskog rata (Brons, 2001).

Lokalno Isaaq osoblje je uhapšeno i zatvoreno, dok su neki nestajali pod tajanstvenim okolnostima, a drugi trpjeli uništavanje imovine i oduzimanje poslovnih prostora (Africa Watch, 1990). Kao odgovor, sjeverozapad se naoružava i u maju 1988. počinje krvavi građanski rat.

Vladine snage upustile su se u užasne zločine kojima su zastrašivali civile, te se procjenjuje da je oko 60 000 Isaaqa ubijeno (AW, 1990; Sahnoun, 1994). Prijestolnica regije, Hargeysa i najveći dio njene vitalne infrastrukture su uništeni (Schreder, 1992). Kolapsom države 1991., sjeverozapadna regija odcijepila se od ruševina južne Somalije i postala samoprogllašena država Somaliland (Osman & Souare, 2007).

Treća epizoda, 1990-ih, pokazala je kako somalska društveno-razdvajajuća politika postanje naročito samouništavajuća. Između 1989. i 1990., Barreova borbena vlada biva dodatno oslabljena napadima od strane većeg broja naoružanih grupa.

Dodatno, od 1990. i 1991., nasilje se intenziviralo do tačke općeg bezakonja; ciljna ubistva su eskalirala, a pljačke i vandalizam su postali svakodnevnica. U januaru 1991., predsjednik Barre odriče se vlasti i napušta Mogadišu.

Fenomen “warlord-a” zamjenio je tradicionalnu državnu vlast. U dogledno vrijeme društvena kohezija i kolektivna svijest Somalije kao nacije fragmentirana je na brojne natjecateljske feude upravljane anarhijom i društvenim neredom (Mohamoud, 2006).

Od 2000. preovladavaju organizirane i gerila borbe. 2004. pokrenut je novi međunarodni angažman na rješavanju somalske krize, nakon fijaska koji je označio predhodnu UN-ovu misiju.

Diplomatski naponi kroz transdržavne inicijative pod vodstvom IGAD-a rezultirali su stvaranjem Prelazne Federalne Vlade (TFG).

Složenost političke slike ostaje neizvijenja. Bojna polja ponekad su neodređena, a kako Human Rights Watch izvještava, “surova realnost masovne nekažnjivosti za ozbiljne zločine pomiješana je sa činjenicom da su i TFG i pobunjeničke snage fragmentirani na veliki broj uglavnom autonomnih aktera” (HRW, 2008). Iako su se etiopijske snage povukle iz Somalije ubrzo nakon što su pomogle istjerati UIC pobunjenike iz najvećeg dijela Mogadišua 2007., borba za kontrolu Somalije nastavljena je jednakim intenzitetom. Frakcija UIC-a mutirala je u tvrdolinijašku grupu Al-Shabaab. Sa oružjem koje imaju na raspolaganju i ohrabreni nesposobnošću TFG-a da se proširi dalje od Mogadišua, Al-Shabaab su efektivno kontrolirali mnoge dijelove južne Somalije, uključujući i Mogadišu, koji vraćen pod kontrolu TFG-a i AMISOM-a tek u avgustu 2011.

Gradacija somalskog sukoba izazvala je skup intrigantnih paradoksa i zbunjujućih zagonetki. Njegova otegnuta priroda čini se da također izaziva neke osnovne pretpostavke vezane za kauzalnost postkolonijalnih unutarnjih sukoba u Africi.

Ahmad Samatar, na primjer, se pita “zašto i kako se ovo društvo, jedno od rijetkih nacija na kontinentu sa jednom etničkom skupinom, jednom kulturom, jednim jezikom i jednom religijom, uspjelo naći u takvim opasnim okolnostima – na granici samouništenja” (Anyang' Nyong'o, 1993:23). Kao i drugdje u Africi, odgovore na ovakva pitanja nije lako pronaći, naročito ako uzmemo u obzir da su neki od faktora koje je moguće prepoznati kao ključne pokretače u nizu oružanih sukoba, također doprinjeli spriječavanju sukoba – a u nekim slučajevima, odigrali ulogu u okončanju istih (Jeng, 2012:247).

Zaštita pojedinaca i kohezija klana proizilaze iz društveno-institucionalne obaveze koja se često sukobljava ili sa državnim strukturama ili entitetima koji ne dijele zajedničke ciljeve sa suprotstavljenim sub-klanovima. Na taj način, kao entitet koji predstavlja kolektiv, klan odaje dimenziju nasilja koja proističe iz društvenog strukturiranja koje nameće dužnosti i obaveze nad kojima pojedinci rijetko imaju kontrolu.

Iz te perspektive, kako Donald Rothchild i David Lake pojašnjavaju, “društveni sistem je taj koji rađa nasilne društvene sukobe, a ne pojedinci, te društveno konstruisana priroda etniciteta može prouzrokovati da sukob, kada jednom otpočne, brzo izmakne kontroli” (Lake & Rothchild, 1998:6). Ali s obzirom na njenu povijest, državna uloga u odlaganju somalskog sukoba ne smije biti podcijenjena.

Uticaj srodstva potčinio je državu uslovima neprestanog konflikta. U tom smislu, John Markakis bilježi kako je “meta napada država: čuvar bogatstva i zaštitnik privilegija. Država je ujedno i

cilj natjecanja, kao i primarno sredstvo kojim se natjecanje vodi” (Markakis, 1987:16).

### *Međunarodni odgovor na somalsku krizu*

Somalija je predstavljala značajne izazove međunarodnim pravnim institucijama. Spor i često neodlučan angažman pojačao je optužbu da međunarodno pravo, kao i propisi koji ga podupiru, djeluju samo kada postoji pojava “neobično milostivih konstelacija političkih faktora” (Sands, 2003). Nastavak nasilja koje je slijedilo kolaps države 1991. dovelo je do egzodusa diplomatskih misija akreditovanih u Somaliji. Politički vakuum Mogadišua ubrzo biva ispunjen natjecateljskim paramilicijama u težnji za uspostavljanjem klanske teritorijalne dominacije u oblastima pod kontrolom, i naseljenim, svojim podružnicama i društvenim mrežama. Dvije ličnosti koje su se izdigle iz postdržavne krize – Muhammad Farah Aideed i Ali Mahdi Muhammad – vodili su žestoke borbe kako bi zauzeli ono malo što je ostalo od somalske političke prijestolnice i centara moći.

U međuvremenu, ljudska tragedija nastavlja se jednakim intenzitetom. Početkom 1992., UN su procijenile da je oko 4.5 miliona ljudi u opasnosti od smrti uzrokovane glađu, neuhranjenosti i drugih bolesti povezanih sa nepravilnom ishranom. Upozoreno na jadne uslove, Vijeće sigurnosti izglasalo je Rezoluciju 733, 23. januara 1992., uvodeći embargo na uvoz oružja u Somaliju i pozivajući zaraćene strane da obustave neprijateljstva radi dostave humanitarne pomoći (UNSC, 1992). Ovo je otvorilo vrata za pregovore o prekidu vatre, koje je predvodio Specijalni izaslanik UN-a, James Jonah. Prekid vatre nije dugo potrajao; klanske svađe sada su se već iskristalizirale u potpuni oružani sukob. Generalni sekretar Boutros-Ghali podnio je dva izvještaja Vijeću sigurnosti, 21. i 24. aprila 1992., o pogoršanim uslovima u Somaliji. Vijeće je odgovorilo Rezolucijom 751, koja je pružila pravni okvir za Operaciju UN-a u Somaliji (UNOSOM), kao i sporazum o momentalnoj uspostavi ograničenog kontingenta od 50 UN-ovih posmatrača (Osman & Souare, 2007).

Bez obzira na sve, neprijateljstva su se nastavila i posmatračka misija našla se u ćorsokaku, bez ikakvog znaka spremnosti sukobljenih klanova na dijalog. Tada je Generalni Sekretar donio odluku da imenuje Mohameda Sahnoun, alžirskog diplomatu, za Specijalnog predstavnika UN-a u Somaliji (Williams, 1996).

Na preporuku Sahnouna, Generalni Sekretar je zatražio od Vijeća sigurnosti da proširi mandat i poveća kapacitet UNOSOM-a. U avgustu 1992., izglasana je Rezolucija 775, kojom je autorizovano proširenje UNOSOM-a na osoblje od 4 219 ljudi (UNSC, 1992).

Uskoro je postalo jasno da bez obzira na povećanje u brojnosti i snazi, UNOSOM nije u mogućnosti da napravi mnogo utjecaja na krizu; misiji su nedostajale integrativna strategija i razumijevanje složenosti somalskog društvenog uređenja (Osman & Souare, 2007). Sa čvrstim poznavanjem regionalne politike, Sahnoun je pokrenuo inkluzivni angažman sa stariješinama lokalnih zajednica i klanskim strukturama, sa vizijom iskorištavanja njihovih potencijala za transformativnu izgradnju mira.

Međutim, Sahnoun je uskoro postao frustriran, ne samo birokratskim institucionalizmom UN-ove operacije, nego i činjenicom da Generalni Sekretar nije bio pristaša transformativnog pristupa izgradnji mira, koji je Sahnoun zagovarao. U oktobru 1992. Sahnoun podnosi ostavku, navodeći prekomjernu birokratiju, te nevoljkost i nesposobnost UN-ove hijerarhije da se na pravi način posveti krizi (Bryden, 1999). Ismat Kittani je imanovan kao zamjena, ali samo pet mjeseci kasnije mandat UNOSOM-a biva prepravljen, kako bi podržao vojnu intervenciju.

Rezolucija 794 odobrena je od strane Vijeća sigurnosti 3. decembra 1992. U njoj je istaknuto da “aktivnost iz Poglavlja VII Povelje UN-a treba biti poduzeta kako bi se uspostavilo sigurno okruženje za operacije humanitarne pomoći u Somaliji što je prije moguće” (UNSC, 1992). Rezolucija je autorizirala stvaranje Ujedinjene Radne Snage (UNITAF), pod američkom komandom, sa mandatom da poduzme sve potrebne mjere za uspostavu sigurnog okruženja u Somaliji.

Propustom rezolucije da uključi somalske autohtone institucije, međunarodni angažman je somalski sukob posmatrao isključivo kao humanitarni problem. Posljedica toga bilo je da su osnovni uzroci sukoba i društvena dinamika koja je proizašla iz njih, bili zapostavljeni i smatrani nebitnim.

UNITAF je napravio neke skromne korake u osiguranju vitalnih ruta za snabdijevanje humanitarnom pomoći. Civilna komponenta misije takođe se upustila u brojne projekte koji su imali neke trenutačne prednosti, kao što su vitalni inženjerski poduhvati koji su oživljeli dio dugo nekorištene infrastrukture (Clarke, 1993). Ipak, operativna vizija UNITAF-a otežana je konceptualnim neslaganjem između UN-a i politike službenog Vašingtona. Amerikanci su željeli istrajati na humanitarnom fokusu misije, kao privremene mjere (Time Magazine, 1992)<sup>43</sup>. Generalni Sekretar je naglasio da UN teži “svrsi sigurnosti, humanitarne pomoći i političkog pomirenja”, što bi uključivalo značajan nivo izgradnje civilnih institucija i restauraciji državnog autoriteta (Newsweek International, 1992)<sup>44</sup>. Neslaganje je dovelo do ogromnih prepreka koje su otežavale međunarodni odgovor na krizu. Pokrenut je kompromis kao pokušaj harmoniziranja političkih smjerova i nastavka kolektivnog međunarodnog pristupa.

---

<sup>43</sup>Time Magazine, 21. decembra 1992.

<sup>44</sup>Newsweek International, 21. decembra 1992.

U martu 1993. UNITAF postaje sastavnim dijelom UNOSOM II. Njena pravna osnova izvedena je iz odredaba o nametanju mira iz Poglavlja VII (UNSC, 1993)<sup>45</sup>. Zadaci UNOSOM II bili su olakšavanje implementacije redovnog programa humanitarne pomoći, pokretanje opsežnog razoružavanja vojnih frakcija, nametanje trajnog prekida vatre i promovisanje nacionalnog pomirenja. U usporedbi sa prethodnim misijama, utvrđen je mnogo širi mandat koji je tek trebao da bude podvrgnut provjerama. Prva takva stigla je u junu 1993., kada je pakistanski kontigent postao meta neprestanih artiljerijskih napada, pretrpjevši ozbiljne gubitke (Osman & Souare, 2007). Nedugo zatim, 18 američkih vojnika ubijeno je od strane snaga odanih Farahu Aideed. Amerikanci su izrazili zaprepašćenje ovim događajima, optuživši UN za nesposobnost, ubrzo nakon čega su u potpunosti povukli svoje trupe iz Somalije. Preostali kontigenti koji su sačinjavali UNOSOM II okončali su povlačenje u martu 1995. Međunarodne snage napustile su Somaliju, manje-više, u istom stanju u kojem su je i zatekli: nasilje, anarhija i nered.

Od samog početka, jasno je da su međunarodni pristupi somalskoj krizi okarakterisani mnoštvom pogrešaka – od zapostavljanja, slabog razumijevanja porijekla krize, tereta naslijeđa, pa sve do ograničenja u samom međunarodnom pravu. Posljedica svega navedenog jeste činjenica da je skoro kompletno međunarodno učešće bilo fokusirano na oživljavanje državnih institucija, kao preduslova za mir.

U svojoj knjizi koja je objavljena ubrzo nakon podnošenja ostavke, Mohamed Sahnoun je bio nedvosmislen po pitanju efekata kolektivnog nedjelovanja. On tvrdi: “da je međunarodna zajednica intervenisala ranije i efektivnije u Somaliji, veliki dio katastrofe koja je uslijedila, mogao je biti izbjegnut” (Sahnoun, 1994:13).

Jednom kada su formalne institucije kolabirale i društvena dezintegracija se produbila, praktično nije postojao okvir na osnovu kojeg bi međunarodni pristup mogao biti izgrađen, iz razloga što međunarodne mirovne inicijative u obliku neoliberalnih pristupa ne mogu funkcionisati u nedostatku formalnih struktura, zbog svog državnocentričnog fokusa. Čak i kada je angažman na krizi konačno započeo, desio se unutar državnocentrične paradigme.

Uzmimo za primjer deklamaciju Generalnog Sekretara na Rezoluciju 794, sadržanu u pismu iz 29. novembra 1992. U njoj kaže kako somalske militantne vođe “ne praktikuju efektivno autoritet nad svim oružanim elementima u regijama za koje tvrde da kontorlišu” (Jeng, 2012:255). Kao rezultat, dolazi do zaključka da “je stvarnost takva da postoji jako malo autoriteta u Somaliji sa kojima snage za čuvanje mira mogu bezbijedno da ispregovaraju utvrđene osnove operacije” (Jeng, 2012:255).

---

<sup>45</sup>UNSC Rezolucija 814 (UN Doc. S/RES/814), 1993.

Očigledno, tradicionalne društvene strukture uopće nisu uzete u obzir kao relevantne u procjeni Generalnog Sekretara o tome šta sve sačinjava “autoritet”. To je bilo iznenađujuće, naročito ako se da primjetiti da su te strukture bile jedina preostala suštinska stvar nakon kolapsa države.

Oslanjanje na državnost i njene pretpostavljene funkcije kao nužne varijable u uslovljavanju izgradnje mira, često je nerealno u postkolonijalnoj Africi. Kao nestabilna vještačka varijabla, sposobnost postkolonijalne afričke države nije zagarantovana i njena krhkost je često preobrazi u kanal za izvlačenje resursa.

Kao što Menkhaus piše, najvećim dijelom postnezavisne povijesti svoje zemlje, Somalijci su svoju državu i njene formalizirane institucije doživljavali kao ništa više nego “instrument za akumulaciju i dominaciju, bogaćenje i osnaživanje onih koji ju kontolišu, te iskorištavanje i maltretiranje ostatka populacije” (Menkhaus, 2004:19). Upravo tu leži razlog neadekvatnosti međunarodnih pristupa, jer sastavni dijelovi mira nisu nužno sjedinjeni sa postkolonijalnom državnošću niti s njom povezanom aparaturom. Izgradnja institucija i umjetnost izgradnje mira “su dvije odvojene, a u nekim slučajevima i uzajamno suprotstavljene djelatnosti u Somaliji” (Menkhaus, 2003:407).

Neuspjeh međunarodnog prava u Somaliji takođe pokazuje da su konfrontirajući unutarnji sukobi još uvijek strani međunarodnom pravnom uređenju. To najbolje pokazuje UN-ovo neslaganje sa Sahnounom. Neslaganje je pokazalo nivo do kojeg su međunarodno pravo i njegove agencije često nesposobne da uvažavaju socijalizirane hijerarhije postkolonijalnih društava.

Sahnoun je to razumio i prepoznao je važnost društvenih mreža čiji je trajni izazov državnim instrumentima i doveo do kolapsa Republike Somalije. Zato je njegov inicijalni fokus bio usmjeren na pridobijanje povjerenja klanskih lidera primjenom transformativnih pristupa, što je zahtijevalo podčinjavanje državnocentričnih međunarodnih pristupa. Pozitivan raspored srodstva bi onda bio iskorišten kao pregovarački alat za pokretanje dijaloga o pomirenju.

Uistinu, Sahnounov pristup bio je logička refleksija somalskog društvenog stanja i njegovog trajnog otpora pristupima savremenog međunarodnog prava. Takođe je bio u skladu sa idejom kultivacije mira i binarnošću integracije i međuovisnosti. U tom smislu, Sahnounovo odbijanje da lokalnim Somalijcima nametne mentalitete sačinjene od međunarodnih pristupa koji se zasnivaju na propisima partikularnog zapadnjačkog porijekla, predstavljalo je neutralizirajući izazov međunarodno-pravnom pristupu postkolonijalnim unutarnjim sukobima.

Pored navedenog, međunarodni angažman takođe je pretpostavio probleme operacionalne prirode. Zbog nedostatka strategije koji je okarakterizirao UNOSOM, partnerstvo SAD-a i UN-a bilo je daleko od idealnog. Najvećim dijelom, sukob je posmatran iz perspektive “nevinih humanitaraca koji

donose jako potrebnu pomoć i pojačanje Somaliji” (Lewis, 2002:277). Ovakvo razumijevanje iznjedrilo je, kako to I. M. Lewis naziva, “uzajamno nekompatibilna očekivanja”, dodatno pogoršana nepoznavanjem somalske kulture (Lewis, 2002:277). Dalji operacionalni neuspjesi istaknuti su u Opsežnom Izvještaju UN-ovog Odjela za operacije čuvanja mira (DPKO).

Takođe je naznačen nedostatak pripremljenosti, ukazujući da “je integrativno planiranje bilo ograničeno na dvije kratke posjete Somalji od strane međudjeljenskih tehničkih timova.” Sve ovo razvilo se u pozadini unutarnjih birokratskih nesuglasica, koje ne samo da su otežale operacionalnu efikasnost UN-a, nego su ih takođe učinile nesposobnim da cijene hitnost društvenih i ljudskih izazova u Somaliji (UNDPO, 1995)<sup>46</sup>.

Kada sve saberemo, neuspjesi i pogreške su simptomatični za internacionalizaciju etnocentrizma u sukobu i izgradnji mira, koji često kluminiraju skupom dilema koje je Howard Wiarda opisao kao “nesposobnost da se razumije treći svijet u svojim vlastitim uvjetima, insistiranje da se na njega gleda kroz sočiva zapadnjačkog iskustva, te snishodljivi i zaštitnički stavovi koje takav etnocentrizam podrazumijeva” (Wiarda, 1985:1). Kao i međunarodno-pravni pristupi u Burundiju, multilateralni angažmani u Somaliji bili su duboko pogrešni.

U vezi s tim takođe je i opsesija idejom da samo međunarodno-pravni pristupi sukobima mogu napraviti neku razliku. Pored ostalih propusta, inicijative nisu uspjele uvidjeti snagu somalskih autohtonih društvenih institucija i politika koje su ih pokretale. Sahnounov pokušaj transformativnog pristupa izgradnji mira, interpretiran je kao stran etosu i pristupima UN-a. Umjesto toga, međunarodni angažman zahtijevao je pristup “brze popravke”, oslanjajući se na propadajuće somalske državne strukture i neadekvatnu međunarodnu pravnu arhitekturu.

### *Afrička Unija i somalski sukob*

Odlazak UNOSOM-a ostavio je Somaliju na milost i nemilost natjecateljskim hirovima “warlord-a” i samozaštitničkih grupa. Nasilni oružani sukobi su implodirali, a ljudska tragedija smrti i bolesti eskalirala. Nekoliko transdržavnih tijela ostalo je da brine somalsku brigu. Među njima su bili Razvojni ured UN-a za Somaliju (UNDOS), Tijelo za koordinaciju pomoći Somaliji (SACB), IGAD i EU. Ove institucije su preuzele niz funkcija koje tradicionalno pripadaju pravosudnoj grani državne vlasti. Kako bi olakšale operativnu jasnost, radni sporazum je sastavljan kako bi se formulisala

---

<sup>46</sup>UN Department for Peacekeeping Operations: “The Comprehensive Report on Lessons Learned from UNOSOM” (1995.)

“zajednička politika i djelovalo kao glavni forum za razmjenu informacija o razvoju u zemlji” (UNHCR/USAID/EUE, 1996)<sup>47</sup>. Iako se nekoliko usluga posvećenih raseljenim osobama popravilo, uz povremeno izvještavanje o nivou humanitarnih izazova, napredak je uglavnom bio skroman. To saznanje ponukalo je IGAD da pokuša sa nekoliko inicijativa fokusiranih na oživljavanje somalskog mirovnog procesa i političkih institucija. Rezultat je bio stvaranje Prelazne Federalne Vlade (TFG) 2005. godine (ICG, 2006)<sup>48</sup>.

Inicijalno stacionirana izvan Mogadišua, TFG se pokazala nesposobnom da olakša ponovnu uspostavu reda u južnoj Somaliji. Ovaj i drugi faktori doveli su do uspona Unije Islamskih Sudova (UIC), koja je započela kampanju borbe za kontrolu nad Mogadišuom 2006. Uslijedilo je kaotično stanje koje je uključilo invaziju od strane Etiopije, a antiterorističke aktivnosti SAD-a degenerisale su se u sukob punog intenziteta.

Od 2004., umiješanost Etiopije u Somaliji postaje sve manje diskretna. Njena javna podrška TFG-u dopunjena je vojnom i materijalnom podrškom, često opravdavanom na temeljima zabrinutosti za nacionalnu sigurnost povodom uspona islamističkog militarizma (Chatham House, 2007). Između maja i jula 2006. etiopijska retorika i vojno podizanje su se pooštrili, rezultirajući direktnom invazijom koja je prekršila i Ustavni Akt AU i Rezoluciju 1725 kojom je nametnut embargo na oružje u Somaliji. 28. decembra 2006., etiopijske i snage TFG-a preuzele su kontrolu nad Mogadišuom (HRW, 2006). Etiopija se nakon toga borila na strani TFG-a sve do decembra 2008., kada je počela povlačiti svoje trupe iz Somalije.

Uprkos nastavljenom dodjeljivanju pravne državnosti i međunarodnoj podršci TFG-u, nered na jugu Somalije ostao je kritičan. U januaru 2009., TFG je pristao na proširenje svoje strukture, te je stvorena vlada nacionalnog jedinstva. Nju su činili predstavnici TFG-a i članovi opozicione grupe, Savez za ponovno oslobođenje Somalije (ARS).

Kao posljedica navedenih otegnutih sigurnosnih okolnosti, AU je zaključila da uslovi na jugu Somalije zahtijevaju pozivanje na mandat Člana 4, sa ciljem osiguravanja prostora za implementaciju okvira za izgradnju mira iz Ustavnog Akta. Vijeće sigurnosti UN-a se složilo. AU ulazi na scenu.

Aktivni angažman AU u somalskom sukobu došao je u svjetlu sporog tempa IGASOM-a i ubrzano degenerirajućih uslova na jugu Somalije. Situacija je dodatno zakomplicirana etiopijskom intervencijom i otporom koji je ista izazvala kod frakcijskih paramilicija odlučnih da sruše TFG. Niz borbi za Mogadišu imale su razarajuće posljedice: disproportionalna upotreba teškog naoružanja; nasumično ubijanje civila; uništavanje imovine i granatiranje esencijalnih usluga kao što su bolnice;

---

<sup>47</sup>UNHCR/USAID/EUE: “Somalia: Humanitarian Assistance and Development in Support of Peace and Stability” (1996.)

<sup>48</sup>Izvještaj ICG-a: “Can the Somali Crisis be Contained?” (2006.)

silovanja, mučenja i drugi oblici ozbiljnog seksualnog nasilja nad ženama; vojno regrutovanje djece; blokada humanitarne i druge pomoći (HRW, 2008). Jeziva priroda neprijateljstava razbjesnila je međunarodnu zajednicu, naročito afričke lidere. U januaru 2007. AU, u sponi sa UN-om, odobrila je raspoređivanje trupa na jug Somalije na inicijalni period od 6 mjeseci. Uslovi respoređivanja definisani su u okviru Misije Afričke Unije u Somaliji (AMISOM). Njena pravna osnova izvodi se iz Člana 52 Povelje UN-a, te Člana 4(h) i (j) Ustavnog Akta. Mandat misije bio je pružanje sigurnosne podrške prelaznim federalnim institucijama za stabilizaciju Somalije, te unapređenje dijaloga i pomirenja.

Prvi kontigent ugandskih trupa stigao je u somalski grad Baidoa 1. marta 2007. Dolazak je u početku bio popraćen mnoštvom poteškoća. Kada su stigli u Mogadišu, kontigent je okupirao dvije pozicije koje su paramilitanti najviše željeli: Villa Somalia (Predsjednička palača) i Međunarodni Aerodrom Mogadišu. Ideja je bila iskoristiti aerodrom za osiguravanje pristupa humanitarne pomoći, dok je palača služila za pružanje sigurnog utočišta članovima opkoljene prelazne vlade. Međutim, sve je zasjenjeno neprijateljstvima u martu i aprilu 2007. Savez TFG-a i Etiopije iskoristio je Međunarodni Aerodrom Mogadišu za lansiranje helikopterske paljbe na gusto naseljena susjedstva, usmrivši stotine civila. Predsjedničku prostoriju iskoristili su za skladištenje teške artiljerije, koja je uglavnom korištena za bombardovanje i terorističku kampanju protiv civila i esencijalnih usluga kao što su bolnice, privatni posjedi i infrastruktura (HRW, 2008). Agencije za pružanje pomoći izrazile su bijes zbog degengerirajućih sigurnosnih uslova, optužujući vojni savez i AMISOM za ugrožavanje humanitarnog pristupa Mogadišuu i okolnim regijama.

Najvećim dijelom, ugandski kontigent bio je skoro potpuno nesvjestan težnji savezničke vojne kampanje i posljedica dozvole korištenja svojih baza u svrhe koje su bile u suprotnosti sa etosom Ustavnog Akta. Iako je njihovo raspoređivanje bilo ubrzano, a mandat inicijalno nejasan, Član 4 Sporazuma o statusu misije (SOMA) jasno nalaže AMISOM-u da se uzdrži od bilo kakvih aktivnosti nekompatibilnih sa nepristrasnom i međunarodnom prirodom svojih dužnosti (Jeng, 2012:262). Takođe, Član 9 SOMA-e propisuje da AMISOM mora voditi svoje operacije sa punim poštivanjem principa i pravila međunarodnih konvencija kao što su Ženevske Konvencije iz 1949., Dodatni Protokoli iz 1977. i Konvencija UNESCO-a o zaštiti kulturne imovine. Ove odredbe ponovile su zaštitu civila i civilne infrastrukture za vrijeme oružanih sukoba, kao utvrđeni princip međunarodnog običajnog prava. U mjeri u kojoj su snage AMISOM-a u početku bile nemarne ili čak saučesnici u neprijateljstvima, podrazumijeva se da je zadatak misije bio podriven (Jeng, 2012:262).

Vremenom se uloga AMISOM-a poboljšala. Prvo, Burundi, zemlja koja je imala koristi od ranijih mirovnih inicijativa AU nakon građanskog rata, bila je dovoljno stabilna da uzvрати uslugu,

doprinoseći misiji svojim trupama u januaru 2008. Dodatne trupe, iako nedovoljno brojčane da bi zadovoljile AMISOM-ovu mandatnu snagu od 9 pješadijskih bataljona, u svakom slučaju pružile su pojačanje razvučenom ugandskom kontigentu i olakšale sigurnosnu opskrbu slabih prelaznih federalnih institucija, uključujući vitalnu infrastrukturu i međunarodne ulazne tačke (AMISOM, 2008)<sup>49</sup>. Poboljšanje u sigurnosnom mandatu misije takođe je omogućilo stabilan protok zaliha humanitarne pomoći, dok su AMISOM-ove “poljske bolnice” osiguravale spasonosne medicinske zalihe slabim, ranjenim i raseljenim civilima. Takođe, razoružavanje paramilitantnih grupa rezultiralo je gomilom oružja deponiranog misijom (AMISOM, 2008).

Ono što je možda i najbitnije od svega jeste promjena fokusa misije, naizgled iznuđena imperativom da se razriješi tereta naslijeđa uzastopnih međunarodnih promašaja i neoliberalnih pristupa koji su te promašaje podcrtali. Ta promjena uključuje pokušaje da se proširi dijalog pomirenja i inicijative za kultivaciju mira. U avgustu 2007. misija je olakšala organizovanje nacionalne mirovne konferencije, kojoj je prisustvovalo preko 2 000 delegata. Agenda i prijateljstvo koje je konferencija iznjedrila izgrađeni su na popratnom sastanku održanom u Mogadišuu u martu 2008.

U februaru 2009., sazvana je još jedna mirovna konferencija kojoj su prisustvovali islamski svećenici, TFG dužnosnici i klanske starješine. AMISOM je naglasio kako je glavni fokus misije pomoć u pokretanju inkluzivne izgradnje mira, stvarajući uslove koji će omogućiti Somaljcima da formulišu svoj sopstveni autohtoni program izgradnje mira. Članstvo srodstva posmatrano je kao važan preokret koji bi lako mogao otvoriti novo lice suočavanja sa somalskom krizom. Takođe simbolizira prepoznavanje autohtonih društvenih institucija, čiji su inputi imperativ za mirovne inicijative, krucijalni faktor kojem su se međunarodne strukture teško prilagođavale. Ovo je značajan element koji je nedostajao kroz decenije međunarodnog angažmana u Somaliji.

### *Planovi i izazovi AMISOM-a*

Čini se da su neoliberalni međunarodni mirovni pristupi samo zakomplicirali i produžili sukob na jugu Somalije. Brige nastavljaju rasti, a uzastopni UN-ovi promašaji poslužili su kao referentna točka za frakcijske grupe i njihove simpatizere. Dalje, odbojnost prema međunarodnom angažmanu dodatno je raspršena klanskim sentimentima koji državu i transdržavne institucije vide kao osovine marginaliziranja somalske srodničke strukture. Zapravo, u brojnim slučajevima, AMISOM je nosio

---

<sup>49</sup>AMISOM Newsletter: “For Peace, Stability and Development in Somalia” (2008.)

teret tog lokalnog neprijateljstva, kroz ciljane napade na njihove snage koje su rezultirale smrtnim slučajevima mnogih čuvara mira (AMISOM, 2008). Tako je prisustvo međunarodnih vojnih snaga uvijek imalo kritične posljedice u Somaliji. Legat nezadovoljstva ne samo da stvara predrasude kod prosječne somalske percepcije ideje i stvarnosti međunarodnog angažmana, nego takođe utiče na putanju inicijativa u Somaliji viđenih iz vana.

Za razliku od Burundija, AU je intervenirala u južnoj Somaliji skoro 20 godina nakon državnog kolapsa i nakon fijaska uzastopnih međunarodnih misija. Za vrijeme multilateralnog angažmana pristupi somalskom sukobu teoretizirani su mentalnim sklopom koji je ignorisao sposobnost i relevantnost autohtonih društvenih struktura.

Vjerovalo se da će njihovo priznavanje i ugradnja u inicijative izgradnje mira mahom dovesti do legitimiziranja cijele jedne mreže društvenih nepoželjnosti. Protestom Sahnouna, Boutros-Ghali zahtijevao je agendu koja je raskomadala povjerenje onih društvenih struktura koje su držale ključ za otključavanje katanca koji je prožimao međunarodni angažman. Čak i kada su se UN konačno povukle 1995., ostaci njihovog nasljedstva konsolidirali su neukusno sjećanje među Somalijcima (Angeloni, 2009).

AMISOM je južnu Somaliju zatekao u neurednom stanju, kako se još uvijek oporavlja od neuspjeha multilateralnog angažmana koncipiranog kroz međunarodno-pravne pristupe. Legat i javno razočarenje koje su isti generisali, naslijedio je AMISOM.

Uprkos svom krhkom sastavu, pravnim ograničenjima i administrativnoj nekompetentnosti, TFG predstavlja, kroz odobrenje od strane UN-ovih instrumenata, jedinu međunarodno priznatu vlast u Somaliji. Kao da ništa drugo nije važno. Ovakvo razmišljanje ne pokazuje nikakve znakove slabljenja, a njegova centralnost u međunarodnom uređenju nudi naznake kolektivnih pogrešaka inicijativa za izgradnju mira u Somaliji.

Od UN-a se i ne očekuje drugačije razmišljanje jer, kako Balakrishnan Rajagopal tvrdi, “međunarodno pravo ostaje zarobljeno u verziji politike koja je usko fokusirana na institucionalnu praksu” (Rajagopal, 2003). Ahmedou Ould-Abdallah, bivši Specijalni Predstavnik Generalnog Sekretara UN-a za Somaliju, koji je takođe služio u sličnim kapacitetima za vrijeme krize u Burundiju, prijavljen je kako kritikuje agencije za pružanje pomoći i transdržavne institucije zbog pregovaranja sa naoružanim opozicionim grupama, lokalnim vlastima i klanskim mrežama, tvrdeći da se na taj način potkopava autoritet federalne vlade i pruža legitimitet opozicionim entitetima (Refugee International, 2009:3)<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup>Refugee International, Terenski izvještaj: “Somalia: Political Progress, Humanitarian Stalemate” (2009.)

Ould-Abdallahovi pristupi su replika neoliberalnih pristupa korištenih ranije u Burundiju. Nažalost, AMISOM je najvećim dijelom svog ranog angažmana bio zarobljen u ovakvom restriktivnom razmišljanju. I tako, prije nego je uopće mogla da pronade svoj teren, misija je potrošila značajno vrijeme i resurse nenamjerno ovjeravajući proces koji je utjelovio neadekvatnost međunarodno-pravnih pristupa.

U Burundiju, AMIB-ov stabilizacioni mandat iz Člana 4 je bio dopunjen produbljujućim procesom “udvaranja” i angažmana sa tradicionalnim društvenim institucijama kao što je “bashingantahe”. Čak i nakon što je misija predana u ruke UN-u, temelji izgradnje mira “odozdo” već su bili postavljeni. UN su trebale samo da prate i dopune proces formulisan inicijativama AU. Somalski izaov se na taj način razlikuje od Burundija, gdje se AU pozvala na transformativne inicijative iz Ustavnog Akta prije UN-ove misije, dok se AMISOM uključila u sukob dugo nakon međunarodnog neoliberalnog angažmana. Jednom kada je teret baštine uklesan u mirovni proces države, čak i institucije sa puno inkluzornijom ponudom izgradnje mira, mogu rizikovati da budu upetljani u neuredno nasljedstvo koje nisu ni kreirali, niti su u stanju da ga u potpunosti uklone.

Ipak, usklađenost je postojala i uprkos svojim ograničenjima, misija je pokušala prigrliti aspekte transformativnih pristupa iz Ustavnog Akta. Iz logističke perspektive, AMISOM i dalje ostaje jako brojčano nedovoljan, djelujući sa tankim bužetom i bez adekvatnih trupa, osnovnih sistema i opreme.

Čini se da su UN i dijelovi međunarodne zajednice ipak ohrabreni AMISOM-om. U januaru 2009., Vijeće sigurnosti izglasalo je Rezoluciju 1863, odobravajući upotrebu UN-ovih fondova za čuvanje mira u pružanju paketa podrške za somalski mirovni proces (UNSC, 2009). Ali na to treba gledati s oprezom, s obzirom da je osnovna namjera Rezolucije 1863 fundamentalno manjkava. Cilj Rezolucije je uspostavljanje UN-ove misije čuvanja mira u Somaliji, čiji će zadaci biti “asistencija u dostavljanju humanitarne pomoći; zaštita političkih aktera i vladinih prostorija i osoblja, te osoblja UN-a; nadzor implementacije Mirovnog Sporazuma iz Džibutija i svih narednih prekida vatre i zajedničkih sigurnosnih aranžmana; i izgradnja somalskih sigurnosnih snaga” (UNSC, 2009).

“Flertovanje” rezolucije sa velikom UN-ovom snagom za čuvanje mira moglo bi biti kontraproduktivno. Dalje, moglo bi itekako biti recept za katastrofu i poništavanje i onoga malo što je učinjeno do sada, naročito kada je u pitanju “udvaranje” tradicionalnim društvenim institucijama. I možda, ako je uopće suditi po istoriji, Somalijci bi dolazak UN-a vidjeli kao “polarizirajući i destabilizirajući simbol stranog uplitanja na somalskom tlu” (RI, 2009:4).

Inicijalni mješoviti rezultati angažmana AU ne predstavljaju ni totalni promašaj, niti nagovještava dobar institucionalni ugled i narativ nade i obećanja. Njena intervencija usred

međunarodne indiferentnosti predstavlja posvećenost transformativnoj izgradnji mira koja podupire mirovnu i sigurnosnu arhitekturu Ustavnog Akta, koja je još u razvoju. Uprkos nedostacima i manama, AMISOM ostaje bolja opcija, uz osjećaj afričkog vlasništva. Inkluzivnoj kultivaciji mira mora se dati šansa. Imala je kakav-takav uticaj na Burundi, a čini se da takođe, barem zasad, dobro funkcioniše u Somalilandu.

## **6. Kritički osvrt i evaluacija doprinosa AU izgradnji mira u Africi**

Postanak i proces koji je doveo do reforme afričkog institucionalnog i normativnog okvira bio je proizvod duge povijesti, koja je meandrirala afričkim strahovima, krizama i ranjivostima. Međutim, jedna konstanta u ovoj potrazi za odgovorima, bila je ponovna pojava Pan-afrikanizma kao ideološke varijable i referentne tačke za društvenu svijest, političku sinergiju i kontinentalnu institucionalnu reformu. Ipak, morali su se uključiti i drugi vanjski faktori, posebno nakon završetka Hladnog rata. Transformacije u međunarodnom društvu pružile su priliku za preustroj institucionalnog i normativnog uređenja u Africi. Prije svega, tranzicija iz OAU u AU se mora shvatiti u širem kontekstu prodornosti postkolonijalnih afričkih sukoba. Tokom nekoliko prethodnih decenija intenzitet i efekti oružanih sukoba postavili su brojne izazove pred afričko liderstvo i političke institucije. Uprkos tome što je OAU pružila interaktivnu političku platformu za afričke lidere da se uključe, njeni normativni i strukturalni nedostaci više nisu mogli služiti kao pouzdani u rješavanju postkolonijalnog nereda u Africi. Afrika je pod njenim nadzorom iskusila proliferaciju problema u rasponu od nasilnih sukoba, kršenja ljudskih prava i institucionalnog državnog neuspjeha do produbljivanja siromaštva. Na kraju, ni afričke institucije, ni instrumenti i strukture međunarodnog prava, nisu bile u stanju da mnogo promijene. No, raspuštanjem OAU, novi instrument – Ustavni Akt AU – instaliran je kao dio pokušaja da se krene naprijed, posebno u kontekstu izgradnje mira.

Tvrđi se da integrativni okvir pruža mogućnost, ma koliko ograničenu, suočavanja sa unutaršnjim sukobima u Africi na način koji nadilazi nedostatke savremenih međunarodno-pravnih pristupa. Taj potencijal je ugrađen u tri međusobno povezana stuba. Prvi se odnosi na interventni mehanizam Člana 4, koji tipificira pristup, iako privremen, s namjerom da se suoči sa unutaršnjim sukobima, kao pravo AU. Taj mehanizam predstavlja Restaurativni podskup okvira Ustavnog Akta za izgradnju mira. Drugi stub odnosi se na formulisanje normi i okvir za lokalizaciju kojim se stvaraju vrijednosti koje se smatraju ključnim za napredak individualnih i kolektivnih interesa. On djeluje kao Korektivni podskup

izgradnje mira. Treći se oblikuje u binarnosti integracije i međuovisnosti, čiji je cilj produbiti integraciju na način koji će pribjegavanje sukobu učiniti neprivlačnim i nelogičnim. To je jednako Preventivnom podskupu. Zajedno, pristupi predstavljaju potencijalne parametre afrički inspirisanog preoblikovanja odgovora na unutarnje sukobe (Jeng, 2012). Ustavni Akt u značajnoj mjeri se odmakao od određenog etosa koji je potkrijepio afričku postkolonijalnu normativnu arhitekturu. Razvojni normativni pomak podrazumijeva da strogo poštivane doktrine državnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta koje su karakterizirale i ograničavale OAU, više ne predstavljaju prepreku. U Ustavnom Aktu suverenitat je uslovna, a ne apsolutna, i mora se ostvarivati na način koji pokazuje odgovornost za ljudski život i vrijednuje isti. Iz mudrosti proizilazi da bi politička, socijalna i ekonomska integracija Afrike mogla pružiti okvir sposoban suočiti se sa zagonetkom oružanih sukoba usvajanjem multidimenzionalnog pristupa sprječavanja, pripravnosti, odgovora, ublažavanja i oporavka. To je barem teorija. No, kako primjećuje Douglas Fry, mir se ne može postići “jednostavnom promjenom uvjerenja, stavova i vrijednosti, nego su takve izmjene samo jedan od sastojaka složenog recepta za ukidanje rata” (Fry, 2007:223).

Tamo gdje su subregionalni mehanizmi za upravljanje sukobima zabilježili značajan uspjeh, kao što je slučaj sa ECOWAS-om/ECOMOG-om u zapadnoj Africi, to je vjerovatno posljedica obraćanja pažnje na pitanja dobrog upravljanja i demokratizacije. Amadu Sesay tvrdi da subregionalne grupacije koje su uživale relativan uspjeh naglašavaju centralnu ulogu demokratizacije i dobrog upravljanja u svojim programima upravljanja i rješavanja sukoba (Adetula, Bereketeab & Jaiyebo 2016.). Neki od principa prihvaćeni u Revidiranom Ugovoru o ECOWAS-u, ali i drugim važnim izjavama o raznim sukobima u zapadnoj Africi, naglašavaju ideju da je demokratizacija, zajedno sa odgovornim upravljanjem, najučinkovitiji alat za upravljanje sukobima. Nasuprot tome, države-članice IGAD-a teško se mogu dogovoriti o nekim pitanjima vezanim za upravljanje, kao i o logici i pristupima mehanizama za upravljanje sukobima u Afričkom rogu. IGAD je ilustracija nedostatka konsenzusa među državama-članicama. Za razliku od naizgled ideološke neutralnosti operacija pomoći, zadaća izgradnje mira i obnove jednako je otvoreno politička koliko i zadaća razvoja, što sa sobom nosi određene pretpostavke o primatu pojedinih normi, vrijednosti i institucija (Adetula, Bereketeab & Jaiyebo 2016.). Svakom zainteresiranom trebalo bi biti jasno – ali, nažalost, nije – da je jedini plan oko kojeg bi se svi trebali ujediniti u postkonfliktnoj situaciji onaj i samo onaj koji služi interesima ljudi kojima se pretvaramo da pomažemo. Stvarnost je, međutim, da je uvijek prisutno mnoštvo različitih agendi, pa i onda kada nacionalni interesi lokalnog stanovništva nisu potpuno ignorisani, rijetko im se daje prioritet koji zaslužuju. Čak su i UN i njene agencije prečesto krivi za preveliku važnost

razmatranja prestiža i vlastitih potreba za financiranjem, na štetu onoga što je zapravo potrebno da se uspostavi i učvrsti mir i stabilnost (Brahimi, 2007). Komisija UN-a za izgradnju mira aktivira se prije svega na zahtjev Vijeća Sigurnosti UN-a ili na zahtjev odnosne države. Iako djeluje da je to pravno sigurna formalnost, ona ne jamči da programi i aktivnosti izgradnje mira neće narušiti suverenitet države primateljice. Stranci moraju u potpunosti razumjeti i prihvatiti da, koliko god njihovi doprinosi bili vitalni, to ipak nije njihova zemlja, njihov boravak je samo privremen, i koliko god je važan, pa čak i neophodan njihov doprinos – sigurnosne snage, financijska pomoć i tehnička stručnost – oni nemaju pravo nametati svoje poglede na nacionalnu volju i legitimne težnje autohtonog naroda. Naglašavanje primata lokalnih nad stranim problemima ni na koji način ne znači da međunarodni partneri moraju bezuvjetno i bez rasprave prihvatiti stavove lokalnih stranaka (Brahimi, 2007). Sučeljavanje suvereniteta sa izgradnjom mira od strane vanjskih aktera je “klizav” teren. Kao odgovor na mnoštvo pitanja oskrvuća suvereniteta nacije-domaćina u aktivnostima izgradnje mira, AU propisuje nacionalno i lokalno vlasništvo nad procesima izgradnje mira kao glavni princip njene arhitekture za izgradnju mira. Intervencija u tim područjima stavlja vanjskog faktora u središte ključnih domaćih pitanja koja su obično isključena iz pogleda ne-lokalaca (Jaiyebo & Adetula 2016). Nacionalna odgovornost za pokretanje napora ka održavanju mira stoga mora biti široko podijeljena na sve ključne društvene slojeve i grupe. UN i međunarodni akteri mogu pratiti i olakšavati taj proces, ali ga ne mogu, niti smiju, voditi. Takođe bi trebali dati prioritarnu podršku širenju uključenosti, kako bi procesi izgradnje mira bili u nacionalnom vlasništvu, u punom smislu tog pojma (UN 2015)<sup>51</sup>. Između AU i REC-a postoji niz instrumenata za promovisanje konstitucionalizma i demokratije na kontinentu. To je naročito važno za kontinent na kojem se značajan procenat oružanih sukoba može retrospektivno pratiti do uzroka koji su povezani sa ustavnim pitanjima kao što su nasilna promjena vlada, vojni udari, otkazivanje izbora, itd. Afričkim REC-ama, naročito ECOWAS-u i SADC-u, pružena je pomoć u osiguravanju slobodnih i poštenih izbora u nekim zemljama njihovih regija, kako na nivou nadgledanja izbora, tako i u posredovanju rješavanja izbornih sukoba. REC-e bi morale značajnije poticati uključivanje i sudjelovanje građana u procesima regionalne integracije. Istraživanje provedeno u 15 afričkih zemalja između 2002. i 2003. pokazuje da je samo 49 posto ispitanika čulo za kontinentalna tijela kao što je AU (čak i kada se u upitniku spominje njeno ranije ime, OAU) ili REC-e iz njihove vlastite regije, bilo SADC, EAC ili ECOWAS (Afrobarometer, 2003). Posljedica implementacije regionalnih programa i inicijativa za kolektivnu sigurnost, uključujući operacije podrške miru, predstavlja rizik od nedostatka domaće podrške u mnogim afričkim zemljama. Na primjer, dok je

---

<sup>51</sup>UN Doc. A/69/968-S/2015/490, 29. juna 2015.

Nigerija dala značajan doprinos regionalnom miru i sigurnosti u zapadnoj Africi, na unutarnjem nivou skoro sve dosadašnje nigerijske vlade su kritikovane u medijima zbog neopravdanih ulaganja u mirovne operacije ECOWAS-a. Dio nigerijske vanjskopolitičke zajednice, s druge strane, smatra da Nigeriji nije odano adekvatno priznanje za njenu ulogu u promovisanju mira i sigurnosti u zapadnoj Africi. Učešće državnih i nedržavnih aktera u sukobima unutar regije ozbiljan je izazov, posebno u slučajevima kada su nacionalni i regionalni akteri ili skloni parohijskom nacionalizmu, ili imaju vlastite interese u sukobima. U nekim slučajevima glavno pitanje ostaje kako obuzdati nezdravo rivalstvo među državama u regiji, ili kako upravljati promjenama regionalne ravnoteže moći nakon intervencije. Takođe postoji izazov kako provjeriti ekspanzionističke težnje nekih regionalnih sila koje žele iskoristiti konfliktne situacije u svoju korist. Regionalne sile, posebno Etiopija, JAR i Nigerija, pod budnim su okom drugih zemalja s kojima dijele članstvo u REC-i, zbog (često neosnovane) tvrdnje da imaju imperijalne ambicije. Nedostatak konsenzusa među državama u sub-regiji stvara teške prepreke. Na primjer, Nigerija se u početku suočila sa osudama Obale Slonovače i nekoliko drugih država-članica ECOWAS-a zbog legalnosti intervencije ECOMOG-a u Liberiji. U istočnoj Africi, intervencije Etiopije i Kenije u Somaliji 2006. i 2011. bile su duboko problematične i nisu imale toliko veze sa stabilizacijom te zemlje, koliko sa promovisanjem nacionalnih interesa. AU je predložila da susjedne zemlje sa interesima u Somaliji ne bi smjele biti dio inicijative AU. Međutim, ta strategija je napuštena onog trenutka kada su se AU i UN dogovorili da kenijske trupe prisutne na tlu Somalije postanu dio AMISOM-a. Pokušaji IGAD-a da posreduje u sukobu između vlade Južnog Sudana i oružane opozicije bili su neuspješni djelomično zbog umješanosti nekih zemalja Afričkog roga.

Prilično je jasno da se vrlo ozbiljni problemi koji su nastali u redovnom poslovanju AU zbog velikog broj država-članica koje kasne sa plaćanjem svojih budžetskih doprinosa više ne mogu rješavati nematanjem sankcija. Afričkoj Uniji sve je teže financirati svoje projekte i programe i sve više mora ovisiti o vanjskim izvorima prihoda, tj. o financiranju koje dolazi od onih koje naziva "partnerima". Međutim, ti partneri (bez obzira jesu li to EU ili njezine pojedinačne države-članice koje često djeluju izvan zajednički dogovorenih politika EU prema Africi, ili Japan, Kina ili neki drugi partner) ne mogu, niti smiju, zauvijek doprinositi pružanju sredstava koja su neophodna za adekvatno funkcionisanje AU. Drugim riječima, AU si ne može priuštiti da svoje djelovanje dovede u ovisnost o dobroj volji i namjeri svojih partnera. Ukoliko to odluči raditi dugoročno, plaća se velika cijena. Važno je napomenuti da države-članice koje ne plaćaju budžetske doprinose, takođe imaju značajne dugove u drugim međunarodnim organizacijama. Na primjer, u UN-u, u januaru 2008., osam od petnaest država-članica, čiji je dug dosegao nivo u kojem gube pravo glasa u Generalnoj Skupštini, su upravo članice

AU i, štaviše, spadaju među one koje su pretrpile nametanje sankcija od strane Izvršnog Vijeća. AU bi trebala uspostaviti sistem koji će realno gledati na određene kategorije država-članica. Nije realistično očekivati, na primjer, da članice koje pate od unutarnjih i vanjskih sukoba i nemira ili koje su u jako slabom ekonomskom položaju, plate puni iznos svojih procjenjenih doprinosa na vrijeme. Sankcije za neispunjavanje obaveza imaju smisla onda kada je razumljivo očekivati da se država protiv koje se nameću sankcije nalazi u poziciji da poduzme mjere koje se od nje očekuju. U vrijeme kada je neznatan broj država-članica iz financijskih razloga u nemogućnosti da uopće pošalje delegaciju na sastanke glavnih organa AU, očekivati da će nametanje sankcija dovesti do toga da im se plate zaostale obaveze je, najblaže rečeno, sanjarenje. U junu 2007., Izvršno Vijeće zatražilo je od Komisije da ubrza izradu prijedloga o postupanju prema državama-članicama koje izlaze iz sukoba, a u vezi sa plaćanjem procijenjenih doprinosa i dugova. Čini se da izvještaj u tom smislu nikada nije ni podnesen, ali u svakom slučaju, takve inicijative rijetko dovode do konkretnih rezultata. Predložit će se da AU sastavi spisak država-članica koje objektivno ne mogu ispuniti svoje trenutne budžetske procjene, odlučiti da se te članice procjene simboličnim iznosom i, u duhu solidarnosti na koji se afrički lideri tako spremno pozivaju, da se njihove zaostale obaveze podijele sa ostalim članicama (poznata je činjenica da je Libija pod Qaddafijem rado plaćala doprinose u ime drugih država-članica). Sankcije bi trebale biti nametnute samo onim članicama koje objektivno mogu platiti, a u takvim slučajevima bi se trebala dodati zatezna kamata na iznos dospjelih neplaćenih obaveza. Državni udari su bili, jesu i bit će problem za Afriku. Nema sumnje da je AU uspostavila adekvatne instrumente, mehanizme i procedure za suočavanje sa državnim udarom. U većini slučajeva, PSC i Komisija brzo su osuđivali neustavne promjene vlasti, označavajući autore državnog udara kao “ilegalne” ili “de facto” vlasti i ne priznavajući njihove pravne statuse, te suspendujući dotične države-članice iz sudjelovanja u svim aktivnostima AU. PSC je često, pored suspenzije, također nametnulo ciljane sankcije (ili “pametne sankcije”, kako ih nazivaju) protiv, ne samo “ilegalnih” vlada, nego i onih pojedinaca i subjekata koji pomažu, direktno ili indirektno, “de facto” vlastima da zadrže svoju moć. Važno je napomenuti da kaznene mjere koje je naložila AU treba posmatrati “u paketu” sa svim sankcijama koje je nametnula nadležna afrička subregionalna organizacija (uključujući suspenziju ilegalne vlade iz svojih aktivnosti) i/ili bilo koje sankcije koje je usvojilo Vijeće Sigurnosti UN-a. U nekim slučajevima AU je preuzela inicijativu i izrekla sankcije, a u drugim slučajevima prva bi reagirala subregionalna organizacija, a AU je slijedila taj primjer. Na kraju krajeva, nije toliko ni bitno koja je organizacija prva reagovala na državni udar, s obzirom da i AU i subregionalne organizacije imaju na raspolaganju manje-više isti arsenal: suspenzija “de facto” vlasti iz sudjelovanja u dotičnoj organizaciji i nametanje ciljanih

“pametnih” sankcija. U većini slučajeva, može se zaključiti da su sankcije bile djelotvorne, u smislu da je postignut željeni rezultat, odnosno povratak ustavnog poretka (koji obično znači održavanje slobodnih i poštenih izbora). U kojoj mjeri su sankcije te koje su odigrale ključnu ulogu u vršenju pritiska na ilegalne vlasti da se odreknu moći, nije lako kvantificirati. Međutim, ako uzmemo u obzir da je u skoro svim slučajevima državnog udara gdje su izrečene sankcije došlo do povratka ustavnom poretku, može se pretpostaviti da su sankcije odigrale značajnu ulogu.

Sporovi vezani za izbore složeni su i javljaju se u svim fazama – predizbornoj, izbornoj i postizbornoj – izbornog ciklusa. Ni PoW, ni drugi slični mehanizmi koje primjenjuju AU i REC-e, nemaju kapacitet da se uključe u preventivnu diplomatiju u svakom izbornom procesu sklonom krizi. Ipak, napori PoW-a ponekad su doprinjeli ublažavanju izbornih sukoba i na taj način doprinjeli mirnom ishodu. U drugim slučajevima, preventivna diplomatija nesvjesno je odgodila određene sukobe koji su bili prikriiveni privremenim mirnim izbornim rezultatima. Iako se temeljna rješenja sukoba povezanih sa izborima tiču šire transformacije upravljanja, važnost preventivne diplomatije ne smije se zanemariti. U svakom slučaju, redefinisanje od strane PoW-a i ekvivalentnih subregionalnih mehanizama, onoga što “rana akcija” zaista znači i kako može ublažiti krize na izborima, kao i istovremeno ulaganje u poboljšanja u dugoročnim praksama upravljanja, od ključne je važnosti za buduće održive intervencije.

AU je implementirala neke od lekcija naučenih od OAU i iskoristila vlastito iskustvo od 2000. To iskustvo uključuje misije u Burundiju (AMIB), CAR-i (MISCA), Maliju (AFISMA), Somaliji (AMISOM) i Sudanu (AMIS i UNAMID), ali i brojne misije utvrđivanja činjenica, inicijative koje su poduzeli specijalni izaslanici, misije PoW, kao i specijalne političke misije. AU je također imala koristi od lekcija koje su naučene od drugih, uključujući one UN-a, EU, Lige arapskih država i drugih. Iako se čini da su neki mirovni procesi konsolidirani, drugi ipak ostaju neriješeni. Sve dok se ne riješi sama ideja moderne nacije-države na afričkom tlu (koja je kolonijalna u svojoj DNK), Afrika će ostati mrtvačnica u kojoj će umirati lijepi koncepti i modeli izgradnje mira, bez uspjeha u postizanju trajnog mira. U međuvremenu, napori AU ka izgradnji mira trebaju poticati međusobno povezivanje napora “odozdo” i onih “odozgo”, između intervencija koje pokreću države i onih koje pokreću civilna društva, te između eurocentričnih i afrocentričnih modela izgradnje mira. Ovo posljednje će osigurati optimalniju iskorištenost autohtonog društvenog kapitala i povijesnih iskustava, kao i prilagodbu izgradnje mira specifičnim regionalnim i lokalnim afričkim stvarnostima.

Kao i u većini Afrike, uticaj kolonijalizma na Burundi bio je dubok, od eksploatacije i rekonstrukcije društvenih odnosa do stvaranja novih oblika struktura i etničkog raslojavanja. Te neravnoteže uslovljavale su smjer Burundijeve postnezavisne politike, koja se uglavnom očitovala u

nasilju i obnovi građanskog rata. To je razdoblje u kojem se nasilje konstantno pojačavalo, praktično bez značajnijeg odgovora od strane OAU i Vijeća Sigurnosti UN-a. Neoliberalna izgradnja mira često se fokusira na državne agencije kao medije putem kojih se ostvaruje napredak prema miru i sigurnosti. U tom procesu, društvene institucije i tradicionalne strukture u kojima pojedinci i zajednice traže utočište kada su suočeni sa okolnostima nasilja, prilično su irelevantne. S obzirom na dinamiku ranjivosti afričke postkolonijalne države, oslanjanje na njene institucije u izgradnji prostora za mir je neodrživo. Međutim, preoblikovanje nekih temeljnih međunarodno-pravnih propisa od strane Ustavnog Akta otvorilo je mogućnosti za preustroj dijaloga kontinentalnog tijela sa afričkim državama. Doprinos AMIB-a stabilizaciji Burundija stvorio je pogodno okruženje za razvijanje ostalih, jednako važnih komponenti okvira Ustavnog Akta za izgradnju mira, uključujući promovisanje društvene integracije i međuovisnosti kroz reintegraciju raseljenih osoba i konstituiranje pravnih instrumenata koji će u suštini odražavati adekvatnu zastupljenost društvenih grupa i mreža koje su često nevidljive državocentričnom fokusu međunarodnog prava. Kao prva misija koja je uspostavljena prema mandatu iz Člana 4, AMIB se suočio sa brojnim izazovima i još brojnijim logističkim poteškoćama. Međutim, kroz kolektivnu volju da se afrička rješenja za afričke probleme angažiraju i aktualiziraju, misija je, općenito govoreći, spriječila daljnju eskalaciju nasilja ogromnih razmjera. U tu svrhu, odigrala je ključnu ulogu u pomaganju i olakšavanju transformacije agenata nasilja i nadgledanju dovoljne stabilnosti za razvijanje trajnog mira. Transformacija u Burundiju je djelomično zauzela oblike Restaurativnih, Korektivnih i Preventivnih podskupova transformativne izgradnje mira (Jeng, 2012). Iz te perspektive, pozivanje na Ustavni Akt u Burundiju, bez obzira na njegove izazove, pokazuje obrasce nade i obećanja u sučeljavanju AU sa unutaršnjim sukobima u Africi.

Iskustvo južne Somalije od raspada Demokratske Republike Somalije 1991. pokazalo je da su uzastopni neoliberalni pristupi konceptualizirani kroz međunarodno-pravni okvir propali. Ponovna izgradnja državnih institucija više se puta tumačila kao preduslov za konsolidaciju mira. I više puta, te državocentrične percepcije nisu pružile smisljena rješenja za sukob čiji brojni akteri i kompleksni pogledi nastavljaju pružati izazov nekim temeljnim etosima savremenog međunarodnog prava. Razlozi se ne odnose samo na odsustvo kolektivne političke volje, logističke podrške i liderstva. Možda čak i u većoj mjeri, razlozi se tiču konteksta u kojem su pristupi konceptualizirani, definisani i nametani određenim okvirom i načinom razmišljanja ukorijenjenim prvenstveno u međunarodnom pravu koje odstranjuje, proturječi i odbacuje autohtone društvene institucije i filozofije koje podupiru njihove načine postojanja. Upravo je ta želja za autohtonizacijom transformativne izgradnje mira dovela do pozivanja na Član 4(h) Ustavnog Akta i uspostavljanja AMISOM-a na jugu Somalije. Postigavši samo

skroman učinak, misija je bila podložna brojnim izazovima, od kojih većina predstavljaju kulminaciju nasljeđa uzastopnih međunarodnih neuspjeha. Međutim, čini se da je postepeno odstupanje od tog nasljeđa u sjeverozapadnoj regiji Somaliland ublažilo nasilje i pružilo vrijedne uvide u mehaniku i potencijale transformativne izgradnje mira. Uspjeh Somalilanda može se locirati u iskorištavanju snaga lokalnih struktura za izgradnju mira kako bi se obnovio red i započelo sa instaliranjem društvenih institucija u sjenama ruševina postkolonijalne države. Tri su lekcije naučene iz tih iskustava. Prva je poprilično očita i jednostavna: kontinuirana disfunkcionalna država južne Somalije u svjetlu međunarodnog angažmana i trijumf Somalilanda pod autohtonim inicijativama jasno pokazuju da suočavanje sa unutarnjim nasiljem u Africi zahtijeva snažan angažman sa tradicionalnim društvenim strukturama i institucijama. Društvene institucije su kanali zajednica i entiteti koji pojedincima pružaju zaštitu i utočište kada im je potrebno. Drugo, uspjeh transformativnih pristupa izgradnji mira ne ovisi u potpunosti o primatu moderne države. Treće, Somalilandova integracija modernih institucija sa tradicionalnim društvenim strukturama udaljava se od strogog vestfalskog modela, i kreće ka modelu koji se zasniva na ljudskocentričnoj interpretaciji sigurnosti. To bi se moglo protumačiti kao svojevrsna postmoderna preobrazba struktura i normativnog sastava postkolonijalne afričke države, kao i njene percepcije mira i sigurnosti (Jeng, 2012). Svakako da će država i međunarodno pravo i dalje ostati važni elementi međunarodnog društva. Međutim, potrebna je određena konceptualizacija koja će složenu prirodu društvene dinamike domorodačkih/autohtonih struktura uključiti u funkcije države i međunarodnog prava. Barem za sada, transformativna izgradnja mira uokvirena normativnim vrijednostima, društvenom integracijom i međuovisnošću pruža osnovu za nadu.

## 6.1 Konačna evaluacija

AU predviđa sebe kao kontinentalnu organizaciju sa fokusom na promovisanje mira, sigurnosti i stabilnosti kao preduslova za implementaciju razvojne i integracijske agende Unije. Organizacija nastoji postići veće jedinstvo i solidarnost među afričkim zemljama i narodima, promovisati demokratiju, ljudska prava i dobro upravljanje, uskladiti politike sa REC-ama i riješavati probleme regije u saradnji sa međunarodnim i regionalnim partnerima.

Glavni instrument arhitekture AU za sprječavanje i upravljanje sukobima jeste PSC, uz podršku predsjedavajućeg Komisije AU. Četiri dodatna tijela koja podupiru Vijeće u njegovim naporima su PoW, CEWS, ASF i Specijalni Fond. AU i REC-e su postigle određeni napredak u stvaranju mira

posredovanjem i preventivnom diplomatijom, kao i vojnim intervencijama. Afričko posredovanje, koje je predvodila Kenija pod pokroviteljstvom IGAD-a, rezultirao je potpisivanjem Sveobuhvatnog mirovnog sporazuma u Sudanu 2005. Sporazum iz Lusake, koji su potpisali DRK i njenih pet susjednih zemalja, postignut je zbog upornosti afričkih lidera i značajne podrške SADC-a. Uloga AU u čuvanju mira institucionalizira se i racionalizira uspostavom ASF-a sastavljenih od pet regionalnih brigada koje koordiniraju REC-e. AU je uspostavila portal CEWS-a, koji povezuje osam REC-a putem satelitske tehnologije i pruža brzo informisanje i usluge brzih vijesti. Tako REC-e međusobno razmjenjuju informacije ranog upozoravanja (Woodrow Wilson Center 2008)<sup>52</sup>. Do februara 2010., PSC je održalo 216 sastanaka. Neke od aktivnosti koje je PSC sa dosljednošću poduzelo jeste suspenzija zemalja-članica u kojima je došlo do promjene režima neustavnim sredstvima, uključujući Mauritaniju, Gvineju, Madagaskar i Niger. Vijeće je takođe odlučilo pozvati članice da nametnu sve mjere predviđene Odlukom iz Alžira iz jula 1999., Deklaracijom iz Lomea iz jula 2000., Ustavnim Aktom AU i PSC Protokolom, uključujući sankcije usmjerene na počinitelje neustavne promjene i sve one koji doprinose održavanju nezakonitog “statusa quo”, sve dok se ponovo ne uspostavi ustavni poredak (Ustavni Akt AU, Čl. 4p).

REC-e igraju ključnu ulogu u stvaranju ASF-a u dvije faze, one čija funkcija uključuje posmatračke misije u sklopu operacija čuvanja mira ili nametanja mira i postkonfliktne aktivnosti. Zamišljene kao snage koje se mogu rasporediti u roku od 30 do 90 dana i koje su sposobne preuzeti brojne operacije podrške miru, od preventivnog raspoređivanja, čuvanja mira, izgradnje mira, postkonfliktnog razoružavanja, demobilizacije vojnika, reintegracije, do operacija humanitarne pomoći. Ipak se mora očekivati da sve te rane akcije u budućnosti budu poduzimane uz puno veću vještinu, resurse i otpornost. Kada je to potrebno, ASF mogu biti zamijenjene snagama UN-a, ili biti udružene sa kontingentima UN-a. Međutim, još uvijek postoji nedostatak jasnoće o pojedinačnim obavezama. Angola i DRK, na primjer, preuzele su dvostruke obaveze doprinosa “standby” snagama, u okviru ECCAS-a i SADC-a. Tanzanija, s druge strane, radije doprinosi SADC-u, nego EAC-u. Osim toga, činjenica da su mnoge države-članice AU istovremeno članice nekoliko različitih subregionalnih grupacija dodatno povećava njihove financijske i administrativne troškove.

PoW je zanimljiva značajka AU. Nastoji iskoristiti mudrost i iskustvo starijih u rješavanju sukoba i održavanju mira i sigurnosti. Neki komentatori kažu da bi PoW trebalo ojačati dodatnim resursima, pomoćnim osobljem i stručnjacima, kako bi mu se omogućilo da funkcioniše kao konačni mehanizam posredovanja AU (Nathan, 2005). Međutim, sada se čini da su njegove funkcije

---

<sup>52</sup>WWC Program za Afriku: “African regional and Sub-regional organisations: Assessing their Contributions to Economic Integration and Conflict Management” (Vašington, 2008.)

“razvučene” na čitav niz aktivnosti. Svake godine Panel svoju pažnju usmjerava na ključnu temu koja je bitna za regionalnu stabilnost i mir. Na primjer, tokom 2008., njegove aktivnosti su bile usmjerene na pripremu izvještaja o upravljanju izbornim nasiljem. Civilno društvo, iako formalno dijelom APSA-e, sasvim je skromno uključeno. Na primjer, jako mali broj organizacija civilnog društva doprinosi APSA-i na kontinentalnom ili regionalnom nivou, uglavnom putem istraživanja, političkih savjetovanja i edukacijskih aktivnosti. Međutim, doprinos civilnog društva uglavnom ne utiče na strukture odlučivanja AU. Na primjer, stav AU koji se protivi presudi Međunarodnog kaznenog suda (ICC) o kaznenom progonu predsjednika Sudana, usvojen je bez ikakve konsultacije sa organizacijama civilnog društva po tom pitanju. Afrički sud za pravdu i ljudska prava uspostavljen je u julu 2008. u Aruši (Tanzanija). Među prvim zemljama koje su ratificirale Protokol je Ruanda, koja je iskusila jedan od najgorih oblika ljudskog ubijanja savremenog doba, 1994. Tanzanija je ratificirala Protokol u februaru 2006., što joj je omogućilo da bude domaćin Suda. Sud je, za razliku od ostalih organa AU, ovlašten da donosi obavezujuće presude, koje se mogu nametnuti protiv volje stranaka. Bilo bi vrlo teško novom sudu koji istodobno gleda na pitanja pravde i ljudskih prava da se pojavi kao učinkovit mehanizam u bliskoj budućnosti, s obzirom na zabrinutost mnogih afričkih šefova država zbog intervencionističkog suda.

2003. pokrenuta je prva mirovna misija AU u Burundiju. Poznata kao AMIB, u potpunosti je inicirana, planirana i implementirana od strane članica AU. Predstavlja prekretnicu za AU u smislu samostalnosti u operacionalizaciji i implementaciji izgradnje mira. Nešto više od godinu dana kasnije, UN preuzimaju vodstvo AMIB-om, osnivajući Misiju UN-a u Burundiju u junu 2004. Do januara 2007., nakon stalnog napretka u mirovnom procesu u Burundiju, UN su povukle svoje snage za čuvanje mira i vratili odgovornost AU koja je tamo zadržala malu radnu grupu za podršku naporima ka izgradnji mira (Andrews & Holt 2007). Najistaknutija misija AU bila je ona u Darfuru, pod nazivom Misija AU u Sudanu (AMIS), koja je započela u junu 2004. Nešto kasnije u Somaliji je uspostavljen AMISOM, snage koje su bile raspoređene u martu 2007. Nakon preuzimanja odgovornosti za čuvanje mira, koje bi inače padalo u ruke UN-u, AU je postala mnogo značajniji akter i partner UN-a u rješavanju pitanja mira i stabilnosti na kontinentu. Podrška UN-a bila je ključna za jačanje sposobnosti AU da odgovori na regionalne sukobe. Mnogi su kritikovali misiju AU u Darfuru kao neuspjeh, dok su drugi smatrali da se previše nade uložilo u organizaciju koja je nastala samo tri godine prije uspostavljanja misije.

U području operacija čuvanja mira, UN su poseban partner AU. Ta sinergija je vidljiva u odnosu na UN-ove misije čuvanja mira, raspoređivanje misija regionalnih i kontinentalnih organizacija na kontinentu, sa ili bez podrške UN-a, zajedničko raspoređivanje, odnosno raspoređivanje UN-ovih trupa

za čuvanje mira zajedno sa onima iz regionalnih organizacija, te redosljed aktivnosti regionalne organizacije i misije UN-a. Već postoje modeli kao što su “AU prva, UN kasnije” (Klingebiel 2008). Takođe postoji visok stepen interakcije između PSC-a i Vijeća Sigurnosti UN-a, u vidu godišnjih sastanaka između ta dva organa, koji su sada već redovni. Cilliers nam govori da Vijeće Sigurnosti UN-a više vremena raspravlja o Africi, nego o bilo kojoj drugoj regiji (Cilliers 2008). Vijeće Sigurnosti, na svom 6092. sastanku, zatražilo je od Generalnog Sekretara da najkasnije do 18. septembra 2009. podnese izvještaj o praktičnim načinima pružanja učinkovite podrške Afričkoj Uniji u trenucima kada poduzme mirovne misije koje su odobrile UN. Budući da se gotovo polovina globalnih mirovnih operacija odvija u Africi, potreba za jačanjem kapaciteta AU za čuvanje mira je najvažnija. Međutim, ostaje činjenica da misije UN-a nisu usmjerene na jačanje kapaciteta samih regionalnih organizacija, a uloga regionalnih snaga u čuvanju mira uvijek se smatra samo privremenom, čak i kada imaju mandat Vijeća Sigurnosti. Dakle, sistemi koji su se pojavili u odnosima UN-a i AU samo su u kontekstu kratkoročnih potreba, a nisu utemeljene na dugoročnom strateškom planiranju (Andrews & Holt 2007). Ustavni Akt AU navodi da je PSC ključni mirovni i sigurnosni mehanizam u Africi, bez potrebe da traži odobrenje od Vijeća Sigurnosti UN-a, ali priznaje mogućnost rada u uskoj saradnji sa Vijećem Sigurnosti UN-a. Iako na neki način ukazuju na smanjenu ulogu UN-a u ovom sektoru, praktična razmatranja omogućila su organizaciji priznavanje UN-a kao glavnog aktera. Stoga ta klauzula nije postala iritirajuća u poticanju veće saradnje između AU i UN-a (Aning & Atuobi 2009).

Princip R2P pojavio se kao dio humanitarne intervencije/zakona, ali u Africi ima vrlo jak odjek. Prvo, njena je važnost porasla nakon ruandske tragedije. Pored toga, pojam “Ubuntu” predstavlja relacijski svjetonazor koji naglašava odgovornost jednih za druge. U znak priznanja ovog principa, AU je od 2004. do 2007. poduzimala operacije čuvanja mira, te kao dio hibridnih snaga, od 2008. nadalje. Uistinu, Afrika je počela implementirati UN-ovu agendu R2P čak i prije nego što je Generalna Skupština UN-a 2005. usvojila te principe (Cilliers 2008). “Država-članica će tako i dalje uživati privilegije suvereniteta kao što je neuplitanje drugih država-članica u njene unutarnje poslove, sve dok ispunjava svoju odgovornost da zaštiti svoje građane. Ako, međutim, iz bilo kojih razloga ne ispuni tu odgovornost, AU zadržava 'pravo na intervenciju u svojim državama-članicama'.” (Franke 2008:322). Navodeći neuspjeh Unije da djeluje u slučaju Darfura, Williams (2007:278) kaže: “uprkos institucionalizaciji AU principa odgovornosti za zaštitu, ova norma nije internalizirana u mjeri u kojoj je organizacija spremna izazvati suverenitet jedne od njenih moćnijih članica, iako se ta članica upustila u ponašanje koje krši norme.” 24. maja 2009., AU je pozvala Vijeće Sigurnosti UN-a da uvede sankcije Eritreji zbog njenog sudjelovanja u pružanju podrške Al-Shabaab borcima u Somaliji koji se bore

protiv vlade u kojoj AU ima skromno prisustvo svojih čuvara mira. Sasvim je bez presedana da AU traži sankcije protiv jedne od svojih članica od UN-a, umjesto da operacionalizira vlastite mehanizme za obuzdavanje neposlušnih članica. Odgovori AU na sigurnosne izazove u Darfuru u Sudanu, Somaliji i Zimbabveu, naročito njen stav prema zahtjevu ICC-a za izdavanje naloga za hapšenje predsjednika Sudana, Omara Al Bashir, stvaraju pukotine u njenoj predanosti odgovornosti za zaštitu.

Franke kaže da bi nivo saradnje koja je u pozadini raspoređivanja zajedničkih trupa UN-a i AU u operacijama čuvanja mira bio nezamisliv prije gotovo deceniju, a to odražava značajan rast povjerenja i duha zajedništva, što sugerira da se Afrika kreće prema nekoj vrsti “sigurnosne zajednice” (Franke, 2008). Ta sigurnosna zajednica gleda na ostale regionalne organizacije kao na svoje temeljne elemente. Iako je AU ta koja koordinira, prati, uspostavlja politike i djeluje na političkom nivou, od REC-a se očekuje da implementira odluke donesene na kontinentalnom nivou. To je itekako napredak u odnosu na situaciju koja je postojala unutar OAU. Nadalje, “uključivanje regionalnih inicijativa kao stubova i implementacijaskih agencija osigurava da regije osjećaju direktno vlasništvo nad procesom uspostave kontinentalne sigurnosne arhitekture” (Franke 2008:331). Franke to naziva slučajem “višeslojne sigurnosne zajednice” koja “kombinira prednosti konstruktivističkog razmišljanja o sigurnosnoj saradnji svojstvene terminologiji sigurnosne zajednice sa deskriptivnom moći konceptata javne uprave kao što je višerazinsko upravljanje (MLG) i policentrično upravljanje (PCG)” (Franke, 2008:332). Prema okvirnom izvještaju o PCR-u (2006, stav 17c), očekuje se da će PSC preuzeti vodstvo u naporima ka izgradnji mira prvenstveno putem formalnih državnih institucija, bilo na kontinentalnom, regionalnom, nacionalnom ili lokalnom nivou. Građanske organizacija, nevladine organizacije i drugi akteri civilnog društva prepoznaju se kao operativni u nadopunjavanju i povezivanju državnih inicijativa, što implicira da se ponovna izgradnja državnih kapaciteta smatra ključnom za obnovu mira i sigurnosti. U njenom odsustvu, nedržavni segment vjerovatno će iskotistiti slabu vlast u postkonfliktnim državama za stvaranje paralelnih struktura koje mogu potkopati legitimitet i kapacitet države.

Sve navedeno proizvelo je sljedeće karakteristike prisupa AU izgradnji mira:

- Holističan. Temelji se na holističkom konceptu mira koji obuhvata šest indikativnih elemenata PCR-u okvira i to su: sigurnost; humanitarna i hitna pomoć; političko upravljanje i tranzicija; društveno-ekonomska obnova i razvoj; ljudska prava, pravda i pomirenje; i žene i rod.

- Sveobuhvatan. Sveobuhvatna mirovna arhitektura koja se proteže od kapaciteta ranog upozoravanja do postkonfliktne rekonstrukcije i razvoja, ali to ostaje nedovoljno razvijeno, posebno u pogledu sposobnosti ranog upozoravanja i postkonfliktne obnove, uglavnom zbog resursnih ograničenja i slabe političke volje afričkih vlada za izgradnju arhitekture.
- Delegiran. Okvir za izgradnju mira utemeljen na ravnoteži između kontinentalnog liderstva i regionalne odgovornosti za mir, ali nisu sve REC-e/RM-i spremni dati učinak ovome u smislu sposobnosti i u pogledu političke volje za djelovanjem. Ograničena je horizontalna koordinacija i sučelje kako između REC-a/RM-a, tako i među pojedinim zemljama, u izgradnji održivog mira.
- Državnocentričan. Kao i tradicionalni pristupi zapadnih sila i UN-a, i dalje je pretjerano usredotočen na države kao kolege i partnere. Polazi se od pretpostavke da su vlade primarni akteri koji moraju graditi mir i čije uništenje donosi kaos i sukob, što nije potpuna priča o sukobu i miru u Africi.
- “Top-down”. Sve je veće sudjelovanje nedržavnih aktera u podupiranju mirovnih procesa pod vodstvom država i vlada, iako je to daleko od entuzijastičnog i još uvijek trpi slabosti u vezi sa inicijativama civilnog društva koje pokreću donatori, što uključuje neokolonijalne sumnje, namećući modele iz euro-američke povijesti, sklonost tehničkim intervencijama i tako dalje.
- Multidisciplinarnan. Postoji pokušaj intervencija koje okupljaju različite stručnjake, od vojnih do policijskih, mirovnih izaslanika do posrednika, posmatrača i tehničkih stručnjaka, kako bi savjetovali o tome kako izgraditi vladine institucije, i tako dalje.
- Eksterno financiran. Iako nedovoljni domaći resursi za financiranje ovih skupih poduhvata potkopavaju afričko vlasništvo nad mirovnim inicijativama, postoji jasna namjera da se intervencije upravljaju od strane afričkih organizacija poput AU i REC-a, a da ih provode afričke vlade i drugi lokalni akteri. Dok se uspješno ne provede mobilizacija domaćih resursa, kako je predviđeno u PCR-u AU, to će ostati nedostižna ambicija.
- Povijesno utemeljen. Jedinствена afrička povijesna iskustva naglašavaju važnost temeljne transformacije neokolonizirane postkolonijalne države i njenih odnosa sa bivšim kolonijalnim carstvima kako bi se trajan mir ukorijenio.

Zapisi pokazuju da su intervencije AU bile relativno uspješne u de-eskaliranju sukoba i obnovi autoriteta države, ali nisu bile previše uspješne u transformaciji uslova koji dovode do održivog mira u

Africi.

## 6.2 Izazovi i prilike za uspješnije djelovanje

Uprkos momentima nade i obećanja, izazovi s kojima se AU suočava su brojni, složeni i očajni. Njihovo rješavanje zahtijevalo bi značajnu otpornost i političku volju država-članica. Uspjeh bilo koje institucije zahtjeva postojanje vjere u njen rad, progresivnu ambiciju u svom fokusu, kao i odgovarajuću moralnu i financijsku podršku država koje ju sačinjavaju. Početno uzbuđenje koje je utjelovila OAU tokom prve decenije njenog postojanja potaknuto je vjerom koju su u nju uložili oni koji su je smatrali centralnom za budućnost Afrike. Do 1980-ih i 90-ih, stavovi prema OAU drastično su se promijenili u odnosu na to kakvi su nekada bili. Od svog lansiranja, AU se ponekad borila da izvrši svoj autoritet i vidljivost tamo gdje je “afrički glas” najpotrebniji. Dva primjera se ističu. Prvo, uprkos tome što je AU stvorila AMISOM, misija je bila u stalnom stanju očajanja budući da niti resursi niti dovoljan broj trupa nisu stizali. To nije samo ozbiljna prepreka za stanovnike Somalije koji su mnogo propatili, nego predstavlja izdaju obećanja Ustavnog Akta. Drugo, zanemarivanje Somalije od 1991. dovelo je do stvaranja situacije koja meandrira između onoga što Judith Shklar opisuje kao dilemu nesreće i nepravde (Jeng, 2012:290). Tokom 2010.-12., razorna glad je pogodila Somaliju, što je rezultiralo smrću hiljada ljudi uz gotovo milion interno raseljenih osoba i sličan broj onih koji su prešli preko granice sa Kenijom. Odgovor AU bio je strašno pasivan i razočaravajući. Slični slučajevi podrhtavanja dogodili su se tokom tzv. Arapskog proljeća, gdje je, kao i kod gladi u Somaliji, više proaktivnih angažmana dolazilo izvan Afrike, nego od nje same. Stoga, izvan idealiziranog prikaza Pan-afričke ideologije, AU mora “ozbiljno shvatiti patnju”, te koristiti i jačati svoje postojeće institucije i instrumente i tako biti sposobna da ispuni ključne predanosti Ustavnog Akta. Dimenzija stvaranja normi Ustavnog Akta je veliki napredak u odnosu na OAU. Stvaranje institucija kao što su Pan-afrički parlament, PSC i AUCIL predstavlja pozitivne razvoje. Međutim, nivo uznemirenosti i neaktivnosti koja ponekad prožima AU stvorili su neusklađenost između principa i ciljeva Ustavnog Akta i stvarne prakse Komisije AU i afričkih lidera. Na primjer, u slučaju kršenja prava u Zimbabveu AU je ostala praktično nijema. Kada je u pitanju Obala Slonovače, zbunjenost i promjene stavova Komisije i država-članica značili su da, u stvari, uopće nije bilo službenog stava. Da nije bilo upornog angažmana ECOWAS-a, vjerovatno ne bi bilo ni principijelnog stava jedne afričke organizacije. Ove tišine su, naravno, u oštroj kontradikciji sa proaktivnim sklonostima etosa Ustavnog Akta. To pokazuje

da će budućnost AU dosta ovisiti o njenoj sposobnosti da ozbiljno posreduje dinamiku svog Ustavnog Akta sa praksom svoje Komisije i država-članica. Takođe postoji potreba za učinkovitijom integracijom Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda i, sada sve funkcionalnijeg, Afričkog suda za pravdu i ljudska prava, u arhitekturu izgradnje mira i sigurnosti Ustavnog Akta. To je naročito važno s obzirom da je od inauguracije AU 2002., organizacija bila uglavnom odvojena od komisije i Suda, te da je funkcionirala na gotovo samostalan način. Taj nivo nepovezanosti treba ispraviti kako bi se pravne dimenzije izgradnje mira učinkovito integrisale u kontinentalni okvir izgradnje mira. Konačno, pristupi konfliktima i izgradnji mira ugrađeni u Ustavni Akt zaista nude priliku za stvaranje mirnije Afrike. Međutim, iako postoji potencijal u okviru, on ne može funkcionirati u vakuumu. Njegova korisnost nesumnjivo će ovisiti o mjeri u kojoj su AU i njene države-članice spremne primjenjivati Ustavni Akt. Zagonetka mira, koji je izmicao većem dijelu povijesti postkolonijalne Afrike, mora biti otključana. Da bi Afrika bila u stanju rekonstruisati svoju stvarnost i inicirati društveni napredak, njeni susreti sa međunarodno-pravnim pristupima izgradnji mira zahtijevaju ponovnu procjenu. Ustavni Akt nudi principijelnu osnovu na kojoj je to moguće učiniti, jer ima potencijal za utjelovljenje onoga što bi se moglo nazvati afrički potaknutim problikovanjem međunarodno-pravnih pristupa unutarnjim sukobima. Tu leži uzorak nade i obećanja.

Ciliers kaže da su nedostatak učinkovitog sankcionog režima za suočavanje sa neposlušnim državama i liderima, te volja da se surađuje sa kolegama-liderima sa sumnjivom demokratskom prošlošću, nedostaci AU (Ciliers, 2008). U takvom scenariju usredotočenost na konsenzus i prilagođavanje uglavnom se odvija na nivou najnižeg zajedničkog nazivnika. Kritičari takođe navode činjenicu da je aspekt sprječavanja sukoba u AU još uvijek u nerazvijenom stanju i da zahtijeva mnogo više fokusa nego što mu je do sada dano. Uprkos vjerodostojnim dokazima da je situacija u Darfuru ispunila uslove teških okolnosti (ratni zločini i zločini protiv čovječnosti), AU je nastavila poštivati sudanski suverenitet. Umjesto da se pozove na Član 4(h), Unija je poduzela skromne pokušaje posredovanja i rasporedila male posmatračke snage, a zatim i veću mirovnu operaciju, AMIS, kako bi pomogla u implementaciji različitih primirja i političkih sporazuma koji su potpisani nakon aprila 2004. Dok su stariji izaslanici AU bili prilično učinkoviti u posredovanju u sukobu, mlađim i srednjim posrednicima često nedostaju medijatorske, administrativne ili upravljačke vještine (Moolakkattu 2010). Već smo spomenuli kako neke zemlje ne finansiraju čak ni budžet AU. Ako izuzmemo doprinose JAR-a i Nigerije, većina programskog budžeta takođe se financira iz donacija. Koliko će se ovakav scenario moći odvijati važno je pitanje za sposobnost organizacije da očuva svoju neovisnost (Klingebiel 2008). Mnoge međunarodne organizacije karakterizira nedostatak međuinstitucionalne koordinacije i

koherentnosti; čak su i elementi UN-a za upravljanje sukobima prošireni širokim rasponom odjela, agencija, fondova i programa, koji su se nastojali funkcionalno integrirati tokom mandata Kofija Annan kao Generalnog Sekretara, bez mnogo uspjeha. Situacija u AU se mnogo ne razlikuje. U sklopu Komisije AU, specijalizirani kapaciteti u područjima ranog upozoravanja, sprječavanja sukoba, stvaranja mira, čuvanja mira i izgradnje mira su raspoređeni na Ured predsjedavajućeg Komisije, Odjel za upravljanje sukobima i operacijama podrške miru unutar Odjela za mir i sigurnost, te Odjel za političke poslove. REC-e, kao temelji AU, trebaju veću i bolju koordinaciju. Iako AU najčešće radi samo sa pet regija i regionalnih organizacija, postoji čak osam REC-a. Samo sortiranje ovog diskontinuiteta jedan je od glavnih izazova Unije (Klingebiel 2008). Iako postoji značajna dobra volja za jačanjem AU, pojedine države na takav potez gledaju sa određenim stepenom nelagode. Zemlje sa nestabilnim demokratskim uvjerenjima, kao što su Zimbabve, Esvatini (Svaziland), Obala Slonovače, Gvineja i Burkina Faso, općenito prežu od proaktivne AU. APSA je još uvijek vrlo krhka i nestabilna, te kao takva ne predstavlja potpuno operativnu strukturu. Jedan od glavnih problema jeste odnos između AU, REC-a i NEPAD-a, koji je još uvijek u fazi razvoja. REC-e, implementacijski organi AU, vrlo su heterogene i u različitim su fazama razvijanja svojih mirovnih i sigurnosnih mehanizama. Da bi cijela struktura bila funkcionalna, svi ovi međusobno ovisni elementi moraju učinkovito raditi zajedno. Godišnje se organizuju sastanci na kojima sudjeluju REC-e i pokušavaju sinergizirati svoje operacije, što će, nadamo se, vremenom premostiti nedostatke.

Uprkos prividnoj proliferaciji Pan-afričkih ugovora, deklaracija, politika i strategija tokom protekle dvije decenije, još uvijek postoji više riječi i retorike nego realizacije tih obaveza. Afrički politički pejzaž opterećen je deficitom političke usklađenosti. Većina ovih progresivnih dokumenata za upravljanje i razvoj do sada još uvijek nije integrisana u domaće zakone većine afričkih država. Regionalna integracija je još uvijek zapanjujuće slaba, gdje unutarafrička trgovina čini samo deset posto ukupne trgovine kontinenta (Murithi, 2018:27). Većina afričkih zemalja i dalje održava snažne klijentalne odnose sa svojim nekadašnjim kolonijalnim silama i pruža prazna obećanja o stvaranju zakonodavnih i infrastrukturnih olakšica za prekograničnu mobilnost; kao rezultat toga, kretanje unutar Afrike je među najtežima u svijetu. Za razliku od EU, koja je izgrađena na temelju snažnih institucionalnih kapaciteta njenih prethodnica, AU se mora suočiti sa uglavnom neučinkovitim i zastarjelim institucionalnim temeljima, bez adekvatnih implementacijskih lekcija. AU je takođe ograničena značajnim kapacitetskim ograničenjima svojih država-članica, koje imaju nezavidnu povijest implementacije politika. Uprkos njihovoj retorici o snažnom Pan-afričkom bloku, države-članice još uvijek pokazuju dugotrajnu kulturu nepoštivanja svojih finansijskih obaveza prema

kontinentalnom tijelu. Samo 19 (od ukupno 54) država-članica u potpunosti su ispunile svoje obaveze iz 2015. godine. Budući da je ključni finansijer AU, Muammar Qaddafi, smijenjen, a Egipat u ekonomskim poteškoćama nakon Arapskog proljeća, udio ukupnog doprinosa država-članica operativnom budžetu AU drastično se smanjio; to jest, sa oko 54 posto ukupnog budžeta AU u 2009., na oko 25 posto, a preostalih 75 posto budžeta AU se financira iz vanjskih izvora. EU, SAD, Kina, Svjetska Banka i Turska, slično tome, pokrivaju većinu operacija čuvanja mira AU (Murithi, 2018). Takav “kumov sindrom”, kako to s pravom nazivaju Chris Landsberg i Lesley Masters, ugrožava vlasništvo AU nad svojom agendom i odražava nedostatak predanosti država-članica (Murithi, 2018). Činjenica da se to drastično smanjenje doprinosa članstvu dogodilo tokom razdoblja afričkog desetogodišnjeg visokog rasta i da većina članica AU ne posustaje u svojim obavezama prema UN-u i drugim međunarodnim organizacijama, u najboljem slučaju signalizira njihovu nespremnost da osnaže AU kao supranacionalno tijelo, a u najgorem slučaju izražava njihovo zbunjujuće samoizrugivanje (Murithi, 2018).

Prilikom potpunog odstupanja od “modusa operandi” OAU, AU je poduzela nekoliko operacija podrške miru, uključujući AMIB (2003.-4.); Misiju AU u Sudanu (AMIS; 2004.-7.); AMISOM (od 2007.); AFISMA (2012.-13.) i Međunarodna misija pod vodstvom AU za podršku CAR (MISCA; 2013.-14.). Pored operacija podrške miru, tu je i Izborna i sigurnosna pomoć AU u Komorosu (2007.). Štaviše, afričke snage nastavile su služiti u misijama čuvanja mira i misijama podrške miru koje su naknadno preuzele UN, kao što je slučaj sa Hibridnom UN-AU Operacijom u Darfuru (UNAMID), Multidimenzionalnom Integrativnom Stabilizacijskom Misijom UN-a u Maliju (MINUSMA) i UN-ovoj Multidimenzionalnoj Integrativnoj Stabilizacijskoj Misiji u CAR (MINUSCA). Tako su pojedinci i jedinice koje sačinjavaju ASF stekli operativnu sposobnost i stručnost u mandatiranju, raspoređivanju, upravljanju, održavanju i oporavku operacija podrške miru. Činjenica da su afričke zemlje sudjelovale u raznim vježbama ASF-a i obećale svoje trupe i opremu ASF-u, prilika je koja se treba iskoristiti za daljnju izgradnju sposobnosti snaga. Na primjer, u decembru 2014. države-članice koje doprinose EASF-u potvrdile su svoje trupe koje uključuju motorizovane i lake pješadijske bataljone, izviđačke eskadrile, pomorska i zračna sredstva, civile i formirane policijske jedinice. To pokazuje zaista ozbiljnu predanost razvijanju ideje afričkih rješenja za afričke probleme. Koncept ASF-a pruža priliku za konsolidaciju demokratske kontrole i nadzora nad vojskom. Sastav ASF-a okuplja elemente vojske, civila i policije iz različitih zemalja. Nacionalna, regionalna, multidimenzionalna i multinacionalna obuka osigurava primjenu najboljih praksi, uključujući princip civilnog nadzora nad sigurnosnim snagama i vojskom. Štaviše, jedan od principa koje uspostavlja Afrička povelja o demokratiji, izborima

i upravljanju iz 2007. jeste “jačanje i institucionalizacija ustavne civilne kontrole nad oružanim i sigurnosnim snagama” (AU ACDEG, 2012, Čl. 14.1). Kao što primjećuju S.M. Makinda i Wafula Okumu, “uspostava ovog principa predstavlja priznanje negativnog uticaja sigurnosnih aparata na konsolidaciju demokratije i vladavine prava” (Makinda & Okumu, 2008:64). Za vrijeme vježbi ASF-a, civili, vojska i policija rade i uče zajedno kroz implementaciju propisanog mandata. Solomon Dersso je primjetio da “s obzirom na to da se brigade ASF-a sastoje od višedimenzionalnih kontigenata utemeljenih na njihovim zemljama porijekla, kulturnoj, materijalnoj i stručnoj raznolikosi, njihova (zajednička) obuka rezultirala je standardizacijom i institucionalizacijom na različitim nivoima” (Sharamo & Ayangafac, 2011:137). U kontekstu demokratskog razvoja i konsolidacije, zajednička obuka u područjima poštivanja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava je jako važna. Mreže i profesionalne interakcije uspostavljene kroz zajedničku obuku će, nadamo se, unutar sigurnosnih snaga, učvrstiti normu da podliježu civilnoj vlasti.

Iz prethodnih analiza vidljivo je da, ukoliko procesi regionalizacije u Africi nastave slijediti logiku intergavermentalizma, tenzije i konkurencija ne mogu se izbjeći u odnosima između AU i REC-a. Države-članice koje sačinjavaju te organizacije uvijek će davati prioritet jednom od tih tijela u odnosu na drugo, ovisno o tome koje najbolje služi njihovim nacionalnim interesima u datom trenutku. Smanjenje učestalosti tih nesuglasica i ublažavanje njihovog uticaja na efikasnost kontinentalne mirovne i sigurnosne arhitekture zahtijevaju institucionalizirane mehanizme za učinkovite i redovne konsultacije i koordinaciju između PSC-a i organa REC-a koji su zaduženi za donošenje odluka o mirovnim i sigurnosnim pitanjima. Osim toga, naponi ka promovisanju veće sinergije i komplementarnosti između politika i inicijativa AU i REC-a o miru i sigurnosti imale bi ogromnu korist od povećane uloge civilnog društva i parlamenata u definisanju nacionalnih sigurnosnih interesa država-članica koje sačinjavaju te organizacije. Nema sumnje da u mnogim afričkim državama kreiranjem vanjske i sigurnosne politike dominira nekoliko elita, čija je uska koncepcija nacionalnih interesa često uzrok suparništva sa drugim državama, što je rezultiralo paralizom regionalnih organizacija i suprotstavljanjem jednih nasuprot drugima.

Izazovi unutarnjih sukoba u Africi definisali su metode i ishode. S obzirom na njihovu prirodu i vjerovatnost ponavljanja, suočavanje sa njima zahtijeva uvođenje koncepata i pristupa koji odstupaju od državnocentrične prirode postojećih međunarodno-pravnih ograničenja. Kao što Claude Bruderlein primjećuje, neadekvatnost konvencionalnih pristupa izgradnji mira zahtijeva da se međunarodno društvo “odvoji od državnocentrične percepcije sigurnosnih sudionika i krene prema sistematičnijoj ulozi za zajednice, ne samo kao posmatrača i kolateralne žrtve sukoba, već i kao ključne aktere sukoba”

(Bruderlein, 2000). Nesposobnost institucija i struktura međunarodnog poretka (i regionalnih tijela kao što je OAU) da učine upravo to, kulminirala je formulisanjem Ustavnog Akta, čija novina leži u njegovom integrativnom pristupu koji nastoji formulirati konstruktivne odgovore na unutarnje sukobe u Africi. Njegove odredbe čine AU prvom međunarodnom organizacijom sa pravom intervencije (sa ili bez pristanka) u unutarnje poslove zemalja-članica s ciljem zaštite ranjivih grupa od ozbiljnih prijetnji legitimnom poretku, nasilja, ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i genocida. Ugradnja snažne agende stvaranja normi i naglasak na binarnosti društvene integracije i međuovisnosti plasiraju usmjerenje Ustavnog Akta na problem mira u posve novu dimenziju. Ta transformacija ima potencijalno dalekosežne posljedice. Iz perspektive međunarodnog prava, predstavlja udaljavanje od mlakih odgovora na, i prihvatanja, sukoba i načina pristupa njihovoj transformaciji u Africi. Sa afričkog stajališta, uvodi potencijalno novu eru u funkcionalnoj dinamici endogenih institucija “koje pokreće Afrika koja si ne može priuštiti da čeka sutra da riješi svoje probleme” (AUC, 2004:3)<sup>53</sup>. Takva simbolika implicira da se za AU “može reći da nije dijete naglog nadahnuća, nego potomstvo postepenog, ali predanog napredovanja ideala i obaveza” (AUC, 2004:15). To je projekat koji vraća nadu i obećanje u rekonstrukciju proaktivnog političkog, ekonomskog, institucionalnog i pravnog poretka za Afriku. Iako priznaje ograničenja međunarodno-pravnih pristupa sukobima, Ustavni Akt ne zanemaruje njegovu važnost za Afriku. Nedavna uspostava Komisije AU za međunarodno pravo mogla bi biti koristan kanal kroz koji bi se dimanzije stvaranja normi AU mogle iskoristiti i kodificirati. Naravno, filozofija Ustavnog Akta i institucije koje on formuliše podjednako će se transformisati tokom vremena.

Afrička kontinentalna integracija još uvijek nije konkretna stvarnost, već ostaje obećanje koje treba ispuniti. Kako AU ulazi u narednih 15 godina svog djelovanja, ključni izazov će biti održati momentum stalnih promjena i poboljšanja. Konkretno, centralnost koordiniranog pristupa ostaje vitalna ako AU želi postići svoje ciljeve kao organizacija. Iako je veza između mirovnih procesa, upravljanja, razvoja i trgovinskih intervencija očigledna na konceptualnom nivou, to se nužno ne prevodi u konkretnu međuorganizacijsku komplementarnost na terenu, barem što se tiče inicijativa AU. Političko nasilje ima stvarne efekte preljevanja na susjedne zemlje, što oslikava neučinkovitost bavljenja “nacionalnim” krizama. Postoji potreba za usvajanjem regionalnih pogleda na promovisanje mira, sigurnosti i upravljanja, bilo da je riječ o Afričkom rogu, regiji Velikih jezera, Uniji rijeke Mano ili Sahelu. Ideja je da se krize rješavaju putem regionalnih foruma koji okupljaju lidere susjednih država, kako bi se u formalnom okruženju riješila određena kriza. To zahtijeva saradnju između vlada na

---

<sup>53</sup>Komisija AU: “Strategic Plan of the African Union Commission, Volime 1: Vission and Mission of the African Union” (Adis Abeba, 2004.)

regionalnom nivou kako bi se dopunile međuljudske intervencije. AU može pružiti opći okvir putem kojeg bi njegovi odjeli i agencije zajednički provodili rano upozoravanje, ranu intervenciju, čuvanje mira, izgradnju mira, pomirenje i razvoj, kako bi se osiguralo da se fenomen cikličnog nasilja jednom zauvijek ukloni sa afričkog kontinenta. Osim toga, AU ima centralnu ulogu u promovisanju i razvijanju operacionalizacije slobodne kontinentalne trgovinske zone. To će biti od vitalnog značaja za povećanje unutar-afričke trgovine i otvaranje kontinenta za slobodno kretanje ljudi kroz izdavanje Afričkog kontinentalnog pasoša. Privatni sektor ima ključnu ulogu u ohrabrivanju poduzetništva i razvijanja biznisa kako bi privukao više Afrikanaca, naročito mladih, u radnu snagu. AU se nalazi u jedinstvenom položaju da djeluje kao katalizator za podršku procesima usmjerenim ka jačanju poduzetništva uspostavljanjem koherentnih političkih okvira i držanjem svojih država-članica odgovornim za poštivanje principa integriteta u vođenju svojih društava prema poboljšanju životnih uslova. U pogledu budućih perspektiva, Unija ima sve potrebne političke institucije da djeluje kao učinkovit međunarodni akter u ime kontinenta. Potrebno je nastaviti artikulirati političke poticaje za poboljšanu kontinentalnu integraciju i unutar-afričku trgovinu, posebno kod nekih od neposlušnih afričkih lidera koji još uvijek teže agendama koje služe samo njima, njihovim obiteljima i prijateljima. Da bi se to postiglo, potrebno je da se afrički građani nastave mobilizirati i osnaživati, kako bi držali svoje vlade odgovornima za djela i postupke. Osim toga, afrički lideri mogu vršiti pritisak na svoje kolege kako bi osigurali da poštuju principe i norme koje su potpisali, kao i da zadrže svoje jedinstvene stavove u globalnim forumima. Što se tiče sigurnosti i upravljanja, intervencionistički stav koji je usvojila AU u proteklih 15 godina prikladan je za napredak kontinenta. Afričkim konfliktnim situacijama ne smije se dopustiti da eskaliraju, jer će one, kao i do sada, imati mnogo destruktivniji efekat na svoje ljude i građane susjednih država. Sigurnost jednog može se postići samo osiguravanjem sigurnosti svih. Svaki Afrikanac je čuvar i zaštitnik svakog drugog Afrikanca, što potvrđuje ideju Pan-afričke solidarnosti. Bez istinkse predanosti cijelog sistema AU da olakša i omogući sinergiju, težnja za Pan-afričkom vizijom mirnog i prosperitetnog kontinenta ostat će neuhvatljiva aspiracija.

## **7. Zaključak: Afrička rješenja za afričke probleme**

AU je počela zauzimati snažnije i konkretnije stavove o sukobima i mirovnim inicijativama. Relativno rana faza razvoja AU znači da je teško donijeti konačan sud o organizaciji. Očigledno je da je, posebno što se tiče mirovnih operacija, AU već stekla značajno iskustvo, ali je takođe djelomično

posrnula kada je u pitanju njena sposobnost da nadzire i implementira vlastite odluke.

Afrika se kroz svoju povijest susretala sa različitim idejama, konceptima i institucijama. Panafrikanizam označava skup zajedničkih pretpostavki koje izražavaju želju za političkim i psihološkim oslobođanjem i jedinstvom svih Afrikanaca, bilo na kontinentu, ili u dijaspori. Kao upravljački instrument organizacije, Ustavni Akt se zalaže za filozofsku svijest koja pruža referentni okvir za institucionalni kontinentalni poredak u Africi. Od završetka Hladnog rata, nasilje i sukobi u Africi karakterno su ostali uglavnom unutarnji, što je rezultiralo mnogobrojnim ratnim žrtvama. Zajedničke osobine se protežu i na same izvore unutarnjih sukoba, koji dolaze u obliku povijesnih naslijeđa, etničkih faktora, lošeg upravljanja i niza intervencijskih unutarnjih i vanjskih nagiba. Različita interakcija aktera i motiva postkolonijalnog unutarnjeg sukoba implicira da su određene pretpostavke koje podupiru konvencionalne državocentrične pristupe sukobima poljuljane, narušene i dovedene u pitanje. U nekoliko država inicijative su uspjele zaustaviti pošast sukoba, ali u većini drugih nisu, jer čini se da postojanje operativne dinamike u kombinaciji sa drugim definirajućim faktorima, ima potencijal za obnovu sukoba. APSA obuhvata proširenu i sveobuhvatnu agendu za mir i sigurnost koja uključuje sprječavanje sukoba, rano upozoravanje i preventivnu diplomatiju, stvaranje mira i izgradnju mira, poticanje i promovisanje demokratskih praksi, kao i intervencije i humanitarne akcije i upravljanje katastrofama. Sam koncept ASF-a pokazuje zaista ozbiljnu predanost razvijanju ideje afričkih rješenja za afričke probleme. Glavne ovlasti PSC-a navedene su u Članu 7 PSC Protokola, a uključuju anticipiranje i sprječavanje sporova i sukoba, kao i politika koje mogu dovesti do genocida i zločina protiv čovječnosti; poduzimanje misija stvaranja mira, izgradnje mira i podrške miru; i preporuka o intervenciji u državama-članica u slučajevima teških okolnosti, konkretno ratnih zločina, genocida i zločina protiv čovječnosti. UN i AU su uspostavili zajednički okvir za poboljšano partnerstvo na polju mira i sigurnosti, kojim će se voditi njihov odnos. Kada je u pitanju sankcioni sistem AU, a u kontekstu doprinosa izgradnji mira, najviše pažnje svakako se posvećuje vladama koje su došle na vlast neustavnim sredstvima. Kolektivna spoznaja da je višestranačka demokratija ključna za održiv mir i stabilnost u Africi dovela je do povećanog sudjelovanja AU i REC-a u preventivnoj diplomatiji u izbornim procesima. Mnoge od naučenih lekcija iz različitih eksperimenata izgradnje mira tijekom posljednjih godina OAU bile su integrisane u afrički PCRCD okvir, čiji je razvoj započeo kada je komitet za implementaciju NEPAD-a odlučio da afrički pristup izgradnji mira bude sveobuhvatna strategija. Kroz kolektivnu volju da se afrička rješenja za afričke probleme angažiraju i aktualiziraju, AMIB je, općenito govoreći, spriječila daljnju eskalaciju nasilja ogromnih razmjera.

Iskustvo AU u Burundiju, Darfuru, Somaliji, Obali Slonovače, (i dr.) sugerirara da organizacija

treba učiniti još mnogo kako bi poboljšala svoju sposobnost da pruži mir i sigurnost građanima Afrike. Međutim, jasno je da će mirovna i sigurnosna arhitektura AU biti ključna komponenta afričke strategije za konsolidaciju reda i stabilnosti na kontinentu. AU će morati ozbiljno re-orijetirati političko liderstvo kontinenta i poduzeti odlučne i neophodne mjere, bez kojih neće biti moguće ispuniti izazove osiguravanja uspješnih mirovnih operacija.

## Spisak literature:

- Adebajo, A., Nagar, D., Paterson, M., Virk, K., Kronenberg, J.: “Governance and Security Challenges in Post-Apartheid Southern Africa” (2013.)
- Adebajo, A., Rashid, I.: “West Africa's Security Challenges: Building Peace in a Troubled Region” (2002.)
- Adebajo, Adekeye: “The Curse of Berlin: Africa after the Cold War” (2010.)
- Adedeji, Adebayo: “Comprehending and Mastering African Conflicts: The Search for Sustainable Peace and Good Governance” (1999.)
- Adetula, V., Bereketeab, R., Jaiyebo, O.: “Regional Economic Communities and Peacebuilding in Africa: The Experiences of ECOWAS and IGAD” (2016.)
- Aggestam, Karin: “International Peacekeeping” (2003.)
- Agoagye, Festus: “The African Mission in Burundi: Lessons from the First African Union Peacekeeping Operation” (2008.)
- Akokpari, J., Nding-Muvumba, A., Murithi, T.: “The African Union and Its Institutions” (2008.)
- Ali, T. M., Mathews, R. O.: “Civil Wars in Africa: Roots and Resolutions” (1999.)
- Alusala, Nelson: “Disarmament and the Transition in Burundi: How Soon?” (2005.)
- Anderson, G. N.: “Sudan in Crisis: The Failure of Democracy” (1999.)
- Andrews, N. K., Holt, K. V.: “United Nations- African Union Coordination on Peace and Security in Africa” (2007.)
- Angeloni, Marina: “Somalia: The Tortuga of the 21<sup>st</sup> Century” (2009.)
- Aning, K., Atuobi, S.: “Responsibility to protect in Africa: An analysis of the African Union's Peace and Security architecture” (2009.)
- Anyang' Nyong'o, P.: “Arms and Daggers in the Hearts of Africa” (1993.)
- Aron, Raymond: “Peace and War” (1966.)
- Arthur, Peter: “Promoting Security in Africa through Regional Economic Communities (RECs) and the African Union's African Peace and Security Architecture (APSA)” (2017.)
- AU Panel of the Wise: “Election-Related Disputes and Political Violence in Africa: Strengthening the Role of the African Union in Preventing, Managing and Resolving Conflict” (2010.)

- Barash, D. P., Webel, C. P.: “Peace and conflicts studies” (2014.)
- Baregu, M., Lansberg, C.: “From Cape to Congo: Southern Africa's Evolving Security Challenges” (2003.)
- Baruch Bush, R. A., Folger, J. P.: “The Promise of Mediation: The Transformative Approach to Conflict” (2004.)
- Bechtold, P. K.: “Politics in the Sudan: Parliamentary and Military Rule in an Emerging African Nation” (1976.)
- Bjorkdahl, Annika: “From Idea to Norm: Promoting Conflict Prevention” (2002.)
- Boege, Volker: “Traditional Approaches to Conflict Transformation – Potentials and Limits” (2006.)
- Bogland, K., Egnell, R., Lagerstrom, M.: “The African Union – A Study Focusing on Conflict Management” (2008.)
- Boshoff, H., Vrey, W.: “Disarmament, Demobilisation and Reintegration During the Transition in Burundi: A Technical Analysis” (2006.)
- Bouldon, Jane: “Dealing with Conflict in Africa – The United Nations and Regional Organizations” (2003.)
- Boutellis, A., Williams, D.: “Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships” (2013.)
- Boutros-Ghali, B.: “Agenda for peace” (1992.)
- Brahimi, Lakhdar: “State Building in Crisis and Post Conflict Countries” (2007.)
- Brons, M. H.: “Society, Security, Sovereignty and the State in Somalia: From Statelessness to Statelessness?” (2001.)
- Brosig, Malte: “Cooperative Peacekeeping in Africa: Exploring Regime Complexity” (2015.)
- Brown, M. B., Rosencrance, R. N.: “The Cost of Conflict Prevention and Cure in the Global Arena” (1999.)
- Brown, Seyom: “The Causes and Prevention of War” (1994.)
- Bruderlein, C.: “People Security as New Measure of Global Security” (2000.)
- Bryden, Matt: “New Hope for Somalia? The Building Block Approach” (1999.)
- Bujra, Abdalla: “African Conflicts: Their Causes and Their Political and Social Environment” (2002.)
- Burke, Jason: “Exiled Former President Yahya Jammeh 'stole \$11.4m' from the Gambia” (2017.)

- Byiers, Bruce: “The Political Economy of Regional Integration in Africa: Intergovernmental Authority on Development (IGAD) Report” (2016.)
- Carment, D., Schnabel, A.: “Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?” (2003.)
- Carment, D., Schnabel, A.: “Conflict Prevention from Rhetoric to Reality” (2001.)
- Cesaire, Aime: “Discourse on Colonialism” (1972.)
- Chesterman, Simon: “You, the People: The UN, Transitional Administration and State-Building” (2005.)
- Chretien, J. P.: “The Great Lakes of Africa: Two Thousand Years of History” (2003.)
- Ciliers, Jakkie: “Africa's budding peace architecture” (2008.)
- Clapham, Christopher: “African Guerrillas” (1998.)
- Clapham, Christopher: “Rethinkong African States” (2001.)
- Clark, J. F.: “The African Stakes in the Congo War” (2002.)
- Clarke, W. S.: “Testing the World's Resolve in Somalia” (1993.)
- Daley, Patricia: “Gender and Genocide in Burundi: The Search for Spaces of Peace” (2008.)
- Davidson, Basil: “Africa in History: Themes and Outlines” (1995.)
- De-Coning, Cedric: “Towards a Common Southern African Peacekeeping System” (2004.)
- Druckman, D., Diehl, P. F.: “Conflict Resolution” (2006.)
- Edgerton, R. G.: “The Troubled Heart of Africa: A History of the Congo” (2002.)
- Eller, J. D.: “From Culture to Ethnicity to Conflict” (2002.)
- Fitzpatrick, P., Bergeron, H.: “Europe's Other: European Law Between Modernity and Postmodernity” (1998.)
- Francis, D. J.: “Uniting Africa – Building Regional Peace and Security Systems” (2006.)
- Franke, Benedikt: “Africa's evolving security architecture and the concept of multilayered security communities” (2008.)
- Furley, Oliver: “Conflict in Africa” (1995.)
- Galtung, Johan: “Cultural Violence” (1990.)
- Galtung, Johan: “Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Responses” (1985.)
- Geiss, Immanuel: “The Pan-African Movement” (1974.)
- Gerenge, Robert: “Preventive Diplomacy and the AU Panel of the Wise in Africa's Electoral-related Conflicts” (2015.)
- Gondola, Didier: “The History of Congo” (2002.)

- Gourevitch, Philip: “We Wish to Inform You that Tomorrow We will be Killed with Our Families: Stories from Rwanda” (1999.)
- Grieindl, Gunther: “The Multinational Stand-by High Readiness Brigade for United Nations Operations (SHIRBRIG)” (2004.)
- Hansen, Emmanuel: “Africa: Perspectives on Peace and Development” (1987.)
- Hartmann, Christof: “ECOWAS and the Restoration of Democracy in The Gambia” (2017.)
- Hendricks, C., Chivasa, M.: “Women and Peacebuilding in Africa” (2008.)
- House, Chatham: “The Rise and Fall of Mogadishu's Islamic Courts” (2007.)
- HRW: “Everyday Victims: Civilians in the Burundi War” (2003.)
- HRW: “Shell Shock” (2006.)
- HRW: “So Much to Fear: War Crimes and the Devastation of Somalia” (2008.)
- HRW: “State of Fear: Arbitrary Arrests, Torture and Killings” (2015.)
- Human Rights Watch: “Everyday Victims: Civilians in the Burundi War” (2003.)
- Hyden, Goran: “African Politics in Comparative Perspective” (2006.)
- Ingerstad, G., Lindell, M. T.: “Challenges to Peace and Security in Central Africa: The Role of ECCAS” (2015.)
- International Crisis Group: “Congo at War: A Briefing of the Internal and External Players in the Central African Conflict” (1998.)
- Jaye, T., Garuba, D., Amadi, S.: “ECOWAS and the Dynamics of Conflict and Peacebuilding” (2011.)
- Jeng, Abou: ”Peacebuilding in the African Union: Law, philosophy and practice” (2012.)
- Kaminski, Ryan: “Peacebuilding in Africa: Regional and International Efforts” (2011.)
- Kay, Robert: “Burundi Since Genocide” (1995.)
- Klingebiel, S., Blohm, T. M., Eckel, R., Grunow, K., Heidenreich, F., Mashele, P., Thermann, A.: “Donor contributions to the strengthening of the African peace and security architecture” (2008.)
- Krueger, R., Krueger, K.: “From Bloodshed to Hope in Burundi: Our Embassy Years during Genocide” (2007.)
- Krulick, J. N.: “Airlift in Africa: Building Operational Logistics Capability for the African Standby Force” (2013.)
- Lagler, T., Tiekou, T. K.: “What Difference Can a Path Make? Regional Democracy Promotion Regimes in the Americas and Africa” (2010.)

- Lake, D., Rothchild, D.: “The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion and Escalation” (1998.)
- Landsberg, C., Masters, L.: “Twenty-five Years of Pan-African Democratic Governance Diplomacy” (2015.)
- Leatherman, J., DeMars, W., Gaffney, P. D., Vayrynen, R.: “Breaking Cycles of Violence: Conflict Prevention in Intrastate Crises” (1999.)
- Lederach, J. P.: “The Little Book of Conflict Transformation” (2003.)
- Lemarchand, Rene: “Burundi: Ethnic Conflict and Genocide” (1994.)
- Lemarchand, Rene: “Burundi: The Killing Fields Revisited” (1989.)
- Lemarchand, Rene: “Genocide in the Great Lakes: Which Genocide? Whose Genocide?” (1998.)
- Lemarchand, Rene: “Rwanda and Burundi” (1970.)
- Levine, D., Nagar, D.: “Region-Building in Africa” (2016.)
- Lewis, I. M.: “A Modern History of Somalia: Nation and State in the Horn of Africa” (2002.)
- Lopez, Carlos: “Moving from Early Pan-Africanism Towards an African Renaissance” (2013.)
- Lund, M. S.: “Preventing violent conflicts: A strategy for Preventive Diplomacy” (1996.)
- Magliveras, K. D.: “Expulsion from Participation in International Organisations: The Law and Practice Behind Member State's Expulsion and Suspension of Membership” (1999.)
- Magliveras, K. D.: “The European Constitution and the Question of Membership” (2005.)
- Magliveras, K. D.: “The sanctioning system of the African Union: Part success part failure?” (2011.)
- Magliveras, K., Naldi, G.: “The African Union” (2009.)
- Mahamat, M. H., Guterres, A.: “Joint United Nations-African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security” (2017.)
- Makinda, S. M., Okumu, W. F.: “The African Union: Challenges of Globalization, Security, and Governance” (2008.)
- Maphosa, L. B., DeLuca, L., Keasley, A.: “Building Peace from Within: An Examination of Community-based Peacebuilding and Transitions in Africa” (2014.)
- Markakis, John: “National and Class Conflict in the Horn of Africa” (1987.)
- Mathews, Kuruvilla: “The OAU and the Problem of African Unity” (1989.)
- Mays, Terry: “African Solutions to African Problems: The Changing Face of African-

- Mandated Peace Operations” (2003.)
- Melber, H., Southall, R.: “Legacies of Power: Leadership Change and Former Presidents in African Politics” (2006.)
  - Menkhaus, K.: “State Collapse in Somalia: Second Thoughts” (2003.)
  - Menkhaus, Ken: “Conflict Prevention and human security: issues and challenges in Conflict, Security, Development” (2004.)
  - Meredith, Martin: “The State of Africa: A History of Fifty Years Since Independence” (2005.)
  - Merriam-Webster: “Webster's Third New International Dictionary” (1993.)
  - Midlarsky, M. I.: “The Internationalisation of Communal Strife” (1992.)
  - Mitchell, C. R.: “The Structure of International Conflict” (1981.)
  - Mkandawire, Thandika: “Re-Thinking Pan-Africanism” (2004.)
  - Mohamoud, A. A.: “State Collapse and Post-Conflict Development in Africa” (2006.)
  - Moolakkattu, J. S.: “The Role of the African Union in Continental Peace and Security Governance” (2010.)
  - Mudasiru, S. O.: “Conflicts, Identity Crisis and the Withering Away of the African Union: A Quest for a New (O)AU” (2013.)
  - Muggah, R., White, N.: “Is there a Preventive Action Renaissance? The Policy and Practice of Preventive Diplomacy and Conflict Prevention” (2013.)
  - Murithi, Tim: “The African Union: Autocracy, Diplomacy and Peacebuilding in Africa” (2018.)
  - Murithi, Tim: “The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia” (2008.)
  - Murithi, Timothy: “The African Union: Pan-Africanism, Peacebuilding and Development” (2005.)
  - Musyoka, Dorothy: “The Role of African Union in Peace Building: A Case Study of Kenya” (2016.)
  - Nathan, L.: “Mediation and the African union's panel of the wise” (2005.)
  - Nathan, Laurie: “Synopsis of Community of Insecurity: SADC's Struggle for Peace and Security in Southern Africa” (2013.)
  - Nathan, Laurie: “Will the Lowest Be First? Subsidiarity in Peacemaking in Africa” (2016.)

- Ndlovu-Gatsheni, S. J.: “Coloniality of Power in Postcolonial Africa: Myths of Decolonization” (2013.)
- Ndoli, O.: “Ethnic Conflicts in Africa” (1998.)
- Newbury, Catharine: “States at War: Confronting Conflict in Africa” (2002.)
- Nzongola-Ntalaja, Georges: “Revolution and counter-revolution in Africa” (1987.)
- Odigie, Brown: “The Institutionalisation of Mediation Support within the ECOWAS Commission” (2016.)
- Omeje, K., Minde, N.: “Stakeholder Perspectives on Priorities for Postconflict State Building and Peace Building in South Sudan” (2014.)
- Omorogbe, E. Y.: “A Club of Incumbents? The African Union and Coups d'etat” (2011.)
- Orjiako, Desmond: “The African Union: Our Common Home” (2005.)
- Osman, A. A., Souare, I. K.: “Somalia at the Crossroads: Challenges and Perspectives on Reconstituting a Failed State” (2007.)
- Ould-Abdallah, Ahmedou: “Burundi on the Brink 1993-95 – A UN Special Envoy Reflects on Preventive Diplomacy” (2000.)
- Oyebade, O., Alao, A.: “Africa After the Cold War” (1998.)
- Perfect, David: “The Gambia under Yahya Jammeh: An Assessment” (2010.)
- Porto, J. G., Ngandu, K. Y.: “The African Union, Preventive Diplomacy, Mediation and the Panel of the Wise: Review and Reflection on the Panel's First Six Years” (2014.)
- Powell, Kristiana: “The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect” (2005.)
- Prunier, Gerard: “The Rwanda Crisis: History of a Genocide” (1995.)
- Rajagopal, Balakrishnan: “International Law and Social Movements: Challenges of Theorising Resistance” (2003.)
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T., Miall, H.: “Contemporary Conflict Resolution-The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts” (2005.)
- Reno, William: “Warlord Politics and African States” (1999.)
- Reychler, Luc: “Democratic Peace-building and Conflict Prevention: The devil is in the transition” (1999.)
- Reyntjens, Filip: “Burundi: Breaking the Cycle of Violence” (1995.)
- Rupiya, Martin: “Zimbabwe's Military: Examining Its Veto Power in the Transition to Democracy, 2008-2013” (2013.)

- Sahnoun, Mohamed: "Somalia: The Missed Opportunities" (1994.)
- Sands, Philippe: "From Nuremberg to the Hague: The Future of International Criminal Justice" (2003.)
- Schreder, P. J.: "The Horn of Africa: US Foreign Policy in an Altered Cold War Environment" (1992.)
- Sharamo, R. D., Ayangafac, C.: "The State of Human Security in Africa: An Assessment of Institutional Preparedness" (2011.)
- Solomon, Hussein: "Towards Sustainable Peace: Reflections on Preventive Diplomacy in Africa" (2003.)
- Souare, I. K.: "The AU and the Challenge of Unconstitutional Changes of Government in Africa" (2009.)
- Stewart, F., Fitzgerald, V.: "War and Underdevelopment: The Economic and Social Consequences of Conflict" (2001.)
- Swanstrom, N. L. P., Weissmann, M. S.: "Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration" (2005.)
- Swart, G.S.: "The Role of Preventive Diplomacy in African Conflicts: A Case Study of the Democratic Republic of the Congo: 1998 – 2004" (2008.)
- Sylvester, O. A., Anthony, O. I.: "Decolonization in Africa and Pan-Africanism" (2014.)
- Tshitereke, Clarence: "On the Origins of War in Africa" (2003.)
- UNDP: "Deepening Democracy in a Fragmented World" (2002.)
- Uvin, Peter: "Life After Violence: A People's Story of Burundi" (2009.)
- Vines, Alex: "A Decade of African Peace and Security Architecture" (2013.)
- Wallensteen, Peter: "Understanding Conflict Resolution" (2007.)
- Weisman, S. R.: "Preventing Genocide in Burundi" (1998.)
- White, Brian: "Diplomacy" (1997.)
- Wiarda, Howard: "Ethnocentrism in US Foreign Policy: Can We Understand the Third World?" (1985.)
- Williams, D. J.: "UN Peacekeeping, American Policies and the Uncivil Wars of the 1990s" (1996.)
- Williams, P. D.: "War & Conflict in Africa" (2011.)
- Yabi, G. O.: "The Role of ECOWAS in Managing Political Crisis and Conflict: The Cases of Guinea and Guinea-Bissau" (2010.)

- Yohannes, D. W.: “AU-UN Collaboration in Peace and Security in Africa: Re-Spacing Security Governance in the New Millennium?” (2016.)
- Zondi, Siphamandla: “AU Approaches to Peacebuilding: Efforts at Shifring the Continent Towards Decolonial Peace” (2016.)
- <http://www.peaceau.org/en/resource/documents?idtype=29>
- <https://peacekeeping.un.org/en/joint-statement-chairperson-of-african-union-and-secretary-general-of-united-nations-situation-south>
- <https://unoau.unmissions.org/peacekeeping-planning-and-management>
- <http://www.peaceau.org/en/resource/documents?idtype=2>
- <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8525665.stm>
- <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/burundi/insights-burundian-crisis-iii-back-arusha-and-politics-dialogue>
- [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S\\_2015\\_656.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2015_656.pdf)
- <https://www.africanews.com/>