

## MIROVNE OPERACIJE KOT OBLIKA GLOBALNE MIROVNE PREVENTIVE PRED ŠIRJENJEM GROŽENJ<sup>1</sup>

**Povzetek.** *Mirovne operacije so aktivnosti za vzpostavitev in ohranjanje mednarodnega miru, potekajo pod okriljem Organizacije združenih narodov, regionalnih organizacij, državnih alians ter ad hoc koalicij držav. V času hladne vojne so se razvile predvsem operacije za ohranjanje miru, v katerih je bila uporabljena vojaška sila, vendar z mandati, ki niso predvidevali uporabe orožja proti sprtim stranem. Obstaja vrsta tipologij mirovnih operacij, delijo se na operacije prve, druge in tretje generacije, tradicionalne in kompleksne, na opazovalne in oborožene, na operacije za ohranjanje miru, za graditev miru, za ustvarjanje miru, za vsiljevanje miru, za preventivno diplomacijo. Iz vseh tipologij je razvidno spreminjanje in prilagajanje mirovnih operacij novim kriznim potrebam. Najnovejše, t.i. politične mirovne operacije, so namenjene tudi pomoči pri oblikovanju novega političnega sistema. Povečanje števila operacij ter širjenje njihovih mandatov povzročata veliko novih problemov pri učinkovitosti, usklajevanju aktivnosti ter pri reševanju konfliktov, zlasti zato, ker je težavno doseganje soglasja svetovnih velesil o tem, kako vzpostaviti mir na nekem področju sveta. Sodobne mirovne operacije zaustavljajo morebitne grožnje svetovnemu miru tako, da krizo zadržujejo v regiji, kjer je nastala.*

**Ključni pojmi:** *mirovne operacije, Organizacija združenih narodov, operacije za ohranjanje miru, definicije, razvoj, tipologije in problemi mirovnih operacij.*

\* Dr. Ljubica Jelušič, profesorica obramboslovja, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

<sup>1</sup> Tekst izhaja iz ugotovitev projekta "Slovenska vojska v mirovnih operacijah", ki ga sofinancirata Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport in Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, izvaja pa Obramboslovni raziskovalni center FDV IDV. Besedilo je bilo delno uporabljeno za predstavitev projekta v reviji Slovenska vojska ter za Slovenske politološke dneve 2003 v Portorožu v okviru teme Globalizacija groženj.

## Uvod

Mirovne operacije so pogosto omenjana aktivnost mednarodnih organizacij, popularne pa postajajo tudi zato, ker se s sodelovanjem v njih legitimirajo številne sodobne, zlasti evropske vojaške organizacije. Sodelovati v mirovni operaciji za večino vojakov pomeni prispevati k mednarodnemu miru in stabilnosti. Čeprav potekajo že skoraj od konca druge svetovne vojne (od 1947 dalje), pa so medijsko popularne postale po koncu hladne vojne, ko je naraslo število operacij, in ko se je v zvezi z njimi odprlo mnogo moralnih, operativnih, finančnih in organizacijskih problemov.

Nekatere vojaške organizacije so odhod v mirovne operacije razglašale za novo nalogo, ki se bistveno razlikuje od tradicionalne obrambne naloge; za veliko vojska, zlasti iz manjših nevtralnih in neuvrščenih držav, pa je bilo sodelovanje v mirovnih operacijah ena od desetletja dolgo opravljanih nalog, za katero pa nikoli ni bilo toliko medijskega blišča in pozornosti, kot to velja za zadnjih deset let. Številni vojaki so v mirovnih silah prispevali k ohranjanju miru, zlasti v deželah in konfliktnih tretjega sveta, skoraj nikoli pa ni bilo mirovnih operacij tam, kjer so bile v konflikte vpletene svetovne velesile. Z razpadanjem nekdanje Jugoslavije po letu 1991 so se vojne preselile v regijo večdesetletnega miru, v osrčje Evrope. Za ohranjanje in tudi vsiljevanje miru v regiji so bile uporabljene oborožene sile mnogih držav. Evropejci so se zavedli, da je treba vojno zaustaviti ali pa jo vsaj omejiti na Balkanu, omejiti tudi njene posledice in vpliv teh posledic na preostale države razvite Evrope. Mirovne operacije na Balkanu, najprej na Hrvaškem, potem v Bosni in Hercegovini, na Kosovu, v Makedoniji, so postale oblika preventive pred širjenjem spopadov v sosednje države ter preventiva pred širjenjem neprijetnih posledic teh vojn, kot so begunci, ilegalci, organizirani kriminal, bolezni, korupcija, politična in gospodarska nestabilnost.

S pregledom razvoja in spreminjanja mirovnih operacij od druge svetovne vojne dalje želimo prikazati, da so te aktivnosti dolgoletna bolj ali manj opazna stalnica delovanja mednarodnih organizacij. Za sodelovanje v mirovnih operacijah se odločajo tako države, ki že desetletja na ta način prispevajo k miru v svetu, veliko pa je tudi novink, ki s tem dokazujejo svojo odgovornost za kolektivno mednarodno varnost. Med te novinke sodi tudi država Slovenija, ki svoje poklicne vojake in civilne policiste od leta 1997 pošilja v različne krizne predele sveta, zlasti pa skrbi za mir in stabilnost na Balkanu, saj je to regija, ki neposredno vpliva na stopnjo varnosti v sami Sloveniji.

## Definicija mirovnih operacij

Mirovne operacije (Peace Operations) v najširšem pomenu besede razumemo kot vse oblike vojaških in nevojaških aktivnosti, ki potekajo v kontekstu političnih in diplomatskih prizadevanj za vzpostavitev in ohranjanje mednarodnega miru. Mirovne operacije so sredstvo zunanje politike vse od začetka devetnajstega stoletja, razmahnile so se po drugi svetovni vojni, nov pomen in zagon pa so dobile

po koncu hladne vojne oziroma po letu 1989. Mirovne operacije so ena od najbolj opaznih aktivnosti Organizacije združenih narodov (OZN), čeprav mnoge še vedno potekajo izven njenega okvira.

V slovenskem jezikovnem okolju smo izraz mirovne operacije dolga leta uporabljali kot sopomenko za izraz operacije za ohranjanje miru (angl. Peacekeeping Operations). Ker so v času do konca hladne vojne v mednarodnih kriznih okoljih dejansko potekale v glavnem mirovne operacije kot operacije za ohranjanje miru, to mešanje pojmov ni povzročalo preglavic. Danes, ko moramo razlikovati med operacijami za ohranjanje miru, operacijami za ustvarjanje miru (angl. Peacemaking Operations), operacijami za graditev miru (angl. Peace Building Operations), operacijami preventivne diplomacije (angl. Preventive Diplomacy) ter operacijami za vsiljevanje miru (angl. Peace Enforcement Operations), moramo tudi v slovenskem jeziku oblikovati pojmovne ustreznice za vse te vsebinsko zelo različne mednarodne aktivnosti.

V praksi mednarodnih mirovnih prizadevanj srečujemo še dva pojma, ki posegata na področje mirovnih operacij ter včasih povzročata pojmovno zmedo, in sicer: operacije v podporo miru (angl. Peace Support Operations, znane pod okrajšavo PSO) ter vojaške nevojne operacije (angl. Military Operations Other Than War, znane pod okrajšavo MOOTW).

Izraz operacije v podporo miru je stopil v veljavo, ko so se aktivnosti nekdanih tradicionalnih mirovnih operacij za ohranjanje miru v okviru združenih narodov (ZN), v katerih so pretežno sodelovale vojaške sile, razširile na vrsto nevojaških akterjev oziroma organizacij ter na vrsto novih aktivnosti, zlasti policijskega, političnega, diplomatskega in ekonomskega značaja. Izraz operacije v podporo miru vključuje aktivnosti civilnih in vojaških organizacij za vzpostavitev miru ter preprečitev trpljenja človeštva.

Izraz vojaške nevojne operacije je prevzet iz ameriške vojaške doktrine in pomeni vojaške operacije, katerih glavni cilj je, da preprečujejo izbruh vojne, razrešujejo konflikte, ohranjajo mir ter podpirajo civilno politično oblast v kriznih področjih. Izraz vključuje naslednje oblike uporabe vojaške sile: nadzor nad oboroževanjem, boj proti terorizmu, uveljavljanje mednarodnih sankcij, nadzor ter preprečevanje trgovanja z drogami in nevarnimi narkotiki, humanitarna pomoč, zaščita prevozov, zagotavljanje svobodne plovbe ter tudi mirovne operacije.

Izraz mirovne operacije, ki ga že desetletja uporabljamo v slovenskem jeziku, je povsem primerna in najpogosteje uporabljena pojmovna ustreznica za dva angleška izraza, to je za Peace Operations ter za Peace Support Operations. Zanimivo je, da se je v Združenih narodih izraz Peace Operations povsem uveljavil šele po Poročilu s panela o mirovnih operacijah ZN (Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 2000), ki se popularno imenuje Brahimijevo<sup>2</sup> poročilo.

---

<sup>2</sup> Panel, na katerem so ugledni strokovnjaki s področja mirovnih operacij prispevali priporočila za povečanje sposobnosti in učinkovitosti ZN v mirovnih operacijah, je vodil alžirski zunanji minister Lakhdar Brahimi. Poročilo je datirano z 17. 8. 2000, izdelano je bilo po naročilu generalnega sekretarja ZN Kofija A. Anana za jubilejno 55. zasedanje generalne skupščine ZN.

Mirovne operacije potekajo lahko le z neoboroženimi civilnimi ali vojaškimi opazovalci, ali z lažje oboroženimi razmejitvenimi vojaškimi silami, pa tudi z bojnimi skupinami s težkim orožjem. Skupni so jim cilji, sestava in mandat, ne pa tudi izvedba aktivnosti. Mirovne operacije ne vsebujejo kakih posebnih, povsem specifičnih aktivnosti; večinoma se uporabljajo naloge, ki so ekvivalent že obstoječih vojaških, policijskih ali drugih civilnih nalog. Res pa je, da lahko v mirovni operaciji različni akterji izvajajo različne, ne povsem vsakodnevne aktivnosti. Vojski opravljajo naloge, ki bi jih v normalnih okoliščinah opravljala policija, policisti opravljajo bolj vojaške naloge kot doma, nevladne organizacije, ki doma nasprotujejo vojski, morajo v mirovni operaciji z vojaškimi silami sodelovati, njihovo delovanje pogosto ni možno brez vojaškega varovanja.

Upošteva se navedene ugotovitve lahko širšo uvodno definicijo mirovni operacij določimo še podrobneje, če rečemo, da so mirovne operacije vse oblike vojaških in nevojaških aktivnosti za vzpostavitev ter ohranjanje mednarodnega miru, za katere je značilno, da: imajo mednarodni mandat, praviloma s strani mednarodne organizacije (najbolj zaželeno s strani Varnostnega sveta Združenih narodov (VS ZN)); jih izvajajo mednarodne organizacije, regionalne organizacije ali ad hoc koalicije držav; jih izvajajo sile in osebje v večnacionalni sestavi; potekajo zaradi vzpostavitve ali ohranitve statusa quo oziroma zagotovitve mirnega in dogovorjenega prehoda iz statusa quo v neko drugo obliko politične skupnosti; potekajo v dobro lokalnega prebivalstva in niso namenjene zasedbi ali pripojitvi ozemlja; potekajo tako, da povzročajo čimmanj škode in ob uporabi minimalne sile.

V času po koncu hladne vojne imamo še dodatne poimenovalne zagate, kajti mirovne operacije, ki smo jih zgodovinsko in kulturno razumeli zlasti v kontekstu OZN, potekajo tudi pod okriljem nekaterih regionalnih organizacij in skupnosti, včasih z avtorizacijo ZN, včasih pa tudi ne. Gre za operacije za vzpostavljanje in ohranjanje miru v okviru zveze Nato, Evropske unije (EU), Zahodnoevropske unije (ZEU), Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), Ekonomske skupnosti zahodnoafriških držav (angl. Economic Community of West African States, znane pod okrajšavo ECOWAS), Skupnosti nekdanjih sovjetskih držav, imenovane Skupnost neodvisnih držav (angl. Commonwealth of Independent States, z okrajšavo CIS) in druge.

Večino dosedanje zgodovine mirovni operacij ZN so naredile majhne, nevtalne, neuvrščene države, ki so prispevale večino vojaškega osebja. Svetovne velesile so na nastanek teh operacij politično vplivale, saj so bile lahko vzpostavljene le z njihovim soglasjem (zlasti petih stalnih članic VS ZN), vendar praviloma niso v večji meri v te operacije napotile svojih vojaških sil. Po koncu hladne vojne pa so se v mirovne operacije ZN dejavno vključile tudi vojaške sile svetovnih velesil (zaenkrat še brez Kitajske). Nove udeleženke v mirovni operacijah vnašajo svoje politične poglede na rešitev posameznega konflikta, zahtevajo namestitev sil na strateški ravni, pristajajo na večjo količino prisile, vnašajo pa tudi svoja specifična notranja doktrinarna poimenovanja<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Med bolj znane poimenovalne poskuse sodi Britanska vojaška doktrina o razširjenih operacijah za ohranjanje miru (*British Army Doctrine of Wider Peacekeeping*) (Gordon, Toase, 2001).

## Zgodovina mirovnih operacij

Mirovne operacije zgodovinsko pripisujemo Združenim narodom, čeprav so tudi pred ustanovitvijo te organizacije obstajale večnacionalne vojaške aktivnosti za vzpostavitev ali varovanje meddržavnih meja v Evropi. Običajno so bile dogovorjene v okviru mirovnih pogodb po koncu vojn. Včasih so bile izvedene kot eskpedicijske operacije ene velesile, vendar s soglasjem drugih (npr. Švedske mirovne sile v deželi Schleswig-Holstein, 1848-1849, odobritev Berlinskega kongresa 1878 za Avstro-Ogrsko okupacijo in aneksijo Bosne in Hercegovine). Meja med mirovnimi operacijami za mednarodno stabilnost oziroma v imperialistične namene ni bila čisto jasna. Takoj po koncu prve svetovne vojne je bilo več mirovnih operacij vezanih za mirovne sporazume. Mednarodne sile so ohranjale mir na ozemljih, katerih prihodnost naj bi se določila s plebisciti (zavezniška komisija je leta 1920 nadzirala ozemlje Koroške, ker je mešano nemško-slovensko prebivalstvo moralo odločiti, ali bo ozemlje pripadalo Avstriji ali novi južnoslovenski kraljevini). Tudi Društvo narodov, ki je bilo ustanovljeno po koncu prve svetovne vojne, je izvajalo aktivnosti, primerljive z operacijami za ohranjanje miru v okviru ZN. Med najbolj znane mirovne operacije iz takratnega obdobja sodijo vojaške in policijske sile, ki so jih Velika Britanija, Italija, Nizozemska, Švedska ter Češkoslovaška poslale v nemško deželo Saar zaradi plebiscita o priključitvi k Nemškemu rajhu.

### *Vloga ZN pri vzpostavitvi modernih mirovnih operacij*

Z ustanovitvijo OZN leta 1945 tudi mirovne operacije stopijo v novo fazo razvoja, lahko bi rekli v moderne mirovne operacije. Čeprav danes mirovne operacije za ohranjanje miru najpogosteje povezujemo z OZN, pa ta tehnika dokončanja konfliktov in vzpostavitve miru ni omenjena v Ustanovni listini Združenih narodov (UL ZN), temeljnem ustanovitvenem aktu te organizacije. Ob ustanovitvi OZN je bilo predvideno, da bodo velike sile, takoimenovanih Stalnih pet (Permanent Five) članic Varnostnega sveta (VS), imele vodilno vlogo pri ohranjanju mednarodnega miru in varnosti. V šestem poglavju UL ZN so v 33. do 38. členu predvideni mehanizmi mirnega reševanja sporov, kot so pogajanja, anketa, posredovanje, sprava, razsodništvo, sodna rešitev, uporaba regionalnih dogovorov ali druga mirna sredstva po lastni izbiri strank v sporu. To so diplomatsko-pravna sredstva. V sedmem poglavju UL ZN (od 39. do 51. člena) so predvidene akcije v primeru ogrožanja miru, kršitve miru in agresivnih dejanj. Ukrepi se nanašajo na sankcije in prisilne akcije. Tako 41. člen predvideva sankcije v obliki prekinitve gospodarskih odnosov, železniških, pomorskih, zračnih, poštnih, telegrafskih, radijskih in drugih telekomunikacijskih sredstev ter pretrganje diplomatskih odnosov. Če bi se akcije iz 41. člena izkazale za neustrezne, lahko VS ZN po 42. členu izvede ukrepe z zračnimi, pomorskimi in kopenskimi silami v obliki demonstracije, blokade ali druge ukrepe. 45. člen UL ZN predvideva tudi možnost izvršitve meddržavne prisilne akcije, za katero bi načrte izdelal ter vodil vojaške operacije na terenu Odbor

vojaškega štaba (46. člen UL ZN). Vse članice ZN so se zavezale, da bodo prispevale potrebne sile na poziv VS ZN.

Izkaže se, da mirovne operacije za ohranjanje miru ne sodijo v nobeno od zgoraj omenjenih kategorij. Zato jih nekateri umeščajo med šesto in sedmo poglavje UL ZN ali celo menijo, da so predpisane v šestem-in-pol poglavju UL ZN. Tega poglavja v resnici nikjer ni, le aktivnosti ohranjanja miru so takšne, da so nekeje vmes med diplomatsko-pravnimi, vendar povsem nevojaškimi in nenasilnimi sredstvi reševanja sporov, ter vojaško-nasilnimi sredstvi reševanja mednarodnih sporov. Izraz "poglavje šest-in-pol" (angl. chapter six-and-a-half) je prvi uporabil legendarni generalni sekretar ZN Dag Hammarskjöld (1905-1961)<sup>4</sup>. Operacije za ohranjanje miru, kot se razvijejo od leta 1947 dalje, zlasti v času hladne vojne, so v resnici odraz nesposobnosti VS ZN, da bi s soglasjem vseh stalnih članic oblikoval klasične operacije za vsiljevanje miru, kot jih je predvidevalo sedmo poglavje UL. Izjema pri tem pravilu sta bili Korejska vojna (1950 - 1953), ki je bila možna zaradi trenutne odsotnosti sovjetskega predstavnika pri glasovanju v VS, ter vojna v Zalivu (1990-1991), elementi delovanja v skladu s sedmim poglavjem pa so vidni še v operaciji v Kongu (1960 - 1964). Vse mirovne operacije, ki jih vodijo Združeni narodi, imajo v poimenovanju operacije kratico UN (United Nations). Operacije izvajajo mirovne sile, ki so sestavljene iz različnega osebja. Vojaško osebje v sestavi mirovni sil ZN je postalo znano pod imenom "modre čelade" oziroma "modre baretke" zaradi opazne barve pokrival<sup>5</sup>.

### *Zgodovinski razvoj mirovni operacij za ohranjanje miru*

Obdobje po letu 1947, ko je nastala prva pobuda za morebitno operacijo za ohranjanje miru v okviru ZN, pa do danes, lahko razdelimo na tri ključne faze:

1. faza - od leta 1947 do 1956, ko se razvijajo predvsem opazovalne misije z manjšim številom vojaških oseb, s praviloma bolj diplomatskimi kot vojaškimi pooblastili.
2. faza - od sueške krize leta 1956 do 1988, ko se razvije vrsta dolgotrajnih operacij za ohranjanje miru, povezanih s konflikti hladne vojne. Obdobje se zaključi le še s petimi preostalimi mirovnimi operacijami, toda leto 1988 je tudi leto začetka konca hladne vojne.

---

<sup>4</sup> Dag Hammarskjöld (1905-1961) je kot švedski državni uslužbenec in diplomat leta 1953 postal generalni sekretar ZN. Velja za enega najbolj sposobnih in najbolj učinkovitih generalnih sekretarjev, znan je bil po svoji intelektualni moči, administrativnih in diplomatskih sposobnostih ter po predanosti načelom ZN. Ustanovil je prvo mirovno operacijo za vzdrževanje miru, ki je vsebovala elemente uporabe sile, to je ob krizi v Sueškem prekopu leta 1956. Svojo zavzetost za mirovne operacije je plačal z življenjem. Umrl je leta 1961 v letalski nesreči v Kongu, kjer je poskušal ustanoviti mirovno operacijo mimo interesov velesil (Ramsbotham, Woodhouse, 1999: 110).

<sup>5</sup> Za pripadnike enot v mirovni operacijah ZN se je uveljavil izraz modre čelade (Blue Helmets) zaradi specifične barve njihovih pokrival. Modre čelade so bile prvič uporabljene v mirovni operaciji UNEF 1 na Sinaju, zato da bi se pripadniki mirovni sil razlikovali od invazijske britanske vojske. Šlo je za običajne čelade sodelujočih vojakov, prebarvane z modro barvo. Kasneje so modre čelade in modre baretke postale standardno pokrivalo pripadnikov mirovni sil ZN. Izraz The Blue Helmets je bil uporabljen tudi za poimenovanje publikacije, ki poroča o aktivnostih mirovni sil ZN.

3. faza - po letu 1988, ko strmo naraste število mednarodnih oboroženih spopadov ter posledično število mirovnih operacij.

### *Posebnosti mirovnih operacij od 1947 do 1956*

Kot odgovor na državljansko vojno v Grčiji leta 1947 je bila oblikovana pobuda za Posebni odbor ZN na Balkanu (United Nations Special Committee on the Balkans - UNSCOB). Leta 1948 je bila ustanovljena opazovalna misija ZN z namenom nadzorovati arabsko-izraelski konflikt v Palestini (United Nations Truce Supervision Organization - UNTSO). Sestavljali so jo posredniki ZN ter vojaški opazovalci. V zgodovino mirovnih operacij je prišla kot ena najbolj dolgotrajnih, poteka namreč še danes, v njej sodelujejo tudi častniki Slovenske vojske. Tretja pobuda za mirovno operacijo je nastala zaradi indijsko-pakistanskega spora glede Kašmirja. Januarja 1948 je Varnostni svet ZN ustanovil Komisijo ZN za Indijo in Pakistan (United Nations Commission for India and Pakistan - UNCIP) z nalogo posredovanja v sporu. Ob prekinitvi ognja leta 1949 je ta komisija prešla v sestavo opazovalne misije (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan - UNMOGIP), ki prav tako deluje še danes.

### *Ključne mirovne operacije od leta 1956 do konca hladne vojne*

Prva uradno poimenovana operacija za ohranjanje miru (torej peacekeeping operacija) je bila ustanovljena na Sinajskem polotoku kot odgovor na krizo v Sueškem prekopu leta 1956. Namen operacije UNEF 1 (United Nations Emergency Force 1) je bil nadzorovati premirje ter umik francoskih, britanskih ter izraelskih oboroženih sil iz Egipta. To je bila prva oborožena mirovna operacija, katere pripadniki so relativno uspešno pomagali pri ohranjanju miru do leta 1967, ko ponovno pride do oboroženih sovražnosti. Operacija je bila dokaz za nevtralno obnašanje oboroženih mirovnih sil v zadrževanju konflikta. Na istem kriznem območju je bila po končanih oboroženih spopadih leta 1974 ustanovljena opazovalna operacija UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force), ki še danes nadzira stanje oborožitve ter oboroženih sil na meji med Izraelom ter Sirijo. Podobna mirovna operacija je bila ustanovljena leta 1978 po invaziji izraelskih oboroženih sil v Južni Libanon. Operacija UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) naj bi nadzorovala umik izraelskih oboroženih sil iz Libanona ter pomagala pri ponovni vzpostavitvi libanonske oblasti na državnem ozemlju. Med operacije, ki so utemeljile praktični in normativni okvir vzdrževanja miru pod ZN, sodi tudi operacija ONUC (United Nations Operation in Congo). Je zgodovinsko druga oborožena operacija za ohranjanje miru (po UNEF 1) in ena največjih operacij ZN. Belgijska kolonija Kongo se je leta 1960 znašla v državljanski vojni. Prvi mandat operacije leta 1960 je bila zahteva po umiku belgijskih kolonialnih sil. Leto kasneje, 1961, je Varnostni svet spremenil mandat operacije v mandat z močnejšo intervencijsko politiko, vendar dolgoročno operacija ni mogla rešiti notranjih političnih problemov v Kongu, zlasti zaradi vmešavanja in interesa Sovjetske zveze, da bi bila operacija pod njenim vplivom. Operacija v Kongu pomeni prelomnico v zgodovini mirovnih operacij ZN zaradi več razlogov. Ramsbotham in Woodhouse (1999: xii) sta navedla tri glavne razloge, in sicer



prvič, ZN so morali delovati na neznanem terenu ter v okolju, kjer so državne institucije propadle; drugič, to je bila prva operacija z velikim številom civilnih udeležencev, za civilno policijo pa je to bila sploh prva operacija, v kateri so se policisti pojavili kot mirovniki; tretjič, operacija vzpodbudi vprašanja glede uporabe sile po 7. členu Ustanovne listine ZN. Čeprav je bila to najprej operacija za ohranjanje miru, pa je Varnostni svet ob spoznanju, da s tem ne more doseči zastavljenih ciljev, odobril bolj robustno uporabo oborožene sile. Tako je operacija dobila elemente operacije za vsiljevanje miru.

Dekolonizaciji otoka Cipra izpod britanske oblasti je v šestdesetih letih prejšnjega stoletja sledil izbruh nasilja med grško in turško skupnostjo (ob izdatni podpori matičnih držav obeh etničnih skupnosti). ZN so leta 1964 ustanovili mirovno operacijo UNFICYP (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus), ki naj bi preprečila obnovitev oboroženih spopadov ter nadzirala premirje na razmejitveni črti med obema skupnostima<sup>6</sup>.

V času hladne vojne je bilo vzpostavljenih še nekaj mirovnih operacij, npr. v Libanonu, Zahodnem Irianu, na Novi Gvineji, v Dominikanski republikli, na indijsko-pakistanski meji, vendar pa so bile manjšega obsega in niso imele večjega vpliva na razvoj in načela mirovnih operacij nasploh. Leta 1988 je potekalo le še 5 mirovnih operacij, tri opazovalne misije na Bližnjem Vzhodu, manjša opazovalna misija v Kašmirju ter UNFICYP.

634

### *Mirovne operacije po koncu hladne vojne*

Po letu 1988 je prišlo do naglega naraščanja števila mirovnih operacij pod zastavo ZN, pa tudi njihovi mandati so se v primerjavi s preteklimi operacijami močno spremenili. V tradicionalnih operacijah hladne vojne je bil mandat večinoma povezan z eno glavno nalogo - praviloma razmejevanjem ali opazovanjem sprtih strani. Po koncu hladne vojne vidimo multipliciranje nalog ter zelo barvito sestavo sil (vojska, civilna policija, diplomati, civilni uslužbenci, nevladne organizacije). Za številčno primerjavo še tole: v času hladne vojne je bilo med leti 1948 in 1978 vzpostavljenih 13 mirovnih operacij, v desetletju med 1978 do 1988 ni bila ustanovljena nobena nova operacija, v času med 1988 do 1996 pa je bilo vzpostavljenih kar 29 novih mirovnih operacij (Ramsbotham, Woodhouse 1999: xiii). Ta številčnost je povezana s povečanim številom oboroženih spopadov ter s povečanim interesom ZN, da sodelujejo pri graditvi miru na konfliktnih področjih. Lahko bi celo rekli, da postanejo mirovne operacije najbolj vidna in hkrati tudi najbolj protislovna naloga Združenih narodov po koncu hladne vojne. Ena skupina kritikov je opozarjala na nemoč Združenih narodov, če se v notranjih konfliktih in državljanskih vojnah uporablja samo tradicionalno razmejevanje sprtih strani. S tem se vzroki konfliktov ne rešujejo, temveč poglobljajo. Sami pripadniki mirovnih sil so postavljeni v zelo nevarne pogoje dela, saj je državna stran praviloma zelo šibka in brez avtoritete, uporniške skupine pa pogosto ne spoštujejo mirovnih sporazumov niti pravil mednarodnega humanitarnega prava. Druga skupina kri-

---

<sup>6</sup> Operacija je zanimiva tudi za slovensko javnost, saj je v njej sodelovalo osem kontingentov Slovenske vojske.



nikov je opozarjala, da je mešanje vojaških, humanitarnih in političnih ciljev v mirovni operaciji lahko nevarno ter da je treba operacije omejiti na enostavne razmejitvene vloge tradicionalnega vzdrževanja miru. Mešanje ciljev vodi v pristranskost mirovni sil, pogosto tudi v napačno uporabo vojaških sil v namene, ki niso strogo vojaški, pokažejo pa se tudi razlike v političnih ciljih držav, ki prispevajo kontingente v mirovne operacije.

## Tipologije mirovni operacij

V obravnavi mirovni operacij obstaja več tipologij, ki pa so posledica različnih kriterijev, po katerih se operacije razvrščajo. V literaturi, ki razmejuje mirovne operacije iz obdobja hladne vojne in po njej, se uporablja tipologija operacij za ohranjanje miru prve in druge generacije, pri čemer gre za razvrščanje operacij za ohranjanje miru. Glede na stopnjo oboroženosti pripadnikov se taiste operacije delijo na opazovalne in lažje oborožene operacije. Glede na število in raznovrstnost udeležencev v operacijah se le-te delijo na tradicionalne in kompleksne. Po koncu hladne vojne se uveljavi nova tipologija operacij za ohranjanje miru Marracka Goulinga, ki precizneje določa operacije glede na intenzivnost uporabe sile ter glede na stopnjo razvitosti državne infrastrukture v sprejemnicah mirovni sil.

Ko izstopimo iz skupine operacij za ohranjanje miru, pa dobimo še večje število razvrščanj, zlasti pomembno je razlikovanje med operacijami, ki so posledica mehanizmov kolektivne varnosti, ter med operacijami za ohranjanje miru. Grizold trdi, da pomenijo mehanizmi kolektivne varnosti kaznovalni kooperativni proces, ki se aktivira z določitvijo skupnega sovražnika, medtem ko so operacije za ohranjanje miru utemeljene na predpostavki, da sovražnika ni, so le sprte strani (Grizold, 1999: 44). Pri operacijah za ohranjanje miru je torej krivda za predhodni oboroženi spopad bolj ali manj enakovredno razporejena med vse sprte strani.

### *Prva in druga generacija operacij za ohranjanje miru*

Zgodovina mirovni operacij pod okriljem ZN je polna kritik na račun neuspešnosti tovrstne oblike reševanja mednarodni sporov. Razmestitev mirovni sil ZN je namreč v številni primerih pomenila zamrznitev bolj ali manj ugodnega vojaškega položaja sprti strani, ki naj bi se zaradi prisotnosti mirovni sil ne mogle /ali smele več spopasti, toda tudi diplomatskih in politični oblik reševanja sporov ni bilo. V tovrstni kritiki mirovni operacij je bilo zapostavljeno dejstvo, da mirovne operacije, skladno s svojimi mandati, niso bile namenjene reševanju konfliktov, temveč preprečitvi vojaškega spopada. Politične sile sprti strani in mednarodna skupnost pa bi morale iskati politične rešitve. Sodobne mirovne operacije, nastale po koncu hladne vojne, presegajo tako postavljene omejitve. Poleg ohranjanja miru vzpostavljajo pogoje za red, stabilnost in razvoj krizni regij. S tem razlikovanjem smo prišli do prve možne tipologije mirovni operacij, ki jih glede na koncept uporabe mirovni sil razlikujemo kot

mirovne operacije prve generacije (first-generation peacekeeping) ter mirovne operacije druge generacije (second-generation peacekeeping). Mirovne operacije prve generacije zadevajo obdobje od leta 1947 do 1988 oziroma obdobje hladne vojne, se pravi prvo in drugo fazo razvoja operacij za ohranjanje miru. Za obdobje po letu 1988 je značilna prevlada mirovnih operacij druge generacije, vendar se nadaljujejo tudi operacije prve generacije.

### *Splošne značilnosti mirovnih operacij prve generacije*

Večinoma so bile to mirovne operacije zaradi sporov v procesu dekolonizacije (od 13 vzpostavljenih operacij samo ena ni bila povezana z dekolonizacijo). Ustanovljene so bile samo v tistih kriznih regijah, kjer je bilo doseženo soglasje članic Varnostnega sveta ZN, in mirovne sile so jamčile za dogovore, ki so bili sprejeti v OZN. V razdeljenem VS ZN, kjer se je vedno odvijalo rivalstvo med stalnimi članicami, ni bilo soglasja za vojaške kolektivne akcije v duhu 7. poglavja UL ZN, pač pa je bilo mogoče včasih doseči soglasje o uporabi nenasilnih oziroma šibkejših sil. Takšne mile akcije niso ogrožale interesov velikih sil. Veliko konfliktov, zlasti zaradi napetosti med Vzhodom in Zahodom, sploh ni bilo obravnavanih v VS ZN<sup>7</sup>.

Ker mirovne operacije za ohranjanje miru niso bile predvidene v UL ZN, tudi ni bilo standardov za njihovo vodenje, zato je bilo potrebno opredeliti bolj ali manj obvezujoča načela njihovega poteka.

### *Temeljna načela operacij za ohranjanje miru prve generacije*

Dag Hammarskjöld kot generalni sekretar ZN ter Lester B. Pearson, predsednik generalne skupščine ZN v letih 1952 do 1953, sta definirala temeljna načela mirovnih operacij za ohranjanje miru (povzeto po: Ramsbotham, Woodhouse 1999), ki v veliki meri veljajo še danes:

1. Načelo soglasja sprtih strani za ustanovitev mirovne operacije - mirovna operacija je možna šele po premirju ter na podlagi soglasja vpletenih držav. Brez privolitve sprtih strani operacije ni mogoče izvesti, razen če VS ZN ne premeni mandata operacije v operacije po 7. poglavju UL ZN z uporabo prisilne akcije.
2. Načelo neuporabe sile - mirovne sile morajo omejevati uporabo sile samo na samoobrambo in še to kot skrajno sredstvo.
3. Načelo prostovoljnega prispevka kontingentov vojakov iz majhnih, nevtralnih držav - sestava mirovnih sil je zagotovilo pravičnosti v sporu. Najbolj je zaželeno vojaško osebje iz nevpletenih držav, VS ZN se je izogibal uporabi vojakov iz petih stalnih članic VS, ter iz konflikta sosednjih držav.
4. Načelo nepristranskosti - nevpletene države (manjše, nevtralne države) lažje

---

<sup>7</sup> V perspektivi vojaškega napada na Irak 20.3.2003, do katerega je prišlo brez posebne avtorizacije VS ZN, bi bilo dobro pomniti, da je bilo v zgodovini delovanja VS podobnih situacij veliko.

izpolnjujejo pričakovanja glede enakopravne obravnave sprtih strani. Mirovne sile ne smejo ustvarjati vojaške prednosti za katerokoli stran v sporu niti ne smejo obtoževati sprtih strani.

5. Načelo nadzora nad mirovno operacijo s strani generalnega sekretarja.
6. Načelo sodelovanja sprtih strani z mirovnimi silami, ki jim je treba omogočiti svobodo gibanja in izvajanja nalog.

Skladno z omenjenimi načeli so desetletja dolgo mirovne operacije za ohranjanje miru sledile mirovnim sporazumom; k njihovi vzpostavitvi so morale dati soglasje vse sprte strani; če je prišlo do obnovitve oboroženih sovražnosti, je bilo mirovne operacije konec; pripadniki mirovnih sil so večinoma prihajali iz manjših držav in skoraj nikoli iz velesil oziroma iz držav, stalnih članic VS ZN. Načela so postala osnova za delovanje mirovnih sil zlasti v času hladne vojne, vendar se je po koncu hladne vojne pokazalo, da so tudi vzrok za neučinkovitost in dolgotrajnost nekaterih mirovnih operacij.

#### *Mirovne operacije druge generacije*

V štirih letih (1988 - 1992) je bilo ustanovljenih 13 novih mirovnih operacij, torej toliko kot v celotnem predhodnem obdobju. Številčnost mirovnih operacij je odvisna od povečanega števila spopadov zaradi popuščanja napetosti po koncu hladne vojne, od upadanja pomena veta v VS ZN ter od povečane vloge ZN pri reševanju mednarodnih sporov.

Nekatera načela iz operacij prve generacije se ohranjajo, nekatera pa so se precej spremenila. Tako se v nekaterih primerih opušča soglasje sprtih strani kot pogoj za delovanje VS ZN. V notranjih konfliktih, v državljanskih vojnah, je težko dobiti soglasje vseh sprtih strani. Povečana je pripravljenost za uporabo sile, ki je bila prej dopustna le v samoobrambi. Uporaba sile proti eni od sprtih strani pa ruši tudi načelo nepristranskosti. V teh operacijah sodelujejo sile stalnih članic VS ZN ter tudi članic ZN, ki jim sicer ustave prepovedujejo pošiljanje vojakov v tujino (npr. Nemčija). Nekateri države spremenijo svoje dolgotrajne odločitve o pošiljanju neoboroženih vojakov v pošiljanje vojakov z orožjem za uporabo v samoobrambi, npr. Švica <sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Švicarski vojaki so sodelovali v mirovnih operacijah neoboroženi. Presoja švice je bila, da se na ta način sprtim stranem jasno pokaže nevtralna pozicija Švice, poleg tega pa naj bi neoboroženi vojaki ne vzbujali potrebe po nasilnih reakcijah sprtih strani. Od leta 2002 so po sklepu državljanov na referendumu tudi švicarski vojaki lahko oboroženi.

## Opazovalne in oborožene operacije

Namen tipologije je razlikovati med tistimi operacijami, kjer običajno sodelujejo častniki kot opazovalci različnih mirovnih procesov, procesov razoroževanja, izpolnjevanja sklenjenih sporazumov. Opazovalci sicer imajo osebno oborožitev, ki pa ima bolj simbolno vrednost. V redkih primerih in za kratka obdobja so opazovalne misije okrepljene s pehotnimi enotami, pogosteje pa z logističnimi enotami, zlasti ko gre za večje število opazovalcev. Njihova naloga je zbiranje informacij ter posredovanje le-teh generalnemu sekretarju in VS ZN. V nasprotju z opazovalnimi operacijami imajo oborožene operacije z mandatom predvideno ustrezno orožje, zlasti gre za lahko oborožitev pehotnih enot, ki imajo zaradi lastne varnosti na voljo oklepna vozila, ki pa, čeprav so to lahko tudi bojna oklepna vozila, niso oborožena in opremljena za daljše spopade s sprtimi stranmi. Orožje je namenjeno samoobrambi udeležencev. Načela uporabe so strogo določena in morajo biti spoštovana. V okviru oboroženih lahkih pehotnih enot v operacijah se pojavljajo tudi logistične enote, ki so lahko obsežne, vendar v nekaterih primerih neoborožene.

## Tradicionalne in kompleksne mirovne operacije

638

Tradicionalne operacije za ohranjanje miru naj bi bile operacije, v katerih sodelujejo samo vojaške osebe in katerih mandat je omejen samo na razmejevanje sprtih strani. Cilj teh operacij ni reševanje spora ali odpravljanje vzrokov zanj, za te naloge skrbijo same sprte strani oziroma politični in diplomatski predstavniki mednarodne skupnosti, vojaške sile samo vzdržujejo status quo, razmerje sil, v katerem so možna pogajanja. Ta tip operacij nekateri sodobni analitiki, zlasti pa del svetovnega javnega mnenja, zmotno kritizirajo kot neučinkovite, češ da niso razrešile konflikta. To niti ni bil osnovni namen operacij. Kot rečeno, za neuspešnost takih operacij niso krive vojaške mirovne sile, krivdo je treba iskati v sprtih straneh in v neuspehu političnih dejavnikov za razrešitev spora. Kompleksne mirovne operacije naj bi zato bile odgovor na nemoč tradicionalnih operacij, zlasti pri razrešitvi osnovnega konflikta. Za kompleksne operacije je značilno sodelovanje vojaških in nevojaških sil, pri čemer so zlasti nevojaške mirovne sile zelo raznovrstne. Sodelujejo civilni policisti<sup>9</sup>, visoki uradniki, civilni opazovalci, strokovnjaki za politične sisteme, nevladne organizacije, večinoma kot sestavni del mandata mirovne operacije. V zadnjem desetletju opažamo naraščanje števila nevladnih organizacij, ki so prisotne v regiji mirovne operacije, niso pa njen uradni sestavni del, vseeno pa si vojaške mirovne sile prizadevajo tudi za njihovo varnost. Namen te velike vojaško-ekonomsko-socialno-politične infrastrukture, ki se naseli v krizni regiji, je restrukturirati državne organe, vzpostaviti dele ekonomije, zdravstva, šolstva, sodnega sistema in zlasti oblikovati nov politični sistem.

---

<sup>9</sup> O vlogi civilne policije v mirovnih operacijah glej: Hansen, 2002.

Angleški avtorji so nekoliko priredili omenjeno tipologijo, in sicer tako, da opozarjajo na taktično raven tradicionalnih operacij, to pomeni, da v njih sodelujejo manjše vojaške enote taktičnih sestavov, in njihov namen pa je le ohranjanje miru na taktični ravni. V primerih, ko ni mogoče doseči soglasja sprtih strani za prihod tradicionalnih mirovni sil, je potrebno vzpostaviti operacijo na strateški ravni. To potem ne nujno pomeni povečati vojaške enote v operaciji, temveč organizirati operacijo od strateške ravni navzdol, se pravi, zaustaviti sprte strani v njihovih oboroženih spopadih ter predvideti, kako urediti njihove odnose v prihodnje. Torej ne le zaustaviti spopad, ga omejiti, vzroke za konflikt pa pustiti na mrtvi točki, temveč razreševati bistvo spora v skladu z načeli mednarodnega prava (Gow, Dandeker, 2001).

### Tipi operacij za ohranjanje miru po koncu hladne vojne: Marrack Goulding

Gouldingova tipologija (1993: 456-9) opisuje šest skupin operacij, pri čemer kot kriterij razlikovanja upošteva njihove mandate oziroma predvidene vloge.

1. Preventivna namestitev sil ZN pred izbruhom oboroženega spopada, na zahtevo ene od sprtih strani in samo na njenem ozemlju. Primer take operacije je bil UNPREDEP<sup>10</sup> v Makedoniji.
2. Tradicionalna interpozicijska (vmesna) razmestitev mirovni sil, ki ustvarjajo pogoje za uspeh političnih pogajanj. Mirovne sile nadzirajo prekinitev ognja, ločujejo sprte strani, poročajo o kršitvah, vendar se v spor ne vpletajo in skrbno pazijo na nepristranskost. Interpozicijske mirovne sile so lahko neoborožene opazovalne sile, oborožene interpozicijske sile ali mešanica obojega.
3. operacije za uresničevanje sprejetih mirovni ali drugih splošni sporazumov med sprtimi stranmi. Mirovne sile opravljajo naloge, kot so spoštovanje premirja, spoštovanje človekovih pravic, razorožitev sprtih strani, skladiščenje in uničevanje orožja, ustanavljanje in usposabljanje novih oboroženih sil, nadzor nad policijskimi enotami. Običajno so take operacije možne ob sodelovanju vseh petih stalnih članic VS ZN. Mirovne sile morebitnih kršilcev dogovorjenih sporazumov ne morejo kaznovati.
4. operacije za zaščito humanitarne pomoči še v času oboroženih spopadov. To je nov tip operacij, ki predvideva uporabo vojaške sile za zaščito konvojev ali za samo razdeljevanje humanitarne pomoči.
5. operacije za stabilizacijo razmer in vzpostavitev državnosti. Mirovne sile imajo širok spekter nalog, od humanitarne pomoči, ustvarjanja razmer za prekinitev ognja, do razorožitve enot, doseganja političnega kompromisa med sprtimi

<sup>10</sup> Kritiki mednarodnih institucij krivijo udeležence v tej operaciji za njen neuspeh. Pri tem pozabljajo ali pa sploh ne vedo, po kakšnih pravilih je bila operacija vzpostavljena, ter da je bila ukinjena zaradi užaljenosti Kitajske, ki je z vetom v VS ZN zaustavila nadaljevanje operacije. S tem je hotela kaznovati makedonsko vlado, ki je priznala Tajvan v upanju na obljubljeno finančno pomoč.

stranmi, izgradnje političnih struktur, oživitve gospodarstva in drugih infrastrukturnih sistemov. V teh operacijah je možna širša uporaba sile, tudi v skladu s 7. poglavjem UL ZN.

6. operacije za preprečitev kršenja dogovorov v sporu. Te operacije predvidevajo uporabo prisile, pri čemer sprte strani dosežejo vnaprej sporazum, po katerem lahko mirovne sile ZN uporabijo silo proti katerikoli strani, ki bi kršila premirje ali sporazum kot tak. Tudi v primeru teh operacij gre za uporabo sile, ki bistveno presega samoobrambne namene, in s tem tudi presega namene tradicionalnih operacij za ohranjanje miru.

### Mirovne operacije po koncu hladne vojne: spoznanja, kritike in razvoj

Po koncu hladne vojne so mirovne operacije ZN za ohranjanje miru doživele tudi formalno opredelitev na ravni ZN, in ne le v teorijah mednarodnih odnosov ali varnostnih študij. Varnostni svet ZN, ki se je sestal 31. januarja 1992, je generalnemu sekretarju ZN dodelil nalogo, da pripravi analizo in priporočila o povečevanju sposobnosti ZN za preventivno diplomacijo, ustvarjanje miru in ohranjanje miru. Poročilo je prišlo v javnost junija 1992 pod naslovom Dnevni red za mir: Preventivna diplomacija, ustvarjanje miru in ohranjanje miru (An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping). Butros Butros-Gali je v njem ugotovil, da je v spopadih po koncu druge svetovne vojne umrlo vsaj 20 milijonov ljudi, ZN pa v mnoge od teh spopadov niso smeli poseči zaradi pravice do veta prizadetih velesil (velesile so do 1990 dale veto v 279 primerih). Dokument je priporočal ZN, da se vključijo v reševanje vzrokov za spopade, zlasti ekonomskega zaostajanja, socialne nepravilnosti in političnega nasilja. ZN bi morali identificirati situacije, ki lahko vodijo v spopade ter s pomočjo diplomacije preprečiti izbruh nasilja.

Če do izbruha nasilja že pride, bi ZN morali nastopiti v vlogi ustvarjanja miru in reševanja zadev, ki so vodile v spopad. S pomočjo aktivnosti za ohranjanje miru pa bi ZN morali vzdrževati mir v okoliščinah, kjer so bili spopadi zaustavljeni. ZN bi morali pomagati v graditvi miru, kjer bi zlasti znova vzpostavili nacionalne institucije in državno infrastrukturo. Vloga ZN se tako razširi v čas pred izbruhom nasilja, v čas poteka spopadov, po prekinitvi ognja ter po vzpostavitvi trajnejšega miru. Dokument Dnevni red za mir je vse aktivnosti ZN na področju miru in varnosti natančno definiral. Ključni izrazi nove svetovne varnostne arhitekture so tako postali: preventivna diplomacija, ustvarjanje miru, ohranjanje miru, pokonfliktna graditev miru. Za vse te aktivnosti ni bilo več mogoče uporabljati ustaljenega izraza "peacekeeping", kajti dejavnosti so ta ozek pojem presegle. Uveljavljati se začne izraz mirovne operacije (Peace Operations).

## Politične mirovne operacije - mirovne operacije nove, morda tretje generacije?

Iz besednjaka ZN se izrazi v povezavi z razvojem mirovnih operacij prenesejo tudi v uradne doktrinarne dokumente držav, zlasti velesil, ki do konca hladne vojne v mirovnih operacijah niso sodelovale, le da so tam definirani kot operativni in manj kot politični pojmi. Iz priročnika ameriške vojske 100-23 "Mirovne operacije" lahko vidimo, kako se politična definicija mirovnih operacij spremeni v logiko operacij, v katerih mora svoje mesto določiti tudi vojaška organizacija (US Army Field Manual 100-23, 1994).

Vse nove operacije, torej tiste, ki presegaajo pojem operacij za ohranjanje miru, se v nečem močno razlikujejo od že znanih operacij za ohranjanje miru. Prisotnost vojaške organizacije je v nekaterih operacijah ali vsaj v nekaterih fazah teh novih operacij bistveno manjša, kot pa je to veljalo za operacije za ohranjanje miru, ki so v bistvu temeljile na vojaškem osebju. V teh operacijah so vojaki le redki posamezniki, npr. vojaški opazovalci ali vojaški svetovalci. V desetih trenutno potekajočih operacijah je od ene do osem vojaških oseb, medtem ko je civilnih uslužbencev tudi po več sto. V nove operacije, vendar tudi v operacije ohranjanja miru, se v večjem obsegu vključuje civilna policija, težišče osebja pa je v civilnih mednarodnih in lokalnih uslužbencih, ki na diplomatski način rešujejo spore. Zato se mnoge od teh akcij vodijo znotraj Oddelka za politične zadeve ZN<sup>11</sup> in ne znotraj Oddelka za operacije za ohranjanje miru<sup>12</sup>. Publikacija ZN "UN Peace Operations, Year in Review" tudi kaže na to novodobno ločevanje dveh tipov operacij: 1. operacije za ohranjanje miru ter 2. politične misije in misije za graditev miru (<http://www.un.org/Depts/dpko/yir>).

Ker so t.i. "politične operacije" še novost v zgodovini mirovnih operacij, o njihovi uspešnosti še ne moremo soditi. Glede na dejstvo, da so usmerjene bolj v preprečevanje sporov ter v ponovno vzpostavitev političnih, ekonomskih, diplomatskih in drugih odnosov med sprtimi stranmi, sklepamo, da so namenjene pre-

<sup>11</sup> Oddelek za politične zadeve (Department of Political Affairs (DPA)) je nov organ v sestavi ZN, ki je nastal s preoblikovanjem drugih organov leta 1992 kot politična pomoč generalnemu sekretarju ZN pri zadevah s področja mednarodnega miru in varnosti, pri nadzoru ter reševanju sporov znotraj držav članic ZN. Oddelek ima izvršna pooblastila na področju preventivne diplomacije, ustvarjanja miru, ter graditve miru. Generalni sekretar tudi imenuje posebne odposlance, ki v njegovem imenu delujejo v kriznih žariščih. Oddelek za politične zadeve naj bi torej prevzemal politično stran dejavnosti, ki so vezane za mir ali grožnjo svetovni varnosti. Tako sodijo v DPA tudi nekatere zadeve s področja uravnavanja in omejevanja oboroževanja ter tudi razorožitve (Ramsbotham, Woodhouse, 1999: 255-7).

<sup>12</sup> Oddelek za operacije za ohranjanje miru pri ZN (Department of Peacekeeping Operations (DPKO)) načrtuje in nadzira operativno in politično stran operacij za ohranjanje miru. Oddelek se je kadrovsko in funkcijsko zelo razvil po letu 1993, ko je poleg enot za načrtovanje vojaškega sodelovanja v mirovnih operacijah dobil še enote za načrtovanje sodelovanja civilne policije, za načrtovanje razminiranja, urjenja ter zbiranja izkušenj iz potekajočih operacij. Oddelek skrbi za pripravo novih operacij, daje predloge za podaljšanje potekajočih operacij, pa tudi za njihovo zaključevanje. Določa pravila delovanja ZN v mirovnih operacijah in skrbi za usklajevanje vseh dejavnosti v posameznih mirovnih operacijah. Vendar pa DPKO nima poveljevalnih pristojnosti. Poveljevanje v operaciji je vedno prenešeno na poveljnika sil na terenu operacije (Ramsbotham, Woodhouse, 1999: 255-7).



seganju ene od glavnih kritik zgodovinsko bolj popularnih operacij za ohranjanje miru, ki so konflikte zamrzile, niso pa jih reševale. S terminologijo, ki jo uporabljamo v mirovni študijah, bi rekli, da so operacije za ohranjanje miru v bistvu operacije za graditev negativnega miru, ko sicer ni veliko fizičnega nasilja, se pa ohranja strukturno nasilje in nerazvoj. Nove, politične operacije pa so zaradi svoje naravnosti v graditev miru v bistvu operacije za graditev pozitivnega miru. Zaradi prenosa težišča delovanja z vojaške organizacije in civilne policije na politične institucije bi jih lahko poimenovali z delovnim naslovom mirovne operacije tretje generacije.

### **Združeni narodi kot svetovna protikrizna agencija?**

V zgodovini Združenih narodov je bilo ustanovljenih 55 operacij za ohranjanje miru, od tega le 13 v času vrhuncev hladne vojne, in preostalih 42 po letu 1988. Gledano kvantitativno bi lahko sklepali, da je po koncu hladne vojne narasla vloga Združenih narodov pri reševanju svetovnih konfliktov, da se ZN pojavljajo v vlogi arbitra v vseh tipih kriznih žarišč (v času hladne vojne le tam, kjer niso bili prizadeti interesi protagonistov hladne vojne), da se ZN dejansko in končno spreminjajo v nekakšno svetovno vlado. Število novih mirovni operacij bi nas lahko zavedlo v sklep, da je po koncu hladne vojne več oboroženih spopadov kot v preteklosti. Vendar takega sklepa ne moremo empirično potrditi. Ugotovimo lahko samo, da je bilo ZN "dovoljeno" vstopiti v večje število kriznih žarišč kot pa v času hladne vojne. To bi kazalo na večjo legitimnost ZN in na večjo pripravljenost ZN na spopad s kriznimi žarišči. In vendar je ravno v času izjemnega uspeha ZN na področju širjenja mirovni operacij prišlo tudi do najostrejših kritik zlasti tradicionalnih operacij za ohranjanje miru. Kritike so povezane s problemom učinkovitosti mirovni operacij v razmerah, vzpostavljenih po t.i. "novih vojnah" (Kaldor, 1999), ki so znotrajdržavne vojne, večinoma državljanske vojne, kjer je centralna, vladna stran, nesposobna izvajati suverenost oblasti na ozemlju celotne države, in kjer so vojskujoče se strani paradržavnega, celo paravojaškega tipa, več ali manj povsem brez političnega, javnega, kaj šele demokratičnega nadzora. Nevladni akterji v novih vojnah praviloma ne spoštujejo mednarodnega humanitarnega in vojnega prava (le-to zavezuje države podpisnice mednarodnih dokumentov), ne spoštujejo diplomatskih pravil niti političnih dokumentov, ki jih podpisujejo njihovi predstavniki, nekateri celo nimajo kakih večjih političnih ciljev. Kljub temu, da so to notranje državljanske vojne, imajo pomembne mednarodne posledice in tudi vpletanje mednarodnih dejavnikov je zelo veliko.

Vzpostavljanje mirovni operacij, v katerih se pričakuje privolitev sprtih strani v prihod tujih sil in spoštovanje skupnih, s strani držav, postavljenih procedur, je v prej omenjenih razmerah videti zelo sporno. Združeni narodi so v Brahimijevem poročilu iz leta 2000 odgovorili na upravičene kritike - prihodnost mirovni operacij ZN je v bolj robustnih operacijah, ki vsebujejo tudi vsiljevanje miru, če je to potrebno. Toda ZN nimajo na razpolago stalnih vojaških sil, ki bi jih lahko napotili v take akcije! Rešitev se ponuja v regionalnih varnostnih organizacijah,

kakršna je zveza Nato. Le-ta je ravno v času svoje krize legitimnosti v letu 1992, torej v iskanju novih funkcij in izhoda iz krize identitete, videla mirovne operacije kot prostor svojega po-hladnovojnega razvoja in ponudila svoje usluge najprej Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi, nato pa še Združenim narodom. Tako so nastali prototipi novih robustnih mirovnih operacij s pripravljenostjo na vsiljevanje miru, kot so IFOR/SFOR in KFOR. To pomeni, da je pri doktrini mirovnih operacij ZN viden razvoj v dve smeri: prva smer je bila omenjena v razpravi o "političnih operacijah", druga smer razvoja pa je preusmerjeno težišče iz operacij za ohranjanje miru, torej ohranjanje statusa quo, v operacije za vzpostavljanje miru, če je po mnenju ZN za stabilizacijo razmer v mednarodni varnosti to potrebno. Vendar pa ZN še ne intervenirajo kot nadvladna organizacija, temveč za izpolnitev takega mandata določijo regionalne organizacije ali druge institucije, ki razpolagajo z ustrezno vojaško silo za hitro posredovanje. To je prvo veliko odstopanje od načel Hammarskjölda in Pearsona.

Drugo veliko odstopanje od teh načel je aktivno poseganje v notranje zadeve države ali skupnosti, kjer poteka mirovna operacija. Mirovne sile ZN niso več nevtralne opazovalke in razmejevalke sprtih strani, ki se morajo same dogovoriti o svoji prihodnosti, temveč aktivno določajo načine pokonfliktne obnove regije zlasti na področju civilne infrastrukture in institucij, ki morajo preprečiti ponovitev spopadov. V tej novosti vidimo odgovor na kritike, ki so ZN očitale nesposobnost za rešitev konfliktov.

Tretja novost v delovanju mirovnih sil ZN je tesno povezana s prvima dvema: namreč, robustne mirovne operacije za vsiljevanje miru ter politiko vpletanja v notranje zadeve formalno sicer suverenih držav (čeprav nesposobnih za izvajanje te suverenosti) lahko opravljajo le vojaško, politično, ekonomsko in diplomatsko močni akterji v mednarodni skupnosti. Takih akcij ne morejo več opravljati majhne, nevtralne, od spopadov oddaljene države. Vstop velesil ter vojaško-političnih zaveznikov v mirovne operacije po koncu hladne vojne pomeni tudi vstop bolj radikalnih in nasilnih rešitev v nekatera svetovna krizna žarišča. Ravno na tej točki je vidno, zakaj nekateri sodobni kritiki mirovnih operacij tudi z omenjenim razvojem niso preveč zadovoljni. Velesile so namreč v mirovne operacije vnesle hitrejše odločanje za uporabo določb 7. poglavja UL ZN. Če so v času hladne vojne postavljale ZN na stranski tir vselej, ko je bil prizadet kak njihov neposredni interes v kriznem žarišču, so se v novejšem času preusmerile na uporabo ZN v prid svojim neposrednim interesom. Zlasti v primerih, ko gre za širšo uporabo vojaške sile v imenu vsiljevanja miru, se postavi vprašanje, ali je uporaba vojne kaj bolj upravičena, če je avtorizirana s strani VS ZN, in ali so smrtne žrtve kaj bolj upravičene, če jih "dovoli" ali celo omogoči VS ZN<sup>13</sup>? Z veliko mero ironije bi lahko rekli, da se uporaba vojaške sile z avtorizacijo mednarodne skupnosti, praviloma VS ZN, za uveljavitev splošno sprejetih načel in resolucij, imenuje mirovna operacija za vsiljevanje miru, podobna operacija brez avtorizacije mednarodne skupnosti pa je vojna.

<sup>13</sup> Žrtve pokola v Srebrenici (pod zaščito ZN) julija 1995 in iz zadnje vojne v Iraku (brez zaščite ZN) marca-aprila 2003 so svojevrsten odgovor na taka sholastična vprašanja.

Izkušnje iz obdobja po koncu hladne vojne kažejo, da ZN niso primeren instrument za vojaško vsiljevanje miru. Varnostni svet ZN lahko avtorizira in legitimizira vojaške akcije, toda ZN so preslabo pripravljene in opremljene za vodenje takih operacij (Berdal, 2001: 45). Kako tvegano je lahko tako početje, kažeta dva najbolj šokantna primera iz zadnjih desetih let: vloga ZN v spopadih, ki vodijo v genocid v Ruandi leta 1994, ter padec varnega območja Srebrenica (varovanega s strani sil ZN) julija 1995, ki vodi v množične poboje zajetih ljudi.

Veliko število novih mirovnih operacij po koncu hladne vojne prinaša s seboj tudi veliko novih težav v njihovem usklajevanju, vodenju in tudi v sprejemljivosti s strani različnih držav v ZN. Izjemno je naraslo število udeležencev ter količina denarja, ki je namenjena mirovnim operacijam. Mirovne operacije za ohranjanje miru so dobivale vrsto novih nalog, zato so nekateri strokovnjaki že govorili o multi-dimenzionalnih operacijah (mi smo jih imenovali kompleksne operacije). Odpiralo se je vprašanje, kateri nalogi dati prednost: tradicionalnemu ohranjanju miru ali pa novim nalogam, kot so bile podpora pri izvedbi volitev (opazovanje, organizacija ali celo izvedba celotnih volitev, npr. ONUVEN v Nikaragvi, UNTAG v Namibiji, UNTAC v Kambodži, ONUMOZ v Mozambiku), povratak ali varovanje beguncev in razseljenih oseb (npr. UNPROFOR v nekdanji Jugoslaviji, UNTAC v Kambodži), pomoč pri delitvi humanitarne pomoči, opazovanje in poročanje o izpolnjevanju temeljnih standardov človekovih pravic (npr. ONUSAL v Salvadorju, UNTAC v Kambodži, UNMIH na Haitiju), preventivna razporeditev sil (npr. UNPREDEP v Makedoniji), ali celo razmejevanje oboroženih sil, ki so paravojske, zasebne ali neregularne enote, njihova demobilizacija, zbiranje in uničevanje orožja (npr. v Angoli, Kambodži, Mozambiku). Toda naraščale so tudi strateške napake, ki jih je povzročalo pomanjkanje konsistentne doktrine mirovnih operacij druge generacije.

Zelo samokritično poročilo o padcu Srebrenice iz leta 1999 je bilo v ZN temeljni dokument za nadaljnje analize in priporočila na področju mirovnih operacij. Ta priporočila so zapisana v dokumentu, znanem po popularnem naslovu "Brahimijevo poročilo". Brahimijevo poročilo je poročilo ZN, kar mu daje veliko težo in ugled. Poročilo zahteva, da morajo biti mandati, ki jih Varnostni svet določi za posamezno mirovno operacijo, jasni, verodostojni in uresničljivi. Zlasti je to važno za operacije za vsiljevanje miru. Za VS je bilo namreč značilno, da ravno v nevarnih situacijah daje prednost nejasnim mandatom in se z uresničljivostjo mandатов ne ukvarja preveč. Že soglasje k mandatom je bilo v mnogih primerih med članicami VS težko dobiti, kaj šele podrobnosti o njihovem uresničevanju. Brahimijevo poročilo opozarja, da je cena za tako neodgovorno ravnanje prevelika (primer Srebrenice). Dokument ZN "Dnevni red za mir" iz leta 1992 je vnesel v razprave o mirovni operacijah nove kategorije, ki so kot abstraktni izrazi sicer lahko definirane (preventivna diplomacija, ustvarjanje miru, ohranjanje miru, pokonfliktna graditev miru), toda v praksi so manj razločljive in še zlasti v praksi birokratskega aparata zahtevajo reforme. Tu pa prepoznamo dolgotrajne napetosti in spore med dvema oddelkoma ZN, Oddelkom za politične zadeve in Oddelkom za operacije za ohranjanje miru, med katerima pristojnosti niso povsem jasno razmejene. Kompleksnost novih operacij namreč zahteva veliko usklajevanja na

horizontalni ravni, med birokratsko enakovrednimi telesi, ki pa niso povsem pripravljena na odstopanje od svojih predvidenih nalog. Zlasti sporno je ločevanje politične in operativne dimenzije mirovne operacije, kar vidimo skozi delitev del med obema prej omenjenima oddelkoma. Mirovne operacije namreč vsebujejo prekrivanje političnih, vojaških, humanitarnih, policijskih, vladnih in nevladnih sestavin, v ločenih oddelkih pa te kompleksnosti ne morejo povsem uskladiti.

Brahimijevo poročilo se zavzema za uporabo bolj prisilnih metod reševanja konfliktov, če sprte strani nočejo na dolgi rok korektno sodelovati v mirovnem procesu. Ta pristop ne ustreza državam manj razvitega sveta, ki so združene v t.i. Skupini 77. Trdijo namreč, da poročilo vpeljuje način razmišljanja zahodnega sveta ter da zapostavlja svetost načel o suverenosti in nevmešavanju držav v notranje zadeve drugih držav (Berdal, 2001: 49).

Med pomembnejša priporočila iz Brahimijevega poročila lahko štejemo zahtevo po oblikovanju združenih sil za mirovne misije (Integrated Mission Task Forces (IMTF)), ki bi bile sestavljene iz osebja držav članic, vendar dodeljenega ZN kot enota za načrtovanje in podporo misijam. Poročilo tudi opozarja na potrebo po bolj učinkoviti koordinaciji uporabe civilne policije v mirovnih operacijah.

## Zaključek

Mirovne operacije ZN so v desetletjih razvoja presegle zamisli ustvarjalcev Ustanovne listine ZN in zamisli prvih snovalcev aktivne oblike mednarodnega preoblikovanja kriznih žarišč v mirne in satbilne regije, njihova praksa je mnogokrat silila ZN v institucionalne spremembe, v doktrinarne prilagoditve in povečevanje učinkovitosti v pripravah naslednjih mirovnih operacij. Vojaki, ki so bili na začetku zgodovine operacij ZN skoraj edino osebje teh operacij, so samo še ena od sestavin, in vse bolj le še soizvajalci različnih nalog, skupaj s civilno policijo, civilnimi uradniki, nevladnimi organizacijami. V izvedbo operacij so se vključevale države iz različnih predelov sveta, najprej samo nevtralne in v spopade ne vključene države, nato pa vse bolj vse za mir in varnost zainteresirane države, tudi velesile. Novost v mirovnih operacijah ZN je sodelovanje naddržavnih ali regionalnih varnostnih organizacij. Zdi se, da se ZN počasi spreminjajo v koordinatorja mirovnih prizadevanj različnih držav in organizacij, vendar spet samo v primerih, ko je doseženo soglasje med velesilami o skupni obliki reševanja krize. Če takega soglasja ni, se krize rešujejo brez nadzora ZN, običajno z ad hoc koalicijami zainteresiranih držav.

Glede sodelovanja vojakov v mirovnih organizacijah so se mnogi vedno znova vračali k besedam večkrat citiranega generalnega sekretarja ZN Daga Hammarskjölda, ko je dejal, da so vojaki manj primerni za mirovne operacije, vendar so edini, ki lahko opravijo to delo. Toda sposobnost za uporabo sile je predpogoj, nikakor pa ne zadostna kvaliteta za uporabo katerekoli organizacije v mirovnih operacijah. Danes, ko imamo poleg oboroženih mirovnih operacij tudi politične operacije, v katerih so vojaki osebje v manjšini, lahko sklepamo, da sta grožnja z uporabo sile ali celo sama uporaba sile le del celotnega procesa mirovnih prizadevanj, in da je mir, vzpostavljen s pomočjo sile, le del prehojene poti do pozitivnega miru, stabilnosti in razvoja krizne regije.

LITERATURA

- Berdal, Mats (2001): *United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context*. V: Kurt Spillmann et al., *Peace support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*. Bern: Peter Lang, str. 35 - 53.
- Gordon, D. S., Toase, F. H. (2001): *Aspects of Peacekeeping*. London: Frank Cass.
- Goulding, Marrack (1993): *The Evolution of United Nations Peacekeeping*. *International Affairs* 69(3).
- Gow, James, Dandeker, Christopher (2001): *The Legitimation of Strategic Peacekeeping: Military Culture, the Defining Moment*. V: D.S.Gordon, F.H.Toase, *Aspects of Peacekeeping*. London: Frank Cass.
- Grizold, Anton (1999): *Evropska varnost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haltiner, Karl W. (2000): *Policemen or Soldiers? Organizational Dilemmas in the Constabularization of Armed Forces*. V: Marjan Malešič (ur.): *International Security, Mass Media and Public Opinion*. Ljubljana: Ergomas, Faculty of Social Sciences.
- Hansen, Annika S. (2002): *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. New York, London: Oxford University Press; The International Institute for Strategic Studies. *Adelphi Paper* 343.
- Johansson, Eva (2001): *The UNknown Soldier*. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Kaldor, Mary (1999): *New and Old Wars*. London: Polity Press.
- Moskos, Charles C. (1975): *UN peacekeepers: The constabulary ethic and military professionalism*. *Armed Forces & Society* 1.
- Ramsbotham, Oliver, Woodhouse, Tom (1999): *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Report of the Panel on United Nations Peace Operations. A/55/305. S/2000/809.
- UN General Assembly. Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35 - The Fall of Srebrenica. A/54/549, New York: United Nations, 15.11.1999.
- US Army Field Manual 100-23: *Peace Operations*, 1994.
- Ustanovna Listina Združenih narodov in statut Meddržavnega sodišča.  
<http://www.un.org/Depts/dpko/yir/>, 9.4.2003

