
UDK 341.123:327(497.1)
355(497.1)"199"
Pregledni članak
Primljeno: 12. VII. 2011.

IVANA PRIMORAC BILAVER
Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru
ivanaprimoracu2@gmail.com

MIROVNE MISIJE UJEDINJENIH NARODA I ISKUSTVO NA JUGOISTOKU EUROPE

Sažetak

U radu se prikazuju načela djelovanja Ujedinjenih naroda i nastanak Poveljom nepredviđenih mehanizama – mirovnih operacija. Posebno se razmatraju njihove posebnosti i etapni razvoj. Područje jugoistočne Europe različito se zemljopisno, povijesno i geostrateški omeđuje, ali je u ovome članku zaokruženo na područje bivše Jugoslavije. U radu se analiziraju mehanizmi i problemi pokretanja mirovnih operacija i kriteriji prema kojima se ocjenjuje njihova uspješnost. Također se ističu problemi zakašnjele percepcije sukoba u bivšoj Jugoslaviji. Ovdje se također pokušava doći do odgovora na pitanje je li tradicionalno očuvanje mira bilo dio odabira pogrešne strategije uključivanja UN-a.

Ključne riječi: *Ujedinjeni narodi, kolektivna sigurnost, mirovne misije, humanitarne operacije*

Uvod

Jugoistočna je Europa u prošlosti bila poprište mnogih lokalnih i regionalnih sporova i sukoba, ali i uzrok svjetskih ratova. Ovo se područje zemljopisno i politički različito omeđuje, a za potrebe ovoga rada zaokruženo je na područje bivše Jugoslavije. U vrijeme blokovske podijeljenosti svijeta ovo je područje bilo strateški važno za oba saveza. Kraj hladnoga rata donio je nove demokratske izazove i promjene. Prelazak iz totalitarizma u demokraciju probudio je do tada državnom represijom zatambljivane nacionalne identitete i povijesne težnje konstitutivnih naroda, pa i nacionalnih manjina. Pokušaj demokratiziranja društva s jedne je strane suočen s hegemonijom, dok je na drugoj strani završio u ratnome sukobu. Ova nova, ali ne i neočekivana kriza bila je prigoda da Ujedinjeni narodi (UN) u poslijehladnoratovskome svijetu demonstriraju zajedničke vrijednosti i homogeno djelovanje.

Uključivanje UN-a započelo je diskutabilnom Rezolucijom Vijeća sigurnosti (VS) br. 713, a nastavljeno raspoređivanjem Zaštitnih snaga Ujedinjenih naroda (UNPROFOR). Koncept mirovne operacije odnosio se na SFRJ koja je bila međunarodni subjekt, iako je to značilo da snage UN-a zapravo trebaju štiti suverenost države koja je izvršila agresiju.

Budući da su tijela Ujedinjenih naroda različita po koncentraciji moći koju imaju, u radu je ukazano na tijela čije djelovanje ima izravan utjecaj na proces pokretanja i održavanja mirovnih operacija. U radu se propituje angažman snaga UN-a u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini te Makedoniji. Nastoji se rasvijetliti koliko je početno inzistiranje na jednakoj strategiji u ovim sukobima dalo dobre rezultate. Slučaj Makedonije može se smatrati iznimkom jer se već na početku sukoba uključuju Sjedinjene Američke Države i na njezinu se području preventivno razmještaju vojne snage.

Na primjeru djelovanja UN-a u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini pokušava se dokazati teza da je model tradicionalnoga očuvanja mira bio nedostatan i neprovediv. Također se nastoji odgovoriti na pitanje jesu li ove krize trajno narušile ugled Ujedinjenih naroda i tako potakle nužne reforme u organiziranju mirovnih operacija.

1. Organizacija Ujedinjenih naroda

Organizacija Ujedinjenih naroda (OUN) osnovana je nakon Drugoga svjetskog rata radi osiguranja mira, sprječavanja rata, postizanja međunarodne suradnje i promicanja napretka.¹ Ujedinjeni narodi ustanovljuju sustav kolektivne sigurnosti² kako bi njome nadomjestili individualnu samoobranu država.³ Preteča OUN-a bila je Liga naroda (1920. – 1939.).⁴ Obje organizacije nastaju nakon velikih svjetskih ratova; Liga naroda nije uspjela spriječiti Drugi svjetski rat pa se zbog toga Poveljom UN-a nastojalo ojačati preventivne i mirovne mehanizme UN-a.⁵ Sustav Lige naroda nije ispunio očekivanja i prestao je djelovati.⁶ Neuspjeh ove međunarodne organizacije bio je posljedica nedostatka sredstava za postizanje ciljeva što bi se, prema predviđanjima, moglo dogoditi i Ujedinjenim narodima.⁷

Prema Povelji ciljevi organizacije Ujedinjenih naroda jesu održavanje međunarodnoga mira i sigurnosti, promicanje gospodarske i socijalne suradnje i promicanje poštivanja temeljnih ljudskih prava.⁸ Povelja UN-a imala je dvije ishodišne točke: zaštitu suverenosti država i zaštitu interesa velikih sila.

-
- 1 Prvo spominjanje imena Ujedinjeni narodi veže se za predsjednika Franklina D. Roosevelta i dokument pod nazivom „Deklaracija Ujedinjenih naroda“ od 1. siječnja 1942. O etapama nastanka UN-a više vidjeti *Ujedinjeni narodi, Rezolucije o Republici Hrvatskoj UNPROFOR*, Pan liber, Osijek, 1995., str. 10. – 11.; FRANJO TUREK, *Globalizacija i globalna sigurnost*, Interland, Varaždin, 1999., str. 118. – 119.; BRANKO VUKMIR, „Preteče i osnivanje organizacije Ujedinjenih naroda“, *Hrvatska i Ujedinjeni narodi*, Organizator, Zagreb, 1996., str. 19. – 45.; LEROY A. BENNETT – JAMES K. OLIVER, *Međunarodne organizacije*, Politička kultura nakladno-istraživački zavod, Zagreb, 2004., str. 50. – 60.
 - 2 U Povelji UN-a ne nalazi se sintagma „kolektivna sigurnost“, ali Povelja neizravno govori o kolektivnoj sigurnosti.
 - 3 Usp. NINA VAJIĆ, „Od koncepta kolektivne sigurnosti do mirovnih operacija Ujedinjenih naroda – i natrag?“, *Zbornik PFZ*, 46 (1), 15 – 26 (1996.), str. 16.
 - 4 „...organizacija nije uspjela nametnuti ponašanje državama članicama, već da su države članice one koje određuju ponašanje organizacije.“ B. VUKMIR, *n. dj.*, str. 20., o Ligi naroda više na str. 30. – 37. te L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 34. – 49.
 - 5 „Povelja UN“, *Narodne novine*, br. 15/35, 1993.
 - 6 Usp. N. VAJIĆ, *n. dj.*, str. 16. – 17.
 - 7 Usp. L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 48.
 - 8 O ciljevima usp. JURAJ ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1987., str. 376.

1.1. Načela djelovanja UN-a

Načela prema kojima djeluju Ujedinjeni narodi jesu: suverena jednakost članica,⁹ mirno rješavanje sporova, nemiješanje u unutarnja pitanja država, zabrana uporabe sile, obveza članica da se pridržavaju pravila Povelje, pravo na pojedinačnu i zajedničku samoobranu, pravo svake države članice na sudjelovanje u radu Opće skupštine UN-a, pravo svake države da bude birana u organe UN-a i da nazoči raspravama Vijeća sigurnosti ili Gospodarsko-socijalnog vijeća ako se raspravlja o dotičnoj državi, bez obzira na članstvo u spomenutim vijećima. Sve države koje pristupaju organizaciji moraju biti miroljubive i obvezati se da će poštivati Povelju. Za kršenje odredaba Povelje primjenjuje se suspenzija, oduzimanje prava glasa, isključivanja iz članstva, a postoji i mehanizam dragovoljnoga isključivanja.

Ujedinjeni su narodi multifunkcionalna organizacija, ali je njihova prvotna zadaća održavanje mira u svijetu. Širenje Sovjetskoga Saveza i Korejski rat već su sredinom prošloga stoljeća doveli u sumnju sposobnost UN-a da može ostvarivati planiranu sigurnost. Stoga se već odavno čuju glasovi kako UN ne uspijeva u onome radi čega je osnovan.¹⁰ Naime Povelja UN-a u prvome članku govori o kolektivnim mjerama „radi sprečavanja i otklanjanja prijetnji miru i radi suzbijanja čina agresije ili drugih mjera“¹¹.

Sustav kolektivne sigurnosti UN-a počiva na sljedećim mehanizmima:

- a) zabrana uporabe sile i/ili prijetnje silom
- b) tri skupine sigurnosnih mehanizama, odnosno sredstava kojima bi se spriječilo ugrožavanje mira i sigurnosti:
 - sredstva mirnoga rješavanja sporova (VI. poglavlje Povelje)
 - akcije u slučaju prijetnje miru, kršenja mira i čina agresije (VII. poglavlje Povelje)
 - mirovne operacije UN-a¹²

⁹ Kada se govori o jednakosti, misli se na pravnu jednakost članica.

¹⁰ Usp. B. VUKMIR, *n. dj.*, str. 20.

¹¹ „Povelja UN“, čl. 1.1.

¹² Usp. ANTON GRIZOLD, *Međunarodna sigurnost: teorijsko-institucionalni okvir*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb, 1998., str. 58. – 59.

Članice su dužne suzdržavati se od nasilnih akata i sporove rješavati mirno, što je propisano u VI. poglavlju Povelje. Ali ako do spora dođe, prije nego izvijeste VS, dužne su primijeniti neke od metoda mirnoga rješavanja kao što su „pregovori, ispitivanje, medijacija, mirenje, arbitraža, sudska nagodba ili odluka, djelovanje preko regionalnih organizacija ili aranžmana“¹³. Mirno rješavanje sporova temeljni je zahtjev Povelje koji bi trebao trajno spriječiti rat, ali se u praksi rijetko pokazao ostvarivim. Zbog toga je učestalost pribjegavanja sili u odnosu na mirno rješenje razočaravajuća statistika UN-a.¹⁴

Ako mehanizmi iz VI. poglavlja ne uspiju, mogu se poduzeti mehanizmi iz VII. poglavlja u kojem je sadržan sustav kolektivne sigurnosti.¹⁵ Poglavlje VII. daje VS-u mogućnost primjene sile u slučajevima ozbiljne prijetnje miru, kršenja mira ili čina agresije. Prema VII. poglavlju moguća je primjena „nevojnih prisilnih mjera“ (čl. 41.) i vojne prisile (čl. 42.).¹⁶

Za kolektivnu sigurnost bitno je ostvariti nekoliko preduvjeta: a) predanost članica miru kao najvišemu cilju, b) konsenzus o stvaranju sustava i o postojanju ili nepostojanju prijetnje miru, c) suglasnost oko identificiranja agresora, d) suglasnost o prikladnu odgovoru na agresivno ponašanje.¹⁷ Kolektivnu je sigurnost teško ostvariti jer zbog nacionalnih interesa, kulturnih, tradicionalnih i trgovinskih veza zajednica ne djeluje homogeno. Najveću poteškoću primjeni kolektivne sigurnosti predstavlja identifikacija agresora. Sve navedene poteškoće proizlaze iz pojma „sigurnost“ koji je najslabije razjašnjen pojam u teoriji međunarodnih odnosa.¹⁸

Kako se sustav kolektivne sigurnosti kakav je zamišljen u Povelji nije mogao realizirati, nastali su neplanirani mehanizmi, odnosno mirovne operacije.¹⁹

13 Čl. 33 Povelje UN-a. Povelja ne spominje posredovanje iz usluge (Good Offices) iako se često u praksi primjenjuje, a znači uslugu treće osobe ili države koja osigurava neutralan prostor ili vrši transmisiju poruka, potiče stvaranje sporazuma, ali bez uplitanja.

14 Usp. L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 63.

15 Usp. VLADIMIR IBLER, „Kolektivna sigurnost i Ujedinjeni narodi“, *Hrvatska i Ujedinjeni narodi*, str. 47.

16 Usp. N. VAJIĆ, *n. dj.*, str. 18.

17 Usp. L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 131.

18 Usp. *Ujedinjeni narodi – Rezolucije o BiH*, Pan – liber Hrvatska budnica, Osijek – Mostar, 1995., str. 6.

19 Kao rezultat neuspjeha kolektivne sigurnosti nastaju vojni i regionalni savezi.

1.2. Nastanak i pravni okvir za mirovne operacije

Treća skupina mehanizama jesu mirovne operacije koje ne proizlaze ni iz VI. niti iz VII. poglavlja Povelje pa se popularno naziva i „poglavlje šest i pol“.²⁰ Mirovne je operacije zapravo nametnuo razvoj događaja u međunarodnim odnosima, odnosno – često iznuđena – praksa djelovanja tijela Ujedinjenih naroda.²¹ Pojavile su se kao praktična i konkretna dopuna djelovanja svjetske organizacije.²² Ipak se radilo o dopuni koja je „znatan korak natrag od predviđenog sustava kolektivne sigurnosti“²³. Zbog njihove učestalosti i različitosti mirovne operacije nije moguće jednoznačno definirati, kao ni precizirati u kojim bi se vrstama sukoba mogle primjenjivati. Neodređenost koncepta mirovnih operacija odražava se i na učinkovitost mirovnih snaga.²⁴

Mirovne operacije UN-a pojmovno se ustaljuju od 60-ih godina prošloga stoljeća, no približna, ali ne i potpuna, definicija dolazi potkraj XX. stoljeća.²⁵ Polazi se od pretpostavke da je riječ o akcijama ili mjerama koje uključuju uporabu multinacionalnih oružanih snaga pod kontrolom UN-a radi održanja mira, sprječavanja izbijanja sukoba ili uspostavljanja mira u situacijama unutarnjih i međunarodnih sukoba na temelju pristanka ili na zahtjev svih strana u sukobu, bez uporabe oružja, osim u samoobrani.²⁶ Mirovna operacija predstavlja tehniku snižavanja tenzija i u biti je improvizirano sredstvo pragmatične diplomacije, umijeće neprovokativnoga odvrćanja, intelektualni izazov, bez pobjednika i pobijeđenih.²⁷ Često se

20 Usp. UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping Operation*, New York, kolovoz 1990., str. 5.

21 Usp. N. VAJIĆ, *n. dj.*, str. 15.

22 Usp. RADOVAN VUKADINOVIĆ, „Održavanje mira i sigurnosti u novom svjetskom poretku“, *Hrvatska i Ujedinjeni narodi*, str. 93.

23 N. VAJIĆ, *n. dj.*, str. 20.

24 Usp. IVAN ŠIMONOVIĆ, „Preteče i osnivanje organizacije Ujedinjenih naroda“, *Hrvatska i Ujedinjeni narodi*, str. 10.

25 Uspješna misija na Sinaju 1956. godine (UNEF I, UN Emergency Force) stvorila je pravila tradicionalnih mirovnih operacija.

26 Usp. *The Blue Helmets...*, str. 4. Usp. *The Blue Helmets, Review of UN Peacekeeping*, New York, 1992., str. 22.; N. VAJIĆ, „Mirovne operacije UN – Plavi šljemovi“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 41 (1992.), 6, str. 542.

27 Usp. DOMAGOJ FRANIĆ, *Mirovne operacije UN-a*, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Uprava za nakladništvo, Zagreb, 2000., str. 27.

u ovome surjeću rabi i termin „nazočnost Ujedinjenih naroda“, pri čemu se misli na mirovne operacije i angažman posebnoga izaslanika Glavnog tajnika. Definicija UN-ovih mirovnih operacija koja najbolje reflektira prvotnu zamisao o operacijama kaže da je to sudjelovanje u „provedbi i obrani nekih univerzalnih vrijednosti, u skladu s načelom solidarnosti“²⁸. Mirovne su operacije privremeni angažman ili mjera dok se stvore uvjeti za političko rješenje.²⁹

Načela djelovanja u mirovnim operacijama su:

- vodi ih Glavni tajnik, o čemu redovito izvještuje Vijeće sigurnosti (nužno je da VS odobri zbog suverenosti)
- međunarodna potpora pod mandatom VS-a UN-a (legitimitet akcije)
- potrebna je suglasnost svih strana u sukobu ili pristanak jedne i tolerancija druge strane
- riječ je o višenacionalnim snagama država članica UN-a
- mirovne snage djeluju nepristrano
- ne primjenjuju silu osim u samoobrani ili ako naoružana osoba sprječava izvršenje zapovjedi časnika UN-a (minimalna uporaba sile)
- troškove operacija podmiruju države članice
- mirovne snage obavljaju vojne, političko-vladine i civilne zadaće³⁰
- u načelu mirovne snage ne rješavaju sukob,³¹ nemaju element prisile, a zadatak im je spriječiti uporabu sile u sukobu

Za mirovnu operaciju bitni su i sloboda kretanja, stalno raspolaganje postrojbama zemalja sudionica, zajedništvo zapovijedanja i kontrole,

28 JELENA GRČIĆ POLIĆ, „Od zemlje primateljice do zemlje davateljice mirovnih postrojbi“, *Hrvatski vojnik*, god. I., br. 3, 15. listopada 2004., str. 4. – 6.

29 Često diplomatska i politička rješavanja sukoba (*peacemaking*) teku usporedo s mirovnom operacijom.

30 Vojne zadaće: promatranje i nadzor primirja ili povlačenja snaga, nadzor nad tampon-zonama, regulacija i nadzor pokreta vojnih snaga. Političko-vladine zadaće: nadzor nad teritorijalnim integritetom, pomoć pri uspostavljanju državne vlasti, pregovori s nevladinim snagama, privremeno preuzimanje administrativnih zadaća, organizacija izbora. Civilne zadaće: nadzor i osiguravanje humanitarne pomoći te regulacija i promatranje izbjegličkih tokova.

31 Za rješavanje sporova primjenjuju se sredstva mirnoga rješavanja sporova, diplomatska aktivnost/politički proces, tzv. *peacemaking*.

transparentnost postupaka i akcija te koordinacija i suradnja.³² Upravo ovi elementi određuju ograničenja, veličinu i sastav operacija.

Iako Povelja teorijski postavlja razliku između mirnoga rješavanja sporova i kolektivne sigurnosti, a ne definira mirovne operacije, postoje mišljenja po kojima između ovih mehanizama u praksi nema jasne razlikovne crte te se oni u praksi miješaju.³³ Za ilustraciju može poslužiti prekid vatre koji Povelja izričito ne spominje iako je on pokazao dobre rezultate u praksi. Stoga neki autori među metode mirnoga rješavanja sporova ubrajaju i prekid vatre.³⁴ Praćenje prekida vatre pripada i tradicionalnim operacijama očuvanja mira. Sličnost i razlike između kolektivne sigurnosti i očuvanja mira vidljive su iz uporabe vojnih snaga. Naime cilj očuvanja mira nije vojno poražavanje bilo koje strane, a za kolektivnu sigurnost nije potrebno traženje pristanka te je legitimna uporaba sile. S pravom bi se moglo ustvrditi da je očuvanje mira najteže ostvariva stečevina UN-a pa ne iznenađuje što se prema njemu UN i najvjerodostojnije ocjenjuje.

Mirovne operacije UN-a mogu se podijeliti i pratiti kroz dva vremenska razdoblja čija obilježja nose: jedno su mirovne operacije hladnoratovskoga razdoblja,³⁵ a drugo mirovne operacije nakon blokovske podjele.³⁶ Do 80-ih to su sadržajno jednostavne operacije, neformalno nazivane „promatračkim“. UN-ove operacije očuvanja mira prema izvješću koje su 1965. podnijeli predsjednik Opće skupštine i Glavni tajnik dijele se u dvije skupine: promatračke operacije i operacije koje uključuju vojne postrojbe iako praktično predstavljaju komplementaran sustav.³⁷

Danas se mirovne misije mogu opisati kao:

32 Usp. D. FRANIĆ, *n. dj.*, str. 28.

33 Usp. L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 106.

34 Usp. *isto*, str. 105.

35 Za vrijeme hladnoga rata utemeljene su misije očuvanja mira: Sueski kanal, Sinaj i Gaza (UNEF I i II), Kongo (OUNUC), Zapadna Nova Gvineja (UNSF), Cipar (UNFICYP), Golan-ska visoravan (UNDOF), Libanon (UNIFIL) i Namibija (UNTAG).

Usp. <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ops.htm>> (15. VIII. 2007.)

36 Više u: ALAN JAMES, „Peacekeeping in the Post-Cold War Era“, *International Journal*, vol. 50 (1995.), br. 2, str. 241. – 265.

37 Usp. L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 140.

- a) *multilateralne* – mogu biti prisutne dvije sukobljene strane ili više njih, mirovne snage, UN, druge međunarodne organizacije te eventualno i pojedine države izvan okvira djelovanja UN-a
- b) *višedimenzionalne* – prisutne su različite vrste djelovanja – uloga vojnih snaga svodi se na potpurnu ulogu (pružanje sigurnosti za djelovanje ostalih sastavnica mirovnih snaga), dok glavnu ulogu sve više preuzima civilna sastavnica mirovnih snaga (policija, predstavnici međunarodnih organizacija – UN, AU, OESS, Crveni križ, međunarodne nevladine organizacije i sl.);³⁸ riječ je o velikim i složenim misijama s vojnim, policijskim, humanitarnim zadaćama kao i zadaćama vezanima za izbjeglička i izborna pitanja te pitanja ljudskih prava
- c) *višenacionalne i multikulturalne* – vojna i civilna sastavnica mirovnih snaga dolaze iz velikoga broja zemalja; postrojbe svake članice UN-a angažirane u nekoj misiji donose svoj jedinstven način djelovanja (zasnovan na različitim političkim i kulturnim osobinama), što znači da postoje i različiti pogledi i načini djelovanja pri prekidanju i razrješavanju sukoba; prva UN-ova operacija koja odgovara nabrojanim osobinama bila je misija UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) u Namibiji, a onda su slijedile operacije u Somaliji, Kambodži i na području bivše Jugoslavije

Nove misije nakon hladnoga rata više ne djeluju u povoljnim okolnostima (relativno visok stupanj sigurnosti, pristanak i potpora obiju zaraćenih strana), nego u situacijama kada se sukobi odvijaju unutar jedne države, u građanskim ratovima i/ili etničkim sukobima, situacijama koje su obilježene visokim stupnjem nasilja i bezakonja, autonomnome djelovanju mnogih naoružanih skupina i pokreta. U takvim uvjetima pristanak za dolazak i djelovanje snaga UN-a ili ne postoji ili je samo djelomičan.

Od 80-ih godina XX. stoljeća broj mirovnih misija i operacija uvećao se, a promijenile su se i tehnike djelovanja te se povećali ukupni

38 Višedimenzionalne često nazivaju i multifunkcionalnima ili integriranima. Usp. LISA M. HOWARD, *UN peacekeeping in civil wars*, Cambridge University Press, New York, 2008., str. 1.

troškovi.³⁹ Tako je u razdoblju od 1988. do 1992. organizirano 14 novih misija. U razdoblju između 1990. i 1993. broj sudionika u misijama je sa 14.000 povećan na 78.000,⁴⁰ za što su godišnji troškovi iznosili 3,6 milijardâ USD.⁴¹

Na početku 90-ih pojavljuju se mirovne operacije „treće generacije“⁴² ili očuvanje mira treće generacije, što će reći da se mandat snaga UN-a temelji na VII. poglavlju Povelje u kojemu je ostavljena mogućnost uporabe ograničene i lokalizirane vojne prisile (Somalija, BiH). Ovlasti su povećavane radi zaštite humanitarnih operacija.⁴³ Djelovalo se „svim potrebnim sredstvima“ radi zaštite civila, sprječavanja nasilja nad osobljem i snagama UN-a.⁴⁴

1.3. Utjecaj tijela UN-a na mirovne operacije

Najvažnije multilateralno tijelo UN-a jest Opća skupština (OS) koja razmatra globalna pitanja. Tvore je predstavnici svih članica što ju čini nemoćnijom od Vijeća sigurnosti (VS) pa su njezine reakcije zakašnjele ili sporije. U slučaju prijetnja miru i sigurnosti Opća skupština nema mehanizme obvezivanja, nego samo predlaže rješenja. U mjerodavnosti su Opće skupštine mir i sigurnost, provjera svih djelatnosti UN-a, primanje novih članica i izbor (ne)stalnih članica VS-a, izbor članica Gospodarsko-socijalnoga vijeća, proračun, postupak izmjene i dopune Povelje. Imenovanje Glavnoga tajnika vrši se na prijedlog VS-a. Pitanja vezana za proračun među najtežim su pitanjima pa je već nekoliko puta bila ugrožena solventnost UN-a, što se ne bi očekivalo obzirom da neki podatci govore kako godišnji troškovi svih djelatnosti povezanih s UN-

39 Godine 1991. bilo je 8 misija očuvanja mira, a u razdoblju od 1991. do 1994. godine 18 misija očuvanja mira (jugoistok Europe i Afrika). Do 2001. broj misija porastao je na 54.

40 Usp. MADELAINE ALBRIGHT, *Memoari državne tajnice*, Profil, Zagreb, 2005., str. 113.

41 Usp. L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 157.; SVEN GAREIS – JOHANNES VARWICK, *Die Vereinten Nationen, Aufgaben, Instrumente und Reformen; Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe*, Band 403, Bonn, 2003., str. 125.

42 BOUTROS BOUTROS GHALI, *An Agenda for Peace*, New York, UN, 1992., (bilj. 15), str. 32. – 34.

43 Usp. N. VAJIĆ, „Od koncepta...“, str. 22.

44 Osiguranje zone isključenja vojnih letova, zaštita sigurnih zona, zaštita dostave humanitarne pomoći.

om iznose manje od 1% godišnjih vojnih proračuna država članica.⁴⁵ UN je rezolucijom „Uniting for peace“ („Zajedno za mir“) iz 1950. donio odluku da OS može raspravljati o prijetnji međunarodnomu miru ako VS ne može složno reagirati. Godine 1956. ovo načelo zamjenjuju načelom *peacekeeping*.

Vijeće sigurnosti predstavlja središnje tijelo koje procjenjuje je li došlo do prijetnje miru, odnosno do narušavanja mira ili čina agresije (čl. 39). Vijeće sigurnosti poziva sukobljene strane da ne stupaju u oružane konflikte i poduzima mjere za rješenje sukoba, zaduženo je za odluke o nevojnim i vojnim akcijama. Države i regionalne organizacije nisu ovlaštene uporabiti snage osim u kolektivnim akcijama o čemu odlučuje VS (čl. 42) ili u samoobrani. Tada VS može poduzeti mjere za održavanje međunarodnoga mira i sigurnosti (čl. 51). Članak 51 usvojen je na inicijativu malih država kako bi se osiguralo pravo na zajedničku samoobranu. Ako se izvrši agresija na zemlju članicu, ona može poduzeti samoobranu bez čekanja akcije UN-a, ali je članica dužna obavijestiti VS o mjerama koje planira poduzeti, što članice često ignoriraju. Svaka druga uporaba snaga, pa i regionalnih organizacija, mora biti odobrena u Vijeću sigurnosti.

Pri kreiranju tijela UN-a velike su sile VS zamišljale kao najviši organ Ujedinjenih naroda.⁴⁶ Velika Britanija, Kina, Francuska, SAD i Rusija u VS-u imaju stalno članstvo ili „aristokratski položaj“.⁴⁷ Vijeće sigurnosti snažno je i učinkovito tijelo zbog stalnih članica koje su globalno jake i stalno su dostupne.⁴⁸ Velike sile imaju moć kreirati politiku UN-a, što su postigle i Poveljom, pa se tvrdi i da su velike sile instrumentalizirale Ujedinjene narode „kao pokriće pri realizaciji njihovih sebičnih interesa i planova“⁴⁹. Vijeće sigurnosti UN-a kreira i pokreće mirovne operacije. Za uspostavljanje nove mirovne misije, promjene mandata ili jačanje već postojeće misije devet od petnaest država članica VS-a UN-a mora-

45 Usp. L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 93.

46 Usp. *isto*, str. 80.

47 I. ŠIMONVIĆ, *n. dj.*, str. 11.

48 Madelaine Albright svjedoči da se Vijeće sigurnosti u njezinu četverogodišnjem mandatu sastajalo gotovo svakodnevno. Usp. M. ALBRIGHT, *n. dj.*, str. 113.

49 SENIJA MILIŠIĆ, „Srebrenica kao posljedica odnosa i djelovanja Međunarodne zajednice spram Bosne i Hercegovine“, *Časopis Fakulteta humanističkih nauka*, Mostar, 2006., str. 91.

ju glasovati u korist prijedloga, uključujući i pet glasova stalnih članica. Svaka od stalnih članica VS-a ima pravo veta koji se doživljava kao „bastion privilegija velikih sila“⁵⁰.

Veto je na određeni način i jamac suverenosti i interesa velikih sila. Zanimljivo je da se u Povelji veto nigdje izravno ne spominje.⁵¹ Protivljenje prijedlogu može se izraziti i načelom suzdržanosti koji je deklarativno protivljenje, ali ne paralizira VS i ne opstruira odluku. Nakon hladnoga rata načelo suzdržanosti prevladava nad načelom veta. Kolektivna se sigurnost temelji na jednoglasnosti, tzv. kolegijalnosti⁵² velikih sila. U vrijeme hladnoga rata Vijeće sigurnosti bilo je „paralizirano“ učestalom porabom veta.⁵³

Sustav UN-a može biti učinkovit ako je homogen, a potkraj hladnoga rata stalne su članice djelovale homogeno.⁵⁴ Radovan Vukadinović smatra da su velike sile bile jedinstvene u jednome, a to je da su slabljenjem ideologije SAD-a i SSSR-a pokazivale interes za jačanje uloge OUN-a.⁵⁵ Ovdje se poništavaju svi prigovori UN-a koji zbog mnogobrojnog članstva „raspolaze s točno onoliko snage koliko je na nju žele prenijeti države članice“⁵⁶. Ujedinjeni su narodi ograničeni i institutom suverenosti država. Tradicionalisti smatraju OUN marginalno relevantnom pojavom u svijetu kojim dominiraju suverene države i jedna supersila.⁵⁷ Tenzije između stalnih članica nastavljaju se i u posljednjem desetljeću XX. stoljeća pa su diplomati SAD-a optužili Rusiju da je dopustila „etničke ratove“ u središnjoj Africi, Balkanu i Kavkazu⁵⁸.

50 L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 57.

51 Velike su sile bile jednoglasne i pri uvođenju veta i za pitanja koja nisu vezana za mir i sigurnost: izbor Glavnoga tajnika, izmjena i dopuna Povelje, primanje novih članica.

52 Usp. N. VAJIĆ, „Od koncepta...“, str. 19.

53 Najčešće posezanje za institutom veta u vrijeme hladnoga rata bilo je zbog prijma novih članica.

54 Već je 1990. godine Vijeće sigurnosti prihvatilo uporabu „svih nužnih sredstava“ kako bi se zaustavila i odbacila iračka invazija na Kuvajt. Ova odluka VS-a pomogla je predsjedniku Bushu da okupi jaku koaliciju za „Pustinjsku oluju“.

55 Usp. R. VUKADINOVIĆ, *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998., str. 246.

56 R. VUKADINOVIĆ, „Održavanje mira...“, str. 91.

57 Usp. L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 31.

58 M. ALBRIGHT, *n. dj.*, str. 113.

Tajništvo je administrativni izvršni organ Ujedinjenih naroda ili tijelo međunarodnih javnih službenika koje vodi Glavni tajnik.⁵⁹ Ono treba i izborom zaposlenika reflektirati međunarodnu opredijeljenost. Dužnost je Glavnoga tajnika pripremati prijedloge i početak mirovne operacije. Zanimljiva je opservacija kojom se ukazuje na važnost uloge Glavnoga tajnika jer ga UN uključuje kad pregovori dođu do tzv. mrtve točke.⁶⁰ Ovakvo promatranje Glavnoga tajnika kao neovisnoga organa UN-a rezultat je medijske eksponiranosti Glavnoga tajnika, a ne njegove stvarne važnosti. Od kraja hladnog rata Tajništvo je počelo funkcionirati kao međunarodni akter.⁶¹ Glavni tajnik provodi i političke zadaće, tzv. preventivnu diplomaciju.⁶² Zadaće Glavnoga tajnika vezane su za: prikupljanje informacija za VS i OS, pregovaranje, praćenje provođenja rezolucija, imenovanje predstavnika, novačenje, upravljanje i uporabu mirovnih snaga. Na terenu snagama upravlja zapovjednik snaga koji odgovara Glavnomu tajniku.

U okviru Tajništva od 1992. godine kao savjetodavno tijelo djeluje Odjel za mirovne operacije (DPKO – Department for peacekeeping operations), osnovan zbog neučinkovitosti ranijega Vojnog odbora UN-a.⁶³ DPKO pomaže Glavnomu tajniku pri planiranju, pripremanju i vođenju mirovnih operacija. U 90-ima je bio opterećen i ne uvijek uspješan pa se njegovo djelovanje opisivalo sintagmom „prenapregnuto mirotvorstvo“⁶⁴.

1.4. Mehanizam i problemi pokretanja mirovne operacije

Prijedlog za pokretanje mirovne operacije mogu dati država članica, Glavni tajnik ili skupina država. Mirovne se operacije pokreću i odvijaju

59 O zadaćama Glavnoga tajnika više u: L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 370. – 372.

60 Usp. Ujedinjeni narodi, *Rezolucije o Republici Hrvatskoj...*, str. 9.

61 Usp. M. L. HOWARD, *n. dj.*, str. 339.

62 Upozorava VS na predmete koji mogu ugroziti međunarodni mir i sigurnost na temelju članka 99.

63 Bio je pod vodstvom Odbora vojnoga stožera sastavljenoga od načelnika stožera stalnih članica VS-a.

64 *Washington Times*, 5. svibnja 1997., prema CHRISTOPHER C. HARMON, *Terorizam danas*, Golden marketing, Zagreb, 2002., str. 165.

u skladu s odlukama iz rezolucija. Glavni tajnik u dogovoru sa stranama u sukobu, a uz odobrenje VS-a, predlaže zemlje koje će sudjelovati u operaciji, pri čemu kontingenti država gube svoju nacionalnu pripadnost i postaju snage Ujedinjenih naroda.⁶⁵ Nakon rezolucije dovršava se plan operacije, osiguravaju se sredstava za financiranje, izrađuje se proračun misije, sklapaju se dogovori s državama čiji kontingenti sudjeluju u misiji. Za vrijeme trajanja mandata snage na terenu moraju imati siguran status i logističku podršku.

Prije početka operacije potrebno je: procijeniti je li misija provediva prema broju snaga i njihovoj raspoloživosti; odrediti jasan i nedvosmišlen mandat; imati konsenzus u Vijeću sigurnosti; identificirati snage u sukobu i oružane skupine; utvrditi područja operacija i zadaće mirovnih snaga; precizirati vremenske rokove za sve faze djelovanja; istražiti povijest i uzroke sukoba.

Do propasti mirovne operacije mogu dovesti neki ograničavajući čimbenici koji se svrstavaju u odnosu na strateški i operativni aspekt misije.⁶⁶ Strateški aspekt analizira političke i sigurnosne čimbenike priprema i početka operacije, a operativni čimbenike provedbe operacije: nedostatnu opskrbu, humanitarne čimbenike, infrastrukturu zemlje primateljice (zdravstvenu, prometnu, komunikacijsku). Zemlja primateljica mora osigurati potrebnu infrastrukturu, jamčiti slobodu kretanja i djelovanje snaga.

Motivi za sudjelovanje država u operacijama najčešće se opisuju kao altruistični. Ali djeluje i nekoliko egoističnih ili pragmatičnih čimbenika koji motiviraju države za sudjelovanje u mirovnim operacijama: jačanje vlastite vanjskopolitičke moći, pretendiranje na stalno članstvo u VS-u, prinos utvrđivanju nacionalne sigurnosti, pritisak međunarodne zajednice ili međunarodnih organizacija, pritisak domaće javnosti, stjecanje vojnoga iskustva, ali i vojne opreme i financija.⁶⁷ S druge strane zemlje

65 Imaju pravo nositi nacionalne vojne odore, ali i plave UN-ove kacige i istaknuto znakovlje UN-a.

66 Usp. D. FRANIĆ, *n. dj.*, str. 36. – 37.

67 Financijska dobit u devedesetim godinama dvadesetoga stoljeća posve sigurno nije bilo nešto što bi moglo motivirati za sudjelovanje jer je primjerice 1995. godine UN državama koje su sudjelovale u mirovnim operacijama dugovao 900 milijuna USD.

koje sudjeluju u mirovnim operacijama jačaju svoju političku moć jer su sustvaratelji globalnih akcija. Najčešći razlog zbog kojega se države uzdržavaju ili odbijaju sudjelovanje u mirovnim operacijama proizlazi iz stava da „sudjelovanje u mirovnim operacijama zapravo umanjuje spremnost njihovih oružanih snaga za obavljanje njihovih temeljnih zadaća – zaštite suvereniteta, neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti“⁶⁸. Vrijednost određene zemlje u međunarodnim krugovima kvantitativno se procjenjuje prema: sredstvima koja ulaže u UN, operacijama u kojima sudjeluje te brojnosti njezinih snaga u mirovnim operacijama.

1.5. Kriteriji za uspješno očuvanje mira

Kriteriji za uspješnu operaciju očuvanja mira jesu: raspolaganje potrebnim osobljem, jasan i ostvariv mandat, precizne informacije o području djelovanja, definiran cilj misije, mogućnost žurnoga slanja trupa, koordinacija i suradnja između svih sastavnica u misiji, neupitna nepristranost te pristanak strana u sukobu. Međunarodna zajednica mora ispravno dijagnosticirati problem i pružiti podršku (glasovanjem u UN-u, ljudstvo i financije) prije negoli pokrene proces očuvanja mira. Također mora postojati mir koji će se očuvati, a slanje trupa mora se izvršiti žurno.

Jedan od ozbiljnijih problema jest nejasan mandat mirovnih operacija. Upravo je mandat ono po čemu razlikujemo mirovne operacije. One se „kroz ovlaštenja mandata prilagođuju prilikama svakog pojedinoga kriznog žarišta“⁶⁹. Mandatom se regulira: uloga vojnih snaga koje provode operaciju, organizacija vojnih promatrača u odnosu na operaciju, zadaće/funkcije koje treba provesti u operaciji, veličina i organizacija snaga za mirovnu operaciju, imenovanje zapovjednika i posrednika, imenovanje ureda odgovornoga za nadzor operacije, financijska i logistička potpora te vremensko ograničenje mandata.⁷⁰ Tajništvo Ujedinje-

68 *OSRH u službi mira u svijetu 1999.-2004.*, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Služba za međunarodnu obrambenu suradnju, Zagreb, 2004., str. 6.

69 A. GRIZOLD, *n. dj.*, str. 104.

70 Usp. D. FRANIĆ, *n. dj.*, str. 30.

nih naroda formulira mandat i zaduženo je za njegovu provedbu.⁷¹ Snage UN-a moraju biti spremne provoditi mandat profesionalno i uspješno, moraju biti spremne braniti sebe, ostale sastavnice i sâm mandat misije.⁷² Prije početka operacije treba istražiti povijest i uzroke sukoba jer može doći do ozbiljnih problema ako državama koje šalju postrojbe nisu jasne okolnosti. Nužno je dobiti suglasnost članica UN-a da će osigurati svoje postrojbe za operaciju. Unatoč sve većemu multinacionalnom obilježju teže se provodi novačenje snaga, a zoran je primjer operacija u BiH. Prije početka misije treba potpisati ugovor koji regulira odnose između zemlje domaćina i UN-a pod nazivom SOFA (Status of Force Agreement). Taj ugovor uređuje niz krucijalnih pitanja za učinkovito funkcioniranje mirovne misije, od imuniteta do načina dolaska i odlaska mirovnih snaga.⁷³ Kao uspješne misije očuvanja mira navode se intervencije u Makedoniji, Hrvatskoj (istočna Slavonija), Mozambiku i Gvatemali.⁷⁴

2. Mirovne misije UN-a i sukobi na jugoistoku Europe

Većina mirovnih operacija u posljednjem desetljeću minuloga stoljeća inicirane su kao humanitarne operacije i trebale su odražavati duh novoga svjetskog poretka. Za pokretanje humanitarne intervencije nužna je suradnja u UN-u i djelovanje u okviru propisa i procedure UN-a, što je organizacija u novome poslijehladnoratovskom ozračju htjela posvjedočiti. To se ponajprije odnosilo na operacije u bivšoj Jugoslaviji te u Somaliji i Ruandi.

Po okončanju hladnoga rata područje jugoistočne Europe zahvatio je val demokratskih promjena, ali i brojna retrogradna kretanja koja su u SFRJ prerasla u ratne sukobe. Kada je sukob postao prepoznat kao prijetnja međunarodnome miru i sigurnosti, Ujedinjeni su narodi dobili zadatak pobrinuti se za njegovo rješenje. Preventivne aktivnosti UN-a

71 Usp. M. L. HOWARD, *n. dj.*, str. 51.

72 Usp. UN, Report of the Panel on United Nations Peace Operations A/55/305; S/2000/809, NY (21. VIII. 2000.), str. 9.

73 Usp. D. FRANIĆ, *n. dj.*, str. 31. i N. VAJIĆ, „Mirovne operacije...“, str. 550.

74 Usp. F. G. OLIVER, *n. dj.*, str. 104.

započele su kad sukob već više nije bilo moguće prevenirati.⁷⁵ Početna indiferentnost međunarodne zajednice i primjena preventivne diplomacije na području jugoistočne Europe kada su sukobi već eskalirali pridonijeli su širenju ratnih operacija. Stvorena je nehumana fraza koja je najbolje izražavala stav većega dijela međunarodne zajednice: treba dopustiti da „konflikt iskrvari“⁷⁶ i da se sam iscrpi.

Na području bivše Jugoslavije UN je u ratnome okruženju primjenjivao ustrajan, ali ne i uspješan mehanizam očuvanja mira. Prema mandatima na temelju kojih su pokrenute, ove su operacije kreirane kao tradicionalno očuvanje mira. Međutim samo stanje na kriznim područjima ukazivalo je da nije moguće provesti tradicionalno očuvanje mira, odnosno da propisani mehanizmi nisu prihvatljivi ni učinkoviti. Zadaće snaga UNPROFOR-a usmjerene su na humanitarne probleme koji su bili posljedica sukoba pa je očuvanje mira bilo koncipirano tako da rješava posljedice. To je značilo da UN reagira samo na posljedice neprihvatljivoga djelovanja, a ne na neprihvatljivo djelovanje.

Iako je ova kriza mogla poslužiti za provjeru političkih i mirovnih mehanizama ujedinjenoga svijeta, raskol se pojavio već pri identificiranju agresora i priznanju novih država. Ni u UN-u nije bilo suglasnosti oko identifikacije agresora. Djelovanje snaga UN-a bilo je komplicirano i zbog tretiranja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije kao međunarodnoga subjekta pa je plan za različita područja bio kreiran ne poštujući njihovu raznolikost i jasnu identifikaciju uključenih aktera. Nedovoljno poznavanje uzroka sukoba i aktera dovelo je do izjednačavanja agresora i žrtve.

Istraživanja očuvanja mira dovela su do zaključka da je očuvanje mira uspješnije ondje gdje snage imaju spoznaje o području i okruženju u koje se razmještaju.⁷⁷ „Izostanak jasne vizije političkih procesa, koji su doveli do oružanog sukoba i načina njegova rješenja, doveli su UN u

75 Usp. RAIMO VÄYRYNEN, „Preventing Deadly Conflicts: Failures in Iraq and Yugoslavia“, *Global Society*, vol. 14 (2000.), br. 1, str. 23.

76 ERICH RATHFELDER, *Rat u Bosni i Hercegovini*, Durieux, Zagreb, 2000., str. 83.

77 Usp. M. L. HOWARD, *n. dj.*, str. 2.

stanje zbunjenosti i tromosti, koje je pogodovalo onoj strani u sukobima koja je raspolagala većom silom.“⁷⁸

Koncepti djelovanja bili su ograničeni jer je suradnja sukobljenih strana postojala samo na deklarativnoj razini, a primirja u praksi nije bilo. Zbog nesuradnje strana u sukobu nisu postojala jamstva sigurnosti za snage UN-a. Dakle nedostajali su ključni postulati za uspješno očuvanja mira. Posebnost krize na jugoistoku Europe jest multipliciranje broja aktera i otvaranje novih sukoba u slijedu. Mnogi su akteri zapravo bile paravojne formacije ili teroristi koji nisu pristajali na suradnju. Suradnja nije odgovala ni agresoru. Multipliciranje sukoba i sukobljenih strana bila je izlika UN-u za nedjelovanje te je reafirmiralo teorije o plemenskim sukobima i građanskome ratu u čemu UN nije imao obvezu intervenirati.

Snage UNPROFOR-a trebale su slijediti osnovna pravila tradicionalnoga koncepta očuvanja mira iako takav mandat nije bio moguć jer mira nije bilo kao ni sigurnoga prekida vatre ni crte razdvajanja. To implicira da se očuvanje mira nije smjelo ni propisati za ova područja. Zbog toga su i na području bivše Jugoslavije uspješnim proglašene misije koje su provedene nakon potpisivanja mirovnih sporazuma, odnosno misije koje su započete prije eskaliranja sukoba.

Da će tradicionalno očuvanje mira doživjeti neuspjeh, bilo je jasno kada su snage UN-a u operacijama počele gubiti neutralnost svrstavajući se stvarno ili deklarativno na stranu jedne od sukobljenih strana. Istina, u većem broju slučajeva gubitak nepristranosti prouzročen je žrtvama među pripadnicima snaga UN-a i talačkim krizama. Sam koncept neutralnosti nije mogao biti pozitivan jer je u nekim sukobima značio pomoć agresoru.

Ujedinjenim narodima snaga se distribuirala preko velikih sila, a tu je snagu umanjivalo njihovo nekoherentno djelovanje. Misije su pokazale financijsku, političku, humanitarnu ovisnost UN-a o državama članicama, posebice o stalnim članicama VS-a. Nedostatak financijske potpore ukazao je da se operacije ne će moći izvesti korektno i da stalne članice na stoje čvrsto uz propisane mandate.

⁷⁸ *Ujedinjeni narodi, Rezolucije o Republici Hrvatskoj...*, str. 106.

Misiju UN-a u Hrvatskoj obilježila su inzistiranja na konceptu tradicionalnoga očuvanja mira. Siniša Tatalović smatra da je slanjem snaga za očuvanje mira međunarodna zajednica izrazila svoj interes za okončanje rata u Hrvatskoj.⁷⁹ Ali je u Hrvatskoj neprihvatljivim ocjenjeno političko raspoređivanje snaga UN-a. Unatoč širenjima mandata, čak i na VII. poglavlje Povelje UN-a, UNPROFOR je u Hrvatskoj uspješno održavao samo *status quo*. Mandati UN-a nisu imali vremensko ograničenje, snage nisu imale odgovarajuću opremu, a bile su i pod snažnim restrikcijama pobunjeničkih snaga. Zbog vojnih i političkih promjena u području mandat UNPROFOR-a okončan je, a novi su mandati doveli do mirne reintegracije, ali i uspješne misije upravljanja područjem.

Misija koja je započela u Hrvatskoj proširena je na BiH gdje je zapravo propao tradicionalni način očuvanja mira. Djelovanje u BiH imalo je obilježje humanitarne intervencije pa sve do uvođenja mira. Stavljanjem naglaska na humanitarnu dimenziju nijekala se agresija i zaustavljalo se odlučnije djelovanje. Sumnjičavost prema misiji pokazao je i podtajnik za očuvanje mira Murrack Goulding u studiji učinkovitosti misije očuvanja mira u BiH ocijenivši stanje tragičnim zato što snage UN-a ne mogu obavljati svoje zadaće jer ne postoji politički dogovor.⁸⁰ Utemeljenim se može smatrati mišljenje da je misija UNPROFOR-a u BiH bila samo „humanitarna operacija“.⁸¹ U BiH je nestalo homogenosti UN-a i multinacionalnih snaga koju su narušili sukobi interesa između članica i odluke oko akcija koje su mogle dokinuti sigurnost kontingenta pojedinih zemalja. Kontingenti velikih sila nisu imali nužnu odatnost isključivo zapovjednoj strukturi UN-a, nego su često slijedili i na terenu primjenjivali i vanjsku politiku svojih zemalja. Pokazalo se da je nemoguće zapovijedati podijeljenim snagama jer je trebalo pomirivati različite političke platforme zemalja čiji su vojnici sudjelovali u misiji u BiH. Odlučivanje su komplicirali prestiž, percepcija nacionalnih interesa, povijesna sjećanja i strahovi, pa i pojedinačni pogledi i osobnost donositelja odluka. Strategija djelovanja UN-a donesena je pod drukčijim

79 Usp. SINIŠA TATALOVIĆ, „Military and Political Aspects of the Croato-Serbian Conflict“, *Politička misao*, XXXIII (1996.), br. 5, str. 173.

80 UN SC doc. S/23900 (12. V. 1992.), str. 8. – 9.

81 S. TATALOVIĆ, *Etnički sukobi i europska sigurnost*, Politička kultura, Zagreb, 2003., str. 60.

povijesnim, pravnim i vojnim okolnostima, ali se i u promijenjenim okolnostima nastavilo inzistirati na nepromijenjenoj strategiji. Misije se UN-a „konstantno šire izvan mandata i izvan mogućnosti“⁸². To se odrazilo i na mandate pa se pokazalo kako je neke mandate nemoguće provesti s obzirom na resurse i ljudstvo koje su imali na raspolaganju. Nijedno proširenje mandata (uvođenje zone zabrane letenja, bliska zračna potpora, sigurne zone) nije doneseno pravodobno i nije znatnije mijenjalo stanje na terenu.

Porast humanitarne krize i zločina dovelo je do širenja mandata UNPROFOR-a. Snage UN-a dobile su mogućnost djelovati prema mandatima poglavlja VII. i rabiti oružje, ali uz apsurdan zahtjev da se istodobno nastavi čuvati mir. Sterilnu strategiju kreirale su velike sile, a trebala je stvoriti ravnotežu snaga u svim područjima i izbjeći mogućnost sukobljavanja koje bi moglo voditi Trećemu svjetskom ratu.

U Hrvatskoj i BiH rano se uočava nekoordinacija između diplomatskih i vojnih akcija UN-a. Pozivanje na VII. poglavlje bez stvarne želje i mogućnosti za intervencijom umanjivalo je inzistiranje na pregovorima (poglavlje VI.) i kada nije bilo strana koje su željele pregovarati. Agresor je prepoznavao inzistiranje na VI. poglavlju pa nije pokazivao strah od intervencije. Zbog pregovaračke politike UN-a u RH se pobunjenička vlast pozicionirala kao legalan subjekt. Time je UN postao sukreator politike traženja legitimiteta područjima nastalim na etničkome čišćenju. Humanitarna je misija snage UN-a odvela u nešto što se može nazvati sudjelovanjem u ratnome zločinu. Pri tome se misli na pomoć u „humanome preseljenju“, odnosno etničkome čišćenju. I neutralnost se pretvorila u iskrivljen mehanizam jer se primjenjivala kao pasivnost, a načelo neutralnosti nije razlikovao napadača i žrtvu.

Misija u BiH konačan je neuspjeh doživjela padom sigurnih zona UN-a. Problemi koji su opsjedali UN-ovu politiku u sigurnim zonama su „klasični primjeri organizacijske nefunkcionalnosti i njezinih tragičnih rezultata“.⁸³ Diplomatskim posredovanjem sklopljen je mirovni

82 JESSE HELMS, „Saving the U.N.: A Challenge to the Next Secretary-General“, Foreign affairs, September/October 1996., str. 2.

83 M. L. HOWARD, *n. dj.*, str. 50.

sporazum nakon kojega je započela nova operacija pod vodstvom NATO-a. Razlog uspjeha nove operacije jest djelovanje u uvjetima potpisana mirovnog sporazuma uz raspolaganje silom i resursima.

Sve su misije UN-a bile praćene neodgovarajućim snagama i suženim mandatom. Nijedan mandat nije imao vremensko ograničenje u kojem se određene mjere provode kao ni sankcije za neprovođenje mjera. Razlozi zbog kojih nisu poduzimane vojne intervencije s odgovarajućim snagama jesu: strah od žrtava, talačkih kriza, propast humanitarne dimenzije, nedostatak volje za unilateralno djelovanje. Snage UN-a dobile su zadatak zaštititi civilno pučanstvo, ali su te snage dospjele u položaj žrtve zbog čega je zaštita snaga UN-a dobila primat pred zaštitom civila. Prema tome može se zaključiti da je UN djelovao, ali je sam oslabljivao i ublažavao svoje mehanizme. Njegove su operacije bile sužene i zbog restrikcija koje je agresorska strana postavljala pred snage UN-a. Zanimljivo je da su snage za očuvanje mira u ovim operacijama širile krug tradicionalnih djelatnosti iako nisu uspijevale ostvariti ni temeljne zadatke tradicionalnoga očuvanja mira.

U svim navedenim operacijama novina je izravno uključanje stalnih članica VS-a.⁸⁴ Ranije je zbog mogućega intervencionizma postojala praksa „izoliranja područja sukoba od umiješanosti velikih sila“⁸⁵. Njihovo sudjelovanje od 1992. godine trebao je biti dokaz pokušaja stvaranja međunarodnoga sigurnosnog sustava kooperativnoga karaktera.⁸⁶ Međutim kad su moćne članice VS-a snažnije zainteresirane i uključene u očuvanje mira, takve su misije često neuspješnije.⁸⁷ Iako se očekivalo da će velike sile donijeti nove i snažne oblike angažmana, stalne su članice oslabljivale mehanizme djelovanja jer su imale svoje snage na terenu. U bivšoj Jugoslaviji bile su uključene i zemlje koje su imale tradicionalne povijesne i kulturne veze s narodima/zemljama uključenima u sukob. To je dovelo do strategije političkoga raspoređivanja mirovnih snaga, što je apriori ukazivalo na kršenje neutralnosti. Sve do početka kriza ova

84 Stalne članice VS-a sudjelovale su u mirovnim misijama u bivšoj Jugoslaviji (Rusija, Velika Britanija, Francuska, SAD), Zapadnoj Sahari, Somaliji i Kambodži.

85 L. A. BENNETT – J. K. OLIVER, *n. dj.*, str. 157.

86 Usp. R. VUKADINOVIĆ, „Održavanje mira...“, str. 101. – 102.

87 M. L. HOWARD, *n. dj.*, str. 299.

područja nisu bila područja od geostrateškoga interesa za velike sile, a SFRJ je to prestala biti po okončanju hladnoga rata. Ipak se velike sile uključuju zbog nekoliko razloga: da bi potvrdile ili vratile svoje uloge globalnih lidera (SAD i Rusija), da bi osnažile svoj utjecaj kako u europskome tako i u međunarodnom sustavu (Velika Britanija, Francuska), da bi sukreirale euroatlantsko partnerstvo, ojačale položaj u NATO-u i UN-u, da bi proklamirale novu politiku zasnovanu na wilsonovskim načelima.

Neuspjeh tradicionalnoga modela UN-ovih mirovnih misija tijekom protekloga desetljeća bio je vidljiv na području bivše Jugoslavije (UNPROFOR), u Somaliji (UNOSOM II), i u Ruandi (UNAMIR). Vijeće sigurnosti potvrdilo je nedostatke u provođenju dotadanjih operacija navodeći čimbenike koji se moraju razmotriti prije pokretanja mirovne operacije: postojanje prijetnje međunarodnomu miru i sigurnosti; spremnost regionalnih tijela pružiti podršku u održanju mira; postojanje prekida vatre; jasan politički cilj koji se ogleda u mandatu; točno određen mandat i razumno jamčenje sigurnosti osoblja UN-a.⁸⁸

Operacije u BiH i Somaliji prelazile su od koncepta očuvanja mira do nametanja mira. Uzrok nejasnoćama o tome je li riječ o očuvanju ili nametanju mira proizlazi iz činjenice da su se zadaće u očuvanju mira proširile pa se umanjila razlika između očuvanja mira i prisilnoga nametanja mira. Međunarodni konsenzus oko misije u Somaliji nestao je prelaskom Mogadiške granice, što je sintagma za neuspješno rastezanje mandata s humanitarne pomoći na ustroj vlasti, akcije protiv jedne strane u sukobu, u kojima se gubila tradicionalna nepristranost. Stalna bojazan i evociranje „prelaska Mogadiške granice“ pratilo je ovu, kao i sve buduće humanitarne operacije u koje se UN uključivao. U diplomaciji SAD-a postojao je strah od „sindroma Vietmalia“⁸⁹ koji je simbolizirao neuspjehe u Vijetnamu i Somaliji. Povlačenje iz Somalije odražavalo se na američko vojno angažiranje u BiH pod manda-

88 UN doc. S/PRST 1994/22, (3. 5. 1994.)

89 Uvodi ga Richard Holbrooke. RICHARD HOLBROOKE, *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo, 1998., str. 220.

tom UN-a, a posebno na Kosovo, kad se SAD uključuju kao lider bez traženja autorizacije UN-a.

Činjenica je da je trenutak neizravnoga i nepriznatoga angažiranja SAD-a u RH doveo do uspješnih hrvatskih vojnih operacija koje su izmijenile tijek rata u RH i u BiH. Uspješnim operacijama ocjenjene su Makedonija i Podunavlje s mirnom reintegracijom, a nije slučajno da su obje imale snažno američko vodstvo (snage i zapovjednike). U ovim operacijama SAD se uključuje pravodobno i čvrstim vojnim i pregovaračkim stavovima što je moglo biti i posljedica odbacivanja mehanizma iz Somalije.⁹⁰

Ipak je stacioniranje UN-a u Hrvatskoj imalo pozitivne rezultate. To su: stvaranje relativnoga mira i ukazivanje agresorskoj strani da je u međunarodnoj zajednici sukob zamijećen i da izaziva reakcije, kao i potvrda suvereniteta i cjelovitosti Hrvatske.

Pozitivni rezultati djelovanja u Bosni i Hercegovini mogu se svesti na dostavu humanitarne pomoći i održavanje otvorenima nekih opskrbnih pravaca i prometnica. Moglo bi se zaključiti da su snage za očuvanje mira učinile dovoljno ako se razmotre okolnosti u BiH u kojima očuvanje mira nije bilo odgovarajuće rješenje.

Makedonija je s pravom ocijenjena kao uspješna operacija. Za uspjeh misije u nemirnome okruženju zaslužno je koordinirano diplomatsko djelovanje MKBJ-a i preventivno raspoređivanje mirovnih snaga kao i uključenje SAD-a. To je prvo preventivno raspoređivanje UN-ovih snaga za očuvanje mira u povijesti Ujedinjenih naroda. U ovoj su se misiji poduzimale mjere koje se tiču izgradnje mira pa je bila važna kvalificiranost osoblja za različite poslove, ali i suradnju UN-a s regionalnim organizacijama. Uspješna preventivna akcija zahtijeva: pravodobnost, određivanje opsega intervencije, točnu procjenu potrebnih i raspoloživih resursa, anticipaciju mogućih posljedica poduzetih mjera.⁹¹ Ipak, jedan je zaključak: nikakav mehanizam ne može biti uspješan ako je zakašnjo, a u Makedoniji je uspjeh proizašao upravo iz pravodobnosti.

90 U Somaliji je predstavnik Glavnoga tajnika bio Amerikanac, kao i zamjenik vojnoga zapovjednika.

91 Usp. R. VÄYRYNEN, *n. dj.*, str. 10.

Nakon što se djelovanje UN-a pokazalo neučinkovitim, vođenje operacija u Istočnom Timoru, Kosovu, Haitiju stvara „novi oblik i multinacionalnih akcija“ i „novu paradigmu“. Ta nova paradigma uključuje koalicijsku akciju koju vodi jedna država ili regionalna organizacija s iskusnim i učinkovitim vojnim snagama. Akcije nametanja mira uz pristanak UN-a održale su se na Haitiju i Istočnome Timoru, a na Kosovu bez autorizacije UN-a. Upravljanje rješenjem krize na Kosovu nije bilo pod ingerencijom UN-a. Na Kosovu se odustalo od nekih mehanizama i načina djelovanja u BiH, Somaliji i Ruandi. Na Kosovu je NATO osigurao vojni dio misije, dok je UN osigurao civilni dio misije i preuzeo zadaće izgradnje mira.

U navedenim misijama mirovne snage nisu uspjele zaštititi civilno stanovništvo od djelovanja različitih naoružanih skupina i pokreta. Raspoređivanje i djelovanje snaga UN-a snizilo je intenzitet neprijateljstva, smanjilo broj žrtava, spriječilo širenje sukoba na susjedne države, osiguralo relativni mir i dalo potvrdu integritetu i suverenitetu novih država.

Na temelju navedenih neuspjeha u misijama na području jugoistočne Europe može se zaključiti da je tradicionalni model mirovnih misija u uvjetima unutardržavnih sukoba praćenih visokim stupnjem nasilja neprovediv. Na temelju ovoga zaključka u pojedinim se zemljama započelo s modificiranjem i proširenjem doktrine misija za održavanje mira. Najpoznatiji je britanski primjer uvođenja pojma PSO (*peace support operations* – operacije potpore miru). Ovaj se pojam rabi za širok raspon misija, od sprječavanja sukoba do humanitarnih misija. Pojam operacija potpore miru opisuje inicijative što ih organizira međunarodna zajednica za pružanje pomoći pri održavanju, nadzoru i izgradnji mira te sprječavanju izbijanja ili obnavljanja nasilnoga sukoba. Razlikuju se dvije kategorije PSO-operacija: operacije čuvanja mira (*peacekeeping*; one se organiziraju radi davanja potpore uspostavljenomu mirovnom procesu) i operacije nametanja mira (*peace enforcement*; stvaranje uvjeta za uspostavu mira, pri čemu je dopuštena uporaba sile).

Zaključak

Za vrijeme hladnoga rata sustav kolektivne sigurnosti nije mogao uspješno funkcionirati. U tome sigurnosnom vakuumu, koji je bio rezultat potencijalnih političkih i sigurnosnih sukoba, mijenja se i djelovanje Ujedinjenih naroda. Zbog toga se i Povelja elastičnije tumači pa tako nastaju i Poveljom nepredviđeni mehanizmi. Mirovne misije nastaju kao praktična nadopuna Povelje, a radi očuvanja mira i sigurnosti.

Nove mirovne misije nakon hladnoga rata postaju složenije po strukturi jer se mijenja priroda sukoba u međunarodnoj zajednici. To je zahtijevalo širenje mandata mirovnih misija.

Po okončanju hladnoratovske podjele područje jugoistočne Europe zahvatio je val demokratskih promjena, ali i brojna retrogradna kretanja koja su u SFRJ prerasla u ratne sukobe. Zbog diplomatskih neuspjeha, poglavito onih Europske zajednice, sukob je eskalirao. Iako je početak rata praćen indiferentnim stavom međunarodne zajednice, što je kao posljedicu imalo odabir slabih mehanizama, ipak su ove organizacije pridonijele kratkoročnim primirjima.

Operacija Ujedinjenih naroda u bivšoj Jugoslaviji (UNPROFOR) kreirana je kao tradicionalno očuvanje mira bez poštivanja činjenice da primirje nije postojalo niti je agresor jasno identificiran. Agresor je identificiran istom kada su snage UN-a, odnosno kontingenti velikih sila dospjele u položaj žrtve. Pri stalnim širenjima mandata nije se uzimalo u obzir stvarno stanje na terenu kao ni moć koju su snage UN-a imale. Mandati koju su nastajali na temelju rezolucija UN-a održavali su sterilnu strategiju Vijeća sigurnosti. Zadaće vojnih snaga UN-a sužene su na humanitarnu intervenciju koja se pokazala samo kao moralni alibi za nedjelovanje. Širenje mandata na tzv. „ratno poglavlje (VII.)“ Povelje UN-a bilo je samo na deklarativnoj razini i proizvelo je zbunjujuću strategiju na terenu. Snage za očuvanje mira deklarativno dobivaju mogućnost uporabe sile, a istodobno na terenu moraju održavati koncepte očuvanja mira. Cilj je UNPROFOR-a bio spriječiti, ali i izbjeći rat. Oda brani su slabi mandati iz VII. poglavlja koji nisu utjecali na položaj ni snagu agresora. Odabir bliske zračne potpore, a ne kopnene intervencije

značila je distanciranje od mogućega neuspjeha i strah od žrtava, što je agresora ohrabrilo za daljnje akcije etničkoga čišćenja i genocida.

Ujedinjeni su narodi dobro osmislili strategiju očuvanja mira, ali se ona mogla realizirati uz postignuto primirje i suradnju strana u sukobu. Snage za očuvanje mira djelovale su u nepovoljnim okolnostima koje su jednim dijelom bile rezultat stanja na terenu, a drugim rezultat nekoherentnoga djelovanja u Ujedinjenim narodima. Ipak je njihova nazočnost usmjerila pozornost međunarodne javnosti na ove sukobe, smanjila broj žrtava, osigurala prometne pravce i smanjila humanitarnu krizu.

Mirovne snage UN-a ili, bolje rečeno, tijela koja kreiraju mirovne misije propustila su pravodobno reagirati i uključiti snažnije mehanizme djelovanja. Njihova se slabost ne ogleda u tome što nisu zaustavile sukobe nego u tome što su u njihovoj nazočnosti započeli novi sukobi, počinjeni zločini, etničko čišćenje i kršene sankcije.

Na temelju navedenih neuspjeha u misijama na području jugoistočne Europe može se zaključiti da je tradicionalni model mirovnih misija u uvjetima unutardržavnih sukoba praćenih visokim stupnjem nasilja neprovediv.

Literatura

- ALBRIGHT, MADELAINE, *Memoari državne tajnice*, Profil, Zagreb, 2005.
- ANDRASSY, JURAJ, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1987.
- BARNETT, MICHAEL, „The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty“, *Global Governance*, 1, 1 (January-March 1995.)
- BENNETT, LEROY A., OLIVER, JAMES K., *Međunarodne organizacije*, Politička kultura nakladno-istraživački zavod, Zagreb, 2004.
- BOUTROS BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace*, New York, UN, 1992.
- BRAHIMI REPORT, UN, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations A/55/305; S/2000/809*, NY, 21. kolovoz 2000.

- FRANIĆ, DOMAGOJ, „Mirovne operacije UN-a“, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Uprava za nakladništvo, Zagreb, 2000.
- GAREIS, SVEN – VARWICK, JOHANNES, *Die Vereinten Nationen, Aufgaben, Instrumente und Reformen; Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe*, Band 403, Bonn, 2003.
- GRIZOLD, ANTON, *Međunarodna sigurnost: teorijsko-institucionalni okvir*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb, 1998.
- HARMON, CHRISTOPHER. C., *Terorizam danas*, Golden marketing, Zagreb, 2002.
- HELMS, JESSE, „Saving the U.N.: A Challenge to the Next Secretary-General“, *Foreign affairs*, September/October 1996.
- HOLBROOKE, RICHARD, *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo, 1998.
- HOWARD, LISA M., *UN peacekeeping in civil wars*, Cambridge University Press, New York, 2008.
- *Hrvatska i Ujedinjeni narodi*, Organizator, Zagreb, 1996.
- JAMES, ALAN, „Peacekeeping in the Post-Cold War Era“, *International Journal*, vol. 50 (1995.), br. 2.
- MILIŠIĆ, SENIJA, „Srebrenica kao posljedica odnosa i djelovanja Međunarodne zajednice spram Bosne i Hercegovine“, *Časopis Fakulteta humanističkih nauka*, Mostar, 2006.
- OLIVER, GEORGE F., „The Other Side of Peacekeeping: Peace Enforcement and Who Should Do It?“, *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, vol. 8, 2002.
- *OSRH u službi mira u svijetu 1999.-2004.*, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Služba za međunarodnu obrambenu suradnju, Zagreb, 2004.
- „Povelja UN“, *Narodne novine*, br. 15/35, 1993.
- RATHFELDER, ERICH, *Rat u Bosni i Hercegovini*, Durieux, Zagreb, 2000.
- TATALOVIĆ, SINIŠA, „Military and Political Aspects of the Croato-Serbian Conflict“, *Politička misao*, god. XXXIII (1996.), br. 5.

-
- TATALOVIĆ, SINIŠA, *Etnički sukobi i europska sigurnost*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
 - TUREK, FRANJO, *Globalizacija i globalna sigurnost*, Interland, Varaždin, 1999.
 - *Ujedinjeni narodi – Rezolucije o BiH*, Pan – liber Hrvatska budnica, Osijek – Mostar, 1995.
 - *Ujedinjeni narodi – Rezolucije o Republici Hrvatskoj UNPROFOR*, Pan liber, Osijek, 1995.
 - UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping Operation*, New York, kolovoz, 1990.
 - VAJIĆ, NINA, „Mirovne operacije UN – Plavi šljemovi“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 41 (1992.), 6.
 - VAJIĆ, NINA, „Od koncepta kolektivne sigurnosti do mirovnih operacija Ujedinjenih naroda – i natrag?“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 46 (1996.), 1.
 - VÄYRYNEN, RAIMO, „Preventing Deadly Conflicts: Failures in Iraq and Yugoslavia“, *Global Society*, vol. 14 (2000.), br. 1.
 - VUKADINOVIĆ, RADOVAN, *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998.

IVANA PRIMORAC BILAVER

UN PEACEKEEPING MISSIONS AND EXPERIENCE IN SOUTH-EAST EUROPE

Summary

The paper shows principle of the United Nations activities and establishment of mechanisms unforeseen by the Charter – peacekeeping operations. Their particularities and stage development are especially analyzed. Area of South-East Europe is geographically, historically and geostrategically bordered in different ways, but in this paper it is limited to area of former Yugoslavia. The paper analyzes mechanisms and problems of initiating peacekeeping operations and criteria in accordance to which their successfulness is rated. Problems of late perception of conflicts in former Yugoslavia are also pointed out. It has been also tried to find the answer if the traditional peacekeeping was a part of choosing the wrong strategy of UN involvement.

Key words: *United Nations, collective safety, peacekeeping missions, humanitarian operations*