

Neke karakteristične mirovne operacije snaga Ujedinjenih nacija u zaštiti međunarodnog mira i bezbednosti

IVAN MARKOVIĆ

Proces korenitih promena u sistemu kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija započet je donošenjem rezolucije 377.A (V), s nazivom „Ujedinjeni za mir“, na Petom redovnom zasjedanju Generalne skupštine UN, 3. novembra 1950. godine. Transformacije koje tokom šezdesetih godina doživljava mehanizam kolektivne bezbednosti postaju potvrda da je OUN izabrala pravi put razvoja, istina s mnogo uspona i padova, ali zato put koji je nudio život i borbu sa samoizgrađivanjem i daljim razvojem. Taj razvoj, uslovljen složenim međunarodnim događajima, ubrzo je na svetsku scenu iznedrio nove oblike i pravila delovanja UN u razrešavanju međunarodnih sukoba i sporova. Među njima, mirovne operacije imaju najveći značaj. Opredeljenje za analizu mirovnih operacija UN u Egiptu (UNEF), Kongu (ONUC), Kipru (UNFICYP) i na granici Iraka i Irana (UNIIMOG) zasnovano je na shvatanju da se komparativnim pristupom može najbolje proniknuti u nastanak, razvoj i perspektivu mirovnih operacija kao jednog od značajnih instrumenata za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti.

Uvod

U toku su intenzivne pripreme za dolazak mirovnih snaga Ujedinjenih nacija u Jugoslaviju. Osnovni razlog za njihovo angažovanje jeste zaustavljanje građanskog rata i eliminisanje opasnosti od njegovog eskaliranja u međunarodni sukob. Glavni cilj predstojeće mirovne operacije je stvaranje uslova za mirno rešavanje etničkih i političkih sukoba na jugoslovenskom prostoru, koji su se naročito zaoštrili u kriznim okolnostima sistemske transformacije i raspada socijalističkog sistema.

Opredeljenje da se iz složene jugoslovenske krize izađe uz pomoć međunarodnih činilaca i njihove aktivne uloge u njenom razrešavanju, uz upućivanje mirovnih snaga Ujedinjenih nacija, razlog je da se razmotri dosadašnja praksa angažovanja mirovnih snaga u slučajevima i okolnostima iz kojih se iskustva mogu koristiti za bolje sagledavanje postulata projekta mirovnih operacija u razrešavanju naše krize.

Mirovne operacije snaga Ujedinjenih nacija nisu predviđene Poveljom. Sistemom kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija koji je utvrđen u 7. glavi Povelje predviđene su oružane snage za suzbijanje agresije i kažnjavanje agresora. One se stavljaju u isključivu nadležnost Saveta bezbednosti. Savet bezbednosti, pak, zbog konfrontacije interesa velikih sila, njegovih stalnih članova sa pravom veta, paralisao je mehanizam kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija namećući praksu politike ravnoteže sile, a time i hladnoratovsko zaoštavanje međunarodnih odnosa. Izbijanje korejskog rata i pretnja međunarodnom miru i bezbednosti od njegovog eskaliranja, te širenje nacionalne svesti u antikolonijalne revolucije zavisnih naroda i aktueliziranje pitanja narušavanja i zaštite suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti, postavilo je svetskoj organizaciji sudbinsku dilemu: menjati i dograđivati sistem kolektivne bezbednosti i očuvanja međunarodnog mira u skladu sa promenama koje je donosio neumitni i sve brži istorijski razvoj, ili prerano sagoreti u vihoru novih međunarodnih klasnih, socijalnih, ekonomskih, ideoloških i političkih potresa. Opređenje za prvu opciju značilo je prihvatanje izazova da se krene u pravcu razvoja fleksibilnog sistema međunarodnopravnih pravila i, zarad osnovnog zadatka Ujedinjenih nacija – očuvanja međunarodnog mira i bezbednosti, ponese duh Povelje dalje od dometa njenog slova.

Proces korenitih promena u sistemu kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija započet je donošenjem Rezolucije 377 A (V), pod nazivom *Uniting for Peace* (Ujedinjeni za mir), na Petom redovnom zasjedanju Generalne skupštine, 3. novembra 1950. godine.¹ Međutim, transformacije mehanizma kolektivne bezbednosti tokom šezdesetih godina, potvrda su da je Organizacija ujedinjenih nacija izabrala pravi put, istina sa mnogo uspona i padova, ali put koji je nudio život i borbu sa samoizgrađivanjem i daljim razvojem. Taj razvoj, uslovljen složenim međunarodnim događajima, brzo je na svetsku scenu iznedrio nove oblike i pravila delovanja Ujedinjenih nacija u razrešavanju međunarodnih sukoba i sporova. Mirovne operacije među njima imaju najveći značaj.

¹ Rezolucija 377 A (V) najradikalnija je promena u sistemu kolektivne bezbednosti UN, pre svega zbog toga što je otvorila kanale aktivnog delovanja svetske organizacije demonopolizacijom mehanizma kolektivne bezbednosti.

VANREDNE SNAGE UJEDINJENIH NACIJA (UN EMERGENCY FORCE – UNEF)

Osnovni cilj mirovnih operacija jeste to da se u svakom konkretnom slučaju, kada se tom instrumentu pribegne konflikt održi pod kontrolom dok se ne stvore potrebni uslovi u kojima se može tražiti konačno rešenje sukoba mirnim putem.

Pošto su u Savetu bezbednosti propali svi pokušaji da se povрати mir na Bliskom istoku uglavnom zbog ulaganja veta od strane Velike Britanije i Francuske² – aktera oružanog napada na Egipat – saglasno rezoluciji „Ujedinjeni za mir“, jugoslovenski predstavnik je predložio na 751. sednici Saveta bezbednosti, održanoj 31. oktobra 1956, da se sazove „hitno vanredno zasedanje Generalne skupštine“ radi donošenja odgovarajućih preporuka za rešenje nastalog spora koji se pretvorio u oružani sukob.³ Savet je na istoj sednici, u proceduralnom postupku, prihvatio predlog jugoslovenske delegacije i preneo nadležnost na Generalnu skupštinu.

Trojna agresija na Egipat oktobra 1956. bila je u svemu tipičan primer kršenja zabrane pretnje silom ili upotrebe sile od strane Izraela, Velike Britanije i Francuske, i OUN pozvana je da reaguje svojim mehanizmom kolektivne prinude prema odredbama 7. glave Povelje. U tom smislu je Savet bezbednosti (na predlog SAD) pokušao da kvalifikuje slučaj izraelskog oružanog napada na Egipat, ali nije uspeo jer nije postignuta jednoglasnost stalnih članova Saveta bezbednosti, što je i bio razlog da se predmet prenese u nadležnost Generalne skupštine. Prema oceni nekih međunarodnopravnih teoretičara i prema stavovima dela članova UN, trojna agresija na Egipat je ispunjavala uslove da se protiv agresora preduzmu sankcije iz člana 42. Povelje, tj. da se pokrene kolektivna akcija upotrebom vojnih snaga – kopnenih, pomorskih i vazdušnih, kako bi se silom povratilo pređašnje stanje. Međutim, akcija UN nije se odmeravala prema tome da li treba preduzeti mere prinude, već prema tome kakve mere treba preduzeti protiv Izraela koji se ogлуšio o svoje obaveze iz opšteg primirja. U Generalnoj skupštini se nije polazilo od

² Savet bezbednosti je obavešten o oružanom napadu na Egipat od strane predstavnika Egipta i Izraela, i od 30. oktobra do 1. novembra 1956. bezuspešno je ulagao napore da nađe rešenje.

³ S/3719 i S/3721.

krivice za narušavanje mira ili za napad kao osnove za kolektivnu akciju, niti je ta akcija bila zamišljena da bi se sprovodila prinuda. Vladalo je uverenje da agresija ne proizilazi iz obnovljenog sukoba država koje su u ratnom stanju, već da se radi o prekidu primirja, a taj čin, bez obzira na to što predstavlja kršenje međunarodnog ugovora, mora imati drugačiji tretman, s obzirom na privremenost stanja bez oružane borbe, obostrano prihvaćenog u nameri da se potraži mirno rešenje spora koji ih je doveo do oružanog sukoba. Na drugoj strani, ojačala je tendencija mirnog rešavanja sporova koncilijacijom i drugim sredstvima, te da i Ujedinjene nacije pribegavaju kolektivnoj prinudi samo kada je to neizbežno da bi se maksimalno predupredilo proširivanje sukoba ili uvećanje njegovih posledica.⁴

Nakon usvajanja jugoslovenskog predloga o hitnom sazivanju vanrednog zasedanja Generalna skupština je otpočela sa radom 1. novembra 1956, a sledećeg dana je usvojila rezoluciju kojom je pozvala: (1) sve države upletene u neprijateljstva da se odmah saglase o obustavi vatre, (2) države imenovane u sporazumu o primirju da odmah povuku svoje trupe iza linije utvrđene primirjem, (3) sve države članice OUN da se uzdrže od bilo kakvih dela koja bi zadržala ili sprečila izvršenje te rezolucije.⁵

Države koje su izvele napad na Egipat nisu bile spremne da prihvate rezoluciju Generalne skupštine. Izrael je na dan njenog usvajanja uspostavio vojnu kontrolu nad čitavim Sinajskim poluostrvom i okupirao Gazu. Zatim je nastavio operacije prema Akabskom zalivu i uspeo da uspostavi kontrolu nad ulazom u njega do 5. novembra 1956. godine. Na drugoj strani, Velika Britanija i Francuska, koje su svoju vojnu intervenciju protiv Egipta započele 31. oktobra, počele su ujutru, 2. novembra 1956, iskrcavanje svojih trupa u oblasti Port Saida. Te sile su dale negativan odgovor na usvojenu rezoluciju Generalne skupštine izjavom da će svoju „policijsku akciju“ nastaviti „sve dok se ne obustave neprijateljstva koja sada ugrožavaju Suecki kanal i ne spreči oživljavanje neprijateljstva, ili dok se ne stvore uslovi za konačno rešenje arapsko-izrael-

⁴ Takav stav je karakterističan za stručnjake iz nesvrstanog sveta. Kod nas ga je zastupao M. Sukijasović, *Karakter intervencije UN u Kongu*, „Međunarodni problemi“, br. 2-3/62, str. 153.

⁵ GAOR, First Emerg. Spec. Session, doc. A/3269; Res. 997 (ES-I).

skog sukoba, koji ugrožava legitimne interese mnogih zemalja“.⁶

Naredne sednice Prvog vanrednog zasedanja Generalne skupštine obilovale su nedoumicama i licemerstvom velikih sila. Sjedinjene Države su se sve više u svom popuštanju udaljavale od nastojanja da se na Bliskom istoku reši problem oružanog sukoba kao preduslova za sve dalje postupke na putu do stabilnog mira.⁷ Odlučan korak je učinjen usvajanjem rezolucije o stvaranju međunarodnih vojnih snaga „koje bi obezbeđivale i kontrolisale prestanak neprijateljstva“.⁸ Na osnovu te rezolucije, generalni sekretar UN, 4. novembra 1956. podneo je svoj izveštaj sa planom za stvaranje vanrednih snaga Ujedinjenih nacija. Usvajajući izveštaj generalnog sekretara, Generalna skupština je donela rezoluciju o formiranju komande vanrednih međunarodnih snaga, koja je obuhvatala i ovlašćenja komandanta tih snaga o pristupanju regrutovanju oficira za štab Komande UNEF.⁹

Na sednici od 7. novembra 1956. Generalna skupština je usvojila drugi izveštaj generalnog sekretara, koji je sadržao nacrt rukovodećih načela vanrednih snaga Ujedinjenih nacija. Donetom rezolucijom se nalagalo glavnokomandujućem UNEF-a, kanadskom generalu Bernsu, da uz konsultacije sa generalnim sekretarom otpočne organizovanje međunarodnih snaga. Istovremeno, na predlog generalnog sekretara, osnovan je Savetodavni odbor od sedam članova, sa zadatkom da se bavi pitanjima daljeg razvoja UNEF-a pod predsedništvom generalnog sekretara. Taj odbor je, u stvari, trebalo da pruža savetodavnu pomoć generalnom sekretaru u obavljanju njegove dužnosti.

Snage UNEF-a sastojale su se od odreda Brazila, Kanade, Kolumbije, Danske, Finske, Indije, Indonezije, Norveške, Švedske i Jugoslavije, a ukupno su imale oko 6.000 oficira i vojnika. Cilj formiranja vanrednih snaga Ujedinjenih nacija – prema objašnjenju generalnog sekretara – bio je izvršenje rezolucije Generalne skupštine od 2. novembra 1956, tj. ponovno uspostavljanje stanja pre narušenja primirja. Prvi zadatak vanrednih snaga Ujedinjenih nacija u Egiptu bio je

⁶ U.N.Doc. A/3268; A/3269, 3. November 1956.

⁷ U.N.Doc. A/3272 i A/3273, 3. November 1956.

⁸ GAOR First Emerg. Spec. sess. Suppl., No. 1. (A/3354) Res. 998 (ES-I).

⁹ GAOR. Suppl. No 1 (A/3354), str. 2. Res. 1000 (ES-I).

nadzor nad prekidom vatre.¹⁰ One su „bile više nego posmatračko telo“ – objasnio je generalni sekretar Tri Gve Li – „ali, ni na koji način, ne snage koje bi privremeno kontrolisale teritoriju na kojoj su stacionirane“.¹¹

I pored odugovlačenja, britanske i francuske trupe su napustile teritoriju Egipta 22. decembra 1956, a izraelske trupe su, uz velika natezanja, konačno, 7. marta 1957, povučene iz svih delova Egipta zauzetih u periodu od 29. oktobra do 5. novembra 1956. godine. Sa povlačenjem trupa država učesnica u trojnoj agresiji na Egipat jedinice vanrednih snaga UN posele su pojas razdvajanja duž linije primirja na egipatskoj teritoriji. Aktom o nadzoru prestanka neprijateljstva nisu bile ovlašćene da sprovode prinudu, pa ih zato ne treba smatrati sredstvom kolektivne prinude, a one to ni po snazi nisu mogle biti.

Na zahtev egipatskog predsednika Gamala Abdela Nase-ra, mirovne snage UN povukle su se sa egipatske teritorije u maju 1967. godine. Povlačenje je usledilo zbog nezadovoljstva Egipta ukupnom situacijom koja je stvorena u vezi s angažovanjem mirovnih snaga na njegovoj teritoriji. Potez egipatske vlade u tom slučaju bio je pogrešan, jer je odmah nakon povlačenja UNEF-a (6. juna) usledila nova izraelska agresija na Egipat. Savet bezbednosti je bio prinuđen da ponovo pokrene akcije zahtevom da se izraelske snage povuku sa okupirane teritorije i da se pristupi okončanju sukoba (rezolucija 242. od 22. novembra 1967). Pošto su svi napor generalnog sekretara i njegovog predstavnika za Bliski istok ostali bezuspešni, a kriza se zaoštravala i dovela do ponovnog oružanog sukoba u oktobru 1973, Savet bezbednosti, odlukom od 25. oktobra 1973, naložio je obrazovanje drugog UNEF-a od 7.000 vojnika, koje je angažovao kao i (1) interpozicione i osmatračke postave na liniji razdvajanja, (2) kontrolne snage za razdvajanja i dezangažovanja, i (3) snage za zaposedanje i nadgledanje zona dezangažovanja i zona sa ograničenim prisustvom snaga suprotstavljenih strana.

Savet bezbednosti je u oktobru 1978. poslednji put obnovio mandat snagama UNEF-a, a u julu 1979. odlučio je da preduzme dalje korake radi održavanja stabilnosti primirja

¹⁰ M. Bartoš, *Oružane snage UN u Egiptu*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 3/56, str. 445.

¹¹ U.N.Doc. A/3302, 6. November 1956.

aktivnostima Organizacije za nadzor primirja (UNTSO). Vojni posmatrači iz UNSTO-a ušli su u sastav posmatračkih snaga UN (UNDOF), koje su formirane na osnovu sporazuma između Izraela, Egipta i Sirije, potpisanog u Ženevi 31. maja 1974. godine.

Pitanje pravnog statusa angažovanih snaga Ujedinjenih nacija u Egiptu ima veliku težinu u teorijskoj razradi sistema kolektivne bezbednosti svetske organizacije. Iako se prilikom njihovog stvaranja nisu mogla primeniti pravila Povelje zbog uslova i okolnosti u kojima je kriza nastala, sigurno je da se od njenih opštih pravila nije odstupalo. Poštovana su načela dobrovoljnog i dogovornog angažovanja nacionalnih kontingenata, a rukovođenje i komandovanje organizovano je po stanju nužde, u duhu Povelje. Ipak, to što one nisu nastale na pravnoj osnovi sadržanoj u bilo kojem članu Povelje UN unekoliko menja njihovu pravnu prirodu. Naime, nastale su po principu *sui generis*, kao snage koje su, u funkciji održavanja međunarodnog mira i bezbednosti, angažovane u svojstvu neoružanih snaga (bez korišćenja oružja) u uspostavljanju međunarodnog mira i bezbednosti. Otuda se i zovu mirovne snage.

OPERACIJE UJEDINJENIH NACIJA U KONGU (UNITED NATIONS OPERATION IN THE CONGO – ONUC)

Okolnosti koje su dovele do angažovanja mirovnih snaga Ujedinjenih nacija u Kongu od jula 1960. do juna 1964. karakterišu zbivanja koja su nužno internacionalizovala unutrašnji sukob neposredno posle proglašenja nezavisnosti te afričke zemlje. Trostrano eskaliranje sukoba – međuplemen-ski, između centralne i provincijskih vlasti i, nadasve, pobuna snaga kongoanske paravojne policije (Force publique) ne samo da je ugrozilo ustanovljenu nezavisnost zemlje već i fizički opstanak prisutnog stranog činioca, prvenstveno brojne Belgijance, koji su sa porodicama nastavili da žive i rade u Kongu po raznim osnovama. Upravo je, zbog ugroženosti belgijskih državljana, intervencija belgijskih trupa upućenih iz metropole izazvala zakasnelu reakciju predsednika Republike Kongo Žozefa Kasavubua i predsednika vlade Patrisa Lu-

mumbe. Naime, oni su se obratili telegramom Ujedinjenim nacijama sa molbom za upućivanje vojne pomoći radi zaštite od belgijske vojne intervencije „protivno ugovoru o prijateljstvu koji su Belgija i Republika Kongo potpisale 29. juna 1960. godine“.¹²

Savet bezbednosti je tu molbu razmotrio na 873. sednici, 14. jula 1960, i doneo rezoluciju kojom je pozvao belgijsku vladu da povuče svoje trupe sa teritorije Republike Kongo, a generalnom sekretaru UN data su potrebna ovlašćenja i naloženo mu je da organizuje vojnu pomoć kongoanskoj vladi radi uspostavljanja unutrašnjeg pravnog poretka, pošto je u zemlji došlo do raspada aparata javne bezbednosti zbog pobune njegovih pripadnika.¹³

Savet bezbednosti nije odlučio da, upućivanjem mirovnih snaga, u Kongu interveniše protiv belgijskih trupa, na čije prisustvo je reagovala vlada Republike Konga, već da one, u ulozi policijskih snaga, doprinesu uspostavljanju javnog reda i omoguće vladi Konga da konsoliduje svoju vlast u zemlji. Očigledno je, međutim, da Savet bezbednosti nije adekvatno odgovorio na zahtev kongoanske vlade u navedenom telegramu. No, mnogo su važnije bile posledice nekozistentnosti odluke Saveta bezbednosti da se mirovne snage UN nađu u ulozi kvazipolicijskih snaga, a da se, pri tome, ograniči mešanje u unutrašnje sukobe, uz zabranu da u zadanoj ulozi upotrebljavaju oružje. Stoga, teško se može govoriti o njihovoj pozitivnoj ulozi s obzirom na to da je bezbednosna funkcija bila potpuno blokirana i da su dozvolile fizičku likvidaciju predsednika i dva potpredsednika kongoanske vlade.¹⁴ Pošto se teško može argumentovati opstrukcija u realizaciji operacija Ujedinjenih nacija u Kongu, ocena se može svesti na nespretno uplitanje u složena i haotična unutrašnja zbivanja u toj zemlji van okvira nadležnosti i utvrđenih pravila mirovnih operacija. Pored toga, i 234 poginula pripadnika mirovnih snaga uvećali su moralnu štetu svetskoj organizaciji.

Nasuprot oštrim zamerkama Savetu bezbednosti na nedоследnost u primeni propisa iz Povelje OUN, u vezi s mirovnim

¹² Security Council Official Records Fifteenth year, Suppl. for July, August and September 1960, Doc./4382, p. 11.

¹³ Rezolucija 143 (1960).

¹⁴ Detaljnije: *The Blue Helmets*, Second edition, United Nations, pp. 231–232.

operacijama u Kongu može se zaključiti da su samo okolnosti konfliktne situacije iznudile metode i sredstva u njenom razrešavanju. Koliko je nepozivanje Saveta bezbednosti na propise Povelje u legalizaciji te mirovne operacije argument za zamerku, toliko je, na drugoj strani, argument za stanje akcije *sui generis*, pri čemu se, prema okolnostima u kojima se ostvaruje, ustanovljuju pravila i nalaze rešenja. Naravno, greške su neizbežne prilikom svakog traganja za željenim rezultatom. U prvoj fazi sprovođenja operacije ONUC-a praktično je došlo do diskontinuiteta aktivnosti operacija na uspostavljanju unutrašnjeg pravnog poretka, sa grubim greškama učinjenim u brojnim intervencijama, sa elementima nedopustivog mešanja u unutrašnje stvari te zemlje. Pri tome, ne može se isključiti sumnja u mešanje činilaca sa jakim uticajem na autoritete OUN, čiji se interes vezivao za internacionalizaciju kongoanske krize. Misterija žilavosti Moiza Čombea¹⁵ u nastojanju da ostvari secesiju provincije Katanga, najbogatijeg i najrazvijenijeg dela Konga, ne bi se u tom značenju održala sve do sada da nosioci toga plana nisu zaštićeni autoritarnom pozicijom iracionalne moći.

Formalno stanovište opredeljenja mirovne operacije u Kongu daje osnov za ocenu da su aktivnosti ONUC-a, nakon izvesne faze pasivnosti i konfuznosti, vraćene osnovnom cilju – zaštiti i očuvanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta te mlade države. Ukupne međunarodne okolnosti obeležile su angažovanje UN u Kongu kao isuviše ozbiljan ispit za svetsku organizaciju pred svojim brojnim članstvom, koje je počelo sve više da zazire od zakulisnih manipulacija jezikom moći i dominacije blokovskih struktura. Konačna ocena učinka mirovnih operacija u Kongu nesporno je pozitivna, s obzirom na izuzetno složene okolnosti koje su ih uslovile i diktirale njihovo usmeravanje. Nema sumnje, najsloženiju okolnost u odnosu na mandat mirovnih snaga u Kongu nametnula je formula o unitarnom uređenju, koja je u Katangi gledana kao nametnuta spolja, protiv volje i interesa kongoanskog naroda. Budući da je to problem unutrašnjeg političkog odnosa, u kojem za UN nije bilo mesta ni po kojem osnovu, krajnje je

¹⁵ Predsednik vlade provincije Katanga.

usloženo izvođenje akcija njihovih mirovnih snaga radi „uspostavljanja unutrašnjeg pravnog poretka“, što im je određeno kao zadatak. U toku operacija nastupale su situacije za koje su se morala stvarati pravila radi distinkcija između elemenata demokratskog razvoja na osnovu ustavnosti i elemenata koji proizilaze iz mandata mirovnih operacija Ujedinjenih nacija.

Mirovne operacije snaga UN u Kongu odvijale su se u četiri faze:

(1) uspostavljanje reda i zakona i povlačenje belgijskih snaga (juli–avgust 1960);

(2) održavanje reda i zakonitosti radi savlađivanja ustavne krize (septembar 1960–1961);

(3) zaustavljanje i eliminisanje secesije provincije Katanga (septembar 1961 – februar 1963) i,

(4) konsolidovanje političkog sistema Republike Kongo (februar 1963 – juli 1964).

Delovanjem prema Povelji UN saobrazno okolnostima u kojima se odvijala mirovna operacija ONUC-a, mirovne snage su u osnovi ostvarile ciljeve i principe OUN utvrđene rezolucijama Saveta bezbednosti¹⁶ i potvrđene rezolucijom S/5002 od 24. novembra 1961. godine:

(a) da očuvaju teritorijalni integritet i političku nezavisnost Republike Kongo;

(b) da pomognu centralnoj vladi Konga u uspostavljanju zakona i reda;

(c) da spreče izbijanje građanskog rata u Kongu;

(d) da obezbede trenutno povlačenje i evakuaciju iz Konga svih pripadnika stranih vojnih i paravojnih formacija i savetnika koji nisu pod komandom Ujedinjenih nacija, kao i svih najamnika, i

(e) da pruže tehničku pomoć vladi.

U ostvarenju navedenih ciljeva i principa Ujedinjenih nacija mirovne snage su nailazile na otpor pobunjenika, secesionista i njihovih plaćenika, zbog čega su u izvesnim slučajevima morale pribegavati samoodbrani, uprkos nastojanjima da se postavljeni zadaci obavljaju bez upotrebe sile. U njima je maksimalno bilo angažovano 19.828 ljudi.

¹⁶ Rezolucije 143 (1960) od 14. jula 1960, 145 (1960) od 22. jula 1960, 146 (1960) od 9. avgusta 1960. i 161 (1961) od 21. februara 1961. godine.

SNAGE UJEDINJENIH NACIJA ZA ODRŽAVANJE MIRA NA KIPRU (UNITED NATIONS PEACE- -KEEPING FORCE IN CYPRUS - UNFICYP)

Ostrvo Kipar, britanska krunska kolonija u Sredozemnom moru, svečano je 16. avgusta 1960. proglašeno nezavisnom Republikom Kipar, o čemu je prethodno, na pregovorima u Cirihi i Londonu, postignut odgovarajući sporazum.

Oslobađanjem od britanske kolonijalne dominacije i sticanjem formalne nezavisnosti Kipar se suočio sa mnoštvom etničkih, ekonomskih i socijalnih problema i opštom krizom svog državnog bića. Prvi predsednik Republike arhiepiskop Makarios, pokušao je da preduzme najvažnije mere za konsolidovanje nove vlasti, pre svega da obezbedi članstvo u Ujedinjenim nacijama, a time i potpuno međunarodno priznanje Kipra kao suverene države. Projektovao je spoljnu politiku širokog otvaranja prema svetu nesvrstane orijentacije, a na unutrašnjem planu pokušavao je da postavi osnove široke međuetničke i međuverske tolerancije.

Na žalost, duga predistorija novonastale državne zajednice Republike Kipar ostavila joj je u nasleđe slojevite protivurečnosti u svim oblastima života. Pošto se one nisu mogle lako razrešiti, morale su se prelomiti preko društveno-političke konstitucije, državnog sistema i društvenog uređenja.¹⁷ Neprecizne, pa i kontroverzne odredbe ugovora i izuzetno složeni ustavni mehanizam, s krajnje komplikovanom procedurom na svim nivoima državne uprave, bio je prepreka za efikasno funkcionisanje državnog aparata.

Predsednik Makarios, uz konsultacije sa predstavnicima kiparskih Turaka, predložio je, novembra 1963, reviziju izvesnih ustavnih odredaba i, istovremeno, obavestio o tome zemlje garante – Veliku Britaniju, Grčku i Tursku. Turska vlada, međutim, oštro se suprotstavila tom zahtevu, preteći vojnom intervencijom. Na ostrvu su izbili neredi i sukobi u kojima je nastradalo oko 200 kiparskih Grka i Turaka. Nakon bezuspešnih pokušaja da se spor miroljubivo reši, kiparski problem je početkom 1964. godine iznet pred Ujedinjene nacije.

¹⁷ Ugovor o sticanju nezavisnosti i Ugovor o vojnom savezu sa Grčkom i Turskom uključeni su u Ustav Kipra i u aktuelnim odnosima reflektovali su ustavnu krizu.

Na traženje arhiepiskopa Makariosa, u februaru 1964, sastao se Savet bezbednosti da razmotri situaciju i predloži rešenje. Na sednici održanoj 4. marta 1964, na predlog Bolivije, Brazila, Maroka, Obale Slonovače i Norveške, usvojio je Rezoluciju br. 186, kojom je pozvao sve države da se uzdrže od akcija koje bi mogle da pogoršaju situaciju na Kipru ili da ugroze međunarodni mir, i preporučio formiranje međunarodnih vojnih snaga, uz prethodnu saglasnost kiparske vlade. Trebalo je da te snage spreče dalje borbe između dveju zajednica i doprinesu uspostavljanju i obezbeđenju mira, poretka i povratak na normalno stanje. Njihov sastav i obim utvrdio je generalni sekretar UN, uz prethodne konsultacije sa vladama Kipra, Velike Britanije, Grčke i Turske. Već krajem marta 1964. stigli su prvi kontingenti međunarodnih mirovnih snaga na Kipar, što je dovelo do kratkotrajnog smirivanja situacije. „Turci su se utvrdili u svojim enklavama i stvorili državice u državi, sa svojim lokalnim vlastima, lokalnom policijom i armijom“.¹⁸

Uz posredovanje specijalnog izaslanika UN, početkom juna 1964. došlo je do pregovora u Ženevi između predstavnika grčke i turske vlade. U razgovorima su učestvovali i predstavnici Velike Britanije, SAD i SSSR-a. Krajem avgusta pregovorima je prisustvovao i generalni sekretar Ujedinjenih nacija U Tant. Po povratku u sedište svetske organizacije on je izjavio da ne postoji jedinstven stav u odnosu na kiparski problem i da se u tom času jedino može produžiti mandat snagama Ujedinjenih nacija. U međuvremenu, na Kipru su ponovo izbili neredi u severozapadnom obalnom pojasu, a da bi situacija bila još gora, turska avijacija je bombardovala neke značajne objekte na ostrvu. Povodom najnovijeg nepovoljnog razvoja događaja Savet bezbednosti, na predlog Velike Britanije i SAD, usvojio je rezoluciju o trenutnoj obustavi vatre i ratnih operacija.

Uprkos svemu, novi talas otvorenih neprijateljstava proširio se ostrvom sredinom septembra 1964. godine. Zahvaljujući izuzetno energičnom stavu Saveta bezbednosti, kao i dobrim uslugama koje su u ime Ujedinjenih nacija preduzeli dr Galo Placa i general Timoha, komandant snaga UN na

¹⁸ Dr Smilja Avramov: *Spor oko Kipra i međunarodno pravo*, „Međunarodni problemi“, br. 4, 1974, str. 26.

Kipru, izbegnuto je širenje oružanog sukoba i teže posledice. Krhko primirje na ostrvu održavano je zahvaljujući prisustvu snaga Ujedinjenih nacija, čiji je mandat stalno produžavan (svakih šest meseci), ali je veoma malo postignuto za konačno razrešenje krize – spor se sve više produbljivao i udaljavao od izgleda da bude razrešen.

Sredinom novembra 1967. izbili su krvavi sukobi između pripadnika dve kiparske zajednice, koji su doveli zemlju do ivice rata. Posredništvo je tada preuzeo zamenik državnog sekretara za odbranu SAD, u svojstvu specijalnog izaslanika predsednika Džonsona, i napetost je popustila. Grčka je sa Kipra povukla svoje oružane snage preko dozvoljenog broja, a Turska je prekinula vojne pripreme za invaziju ostrva. Od tada do 1974. godine traje period koji bi se mogao okarakterisati kao vreme tragičnih promašaja i nedovoljne energičnosti i tolerancije za pronalaženje najmanjeg zajedničkog političkog imenitelja, podjednako prihvatljivog za grčku i tursku stranu. Osnovni utisak je bio da je to vreme neiskorišteno. Zbog toga je 1974. godine kriza ušla u najopasniju fazu. Kipar je bio suočen sa opasnošću od izbijanja krvavog građanskog rata, a događaji su se odvijali izuzetno nepovoljno. Na Kipru je 15. jula 1974. izveden državni udar. Pučisti su se na ostrvu poslužili grčkim vojnim kontingentom. Proglašenjem Nikosa Samsona za predsednika Republike, umesto svrgnutog arhiepiskopa Makariosa, učinjen je pokušaj da se Kipar praktično prisajedini Grčkoj. U dve prethodne krize Turska je samo pretila vojnom intervencijom, a tada je zaista izvela invaziju ostrva. Snažan napad Turske otpočeo je 20. jula 1974. godine. Na inicijativu generalnog sekretara UN i na zahtev Grčke, Savet bezbednosti je istog dana održao hitnu sednicu i usvojio Rezoluciju 353, kojom su pozvane sve zemlje da poštuju nezavisnost i teritorijalni integritet Republike Kipar. Stranama u sukobu upućen je energičan zahtev:

(1) da trenutno obustave neprijateljstva i vojnu intervenciju;

(2) da bez odlaganja povuku sve vojne snage sa ostrva, sem onih koje su stacionirane na osnovu međunarodnih ugovora;

(3) da se povedu pregovori između zainteresovanih strana radi nalaženja miroljubivog rešenja.

I pored toga što je Turska načelno prihvatila obustavu vatre, borbe na Kipru su nastavljene. U svom nadiranju, turske snage nisu poštovala ni liniju razmeštaja mirovnih snaga Ujedinjenih nacija. U međuvremenu, grčki ratni brodovi približavali su se ostrvu. Na hitno zakazanoj sednici 23. jula 1974, Savet bezbednosti je usvojio Rezoluciju 354, u kojoj je potvrdio zahtev da se pristupi realizaciji Rezolucije 353.

Opšta kriza dovela je do pada vojne hunte u Grčkoj, a time i do stvaranja mogućnosti za nove pregovore i traženje rešenja za kiparsku krizu. Došlo je do novih pregovora između Grčke, Turske i Velike Britanije u Ženevi, između 24. i 30. jula 1974. godine. Rezultat je bilo usvajanje deklaracije kojom je predviđeno da se na granici turske okupacione zone formira zona bezbednosti pod kontrolom UN, da se odmah zaustave vojne akcije i da se priđe razradi mera koje će dovesti do smanjenja efektivna oružanih snaga i njihove opreme i naoružanja, dok je najosetljivije pitanje političkih rešenja Kipra ostavljeno za buduće razgovore. Iako se ta deklaracija pozivala na Rezoluciju 353 Saveta bezbednosti, ona se nje gotovo nije doticala, čak je svojim rešenjima i negirala, kako je u Savetu bezbednosti ocenio predstavnik Kenije.

Dogovor učesnika konferencije da se njena druga faza realizuje 8. avgusta 1974. u Ženevi formalno je ostvaren, ali se ona završila 14. avgusta potpunim neuspehom. Zbog toga je i Savet bezbednosti bio prinuđen da hitno održi sednicu (istog dana). Na njoj se predsednik Turske zalagao da se u okviru jedinstvene kiparske države formiraju dva potpuno autonomna regiona, dok se predstavnik Grčke zalagao za administrativne autonomije, isključujući mogućnost velikog premeštanja stanovništva prema etničkom sastavu.

Kako se i tada nije postigao nikakav napredak u rešavanju kiparske krize, a Turska je nastavila neprijateljske aktivnosti, Savet bezbednosti je, na sednici od 15. avgusta 1974, uputio zahtev za neodložnu primenu Rezolucije 353, kao i za trenutni prekid vatre i vojnih akcija. Kiparski problem je dospao i na Generalnu skupštinu UN. Na 29. redovnoj sednici pokrenuta je rasprava, u kojoj je naglašavana potreba za efikasnijim delovanjem svetske organizacije u razrešenju kiparske krize. Naročito se isticalo zalaganje jugoslovenskog predstavnika za poštovanje nezavisnosti i integriteta Kipra, za povlačenje svih

stranih trupa sa ostrva, za povratak svih izbeglica u svoje domove i za uspostavljanje potpune ravnopravnosti u odnosima između dve etničke zajednice. Međutim, ni taj pokušaj nije dao željene rezultate. Kiparska kriza je i sada pretnja međunarodnom miru i bezbednosti. Mirovne snage na Kipru održavaju *status quo* prekida vatre, razmeštene na liniji razdvajanja koja obuhvata pojas zemljišta dužine oko 180 i širine od 7 do 20 km, nazvan „zelenom linijom“. Primirje nadgleda 2.180 vojnika pod plavim šlemovima, sa još 38 policajaca u uniformi Ujedinjenih nacija.

VOJNA POSMATRAČKA GRUPA UJEDINJENIH NACIJA ZA IRAN I IRAK (UNITED NATIONS IRAN -IRAQ MILITARY OBSERVER GROUP – UNIIMOG)

Nakon gotovo osam godina rata, u avgustu 1988, Iran i Irak su prihvatili predlog generalnog sekretara Ujedinjenih nacija Pereza de Kueljara o prekidu vatre i početku pregovora za mirno rešenje sukoba. To je omogućilo da se formira posmatračka grupa UN za osiguranje i nadgledanje prekida vatre i povlačenja snaga u međunarodno priznate granice, prema odluci Saveta bezbednosti sadržanoj u Rezoluciji 619, od 9. avgusta 1988. godine. Savet bezbednosti je tom rezolucijom potvrdio ranije tražena rešenja i zahteve da se krene putem mirnog razrešenja sukoba sadržane u rezolucijama 582, iz 1986, i 598, iz 1987. godine.¹⁹

Aktivnosti na pripremi upućivanja posmatračke grupe u Iran i Irak započete su 25. jula, a trajale su do 2. avgusta 1988. godine. U tom periodu tehnička misija, koju je predvodio norveški general Martin Vadset, obavila je osnovne poslove koji su se ticali odlaska i razmeštaja posmatračke grupe. Uslovi za angažovanje posmatračke grupe UN definisani su, na osnovu Rezolucije 598 Saveta bezbednosti, u izveštaju generalnog sekretara UN od 7. avgusta 1988. godine:

a) formiranje linija prekida vatre ispred napadnutih lokaliteta koje su obe strane okupirale „dana D“ i (ili) njihovo

¹⁹ *The Blue Helmets*, A. Review of United Nations Peace-keeping, Second edition, 1990, pp. 323–333.

pomeranje, prema sporazumu, tamo gde se utvrdi da su strane u sukobu opasno približene jedna drugoj;

b) praćenje poštovanja prekida vatre;

c) istraživanje svakog navedenog kršenja prekida vatre i, ako je prekid vatre prekršen, njegovo ponovno uspostavljanje;

d) sprečavanje, pomoću pregovora, svake promene situacije, tj. povlačenje svih snaga unutar međunarodno priznatih granica;

e) nadgledanje i osiguranje povlačenja svih snaga u međunarodno priznate granice;

f) praćenje prekida vatre unutar međunarodno priznatih granica, ispitivanje navodnih kršenja i sprečavanje, pomoću pregovora, svake promene situacije dok su u toku pregovori za trajno rešenje;

g) postizanje sporazuma o svim pitanjima koja mogu smanjiti napetost i stvoriti poverenje među stranama u sukobu. Na primer, stvaranje tampon-zona između sukobljenih strana s obe strane međunarodne granice, smanjenje količine i kalibra oružja na pograničnim područjima i patroliranje mornaričkog osoblja UN u osetljivim područjima u ili blizu Šat el Araba.

U tom izveštaju generalni sekretar UN skrenuo je pažnju na četiri osnovna uslova koji se moraju ispuniti da bi UNII-MOG bio efikasan u obavljanju svojih zadataka: 1) neophodno je postojanje potpunog poverenja i podrške Saveta bezbednosti; 2) neophodna je potpuna saradnja strana u sukobu; 3) neophodno je obezbediti da UNIIMOG funkcioniše kao integralna i efikasna vojna jedinica, i 4) treba obezbediti sklapanje odgovarajućih finansijskih sporazuma za pokriće troškova te operacije.

Generalni sekretar je u svom izveštaju ukazao i na to da smernice za upotrebu mirovnih snaga, koje su donete 1973. godine, treba da se primene *mutatis mutandis* na UNIIMOG. Vojna posmatračka grupa trebalo je da bude pod komandom UN, tj. generalnog sekretara kao predstavnika pod autoritetom Saveta bezbednosti, i da deluje potpuno nepristrasno, što je zasnovano na pretpostavci da će strane u sukobu poštovati odluke Saveta bezbednosti i pridržavati se zahteva koje one sadrže, a to je podrazumevalo i osiguranje kretanja i komuni-

ciranja, i obezbeđenje neophodnih sredstava koja su potrebna UNIIMOG-u za obavljanje postavljenih zadataka. Sastav UNIIMOG-a trebalo je da čine kontingenti zemalja članica prema zathevu generalnog sekretara, a da ih izabere Savet bezbednosti, uz konsultacije i saglasnost strana u sukobu, po principu pravednog (nepristrasno) geografskog predstavljanja. Posle usvajanja izveštaja generalnog sekretara UN, Savet bezbednosti, na sednici od 9. avgusta 1988, Rezolucijom 619, odlučio je da formira UNIIMOG za šest meseci, a za glavnog vojnog posmatrača postavio je general-majora JNA Slavka Jovića.

U svom sastavu UNIIMOG imao je 400 ljudi. Do prekida vatre, 20. avgusta 1988. u Iran i Irak je bilo upućeno 307 vojnih posmatrača. Već prvog dana patrola tih snaga bile su na delu sa dvostrukim zadatkom: (1) da sa nastupanjem prekida vatre uspostave lokacije vojnih posmatrača na okupiranim područjima i (2) da zaustave sukobe zbog stvarnog ili navodnog prekida primirja. Osnovni zadatak patrola UNIIMOG-a bio je provera da li se strana za čiji su nadzor nadležne pridržava prekida vatre, i one su ga ostvarivale aktivnim odnosom sa komandama mesta i stalnom vezom sa štabom sektora.

Tokom mirovne operacije UNIIMOG, pored brojnih manjih povreda prekida vatre, irački vojnici su značajnije kršili primirja odmah nakon njegovog uspostavljanja 23. i 24. avgusta kod Ejne Košva. Iran je ozbiljno narušavao primirje 13. septembra 1988. aktom na potapanju područja „ničije zemlje“ u regiji Kusk. Bilo je i vojnih aktivnosti koje su se podvodile pod akte prekršaja dogovorenog primirja, kao što su: premeštanje trupa, isturanje osmatrača ispred dozvoljene linije, postavljanje minskih polja, gradnja fortifikacijskih objekata i drugo. U tim slučajevima posmatrači UNIIMOG-a energično su delovali i suzbijali nedozvoljene aktivnosti u uslovima prekida neprijateljstva. Radi osiguranja nezavisnosti u delovanju UNIIMOG-a sa Iranom i Irakom su sklopljeni preliminarni sporazumi na principima Povelje UN i Konvencije o privilegijama i imunitetu UN, kao i na osnovu iskustava iz ranijih mirovnih operacija Ujedinjenih nacija.

Mandat UNIIMOG-a je uspešno okončan, a njegovo organizovanje i delovanje bilo je zasnovano na tradicionalnom

konceptu održavanja mira na kriznim područjima. Vojni posmatrači bili su angažovani da prate prekid vatre i održavanje primirja, dok se za rešenjem sukoba tragalo na planu diplomatije i političkih aktivnosti.

*

Analiza navedenih mirovnih operacija zasnovana je na shvatanju da se komparativnim pristupom može najbolje proniknuti u nastanak, razvoj i perspektivu mirovnih operacija kao jednog od instrumenata za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti u uslovima čestog ugrožavanja i narušavanja u raznim područjima sveta. Četiri prikazana primera mirovnog angažovanja Ujedinjenih nacija sadrže gotovo sve elemente za uopštavanje i ocrtavanje globalnih pretpostavki za dosadašnju upotrebu mirovnih operacija i za, na osnovu tog iskustva, oslanjanje na taj instrument u budućim aktivnostima u funkciji održanja međunarodnog mira i bezbednosti. Jer, i pored očiglednih nedostataka, mirovne operacije su postale glavni instrument UN u obavljanju njihove osnovne funkcije – očuvanja međunarodnog mira i bezbednosti. Na osnovu navedenih primera, osim toga, možemo se jasno odrediti i prema projekciji budućeg angažovanja UN u razrešenju jugoslovenske krize i nalaženju mirnog rešenja postojećeg sukoba. Objektivno, takvo određenje je u osnovi pozitivno i očekuje se da se i u praksi potvrdi.