

Stručni članak  
355.357:327.56(497.1)  
327.56(497.1)

## Novi multilateralizam i reforma mirovnih operacija

MARIO NOBILO\*

### Sažetak

Nakon sloma bipolarnog svijeta u krizu su dospjele multilateralne inicijative i organizacije, no istodobno raste njihovo značenje. Autor pobliže analizira jedan oblik multilateralnog angažmana, mirovne operacije UN-a. U posljednjih pet godina znatno je porastao njihov broj, a najznačajnija se mirovna operacija vodi na području bivše Jugoslavije. Iako su mnoga iskustva te operacije negativna, ona bi u budućnosti mogla biti od koristi za reformu koncepta mirovnih operacija. Autor osobito naglašava nužnost da se mirovne operacije od zamrzavanja sukoba pomaknu prema nametanju mira te da se potonji cilj strogo razvoji od humanitarnih zadataka, koje valja prepustiti za to specijaliziranim međunarodnim organizacijama. Mirovne se operacije trebaju razviti kao oblik multilateralnog intervencionizma, koji nedvojbeno ograničava suverenost pojedinih država i teži uspostavi reda. One se mogu nadopuniti i drugim sredstvima pritiska kojima raspolaže UN: sankcijama, diplomatskom izolacijom ili kontrolom naoružanja.

Sporo nastajanje "novog svjetskog poretka" nakon propasti komunizma i izostanak konsenzusa o novim globalnim odnosima izazvali su velike potrebe u međunarodnim organizacijama i krizu multilateralizma. No taj poremećaj nije nastao zbog smanjene potrebe za jačanjem međunarodnih odnosa, prava i organizacija. Naprotiv, urušavanjem komunizma i odmrzavanjem međunarodnih odnosa nakon hladnog rata, te stvaranjem velikog broja novih država rasla je i potreba globalizacije temeljnih pitanja sigurnosti i razvoja i povećana međunarodna interakcija i međuzavisnost. Nestalo je hladnoratovske bipolarnosti, u kojoj, prema riječima američke predstavnice pri UN Madeleine K. Albright, "najveći dio onog za što smo bili bilo je diktirano onim protiv čega smo bili".<sup>1</sup>

Međunarodna zajednica sve više pravno i politički zadire u unutrašnja pitanja država, posebno u pitanja ekologije, zajedničkog naslijeđa čovječanstva, individualnih i kolektivnih prava, unutarnje demokratizacije, razoružanja, standardizacije, itd.

Konceptualna nedorečenost reforme međunarodnih odnosa i mehanizama, posebno Ujedinjenih naroda, nije, međutim, rezultat intelektualnih blokada, već nepostojanja globalnog konsenzusa, a posebno suglasja velikih sila o tome kakav novi vrli svijet želimo.

\* *Mario Nobilo*, doktor politologije, veleposlanik Republike Hrvatske pri Ujedinjenim narodima u New Yorku.

<sup>1</sup>Govor na North Carolina State University Raleigh, 13. veljače 1995.

Kriza na prostoru bivše Jugoslavije izbila je u nepovoljnom stanju međunarodnih odnosa, što je otežalo i produžilo njezino rješenje. I to podjednako zbog poremećene ravnoteže regionalnih i globalnih odnosa nakon ujedinjenja Njemačke, raspada Sovjetskog Saveza i stvaranja novih država, kao i unutarnjih slabosti i krize liderstva u glavnim centrima svjetske moći.

Amerika se nelagodno osjeća u novoj ulozi jedine supersile. Ne želi biti svjetski policajac. Stalno premješta regionalni fokus vanjskopolitičkog interesa. S pomiješanim osjećajima prati političku i gospodarsku turbulenciju Rusije. Lomi se između geopolitike i geoekonomije, prava i interesa, načela i pragmatizma.

Rusija — tradicionalno rastrgana između modernizma i tradicionalizma, eurofilije i azijatizma, otvaranja i autarhije, demokratizacije i despotizma, individualnog i kolektivnog — danas je više nego ikad pocijepana iznutra u traženju vlastitog identiteta i dostojanstva u svijetu.

Kina — grabeći divovskim koracima gospodarskog rasta — rapidno uništava prenapregnute resurse. Zamrzavajući političku reformu, a ubrzavajući gospodarsku, ova golema zemlja povećava naboj političke tektonike u budućnosti.

Japan traži respektabilniju međunarodnu ulogu koja odgovara postignutom samopouzdanju i snazi, ali istovremeno koristi dvostruka mjerila u obrani užih, posebno gospodarskih interesa.

Zemlje Europske unije krzmaju između prioriteta dubinske integracije i geografskog širenja Unije. Hladnoratovski koncepti europske regionalne sigurnosti pokazali su se potpuno neprikladni u srazu s humanitarnim i sigurnosnim katastrofama koje razaraju europsko tkivo. Obnovljena su tradicionalna europska rivalstva i nestabilna savezništva. Odnos prema Rusiji postaje sve više ambivalentan.

Problemi nerazvoja, uništavanja osnovnih resursa i populacijske eksplozije zemalja u razvoju te rastuće suprotnosti svjetskog sjevera i juga, gotovo su u potpunosti potisnuti. Cijeli jedan kontinent — Afrika — kao da je sasvim otpisan. Kao reakcija na slične pojave u razvijenom svijetu, i u drugim regijama jačaju civilizacijsko-religijski blokovi.

Unatoč svim spomenutim kontradikcijama postoji opća suglasnost o potrebi reforme sustava međunarodnih odnosa, a posebno njihovih mehanizama kroz: demokratizaciju i debirokratizaciju, jačanje međunarodnog prava, sprečavanje blokada, ograničavanje veta, veće efikasnosti i stručnosti, neformalnosti, protokolarnog pojednostavljenja, itd. Ali pogledi na metode i prioritete postizanja tih ciljeva ostaju bitno različiti jer svaka reforma međunarodnih odnosa zahtijeva temeljitu redistribuciju moći, nove i realnije raspodjele privilegija i obveza unutar razvijenog i između razvijenoga i nerazvijenog svijeta.

Potreba za djelotvornijim, jeftinijim i transparentnijim djelovanjem Ujedinjenih naroda otvorila je pitanje distribucije moći i u svjetskoj organizaciji.

U reformi Vijeća sigurnosti teži se: proširenju broja stalnih ili uvođenju polustalnih članica, boljoj regionalnoj zastupljenosti, posebno Trećeg svijeta;

ukidanju ili ograničavanju prava veta; većoj transparentnosti rada; drugačijem financiranju mirovnih operacija, itd. Traži se i promjena Povelje UN, kao i Poslovnika i uloge Generalne skupštine. Predlažu se veće ovlasti ECOSOC-u u njegovoj domeni, sa sličnim ovlastima koje ima Vijeće sigurnosti za međunarodnu sigurnost. Teži se redefiniranju uloge Tajništva UN i glavnog tajnika te boljoj koordinaciji, umrežavanju i izbjegavanju dupliranja aktivnosti brojnih agencija unutar sustava UN. Osim demokratizacije međunarodnih odnosa, traži se i veća "depolitizacija" pitanja od općeg interesa.

Ipak je do ekspanzije mirovnih operacija došlo upravo zato što su velike sile napokon bile spremne surađivati u Vijeću sigurnosti. Usporedbom te dinamike u 1994. godini sa 1988. godinom uočljiv je drastičan porast mirovnih operacija: 78 rezolucija Vijeća sigurnosti prema 15; 28 sukoba u kojima posreduje UN prema 11; 17 mirovnih operacija prema 3; 7 režima sankcija prema 1; nadgledanje izbornog procesa u 21 zemlji prema 0; 76 zemalja koje daju trupe prema 26; budžet od 3610 milijuna dolara prema 230 milijuna; 73395 plavih kaciga prema 9570; itd.<sup>2</sup>

Kao što je primijetio Brian Urquhart,<sup>3</sup> mirovno je posredovanje nastalo kao improvizacija u rješavanju problema Kašmira i Palestine. Nikad se nije smatralo da to može biti terapija za međunarodne pa i unutarnje sukobe. U hladnom ratu *peacekeeping* je atrofirao u instrument sprečavanja eskalacije lokalnih sukoba u sudar velikih sila i blokova.

Proces temeljite rekonstrukcije međunarodnih odnosa i posebno Ujedinjenih naroda trajat će nesumnjivo godinama zbog potrebne temeljitosti, ali i sporog postizanja suglasja o bitnim pravcima reforme. Vjerojatnije je da će se legalizirati dostignuta praksa nego da će se unaprijed postići suglasje o karakteru i mehanizmima novoga međunarodnog poretka.

U takvim međunarodnim uvjetima teško je bilo očekivati odlučniju reakciju međunarodne zajednice u rješavanju krize na prostoru bivše Jugoslavije. Ipak se može reći — ako se uspoređi efikasnost UN u rješavanju drugih regionalnih kriza u doba bipolarnosti — da je postojala volja za snažnim angažmanom svih relevantnih globalnih i regionalnih organizacija u ovom kriznom žarištu, premda ne uvijek s jedinstvenih i iskrenih pozicija. Razočarenje koje su mnoge zemlje, pa i Hrvatska, iskazale prema neodlučnoj ulozi UN, proizlazi dijelom iz zablude da je UN apsolutni jamac mira — što on nikada nije, niti može biti.

Mirovno posredovanje UN i drugih regionalnih organizacija na prostoru bivše Jugoslavije snažno je odrazilo sve slabosti nedefiniranog međunarodnog sustava u tranziciji, posebno robovanja klasičnom, "neutralnom" konceptu *peacekeepinga*. UNPROFOR u Hrvatskoj i Bosni dobio je apsurdan zadatak čuvanja mira tamo gdje ga nema, a međunarodna zajednica je prijetila silom bez namjere da je upotrijebi.

<sup>2</sup>Izvor: Dun and Bradstreet Economic Analysis Department, pretiskano u *New York Timesu*.

<sup>3</sup>Od 1974. do 1986. podtajnik UN za politička pitanja i jedan od arhitekata mirovnih operacija.

UNPROFOR je više nego u drugim kriznim žarištima bio i instrument vanjske politike mnogih zemalja porijekla mirovnih kontingenata.

S druge strane, iskustva stečena na području bivše Jugoslavije unijela su novine i bitno predodredila buduća mirovna posredovanja međunarodnih organizacija. Primjerice, premda je NATO savez ograničeno djelovao na prostoru bivše Jugoslavije prvi put je bio upotrijebljen u ratnoj situaciji, i to izvan svoga područja djelovanja, s odobrenjem Vijeća sigurnosti i pod "dvostrukim ključem" komandiranja. Prva dva iskustva vjerojatno će pozitivno djelovati na buduću koncept europske kolektivne sigurnosti i širenje NATO-a, dok se "dvostruki ključ" komandiranja pokazao razarajućim za kredibilitet najjačeg vojnog saveza u povijesti.

Druga karakteristika specifičnog pristupa ovoj krizi jest do sad naj snažnija međusobna koordinacija diplomatske i vojne aktivnosti glavnih međunarodnih organizacija (UN, EU, NATO, WEU, OESC, OIC, itd.) i njihovo kombiniranje s humanitarnim i humanističkim akcijama specijaliziranih organizacija. Nikad u povijesti diplomacije nisu političke mjere bile toliko kombinirane s gospodarskim mjerama pritiska i izolacije. Premda opsežne, te su mjere bile površinske, dizajnirane tako da se izbjegne vojna intervencija, zbog nepredvidive eskalacije uslijed stvorenih vakuuma moći na europskom prostoru, ravnoteže interesa globalnih sila i konceptualne krize međunarodnih odnosa.

Zato se interes zapadnih zemalja u Bosni, a i u Hrvatskoj, ograničavao na četiri cilja:

a) zaustavljanje prelijevanja humanitarne katastrofe većih razmjera rješavanjem gorućih problema *in situ* (lokaliziranje izbjegličke krize);

b) sprečavanje razlijevanja sukoba na druga područja Balkana i Europe (lokaliziranje rata);

c) stvaranje uvjeta za dugoročno rješenje sukoba bez vojne intervencije (upravljanje krizom);

d) sprečavanje pogoršanja odnosa među velikim silama i negativnih utjecaja na šire europske i globalne koncepte kolektivne sigurnosti u nastajanju (refleksije na novi svjetski poredak).

Shashi Tharoor<sup>4</sup> ovako je definirao konceptualna ograničenja klasičnog *peacekeepinga*: "Svijet kaže: 'nemojte samo stajati, učinite nešto'. Ali mirovno posredovanje je najbolje funkcioniralo kad nismo činili ništa, samo smo stajali."<sup>5</sup>

Marrack Goulding<sup>6</sup> još je otvorenije zagovarao statičan i neutralan *peacekeeping* na području bivše Jugoslavije.<sup>7</sup> Goulding je napravio jasnu razliku između tradicionalnog mirovnog posredovanja koje teži zaledivanju

<sup>4</sup>Pomoćnik podtajnika UN za mirovne operacije, zadužen za UNPROFOR.

<sup>5</sup>*NYT magazine*, 2. siječnja 1994.

<sup>6</sup>Podtajnik za mirovne operacije do 1993.

<sup>7</sup>Na "okruglom stolu" u New Yorku 31. siječnja 1994.

sukoba i preventivne diplomacije i stvaranja (pa i nametanja) mira. On je izjavio da nedavni izvještaji o umiješanosti jugoslavenske i hrvatske vlade u Bosni i Hercegovini neće promijeniti percepciju situacije od strane Tajništva UN: to je unutarnji sukob sa sudjelovanjem vanjskih sila. Hoće li UN kao cjelina promijeniti takav pristup krizi ovisi o Vijeću sigurnosti.<sup>8</sup>

Premda je Goulding podržao mirovnu operaciju u Hrvatskoj, gdje je postojao sporazum sukobljenih strana o prestanku neprijateljstava i političkim pregovorima (Vanceov plan), savjetovao je Vijeću sigurnosti da ne proširi UNPROFOR na Bosnu i Hercegovinu, gdje nije postojala suglasnost sukobljenih strana, niti mir koji treba čuvati. Osim toga, u Bosni i Hercegovini je mirovno posredovanje ispremiješano s humanitarnim akcijama i ograničenom vojnom ulogom NATO pakta (u kontroli zone zabrane letenja, sigurnosti trupa UNPROFOR-a i funkcioniranju zaštićenih zona), te prisutnošću regionalnih vojnih i civilnih promatrača.

Goulding je izdvojio pet stepenica u oblikovanju preventivne i posredničke mirotvorne uloge UN u krizama: sakupljanje informacija, politička analiza, preporuka generalnog tajnika, međuvladino odobrenje, preporuke i provođenje odobrene politike.

Riječju, UN se ne smatra obveznim i odgovornim sudjelovati u rješavanju svake lokalne, regionalne ili globalne krize. O tome gdje će UN mirovno posredovati donose se političke odluke i nastoji postići multilateralni konsenzus prema političkim i drugim interesima država, posebno velikih sila, a ne po automatizmu međunarodnog prava, razmjerima humanitarne tragedije ili njezinoj medijskoj pokrivenosti.

Glavni tajnik UN dosljedno je smatrao da nije zadatak UN štititi integritet Bosne ili bilo koje države, ponajmanje koncept multietničkog društva, ako to nije volja zemalja članica.

Generalni tajnik UN stalno je promovirao definiciju rata u bivšoj Jugoslaviji kao unutarnjeg sukoba. Nakon sve aktivnijeg uključivanja SAD u razrješenje krize, Ghali je pružao najodlučniji otpor agresivnijem djelovanju NATO saveza protiv bosanskih Srba, zakrivajući se iza neutralnosti i sigurnosti mirovnih snaga na terenu. U poznatom pismu glavnom tajniku NATO pakta u ožujku 1994. g. predložio je da NATO u potpunosti preuzme sve zadatke UNPROFOR-a, vjerojatno svjestan da o tome neće biti lako postići konsenzus, ali otklanjajući kritike dvojnog ključa komandiranja i pomiješanih mandata UNPROFOR-a i NATO-a.

Tajništvo UN, a posebno Vijeće sigurnosti, izbjegavali su da krizu na prostoru bivše Jugoslavije proglase srpskom agresijom na Hrvatsku te Bosnu i Hercegovinu, jer bi obveza UN koja iz toga proistječe i politika koju prema ovom kriznom žarištu vode velike sile, trebala biti radikalno drugačija i bila bi u kontradikciji s ranijim rezolucijama Vijeća sigurnosti (npr., o embargu na oružje).

Zbog nemogućnosti da se sukob na prostoru bivše Jugoslavije ispravno definira kao agresija na suverene članice UN-a, hrvatskoj je diplomaciji uspjelo da to učini Generalna skupština. Pod točkom dnevnog reda

<sup>8</sup>IPA Roundtable Series, veljača 1994.

"Situacija u okupiranim područjima Republike Hrvatske" Generalna skupština je u studenome 1994. sa 142 glasa za i nijedan protiv prihvatila rezoluciju kojom se osuđuje Beograd zbog *de facto* okupacije dijelova Hrvatske. Mogućnost proglašenja "SRJ" *de facto* agresorom postojala je u Generalnoj skupštini i ranije, ali je zbog žestokih sukoba Hrvata i Muslimana i Hrvatska mogla zaraditi takvu kvalifikaciju u Bosni i Hercegovini. Zato je takva diplomatska akcija mogla uspjeti tek nakon Washingtonskih sporazuma.

Svjesna svih tih blokada i tražeći načina da prisili mirovne snage da i upotrebom sile ispune zadaću koju im nameće Vanceov plan i kasnije rezolucije UN, Hrvatska je pokušala sve pa i razdvajanje mandata UNPROFOR-a u trima novim članicama UN, u kojima su razmještene snage UNPROFOR-a, što je izvedenica iz njihovog mandata u Hrvatskoj. U tome Hrvatska nije u potpunosti uspjela (došlo je samo do simboličnog razdvajanja komandi), unatoč različitim zadacima UNPROFOR-a u ove tri države (zamrzavanje sukoba, podrška humanitarnim operacijama, preventivni razmještaj).

Amerikanci su bili zainteresirani za razdvajanje mandata, kako ih sve češće djelovanje mirovnih snaga pod glavom VII. Povelje UN ne bi uvuklo u sukob ako do njega dođe u Makedoniji, gdje su SAD preventivno poslale manji kontingent vojnika.

No europske sile su bile nesklone razdvajanju mandata jer bi time dale veću samostalnost i utjecaj domaćim vladama na rasplet krize. Tajništvo se opravdavalo finansijskim troškovima razdvajanja i logističko-operativnim razlozima zadržavanja istog mandata.

Kasnije je hrvatska diplomacija, forsirajući rezoluciju 871 i 970 Vijeća sigurnosti, izabrala suprotan pristup — vezivanja sankcija i normalizacije međunarodnog položaja SRJ ne samo za rješavanje situacije u BiH nego i u Hrvatskoj. Štalanim pritiscima stvoreni su politički povoljni uvjeti za otkaz neuspješnim mirovnim snagama UN u Hrvatskoj.

Otkazivanjem mandata UNPROFOR-u Hrvatska se izvrgnula političkoj (iako ne i pravnoj) kritici da se jednostrano odriče Vanceova plana na temelju kojeg je Vijeće sigurnosti 1992. g. i prihvatilo mandat UNPROFOR-u. No izvorni je Vanceov plan "nadograđivan" kasnijim rezolucijama VS, a posebno rezolucijom 815, 871 i 820, kojima je definirano političko rješenje za Hrvatsku (integritet + autonomija). Štoviše, Zagreb i Knin su prihvatili neke sporazume kao što su Erdutski, Zagrebački i Gospodarski sporazum, koji su bili suprotni Vanceovu planu ili su značili njegovo djelomično napuštanje. No, Hrvatska u vrijeme prihvaćanja Vanceova plana nije bila članica UN. Ali mirovni plan nije sam po sebi svrha, pa je Hrvatska uporište za svoju odluku temeljila ne samo na suverenom pravu nego i na neispunjavanju temeljnih odrednica plana (kontrola granica, povratak hrvatske vlasti, razoružanje paravojnih formacija, povratak izbjeglica) i odbijanju Srba da uopće i razgovaraju o političkom rješenju.

Početkom rujna 1993. godine najavljene su s američke strane i ozbiljne mogućnosti da NATO preuzme odgovornost za primjenu mandata UNPROFOR-a i u Hrvatskoj, njegovim razdvajanjem na vojni dio koji provodi NATO (prekidi vatre, razdvajanje snaga, demilitarizacija, čišćenje

mina, kontrola "plavih putova"), dok bi UNPROFOR zadržao civilni sektor (dotok humanitarne pomoći, civilna policija, nadzor nad lokalnim i općim izborima, mjere za jačanje povjerenja, obnova infrastrukture i institucija, nadgledanje procesa, itd.). NATO ne bi u takvim uvjetima mogao riskirati kredibilitet i iznevjeriti test sposobnosti transformacije iz sustava kolektivne obrane u sustav kolektivne sigurnosti. To bi ujedno značilo i mogućnost preuzimanja odgovornosti NATO-a za buduću sigurnost i stabilnost u regiji te praktičan korak prema izrastanju NATO-a u instrument šire kolektivne sigurnosti u Europi i jamca stabilnosti Balkana, te "vaninstitucionalne" suradnje Hrvatske i NATO-a, kao prijelaznog oblika u puno članstvo.

U bivšoj Jugoslaviji napravljen je najveći praktičan prodor od klasičnog zamrzavanja sukoba (razdvajanje, zaleđivanje sukoba, stvaranje uvjeta za pregovore), prema djelomičnom nametanju mira, spajanju humanitarnih i političkih zadataka i preventivnoj diplomaciji. Takav prodor nije mogao ostati bez posljedica na stav velikih sila prema reformi koncepta mirovnih snaga.

Premda je na primjeru Hrvatske, a posebno Bosne, došlo do aktivnog spoja humanitarne i mirotvorne (čuvanje mira) misije međunarodne zajednice, to se pokazalo neplodnim zato što humanitarna akcija, da bi uspjela, mora biti neutralna, a stvaranjem (nametanjem) mira mora se utvrditi agresor, inače ne dolazi do rješenja ili se ono beskrajno odgađa i komplicira. Osim što opskrbljuje i agresora, kombinacija klasičnog mandata i humanitarne misije blokira vojnu opciju (unutarnju i vanjsku). Time se produžava konflikt jer se humanitarnom pomoći najviše koriste vojnici, a ne civili.

Unatoč tome, Tajništvo UN, inače najviše zainteresirano za ostvarivanje *Agenda for peace* glavnog tajnika, pružalo je i najveće otpore redefiniranju koncepta mirovnih operacija u Jugoslaviji, bježeći od novih i sve teže ostvarivih zadataka, s ograničenim sredstvima i ljudstvom, vraćajući se isprobanim modelima zamrzavanja sukoba. I to unatoč tvrdnji Boutros Boutros Ghaliya u tom dokumentu da "premda sustav država ostaje temeljan u međunarodnoj zajednici, prošlo je vrijeme apsolutne i ekskluzivne suverenosti".

Glavni tajnik je u tom dokumentu ponudio vrijednu inovaciju građenja mira (peace-building), koja u etničkim i civilnim sukobima uključuje razoružavanje sukobljenih strana, povratak izbjeglica, obuku policije, zaštitu ljudskih prava, reformiranje ili jačanje vladinih institucija, promociju formalne i neformalne političke participacije, obnovu i mjere jačanja povjerenja.<sup>9</sup>

Sukob između vojnih struktura NATO-a i UN oko "dvostrukog ključa" komandiranja i oko potrebe nenajavljene i vjerodostojne odmazde zračnih snaga NATO-a u Bosni završio je u više navrata trulim kompromisom. U pismu podtajnika UN Chinmaya R. Gharekhana predsjednici Vijeća sigurnosti Madaleine K. Albright 1. studenoga 1994. nastoje se minimalizirati te razlike i izdvajaju kompromisi postignuti u pregovorima, a koji se svode na odabiranje nekoliko mogućih ciljeva zračnog udara NATO

<sup>9</sup>Josef V. Montville, Facing Ethnic Conflict: A Problem-Solving Diplomacy for the Clinton Administration, *The Harvard Journal of World Affairs*, proljeće 1993.

i prethodno upozorenje strani koja će biti napadnuta. Ali skraćivanje procedure i relativna nepredvidivost ograničenih akcija zračne odmazde NATO-a smanjila je vjerojatnost da će ih UN komandanti na terenu uopće zatražiti.

Boutros Boutros Ghali osobno se uključio u ovu raspravu,<sup>10</sup> podsjetivši na narasle zadatke i proračun mirovnih snaga te na potrebu što veće koordinacije. Pozdravljajući aktivnije sudjelovanje regionalnih organizacija, Ghali se ipak založio da one budu pod jedinstvenom komandom UN (što je glavni uzrok sukoba sa SAD oko reforme mirovnih snaga) i upozorio na opasnosti "regionalne hegemonije i intervencionizma". Spominjući to u kontekstu Bosne, generalni tajnik je očito mislio na NATO a ne na nekontrolirane ruske intervencije u "bliskom inozemstvu" koje im je svijet prešutno priznao pod mirovne operacije.

I premda u tom članku Ghali uočava promijenjene okolnosti djelovanja mirovnih operacija, od kojih je svaka specifična — a koje uključuju i preventivno djelovanje, vojno osiguranje isporuke humanitarne pomoći i obnovu vlasti te infrastrukture u državama bez efektivne vlasti, pa i ulogu u unutarnjim sukobima — glavni tajnik to definira kao prijelaznu anomaliju i sklon je djelomičnoj reformi klasičnog koncepta mirovnog posredovanja, ali i centralizaciji odlučivanja.

Kao što je napisao "The Washington Post" 2. studenoga 1994., "NATO intervencija u Bosni nije samo ovisila o općem mandatu Vijeća sigurnosti UN nego i o posebnom ovlaštenju glavnog tajnika, koji je to derogirao na svog prečastavnika na terenu. Ukratko, NATO je ovlastio organizaciju koja nije spremna da upotrijebi silu da bude kontrolorom njegove mogućnosti da upotrijebi silu." Rezultat je gubitak kredibiliteta obje organizacije i pretvaranje NATO-a, koji traži svoju ulogu u novom sustavu europske sigurnosti, u "papirnatoj tigr". Takva situacija ne odražava samo duboke razlike u karakteru i pristupu dviju organizacija nego i nedostatak političkog konsenzusa među istim zemljama koje sjede u NATO-u i Vijeću sigurnosti, koje se onda prikrivaju autoritetom UN.

"Dvojni ključ" komandiranja zadao je mnogo glavobolje vojnim planerima i načeo koheziju NATO-a. Na sastanku ministara obrane NATO-a u Münchenu u veljači 1995. jasno je rečeno da tu negativnu praksu ne treba više ponavljati, bez obzira na to što se nametnula kao nužnost zbog karaktera mandata, nespremnosti da NATO pošalje kopnene snage iz sastava nacionalnih kontingenata UNPROFOR-a sastavljenog od vojnika članica NATO-a i vojnika drugih zemalja.

Nekoliko dana prije pojavljivanja Clintonove platforme o američkom videnju mirovnih operacija, a posebno kriterija američkog sudjelovanja, financiranja i podrške, Vijeće sigurnosti izašlo je 29. travnja 1994. s predsjedničkim priopćenjem o mirovnim operacijama, koje se naslanjaju na izvješće glavnog tajnika o "unapređenju mogućnosti UN za mirovne operacije" od 14. ožujka 1994. (S/26450), upućeno Općoj skupštini. Priopćenjem se naglašava "potreba da se jasno i precizno definiraju politički ciljevi, mandat, troškovi te gdje je to moguće, vremenski okvir

<sup>10</sup>U članku u *New York Timesu*, 30. kolovoza 1994.



za mirovne operacije, te da mandati mirovnih operacija budu predmet periodičnog razmatranja”.

Od kriterija za odobravanje novih mirovnih operacija izdvojeni su sljedeći: prijetnja međunarodnom miru; spremnost regionalnih organizacija da pomognu u razrješavanju nastale situacije; postojanje prekida vatre i spremnosti sukobljenih snaga da postignu političko rješenje; postojanje jasnog političkog cilja; mogućnost formuliranja jasnog mandata mirovne operacije UN; sigurnost UN osoblja. Bez volje da dublje zakorači u razradu mehanizama nametanja mira tamo gdje je to neophodno, koncept se i dalje zasniva na “punoj suradnji sukobljenih strana”.

Od “praktičnih” problema naglašavaju se: kvaliteta i brzina protoka informacija potrebnih za donošenje odluka Vijeća sigurnosti, bolja komunikacija između članica i nečlanica Vijeća te mjesečna konzultacija između predsjednika Vijeća i kompetentne grupe zemalja, kao i između Vijeća i zemalja koje daju trupe za mirovne operacije. Za ove posljednje posebno se naglašava potreba konzultacija svaki put kad se radi o proširenju ili promjeni mandata, ali se ne ističe potreba za konzultacijom vlada na čijoj teritoriji djeluju mirovne snage.

Ova platforma Vijeća sigurnosti također naglašava važnost brzog razmještanja i pojačanja mirovnih snaga za uspjeh operacije. Očito napuštajući koncept stalnih snaga UN (čemu se sada protive i SAD), Vijeće se priklanja zagovaranju formiranja stajaćih snaga (*stand-by-force*) u zemljama članicama koje se brzo mogu staviti na raspolaganje Vijeću sigurnosti i razmjestiti u kriznim žarištima, te njihova pravodobna obuka, kao i priprema civilnih i policijskih snaga. Premda se i dalje naglašava da mirovne operacije UN moraju biti samo pod zapovjedništvom UN, pozdravlja se zahtjev Opće skupštine za razrješavanjem problema efikasnije komande i kontrole.

Vijeće sigurnosti je 22. veljače 1995. reagiralo predsjedničkim priopćenjem i na dopunu ranijeg dokumenta glavnog tajnika (*Supplement to the Agenda for peace S/1995/1*), u kojem on djelomično korigira ili proširuje ranije prijedloge. Vijeće se slaže s prioritetom koji treba dati sprečavanju sukoba; suglašava se sa značajem ekonomskog i socijalnog razvoja u osiguranju mira; zalaže se za građenje mira nakon završetka sukoba; zabrinuto je nedostatkom sredstava i trupa; predlaže veću obuku, opremanje i planiranje nacionalnih kontingenata za mirovne operacije; ističe važnost brzog razmještanja; traži efikasnije informacije; želi veću koordinaciju UN i drugih agencija; podržava “mikrorazoružanje” i postojeće režime zabrane uvoza oružja; podržava sankcije; naglašava sve veću ulogu regionalnih organizacija u preventivnoj akciji, stvaranju i očuvanju mira.

Dilema između moralnosti i realpolitike u UN nikada nije bila prava. Ni glavni tajnik ni Tajništvo nemaju mandat, pa čak ni ambiciju da djeluju, ostvarujući visoka i apstraktna moralna načela politike. Niti je UN nadnacionalna organizacija koja djeluje u ime naroda, a ne vlada. Niti države članice, a posebno velike sile, ne vide UN drugačije nego kao poprište realpolitike, burzu nacionalnih interesa, pozornicu na kojoj se “sklapaju poslovi” i “odmjeravaju snage”.

Nacija-država, njezini interesi, suverenitet i nepovredivost ostali su centralna kategorija u djelovanju UN i nakon hladnog rata. Boutros

Boutros Ghali volio je isticati da je on samo "skromni službenik" koji provodi volju vlada zemalja članica, koje mu postavljaju zadatke i daju ili uskraćuju sredstva za njihovo provođenje. Potkapati to načelo značilo bi potkapati same Ujedinjene narode. Preciznije, UN je često samo mjesto i mehanizam kroz koji velike sile nameću svoju volju.

Nesposobnost Ujedinjenih naroda da napuste hladnoratovski koncept mirovnog posredovanja nije samo posljedica hladnoratovske inercije Odjela za mirovne operacije UN već i nespremnosti i nesposobnosti međunarodnog sustava da se bavi uzrocima kriza jer one direktno zadiru u temelje na kojima počiva međunarodni sustav, time i sami Ujedinjeni narodi: nepovrediva suverenost, dominacija velikih sila, nemiješanje u unutarnje poslove zemalja, poštivanje nacionalnih interesa članica, itd.

UN je stoga postao "smetlište" onih svjetskih problema koje velike sile ne žele riješiti ili ne žele ući u međusobne sukobe radi njihova rješavanja. Mirovne operacije UN iskorištene su za relativno brzo zatvaranje nekih kriznih žarišta koja su ranije bila podređena hladnoratovskoj bipolarnosti, zbog nove politike konsenzualnog multilateralizma velikih sila.

Za Rusku Federaciju zagovaranje mirovnog posredovanja ponajprije je trebalo poslužiti za opravdanje vlastitog "redarstva" u "bliskom inozemstvu".

Za SAD "agresivni multilateralizam" trebao je suzbiti val američkog neoizolacionizma i smanjiti rizike uloge jedine supersile i svjetskog policajca. Za Washington je novi multilateralizam trebao biti pokriće za intervencionizam u onim zemljama gdje bi sirova obrana američkih nacionalnih interesa mogla biti osuđena kao gola demonstracija sile (Zaljev, Haiti).

Iako velike sile načelno podržavaju novi, konstruktivniji pristup stvaranju mira, reformu usporava pitanje komandiranja mirovnim trupama, posebno zbog snažnih američkih rezervi. U američkom slučaju postojale su i velike oscilacije u pristupu novom konceptu mirovnih operacija koji je afirmativno definiran od strane predsjednika Busha i bitno redefiniran dolaskom predsjednika Clintona, što je odraz lutanja u američkoj vanjskoj politici. Također se većina operacija UN temelji na obavještajnim podacima koje im prepuste velike sile, što pojačava potrebu vlastitog i nezavisnijeg izvora obavještajnih informacija UN.

Spremnost koju je Clinton iskazao na sastanku G7 u Tokiju za sudjelovanje SAD u formiranju stalnih postrojbi UN za hitne intervencije dokazuje da je Amerika voljna djelovati multilateralno, ali s velikom autonomijom političkog djelovanja i komandiranja.

I obrnuto, glavni razlog američkog oklijevanja da se pridruži mirovnim operacijama u Bosni i Hercegovini bio je način na koji su Europljani pokušali razriješiti krizu u Bosni: razbijanjem Bosne i zadovoljenjem agresora, umjesto spašavanjem multietničke države i obrane njezinih granica. No, već su u slučaju Somalije i bivše Jugoslavije Amerikanci napravili neke ustupke i kompromise. Zapravo je američka (saveznička) akcija u Kuvajtu probudila (lažnu) nadu da će ova operacija obrane suvereniteta članice UN poslužiti kao model za rješavanje budućih sukoba. Pritom se zaboravilo da je koaliciju pokrenula nafta a ne obrana

međunarodnog prava, da je o tome postignuta suglasnost pa i suradnja Sovjetskog Saveza pred raspadom, te da je akcija dobila i podršku velike većine islamskih i nesvrstanih zemalja, kao što je i američka intervencija na Haitiju, u "američkom dvorištu" ponajprije bila motivirana izbjegličkom krizom.

U Hrvatskoj i Bosni SAD su se jasno opredijelile za suzbijanje srpske agresije na Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu, ali su zbog vijetnamskog sindroma ipak bili skloniji prepustiti rješenje europskim silama koje su u pogledu rješenja bile podijeljene. Na jednoj strani, Velika Britanija i Francuska koje su politikom sprečavanja potpunog poraza Srbije i stvaranja jake Hrvatske vjerovali da suzbijaju probuđenu njemačku samosvijest u Europi. To je, naravno, blokiralo bilo kakvu odlučnu zajedničku akciju koja bi poslala jasnu poruku Beogradu i dovela barem do ravnoteže snaga. Ugroženost francuskih i britanskih trupa na terenu bio je samo izgovor za pasivnost, a razlog što su one bile najprisutnije bio je upravo u stvaranju takve paralize i manipulacije informacijama.

Postavlja se pitanje je li se Washington opirao različitim europskim planovima za rješenje rata u Bosni zato što se protivio narušavanju načela i stvaranju eksplozivnih presedana (teritorijalni integritet žrtve agresije, sprečavanje zadovoljavanja agresora, kažnjavanje ratnih zločina, sprečavanje preselejenja, itd.) ili samo zato što nije želio vojno sudjelovati u primjeni bilo kakvog mirovnog plana, posebno kopnenim trupama, u regionalnoj krizi koja nije američki nacionalni prioritet i gdje se stvaraju presedani za slično neželjeno američko sudjelovanje u drugim regijama? Vjerojatno se radi i o jednom i o drugom, pa i složenim i različitim odnosima SAD s pojedinim europskim partnerima i s Rusijom.

Pokazalo se, također, da je odluka o slanju američkih trupa u sastavu mirovnih operacija u postjugoslavenskom sukobu uvelike ovisila i o frustrirajućem iskustvu akcije elitnih američkih vojnih snaga protiv nekoliko stotina gerilaca generala Aidida, ali i prenapregnutosti Amerike koja je istovremeno trebala odigrati ključnu ulogu u nastavku mirovnog procesa na Bliskom istoku, stabilizaciji Rusije, razoružanju novonastalih i sprečavanju stvaranja novih nuklearnih sila, te redefiniranja obrambene strategije NATO-a.

Nakon negativnih američkih iskustava u Somaliji, i u prvoj fazi na Haitiju, te frustracija kojima su izložene mirovne snage u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, američka je vlada, pod pritiskom Kongresa i javnosti, napustila Clintonovu predizbornu podršku stvaranju UN snaga za brze intervencije i pooštrila kriterije pod kojima američke trupe mogu sudjelovati u mirovnim operacijama UN. Potkraj siječnja 1992. vlada je završila višemjesečni posao na izradi minimuma kriterija za američko sudjelovanje u ovim operacijama, poznate kao Predsjednička direktiva, koje trebaju služiti kao "navigacijska karta" u donošenju odluka o američkom sudjelovanju u mirovnim operacijama od slučaja do slučaja.

Ti kriteriji podrazumijevaju uvjerljive dokaze da je ugrožena međunarodna sigurnost, da veća katastrofa traži hitnu akciju ili da se radi o većim povredama ljudskih prava. Amerika, također, traži da i druge zemlje pokažu spremnost sudjelovanja u operaciji. U većini slučajeva američke jedinice će ostati pod američkom komandom. Što je veća i složenija mirovna operacija, smanjuju se izgledi da američke trupe u njoj

budu pod UN komandom. Formuliranju ovih kriterija prethodila je i oštra prepirka između Pentagona i State Departmenta o tome koje ministarstvo snosi troškove američkog sudjelovanja u mirovnoj operaciji UN. Dogovoreno je da je State Department odgovoran za financijsku kontribuciju ili financiranje klasičnog mirovnog posredovanja, a da Pentagon snosi troškove za vojnu akciju nasilnog tipa, kao što je bila ona u Somaliji.

Opća politika SAD prema mirovnim operacijama uzimat će, također, u obzir i ulogu regionalnih organizacija, te efikasnije upravljanje resursima mirovnih operacija.

Preuzimanjem kongresne većine od strane Republikanaca stvorena je nova mora za mirovne operacije jer su, spram Bosne i još nekih vanjskopolitičkih slabih točaka Clintonove vlade, Republikanci uzeli i kontribuciju SAD budžetu UN, kao način diskreditiranja Clintona.

Najprije je u Predstavničkom domu američkog Kongresa 16. veljače prošao zakon (S.7) kojim se zabranjuje ekstenzivno korištenje američkih obavještajnih i drugih infrastrukturnih kapaciteta za mirovne operacije (pomorske blokade, patroliranje zone zabrane leta, itd.) u vrijednosti od 1.2 milijarde dolara, bez da i one postanu dio uračunate kontribucije i predmet političkog pregovaranja.

Potom je u istom domu Kongresa prošao i zakonski prijedlog (H.R. 7) kojim bi se drastično srezalo američko izravno financiranje mirovnih operacija UN-a (1,7 milijarde dolara 1995.) sa 31,7 % na 20 % udjela. M. Albright je to ocijenila kao uvođenje "kaosa" i "budžetske anarhije" u UN jer bi taj primjer mogle slijediti i druge zemlje, primjerice Francuska u Ruandi i Japan u Somaliji. Američki ministri obrane i vanjskih poslova savjetovali su predsjedniku Clintonu da, ako zakon prođe i u Senatu, upotrijebi veto. Taj bi zakon bitno umanjio i mogućnost Predsjednika da šalje američke trupe u druge zemlje, ali bi došlo i do kraha mnogih mirovnih operacija u tijeku.

Velike sile sve više traže pokriće u "volji svjetske zajednice", bilo zato da bi "legalizirali" svoju unilateralnu ili prividno multilateralnu akciju ili zato da bi smanjili troškove i rizike intervencije u nekom kriznom žarištu.

Preventivni ili kazneni intervencionizam postao je posebno neprihvatljiv u situacijama raspada država i unutrašnjih sukoba ili regionalnog imperijalizma, što je najčešći oblik regionalne nestabilnosti nakon hladnog rata. Zato je međunarodna zajednica pretežno usmjerena na posljedice civilnih ratova, raspada država, vanjskog miješanja i humanitarnih katastrofa, uvjerena da nema mandat da se bavi uzrocima ovih tragedija.

Izrazito složene krize današnjice, u kojima su izmiješani unutarnji sukobi s elementima vanjske agresije, humanitarna katastrofa s genocidom, a koje se rješavaju klasičnim mandatom mirovnog posredovanja, dovele su do urušavanja kredibiliteta, ne samo UN nego i regionalnih organizacija.

Mirovni posrednici sve su češće ravnodušni promatrači genocida, ne smatraju da im je zadatak zaštita ljudskih prava pa ni suradnja s onima koji o tome prikupljaju podatke; humanitarna pomoć kojom se spašava jedan broj ljudi produžuje agoniju drugih jer blokira energičnije tretiranje uzroka tragedije. Moralni bankrot mirovnih operacija ne može se spriječiti

bez ozbiljne rekonstrukcije mirovnog posredovanja, koja se pak ne može provesti izvan konteksta još uvijek nereformirane Svjetske organizacije. Ujedinjeni narodi su onakvi kakvim ih žele države članice ili kakve ih zaslužuju.

UN danas ne mogu dozvoliti nove neuspjehe, žele li očuvati kredibilitet. Ne mogu se više velike sile sakrivati iza Vijeća sigurnosti i optuživati Tajništvo UN, niti Tajništvo može stalno prebacivati odgovornost na stalne članice Vijeća sigurnosti.

Ujedinjeni narodi, a posebno mirovne operacije, iako su doživjele novi polet, nisu prošle temeljitu reformu koja bi ih kvalificirala za efikasno rješavanje sve složenijih regionalnih i unutrašnjih kriza. Niti je vjerojatno da će se takvo što lako ili uskoro dogoditi. Mirovne snage UN najnepodesnije su za nametanje mira i po svom sastavu, logistici, opremi i mandatu. Njih ne treba koristiti ni u kombinaciji s humanitarnim akcijama koje treba prepustiti isključivo humanitarnim organizacijama. Ako postoji volja za intervencionizmom, za nametanjem mira ili kažnjavanjem agresora, to mogu učiniti samo velike sile ili jake regionalne vojne organizacije, odgovorne za regionalnu kolektivnu sigurnost. Tek nakon toga mirovne snage UN mogu odigrati ulogu u postkonfliktnom stabiliziranju stanja i kao suplement poslijeratnoj obnovi, građenju povjerenja i regionalnoj stabilnosti. Ili kao snaga koja uspostavlja red u nekoj zemlji gdje je prihvaćen UN protektorat na određeno vrijeme zbog potpunog kraha vlasti, nakon što se vojna situacija stabilizirala.

Tek se u posthladnoratovskom dobu stvaraju uvjeti za temeljitu rekonstrukciju mirovnih operacija koje su sve više usmjerene na sprečavanje konflikta, stvaranje pa i nametanje mira. U početku to je djelovanje bilo nešto između VI. i VII. poglavlja Povelje UN ("poglavljje 6,5"). Stvaraju se međunarodnopravni i međunarodnopolitički uvjeti za intervencionizam međunarodne zajednice u unutarnje stvari drugih zemalja, ne samo kad je riječ o potpunoj paralizi državnih institucija nego i o humanitarnim tragedijama, ekološkim katastrofama, ratnim zločinima i ljudskim pravima.

Nažalost, mirovno posredovanje u bivšoj Jugoslaviji ili barem u Hrvatskoj uvelike se diskreditiralo i nema budućnost jer su svi konceptualni i stvarni eksperimenti oko reforme mirovnih snaga tamo vođeni *in vitro*. No Vijeće sigurnosti i dalje treba biti nadležno u rješavanju krize i stabilizaciji regije ali na terenu odlučnije moraju djelovati regionalne organizacije.

Sve to imat će trajnog utjecaja na reformu mirovnih operacija UN, u kojoj regionalne organizacije imaju sve izraženiju operativnu ulogu i koja teži sve većem nametanju mira, stvaranju i obuci nacionalnih kontingenata budućih mirovnih operacija. Sustav država i njihove nepovredive suverenosti i dalje predstavlja okosnicu međunarodnog sustava, ali je nedodirljivost suvereniteta država bitno potkopana pravom međunarodne zajednice da intervenira u unutarnjim pitanjima, posebno kad se radi o ugrožavanju regionalne i međunarodne sigurnosti, poštivanju ljudskih prava i demokracije, ekologiji i općim pitanjima razvoja.

U nedostatku volje za punom vojnom intervencijom zaljevskog tipa, postalo je jasno da je potrebno efikasnije koristiti i koordinirati druga

sredstva pritiska, kao što je diplomatska izolacija, diktiranje uvjeta pregovaranja i sankcije, kako bi se utjecalo na uzrok — to jest na vlade i vođe koji su do sukoba doveli.

Vijeće sigurnosti se ne može osloniti samo, pa ni isključivo, na upotrebu sile, već je mora kombinirati sa sankcijama, razoružanjem i kontrolom oružja, diplomatskom izolacijom i drugim pritiscima.

Novi sustav kolektivne sigurnosti također zahtijeva i uzimanje u obzir osnovnih prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti: mirna transformacija postkomunističkih društava, unutarnja i međunarodna stabilizacija novostvorenih država, suzbijanje regionalnih hegemonizama, siromaštvo i populacijski pritisci, degradacija okoliša i ugrožavanje ljudskih i manjinskih prava.

Mario Nobilo

### *NEW MULTILATERALISM AND THE REFORM OF PEACEKEEPING OPERATIONS*

#### *Summary*

After the collapse of the bipolar world, multilateral initiatives and organizations got into a crisis, but at the same time their importance increased. The author analyses one form of a multilateral involvement, the UN peacekeeping operations. In the last five years, their number has significantly increased. The most important among them is the one on the territory of former Yugoslavia. Although many aspects of that operation are negative, in the future they might prove useful for the reform of the concept of peacekeeping operations. The author particularly emphasizes the necessity for these peacekeeping operations to make a shift from the prevention of the hostilities towards the imposition of peace as well as the need to separate this aim from humanitarian activities which should be assigned to the specialized international organizations. The peacekeeping operations should evolve into a sort of multilateral interventionism which undoubtedly restricts individual states' sovereignty and strives at establishing order. They could be supplemented with other means of pressure at UN's disposal: sanctions, diplomatic isolation or arms control.