

## RAZVOJ MIROVNIH OPERACIJ OZIROMA OPERACIJ V PODPORO MIRU – PREGLED<sup>1</sup>

### TRANSFORMATION OF CONTEMPORARY PEACEKEEPING OPERATIONS AND THE ROLE OF SLOVENIA

Review paper

**Povzetek** Mirovne operacije ali operacije v podporo miru (PSO) pogosto razumemo kot iznajdbo Organizacije združenih narodov po letu 1945, čeprav so se v resnici postopno razvile v 19. stoletju kot eden izmed instrumentov zunanje ali mednarodne politike, ki jih uporablja mednarodna skupnost. Članek ponuja pregled razvoja mednarodnih operacij od 19. stoletja do danes in pogosto nejasno terminologijo (mirovne operacije, operacije v podporo miru, operacije za ohranjanje miru, operacije kriznega odzivanja itn.), ki se uporablja za te operacije, ter opredeljuje skupna merila in različne vrste misij.

**Ključne besede** *Operacija v podporo miru, OZN, ohranjanje miru, uveljavljanje miru, ustvarjanje razmer za mir.*

**Abstract** ‘Peace operations’ or ‘peace support operations’ (PSO) are often perceived as a post-1945 invention by the United Nations, whereas they in fact developed gradually in the 19th century, as one of the instruments of foreign or international policy employed by the international community. This article provides an overview over the development of international operations from the 19th century to the present time. It also gives an overview of the – often confusing – terminology (peace operations, peace support operations, peace-keeping operations, crises response operations etc.) used for these operations, and defines the common criteria and different types of missions.

**Key words** *Peace support operation, UN, peacekeeping, peace enforcement, peace building.*

<sup>1</sup> Nekatere misli, predstavljene v tem eseju, so bile prvotno objavljene kot uvod v knjigi, ki jo je uredil Erwin A. Schmidl, *Peace Operations Between War and Peace (Ilford, Essex: Frank Cass, 2000; enako kot Small Wars and Insurgencies 10/2 (Autumn 1999))*.

## 1 MIROVNE OPERACIJE OZIROMA OPERACIJE V PODPORO MIRU: DEFINICIJE IN TERMINOLOGIJA

Kljub vsem prizadevanjem v preteklosti še vedno nimamo jasnega sklopa definicij in jasne terminologije. V Organizaciji združenih narodov se izraz mirovne operacije še vedno uporablja kot širši pojem za mednarodne misije različnih vrst ohranjanja miru, uveljavljanja miru ali človekoljubne pomoči. Izraz je v 90. letih pogosto uporabljala tudi ameriška vojska (glej na primer Navodila za delovanje ameriške vojske (U.S. Army Field Manual), FM 100-223, Mirovne operacije (Peace Operations), december 1994), skupaj z izrazi, kot so nevojne (vojaške) operacije (MOOTW, OOTW), ki poleg mirovnih operacij (operacij v podporo miru) vključujejo druge naloge, na primer operacije za boj proti drogam ali zgolj humanitarne misije.<sup>2</sup> Od leta 1995 se izraz nevojne vojaške operacije v ameriški rabi ne poudarja več, saj je bil označen kot premalo natančen, čeprav ga še naprej uporabljajo zlasti ameriški marinci.<sup>3</sup>

Leta 1994 je bil v začasnem britanskem Priročniku 5/2 (Operations other than War/Wider Peacekeeping, operacije, ki niso vojne oziroma širše ohranjanje miru) uveden termin operacije v podporo miru (PSO), ki naj bi bolje opisoval namen takšnih operacij: podpreti ohranjanje miru ali njegovo ponovno vzpostavitev v mednarodnem okolju, navadno z mandatom Organizacije združenih narodov ali drugega mednarodnega telesa. Od takrat se izraz operacije v podporo miru vse bolj uporablja v Natovih dokumentih. Včasih si napačno razlagamo, da se PSO nanaša le na precej grobe, torej vsiljene operacije, in ne na tradicionalno ohranjanje miru z modrimi čeladami, kot sta mirno ločevanje sil ali spremljanje dogovora o prekinitvi sovražnosti.

Zadnja leta, še posebej po vojni v Iraku leta 2003, se termini, kot sta mirovne operacije in stabilizacijsko delovanje ter operacije kriznega upravljanja, uporabljajo za opisovanje stabilizacijskih delovanj po konfliktu. To vključuje mirovne operacije, vendar se ne omejuje nanje, ter morda posledično obsega celo vrsto operacij, ki jih trenutno izvajajo mednarodne organizacije in začasno oblikovane koalicije. V praksi je včasih ločnica med mirovnimi operacijami in protiuporniškim delovanjem precej nejasna. Podobno izraz operacije kriznega odzivanja (CRO), ki se v zadnjih letih vse pogosteje uporablja v Natovih dokumentih, obsega mirovne operacije, vendar tudi druge operacije, kot je reševanje talcev itn. Enako velja za izraz petersberške operacije (Petersberg operations). Ta izraz se nanaša na srečanje ministrov držav Zahodnoevropske unije (ZEU) junija 1992 v rezidenci za goste nemške vlade v Petersbergu blizu Bonna. Na tem srečanju je neposredno po hladni vojni ZEU poleg opravljanja svoje primarne naloge, da brani Zahodno Evropo, razglasil svojo pripravljenost za izvajanje humanitarnih in reševalnih operacij, operacij za ohranjanje in uveljavljanje miru (naloge bojnih sil za krizno upravljanje, vključno

<sup>2</sup> V 80. in zgodnjih 90. letih se je izraz konflikt nizke intenzivnosti (LIC) pogosto uporabljal v vojski Združenih držav Amerike, in sicer kot bolj ali manj sinonimen izraz za vojaške nevojne operacije s poudarkom na gverili in protiuporniških operacijah, a je prav tako vključeval mirovne oziroma operacije za ohranjanje miru.

<sup>3</sup> Glej na primer John Mackinlay (ur.), *A Guide to Peace Support Operations* (Providence RI: Brown University/Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1996).

z vzpostavljanjem miru) v imenu Evropske komisije (EC), OZN ali Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE (Organisation for Security and Cooperation in Europe, OSCE), tedaj še z imenom Konferenca<sup>4</sup>. Ta seznam je skupaj s terminom prevzela EU skladno z Amsterdamsko pogodbo iz oktobra 1997 (ki je postala veljavna maja 1999). Nekaterim politikom je ta nejasnost očitno všeč – seznam je dovolj prilagodljiv, da tudi obsega kampanje, kot je bil Natov zračni napad na Jugoslavijo leta 1999. Videti je, da je izraz dovolj neškodljiv, da se lahko z njim izognemo težkim vprašanjem. Prav zato, ker si izraz lahko razlagamo različno, njegova uporaba ni primerna pri oblikovanju definicij.

Če primerjamo različne mirovne operacije oziroma operacije v podporo miru v praksi, nam kmalu postane jasno, da se te lahko znotraj področja močno razlikujejo, saj lahko obsegajo neoborožene opazovalce, oborožene sile za posredovanje ali močno oborožene bojne enote. Njihova skupna točka so njihovi cilji, sestava in mandat, ne pa način izvedbe. Prav tako ne moremo določiti dejavnosti, za katere bi lahko rekli, da so značilne ali posebne pri tej vrsti nalog – vse dejavnosti, ki jih srečamo v okviru mirovnih operacij, spadajo tudi med običajne vojaške, policijske ali civilne naloge, vendar so okoliščine drugačne. Pri mirovnih operacijah imajo lahko različni dejavniki različne vloge. Vojaki, ki sodelujejo v mirovni operaciji, lahko na primer postavljajo cestne zapore, kar je navadno naloga policije<sup>5</sup>. Na splošno se spodnjih šest temeljnih meril nanaša na mirovne operacije oziroma operacije v podporo miru in so tudi predlogi definicije:

1. mednarodno pooblastilo ali dovoljenje za poslanstvo (v najboljšem primeru od Varnostnega sveta OZN);
2. uresničevanje poslanstva, ki lahko poteka v okviru mednarodne organizacije, kot je na primer OZN, regionalnega sporazuma, kot sta Nato ali EU, ali pa ob več državah, ki sodelujejo z začasno oblikovano koalicijo (primera teh sta posredovanje ameriških sil na Haitiju leta 1994 ali italijanska operacija Alba v Albaniji leta 1997);
3. večnacionalna sestava sil ali osebja na misiji;
4. prizadevanje za obnovitev ali ohranjanje sedanje ureditve oziroma omogočanje mirnega prehoda iz trenutnih razmer na drugačno, dogovorjeno stanje, kot je na primer prehod iz kolonije na neodvisnost;
5. cilj ni osvojiti ozemlje, temveč delovati v korist lokalnega prebivalstva<sup>6</sup>;
6. stranska škoda.

<sup>4</sup> Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi (CSCE) je formalno postala organizacija (OSCE) šele na budimpeštanski konferenci leta 1994.

<sup>5</sup> Ker trenutno delam na večji, izčrpnjši študiji o razvoju mirovnih operacij v 19. in 20. stoletju, sem svoje navajanje virov tu omejil. Za pregled prejšnjih operacij OZN je bralec napoten na knjigo, ki jo je uredil William J. Durch za Center Henryja L. Stimsona: *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis* (New York: St. Martin 1992), kot tudi na (žal precej neprivočno) uradno knjigo OZN: *The Blue helmets: A review of United Nations Peace-keeping* (New York: United Nations, 3<sup>rd</sup> ed. 1996) in na novejšo informacijo na domači strani OZN in na zdaj letne brošure *UN Peace Operations: Year in Review* (zadnja, ki je na voljo, je za leto 2007).

<sup>6</sup> Mednarodni pravni strokovnjaki to pogosto definirajo kot soglasje države gostiteljice. Sam menim, da je to nezadostno, saj bi to na primer omogočilo, da vdor Varšavskega pakta v Češkoslovaško leta 1968 označimo kot mirovno operacijo. Poleg tega je to merilo vprašljivo v primerih manjkajoče države, ko sploh ni nobene vlade, ki bi dala soglasje k operaciji.

Ta merila se nanašajo na vse mirovne misije, od neoboroženih opazovalcev volitev do misij za vsiljevanje miru. Predlagam, da se v namene te študije ločita na eni strani pomoč pri pogajanjih (vsa pomoč) brez naporitve na katero koli misijo na območje in neposredna vojna na drugi. Tako operacij, kot sta zalivska vojna leta 1991 ali zračna kampanja proti Srbiji leta 1999, ne bi smeli šteti med mirovne operacije<sup>7</sup>.

## 2 RAZLIČNE VRSTE MIROVNIH OPERACIJ

Čeprav se razprave o mogočih definicijah nadaljujejo, navadno govorimo o treh širših kategorijah mirovnihih operacij, ki se lahko imenujejo operacije za ohranjanje miru, širše ohranjanje miru in vsiljevanje miru, znano tudi kot grobo ohranjanje miru.

- *Ohranjanje miru ali ohranjanje premirja*: razmestitev vojaških opazovalcev oziroma lahko oboroženih enot za nadzor premirja in dogovora o prekinitvi sovražnosti ali umika enot. Te misije, pogosto imenovane tudi klasično ohranjanje miru (ali, še pogosteje, ohranjanje premirja), ZDA izvajajo od leta 1948, večinoma zato, da bi po oboroženih konfliktih utrdili črte premirja med državami, kot so na primer Izrael in njegove sosedje, ter preprečili ponovno nasilje. To so značilna delovanja modrih čelad, v katerih se navadno ne uporablja sila, razen v samoobrambi, in ki se izvajajo v podporo državam gostiteljicam. Včasih ta delovanja imenujemo prva generacija, vendar je omenjeni termin zavajajoč, saj izrazje, ki vsebuje izraz generacija, pomeni postopen razvoj, v resnici pa so se vse tri vrste razvijale hkrati.
- *Širše ali strateško ohranjanje miru*: razmeščanje vojaških, policijskih in civilnih kontingentov, ki omogočajo volitve, ponovno uveljavijo delujočo upravo, naselijo begunce, ponovno vzpostavijo policijsko silo itn. Te aktivnosti se navadno začnejo po notranjih, večinoma medetničnih konfliktih. Med najpogosteje uporabljene izraze spadajo širše ohranjanje miru, izgradnja miru ali strateško ohranjanje miru (termin, ki ga na primer uporablja profesor Christopher Dandeker). Ponovna uvedba stabilne družbe po notranjem konfliktu je težavna in dolgotrajna naloga, ki zahteva zanesljivo podporo mednarodne skupnosti za dlje časa. Pred kratkim je neki kritik, ki je presojal nemško vpletenost v operacije v Afganistanu, dejal, da to dejanje traja že dlje od druge svetovne vojne.
- *Vsiljevanje*: če je za uveljavitev rešitve notranjega konflikta ali konflikta med državami treba uporabiti vojaško silo, govorimo o vsiljevanju, vsiljevanju miru, prodornem ali grobem ohranjanju miru, znanem tudi pod imenom ohranjanje miru tretje generacije, kar pa je napačno. Taka delovanja pogosto obsegajo bojevanje in so v več pogledih podobna tradicionalnim protigverilskim ali protiuporniškim operacijam – še posebej, kar se tiče telesnega napora in predvsem duševnega stresa

<sup>7</sup> Priznam, da se to zdi na začetku nelogično, saj te operacije ustrezajo nekaterim izmed zgoraj naštetih meril. Kljub temu je v teh primerih jasno šlo za vojne (čeprav niso bile tako opredeljene), zato težko sprejemem načelo minimalne škode pri katerem koli izmed njih.

za vojakе in osebje<sup>8</sup>. Včasih so lahko hkrati širša in prodorna – na primer, ko je za prevoz konvoja s humanitarno pomočjo na cilj potrebna vojaška sila.

Ločnice med temi tremi kategorijami so pogosto neizrazite – že britanski priročnik *Širše ohranjanje miru med uveljavljanjem odobritve države gostiteljice*, ki loči ohranjanje in vsiljevanje miru, ugotavlja, da pri prvem manjka soglasje na lokalni ravni (ko je na primer lokalni vojaški vodja vse prej kot naklonjen pripadnikom mirovnihi sil kljub soglasju vlade)<sup>9</sup>.

Čeprav so se mirovne operacije postopoma razvijale že v 19. stoletju, je njihov razvoj v drugi polovici 20. stoletja močno povezan z operacijami OZN. Medtem ko Ustanovna listina OZN šteje med svoje osrednje cilje tudi ohranjanje mednarodnega miru in varnosti<sup>10</sup>, pa se v njej ne omenja ohranjanje miru kot tako. Operacije za ohranjanje miru so se zato včasih imenovale misije po členu 6 in pol, ki so bile uvrščene nekje med 6. členom (mirno reševanje sporov) in 7. členom (dejavnosti, ki so povezane z ogrožanjem miru ...), vključno z nasilnimi ukrepi, kot so sankcije ali vojaška sila. Zato so bile operacije za vsiljevanje miru v zgodnjih 90. letih prejšnjega stoletja ustrezno poimenovane kot operacije po členu 6 in pol. Pred nedavnim sta se izraza operacije po členu 6 in operacije po členu 7 vse bolj uporabljala ob navajanju, ali neka misija vključuje pravico do uporabe sile (tj. z mandatom, ki se nanaša na 7. člen) ali ne.

V tem kontekstu naj omenimo, da je francoski termin za ohranjanje miru *maintien de la paix*, ki ga najdemo v francoski različici listine, vendar v splošnejši obliki (ohranjanje miru in varnosti)<sup>11</sup>. Da bi ostali v okviru listine, je Jarat Chopra predlagal uporabo termina ohranjanje miru – zanimiv koncept, ki pa se žal ni uveljavil<sup>12</sup>.

### 3 AGENDA ZA MIR IN POMEN VZPOSTAVITVE MIRU

Pogosto citiran dokument iz zgodnjih 90. let je Agenda za mir (Agenda for Peace) iz leta 1992, ki jo je generalni sekretar OZN Butros Butros Gali sestavil najprej kot poročilo za Varnostni svet o zmožnostih OZN za prispevek k reševanju konfliktov. Agenda je pomemben dokument, čeprav so si ga pogosto napačno razlagali kot

<sup>8</sup> To je postalo posebej očitno v Somaliji. Glej Donna Winslow, *The Canadian Airborne Regiment in Somalia: A Socio-cultural Inquiry* (študija pripravljena za preiskovalno komisijo o razporeditvi kanadskih sil v Somaliji; Ottawa: Government Publishing, 1997), in njen prispevek (s Christom Klepom), *Learning Lessons the Hard Way: Somalia and Srebrenica Compared*, v Schmidl (ur.), *Peace Operations Between War and Peace* (kot opomba 1), str. 93–137.

<sup>9</sup> Glede te tipologije glej Taylor Wentges, *Force, Function and Phase: Three Dimensions of United Nations Peacekeeping, Peacekeeping & International Relations* 27/2 (marec/april 1998), str. 5–7 (daljša različica je sledila v *International Peacekeeping* 5/3 (Autumn 1998). Wentges razlikuje med klasičnim, širšim in izrecnim ohranjanjem miru, kar so uporabni izrazi, čeprav se kdo morda ne bo strinjal z njegovimi idejami, posebno glede uvrščanja posameznih misij v te kategorije.

<sup>10</sup> To je poudarjeno tako v preambuli kot v 1. členu Ustanovne listine.

<sup>11</sup> Daniel Colard, *La Societe internationale après la Guerre froide* (Pariz: Armand Colin, 1996), posebno strani 31–34.

<sup>12</sup> Jarat Chopra (ur.), *The Politics of Peace-Maintenance* (Boulder-London: Lynne Rienner, 1998).

definicijo za različne vrste posredovanj (v njem uporabljeni termini se še vedno pojavljajo v razpravah na to temo). Vendar pa Butros Gali v njem bolj kot definicije različnih misij predstavlja potek različnih faz posredovanja. Tako je lahko mednarodna skupnost posredovala s pomočjo OZN:

1. še preden se je kriza stopnjevala do oboroženega spopada (preventivna diplomacija);
2. po začetku spopada, z namenom, da ga konča (vzpostavitev miru);
3. da ohranja prekinitve sovražnosti, ki mu sledi (ohranjanje miru);
4. da spremeni prekinitve sovražnosti v trajno premirje (vzpostavitev miru).

V vseh fazah so pristopi različni, od diplomatskega posredovanja in vsestranske pomoči pa vse do nasilnega vojaškega posredovanja, odvisno od okoliščin<sup>13</sup>. Zato je Butros Gali preventivno razmestitev enot obravnaval v prvi fazi (preventivna diplomacija) in oboroženo posredovanje (vsiljevanje miru) v drugi (vzpostavljanje miru). Tako je pogosto naletel na kritiko, saj se vzpostavljanje miru navadno nanaša zgolj na diplomatska pogajanja, ne pa na uporabo sile<sup>14</sup>. (V različici Agende iz leta 1995 je Butros Gali sčasoma prišel v nasprotje s samim seboj, saj je poleg zgoraj opisanih štirih faz uvedel še dve ločeni skupini, vsiljevanje miru in sankcije). Kljub poskusom OZN in Nata, da bi našli enotne definicije različnih terminov, ki se uporabljajo v različnih državah in organizacijah, teh še vedno nimamo. Da bi se izognili napačnemu razumevanju, je priporočljivo podati jasen opis posamezne misije<sup>15</sup>.

Čeprav so zamisli Butrosa Galija v Agendi močno kritizirali, to delo ostaja pomemben prispevek k našemu pogledu na mirovne operacije. Upravičeno je usmeril pozornost na – do zdaj pogosto zapostavljeno – fazo vzpostavljanja miru po prenehanju sovražnosti (včasih znano tudi kot vzpostavitev države). Še posebej v konfliktih v državi ali notranjih konfliktih je vzpostavitev miru bistvena za dolgoročno rešitev in lahko obsega veliko različnih nalog, od sprave različnih družbenih skupin ali pomoči beguncem do volitev, uvedbe organizirane uprave, vključno s policijskim, sodniškim in zaporniškim sistemom in, na splošno, pridobivanja zaupanja vsega prebivalstva. Vse naštetu so dolgoročne naloge.

Naslednik Butrosa Galija, Kofi Annan, je poudaril pomen procesa vzpostavitve miru. V svojem poročilu V širši svobodi iz marca 2005 je predlagal ustanovitev primerne institucije OZN za podporo prizadevanjem po vzpostavitvi miru. Decembra 2005 sta Generalna skupščina OZN in Varnostni svet zato ustanovila Komisijo za izgradnjo miru (Peacebuilding Commission, PBC). Kofi Annan je poudaril še en pomemben vidik mirovnih procesov: lokalno lastništvo. Tuje posredovanje lahko pomaga stranem v konfliktu pri iskanju rešitve, bodisi s prisotnostjo bodisi s pritiskom. Toda posredovanje konflikta ne more odpraviti – to lahko storijo le same.

<sup>13</sup> *Agenda za mir, junij 1992. Glej Cornard, Societe internationale (kot opomba 11), str. 31–40.*

<sup>14</sup> *V posameznih državah obstajajo različne razlage. Zato so precej robustno misijo v Somaliji v letih 1992 in 1993 v Združenih državah poimenovali kot vsiljevanje miru, v Kanadi pa kot ohranjanje miru.*

<sup>15</sup> *Med mirovniškimi izrazi, ki se že leta uporabljajo, so ohranjanje miru, vsiljevanje (miru) in vzpostavljanje miru, a tudi izpeljanke iz ohranjanja miru (odločno, robustno, stopnjevano, na vsak način, agresivno, širše, vključujoč ohranjanje miru) in izrazi kot krepitev miru, podpora miru, ustvarjanje miru, pospeševanje miru – seznam je skoraj neskončen.*

## 4 RAZVOJ MIROVNIH OPERACIJ PRED LETOM 1914

Mirovne operacije so se razvile v 19. stoletju kot del okrepljenega mednarodnega sodelovanja med državami, razvoja, h kateremu je pripomogel in ga deloma povzročil tehnološki napredek. Prva primera mednarodnega sodelovanja sta Osrednja komisija za plovbo po Renu (Central Commission for Navigation on the Rhine), ustanovljena po napoleonskih vojnah leta 1815, in Komisija za reko Donavo (ustanovljena leta 1856 in posodobljena 1921 ter 1948). Njun namen je bil upravljanje plovbe po teh mednarodnih rekah<sup>16</sup>.

Pomembni elementi sistema OZN segajo v pozno 19. stoletje z *Union Internationale des Télécommunications* (UIT, ustanovljeno 1865), *Union Postale Universelle* (UPU) iz leta 1874 in Svetovno meteorološko organizacijo (World Meteorological Organization – WMO) iz leta 1873. To je bila doba pomembnih poskusov zmanjševanja škode in človeškega trpljenja kot posledic vojne, in sicer z ženevsko (1864; Rdeči križ) in haaško konvencijo (1899, 1907)<sup>17</sup>. Čeprav je med evropskimi državami še vedno prihajalo do vojn, so bile te v primerjavi z napoleonskimi ali prvo svetovno vojno manjše. Za približno eno stoletje je Zveza, ki jo je dunajski kongres ustanovil med letoma 1814 in 1815, vsaj deloma uspešno zagotavljala stabilnost v Evropi. Ob pomanjkanju samostojne organizacije so v okviru kongresne diplomacije države Evropskega sporazuma (Concert of Europe) dosegle medsebojno sodelovanje. Prispodoba koncerta je mimogrede nekoliko zavajajoča, saj so glasbeniki navadno ostali brez dirigenta. Občasno so posamezne osebe sicer prevzele njegovo vlogo, kot sta to storila grof Otto von Bismarck leta 1878 v Berlinu ali sir Edward Grey leta 1913 v Londonu.

Zaradi zagotavljanja stabilnosti evropskega sistema so bile na kriznih območjih občasne ekspedicijske operacije. Te je navadno organizirala posamezna država, vendar so delovale na podlagi nekakšnega mednarodnega soglasja. Med primere spadajo avstrijska ekspedicija v Neapelj leta 1821, švedske mirovne sile v Schleswig-Holsteinu med letoma 1848 in 1849 ali mandat berlinskega kongresa iz leta 1878 za avstro-ogrsko okupacijo Bosne in Hercegovine ter britansko okupacijo Cipra (obe uradno pod nadvlado Otomanskega cesarstva do 1908 in 1914). Skupne ekspedicije ali vsaj vojaško sodelovanje med državami je bilo usmerjeno proti barbarским gusarjem iz severne Afrike in čezatlantski trgovini s sužnji. Podobno so se borile avstrijske, britanske in francoske pomorske sile v Libanonu v letih 1840 in 1860.

Proti koncu 19. stoletja je bila mednarodna misija na Kreti prva misija, v kateri je sodelovalo vseh šest evropskih držav skupaj (Velika Britanija, Francija, Avstro-Ogrska, Nemčija, Italija in Rusija) in je izpolnjevala vseh šest prej omenjenih meril za mirovne operacije. Evropske velesile, ki so želele preprečiti propad Otomanskega

<sup>16</sup> Za več informacij o komisijah za reke glej njihove spletne strani: <http://www.ccr-zkr.org/> in <http://www.danubecom-intern.org/>.

<sup>17</sup> Dober povzetek daje Andre Lewin, *La France et l'ONU depuis 1945, Panoramiques* (Conde-sur-Noireau: Corlet 1995); *L'ONU: Pour quoi faire?* (Decouvertes Gallimard, 1995); glej tudi Guenther Unser, *Die UNO: Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen* (6<sup>th</sup> rev.ed., Munich: Beck/DTV, 1997).

cesarstva, so najprej ukazale pomorsko blokado otoka, ki ji je sledila razporeditev kopenskih sil (v obsegu do 20.000 mož) za vzpostavitev miru na Kreti. Z delovanjem prek svojih konzulov in vojaških atašejev ter deloma z zaposlitvijo častnikov iz kontingentov so velesile spremenile policijo, upravo in sodstvo. Črnogorska policija je bila jedro nove policijske sile<sup>18</sup>. To delovanje je trajalo precej let, z njim pa je bil dosežen vsaj kompromis za nekaj let: Kreta je ostala del Otomanskega cesarstva, toda z večjo avtonomijo in pod vodstvom člana grške kraljeve družine. Šele po balkanskih vojnah med letoma 1912 in 1913 je Kreta končno postala del Grčije.

Med balkanskimi vojnami so evropske velesile začele novo mirovno operacijo v Albaniji. To državo so velesile nevtralizirale in jo pod mednarodnim nadzorom ustanovile šele leta 1913 kot kompromis med Avstro-Ogrsko in Italijo ter da bi Srbiji onemogočile dostop do Jadranskega morja<sup>19</sup>. Zaradi mednarodne pomorske operacije sta se bili Črna gora in Srbija prisiljeni umakniti iz Albanije, zato so aprila 1913 mednarodne sile poslale 2000 vojakov in marincev na Scutari (Shkodro), da bi varovali severno Albanijo. Ta vojska je ostala tam do izbruha prve svetovne vojne<sup>20</sup>. Mednarodne sile, ki so bile leta 1900 poslane na Kitajsko, da bi zadušile upor članov kitajske tajne organizacije, bi lahko imeli za predhodnika poznejše misije za vsiljevanje miru, čeprav tudi sodelujoče države niso bile povsem brez svojih želja po kolonijah.

Misiji na Kreti in v Albaniji ter nekoliko manj poskus na Kitajskem so vključevali elemente policije, sodstva in upravljanja: naloge, ki jih pogosto vidimo kot pomemben element operacij širšega ohranjanja miru ali vzpostavljanja miru, ki po letu 1989 ponovno pridobivajo pomembnost.

Evropski sporazum ni preživel usodnih strel v Sarajevu 28. junija 1914 in mednarodna mirovna sila je Shkodro zapustila avgusta 1914 (vendar se je mednarodna uprava nadaljevala do leta 1920).

## 5 MEDVOJNO OBDOBJE

Po prvi svetovni vojni je mednarodno sodelovanje dobilo nove razsežnosti: nič več ni bilo omejeno na posebne diplomatske konference, temveč ga je podpirala primerna organizacija ob ustanovitvi Lige narodov v okviru Pariškega mirovnega sporazuma iz let 1919 in 1920.

<sup>18</sup> *O policijskih nalogah glej mojo študijo: Police in Peace Operations, Informationen zur Sicherheitspolitik 10 (Vienna: BMLV/MWB September, 1998); tudi uvod k Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic in Eliot M. Goldberg (uredniki), Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security (Washington D. C.: National Defense University, 1998); Jost Duffler, Die Kreta-Krise und der griechisch-türkische Krieg 1890–1898, v: Jost Duffler – Hans-Otto Muhleisen – Vera Torunsky, Inseln als Brennpunkte internationaler Politik: Konfliktbewältigung im Wandel des internationalen Systems 1890–1984: Kreta, Zypern, Bibliothek Wissenschaft und Politik 35 (Cologne: Wissenschaft und Politik, 1986), str. 13–59.*

<sup>19</sup> *Brez te odločitve konference veleposlanikov v Londonu bi Albanija doživela enako usodo kot Kurdi, ko bi ostala brez svoje države. Kot del kompromisa pa je Kosovo kljub večinskemu albanskemu prebivalstvu postalo del Srbije.*

<sup>20</sup> *Glej Erwin A. Schmidl, The International Operation in Albania, 1913–14, v: International Peacekeeping 6/3 (Autumn 1999), str. 1–10.*



Večina mirovni operacij po letu 1918 je izhajala iz Pariškega mirovnega sporazuma, navadno z namenom ohraniti javni red in mir na tistih območjih, o prihodnosti katerih je odločal plebiscit. Leta 1920 je prišlo do več takšnih odločitev: na Koroškem v Avstriji (z mešanim nemškim in slovenskim prebivalstvom) je bilo vprašanje, ali naj ta mejna pokrajina postane avstrijska ali jugoslovanska, glasovanje pa je nadzorovala medzavezniška komisija brez sil. Nasprotno pa so mednarodno komisijo, ki je vodila plebiscit v Schleswigu glede določitve, kateri deli naj ponovno preidejo iz Nemčije v Dansko, podpirali britanski in francoski bataljon ter štiri britanske in francoske ladje. Podobno so bile istega leta britansko-francosko-italijanske sile premeščene v Allenstein in Marienwerder v Prusijo (velika večina na plebiscitih je bila za Nemčijo, vendar so deli okrožja Marienwerder kljub temu postali del Poljske). Leta 1921 so Britanija, Francija in Italija razmestile sile z močjo šestnajstih bataljonov v Zgornjo Šlezijo, istega leta pa je bila predvidena še ena misija s 1800 vojaki, ki niso bili razmeščeni, v okoliš Vilne (Litva/Poljska). Predvidene države, ki naj bi prispevale enote, so bile Belgija, Velika Britanija, Francija in Španija, manjše kontingente pa naj bi prispevale tudi Danska, Nizozemska, Norveška in Švedska<sup>21</sup>.

Verjetno je najbolj znana medvojna mirovna operacija potekala med letoma 1934 in 1935. 3000 mož s kontingenti vojakov iz Velike Britanije, Italije, Nizozemske in Švedske ter s policijo iz Češkoslovaške je bilo razmeščenih v nemško Posarje, ki je bilo pod upravo Društva narodov od leta 1919 in se je moralo s plebiscitom odločiti o svoji vrnitvi v rajh. Mednarodne sile, imenovane Knox army po britanskem upravniku Geoffreyju Knoxu, bi morale preprečiti poskuse nacističnih državnih udarov<sup>22</sup>.

Malo manj znana je manjša mirovna operacija, ki jo je Društvo narodov v Južni Ameriki organiziralo med letoma 1933 in 1934, ko je 75 Kolumbijcev sodelovalo v komisiji, ki je nadzorovala okrožje Leticia, zaradi katerega sta bila sprta Kolumbija in Peru, ter danes najsevernejše kolumbijsko mesto in njeno edino pristanišče na reki Amazonki<sup>23</sup>.

## 6 RAZVOJ PO LETU 1945 IN IZNAJDBA MODRIH ČELAD

Z ustanovitvijo Organizacije združenih narodov leta 1945 so mirovne operacije vstopile v novo obdobje. Kljub temu je razvoj mirovni operacij v okviru OZN doživel več obdobji. Najprej se je od članic Varnostnega sveta, še posebej od stalnih, pričakovalo, da bodo imele vodilno vlogo pri vzdrževanju mednarodnega miru in

<sup>21</sup> O medvojnih misijah so razpravljali na sedežu OZN leta 1947 kot o mogočih modelih za misije OZN (arhivi ZN, New York: DAG-1/2.3 Box 42, mapa 399, delovna dokumenta št. 69 in 71 iz oktobra 1947, SCA/GPD/314 & 319). V več zadevah (na primer povračilo dodatnih stroškov, ki se pojavijo pri sodelovanju čet držav udeleženk) se je Organizacija združenih narodov pozneje opirala na izkušnje Društva narodov. Glej Larry E. Fabian, *Soldiers without Enemies: Preparing the United Nations for Peacekeeping* (Washington D. C.: Brookings, 1971), str. 44–53.

<sup>22</sup> Sarah Wambaugh, *The Saar Plebiscite* (Cambridge, Mass.: Harvard, 1940).

<sup>23</sup> Charles C. Moskos Jr., *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force* (Chicago-London: University of Chicago Press, 1976), str. 13. Kolumbija je bila stran v konfliktu, vendar so njeni vojaki delovali pod pokroviteljstvom Društva narodov in so nosili njegove oznake.

varnosti. Aprila je odbor vojaškega štaba priporočil: »/.../ vzpostavitev vojaških sil, sestavljenih iz enot petih velesil, ki naj bi bile na voljo Varnostnemu svetu. Moč teh sil je bila načrtovana tako, da bi lahko zaustavile katero koli grožnjo miru vseh držav članic, razen petih velesil. Če vojaške sile Organizacije združenih narodov ne bi bilo mogoče vzpostaviti, Organizacija združenih narodov /.../ ne more postati tisto, kar se je načrtovalo, da bi bila.«<sup>24</sup> Žal je bilo to prav tisto, kar se je zgodilo, in vsi načrti za sile OZN so se z razvojem hladne vojne izkazali kot neuresničljivi<sup>25</sup>.

Čeprav nezmožna, da bi postala vodilni igralec na področju miru in varnosti, je Organizacija združenih narodov organizirala vojaške opazovalne misije za nadzor sporazumov o premirju in nerešenih mejnih vprašanjih ali za prehod iz kolonialne v novo, neodvisno vladavino: v Grčiji (1947–51), Nizozemski Vzhodni Indiji oziroma današnji Indoneziji (1947–51), Palestini (od 1948) in v Kašmirju (od 1949) – zadnji dve misiji trajata še danes. Vojna sil OZN proti Koreji v letih 1950 in 1953 je bila mogoča le zaradi začasne odsotnosti delegata Sovjetske zveze v Varnostnem svetu, izvedla jo je koalicija voljnih pod mandatom OZN in poveljstvom ZDA, ki je predstavljalo poveljstvo OZN. Zato je bila podobna drugi zalivski vojni leta 1991, ki jo je odobrila, ne pa v resnici vodila Organizacija združenih narodov<sup>26</sup>. Kljub temu je na podlagi izkušenj iz korejske vojne ambiciozni in dejavni drugi generalni sekretar OZN Dag Hammarskjöld oblikoval nove modele za mirovne operacije OZN v 50. letih.

Med sueško krizo leta 1956 (britansko-francoska intervencija za zaščito Sueškega prekopa in izraelsko napredovanje na Sinaj) je Hammarskjöld skupaj s kanadskim zunanjim ministrom Lesterjem B. Pearsonom »izumil« ohranjanje miru kot nalogo OZN. Zbrane so bile sile OZN za izredne razmere (UNEF), sestavljene iz 6000 pripadnikov, in na hitro razporejene kot pomoč britansko-francoskim intervencijskim silam, nato pa za patroljiranje ob črti premirja med Egiptom in Izraelom<sup>27</sup>. Uvedba teh sil je bila lažja zaradi izkušenj iz predhodnih opazovalnih misij. Vojniki so nosili svoje nacionalne uniforme, vendar z modrim pokrivalom (modro obarvani robovi čelade, tudi modre baretke in kape) ter z znaki OZN kot razločevalnimi oznakami. Tako je prišlo do znanega izraza modre čelade ali modre baretke.

<sup>24</sup> *Oborožene sile Organizacije združenih narodov (arhivi OZN, New York: DAG-1/2.3 Box 42, mapa 399).*

<sup>25</sup> *Vojaški štabni odbor še vedno obstaja in se redno sestaja, a ni nikoli izpolnil nalog, ki so jih zanj predvidele ustanoviteljice OZN.*

<sup>26</sup> *Za mlajše bralce naj povem, da je bilo dejstvo, da je OZN odobrila korejsko vojno, bolj očitno, kot se morda zdi danes: različnim kontingentom so se slovesno predajale zastave OZN, vključno z zastavo OZN, ki so jo obesili v poveljstvu Count Bernardotte v Palestini.*

<sup>27</sup> *A Brief History of UNEF (ms., ca. 1958, arhivi ZN, New York: DAG-1/2.2.5.5.1, Box 9); Mona Ghali, United Nations Emergency Force I: 1956–1967, v Durch (ur.), The Evolution of U. N. Peacekeeping (kot fn. 5), str. 106–130; Joshua Sinai (ur.), United Nations Peace Operations Case Studies (Washington D. C.: Library of Congress, 1995), str. 102–111. Za ozadje glej Nathan A. Pelcovits, The Long Armistice: U. N. Peacekeeping and the Arab-Israeli Conflict, 1948–1960 (Boulder-San Francisco-Oxford: Westview, 1993), posebno strani 123–127, 167.*

Kot je poudaril Sir Brian Urquhart, dolgoletni svetovalec OZN in generalni podsekretar za posebne politične zadeve od leta 1974 do 1986 ter tesni sodelavec Hammarskjölda ter poznejšega generalnega podsekretarja za politične zadeve, je bil glavni cilj teh misij v 50. in 60. letih pred hladno vojno obvarovati tista področja, ki še niso bila neposredno vključena v konflikt med Vzhodom in Zahodom, da bi omejili tveganja za novo svetovno vojno<sup>28</sup>. To pojasnjuje tudi veliko motiviranost vpletenega osebja OZN in je tudi glavno ozadje misij OZN v 50. in 60. letih:

- misije opazovalcev, poslane v Libanon leta 1958 in v Jemen v letih 1963 in 1964;
- sile OZN, poslane v Kongo kot pomoč belgijskim intervencijskim silam po notranjih težavah, ki so sledile neodvisnosti, in za ohranitev enotnosti države (1960–1964);
- začasno upravljanje zahodne Nove Gvineje (Irian Jaya) med prenosom nadzora z Nizozemske na Indonezijo (1962–1963);
- mirovne sile na Cipru, vzpostavljene leta 1964, ki naj bi preprečile državljansko vojno med grškimi in turškimi Ciprčani.

Širok spekter teh misij je upoštevanja vreden in sega od nadzorovanja in ločevanja sil, prehodne administracije, notranje stabilnosti in policijskih funkcij do bojnih delovanj. Obe operaciji, v zahodni Novi Gvineji in na Cipru, sta bili širše ohranjanje miru v kar najbolj pravem pomenu besede – prvič po turški invaziji leta 1974 in dejanski razdelitvi otoka se je ciprska misija spremenila v tradicionalne posredniške sile. V operaciji v Kongu (1960–1964) je sodelovalo do 20.000 modrih čelad – največja operacija OZN do leta 1992, ki so bile občasno vključene v težke boje, vključno z uporabo lovskih bombnikov proti silam secesionistične province Katanga (sedaj Shaba) na jugovzhodu.

Operacija v Kongu je prav tako jasno pokazala na slabosti OZN pri večjih, robustnejših misijah. Strukture OZN so bile dobro pripravljene na manjše opazovalne in mirovne akcije, za večje, robustnejše operacije, ki so zahtevale jasne linije poveljevanja in hitre odločitve, pa so se pokazale kot skrajno neprimerne. Operacija v Kongu je postala polom, ki je stal generalnega sekretarja OZN življenje (leta 1961 je Dag Hammarskjöld umrl v strmoglavljenju letala, ko je poskušal posredovati med kongovskimi in oblastmi Šabe (Katange), organizacijo pa je privedel do resne politične in finančne krize<sup>29</sup>). Ta misija je jasno pokazala na težave, kot so pomanjkanje komunikacije med diplomati in političnim osebjem OZN ter vojsko, policijo in civilnim osebjem na bojišču, počasno in neustrezno upravljanje OZN in težave pri usklajevanju zelo različnih nacionalnih interesov sodelujočih držav. Veliko teh težav je še dolgo ostalo v operacijah OZN.

<sup>28</sup> Siru Brianu Urquhartu se zahvaljujem za informacije.

<sup>29</sup> Erwin A. Schmidl, *Blaue Helme Rotes Kreuz: Das osterr. UN-Sanitatskontingent im Kongo, 1960 bis 1963, Innsbrucker Forschungen zur Zeitgeschichte 13* (Innsbruck – Vienna: Studien Verlag 1995), 2. poglavje.

## 7 ŠESTDESETA IN SEDEMDESETA LETA: NOVE KRIZE IN ZMANJŠEVANJE NA IZVEDLJIVO

Kriza OZN po operaciji v Kongu spominja na položaj OZN tri desetletja pozneje, po zastojih v Somaliji in Jugoslaviji. Velik optimizem na začetku, ko je bilo javno mnenje naklonjeno novemu območju delovanja OZN, se je hitro spremenil v razočaranje in napade na organizacijo. Resnica je bila, takrat in pozneje, nekje vmes. Če jih ocenjujemo na podlagi pretiranih pričakovanj, sta bili misiji, kot sta Kongo in Somalija, katastrofi, vendar bi bilo v obeh primerih nepošteno za neuspeh udeleženk kriviti le OZN in spregledati uspehe, ki so bili kljub vsemu doseženi.

Le nekaj let po neuspehu v Kongu, leta 1967, je generalni sekretar U Thant ukazal umik modrih čelad iz sil za izredne razmere, potem ko je Egipt preklical svoje privoljenje za njihovo namestitvev<sup>30</sup>. Posledično je ta umik omogočil šestdnevno vojno in privedel do nekaterih izgub med četami OZN<sup>31</sup>. Tako so bile ob koncu 60. let edine sile OZN sile na Cipru in opazovalne misije na Srednjem vzhodu in v Kašmirju.

Vendar je bilo treba kmalu oblikovati nove misije: po jomkipurski vojni (četrti arabsko-izraelska vojna, op. prev.) leta 1973 so bile nove sile OZN razmeščene na razmejivne črte med Izraelom in Egiptom ter Sirijo. Leta 1974, po turški invaziji, so bile ponovno oblikovane ciprske sile, ki so postale klasična misija za ohranjanje miru, kar pravzaprav kaže na absurdnost koncepta generacije. Začela se je kot misija druge generacije leta 1964 in deset let pozneje postala misija prve generacije. Vse te mirovne operacije so potekale med državami ali subjekti, ki so podpirali te misije, ker je bilo v njihovem interesu umiriti razmere. Poleg tega so operacije na Srednjem vzhodu potekale na redko poseljenih ali puščavskih območjih, ki jih je lažje nadzorovati kot gorate predele ali džungle<sup>32</sup>.

Misije na Srednjem vzhodu po letih 1973 in 1974 imamo na splošno lahko za uspešne – misija na Sinaju se je končala leta 1979, ko je bil dosežen mirovni sporazum med Izraelom in Egiptom, namesto nje pa je bila oblikovana misija zunaj OZN, operacija na Golanskem višavju pa poteka še danes. Kljub vsemu je Srednji vzhod pokazal, da ni mogoče posnemati uspešne misije v različnih okoliščinah. Začasne sile OZN, ki so bile oblikovane leta 1978 za južni Libanon, so se pokazale, da niso zmožne izpolniti pričakovanja kljub njihovim prispevkom k humanitarnim dejavnostim – območje je še vedno krizna cona in tako Izrael kot Sirija ne kažeta pravega zanimanja za trajno rešitev<sup>33</sup>. Ta primer tudi kaže vrzeli, ki se pogosto pojavljajo med pričakovanji in

<sup>30</sup> Izrael ni nikoli formalno privolil v prisotnost sil OZN, ki so ostale razmeščene samo na ozemlju Egipta, kljub tihemu pristanku Izraela o njihovi prisotnosti.

<sup>31</sup> Indar Jit Rikhye, *The Sinai Blunder: Withdrawal of the United Nations Emergency Force leading to the Six day War June 1967* (New Delhi-Bombay-Calcutta: Oxford & IBH for International Peace Academy, 1978). O vprašanju soglasja države gostiteljice: Antonietta Di Blasé, *The Role of the Host State's Consent with Regard to non-coercive Actions by the United Nations*, v Antonio Cassese (ur.), *United Nations Peace-keeping: Legal Essays* (Alphen/Rijn: Sijthof & Noordhof, 1978), str. 55–94, posebno strani 65–72.

<sup>32</sup> V tem kontekstu se zahvaljujem dr. Williamu J. Durchu iz Centra Stimson za njegove predloge in komentarje. Prebivalstvo, velikost države, podnebje, teren in vegetacija, vse to so pomembni dejavniki.

<sup>33</sup> John Mackinlay, *The Peacekeepers: An Assessment of peacekeeping operations at the Arab-Israeli interface* (London-Boston: Unwin Hyman, 1989). Po vojni leta 2006 je bil UNFIL preoblikovan z razširjenim mandatom.

mandatom misije, za pomanjkanje uspeha pa bi bilo nepošteno kriviti modre čelade. V resnici se nestvarne ocene prihodnjih razmer in pomanjkanje politične volje strani v konfliktu ali njihovih zagovornikov med stalnimi članicami Varnostnega sveta kažejo v mandatih, ki jih je nemogoče uresničiti, in v neustreznih virih<sup>34</sup>.

Tukaj je treba omeniti še nekaj: tradicionalne operacije OZN niso nikoli vključevale stalnih članic Varnostnega sveta (P-5)<sup>35</sup>. Nekatere misije so potekale brez aktivnega sodelovanja sil P-5 na terenu, vendar so bile operacije v tradicionalnih interesnih območjih vedno oblikovane okoli jedra zainteresirane sile. Tako so Britanci prispevali polovico ciprskih sil leta 1964, Francija pa je bila vodilna država na misiji v Libanonu leta 1978. Na opazovalnih misijah so bili Združene države Amerike in drugi vključeni vse od začetka, le z nekaterimi izjemami pa je bila večina misij odvisna od zmogljivosti zračnega prevoza Združenih držav Amerike, vsaj v prvi fazi.

## 8 OSEMDESETA LETA: USPEH IN KATASTROFA ZUNAJ SISTEMA OZN

V 80. letih smo bili priča novemu razvoju, ki pa pravzaprav ni bil povsem nov. Fazo popuščanja napetosti, ki so jo zaznamovali helsinški proces, razgovori o omejitvi strateškega orožja (SALT 1 in 2) od leta 1969 do 1979 in pogajanja o vsestransko uravnoteženem zmanjšanju sil (MBFR), ki so se začela leta 1973, je zamenjala nova »vroča faza« v hladni vojni z dogodki, kot so bili sovjetska intervencija v Afganistanu in namestitev raket srednjega dometa SS-20 v Vzhodni Evropi, čemur sta sledili Natova odločitev (Dual Track), da razmesti rakete cruise in perishing II v Zahodni Evropi, ter kriza na Poljskem. Zato se je ponovno poslabšalo sodelovanje sil v OZN in več novih mirovni operacij je bilo oblikovano zunaj sistema OZN. Leta 1980 so bili pod vodstvom Organizacije združenih držav in namesto prejšnjih UNEF II uvedeni večnacionalne sile in opazovalci (MFO) za Sinaj. Ti še vedno delujejo in so morda med najmanj poznanimi in najboljše delujočimi mirovnimi operacijami. V nasprotju s tem je ameriško-britansko-francosko-italijanskim večnacionalnim silam (MNF) v Libanonu (1982–1984) primanjkovalo tako koncepta kot organiziranosti, zato so se končale s polomom<sup>36</sup>. Še ena manjša misija zunaj OZN je potekala pod imenom nadzorne sile Commonwealtha (CMF), njena naloga je bila nadzorovanje prehoda v neodvisnost med Rodezijo in Zimbabvejem v letih 1979 in 1980<sup>37</sup>. Leta 1983 je bila intervencija pod vodstvom Združenih držav Amerike v Grenadi tradicionalna policijska in pomembnejša v smislu velikega vplivnega območja kot

<sup>34</sup> *To se je jasno pokazalo med operacijo OZN v nekdanji Jugoslaviji (UNPROFOR): na temelju nemških izkušenj v drugi svetovni vojni je oddelek OZN za mirovne operacije ocenil, da bo potrebnih 50.000 ali več pripadnikov. Diplomati so to skrčili na 35.000, ko pa so to oceno predstavili Varnostnemu svetu, je ta v resnici odobril 7000 pripadnikov, vendar še tega števila v praksi nikoli niso dosegli. Ko je Srbija leta 1995 zavzela večino enklav, so OZN obtožili nesposobnosti, čeprav so odgovornost za to nosile članice Varnostnega sveta, predvsem »velikih pet«.*

<sup>35</sup> *To se je v tradicionalni literaturi včasih navajalo celo kot načelo ohranjanja miru, ki ga zagotavlja OZN.*

<sup>36</sup> *Poleg študije Mackinlaya (kot v opombi 33) glej: Alessandro Migliazza (ur.), Le forze multinazionali nel Libano e nel Sinai, Studi di diritto internazionale e comparato 8 (Milano: Giuffrè, 1988).*

<sup>37</sup> *Anthony Verrier, Peacekeeping or Peacemaking? The Commonwealth Monitoring Force, Southern Rhodesia-Zimbabwe, 1979–1980, International Peacekeeping ¼ (Winter 1994), str 440–461.*

pa resničnega ohranjanja miru, vendar se je spet pokazalo, kako nejasne so lahko razlike. Da se mirovne operacije oblikujejo zunaj sistema OZN, seveda ni bilo nekaj čisto novega – že leta 1965 so bile medameriške mirovne sile (ki so jih v glavnem organizirale Združene države Amerike ob podpori Organizacije ameriških držav) poslane v Dominikansko republiko (operacija Power pack) kot odgovor na tamkajšnje nemire<sup>38</sup>.

Leta 1988 so mirovne sile OZN dobile Nobelovo nagrado za mir. Gledano nazaj je bila to skoraj preroška odločitev, saj se je mirovna dejavnost OZN po koncu hladne vojne leta 1989 zelo razširila. Izmed treh novih opazovalnih misij OZN v osemdesetih letih (1984–91 v prvi zalivski vojni med Iranom in Irakom, 1988–94 na afganistansko-pakistanski meji in 1989–91 pri nadzoru umika kubanskih čet iz Angole) sta bili dve že povezani z novo geopolitično klimo. Umik sovjetskih sil in njihovih zastopnikov iz preširokih vplivnih območij, kot sta bila Afganistan in Angola, je že nakazal prihodnji razvoj. Prav tako je bil kubanski umik iz Angole prvi pogoj za sporazum o rešitvi za Namibijo. V letih 1989 in 1990 se je Južna Afrika namreč umaknila iz nekdanje nemške jugozahodne Afrike, ki jo je do takrat upravljala v okviru mandata, ki je izhajal še iz Društva narodov, kar je privedlo do prve večje misije OZN po več kot desetletju.

## 9 DEVETDESETA LETA: ŠIRITEV NOVIH MISIJ, NOVE KRIZE IN NOVA RAZOČARANJA

Operacija OZN v Namibiji v letih 1989 in 1990 je bila uspešna: 4500 pripadnikov čet, 1500 policistov in 2000 civilistov je zagotovilo miren prehod iz južnoafriške uprave v neodvisnost. To pa je vodilo v pretirana pričakovanja, da bo po koncu hladne vojne Organizacija združenih narodov lahko sposobnejša za sprejemanje večjih in zahtevnejših misij in celo samostojno delovanje. Takšna pričakovanja deloma izhajajo iz odločne akcije Varnostnega sveta med iraško-kuvajtsko krizo v letih 1990 in 1991, ki je privedla do operacije za osvoboditev Kuvajta (Puščavski vihar) v okviru mandata OZN in ob sodelovanju koalicije pod vodstvom Združenih držav Amerike. Vse stalne članice Varnostnega sveta so tako prvič delovale skupno in v duhu Ustanovne listine OZN. Ob prenehanju nasprotij med Vzhodom in Zahodom se je tako pokazalo, da je več konfliktov po svetu, od Kambodže do Zahodne Sahare, bližje rešitvi kot kadar koli prej.

Sir Brian Urquhart je pričakoval nov sistem rednejših operacij OZN, ki naj bi presegle »šerifске skupine«, kot se je izrazil. Leta 1992 je Butros Butros Ghali oblikoval svojo »agendo za mir«, v kateri je nakazal možnosti OZN, da posredujejo v krizah po svetu. Mnogi »onusiens« (uradniki OZN, ki so jih tako poimenovali po francoski kratici za organizacijo ONU) so postali preveč optimistični glede mogočih novih dejavnosti svetovne organizacije. Zdelo se je, da je to nova doba druge generacije

<sup>38</sup> Nenavadno je, da uradni seznam mirovnih operacij OZN (kot je v knjigi *Modre čelade*) ne vključuje medameriške misije, navaja pa dobre »pisarniške« misije (z vojaškim svetovalcem in dvema opazovalcema) kot lastne mirovne operacije OZN (DOMREP).

mirovnih operacij OZN, čeprav so naloge OZN v Namibiji tesno sledile predhodnim misijam v 60. letih, kot sta bili zahodna Nova Gvineja ali Ciper. Posledično je diverzifikacija mirovnih operacij OZN postala krilatica, čeprav so manj optimistični sodobniki, ko so označevali številne nove misije, raje govorili o širjenju. Gledano nazaj je bila temeljna napaka, da se je spregledalo, da Organizacija združenih narodov ni dejavnik sam po sebi, temveč zagotavlja prizorišče, na katerem delujejo države članice. Naslednja leta so samo potrdila dvome skeptikov.

Število in kratice novih misij nam onemogočajo, da bi našteali vse. Po operaciji v Namibiji sta se dve večji začasni administrativni misiji začeli v Zahodni Sahari in Kambodži. Prvi ni uspelo izvesti referendumu o prihodnosti nekdanje španske kolonije, toda še vedno je tam in nadzoruje črto med maroškimi četami in sahar-skimi uporniki ali borci za svobodo, odvisno od tega, kako gledamo na to. Misija v Kambodži (1991–1993) je bila uspešna pri izvedbi volitev, manj pa na drugih področjih.

Od leta 1992 sta dve večji krizni področji pritegnili svetovno pozornost: Jugovzhodna Evropa in Afrika. Junija 1991 se je z deklaracijo o neodvisnosti Slovenije in Hrvaške začel v Jugoslaviji razdružitevni proces, ki je v naslednjih letih privedel do vojskovanja na Hrvaškem, v Bosni in Hercegovini, na Kosovu in v Makedoniji (FYROM), pa tudi v Albaniji. Na začetku so sporazum o premirju za Slovenijo iz julija 1991 nadzorovali neoboroženi opazovalci iz Evropske skupnosti (EC), vendar so boji na Hrvaškem kmalu zahtevali močnejšo mednarodno prisotnost, za katero pa je tako EC kot Konferenci o varnosti in sodelovanju v Evropi (CSCE) primanjkovalo ustreznih instrumentov. Organizacija združenih narodov se je v dogajanje v Jugoslaviji prvič vključila leta 1992 z opazovalci in mirovnimi silami, ki so bili najprej poslani na Hrvaško, pozneje pa v Bosno in Hercegovino ter Makedonijo, in sicer kot misija preventivne razmestitve.

Hkrati je bila leta 1993 številna misija razporejena v Somalijo, po predhodni takajšnji misiji opazovalcev OZN in večnacionalnih skupnih namenskih silah pod vodstvom Združenih držav Amerike. Sledile so manjše misije OZN v Liberiji, Ruandi in drugje v Afriki. Ni bilo presenetljivo, da je bila za neuspehe na teh misijah okrivljena Organizacija združenih narodov, s čimer so bila pokvarjena tudi praznovanja ob 50-letnici OZN leta 1995, ne pa države članice, ki so organizaciji odrekle potrebna sredstva za izpolnitev njenega mandata. Hitre širitve mirovnih operacij OZN z 10.000 pripadnikov leta 1991 na približno 80.000 v obdobju 1993–1994 ni bilo mogoče vzdrževati, poleg tega misije, kot sta Somalija ali Bosna in Hercegovina, zahtevajo bolj vojaške kot diplomatske poveljniške strukture. V naslednjih letih se je število operacij zmanjšalo. V letih 1995 in 1996 so vojaško sestavino misije v Bosni prevzele sile pod vodstvom Združenih držav Amerike, ki jih je Nato organiziral kot del Daytonskega in Pariškega mirovnega sporazuma. Do januarja 1996 se je skupno število modrih čelad zmanjšalo pod 30.000 pripadnikov, do sredine leta 1999 pa je padlo na 12.000.

Z večjimi mirovnimi silami Nata v Bosni leta 1996 in na Kosovu leta 1999 se je v mednarodnih mirovnih operacijah pojavila nova delitev dela, ki omogoča izkoriščanje zmogljivosti in prednosti različnih sodelujočih. Ker Organizacija združenih narodov ni mogla izpolniti pričakovanj po vodenju zahtevnejših operacij, so se razumno omejili na organiziranje manjših, omejenih in lažje vodljivih operacij, v katerih so bili sposobni izpolniti ključno in pozitivno vlogo. Za zahtevnejše misije se je delitev dela pojavila z vojaškimi silami, ki jih zagotavljajo koalicije in organizacije, kot je Nato, pri čemer je vloga OZN pogosto omejena na zagotavljanje mandata in nekatere sestavine misije.

V 90. letih so se prav tako pojavili novi akterji pri ohranjanju miru. V mirovne operacije in reševanje konfliktov so se začele vključevati organizacije, kot so Evropska unija (EU), OSCE, Nato ali WEU v Evropi, pa tudi regionalna združenja drugje (kot na primer Gospodarsko združenje zahodnoafriških držav, ECOWAS) ali ad hoc koalicije voljnih, navadno pod pokroviteljstvom vodilne države.

Na nekaterih misijah je novi model vključeval sočasno zagotovitev različnih komponent, pri čemer je vojaško zagotavljal Nato, policijsko OZN, naloge, povezane s človekovimi pravicami in vzpostavljanjem miru, pa sta opravljala OSCE in EU. To ni bilo najbolj optimalno. Pogosto je primanjkovalo celovitega sodelovanja, a je sorazmerno dobro delovalo v Bosni in na Kosovu, čeprav je bilo potrebno več mesecev za vzpostavitev delovnih razmerij med različnimi komponentami. Pogosto je vse to na vseh ravneh odvisno od značaja vključenih ljudi.

Na drugih misijah, kot sta bili na Haitiju v obdobju od 1994 do 2001 ali Vzhodnem Timorju (Timor-Leste) od 1999 do 2002, so operacije OZN sledile močnim in učinkovitim večnacionalnim intervencijam koalicij. Še posebno operacija na Tahitiju je pokazala dobro organiziran postopen prehod iz ene faze v drugo, od vojaške misije pod vodstvom Združenih držav do manj robustne misije pod pokroviteljstvom OZN. Kljub temu pa so se hkrati čisto uspešno končale nekatere operacije pod nadzorom OZN, na primer operacija v vzhodni Slavoniji, Baranji in zahodnem Sremu (UNTAES) od leta 1996 do 1998, vendar tega kritiki, ki so zagovarjali ostrejši odziv OZN, niso opazili. Da je Kofi Annan, izkušen strokovnjak OZN za mirovne operacije, nasledil Butrosa Galija kot generalnega sekretarja leta 1997, se je pogosto razlagalo kot znak nezadovoljstva z njegovim vodenjem mirovnih operacij OZN<sup>39</sup>.

## 10 V NOVO STOLETJE: AFGANISTAN, IRAK IN VOJNA PROTI TERORIZMU

V poznih 90. letih smo bili priča zmanjšanju mirovnih operacij OZN, skoraj do ravni iz časov hladne vojne, in mnogi opazovalci, vključno z avtorjem tega članka, so napovedovali, da bi morala Organizacija združenih narodov ostati omejena na manj zahtevne operacije, pri čemer bi koalicije ali organizacije, kot je Nato, vodile

<sup>39</sup> Bil je prvi generalni sekretar v nekaj desetletjih, ki ob koncu leta 1996 ni bil ponovno izvoljen v drugi mandat.



obsežnejše in robustnejše misije. To se je tudi zgodilo, vendar je število operacij OZN kljub temu naraščalo, predvsem v Afriki. Poleg nekaterih manjših misij so se začele večje operacije v Sierr Leone (1998–2005), Demokratični republiki Kongo (od 1999), Etiopiji in Eritreji (od 2000), Liberiji (od 2003), Slonokoščeni obali (od 2004), Burundiju (2004–2006), Sudanu (od 2005), Srednjeafriški republiki (1998–2000 in od 2007) in v Čadu (od 2007). Nekatere izmed teh so potekale v povezavi z Afriško unijo ali Evropsko unijo. Leta 2007 je število osebja, tako vojakov kot civilistov, v službi OZN prvič v zgodovini preseгло mejo 100.000. Tako je junija 2008 v dvajsetih mirovni operacijah v celoti sodelovalo 109.662 pripadnikov pod vodstvom oddelka OZN za operacije ohranjanja miru, vključno s tremi misijami za vzpostavlanje miru<sup>40</sup>. V mirovni operacijah sodeluje 117 držav, letni stroški OZN zanje pa znašajo približno 6,8 milijarde dolarjev<sup>41</sup>.

Leta 2000 je delovna skupina pod vodstvom Lakhdarja Brahimija, nekdanjega alžirskega ministra za zunanje zadeve in izkušenega diplomata OZN, ter ob pomoči dr. Williama J. Durcha iz Centra Henryja L. Stimsona pripravila nadvse prepričljivo poročilo o stanju mirovni operacij OZN, v katerem je navedla številne težave z neobičajno odkritostjo in izoblikovala priporočila<sup>42</sup>. Vsa sicer niso bila uresničena, vendar je Organizaciji združenih narodov uspelo primerno uresničiti več misij v Afriki in dati večji poudarek višjim standardom usposabljanja in etičnega vedenja kot prej. Kljub temu ostaja temeljno nerešeno vprašanje politične volje pri sodelujočih državah ahilova peta mednarodnih mirovni operacij.

Tudi Evropska unija se je vedno bolj vključevala v operacije v Jugovzhodni Evropi, pri čemer je začela z manjšimi misijami v Makedoniji (2003) in policijsko operacijo v Bosni in Hercegovini (2003); sledila je vojaška komponenta v operaciji v Bosni (EUFOR Althea, 2004) ter z nekaterimi elementi v operaciji na Kosovu (2008). Poleg tega je EU izvedla misije v Kongu (leta 2003 in 2006) in Čadu ter v Srednjeafriški republiki (od 2007).

Vsa ta dogajanja so bila tesno povezana z dogajanja, ki jih navadno povezujemo s terorističnimi napadi septembra 2001 na stolpnici v New Yorku in na Pentagon. Ti in prejšnji ter poznejši napadi so pokazali, da je bilo upanje o mirnem svetu po koncu hladne vojne zaman. Dolgi in naporni procesi vzpostavljanja miru so sledili invazijam v Afganistanu (2001–2002) in Iraku (2003). Čeprav ni mogoče povzeti vseh tamkajšnjih operacij z izrazom mirovne operacije, nekatere izmed njih, na primer mednarodne varnostne sile (Isaf) v Afganistanu, gotovo izpolnjujejo prej določena

<sup>40</sup> *Mirovne operacije OZN, navedbe iz junija 2008. Še devet dodatnih misij za vzpostavlanje miru vodi oddelek za politične zadeve, kar je skupaj 111.631 pripadnikov. Od vseh je približno 14.500 lokalnega civilnega osebja; število uniformiranega osebja (vojakov in policistov) naj bi bilo 87.988.*

<sup>41</sup> *To seveda ne vključuje dodatnih stroškov, ki jih imajo sodelujoče države. Iz avstrijskih izkušenj je razvidno, da en vojak v mirovni operacijah stane povprečno 100.000 evrov na leto.*

<sup>42</sup> *Glej tudi Erwin A. Schmidl, Der "Brahimi-report" und die Zukunft der UN-Friedensoperationen, v: Erich Reiter (ur.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001 (Hamburg – Berlin – Bonn: Mittler, 2001), 167–177.*

merila. Te operacije prav tako kažejo vzporednice med mirovnimi operacijami in bolj tradicionalnimi protiuporniškimi operacijami.

Ne glede na to, ali jih označimo kot mirovne operacije, torej operacije v podporo miru, protiuporniške ali stabilizacijske operacije, ostaja glavno vprašanje nerešeno: politična volja sodelujočih držav, da dlje časa ostanejo privržene prizadevanjem za vzpostavitev miru. V mnogih primerih uspeh ni le vprašanje ustreznega mandata, temveč morda celo bolj njegove ustrezne in prožne razlage. Javno mnenje v sodelujočih državah in tudi sprejetje lokalnega prebivalstva, ki je na sprejemni strani mirovne operacije in mora navsezadnje tam živeti, sta bistveni in zahtevata obsežne informacijske in medijske dejavnosti.

To pa je najpomembnejše: v naši TV-družbi, v kateri morajo biti najtežji zločini rešeni med trajanjem filma, največ v uri in pol, je potrpežljivost javnega mnenja v sodelujočih državah omejena. V tem kontekstu je bil pogosto omenjan vietnamski sindrom in mnoge države so se težko sprijaznile z izgubami – dober primer je hitra sprememba mišljenja v Združenih državah Amerike po incidentu s komandosi v Mogadišu, kjer je bilo ubitih 18 ameriških vojakov, televizijski posnetki pohabljenih ameriških pripadnikov pa so privedli do opustitve operacije v Somaliji<sup>43</sup>. Javno mnenje je v zahodnih demokracijah pomemben element politične volje.

Da bi preprečili negativne odzive, smo bili sredi devetdesetih let priča zahtevi, naj bo datum prenehanja določen, preden so bile čete poslane na teren. Kljub vsemu je, kot je komentiral pisec v *New York Timesu* leta 1998 v zvezi z razpravami o razširitvi mandata za misije v Bosni, razlika med lončkom jogurta v supermarketu in mirovno operacijo: le prvi ima omejen rok trajanja. Medtem je postalo jasno, da je formulacija izhodnega stanja, torej jasna definicija pogojev za umik, uporabnejša kot postavljanje datuma prenehanja. To izhodno stanje mora biti jasno na začetku in je predvsem del motivacije mednarodne skupnosti za intervencijo. Kljub temu pa mora biti končno stanje občasno ocenjeno in spremenjeno med dogajanjem, da ne bi postali odtujeni od resničnega dogajanja na vojskovališču<sup>44</sup>.

Še eno opozorilo glede težkega vprašanja o tem, kaj je uspeh, je nujno. Uspeh katere koli operacije lahko merimo le v primerjavi s podeljenim mandatom, ne pa glede na pogosto pretirana pričakovanja. Poleg tega ga lahko ustrezno vrednotimo šele čez nekaj časa. Operacijo na Haitiju v letih 1994 in 1995 so na primer pogosto razlagali kot odličen primer za ustrezno delitev dela. V prvi fazi so vojaške intervencijske sile pod vodstvom Združenih držav Amerike stabilizirale položaj in potem postopoma in dobro pripravljeno prešle na bolj tradicionalno operacijo ohranjanja miru v okviru OZN. Pristojnosti so bile pravočasno prenesene na haitijske oblasti, pri čemer je nadaljnja pomoč potekala tako prek OZN kot na podlagi dvostranskih določil. Vse je bilo pripravljeno za uspeh, vendar je desetletje pozneje Haiti morda v slabšem stanju

<sup>43</sup> Ta dogodek je opisal Mark Bowden, *Blackhawk Down: A Story of Modern War* (New York: Atlantic Monthly Press, 1999), pozneje je bil prikazan tudi v prepričljivem filmu.

<sup>44</sup> Glej Gideon Rose, *The Exit Strategy Delusion*, *Foreign Affairs* 77/1 (jan./feb. 1998), str. 56–67.

kot prej. Potrebni sta bili še ena mednarodna intervencija in nova prisotnost OZN, da se je leta 2004 ustavilo prelivanje krvi.

Ob koncu tega pregleda so morda ob vseh omenjenih težavah nekateri bralci dobili pesimističen vtis o stanju mirovni dejavnosti v podporo miru in stabilizacijskih dejavnostih. Vendar je to daleč od prepričanja avtorja tega prispevka. Prav nasprotno je res. Kljub vsem svojim pomanjkljivostim so mirovne operacije postale najpomembnejše orodje za reševanje mednarodnih kriz. Avtor je še naprej prepričan, da bodo take ostale še dolgo, čeprav z občasnimi vzponi in padci, in se bodo še naprej razvijale.

## Literatura

1. *The Blue Helmets, 1996. A Review of United Nations Peace-keeping. New York: United Nations, 3rd ed.*
2. *Cassese, Antonio (ed.), 1978. United Nations Peace-keeping: Legal Essays. Alphen/Rijn: Sijthoff & Noordhoff.*
3. *Chopra, Jarat (ed.), 1998. The Politics of Peace-Maintenance. Boulder-London: Lynne Rienner.*
4. *Colard, Daniel, 1996. La Société internationale après la Guerre froide. Paris: Armand Colin.*
5. *Durch, William J. (ed.), 1992. The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis. New York: St. Martin, for the Henry L. Stimson Center.*
6. *Fabian, Larry E., 1971. Soldiers without Enemies: Preparing the United Nations for Peacekeeping. Washington D.C.: Brookings.*
7. *Mackinlay, John (ed.), 1996. A Guide to Peace Support Operations. Providence RI: Brown University/Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies.*
8. *Mackinlay, John, 1989. The Peacekeepers: An Assessment of peacekeeping operations at the Arab-Israeli interface. London-Boston: Unwin Hyman.*
9. *Moskos, Charles C. Jr., 1976. Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force. Chicago-London: University of Chicago Press.*
10. *Oakley, Robert B., Michael J. Dziedzic and Eliot M. Goldberg (eds.), 1998. Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security. Washington D.C.: National Defense University.*
11. *Pelcovits, Nathan A., 1993. The Long Armistice: U.N. Peacekeeping and the Arab-Israeli Conflict, 1948–1960. Boulder-San Francisco-Oxford: Westview.*
12. *Schmidl, Erwin A., 1995. Blaue Helme, Rotes Kreuz: Das österreichische UN-Sanitätskontingent im Kongo, 1960 bis 1963, Innsbrucker Forschungen zur Zeitgeschichte 13. Innsbruck - Vienna: Studien Verlag.*
13. *Schmidl, Erwin A. (ed.), 2000. Peace Operations Between War and Peace. Ilford, Essex: Frank Cass.*
14. *Schmidl, Erwin A., 1998. Police in Peace Operations, Informationen zur Sicherheitspolitik 10. Vienna: BMLV/MWB September.*
15. *Sinai, Joshua (ed.), 1995. United Nations Peace Operations Case Studies (Washington D.C.: Library of Congress.*
16. *Unser, Günther, 1997. Die UNO: Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen. 6th rev. ed., Munich: Beck/dtv.*
17. *Winslow, Donna, 1997. The Canadian Airborne Regiment in Somalia: A Socio-cultural Inquiry. A study prepared for the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia. Ottawa: Government Publishing.*