

FN och EU – två aktörer inom det konfliktförebyggande området

- en studie av FN och EU: s konfliktförebyggande åtgärder i
Makedonien

Abstract

Conflict prevention is a term, which has gained much influence during the last decades. To prevent conflicts from occurring have both humanitarian and economic incentives as the cost for war are much greater than the cost of acting preventive. To act in this matter have been regarded a priority for the United Nations during several years, and the European Union have also expressed a wish of playing a more active part. The essay compares the actions taken by the international organisations in Macedonia, a country who headed toward a violent conflict. The UN acted through the mission UNPREDEP during the years 1995 to 1998 and the EU through the mission of Concordia in 2003. These missions will be compared and evaluated in order to examine which conflict preventive methods and instrument was used and the effects of these. To be able to cover several areas the theories used are social constructivist and theories regarding conflict prevention.

The aim of the study is to examine the structural and operational conflict prevention mechanisms that the EU and UN used from preventing the conflict from escalating in Macedonia.

Key words: conflict prevention, the UN, the EU, Macedonia

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Problemformulering och syfte	1
1.2 Metod och material	3
1.3 Teorier.....	4
1.4 Disposition	5
1.5 Svårigheter som läsaren bör känna till och avgränsningar	5
2 Organisationer i internationell politik	7
2.1 Socialkonstruktivismen.....	7
3 Konfliktförebyggande åtgärder	8
3.1 Vad är konfliktförebyggande åtgärder?	8
3.2 Instrument för konfliktförebyggande.....	9
3.2.1 Strukturella instrument	10
3.2.2 Operationella instrument.....	11
4 EU och FN – konfliktförebyggande åtgärder genom tiden	12
4.1 Förenta Nationerna	12
4.1.1 Förebyggande diplomati och An Agenda for Peace	12
4.1.2 Kofi Annan och ökad fokus på konfliktförebyggande åtgärder	13
4.2 Europeiska Unionen.....	14
4.2.1 EU: s tidiga år	14
4.2.2 Göteborgsprogrammet och ökad fokus på de konfliktförebyggande åtgärderna.....	15
5 Makedonien	17
5.1.1 Introduktion: ett konfliktfyllt område	17
5.1.2 FN i Makedonien: UNPREDEP	17
5.1.3 Mellanperioden 1999 - 2003.....	19
5.1.4 EU tar över: Concordia	20
5.1.5 Makedonien idag.....	21
6 Jämförelse och analys	23
6.1.1 Konklusion.....	24
7 Sammanfattning	26

8	Referenser.....	27
----------	------------------------	-----------

1 Inledning

”There is a near-universal agreement that prevention is a preferable cure, and that strategies of prevention must address the root-causes of conflicts not simply their violent symptoms.¹”

1.1 Problemformulering och syfte

Konflikter existerar i alla samhällen, även demokratier och är en naturlig och ofrånkomlig del av den politiska vardagen. En konflikt sägs råda när två eller flera parter strävar efter oförenliga mål och behöver inte nödvändigtvis innebära negativa effekter för ett land utan kan bidra till att driva samhällsutvecklingen framöver. I syfte att förhindra en konflikt från att ändra karaktär från ett spänt läge mellan parterna till ett tillstånd där de tar till våld och en *väpnad konflikt*² utbryter används konfliktförebyggande åtgärder.³

Vikten av att förebygga väpnade konflikter har efter kalla krigets fall erhållit ökad internationell uppmärksamhet. Under det tidiga 1990-talet upplevde världen misslyckandet med att förhindra de etniska rensningarna i Rwanda och kriget på västra Balkan. Dessa situationer uppmärksammade det internationella samfundet över vikten av att agera förebyggande genom att identifiera potentiella konflikter och avstyra dessa från att uppkomma.

Syftet med denna uppsats är att definiera och avgränsa det konfliktförebyggande området, dess historia och verktyg. Fokus kommer att ligga på organisationerna Förenta Nationerna och Europeiska Unionens konfliktförebyggande åtgärder, policydokument samt hanterande av den potentiella väpnade konflikten i Makedonien. Därmed hoppas jag att kunna besvara frågeställningen *Hur använde organisationerna FN och EU sig av de instrument som finns tillgängliga inom det konfliktförebyggande området för att hindra en väpnad konflikt för att uppstå i Makedonien?* Genom att jämföra FN: s och EU: s agerande i Makedonien vill jag undersöka om min hypotes att EU använde sig av mera långsiktigt förebyggande åtgärder än FN håller i detta fall. Antagande grundas på att EU har en högre grad av intern värdegemenskap,

¹ A/54/2000, *The Millennium Report - We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*

² Enligt Institutionen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet är en väpnad konflikt en ”uttalad oförenlighet som gäller regeringsmakten eller territorium där det väpnade våldet mellan två parter, av vilka åtminstone en är en regering, orsakar minst 25 stridsrelaterade dödsfall under ett år”

³ Wallensteen, Peter, 1994. *Från krig till fred: om konfliktlösning i det globala systemet* s 14, samt Ackerman, Alice, 2003. *The Idea and Practice of Conflict Prevention*, s 342

inriktad på demokrati och "rule of law", än FN, att EU har ett direkt intresse av fortsatt stabilitet på Balkan som en del av Europa och på att EU genom sin alltomfattande karaktär kan antas ha ett större antal konfliktlösningsmedel till sitt förfogande än FN. Landet Makedonien valdes då det passade urvalskriteriet att det skulle röra sig om ett land vars stabilitet hade varit hotad och där båda organisationerna varit involverade. Det internationella samhällets insatser i Makedonien lyfts ofta fram som ett exempel där konfliktförebyggandet anses vara framgångsrikt.⁴ FN agerade i Makedonien genom operation UNPREDEP, från år 1995 till år 1998, och EU genom operation Concordia under nio månader år 2003. Detta innebär därmed vissa svårigheter då EU involveras i ett senare skede, och att situationen i landet kan ha ändrats. Jag anser dock att man kan utifrån organisationernas konfliktförebyggande åtgärder, trots olika tidsspännet, dra slutsatser kring agerandet i Makedonien.

Det är inte min intention att skapa ny, banbrytande teori kring området utan mera undersöka vilka möjligheter och instrument som finns tillgängliga för organisationerna i dess arbete i att förhindra konflikter.

Den internationella organisationen FN har skapat en rad mekanismer för att kunna förbättra sin kapacitet att agera förebyggande. Man har även ändrat inriktning från att vara en "reagerande" till en "förebyggande" organisation. Den regionala organisationen EU verkar i hela världen, och har gett uttryck för att förebyggande åtgärder ska bli en prioritet för unionen då de går hand i hand med EU: s grundprinciper. Ett flertal NGO: s (Non Governmental Organisations) har även medverkat till att förhindra uppkomsten av en väpnad konflikt, dock har jag i denna uppsats valt att fokusera på FN och EU: s agerande då jag anser att dessa organisationers haft störst inflytande på den potentiella konflikten.

Uppsatsen har form av en jämförande studie mellan FN och EU: s policydokument samt konfliktförebyggande instrument i fallet Makedonien. När organisationer agerar i ett land ställs principer om suveränitet och icke-inblandning i staters interna angelägenheter mot grundläggandet av värderingar om mänskliga rättigheter och skyddet av civila.⁵ I fallet Makedonien följde organisationernas agerande på en förfrågan av den makedonska regeringen, vilka hade incitament att undvika att landet försattes i ett hotfullt tillstånd där våld användes av parterna.

För att kunna jämföra organisationernas agerande i Makedonien kommer jag att använda mig av en rad jämförelsepunkter. Denna indelning görs av Svenska Utrikesdepartementet i rapporten *Att förebygga väpnade konflikter – svensk politik för tjugohundratalet*. För att underlätta indelning har jag valt att använda mig av punkterna omfång, uppdrag, målsättning och instrument. Därmed hoppas jag att kunna besvara den inledande frågeställningen gällande EU och FN: s strukturella samt operationella konfliktlösnings strategier och styrka min hypotes.

⁴ *Att förebygga väpnade konflikter – svensk politik för tjugohundratalet*. SKR 2000/2001:2, s 51

⁵ SKR 2000/2001:2, s 22-23

1.2 Metod och material

För att få en djupare förståelse av det konfliktförebyggande området har jag valt att göra en kvalitativ jämförande studie av organisationerna FN och EU: s agerande i Makedonien. Genom att studera organisationernas agerande i Makedonien hoppas jag att få en djupare förståelse för hur de använder sig av tillgängliga konfliktförebyggande instrument.

Fördelarna med en kvalitativ jämförande analys är att den kan ge insikt i hur organisationerna hanterar de instrument som finns tillgängliga inom det konfliktförebyggande området. Kärnfrågorna framträder tydligt, samtidigt som faran med metoden är att resultatet färgas av mina åsikter av vad som är centralt för de konfliktförebyggande åtgärderna, och därmed kan intersubjektiviteten vara svår att åstadkomma.⁶

Rolf Ejvegård påpekar i boken *Vetenskaplig metod* svårigheterna som uppstår vid en komparativ studie. Det är enligt Ejvegård svårt att hitta relevanta jämförelsepunkter och man bör utgå från enheter som går att jämföra, generalisera de företeelser som skall jämföras samt beskriva såväl likheter som ojämnligheter.⁷ Detta anser jag går att utföra i uppsatsen då enheterna kan jämföras, och att de två organisationer är av liknande karaktär. FN är en internationell organisation medan EU är en regional, dock kommer jag att applicera teorier gällande internationella organisationer även på EU då jag anser att de inom det konfliktförebyggande området agerar inte enbart inom den egna regionen. FN erhåller genom sin position i det internationella samfundet både legitimitet och inflytande. EU å andra sidan har ambitioner om att bli en mera inflytelserik aktör och har skapat en rad mekanismer för att mera aktivt kunna ta del av och påverka det internationella samfundet. Svårigheter kan uppstå med tanke på att organisationerna inte involverades samtidigt utan i olika skeenden, och att vissa av FN åtgärder kan ha påverkat EU: s agerande.

Även Nato har varit involverad i olika skeenden i förebyggandet av konflikten i Makedonien. I denna uppsats har jag dock valt att inte fokusera på denna organisation då jag anser de åtgärder som FN och EU genomfört och dess operationer påverkat situationen i en högre grad.

Materialet som använts i uppsatsen för att illustrera det konfliktförebyggande området samt organisationernas hanterande av dessa, är av både primär samt sekundär karaktär. Det primära materialet består till största delen av original dokument så som policydokument från FN och EU gällande de konfliktförebyggande åtgärderna som utförs. Medan sekundär materialet består av böcker och artiklar skrivna av akademiker vilka arbetar eller forskar inom det konfliktförebyggande området.

⁶ Esaiasson, Peter - Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad* s 233

⁷ Ejvegård, Rolf, 2003. *Vetenskaplig metod* s 41-42

Författaren Rolf Ejvegård, påpekar vikten av att ta hänsyn till källornas pålitlighet då man genomför en studie. Enligt Ejvegård måste fyra krav tas i beaktning för att detta ska kunna anses vara genomfört. Dessa är krav på äkthet, oberoende, färskhet, dvs. tiden av publikationen, samt samtidighet, dvs. tiden mellan själva händelsen och dokumentationen.⁸ Material som inhämtats för denna uppsats har följt Ejvegård rekommendationer och härrör från litteratur skriven av erkända forskare med olika teoretiska bakgrunder men som är kända inom det konfliktförebyggande området. Dock har jag använt mig av information från organisationernas egna hemsidor, men då källkritiskt. Bägge organisationernas involverande i Makedonien rör sig inom ett tidsspann av 15 år, därmed kan händelsen anses vara så pass nära i tid att även samtidighetskravet är uppfyllt. Däremot kan svårigheter uppkomma då man använder sig av organisationernas egna material, deras policy dokument vilka kan ibland ge ett visst skevt intryck eller det intryck som de själva önskar ge och det kritiska ansvaret ökar därmed. Därmed har jag även inkluderat andra källor vilka ska medverka till att underlätta studien om organisationernas implementering av instrumenten.

1.3 Teorier

För att förklara organisationernas val av åtgärder har jag valt att inrikta mig på en teori kring internationella relationer, social konstruktivismen. Jag tar utgångspunkt i Barnett & Finnmores bok *Rules for the world – international organizations in global politics*. Denna bygger på att internationella organisationer har definitions- och normbildningsmöjligheter i det internationella samhället. FN är i allra högsta grad en internationell organisation, medan EU är en regional organisation. Jag har i detta fall valt att använda mig av och applicera även denna teori på EU då jag anser att de inte enbart agerar inom den egna regionen utan även utanför. Det finns naturligtvis andra teoribildningar kring detta ämne som även skulle kunna förklara organisationernas agerande så som realismen, men jag anser att denna teori bildar ett bra underlag för den fortsatta studien och är tillräckligt för den forskningsfråga som jag här avser besvara. Konfliktförebyggande åtgärder klassificeras enligt Carnegie Commission, i *Carnegie Commission Rapport on Preventing Deadly Conflict*, in i strukturella samt operationella metoder. De strukturella metoderna syftar till att förebygga långsiktigt för att på så vis förhindra en konflikt från att uppkomma från första början. Detta görs genom att tillgodose folkets grundläggande ekonomiska, sociala, kulturella och humanitära behov. Operationella metoder är strategier och taktiker som används i ett land när hotet om en väpnad konflikt befinner sig överhängande. Denna indelning används även av den erkände freds och konfliktforskaren Peter Wallensteen, samt av FN och EU själva och är en

⁸ Ibid s 63-64

indelning som jag kommer att använda mig av genomgående i uppsatsen. De tillgängliga instrumenten är indelade i olika verksamhetsområden, detta för att i en genomtänkt förebyggande strategi används varierande instrument i olika skeenden av en konflikt. Varje potentiell konfliktsituation är unik och kräver en kombination av förebyggande instrument som passar den givna situationen.⁹ Detta visas i Makedonien då båda organisationerna använder sig av så väl strukturella som operationella åtgärder för att förebygga utbrottet av en potentiell konflikt.

1.4 Disposition

Jag har valt att dela in uppsatsen i fyra kapitel. Det första heter *Inledning* och innehåller den inledande delen till uppsatsen med frågeställning, syfte, metod och material samt avgränsning och svårigheter som läsaren bör känna till.

I kapitel två, *Organisationer i internationell politik*, presenteras socialkonstruktivismen. Beskrivningen av teorin syftar till att tydliggöra hur de kan förklara vilket inflytande internationella organisationer har.

I det tredje kapitlet, *Konfliktförebyggande åtgärder*, presenteras, definieras och avgränsas det konfliktförebyggande området. Detta för att skapa en klar förståelse för läsaren av innebörden av området samt tydliggöra de olika tillgängliga instrumenten.

Kapitel fyra, *FN och EU – konfliktförebyggande åtgärder genom tiderna*, beskriver hur organisationerna förhåller sig till det konfliktförebyggande området och vilka instrument de har till sitt förfogande.

I kapitel fem presenteras fallet *Makedonien*, viss bakgrunds historia av landet samt FN och EU: s operationer och involverande.

I det avslutande kapitlet jämförs och analyseras organisationernas agerande, vilket följs av en sammanfattande analys.

1.5 Svårigheter som läsaren bör känna till och avgränsningar

Det konfliktförebyggande områdets möjligheter och begränsningar diskuteras intensivt i det internationella samhället. Svårigheterna med att arbeta förebyggande är flera, både gällande att bedöma var och när framtida konflikterna och kriser kommer att utspela sig samt svårigheten att visa i vilka fall åtgärderna varit framgångsrika. Att påvisa om det var just de konfliktförebyggande åtgärderna som gjorde att konflikten inte utbröt är svårt då det även kan ha varit ett flertal andra faktorer som spelade in.

⁹ SKR 2000/2001:2, s 28

En tanke innan uppsatsen skrevs var att försöka hitta svar på varför en del konflikter förebyggs men inte andra. Detta visade sig bli ett för stort ämne därför valde jag att avgränsa mig till att undersöka hur det konfliktförebyggande området ser ut samt hur organisationerna FN och EU hanterar dessa instrument. Makedonien valdes, för att det var ett land där båda organisationerna, dock inte samtidigt, varit involverade. Jag anser att man utifrån dessa kan dra fullständiga slutsatser av det konfliktförebyggande området organisationernas hanterande av dessa.

Svårigheter och paradox är att determinera hur man som organisation kan stå utanför Makedoniens interna angelägenheter tillräckligt för att respektera landets suveränitet medan man samtidigt utövar tillräckligt inflytande för att hjälpa landet att skapa sina egna demokratiska institutioner.¹⁰

¹⁰ Ludlow, David J., 2003. *Preventive peacemaking in Macedonia: An assessment of U.N. good office diplomace*

2 Organisationer i internationell politik

2.1 Socialkonstruktivismen

I Barnett & Finnmores bok *Rules for the world – International Organizations in Global Politics* behandlas och presenteras socialkonstruktivistiska teorier kring internationella organisationer. Kärnan i boken är att aktörer på den internationella arenan agerar i en struktur vilken är både normativ och materiell. Genom att organisationerna agerar där individuella stater inte kan så delegeras auktoritet från staterna till organisationerna. Därmed innehar aktörerna såväl definitions- som normbildningsmöjligheter. Detta är fallet både när det gäller FN och EU när de genomför operationerna och sättet de utförs på, med specialiserad och detaljerad kunskap på området. Auktoriteten är dock enbart en social konstruktion som endast kan förstås och existera inom den relation där de skapats.¹¹ Organisationerna har i och med deras position som självständiga aktörer på den globala arenan stor makt samt egna målsättningar och drivkrafter. De är kapabla att socialt konstruera nya normer och diskurser. De både skapar hur världen är konstituerad samt sätter agendan för den att agera i och utvecklas främst genom den interna drivkraften och inte efter medlemsstaternas initiativ.¹²

Detta perspektiv tillskriver både FN och EU stor makt och inflytelse som starka aktörer, vilka har möjlighet att både influera och direkt inflyta den internationella agendan. Däremot saknas insikten om att båda organisationerna styrs av sina medlemmar, FN försvagas exempelvis genom att medlemsländerna agerande och vetorätt, vilka de därigenom kan utöva sin makt över FN.

Enligt detta perspektiv ses FN som en stark autonom aktör vilka har möjlighet att sätta normer, även så EU, inom det konfliktförebyggande området.

¹¹ Ibid s 2-24

¹² Barnett, Michael & Finnmore, Martha, 2004. *Rules for the world – International organizations in global politics* s 7

3 Konfliktförebyggande åtgärder

3.1 Vad är konfliktförebyggande åtgärder?

Det finns ett flertal, ofta överlappande definitioner av de diplomatiska aktiviteter som förekommer i förbindelse med en konflikt. Gränsdragningen mellan preventiv diplomati, förebyggande åtgärder och krishantering är därmed svårdragen. Den exakta innebörden av termen konfliktförebyggande åtgärder har tolkats olika av freds och konfliktforskare genom tiden vilket lett till att termen definierats olika och utvecklats genom historien.

Begreppet *förebyggande diplomati* infördes på 1950-talet av FN:s dåvarande generalsekreterare Dag Hammarskjöld. Karakteristiskt för tidsperioden var att de flesta konflikter utspelades mellan stater. De förebyggande åtgärderna syftade till att förhindra lokala konflikter från att sprida sig, då detta potentiellt hade kunnat leda till en nukleär konfrontation mellan de två supermakterna USA och Sovjet. Sovjets fall och kalla krigets slut ändrade världssamhällets struktur vilket gjorde att gamla begrepp och definitioner inte längre var lika användbara.¹³

År 1992 omdefinierade så FN:s generalsekreterare Boutros Boutros-Ghali den förebyggande diplomatin till att passa in i kontexten efter kalla kriget. Konfliktbilden hade ändrats, det var inte längre mellanstatliga konflikter som hotade utan inomstatliga, och de flesta väpnade konflikter som förekommit efter år 1990 har varit av inomstatlig karaktär.¹⁴ I rapporten *An Agenda for Peace*¹⁵ omtalas istället *preventiv diplomati*, vilket Ghali definier som: ”*actions to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating, and to limit the spread of the latter when they occur*”¹⁶.

Världen ser annorlunda ut idag än för 25 år sedan och Ghalis definition anses vara för bred. *Förebyggande åtgärder* omtalas idag i samband med att förhindra inbördeskrig och begynnande tendenser till anarki.¹⁷ Michael Lund riktar i boken *Preventing violent conflicts: a strategy for preventive diplomacy*, kritik mot Ghalis definition då han anser den vara för bred. Enligt Ghali förekommer konfliktförebyggande åtgärder i flera stadier av en konflikt; innan den brutit ut, då

¹³ Lund s 33

¹⁴ Ackerman s 342

¹⁵ A/47/277-S/24111, *An Agenda for Peace*.

¹⁶ A/47/277-S/24111

¹⁷ SKR 2000/2001:2

det redan existerar en konflikt samt spridning av den vilket lett till gränserna för vad som kan kallas prevention suddats ut. Lund å andra sidan förespråkar att man använder sig av tidsaspekten till att illustrera i vilket skeende av en konflikt de förebyggande åtgärderna ska användas. Enligt Lund ska de förebyggande åtgärderna användas när man befinner sig i skeendet mellan fred och krishantering, då det är en ostabil fred, och det finns fara för ett skifte från ett stabilt läge till ett ostabilt ett som kan inkludera våldsanvändning.¹⁸ Lunds definition av konfliktförebyggande åtgärder:

”Action taken in vulnerable places and times to avoid the threat or use of armed force and related forms of coercion by states or groups to settle the political disputes that can arise from the destabilizing effects of economic, social, political, and international change.”¹⁹

När den ordinarie fredsdiplomatin inte fungerar, så är parterna enligt Lund mindre polariserade och låsta i konflikten och deras kommunikation fungerar fortfarande, och därmed ökar chansen att hitta en fredlig lösning.²⁰ Lunds definition innebär även att gränsdragningen mellan de andra nära områdena inom konflikthantering lättare kan förstås och definieras, och är därmed den definition som vidare kommer att användas.

3.2 Instrument för konfliktförebyggande

För att förhindra att en konflikt rör sig från ett stabilt till ett ostabilt våldsamt läge krävs det att man använder sig av förebyggande åtgärder som är anpassad den givna situationen. Konflikt förebyggande åtgärders klassificeras enligt Carnegie Commission, i *Carnegie Commission Rapport on Preventing Deadly Conflict* in i strukturella samt operationella metoder, i det praktiska genomförandet så väl som i det konceptuella. Strukturellt förebyggande innefattar fokus på de instrument som påverkar faktorer som är långsiktigt konfliktgenererande medan operationella insatser används när konflikten verkar nära förestående.²¹ En indelning betyder dock inte att de agerar oberoende av varandra, de används ofta sida vid sida då de påverkar de olika delar av samhället under olika längder av tiden.²² Det krävs en kombination av såväl strukturella som operationella åtgärder för att kunna motverka de hot som existerar mot ett land. För att kunna utvärdera och analysera dessa instruments påverkan i en potentiell konflikt görs en indelning i fyra breda politikerområden. Indelningen görs för att kunna tydliggöra aktörernas olika roller i det konfliktförebyggande arbetet och

¹⁸ Lund, Michael S., 1996. *Preventing violent conflicts: a strategy for preventive diplomacy* s 36

¹⁹ Lund s 37

²⁰ Lund s 38, 42

²¹ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict

²² Ackermann s 342, Wallensteen, Peter (ed.), 1998. *Preventing violent conflicts: past record and future challenges* s 24

därmed kunna påvisa hur instrumenten inom olika områden tillsammans bidrar till att skapa förutsättningar för att förebygga en konflikt. Insatser som stärker ett samhälle *socialt och ekonomisk* och bidrar till att skapa en dräglig tillvaro för landets invånare, är en bidragande faktor till politisk stabilitet. Instrument som stärker de *politiska institutioner och processer* bidrar till att stärka kapaciteten för konfliktförebyggande åtgärder. Långsiktig och kontinuerlig politisk dialog med ledare i ett potentiellt krisområde kan verka konfliktförebyggande då man genom etablerandet av *diplomati* och en dialog kan skapa kanaler för att påverka parterna tidigt i den potentiella konflikten. Genom att skapa *stabilitet* och bidra till att en välfungerande säkerhetssektor existerar, så är även detta ett instrument för att förhindra att en väpnad konflikt från att uppstå. Genom att man delar in det i dessa områden så kan de olika aktörernas arbeten och ageranden tydliggöras.²³

3.2.1 Strukturella instrument

Att förebygga konflikter strukturellt innebär ett långsiktigt tillvägagångssätt som grundar sig i att adressera själva grundorsaken till konflikten. Detta bidrar till att stärka samhälle, och har på så vis ha stabiliserande effekt.

Inom det *sociala och ekonomiska* området använder man sig av långsiktiga insatser som går ut på att tillgodose elementära ekonomiska, sociala, kulturella och humanitära behov. Detta görs främst genom erbjudandet om hjälp till stater så att de har möjlighet att utveckla den egna ekonomiska och sociala sektorn. De *politiskt-institutionella* incitamenten involverar åtgärder som bidrar till att stärka landets politiska institutioner och processer. Stöd till demokratiskt utvecklande program, bidrag som skapar förutsättning för bildandet av politiska partier och enskilda organisationer, samt stöd till demokratiska institutioner och förtroendebyggande åtgärder mellan olika samhällen. De *diplomatiska* insatserna tar sig uttryck i form av politiska kontakter som genom dialog med ledare i landet kan hjälpa till att stabilisera tillståndet.

Ur en *säkerhetsmässig* synvinkel är det viktigt att bidra till en säker miljö då människor inte kan leva i en miljö där de upplever att den egna överlevnaden vara i fara. Detta görs genom civil kontroll av militär och polisväsendet samt hjälp till uppbyggnad av en stark koppling mellan rättsväsendet och säkerheten i landet. Förtroendeskapande åtgärder kan också verka stabiliserande och långsiktigt konfliktförebyggande då dessa reducerar misstänksamheten mellan folkgrupper.²⁴

²³ SKR 2000/2001:2 s 29

²⁴ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict samt SKR 2000/2001:2, s 29-30

3.2.2 Operationella instrument

Att agera operationellt innebär användandet av strategier och taktiker som används när det stabila läget uppfattas vara överhängande hotat.²⁵ Inom det *ekonomisk och sociala* området används instrument som är ekonomiskt eller finansiellt riktade. Det kan innebära hot om sanktioner eller återtagande av investeringar, samt löfte om nya investeringar eller gynnsamma termer. De *politiskt-institutionella* instrumenten innefattar åtgärder som används direkt för att stärka rättsväsendets och polisens förmåga att hindra ett vålds upptrappning.²⁶ På det *diplomatiska* området fortsätter man med traditionell diplomati men även flera brådskande försök görs genom bilaterala, multilaterala och ickeofficiella kanaler. Dessa används för att pressa, medla, förhandla fram eller uppmuntra till en dialog. De diplomatiska försöken kan även anta mera tvingande slag, som offentligt fördömande, återkallande av erkännande, politiska bojkotter och restriktioner.

På det *säkerhetsmässiga* planet kan observatörer eller väpnade trupper utplaceras för att fungera direkt stabiliserande.

²⁵ Wallenstein, Peter - Möller, Frida, 2003. *Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown* s 6

²⁶ Gounev, Philip, 2003. *Stabilizing Macedonia: Conflict Prevention, Development, Organized Crime* s 235

4 EU och FN – konfliktförebyggande åtgärder genom tiden

4.1 Förenta Nationerna

Förebyggandet av krig och avlägsnandet av hot är centrala drag i FN stadgan, och organisationen har sedan dess begynnelse vid flera tillfällen fått visa sin duglighet på området. Framförallt har organisationen de senaste åren skapat en rad mekanismer för att kunna förbättra kapaciteten att reagera effektivt och enhetligt på tidiga signaler om potentiella konflikter.²⁷

4.1.1 Förebyggande diplomati och An Agenda for Peace

Konceptet *förebyggande diplomati* myntades under 1950-talet av dåvarande generalsekreterare Dag Hammarskjöld. Enligt Hammarskjöld var det generalsekreteraren, dess representanter samt säkerhetsrådet som skulle agera som ombud för den förebyggande diplomatin. De diplomatiska försöken skulle genomföras med hjälp av medling, öronmärkt ekonomisk assistans och fredsbevarande operationer.²⁸

Efter kalla krigets slut tillträdde år 1992 generalsekreteraren Boutros Boutros-Ghali, som vid säkerhetsrådets särskilda toppmöte samma år presenterade dokumentet *An Agenda for Peace*²⁹. Detta innehöll en rad förslag om hur världsorganisationen skulle kunna utveckla den förebyggande diplomatin till att passa in i kontexten efter kalla kriget. Dokumentet innehöll en ambitiös agenda för en mera fredlig värld samt framhävde det strategiska intresset i att ha en arbetsfördelning mellan FN och regionala organisationer. Samma år fick FN tillfälle att visa hur implementerandet fungerade i realiteten då situationen i Nicaragua var mycket labil och FN grep in. Genom att placera ut FN-observatörstyrkor, övervaka valen, samt arbeta för stärkande av rättsväsendet och demokratin bidrog man till att förhindra att en väpnad konflikt från att uppstå.³⁰

²⁷ SKR 2000/2001:2

²⁸ Lund s 33

²⁹ A/47/277-S/24111

³⁰ SKR 2000/2001:2

Några år senare, år 1995, utkom *A Supplement to An Agenda for Peace*³¹. I denna upprepas önskemål om närmare samarbete med regionala organisationer inom områdena konsultation, diplomatiskt stöd, operationellt stöd, gemensamma grupperingar samt fredsbevarande operationer.

4.1.2 Kofi Annan och ökad fokus på konfliktförebyggande åtgärder

År 1997 fick det konfliktförebyggande området ånyo uppmärksamhet då den nye generalsekreteraren, Kofi Annan, tillträdde. Han lade stort fokus på det konfliktförebyggande området och år 1999 antog generalförsamlingen *Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace*³².

Han tillsatte även en panel år 2000 för att undersöka området för konfliktförebyggande, vilket resulterade i den så kallade *Brahimi*³³ rapporten. Denna rekommenderade behovet för djupgående förändringar i de fredsfrämjande strategier och operationerna. Rapporten blev en föregångare till *Millennium*³⁴ rapporten, vilken ger rekommendationer till hur organisationen i det nya millenniet ska verka. Det konfliktförebyggande området och särskilt strukturella åtgärder uppmärksammades. ”*Every step taken towards reducing poverty and achieving broad-based economic growth is a step toward conflict prevention*³⁵”. Denna följdes år 2001 av rapporten *First Report on the Prevention of Armed Conflict 2001*³⁶. I denna uttrycker Annan om att ”*conflict prevention lies at the heart of the mandate of the United Nations in the maintenance of international peace and security*”. Huvudtemat var länken mellan att förebygga konflikter och staters utveckling. Denna följdes av 2003 års *Interim Report on the Prevention of Armed Conflict*³⁷ och sedan av 2006 års *Progress Report on the Prevention of Armed Conflict*³⁸. De senare rapporterna påpekar även de betydelsefulla av att arbeta strukturellt med långsiktiga insatser för att försöka hindra att en konflikt uppkommer från första början.

Den nyligen tillträdde generalsekreteraren Ban Ki-Moon adresserade rådet första gången i januari 2007. Han förpliktade sig då att styrka FN:s förmåga att agera på det konfliktförebyggande området. Därmed går FN in i ytterligare en ny fas gällande det konfliktförebyggande området.

³¹ A/50/60-S/1995/1. *Supplement to an Agenda for Peace*.

³² A/RES/53/243, *Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace*.

³³ A/55/305/-S/200/809, *Brahimirapporten*

³⁴ A/54/2000

³⁵ A/54/2000

³⁶ A/55/985-S/2001/574, *First Report on the Prevention of Armed Conflict 2001*.

³⁷ A/58/365-S/2003/888, *Interim Report on the Prevention of Armed Conflict 2003*.

³⁸ A/60/891, *Progress Report on the Prevention of Armed Conflict 2006*.

4.2 Europeiska Unionen

Europeiska Unionen har stort potential inom det konfliktförebyggande området genom dess förfogande av medel inom unionens tre pelare.

4.2.1 EU: s tidiga år

Den Europeiska Unionen, organisationen vilken skapades som en ekonomisk samarbetsorganisation omfattar idag även säkerhetsrelaterade områden. Sedan dess tidiga år har organisationen demonstrerat en klar vilja och ett engagemang för ”*the principles and purposes on conflict prevention.*” Dessa verktyg utvecklades fullt först under 1990-talet, när EU som en följd av kalla krigets slut fick en central plats i konstruktionen av det nya Europa.³⁹

Genom *Maastrichtavtalet*, som undertecknades år 1992, etablerades gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), även kallad andra pelaren. Denna skulle utveckla institutionella strukturer och instrument så att Unionen skulle ha möjligheten att spela en mera synlig utrikespolitisk roll.⁴⁰ Att förebygga konflikter framhölls som ett av institutionens centrala teman, och målet var att ”*preserve peace and strengthen international security*”.⁴¹ År 1994 fick Unionen visa prov på konfliktlösningsåtgärder då man påbörjade en intensiv dialog med Organization for African Unity (OAU). Man använde sig av rehabiliteringsprogram för länder som hade blivit påverkade av väpnade konflikter eller naturkatastrofer som en mellan fas mellan humanitär hjälp och vanlig utvecklings assistans. Flera resolutioner som fokuserade på Afrika antogs under åren 1994 till 1997.⁴²

Amsterdamavtalet som signerades år 1997 klargjorde ytterligare Unionens mandat på det konfliktförebyggande området. Man etablerade även Policy Planning and Early Warning Unit (PPEWU) för att intensifiera kapaciteten för att övervaka potentiella konflikt situationer.⁴³ Nya positioner och organ skapades som the High Representative for den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.⁴⁴

Under Nicefördraget, december 2000, initierades *Improving the coherence and Effectiveness of the European Union Action in the Field of Conflict Prevention*⁴⁵. I eftervattnet av detta antog kommissionen i april 2001

³⁹ Ojanen, Hanna, 2006. *The EU and the UN: a shared future* s 13 - 17

⁴⁰ Cameron, Fraser, 2005. *The EU and international organisations: partners in crisis management*, s 8

⁴¹ Eavis, Paul - Kefford, Stuart, 2002. *Conflict Prevention and the European Union: A Potential Yet to be Fully Realized*

⁴² Wouters, Jan & Naert, Frederik, 2004. *The EU and conflict prevention. A brief historic overview*

⁴³ Eavis - Kefford

⁴⁴ Gounev s 230

⁴⁵ *Improving the Coherence and Effectiveness of the European Union Action in the Field of Conflict Prevention*, 7-9 december 2000 Nice.

*Communication on Conflict Prevention*⁴⁶, där EU:s strategi för konfliktförebyggande verksamhet sammanfattades. En mera systematisk koordinering av EU instrumenten efterfrågades i syfte att på ett tidigt stadium komma åt konfliktens grundorsaker, förbättra effektiviteten av aktionerna samt organisationens kapacitet att agera.⁴⁷

4.2.2 Göteborgsprogrammet och ökad fokus på de konfliktförebyggande åtgärderna

Under det Svenska ordförandeskapet, januari-juni 2001, tog Unionen ytterligare ett steg inom det konfliktförebyggande området när *EU's Programme for the Prevention of Violent Conflicts*⁴⁸, det så kallade Göteborgsprogrammet godkändes. Programmet konstaterade att "*conflict prevention was one of the main objectives of the EU's external relations and should be integrated in all its relevant aspects...*"⁴⁹. Det konstaterades även att EU och dess medlemsländer delar ansvaret för implementering av utförandet. Mera tonvikt lades på strukturella åtgärder, så som stöd till demokratiska institutioner, utveckling av ett civilsamhälle och reformer inom den säkerhetens sektor.⁵⁰

Den *Europeiska säkerhetsstrategin* (ESS) som adopterades av Europeiska Rådet i december 2003 förordar en integrerad infallsvinkel, med både strukturella och operationella instrument, till det konfliktförebyggande området.⁵¹ Unionen fick möjlighet att visa på de operationella instrument vilka de hade till förfogande då man den 12 juni 2003 efter en förfrågan från FN inledde en militär insats, *Operation Artemis* i den Demokratiska republiken Kongo. Insatsen hade som mål att bidra till säkerheten i landet samt förhindra storskalig humanitär och civil kris. Flera strukturella förebyggande åtgärder aktiviteter i regionen, så som stöd till dialog mellan de politiska parterna, förtroendeskapande åtgärder, rehabiliteringsprogram och humanitär hjälp sattes in. Från Unionen sida fick man visa de konfliktförebyggande åtgärder som de förfogar över, både strukturella samt operationella.

I Den Europeiska konstitutionen från oktober 2004, då det står angivet att EU får använda sig av sina konfliktlösningsmekanismer utanför unionen men enbart "*in accordance with the principles of the UN Charter*".⁵²

Det växande politiska engagemanget från EU när det kommer till att driva konfliktförebyggande verksamhet har blivit en av huvudaspekterna inom deras utrikespolicy. De vill vara med på att forma den internationella politiska miljön

⁴⁶ COM(2001) 211, *Communication from the Commission on Conflict Prevention*.

⁴⁷ Gounev s 230

⁴⁸ Swedish Ministry of Foreign Affairs, *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*.

⁴⁹ Graham, Kennedy, 2004. *Towards effective multilateralism. The EU and the UN: Partners in Crisis Management* s 5-6

⁵⁰ Wouters, Jan - Naert, Frederik, 2003. *The EU and conflict prevention: a brief historic overview*

⁵¹ Conflict Prevention & Civilian Crisis Management, http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cp.htm

⁵² Graham s 6

bortanför sina egna gränser. Ett annat argument för organisationens involverande är att de anser att förebygga konflikter ligga i linje med de fundamentala värderingarna vilka Unionens bygger på, så som demokrati och mänskliga rättigheter.⁵³ Unionens främsta instrument för att förebygga konflikter har varit politisk dialog gällande mänskliga rättigheter, demokrati eller humanitär hjälp att föra dialogen inom unionens medlemsländer eller direkt med det drabbade landet.⁵⁴

Under mitten av 1990-talet erhöll EU flera strukturella instrument, främst genom utvecklings hjälp, stöd till mänskliga rättigheter runtom världen genom samarbetsprogram. Även finansiell hjälp till drabbade länder och observation av pågående dialoger. Därmed visas på EU: s normbildnings och definitionsmakt i förhållande till konfliktförebyggande åtgärder, med möjligheten att påverka området så till den grad att nya definitioner och normer uppkommer.

Unionen är för närvarande involverad i flera insatser runt om i världen. Upprättandet av säkerheten till stöd för övergripande fredsarbetet i Bosnien och Hercegovina samt stöd till Afrikanska Unionens insatser i Darfur där EU bistår med utbildning, rådgivning, kapacitetsbyggande och utrustning, är några exempel på insatser där Unionen är involverade.⁵⁵

⁵³ European Council conclusions 001207; 010619

⁵⁴ Barbé, Esther & Johansson, Elisabeth, 2001. *EU and Conflict Prevention*.

⁵⁵ Regeringskansliet, 2007. *Pågående och avslutade ESFP-insatser*

5 Makedonien

5.1.1 Introduktion: ett konfliktfyllt område

Makedonien är belägen i sydvästra Balkan och är ett land som karakteriserats av en turbulent historia. Landet har en multietnisk uppdelning med en befolkningsstruktur som utgörs av 66,5 % makedonier, 22,9% albaner och andra små minoriteter turkar, romer och serber.⁵⁶ Denna multietniska uppdelning har lett till oroligheter och sammanstötningar inom landet mellan de två största befolkningsgrupperna, albaner och makedonier. Framförallt under början av 1990 talet när den etniskt inriktade nationalismen ledde till våldsamma konflikter över hela Balkan. Makedonien var den sista delrepubliken som bröt sig ur f.d. Jugoslavien, och landet förklarade sig självständiga den 20 november 1991. Efter självständigheten inleddes ett svårt reformarbete mot fungerande demokratiska och rättsliga institutioner, ett fritt civilt samhälle och marknadsekonomi.⁵⁷ Arbetet försvårades av etniska slitningar mellan makedonier och albaner. Landet hade även ekonomiska svårigheter på grund av ett grekiskt embargo och FN sanktioner mot Serbien.⁵⁸ Det fanns en utbredd oro inom det internationella samfundet över att upplösningen av Jugoslavien möjligtvis skulle leda till inbördeskrig som även kunde sprida sig till Makedonien.⁵⁹ Därmed befann sig Makedonien i det skeendet som Michael Lund skulle ha definierat som en ostabil fred. Faran för ett skifte från ett stabilt läge till ett ostabilt ett som skulle kunna inkludera våldsanvändning ansågs vara överhängande.

5.1.2 FN i Makedonien: UNPREDEP

Risken för att oroligheterna på Balkan skulle sprida sig till Makedonien ledde till att FN:s generalsekreterare den 23 november 1992 föreslog för säkerhetsrådet att en grupp militärpolis och civila borde skickas till landet. Detta uppmärksammades av säkerhetsrådets medlemmar och generalsekreteraren lämnade en rapport den 9 december till rådet, i vilken han rekommenderade en expansion av mandatet till UNPROFOR (United Nations Protection Force).⁶⁰ Han

⁵⁶ Schneckener, Ulrich, 2002. *Developing and applying EU crisis management: test case Macedonia*, s 25

⁵⁷ Regeringens Proposition 2002/03:43, *Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Makedonien*

⁵⁸ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict

⁵⁹ Schneckener s 25

⁶⁰ UNPROFOR var en FN ledd fredsbevaranda styrka i förra Jugoslavien mellan februari 1992 och mars 1995

påpekade och tryckte på det preventiva mandatet som styrkan hade, att enbart övervaka och rapportera utvecklingen på gränsområdena.

När säkerhetsrådet sammanträdde några dagar senare, den 11 december, antog Generalsekreterarens rekommendationer genom resolutionen 795. Den 1 februari 1996 etablerades så United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP) och därmed gavs mandat för den första rent förebyggande truppinsatsen i organisationens historia.⁶¹ Truppen hade ett klart preventivt mandat och syftet var se till att Makedoniens erkända gränser inte kränktes. De militära skyldigheterna bestod av att övervaka och rapportera utvecklingar som skulle komma att underminera regionens stabilitet. Trupper patrullerade gränserna, tullstationer och byar, och var stationerade på operationsposter längsmed gränsen. De var inte auktoriserade att engagera sig i strid utan hade en avskräckande funktion.⁶² Mandatet utökades ett flertal gånger, men det bestämdes att missionen skulle avslutas den 31 augusti 1998. Missionen avslutades efter det att Kina använde sitt veto i säkerhetsrådet för att hindra ett förnyande av UNPREDEP.⁶³ Situationen var då stabil och man hade lyckats undvika en övergång till ett ostabilt läge som potentiellt kunde ha utvecklats till en väpnad konflikt.

Genom UNPREDEP använde sig FN av en rad strukturella instrument, detta för att bidra till att konflikten inte enbart kortsiktigt skulle kvävas, utan långsiktigt förhindra att den blossade upp igen. Genom utvecklandet av bistånd och utvecklings program, samt humanitär hjälp bidrog man både *socialt och ekonomiskt* till utveckling att bygga upp Makedonien till en stark stat. På det *diplomatiska* planet arrangerade FN en serie informella möten mellan de två etniska grupperna, makedonier och albaner i syfte att "*promote dialogue among the various political forces*". Syftet var att skapa goda relationer mellan de båda folkgrupperna så att den etniska slitning som existerar gradvis kunde försvinna. Mötena påbörjade vissa viktiga dialoger mellan de politiska partierna men de medverkande undvek kontroversiella frågor och fokuserade istället på andra saker "*which all political leaders could support irrespective of ideology or ethnic affiliation*". Därmed lyckades man inte lösa de viktiga etniska sakfrågorna som till stor del låg till grund för konflikten. Dock kan man genom underlättandet av en politisk dialog skapa förtroende för den andra gruppen och komma till bukt med några av de långsiktiga orsaker som ligger till grund för att strukturellt kunna ha möjlighet att åtgärda en konflikt.⁶⁴

På det operationella planet genomfördes en rad *diplomatiska* försök genom att man främjade en dialog mellan de politiska krafterna och de etniska grupperna i landet samt inkluderande av etniska albaner i regeringen och parlamentet, och formandet av etnisk albanska partier. På det *säkerhetsmässiga* planet var den omedelbara uppgiften att övervaka fjällkedjan som var ca. 500 km lång längs med den Makedonien-Serbiska och den Makedonien-Albanska gränsen. Trupper

⁶¹ Dedring, Juergen i Lund, Michael 1996. *Preventing violent conflicts: a strategy for preventive diplomacy* s 52-55

⁶² Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict

⁶³ http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred_p.htm

⁶⁴ Ludlow

användes även till att patrullera gränserna, tullstationer och landsbygden. Samtidigt som FN civila poliser övervakade den lokala polisens arbete i att bibehålla ordning och skydda mänskliga rättigheter.⁶⁵ Samt övervakade och rapporterade om olaga vapen samt smuglingsaktiviteter.

Under de sju år som UNPREDEP existerade tjänstgjorde missionen viktiga syften, främst att förhindra konflikten från Balken att sprida sig till Makedonien men även stävandet av de etniska problemen i landet. Genom FN: s agerande skickades tydligt besked att det internationella samfundet erkände och stödde utvecklingen av en stark, självständig Makedonsk nation.⁶⁶ Då hotet utifrån ansågs vara relativt överhängande lades mest fokus på de operationella åtgärderna för att kunna stävja konflikten. För att konfliktförebyggande åtgärder ska kunna skapa långsiktig hållbar utveckling krävs en balans mellan både de operationella samt de strukturella åtgärderna,

5.1.3 Mellanperioden 1999 - 2003

Sedan tidigt 1990-tal hade Makedonien och situationen i landet varit ett internationellt bekymmer. Under perioden 1999 till 2001 minskade omvärldens uppmärksamhet då fokus istället flyttades till Kosovo. Situationen för Makedonien och dess relation med Grekland och förre detta Jugoslavien hade förbättrats, och därmed var inte längre hotet från utsidan lika stort. Trots detta ökade hoten inifrån. Efter kriget i Kosovo ökade flödet av vapen in i landet genom södra Makedonien och vapenhandeln ökade. Ett flertal paramilitära grupper etablerades i Albansk dominerade delar av norra Makedonien. Detta resulterade i oroligheter och strider utbröt under år 2001 i Makedoniens gränstrakter mot Kosovo då etniska albanska grupper började strida mot makedonska armén på grund av ett gränsavtal mellan Kosovo och Makedonien. Oroligheterna spred sig och armén hade svårt att kontrollera situationen vilket skapade en stor oro inom det internationella samfundet och fördömdes enhälligt av omvärlden. Representanter från EU, NATO och USA for i skytteltrafik för att förhindra en väpnad konflikt från att bryta ut.⁶⁷ Man lyckades den 13 augusti 2001 nå en fredsuppgörelse, det sk. *Ohrid avtalet*⁶⁸ trots svåra motsättningar och stark misstänksamhet mellan de etniska grupperna, makedonier och albaner. Makedoniens President Boris Trajkovski efterfrågade NATO: s hjälp i att *"implementera a peace plan aimed at restoring peace and security in his country"*. NATO gick med på en demilitarisering av de etniska albanska rebellerna men endast efter att ett flertal krav möttes.⁶⁹ Därmed inleddes den 22 augusti 2001 *Operation Harvest*, vilken hade till mandat att desarmera etniska albanska grupper och förstöra vapnen. Denna 30 dagars operation följdes av

⁶⁵ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict

⁶⁶ Ludlow

⁶⁷ <http://www.sakerhetspolitik.se/templates/Level2Page.aspx?id=1396>

⁶⁸ http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf#search%20='Ohrid%20Framework%20Agreement'

⁶⁹ Ludlow

Operation Amber Fox med start den 26 september samma år vilken skulle medverka till skyddandet av internationella övervakare som skulle överse implementeringen av Ohrid fredsavtalet. Efter operationens slut den 15 december 2002 ansågs att en militär närvaro krävdes för att risken för destabilisering skulle minimeras, därmed lanserades *Operation Allied Harmony* den 16 december. Denna skulle stödja de internationella övervakarna samt en militär rådgivande roll. Den 17 mars 2003 beslöts det att avsluta operationen och överlåta den till EU. EU insatsen använde sig av Natos tillgångar och kapaciteter, något som möjliggjordes genom att EU och Nato träffat en överenskommelse för organisationernas permanenta relationer, *Berlin Plus Agreement*⁷⁰. Dock skulle hela kontrollkommandot över operationen stå under politisk kontroll och strategisk direction av EU.⁷¹

5.1.4 EU tar över: Concordia

Europeiska rådet bekräftade den 27 januari 2003 att EU skulle ta över efter den Nato ledda insatsen *Operation Allied Harmony*. Styrkans mandat grundas på en officiell begäran som Makedoniens regering riktade till unionen den 17 januari 2003 om att ta över efter Natos insats, förutsatt att det skedde i nära samråd med makedonska myndigheter och Nato.⁷²

Den 31 mars 2003 inleddes så operation Concordia med syfte att försäkra sig om fortsatt stabilitet i regionen samt bidra till genomförandet av *Ohrid Avtalet*. Operationen var tänkt att pågå i sex månader, men rådet beslutade den 29 juli att förlänga insatsen fram till och med den 15 december, då den efter 9 månader av aktivt närvarande i regionen avslutades.⁷³

Concordia ersattes av Operation EUPOL (European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia) PROXIMA som lanserades den 15 december. Polisinsatsen hade målsättningen att övervaka och råda Makedoniens polisväsende i kampen mot organiserad brottslighet. Insatsen avslutades den 14 december och ersattes den 15 december 2005 av den mindre rådgivande polisinsatsen EUPAT (EU Police Assistance Team).⁷⁴ Syftet med insatsen var att utgöra en brygga till dess att EU-kommissionen inlett sitt långsiktiga institutionsbyggande program för fortsatta reformer inom polisområdet.

De strukturella insatser som EU använde sig av syftade till att både tillgodose elementära humanitära *socio-ekonomiska* behov, samt skapa långsiktiga insatser för att stärka det *politiska institutionella* området. Mellan tidsperioden 1992 och

⁷⁰ Berlin Plus Agreement är grunden för EU och Natos praktiska samarbete.
http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm

⁷¹ <http://www.nato.int/fyrom/home.htm#ah>

⁷² 2002/03:43

⁷³ Wouters, Jan - Ruys, Tom, 2005. *The European Union, the United Nations and crisis management: the roadship to partnership* s 17 samt <http://europa.eu/generalreport/sv/2003/pt0879.htm>

⁷⁴ Regeringskansliet, 2007. *Pågående och avslutade ESFP-insatser*

2001 transfererade EU 452,3 miljoner euro till Makedonien genom EU Phare Programme⁷⁵. Pengarna användes för att stödja företagsamhet och den finansiella sektorn, infrastrukturprojekt samt institutionsbyggande.⁷⁶ De *politisk-institutionella* faktorerna hjälpte att återställa den legitima auktoriteten genom formandet av nationella enhetliga regeringar och tidiga val år 2002.⁷⁷ *Socio-ekonomiska* genom att man skapade handels – och samarbetsavtal vilket skapar ekonomiska incitament för att hantera motsättningarna med fredliga medel.⁷⁸ Medan de operationella åtgärderna visades genom en *diplomatisk* närvaro, där EU och USA, genom utnämning av speciella representanter och av de frekventa besöken av Generalsekreteraren för Europeiska Unionens Ministerråd och höge representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, Javier Solana. Resurserna var tillräckliga sedan NATO soldater skickades och stannade så länge de behövdes.

Den 9 april 2001 slöts *Association and Stabilization Agreement* mellan EU och Makedonien. Denna är av både politisk, ekonomisk samt symbolisk vikt samt är en av de främsta elementen av den flerfaldiga EU strategin som är designad för att främja en progressiv process av integration för länderna på Balkan till EU. Därmed blev Makedonien det första landet på Balkan att signera ett handelsavtal med EU. Avtalet var det starkaste incentivet för att sätta press på de båda partierna i konflikten att sluta ett avtal. Makedonien gavs status som en potentiell EU kandidat, och därmed öppnades dörren för ett framtidigt EU medlemskap vilket fungerar som en ytterligare morot.⁷⁹

5.1.5 Makedonien idag

Makedonien präglas än idag av händelserna år 2001 och relationen mellan etniska makedonier och albaner är fortfarande spänd. Misstänksamheten mellan de båda folkgrupperna lever kvar, trots förbättringar och implementerandet av flera av Ohrid avtalets punkter. Landets ekonomi är mycket beroende av de omkringliggande länderna, och befinner sig idag i en situation där arbetslösheten är hög och tillväxten relativt begränsad.⁸⁰ Lokalval samt två parlamentsval har hållits vilka genomförts utan omfattande fusk eller våldsamheter och landet är idag en parlamentarisk demokrati med flerparti system. Efter parlamentsvalet år 2006 bildades en regeringskoalition med ett albanskt parti (DPA) samt ett

⁷⁵ EU Phare Programme är finansiell hjälp till länderna i Central och Öst Europa, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50004.htm>

⁷⁶ Schneckener s 26

⁷⁷ Gounev s 235

⁷⁸ SKR 2000/2001:2, s 52

⁷⁹ Piana, Claire 2002. The EU's Decision-making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia. *European Foreign Affairs Review* 7.

⁸⁰ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/5472/a/43788>

socialdemokratiskt (NSDP). Situationen i dagens läge är att den demokratiska kulturen är svag, flertalet partier saknar ett tydligt program och är toppstyrda. Förhoppning om medlemskap i EU och Nato har fungerat som effektiva medel för att lyckas få till stånd behövliga reformer. Makedonien ansökte i mars 2004 om EU-medlemskap och fick i december 2005 status som kandidatland. För att medlemskapsförhandlingarna ska börja kräver EU fortsatta reformer inom bland annat val- och domstolssystemet samt mot korruption och organiserad brottslighet samt att Ohrid-avtalets alla punkter har genomförts.⁸¹

⁸¹ <http://www.sakerhetspolitik.se/templates/Level2Page.aspx?id=1396>

6 Jämförelse och analys

Under de senaste 15 åren har Makedonien vid två tillfällen befunnit sig i en situation där en hotet om en väpnad konflikt har ansetts vara överhängande. Insatserna av de båda organisationerna har varit vid olika tillfällen och skeenden. Frågan att ställa sig är om de därmed möjliga att jämföra? För att utvärdera och analysera organisationernas agerande i Makedonien och vilka effekter åtgärderna har fått har jag valt en rad jämförelse punkter; omfång, uppdrag, målsättning och instrument. Detta för att underlätta det jämförande arbetet av organisationerna och skapa en tydligare bild av agerandet.

Omfånget av operationerna; för operation Concordia tillhandahöll alla EU: s 15 medlemsländer vid tidpunkten, med undantag av Irland och Danmark, lätt beväpnade trupper, 357 till antalet.⁸² Då UNPREDEP slutfördes hade totalt 1,110 uniformerade personell, 1,049 trupper, 35 militära observatörer och 26 civila poliser från 50 olika nationaliteter deltagit.⁸³ Det faktum att operation UNPREDEP varade under åren 1992 till 1998 medan Concordia endast var ett uppdrag som sträckte sig över nio månader måste dock tas i beaktande när man jämför antal personer som sattes in i de båda insatserna.

EU: s *uppdrag* var att bidra till en synlig militär närvaro, övervaka situationen till stöd för de civila övervakarna från EU samt upprätthålla kontakter med lokala myndigheter och övriga internationella aktörer i landet.⁸⁴ UNPREDEP skulle övervaka och rapportera om det förekom någon utveckling i gränsområdena vilka skulle kunde underminera förtroendet och stabiliteten i området. Därmed grundar de sig båda i att övervaka och stabilisera utan något mandat att engageras i strid.

Målsättningen för FN var att bidra till att hindra ytterligare spridning av oroligheterna från Balkan till Makedonien.⁸⁵ Regionen var under början av 2000-talet inte lika ostabil som under början av 1990-talet, men etniska oroligheter förekom fortfarande och Concordia skulle bidra med fortsatt stabilitet i regionen samt övervaka att Ohrid fredsavtalet från 2001 genomfördes.⁸⁶

Sammantaget visar de båda fallen på betydande likheter vad gäller uppdrag och målsättning. Omfånget skiljer sig åt, men framförallt beroende på FN-insatsens större längd.

Båda organisationerna använde sig av så väl strukturella som operationella instrument. FN: s främsta fokus var på de operationella instrumenten, och främst på det säkerhetsmässiga planet. Då den omedelbara uppgiften var att övervaka

⁸² Wouters & Ruys s17

⁸³ http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred_p.htm

⁸⁴ Regeringens proposition 2002/03:43, svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Makedonien,

⁸⁵ http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred_p.htm

⁸⁶ SKR 2002/03:43

gränsen mellan Makedonien och Serbien samt att patrullera gränserna, tullstationer och landsbygden. Men även en rad diplomatiska försök genomfördes genom att man främjade en dialog mellan de politiska krafterna och de etniska grupperna. De interna hoten mot stabiliteten, som ansågs vara mera farliga än de externa, blev aldrig effektivt lösta och konsekvent så misslyckades de med att förhindra uppkomsten av nya strider år 2001.⁸⁷ EU använde sig till större del av strukturella åtgärder, där man bland annat bidrog finansiellt till att stödja företagsamhet och den finansiella sektorn, samt uppbyggande av institutioner.⁸⁸ Även handels – och samarbetsavtal vilka skapades mellan EU och Makedonien fungerade som ekonomiskt incitament för att hantera motsättningarna med fredliga medel.

6.1.1 Konklusion

I Makedonien ändrades aldrig förhållandet mellan de två parterna makedonierna och albanerna till ett där man tog till vapen. Om detta enbart påverkades av FN operationen UNPREDEP och sedan av EU: s operation Concordia är det svårt att svara på, men de konfliktförebyggande åtgärder som sattes in var i alla fall delaktiga till att det inte bröt ut en väpnad konflikt.

Den FN ledda operationen sträckte sig över fler år än den EU ledda, och omfånget och antalet trupper var fler. En kombination av strukturella samt operationella åtgärder användes av båda organisationerna. Effektivt och framgångsrikt förebyggande av väpnade konflikter bygger på kunskap om strukturella och operationella risker, och att de diplomatiska, politiska, ekonomiska och militära resurserna används på ett optimalt sätt. Genom att lägga fokus på dessa riskfaktorer kan man öka förutsättningen för tidiga insatser, som angriper grundorsakerna.⁸⁹ De ekonomiska kostnaderna för krig är enorma, om man därtill räknar kostnader för diplomatisk krishantering, fredsinsatser och återuppbyggnad för att inte bortse ifrån de sociala och humanitära kostnaderna är krig kostsamt. Kostnaderna för konfliktförebyggandeåtgärder anses vara mycket lägre än för krig och våld. Konfliktförebyggandeåtgärder har även stora finansiella, globala säkerhets och humanitära fördelar.⁹⁰ I och med att organisationerna agerar där individuella stater inte kan så delegeras auktoritet från staterna vilket gör att organisationerna blir auktoriteter.

EU har flertal strukturella åtgärder men saknar flera civila och militära instrument för att agera operationellt. Trots den potential som Unionen har inom det ekonomiska och politiska har de varit en rätt svag aktör. Detta har till stor del med att göra med rivaliteten mellan nationella och europeiska intressen. Unionen befinner sig i processen att etablera flera sådana mekanismer för att systematiskt

⁸⁷ Ludlow

⁸⁸ Schneckener s 26

⁸⁹ SKR 2000/2001:2, s 45

⁹⁰ Five years after Göteborg: the EU and its conflict prevention potential.

länka ihop både strukturella samt operationella åtgärder för att kunna agera mera effektivt. Samarbete med andra aktörer är också viktigt, vilken måste finnas på flera nivåer, från utbyte av information gällande potentiella konflikter till utbyte och träning av personell, utvecklande av gemensamma politiska åtgärder till kriser. Därmed kan hypotesen bekräftas, EU valde att fokusera ytterligare på strukturella åtgärder under den potentiella konflikten i Makedonien än vad FN gjorde, som fokuserade på de operationella åtgärderna.

7 Sammanfattning

Trots att principen om att agera förebyggande har funnits sedan Dag Hammarskjölds tid så var det först under 1990-talet som framtoningen ändrades och verksamheten blivit mera framträdande. Detta mycket på grund av att FN närmast skapat en ny norm eller kultur av konfliktförebyggande åtgärder. EU vill även de spela en större roll inom det konfliktförebyggande området, och har betydande potential som kan utvecklas. EU har ekonomiska resurser, politiska påverkansmöjligheter och en bred repertoar för förebyggande diplomati och möjligheter för att verka för långsiktiga strukturella förändringar.

Studiens målsättning var att fastslå hur de konfliktförebyggande åtgärderna ser ut samt hur Förenta Nationerna och Europeiska Unionen agerar inom dessa ramar. Utifrån det givna materialet kan jag dra slutsatsen att organisationerna använder sig av såväl strukturella som operationella instrument för att kunna applicera den rätta kombinationen för att ha möjligheten att undvika en väpnad konflikt. Däremot så skiljer sig organisationernas utförande, medan EU valt att lägga större tyngd på strukturella åtgärder och därmed kunna förebygga långsiktigt har FN valt att fokusera på de operationella. Genom organisationernas agerande sätter de inte enbart agendan i det internationella samfundet utan de är även med på att skapa nya normer. Nya program och kommunikationer presenteras från båda organisationernas håll för att förbättra sätt att hantera de konfliktförebyggande åtgärderna.

I Makedonien undveks en väpnad konflikt, och ett skifte från ett stabilt läge till ett ostabilt som kunde inkludera våldsanvändning. De operationella tillvägagångssätten, då konflikten uppträdde relativt förestående lyckades adressera de diplomatiska problemen och komma till bukt med problemen mellan folkgrupperna, makedonier och albaner. De strukturella metoderna som användes för att stärka samhälle och ha stabiliserande effekt gav effekt genom att man ser på situationen idag där tillståndet är stabilt men mycket arbete återstår fortfarande för att komma till bukt med de etniska problemen. Makedonien befinner sig idag i en ekonomisk situation där arbetslösheten är hög och tillväxten relativt begränsad. Dock har man fått tillstånd handelsavtal med EU, samt fått status som kandidatland för EU medlemskap vilket fungerar som ytterligare incitament för att skapa stabilitet i landet.

Om det var de konfliktförebyggande åtgärder som implementerades i omgångar av de båda organisationerna som därmed gjorde att en konflikt inte eskalerade är svår att avgöra. Insatserna från både FN och EU: s håll var faktorer som bidrog till att förhindra en väpnad konflikt och man undvek därmed humanitärt lidande och stora ekonomiska kostnader för Makedonien.

8 Referenser

Litteratur

- Ackermann, Alice, 2003. "The Idea and Practice of Conflict Prevention", *Journal of Peace Research*, vol. 40 no. 3.
- Barnett, Michael & Finnmore, Martha, 2004. *Rules for the world – International organizations in global politics*. Ithaca: Cornell University Press
- Barbé, Esther - Johansson, Elisabeth, 2001. "EU and Conflict Prevention", *Observatori de Politica Exterior Europa*, Working Paper no.8.
- Björkdahl, Annika, 2002. "From Idea to Norm – Promoting Conflict Prevention", *Lund Political Studies* 125
- Cameron, Fraser, 2005. "The EU and international organizations: partners in crisis management", *European Policy Center*, Working Paper no. 41.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997. *Preventing Deadly Conflict*. New York: Carnegie Corporation of New York.
- Ejvegård, Rolf, 2003. *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Essaiason, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts juridik AB
- Eavis, Paul - Kefford, Stuart, 2002. "Conflict Prevention and the European Union: A Potential Yet to be Fully Realized", *Searching for Peace in Europe and Eurasia*
- Gounev, Philip, 2003. "Stabilizing Macedonia: Conflict Prevention, Development and Organized Crime", *Journal of International Affairs*, vol. 57 no. 1.
- Graham, Kennedy, 2004. "Towards effective multilateralism. The EU and the UN: Partners in Crisis Management", *European Policy Center*, Working Paper no.13.
- Ludlow, David J., 2003. "Preventive peacemaking in Macedonia: An assessment of U.N. good office diplomace", *Brigham Young University Law Review*.
- Lund, Michael S., 1996. *Preventing violent conflicts: a strategy for preventive diplomacy*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press.
- Ojanen, Hanna, 2006. "The EU and the UN: a shared future" *The Finnish Institute of International Affairs*, no.13
- Piana, Claire 2002. The EU's Decision-making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia. *European Foreign Affairs Review* 7.
- Schneckener, Ulrich, 2002. "Developing and applying EU crisis management: test case Macedonia". *European Center for Minority Issues*, Working Paper no.14.
- Wallensteen, Peter, 1994. *Från krig till fred: om konfliktlösning i det globala systemet*. Stockholm; Almqvist & Wiksell.

- Wallensteen, Peter (ed.), 1998. *Preventing violent conflicts: past record and future challenges*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University.
- Wallensteen, Peter - Möller, Frida, 2003. "Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown". *Uppsala Peace Research Papers* no. 7, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University.
- Wallensteen, Peter, 2007. *Understanding conflict resolution: war, peace and the global system*. 2nd ed. London: Sage Publications.
- Wouters, Jan - Ruys, Tom, 2005. "The European Union, the United Nations and crisis management: the roadship to partnership". *Institute for International Law K.U Leuven*, Working Paper no. 80.
- Wouters, Jan - Naert, Frederik, 2003. "The EU and conflict prevention: a brief historic overview". *Institute for International Law K.U Leuven*, Working Paper no. 52

FN Dokument

- (A/47/277-S/24111) Rapport från generalsekreteraren 17 juni 1992. *An Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*.
- (A/50/60-S/1995/1) Rapport från generalsekreteraren 3 januari 1995. *A Supplement to an Agenda for Peace*. doc.
- (A/54/2000) Rapport från generalsekreteraren 3 april 2000. *The Millennium Report - We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*.
- (A/55/305/-S/200/809) Report of the Panel on United Nations Peace Operation (den sk. Brahimirapporten) 21 augusti 2000.
- (A/55/985-S/2001/574) Rapport från generalsekreteraren 7 juni 2001. *First Report on the Prevention of Armed Conflict 2001*.
- (A/58/365-S/2003/888) Rapport från generalsekreteraren 12 september 2003. *Interim Report on the Prevention of Armed Conflict 2003.*,
- (A/60/891) Rapport från generalsekreteraren 18 juli 2006. *Progress report on the prevention of armed conflict*.
- (S/RES/1631) Säkerhetsrådets resolution 1631 från 2005

EU Dokument

- Amsterdam Avtalet 1997
- European Council Conclusions 001207; 010619
- IP/01/560 *Commission initiative to improve EU's civilian intervention capacities*
- COM(2001)211 *Conflict Prevention*. Communication from the Commission *Improving the Coherence and Effectiveness of the European Union Action in the Field of Conflict Prevention 2000*, Rapport presenterades för Nice mötet december 2000.

Andra Rapporter

- SKR 2000/2001:2, *Att förebygga väpnade konflikter – svensk politik för tjugohundratalet*. Utrikesdepartementet, Konfliktförebyggande-sekretariatet.

SKR 2002/03:43, Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Makedonien.
Regeringens Proposition.

Internetkällor

FN: s hemsida / United Nations Preventive Deployment Force, senast besökt
27.12.07,

http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred_p.htm

NATO: s hemsida / NATO's role in the former Yugoslav Republic of Macedonia,
senast besökt 27.12.07,

<http://www.nato.int/fyrom/home.htm#ah>

NATO: s hemsida / Berlin Plus Agreement, senast besökt 27.12.07,

http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm

Ohrid framework agreement 13.08.2001, senast besökt 27.12.07,

http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf#search%20='Ohrid%20Framework%20Agreement'

Regeringskansliets hemsida / Pågående och avslutade ESFP-insatser, senast
besökt 05.12.07,

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/9383/a/86357>

Regeringskansliets hemsida / EU Programme for the Prevention of Violent
Conflicts, Stockholm, senast besökt 27.12.07,

<http://www.utrikes.regeringen.se/prefak/files/EUprogramme.pdf>

Europeiska Kommissionens hemsida / European Commission Check list for root
causes of conflict, senast besökt 21.12.07,

http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cp/list.htm

Europeiska Kommissionens hemsida / Conflict Prevention & Civilian Crisis
Management, senast besökt 05.01.08,

http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cp.htm

Europeiska Kommissionens hemsida / Allmän rapport 2003–kapitel VI: Unionens
roll i världen, Avsnitt 7: Förbindelser med länderna på västra Balkan, senast
besökt 05.01.08,

<http://europa.eu/generalreport/sv/2003/pt0879.htm>

EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, senast besökt 05.01.08,

<http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF>

The EU: Who does What in Conflict Prevention and Resolution, senast besökt
05.01.07,

[http://66.102.9.104/search?q=cache:akgpcxQik4YJ:www.incore.ulst.ac.uk/policy/
EU_Document.pdf+EU%2Bconflict+prevention&hl=sv&ct=clnk&cd=20&gl=
se](http://66.102.9.104/search?q=cache:akgpcxQik4YJ:www.incore.ulst.ac.uk/policy/EU_Document.pdf+EU%2Bconflict+prevention&hl=sv&ct=clnk&cd=20&gl=se)

European Peacebuilding Liaison Office / Five years after Göteborg: the EU and its
conflict prevention potential, senast besökt 27.12.07,
<http://www.eplo.org/documents/epl05yearafterweb.pdf>

