

STUDIA

Stosunki Międzynarodowe
Nr 1–2 (t. 27)/2003
ISSN 0209-0961

IRENA POPIUK-RYSIŃSKA

EWOLUCJA OPERACJI POKOJOWYCH NARODÓW ZJEDNOCZONYCH PO ZIMNEJ WOJNIE

Operacje utrzymania pokoju (ang. *peace-keeping*), nazywane operacjami pokojowymi, stały się jednym z głównych instrumentów działania Narodów Zjednoczonych (NZ) w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa. Nie przewidziane przez Kartę NZ, pojawiły się *ad hoc* pod wpływem pilnej potrzeby wspomagania wysiłków pokojowych w warunkach zimnej wojny i nie funkcjonującego zgodnie z oczekiwaniami systemu zbiorowego bezpieczeństwa. Jak pokazuje historia organizacji, mechanizm operacji okazał się nie tylko pożyteczny, ale też wpisał się dobrze w ramy funkcjonowania systemu bezpieczeństwa. Przetrwał blokową konfrontację, a po jej zakończeniu wszedł w okres dynamicznych zmian, ilościowych oraz jakościowych.

W wymiarze ilościowym uwidocznił się proces dosyć silnego rozwoju operacji, nie przebiegający jednak linearnie, ale z pewnymi załamaniem. Można było więc zauważyć fazy wyraźnych wahań liczby, natężenia i rozmiarów operacji, poczynając od ich powolnej rewitalizacji u schyłku lat 80. XX wieku, poprzez niezwyklej ekspansję na początku lat 90., następnie redukcję, a kończąc na względnej stabilizacji od końca ubiegłego dziesięciolecia na poziomie znacznie wyższym od tego z okresu zimnej wojny. W wymiarze jakościowym na uwagę zasługują cztery kierunki przekształceń. Po pierwsze, nastąpiła uniwersalizacja miejsca i roli operacji w procesie pokojowym, co oznacza, że operacje przestały być wyłącznie pasywnym mechanizmem utrzymywania pokoju. Stały się natomiast instrumentem aktywnym i dynamicznym, pełniącym różnorodne role we wszystkich fazach konfliktu i procesu pokojowego. Po drugie, olbrzymiemu rozszerzeniu i zróżnicowaniu uległy zadania operacji, co doprowadziło do wykształcenia się operacji wielofunkcyjnych. Po trzecie, nastąpiła proliferacja i zróżnicowanie uczestników operacji, przejawiające się przede wszystkim znacznym wzrostem liczby kontrybutorów oraz rozbudową i wzrostem znaczenia komponentu cywilnego. Po czwarte, łagodząco interpretację fundamentalnych zasad operacji (zgody stron, bezstronności, niestosowania siły, z wyjątkiem samoobrony), czego wyrazem było wykształcenie się operacji nie w pełni konsensualnych, mogących w szczególnych okolicznościach stosować siłę oraz rozmieszczanych w warunkach wątpliwej lub niepewnej zgody, a nawet bez niej. Jednak pomimo paru przypadków stapiania się operacji pokojowych z akcjami wymuszającymi, niekonsensualność w najnowszej praktyce przyjmuje postać dosyć umiarkowaną, z naciskiem kładzionym na poszukiwanie zgody i współpracę ze stronami.

Stąd też ewolucja zmierza raczej w kierunku operacji *quasi*-wymuszonych i wymuszających niż siłowych i narzucanych.

Biorąc za punkt odniesienia typowe misje okresu zimnej wojny jako operacje pierwszej generacji (pasywne, jednofunkcyjne, wojskowe, konsensualne), można uznać, że w czasach pozimnowojennych wykształciła się nowa generacja operacji pokojowych, aktywnie realizujących mandat, wielofunkcyjnych, niekonsensualnych oraz cywilno-wojskowych. Główną przyczyną wprowadzenia tych innowacji były istotne zmiany w naturze konfliktów, a zwłaszcza zanikanie klasycznych konfliktów międzypaństwowych oraz wybuch nowych licznych konfliktów wewnętrznych, ulegających zwykle umiędzynarodowieniu, wymagających niekonwencjonalnej reakcji.

Ewolucję operacji, dokonującą się od końca lat 80., wymusza dynamiczne środowisko międzynarodowe. Zmiany zachodzą *ad hoc*, często pod naciskiem doraźnych interesów oraz bardziej uporządkowanych prób reform, podejmowanych w ramach organizacji. Operacje pokojowe nowej generacji są więc w pewnym stopniu ciągle trwającym eksperymentem¹.

1. Rozwój ilościowy operacji pokojowych po zimnej wojnie

Powrót przez NZ w 1988 r. po dziesięcioletniej przerwie do działalności operacyjnej w terenie zapoczątkował okres bardzo dynamicznych pozimnowojennych zmian operacji pokojowych. Najbardziej wymownym ich przejawem była liczba operacji powołanych przez organizację. W latach 1988–2002, a więc w ciągu 14 lat, utworzono ich 42, podczas gdy w całym okresie zimnej wojny tylko 13. Jest to niewątpliwie świadectwo poważnego ożywienia aktywności organizacji w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa. Trzeba jednak wskazać, że dynamika powoływania nowych operacji, ich skala i skład ulegały sporym wahaniom.

Po czasach zimnej wojny NZ przejęły 5 operacji z udziałem prawie 12 tysięcy personelu. Stanowiły one punkt wyjścia dla powolnego ożywiania tej formy pokojowej działalności NZ, która nastąpiła w latach 1988–1990. Utworzono wówczas 5 nowych operacji, po dwie w Azji i Afryce oraz jedną w Ameryce Środkowej².

Udany przebieg pierwszych operacji świadczył o ich przydatności w opanowywaniu konfliktów i zachęcił Radę Bezpieczeństwa do częstego korzystania z tej metody działania. Na początku lat 90. zaczęto nawet traktować operacje jako uniwersalny instrument przywracania pokoju. Szeroko podzielano i wyrażano entuzjazm odnośnie do ich możliwości i zdolności. Równocześnie wraz z wybuchem nowych konfliktów zwiększyło się niezmiernie zapotrzebowanie na pomoc organizacji.

W rezultacie tego nastąpiły „złote lata” dla operacji, okres silnej tendencji wzrostowej, tak w wymiarze liczby powoływanych operacji, jak też ich wielkości. W latach 1991–1993 uruchomiono aż 14 nowych operacji. O ile na początku 1991 r. funkcjono-

¹ S. R. Ratner, *The New UN Peacekeeping. Building Peace in Land of Conflict after the Cold War*, Basingstoke–London 1997, s. 237.

² W 1988 r. powołano UNGOMAP (Afganistan/Pakistan) i UNIIMOG (Irak/Iran), a w 1989 r. – UNAVEM I (Angola), UNTAG (Namibia), ONUCA (Ameryka Środkowa).

wało 8 operacji z udziałem prawie 10 tysięcy personelu wojskowego i cywilnego, o tyle w końcu 1993 r. działało już 17 operacji o największej w historii NZ sile, mierzonej liczbą personelu, wynoszącą około 78 tysięcy osób.

Większość nowych operacji, bo aż 8 z 15, rozmieszczono w Afryce. Pozostałe zostały usytuowane w Azji (3), Europie (2) i Ameryce (2). Były wśród nich trzy największe i najdroższe operacje NZ: w b. Jugosławii (UNPROFOR), Somalii (UNOSOM II) i Kambodży (UNTAC). Warto też zwrócić uwagę, że tylko 1 z 15 operacji utworzonych w latach 1991–1993 zajmowała się konfliktem między państwami, pozostałe zaś były powołane w związku z wojnami domowymi³.

Jednak porażki działań w Somalii oraz Bośni, prowadzonych we wrogim środowisku i posługujących się siłą, poważnie przytłumiły nadzieje pokładane w operacjach NZ. W ich wyniku, początkowo przede wszystkim pod wpływem klęski w Somalii, nastąpiła zmiana stanowiska mocarstw zachodnich, zwłaszcza USA, w sprawie stopnia i zakresu zaangażowania NZ w tłumienie konfliktów wewnętrznych⁴. Uwidoczniała się przede wszystkim wyraźna niechęć do podejmowania wysokiego ryzyka i ponoszenia strat, a więc ingerowania w trwające konflikty wewnętrzne przy pomocy sił NZ, głównie w Afryce.

Pod wpływem narastającego rozczarowania wystąpiła tendencja redukcji operacji pokojowych, ograniczania ich skali i zadań. Już w końcu 1993 r. podjęto decyzję o znacznym zmniejszeniu rozmiaru operacji w Somalii. Od połowy 1994 r. rozpoczął się też spadek liczby operacji z 18 do 16 i 14 w następnych latach. Największe redukcje objęły jednak liczbę personelu operacji, stanowiącą najlepszy wskaźnik skali zaangażowania i zakresu zadań organizacji w terenie. Biorąc za punkt wyjścia największą liczbę personelu operacji, wynoszącą 78 tysięcy w 1993 roku, w kolejnych latach zmniejszała się ona sukcesywnie, po czym w 1995 r. raptownie spadła do około 29 tysięcy, co było głównie skutkiem zakończenia operacji UNOSOM II i UNPROFOR. Liczba ta nadal zmniejszała się, osiągając najniższy stan w połowie 1999 r. – około 12 tysięcy osób.

Od 1994 r. do połowy 1999 r., a więc w okresie redukcji zaangażowania organizacji w terenie, rozmieściła ona 16 nowych operacji, w tym 5 w Afryce, 6 w Europie, 1 w Azji i 4 w Ameryce. Podane liczby – bez uwzględnienia natury nowych operacji – nie potwierdzają więc wycofywania się organizacji z aktywności operacyjnej. Można zauważyć, że nie powołano ani jednej dużej, wielofunkcyjnej operacji w nowym miejscu. Przeważały operacje powstałe z restrukturyzacji wcześniejszych, stanowiące zazwyczaj nieliczne grupy obserwatorów. Mówiąc inaczej, Rada Bezpieczeństwa w następstwie operacji w Somalii oraz Bośni przestała powoływać duże, wielofunkcyjne operacje, zastępując je zazwyczaj małymi i bardziej wyspecjalizowanymi misjami monitorującymi.

³ Był to UNIKOM (Irak/Kuwejt).

⁴ Patrz: I. H. Daalder, *Knowing When to Say No: The Development of US Policy for Peacekeeping* (w:) W. J. Durch (red.), *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*, Basingstoke–London 1997, s. 48–61.

Tendencja spadku liczebności operacji pokojowych uległa odwróceniu w drugiej połowie 1999 r. wraz z rozmieszczeniem trzech dużych, wielofunkcyjnych operacji: w Kosowie (UNMIK), Timorze Wschodnim (UNTAET) i Sierra Leone (UNAMSIL). Ponadto powołano jeszcze dwie operacje na nowych obszarach pokonfliktowych: dużą operację (UNMEE) pomagającą Etiopii i Erytrei w implementacji porozumienia pokojowego oraz niewielką misję w Demokratycznej Republice Kongo (MONUC). W wyniku tego liczba personelu operacji wzrosła w końcu 2000 r. do 38 tysięcy osób, a dwa lata później do ponad 46 tysięcy. Natomiast liczba aktywnych operacji ustabilizowała się już w drugiej połowie lat 90. i waha się między 17 operacjami (np. koniec 1999 r.) a 14 (np. połowa 2000 r.).

Powrót do dużych operacji w końcu ubiegłego dziesięciolecia można traktować jako oznakę pokonania przez NZ „syndromu Somalii” oraz przewyciężenia niektórych nękających organizację słabości i ograniczeń. Świadczy on jednak także o tym, że w większości regionów inna organizacja nie jest w stanie zastąpić NZ. Ich obecność jest zatem niezbędna i nieunikniona. Wydaje się, że świadomość tego faktu zapowiada wejście operacji NZ w okres pewnej stabilizacji.

2. Uniwersalizacja miejsca i roli operacji w procesie pokojowym

Tradycyjna koncepcja operacji pokojowych, wywodząca się z okresu zimnej wojny i oparta na ówczesnych doświadczeniach, ujmuje operacje w kategoriach chronologicznych. Traktuje je więc jako środek nadający się do zastosowania tylko w określonej fazie konfliktu i mogący spełniać jedynie ograniczone cele⁵. To ortodoksyjne i mocno utrwalone w ramach NZ spojrzenie pojawiło się również w przygotowanym przez sekretarza generalnego NZ Boutrosa Boutrosa-Ghalego „Programie dla pokoju” z 1992 r. Według tego dokumentu operacje pokojowe to mechanizm służący utrzymaniu pokoju, następujący po dyplomacji prewencyjnej i przywróceniu pokoju (ang. *peace-making*), a poprzedzający budowanie pokoju (ang. *peace-building*). Sekwencja ta została przedstawiona w następujący sposób: „Dyplomacja prewencyjna stara się rozwiązywać spory, zanim wybuchnie przemoc; celem tworzenia pokoju i utrzymania pokoju jest wstrzymanie konfliktów i zabezpieczenie osiągniętego pokoju. Ich powodzenie umacnia szanse budowania pokoju po konflikcie, które może zapobiec nawrotowi przemocy między państwami i narodami”⁶.

Jednak tego typu chronologiczne ujęcie wywołało duże zastrzeżenia i uzasadnione słowa krytyki. Zarzucano mu nie tylko błędy conceptualne, ale częściowe fałszowanie rzeczywistości. Rzecz bowiem w tym, że systematyka i rozumienie powyższych środ-

⁵ Patrz szerzej: M. Kowalewski, *Kryzys i rozwój operacji pokojowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 1, s. 97–100; T. Duffey, *United Nations Peace-keeping in the Post-Cold War Era* (w:) C. Jones, C. Kennedy-Pipe (red.), *International Security in a Global Age: Securing the Twenty-first Century*, London–Portland 2000, s. 120 i nast.; J. T. Wentges, *Force, Function and Phase: Three Dimensions of UN Peacekeeping*, „International Peacekeeping” 1998, vol. 5, nr 3, s. 58, 65 i nast.; M. Griffin, *Retrenchment, Reform and Regionalization: Trends in UN Peace Support Operations*, „International Peacekeeping” 1999, vol. 6, nr 1, s. 5.

⁶ B. Boutros-Ghali, *Program dla pokoju oraz Załącznik do Programu dla pokoju*, Warszawa 1995, par. 21, s. 51.

ków, a zwłaszcza operacji pokojowych, choć dobrze oddawały charakter zdecydowanej większości operacji przed 1988 r., nie odpowiadały nowym realiom po zimnej wojnie⁷.

Pozimnowojenne operacje pokojowe nie stały się bowiem jedną z technik stosowanych kolejno według logicznie ustalonego wcześniej porządku, jak sugerował „Program dla pokoju”, ale takim rodzajem działalności w terenie, która ustanawiana jest *ad hoc* w różnych fazach konfliktu i procesu pokojowego. Mogą one zatem pełnić nawet rolę środka o charakterze prewencyjnym, stosowanego w fazie przedkonfliktowej w formie rozmieszczenia sił na danym obszarze (np. UNPREDEP w Macedonii, funkcjonujący początkowo w ramach UNPROFOR)⁸.

Inaczej niż w klasycznym schemacie, operacje pokojowe były też przeprowadzane w czasie trwającego konfliktu, od jego wybuchu do zawieszenia broni. Ich mandat mieścił się w ramach przedsięwzięć czasowo redukujących i ograniczających konflikt, głównie w celu złagodzenia cierpień ludności cywilnej. Zezwalał również czasami, w razie konieczności, na stosowanie środków wymuszających, służących zawieszeniu broni i porozumieniu stron oraz realizacji celów humanitarnych (np. druga operacja w Somalii, UNPROFOR w Bośni)⁹.

W fazie trzeciej, odpowiedniej dla klasycznych operacji, rozciągającej się od zawieszenia broni do zawarcia trwałego porozumienia pokojowego, operacje podejmowały tradycyjne działania powstrzymujące konflikt, przede wszystkim rozdzielając strony i nadzorując rozejm lub wycofanie obcych wojsk. Po zimnej wojnie klasyczne cele powstrzymywania konfliktu międzypaństwowego w warunkach rozejmu powierzono tylko dwóm operacjom. UNIIMOG nadzorował zawieszenie broni między Irakiem a Iranem, a UNMEE między Etiopią a Erytreą, do czasu zawarcia pokoju przez te państwa. Ponadto kilka operacji kontrolowało zawieszenie broni w sytuacji konfliktu wewnętrznego. Były to operacje w Gruzji (UNOMIG), Chorwacji (UNPROFOR, UNCRO), Somalii (UNOSOM I) i Tadżykistanie (pierwsza faza UNMOT).

Bliskie tradycyjnym operacjom były też inne misje monitorujące, ale powoływano je już po zawarciu ostatecznego porozumienia pokojowego. Należą one zatem do operacji z ostatniej fazy procesu pokojowego. W fazie tej, rozpoczynającej się po zawarciu pokoju, operacje rozmieszczano w celach monitorowania i/lub wspomaganie realizacji porozumień pokojowych, obejmujących często przedsięwzięcia typu *peace-building* (pomoc w rekonstrukcji społecznej i odbudowie gospodarczej). Do operacji pokonfliktowych można zaliczyć też wspomniane już misje nadzorujące, będące elementami procesu pokojowego, kończącego konflikt wewnętrzny lub międzynarodowy, takie jak: UNIKOM w strefie zdemilitaryzowanej rozdzielającej Irak i Kuwejt, operację w Nikaragui (ONUCA) oraz trzy misje monitorujące wycofywanie obcych wojsk, tj. kubańskich z Angoli (UNAVEM I), radzieckich z Afganistanu (UNGOMAP) i libijskich z Czadu (UNASOG).

⁷ Patrz: J. T. Wentges, op. cit., s. 65 i nast.; M. Griffin, op. cit., s. 5.

⁸ Szerzej patrz: W. J. Durch, J. A. Schear, *Faultlines: UN Operations in the Former Yugoslavia* (w:) W. J. Durch (red.), *UN Peacekeeping...*, op. cit., s. 193 i nast.

⁹ Szerzej patrz: ibidem; W. J. Durch, *Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and „State-Building” in Somalia* (w:) W. J. Durch (red.), *UN Peacekeeping...*, op. cit., s. 315 i nast.

Jednak najbardziej reprezentatywne dla pokonfliktowej grupy operacji są takie przedsięwzięcia, które niosły pomoc państwu lub grupie państw w wykonaniu uzgodnionego i przyjętego politycznego porozumienia, co miało doprowadzić do definitywnego zakończenia konfliktu. Zapoczątkowała je w 1989 r. operacja nadzorująca i wspierająca proces uzyskiwania niepodległości przez Namibię (UNTAG). Oprócz niej, operacje pełniły rolę instrumentu rozwiązywania sporu i utrwalania pokoju w Ameryce Środkowej (ONUCA), Salwadorze (ONUSAL), Haiti (UNMIH, UNSMIH, MIPONUH), Angoli (UNAVEM II), Saharze Zachodniej (MINURSO), Mozambiku (ONUMOZ), Rwandzie (UNAMIR), Liberii (UNOMIL), Sierra Leone (UNOMSIL, UNAMSIL), Demokratycznej Republice Kongo (MONUC), Republice Środkowoafrykańskiej (MINURCA), Timorze Wschodnim (UNTAET, UNMISSET), Kambodży (UNTAC), Tadżykistanie (UNMOT), Chorwacji (UNMOP, UNTAES, UNPSG), Bośni i Hercegowinie (UNMIBH) oraz Kosowie (UNMIK).

Zmiana charakteru operacji w procesie pokojowym, przekształcająca je w elastyczny mechanizm o szerokim zastosowaniu, spowodowała znaczne rozszerzenie zakresu pełnionych przez nie ról. Przestały być wyłącznie lub prawie wyłącznie instrumentem powstrzymywania czy zamrażania konfliktu, a stały się także środkami służącymi zapobieganiu, ograniczaniu i łagodzeniu konfliktu, a przede wszystkim doprowadzaniu do jego rozwiązania i definitywnego zakończenia. To oznacza, że operacje zostały też „ożywione”. Wyszły daleko poza obserwację i stały się aktywne w osiąganiu celów. Co więcej, zdynamizowaniu ulegały również role poszczególnych operacji, ponieważ w trakcie ich funkcjonowania dostosowywano je do sytuacji w terenie, oczekiwań stron oraz aktualnej fazy procesu pokojowego.

W czasie zimnej wojny tylko dwie operacje, w Kongo (ONUC) i Iraniu Zachodnim (UNSF), pełniły aktywną rolę w procesie pokojowym. Poza nimi szersze zadania redukcji i rozwiązania konfliktu miała też realizować operacja w Libanie (UNIFIL), ale jej faktyczna misja ewoluowała w kierunku zwykłego powstrzymywania. Natomiast po 1988 r. proporcje te uległy odwróceniu. Z 42 nowych operacji ponad 30 nie mieściło się w klasycznym schemacie operacji powstrzymującej, biernej, statycznej, tymczasowo poprawiającej sytuację lub długofalowo zamrażającej konflikt i sam proces pokojowy. Były to bowiem w większości operacje dynamiczne, zaangażowane w osiąganie celów mandatowych oraz dążące do rozwijania procesu pokojowego. Wszystkie zostały podjęte jako część działań prowadzących do trwałego rozwiązania problemu, leżącego u podstaw konfliktu i jego ostatecznego zakończenia. Można zatem powiedzieć, że operacje po 1988 r. różnią się od swoich poprzedniczek tym, że w szerokim zakresie i w dużym stopniu ułatwiają zapobieganie konfliktom i ustanawianie trwałego pokoju¹⁰.

¹⁰ J. T. Wentges, op. cit., s. 66; T. Duffey, op. cit., s. 124–125; A. Skowroński, *Sily pokojowe i operacje utrzymania pokoju Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, s. 112–113; M. Kowalewski, op. cit., s. 102 i nast.; F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, Warszawa 1998, s. 18–19.

3. Proliferacja funkcji operacji pokojowych

Zróżnicowanie miejsca i roli operacji pozimnowojennych w procesie pokojowym pociąga za sobą dalsze zmiany, w tym zwłaszcza wyraźne i szerokie zróżnicowanie funkcji (zadań). Operacje z okresu zimnej wojny były w przeważającej większości właściwie operacjami jednofunkcyjnymi. Koncentrowały się na obserwowaniu i nadzorowaniu (utrzymywaniu) zawieszenia broni przez wojskowych obserwatorów lub siły zbrojne (tzw. błękitne hełmy). Natomiast zdecydowana większość operacji po 1988 r. łączy, zależnie od sytuacji, różne elementy prewencji, monitorowania, opanowywania lub wygaszania konfliktu oraz tworzenia warunków trwałego pokoju. Na ten kierunek ewolucji zwracał szczególną uwagę sekretarz generalny ONZ Kofi Annan. W raporcie z 1998 r. o stanie organizacji pisał, że „choć kategorie prewencji, utrzymywania pokoju i budowania pokoju po konflikcie pozostają użyteczne, obecnie szeroko uznaje się, że większość operacji łączy działania więcej niż jednej kategorii”¹¹.

W praktyce zjawisko to wpływa bezpośrednio na mandaty operacji, które zależnie od natury konfliktu stają się niezwykle zróżnicowane i rozbudowane. Warto przede wszystkim podkreślić, że obok zadań wojskowych, operacje otrzymują też zadania ze sfery cywilnej, w wielu przypadkach przewyższające te pierwsze tak pod względem znaczenia, jak i zakresu. Występuje to zwłaszcza wtedy, gdy celem operacji jest wspieranie stron w realizacji politycznego porozumienia, kończącego konflikt. Operacje otrzymują wówczas kompleksowy mandat, rozciągający się na wszystkie dziedziny życia i zawierający szerokie spektrum zadań z zakresu umacniania pokoju i tworzenia jego infrastruktury (*peace-building*). Mandaty obejmują wtedy zwykle funkcje polityczne, policyjne, humanitarne i gospodarcze, takie jak: pomoc w procesie pojednania narodowego, tworzeniu instytucji i procedur demokratycznych, służących między innymi wyłanianiu władz, pomoc w organizowaniu i przeprowadzaniu wyborów oraz ich monitorowanie, nadzorowanie władz cywilnych, promowanie i ochrona praw człowieka, nadzór nad prawem i porządkiem publicznym, pomoc policji i jej szkolenie, repatriacja uchodźców i przesiedleńców, dostarczanie pomocy żywnościowej i medycznej, pomoc w rozminowywaniu i w odbudowie infrastruktury, głównie transportowej i telekomunikacyjnej, wspieranie odbudowy gospodarczej, tworzenie systemu informacji publicznej, doradzanie władzom i prowadzenie szkoleń w różnych segmentach państwa. Najszerszy pod względem przedmiotowym mandat realizowały operacje w Timorze Wschodnim i Kosowie, które przejęły funkcje władz państwowych na powierzonych im obszarach.

Ponadto w wielu przypadkach operacje stają się, za zgodą stron, mediatorem i pośrednikiem między nimi, zwłaszcza wtedy gdy powstają spory na tle interpretacji i wykonywania porozumienia pokojowego (np. w Kambodży, Angoli, Mozambiku, Somalii). Wskutek tego w nowej formule operacji znajdują się też zadania dyplomatyczne – nie podejmowane przez tradycyjne operacje – zaliczane w NZ do działalności typu *peace-making*.

¹¹ *Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, UN doc., A/53/1, 27 sierpnia 1998 r., par. 70.

Trzeba również dodać, że tendencja do szerokiego zakreślania mandatu nie omięła nawet kwestii wojskowych. Do tradycyjnych zadań związanych z nadzorowaniem zawieszenia broni dodawano bowiem nowe, jak np. rozbrojenie i demobilizację walczących ugrupowań, zapewnianie bezpieczeństwa konwojom z pomocą humanitarną i personelowi międzynarodowemu, działającemu nawet poza ściśle rozumianą operacją, jak również ludności cywilnej na obszarze rozlokowania operacji.

Działania policji zyskały również nowe funkcje. Według pierwotnych standardów NZ (tzw. SMART) policja nie pełniła funkcji władczych (*No executive Power*), ograniczając się do doradzania i szkolenia oraz monitorowania pracy miejscowych funkcjonariuszy i wymiaru sprawiedliwości pod kątem przestrzegania porozumienia pokojowego oraz poszanowania praw człowieka¹². Jednak w kilku przypadkach mandat wychodził poza te ograniczenia i zakładał bezpośrednie wykonywanie przez misję funkcji policyjnych i wymiaru sprawiedliwości (np. w Haiti, Kosowie, Timorze Wschodnim), co z kolei wymuszało znaczny rozrost jej personelu¹³.

Operacje z szerokim zakresem zadań, a ściślej z zadaniami wykraczającymi poza sferę wojskową, nazywane są powszechnie operacjami wielofunkcyjnymi. Poza wielością funkcji, których zakres jest w każdym przypadku inny, cechą odróżniającą te operacje od operacji tradycyjnych jest zmiana pozycji funkcji wojskowych z pierwszoplanowej na wspierającą realizację pozostałych zadań, w tym politycznych. Ujmując to inaczej, funkcje wojskowe są w tym przypadku służebne wobec pozostałych i zazwyczaj polegają na stworzeniu i utrzymywaniu bezpiecznych warunków, koniecznych do osiągnięcia postępów w procesie pokojowym, co należy już do działań niewojskowych.

Wielość funkcji w sposób nieunikniony wymusza ich synchronizację i integrację. Wskutek tego – zdaniem Stevena Ratnera – w formule operacji wielofunkcyjnych traci znaczenie odrębność dotychczasowych funkcji pokojowych NZ i wykonujących je podmiotów, uosabianych przez żołnierzy, rozdzielających strony i nadzorujących strefy buforowe (*peace-keeping*), oraz dyplomatów, którzy dążyli przy stole rokowań do rozwiązania sporu (*peace-making*)¹⁴. W nowych warunkach mogą one bowiem wzajemnie i blisko na siebie oddziaływać, wzmacniając pozytywne efekty operacji.

¹² Koncepcja SMART została wypracowana przez Sekretariat NZ i zamieszczona w broszurze z 1995 r. pt. „A Trainers Guide on Human Rights for CIVPOL Monitors”. Akronim SMART pochodzi od pierwszych liter nazw podstawowych funkcji w języku angielskim, tj. Supporting human rights, humanitarian assistance; Monitoring the performance of the local LEA (Law Enforcement Agencies), prisons, courts, and implementing agreements; Advising the local police on human effective law enforcement according to the international standards, laid down in the instruments; Reporting on situation and incidents; Training the local law enforcement in the best practice for policing and human rights. Patrz szerzej: H. Hartz, *CIVPOL: The UN Instrument for Police Reform*, „International Peacekeeping” 1999, vol. 6, nr 4, s. 30 i nast.

¹³ E. B. Eide, T. T. Holm, *Postscript: Towards Executive Authority Policing? The Lessons of Kosovo*, „International Peacekeeping” 1999, vol. 6, nr 4, s. 210 i nast.

¹⁴ S. R. Ratner, op. cit., s. 44.

4. Proliferacja i zróżnicowanie uczestników operacji pokojowych

Przekształcenia w zakresie miejsca i roli operacji w procesie pokojowym oraz poszerzenie ich funkcji, jak również zanik wielu zimnowojennych ograniczeń w formowaniu operacji pociągnęły za sobą spore zmiany w ich składzie. Są one szczególnie widoczne w strukturze operacji oraz liczebności i zróżnicowaniu kontrybutorów, jak też podmiotów wspomagających, działających na ich obrzeżach.

Struktury nowych operacji, w porównaniu z większością operacji z okresu zimnej wojny, stały się bardziej rozbudowane, wielopoziomowe i złożone z licznych komponentów¹⁵. Obok wojska, do którego ograniczały się zazwyczaj klasyczne operacje, w ich skład wchodziły też zwykle rozległe struktury cywilne, w pewnych przypadkach przewyższające liczebnością personel wojskowy (np. na początku 2002 r. w UNMIK, UNMIBH). W zależności od mandatu, mogą one obejmować policję cywilną (ang. skrót CIVPOL od *the Civilian Police*), dyplomatów oraz ekspertów od spraw wyborczych, zarządzania, humanitarnych, informacji publicznej i innych.

Znakiem czasu są również zmiany w modelu kierowania operacją. Polegają one na tym, że w przeciwieństwie do operacji tradycyjnych, na czele operacji wielofunkcyjnych stoi nie żołnierz, ale cywil, mianowany na Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego NZ. Stanowisko to zostało po raz pierwszy ustanowione dla operacji w Kongo (ONUC), a utrwaliło się i upowszechniło po zimnej wojnie¹⁶.

Najważniejsze przekształcenia, jakim podlegają operacje po zimnej wojnie, w tym zmiany w relacjach między komponentem wojskowym a cywilnym, polegają na zwiększeniu się znaczenia oraz rozroście personelu policyjnego. Przejmuje on bowiem często zadania pełnione wcześniej przez wojsko. Za główną przesłankę tego zjawiska należy uznać zmianę natury konfliktów, a za jego bezpośrednią przyczynę – przeswiadczenie, że policja jest lepszym od wojska instrumentem działania w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, ponieważ jest tańsza, mniej agresywna w pełnieniu misji, a przez to łatwiejsza do zaakceptowania przez strony¹⁷. Choć policyjny komponent został po raz pierwszy wprowadzony już do operacji kongijskiej (ONUC), to jego rozwój nastąpił dopiero w ramach operacji wielofunkcyjnych. O ile więc w 1988 r. w operacjach służyło tylko 35 oficerów policji¹⁸, o tyle poczynając od operacji w Namibii, gdzie zatrudniono 1500 policjantów, nastąpił poważny rozrost personelu policyjnego do około 4,5 tysiąca osób na początku 1993 r. Potem liczba ta spadła do poziomu

¹⁵ Podział operacji na części składowe jest zmienny i dostosowywany do mandatu. W związku z tym w literaturze nie ma jednolitego ujęcia komponentów operacji. Część autorów wyodrębnia cztery takie komponenty, tj. dyplomatyczno-polityczny, wojskowy, policji cywilnej, humanitarny, np. patrz: *Nordic/UN Peacekeeping Senior Management Seminar*, Copenhagen–New York, 1–12 września 1997. *Final Report*, Royal Danish Defence College 1997, s. 3–5. Natomiast zdecydowana większość piszących ogranicza się do trzech (cywilnego, policji cywilnej i wojskowego) lub nawet dwóch, patrz: A. Skowroński, op. cit., s. 67–68; T. Duffey, op. cit., s. 124.

¹⁶ Pierwszym w historii NZ Specjalnym Przedstawicielem Sekretarza Generalnego został Amerykanin Ralph Bunche.

¹⁷ A. Hill, *International Peace Support Operations and CIVPOL: Should there Be a Permanent Global Gendarmerie?*, „International Peacekeeping” 1998, vol. 5, nr 3, s. 29.

¹⁸ Ibidem.

około 1–3 tysięcy, a następnie od jesieni 1999 r. systematycznie rosła i po upływie roku ustabilizowała się na poziomie około 7,5 tysiąca osób. Na tak liczny udział personelu policyjnego w operacjach składa się przede wszystkim misja w Kosowie (około 4,5 tysięcy policjantów) i znacznie mniejsze grupy policji rozlokowane w Timorze Wschodnim (ponad 1,3 tys. osób) oraz Bośni i Hercegowinie (ponad 1,7 tys. osób).

W porównaniu z komponentem policyjnym liczba międzynarodowego personelu cywilnego, pełniącego między innymi funkcje polityczno-dyplomatyczne, była zwykle niższa i bardziej stabilna. Początkowo w 1989 r. wzrosła w wyniku powołania trzech nowych operacji wielofunkcyjnych, potem na przełomie lat 1991 i 1992 wraz z rozmieszczeniem kolejnych misji z szerokim mandatem uległa podwojeniu, a następnie wahała się w granicach od około 2 tysięcy do ponad 4,3 tysiąca osób w końcu 2001 r. Jeśli jednak dodać do tego cywilny personel miejscowy, zazwyczaj znacząco przewyższający liczebnie międzynarodowy, to ogólna liczba personelu cywilnego była dużo wyższa od policyjnego. W końcu 2000 r. liczył on około 12,3 tysiąca osób, a rok później około 12,8 tysiąca, a w końcu 2002 r. około 10,8 tysiąca. Najwięcej cywilów pracowało w operacjach wykonujących funkcje państwowe w Kosowie i Timorze Wschodnim.

Wzrost liczby personelu, powiązany z wielością funkcji, znalazł odzwierciedlenie w powoływaniu dużych operacji. Część z nich przewyższyła liczebnością największą operację zimnej wojny, jaką był ONUC z około 20 tysiącami personelu. Wśród nich należy wymienić – w okresach największego rozwoju – przede wszystkim: UNPROFOR z prawie 40 tysiącami osób, UNOSOM II liczący prawie 28 tysięcy uczestników oraz UNTAC z około 22 tysiącami personelu.

Równocześnie po zimnej wojnie rozszerzył się i zmieniał skład państw uczestniczących w operacjach oraz dostarczających personel, zwłaszcza wojskowy. W latach zimnej wojny była to w sumie grupa około 60 krajów. Wśród nich bardzo rzadkim uczestnikiem były wielkie mocarstwa, co wynikało z chęci unikania przez nich bezpośredniej ingerencji w konflikt i ograniczania rywalizacji. Natomiast po zimnej wojnie liczba kontrybutorów wojskowych wyraźnie wzrosła z 20 w 1988 r. do 90 w 2001 r., co było rekordem w historii organizacji. W tym samym czasie ponad 70 państw dostarczało też personel policyjny.

Bardzo znaczne rozszerzenie się kręgu państw uczestniczących w operacjach spowodowało, że operacje stały się przedsięwzięciami nie tylko wielonarodowymi, ale też wielokulturowymi. Ich personel wywodzi się z różnych kręgów i wnosi do operacji nie tylko odmienne wzorce organizacyjne i techniczne, ale też różne rozumienie konfliktu i środowiska, w którym przychodzi mu działać¹⁹. W związku z tym operacje z szerokim udziałem kontrybutorów muszą pokonywać wiele dodatkowych problemów wynikających ze zderzenia kultur, powstających w ramach operacji oraz w relacjach między operacją a miejscową ludnością.

Proliferację kontrybutorów można traktować jako pozytywną tendencję, odzwierciedlającą zwiększanie się poczucia odpowiedzialności państw za utrzymanie pokoju.

¹⁹ T. Duffey, *op. cit.*, s. 124.

Jednak ów wzrost zaangażowania łączył się z niezbyt korzystną zmianą, jaka zaszła równolegle w składzie głównych kontrybutorów. Otóż w pierwszym półwieczu NZ podstawowymi „dostawcami” personelu były państwa wysoko rozwinięte, w tym Kanada, Norwegia, Szwecja, Finlandia, Dania, Austria i Irlandia. W ostatnich zaś latach ponad 75% żołnierzy zgrupowanych w kontyngenty narodowe pochodzi z krajów rozwijających się, co zwykle wiąże się ze słabym ich przygotowaniem i wyposażeniem²⁰.

Udział w operacjach wielkich mocarstw, będących stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa, również uległ zmianom. Najpierw, wraz ze schyłkiem zimnej wojny, gdy zanikły ograniczenia dotyczące uczestnictwa mocarstw w operacjach NZ, mocarstwa zachodnie włączyły się w szerokim zakresie w działalność NZ w terenie, zwłaszcza na początku lat 90. W 1993 r. Francja stała się nawet głównym kontrybutorem. Jednak po porażkach w Somalii i Bośni ich zaangażowanie wyraźnie spadło i utrzymuje się na poziomie raczej symbolicznym. Ważne jest zwłaszcza to, że żadne z mocarstw zachodnich nie dostarcza kontyngentów wojskowych do najbardziej niebezpiecznych i ryzykownych obecnie operacji, jakie prowadzi NZ w Sierra Leone i Demokratycznej Republice Konga.

W warunkach pozimnowojennych operacje pokojowe nie tylko rozszerzyły i zróżnicowały swój skład, ale też zostały oplecione siecią zewnętrznych podmiotów, które nie wchodząc w obręb misji i nie podlegając jej kierownictwu, podejmowały i realizowały różne zadania mieszczące się w jej mandacie i obszarze funkcjonowania²¹. Przykładem może być operacja w Bośni, gdzie realizację układu pokojowego oprócz NZ wspierało jeszcze dziewięć agencji i departamentów rządu Stanów Zjednoczonych, kilkanaście innych państw, siedem organizacji międzyrządowych i trzynaście głównych organizacji pozarządowych, w tym Czerwony Krzyż²².

Proliferacja podmiotów towarzyszących operacji spowodowała, że operacje stały się bardziej złożone w swojej strukturze, skomplikowane w realizacji i uzależnione od aktywności licznych uczestników. Przerodziły się w przedsięwzięcia o charakterze kooperacyjnym. Dla uwypuklenia wagi tego zjawiska kanadyjskie Centrum Szkoleniowe Międzynarodowych Operacji Pokojowych upowszechnia ideę „partnerstwa w utrzymywaniu pokoju”²³. Nie ma wątpliwości, że cel ten zasługuje na uwagę i poparcie, ponieważ dotychczasowa proliferacja uczestników nie idzie w parze z rozwojem porozumienia i koordynacji między nimi oraz nie zawsze przyczynia się do sukcesu całego przedsięwzięcia

²⁰ Raport Brahimiego mówi o ponad 77% w połowie 2000 r., patrz: *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN doc. A/55/305-S/2000/809, pkt 103. Według obliczeń Autorki w marcu 2001 r. udział procentowy personelu wojskowego z państw rozwijających się wynosił około 75%.

²¹ Patrz szerzej: F. K. Abiew, T. Keating, *NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows*, „International Peacekeeping” 1999, vol. 6, nr 2.

²² S. Talbot, *Globalization and Diplomacy: A Practitioner's Perspective*, „Foreign Policy” 1997 (Fall), nr 108, s. 79.

²³ Patrz: A. Morison, *The New Partnership*, The Lester B. Pearson Canadian International Training Centre, Clementsport 1995.

5. Ku operacjom *quasi-wymuszonym* i wymuszającym

Jeden z głównych kierunków ewolucji operacji po zimnej wojnie objął grupę podstawowych zasad, na których opierała się tradycyjna konstrukcja operacji. Rzecz w tym, że część nowych operacji wykroczyła poza formułę klasycznej operacji konsensualnej, odchodząc w całości lub w części od fundamentalnych zasad zgody, bezstronności oraz nieużycia siły z wyjątkiem dosyć wąsko rozumianej samoobrony.

Nie będąc operacjami konsensualnymi, otrzymywały one zazwyczaj umocowanie w rozdziale VII Karty NZ. Rada Bezpieczeństwa przywoływała ten rozdział w dwóch przypadkach. Po pierwsze, służył on powołaniu operacji w praktyce narzuconej (np. UNIKOM Irakowi) lub wymuszonej (np. UNMIK w odniesieniu do Serbii), bądź też gdy istniały formalne lub faktyczne problemy z uzyskaniem bądź utrzymaniem zgody. Przyczyną tych problemów była przede wszystkim natura nowych konfliktów, w przeważającej większości wewnętrznych, gdzie NZ stawały wobec wyzwania faktycznego rozpadu państwa czy dużej liczby głównych walczących stron o niejasnych pokojowych intencjach i wzajemnych relacjach. W takich przypadkach odwoływano się do rozdziału VII Karty, zwłaszcza wtedy gdy NZ i członkowie Rady znajdowali się pod presją pilnej potrzeby udzielenia natychmiastowej pomocy humanitarnej na dużą skalę (np. w Somalii, Bośni). Ponadto rozdział VII Karty przywoływany był również w tych sytuacjach pokonfliktowych, gdy utrzymywały się niebezpieczne warunki w terenie oraz możliwość natknięcia się operacji na opór stron lub niepewność co do ich intencji i zamiarów.

Po drugie, Rada Bezpieczeństwa powoływała się na rozdział VII Karty, by na jego mocy upoważnić operację do użycia siły do realizacji całości bądź części mandatu. Trzeba także podkreślić, że tego typu mandaty były zwykle dostosowywane do sytuacji istniejącej w środowisku, w którym działały. Zmianie ulegał więc zakres zgody na użycie siły. Ponadto samo przyzwoleństwo Rady Bezpieczeństwa na stosowanie siły miało zwykle charakter przejściowy, tj. mogło być nadane i cofnięte w trakcie trwania operacji. W związku z tym operacje tego typu były zazwyczaj tylko w części (w określonej fazie operacji i dla określonych celów) przedsięwzięciami stosującymi siłę lub mającymi prawo jej użycia. Nieprzypadkowo zatem bywają nazywane operacjami *quasi-wymuszającymi*²⁴. Trzeba jednak zaznaczyć, że choć z formalnego punktu widzenia nazwa ta nie pasuje do wszystkich operacji tego typu, ponieważ niektóre z nich uzyskały mandaty w zakresie użycia siły nie zawierające powyższych ograniczeń, ani czasowych, ani przedmiotowych (np. UNTAET w Timorze Wschodnim), jednak nawet te operacje nastawiały się na pokojową i konsensualną realizację celów.

Zastrzeżenia te nie mogą jednak przysłonić faktu dokonania się jednej z najważniejszych zmian w naturze operacji po zimnej wojnie. Polegała ona na przechodzeniu od konsensualnych i defensywnych operacji obserwowania i utrzymywania pokoju, funkcjonujących w stabilnych warunkach za pełną zgodą stron, do operacji działających w sposób bardziej zdecydowany, mogących wymuszać posłuch i aktywnie, nawet z użyciem siły, realizować mandat w sytuacji wątpliwej zgody bądź bez niej.

²⁴ W. J. Durch, *Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and „State-Building” in Somalia* (w:) W. J. Durch (red.), *UN Peacekeeping...*, op. cit., s. 350.

W czasie zimnej wojny jedyną tego typu operację prowadzono w Kongo, chociaż pewne problemy z uzyskaniem zgody miała też przejściowo operacja w Libanie²⁵. Natomiast od końca lat 90. Rada Bezpieczeństwa znacznie częściej korzystała z tej formuły, zezwalając operacjom na użycie siły lub rozmieszczając je w warunkach niepełnej lub niepewnej zgody stron, bądź nawet bez niej. Na 42 operacje pozimnowojenne 14, a więc 1/3, charakteryzowało się powyższymi cechami. Były to operacje: UNIKOM (Irak/Kuwejt), UNMIH i UNSMIH (Haiti), UNPROFOR (b. Jugosławia), UNCRO i UNTAES (Chorwacja), UNAMIR (Rwanda), UNOSOM I i UNOSOM II (Somalia), UNAMSIL (Sierra Leone), MONUC (Demokratyczna Republika Kongo), UNMIK (Kosowo) oraz UNTAET i UNMISSET (Timor Wschodni). W dziesięciu przypadkach Rada odwołała się bezpośrednio i wyraźnie do rozdziału VII Karty, ale jedynie w dwóch rozdział ten służył równocześnie do powołania operacji i upoważnienia jej do użycia siły (UNOSOM II, UNTAET). W czterech innych był on wyłącznie podstawą rozmieszczenia operacji, która nie uzyskała jednak upoważnienia do użycia siły w przypadkach innych niż klasycznie rozumiana samoobrona (UNIKOM, UNMIK, UNCRO, UNTAES). Jego przywołanie podnosiło znaczenie misji, wskazywało na determinację w realizacji jej celów, a także służyło zapewnieniu bezpieczeństwa i swobody ruchu personelu NZ w warunkach konfliktu i braku stabilności, głównie w Chorwacji (UNCRO, UNTAES). W odniesieniu do pozostałych czterech operacji, Rada odwołała się do tego rozdziału, by nadać powoływanej (UNAMSIL, UNMISSET) lub już trwającej, dotychczas konsensualnej, operacji prawo użycia siły w celu realizacji części mandatu (UNPROFOR, MONUC).

Z 14 operacji wchodzących w skład tej grupy 4 nie miały umocowania w rozdziale VII Karty NZ. Formalnie były bowiem rozmieszczane jako operacje konsensualne, faktycznie jednak powoływano je w szczególnych okolicznościach konfliktów wewnętrznych i działały w warunkach niepewnej bądź niepełnej zgody lub wręcz bez niej (operacje w Rwandzie, pierwsza operacja w Somalii, obie operacje w Haiti). Ponadto niektóre z nich uzyskiwały mandat na stosowanie środków przymusu w celach szerszych niż tradycyjnie rozumiana samoobrona (operacja w Rwandzie).

Zdecydowanie wymuszające i dlatego wzbudzające największe kontrowersje były operacje UNOSOM II i UNPROFOR. Ze względu na działania wymuszające przestały być operacjami bezstronnymi. Nie pomogło im to w realizacji mandatu²⁶. Przeciwnie, stosowanie przez nie siły we wrogim środowisku przyniosło efekty sprzeczne z zakładanymi i przyczyniło się do porażki. Poniosły one duże straty w ludziach, a także materialne, nie zrealizowały zasadniczego mandatu, włączyły się w konflikt i podważyły wiarę nie tylko w bezstronność organizacji, ale też jej zdolność skutecznego reagowania na konflikty wewnętrzne. Ponadto obie operacje wywarły duży wpływ na ewolucję operacji, pokazując państwom ograniczenia organizacji w tym zakresie, jak również wielki obszar ryzyka i zagrożeń, towarzyszący wymuszającym operacjom.

²⁵ Patrz: N. Nachmias, *UNIFIL: When Peace Is Non-Existent, Peacekeeping Is Impossible*, „International Peacekeeping” 1999, vol. 6, nr 3, s. 104 i nast.

²⁶ W. J. Durch, J. A. Shear, op. cit., s. 252.

Zakończone niepowodzeniem połączenie operacji pokojowej z akcją wymuszającą w Bośni i Somalii nie doprowadziło jednak do całkowitego zrezygnowania przez NZ z operacji *quasi*-wymuszających, ale do ich znaczącej redukcji i modyfikacji. Organizacja porzuciła przede wszystkim ambicje prowadzenia dużych i długotrwałych operacji za pomocą środków przymusu we wrogim środowisku, nastawiając się na operacje mające wyraźną zgodę stron, przynajmniej na poziomie strategicznym, prowadzone we współpracy z nimi, w stabilnym środowisku lub pod ochroną silnej zewnętrznej akcji wojskowej, ale równocześnie stanowcze, nie wahające się w ograniczonym zakresie stosować siły, głównie ze względów humanitarnych i bezpieczeństwa, rzadziej w celu realizacji całości porozumienia pokojowego. Dowodzą tego operacje powoływane od połowy lat dziewięćdziesiątych.

Należą do nich obie operacje w Timorze Wschodnim, a zwłaszcza pierwsza, mająca najszerszy mandat oraz największe, rozciągające się na całość mandatu, upoważnienie do użycia siły. W rezolucji powołującej ją do życia Rada Bezpieczeństwa w sposób nie budzący wątpliwości odwołała się do rozdziału VII Karty i upoważniła ją „do podjęcia wszelkich koniecznych środków dla zrealizowania jej mandatu”²⁷. Jednak pomimo że powołano ją na podstawie rozdziału VII Karty, została rozmieszczona za wyraźną zgodą stron. Co więcej, zastąpiła międzynarodową akcję wymuszającą, która na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa przywracała pokój i porządek w Timorze²⁸. Mogła zatem realizować cele w stabilnym środowisku, nastawiając się na współpracę ze stronami, a nie na wymuszanie.

Operacja w Kosowie, podobnie jak ta w Timorze, została powołana na podstawie rozdziału VII Karty i uzyskała wcześniejszą zgodę na swoją obecność, choć ze strony Serbii była ona niewątpliwie wymuszona. Nie dano jej jednak prawa do stosowania środków przymusu, ponieważ rozmieszczono ją pod ochroną międzynarodowej akcji wojskowej NATO, mającej legitymizację Rady Bezpieczeństwa²⁹. Operacja w Haiti działała też w zbliżonych okolicznościach, uzyskując początkowo osłonę międzynarodowej akcji wymuszającej, upoważnionej do „interwencji” i stosowania siły przez Radę Bezpieczeństwa³⁰.

Podobnie stało się też w przypadku operacji w Sierra Leone, która funkcjonowała najpierw pod ochroną tzw. Grupy Obserwatorów Wojskowych (ECOMOG), regionalnej akcji Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS)³¹. Równocześnie jednak, ze względu na ogólny stan bałaganu, brak kontroli nad całością kraju i odżywające ogniska zapalne, Rada Bezpieczeństwa, działając na podstawie rozdziału VII Karty, upoważniła UNAMSIL nie tylko do zapewnienia bezpieczeństwa i swobody poruszania się swojemu personelowi, ale też w miejscach swego rozlokowania

²⁷ Security Council Resolution 1272 (1999), 25 October 1999, par. 4.

²⁸ Security Council Resolution 1264 (1999), 15 September 1999, par. 3.

²⁹ Operacja NZ w Kosowie (UNMIK) i międzynarodowa akcja wymuszająca kierowana przez NATO (KFOR) zostały powołane przez tę samą rezolucję Rady Bezpieczeństwa: Security Council Resolution 1244 (1999), 10 June 1999, par. 5.

³⁰ Security Council Resolution 940 (1994), 31 July 1994, par. 4 (dot. legitymizacji sił międzynarodowych), par. 5 (powołanie UNMIH).

³¹ Security Council Resolution 1270 (1999), 22 October 1999, par. 7.

do ochrony ludności cywilnej, zagrożonej bezpośrednim atakiem³². W krótkim czasie okazało się jednak, że mandat ten jest zbyt ograniczony i za słaby, tym bardziej że ECOMOG został wycofany, stan bezpieczeństwa nie uległ istotnej poprawie, a realizacja porozumienia pokojowego kończącego wojnę domową wyraźnie kulała. W tej sytuacji Rada na mocy rozdziału VII Karty powierzyła operacji dodatkowe zadania, głównie w obszarze bezpieczeństwa, i zezwoliła na ich osiągnięcie za pomocą koniecznych działań, a więc także i siły³³. Ta zmiana mandatu spowodowała, że UNAMSIL przekształcił się w pewnym zakresie w hybrydę, zawierającą elementy klasycznej operacji pokojowej i akcji wymuszającej. Trzeba jednak pamiętać, że od operacji w Bośni i Somalii odróżniała go jedna istotna właściwość, a mianowicie został rozmieszczony po zawarciu porozumienia pokojowego – jako ważny jego składnik – kończącego długoletnią wojnę domową.

W sposób zbliżony do UNAMSIL została również rozlokowana operacja w Demokratycznej Republice Kongo. Tym razem podstawą nie była jednak umowa pokojowa, ale porozumienie o zawieszeniu broni (Lusaka, 10 lipca 1999 r.), przewidujące rozmieszczenie przez NZ we współpracy z OJA „odpowiednich sił”. Ich zadaniem było wspieranie i nadzorowanie procesu implementacji tego porozumienia. Od początku miała to być operacja konsensualna, działająca w dostatecznie bezpiecznych warunkach w porozumieniu i we współpracy ze stronami³⁴. Później Rada Bezpieczeństwa konsekwentnie powtarzała ten warunek i opierała na nim konstrukcję oraz ewolucję mandatu. Trzymała się go nawet wtedy, gdy działając na podstawie rozdziału VII Karty, upoważniała MONUC do podjęcia koniecznych działań w sferach jego rozmieszczenia dla ochrony personelu międzynarodowego, urządzeń, instalacji i wyposażenia, jak również zapewnienia swojemu personelowi bezpieczeństwa i swobody poruszania się oraz ochrony ludności cywilnej zagrożonej bezpośrednim atakiem³⁵.

Jak wskazuje powyższy przegląd, ewolucja operacji pokojowych NZ po zimnej wojnie miała wyraźnie jakościowy i głęboki wymiar, dotknęła bowiem samych fundamentów operacji, a więc podstawowych zasad decydujących o ich naturze i specyfice. Nastąpiło przejście od konsensualnych i defensywnych operacji obserwowania i utrzymywania pokoju, funkcjonujących w stabilnych warunkach za pełną zgodą stron, do operacji działających w sposób bardziej zdecydowany, mogących w szczególnych okolicznościach wymuszać posłuch i aktywnie, nawet z użyciem siły, realizować mandat w sytuacji wątpliwej zgody bądź jej braku. Zmiana ta nastąpiła wskutek pojawienia się nowych typów konfliktów, stwarzających katastrofalne sytuacje humanitarne o dużej skali, zmuszające, zwłaszcza przy zainteresowaniu i nacisku mediów oraz organizacji pozarządowych, do szybkiego i niekonwencjonalnego działania. Jednak przemiany te, dokonywane w większości w sposób chaotyczny i nie przemyślany, pokazały, że łączenie operacji pokojowej z silną akcją wymuszającą było błędem, tak z punktu widzenia celów operacji, jak i budowania pozytywnego wizerunku organizacji oraz

³² Ibidem, par. 14.

³³ Security Council Resolution 1289 (2000), 7 February 2000, par. 10.

³⁴ Security Council Resolution 1279 (1999), 30 November 1999, par. 5, 6, 7.

³⁵ Security Council Resolution 1291 (2000), 24 February 2000, par. 8.

pozyskiwania dla jej działań poparcia państw członkowskich. Po złych doświadczeniach w Somalii i Bośni, tendencja powoływania operacji we wrogim środowisku, pozbawionych dostatecznej zgody i stosujących przymus, została powstrzymana. Organizacja nie powróciła już jednak w pełni do klasycznie rozumianych i stosowanych zasad zgody i niestosowania siły. W porównaniu z okresem zimnej wojny traktuje je dużo bardziej elastycznie i dopuszcza w szerszym zakresie operacje nie mające całkowitej zgody, zwłaszcza w terenie, oraz zezwala im na użycie siły w wielu innych przypadkach niż klasycznie rozumiana samoobrona (zwłaszcza dla ochrony ludności cywilnej).

Wydaje się, że przekształcenia te nie zatarły samej istoty operacji pokojowej i nie doprowadziły do wykształcenia się jakościowo nowego mechanizmu opanowywania konfliktów. Przedsięwzięcia tego typu nie stały się bowiem akcjami wymuszającymi w pełnym tego słowa znaczeniu, ponieważ nastawione są nie na siłowe narzucanie woli, ale na bezstronne i pokojowe realizowanie mandatu za jak najszerzą zgodą, poszukiwaną i nieustannie potwierdzaną, we współpracy ze stronami. Mimo to przekraczane są granice klasycznych operacji, słusznie zatem nazywa się je operacjami *quasi*-wymuszającymi. Nie zastąpiły one jednak tradycyjnie prowadzonych operacji, ale tylko uzupełniły i wzbogaciły wachlarz działalności NZ w terenie.

6. Wykształcenie nowej generacji operacji pokojowych

Przemiany, jakim podlegają operacje pokojowe po zimnej wojnie, przyjęło się ujmować w kategoriach generacji. Kolejne generacje mają zatem wskazywać na coraz większe różnice, występujące między operacjami z czasów zimnej wojny i zmieniającymi się operacjami pozimnowojennymi. Czasami podkreśla się nawet, że im nowsza generacja, tym ambitniejsze cele i bardziej złożony charakter operacji³⁶. W rzeczywistości jednak pojęcie generacji jest używane dosyć swobodnie i elastycznie. Można więc zauważyć duże różnice w pojmowaniu jego treści, a więc także w rozumieniu i liczbie wyodrębnianych generacji. Ogólnie rzecz biorąc, zależnie od przyjętych kryteriów, jednowymiarowych lub złożonych (wielowymiarowych), nowe generacje (typy) są ujmowane w sposób cząstkowy lub całościowy.

Zazwyczaj w literaturze obok pierwszej generacji tradycyjnych operacji wyodrębnia się dwie generacje operacji pozimnowojennych³⁷. Druga generacja jest utożsamiana z operacjami wielofunkcyjnymi, powoływanymi w celu zakończenia konfliktu wewnętrznego. W rzeczywistości jednak różnice międzygeneracyjne w tym przypadku wykraczają daleko poza rozległość funkcji. Operacje drugiej generacji w przeciwieństwie do swoich poprzedniczek stanowią bowiem istotny element kompleksowego porozumienia pokojowego i służą jego implementacji. Ich wielofunkcyjny i szeroki mandat powoduje, że mają one odpowiednio duży komponent cywilny. Są więc dyna-

³⁶ Np.: S. Kinloch Pichat, *International Peacekeeping, Disarmament and International Force: A Circular Proposition*, „Disarmament Forum 2000”, nr 3 (*Peacekeeping: evolution or extinction?*), s. 5; M. Griffin, op. cit., s. 2.

³⁷ M. Griffin, op. cit., s. 2–3; T. Duffey, op. cit., s. 120–122; F. Gagor, K. Paszkowski, op. cit., s. 19; A. Skowroński, op. cit., s. 19–23.

micznymi przedsięwzięciami cywilno-wojskowymi. Z drugiej jednak strony funkcjonują zgodnie z klasycznymi zasadami zgody stron, nieużycia siły z wyjątkiem samoobrony oraz bezstronności. Natomiast operacjami trzeciej generacji nazywane są te, których mandat dopuszcza możliwość odstępstwa od tych zasad. Operacje te charakteryzowały się zatem pewnym rodzajem umocowania w rozdziale VII Karty, z tym że były rozmieszczane zwykle w warunkach konfliktu wewnętrznego i kryzysu humanitarnego, nie miały zgody stron lub była ona niepewna bądź niepełna, a także przejściowo stosowały lub mogły stosować siłę w celu realizacji części mandatu. W praktyce chodzi przede wszystkim o operacje częściowo i przejściowo wymuszające oraz mające taką możliwość, takie jak np. w Somalii i Bośni.

Wyodrębnianie trzech generacji operacji pokojowych ma niewątpliwe zalety. Pozwala uchwycić niektóre ważne kierunki ich ewolucji. Pokazuje, że w końcu lat 80., poczynając od operacji w Namibii, NZ musiały zmodyfikować operacje tak, by służyły rozwijaniu procesów pokojowych, kończących gwałtowne i długotrwałe konflikty wewnętrzne. Owocem tych przekształceń są operacje drugiej generacji. Natomiast trzecia generacja, obejmująca operacje bardziej zdecydowane i stanowcze niż tradycyjne, jest wyrazem innowacji z początku lat 90. (Somalia, Bośnia), będących odpowiedzią przede wszystkim na konflikty wewnętrzne, którym towarzyszył kryzys humanitarny.

Z drugiej jednak strony tak ujmowane różnice międzygeneracyjne są w znacznym stopniu uproszczone. Jak pokazuje bowiem wcześniejszy wywód, przekształcenia, jakim podlegają najnowsze operacje, są znacznie szersze, bardziej wielokierunkowe i w dużo wyższym stopniu złożone³⁸. W efekcie tego ich zróżnicowanie, zwłaszcza w drugiej połowie lat 90., w szerokim zakresie wykracza poza opisany schemat. Łączą one bowiem często cechy specyficzne odmiennych typów (generacji), tak jak operacje w Sierra Leone, DRK, Haiti czy Timorze Wschodnim. Co więcej, obserwując ewolucję operacji, widać dosyć wyraźne procesy równoczesnego, a nie sekwencyjnego, zachodzenia zmian w wielu różnych wymiarach. Operacje trzeciej generacji nie zastępują zatem i nie wypierają tych, które należą do generacji wcześniejszej. Przeciwnie, dominują liczebnie operacje drugiej generacji, czasami z pewnymi „miękkimi” elementami trzeciej. W ramach operacji pozimnowojennych nie mamy zatem do czynienia z zastępowaniem starszej generacji przez nową, a raczej z kumulacją zmian w kolejnych operacjach.

Z tego względu zasadne wydaje się takie ujęcie generacji, które bierze pod uwagę wielość i całość zmian, a nie tylko ich pojedyncze wymiary. Można zatem ograniczyć się do wyodrębnienia tylko jednej nowej generacji pozimnowojennych operacji, która zawiera i integruje wszystkie trwałe i szeroko przejawiające się przekształcenia. W tym ujęciu za operacje drugiej generacji będą uznane takie, które wyróżniają się przynajmniej jedną z poniższych cech. Po pierwsze, w wymiarze procesualno-teleologicznym są operacjami dynamicznymi i aktywnymi, tzn. rozmieszczane są w różnych fazach konfliktu i procesu pokojowego, a ich celem jest przeciwdziałanie konfliktowi, tak poprzez zapobieganie, jak też deeskalację, a zwłaszcza wspieranie procesu pokojowe-

³⁸ Zwraca na to uwagę zwłaszcza: J. T. Wentges, op. cit., s. 58 i nast.

go po zawarciu politycznego porozumienia. Natomiast operacje pierwszej generacji były (są) bierne i pasywne, powoływane wyłącznie w jednej z faz procesu pokojowego, po zawieszeniu działań wojennych, w celu zahamowania (zamrożenia) konfliktu i ustabilizowania sytuacji na jego obszarze poprzez nadzorowanie zawieszenia broni czy ustanawianie stref buforowych i rozdzielanie stron. Po drugie, w wymiarze funkcjonalnym operacje drugiej generacji są przedsięwzięciami wielofunkcyjnymi, których mandat realizuje cywilno-wojskowy zespół, wspomagany przez inne podmioty, działające w obszarze operacji, ale nie podlegające jej kierownictwu. Operacje pierwszej generacji były zaś przedsięwzięciami jednofunkcyjnymi i wojskowymi. Po trzecie, w wymiarze normatywnym operacje drugiej generacji charakteryzują się pod pewnymi względami niekonsensualnością. Jest ona jednak ograniczona i często jedynie potencjalna, stąd też są one raczej *quasi*-wymuszane lub wymuszające niż narzucane i siłowe. Odstępstwo to nie byłoby jednak możliwe w przypadku konsensualnych operacji pierwszej generacji, związanych z rygorystycznie interpretowanymi zasadami zgody stron, niestosowania siły i bezstronności.

Szeroki zakres zmian, jakim podlegają operacje od 1988 r., jest zróżnicowany w poszczególnych operacjach. W pewnej ich części doszło do kumulacji nowych cech z każdego z wyróżnionych wymiarów. Wskutek tego wykształcił się nowy rodzaj operacji, łączącej wielofunkcyjność, pewien stopień niekonsensualności oraz dynamikę³⁹. Operacji takich powołano trzynaście: UNMIH, UNSMIH, UNTAET, UNMISSET, UNAMSIL, MONUC, UNMIK, UNOSOM I, UNOSOM II, UNPROFOR (Bośnia), UNCRO, UNTAES oraz UNAMIR (w drugiej fazie). Wydaje się, że wśród nich najszerszym zestawem nowych cech charakteryzowała się operacja w Timorze Wschodnim, powołana na podstawie rozdziału VII Karty w celu zrealizowania procesu pokojowego, z najszerszym cywilno-wojskowym mandatem i składem oraz upoważnieniem do użycia siły. Jednak nawet ona miała wyraźną zgodę stron i była prowadzona w sposób konsensualny. Natomiast najbardziej drastycznie od formuły klasycznej odbiegały operacje w Bośni i Somalii, ponieważ zaangażowały się wojskowo w konflikt.

Choć powyższe operacje NZ świadczą o przekroczeniu progu operacji konsensualnych, to jednak w zdecydowanej większości operacje wielofunkcyjne i dynamiczne miały zgodę stron i nie były upoważniane do stosowania środków przymusu. W praktyce NZ dominowały więc operacje, które były równocześnie wielofunkcyjne, konsensualne i dynamiczne⁴⁰. Można je uznać wręcz za sztandarową postać operacji pozimnowojennych, ponieważ w liczbie 19 stanowiły prawie połowę operacji powołanych w latach 1988–2002. Do grupy tej należą: UNTAC, UNTAG, ONUMOZ, ONUSAL, UNAVEM II, UNAVEM III, MONUA, MINURSO, UNPREDEP (początkowo jednofunkcyjna), UNOMSIL, ONUCA, MIPONUH, UNTMIH, MINUGUA, MINURCA, UNMOT (początkowo jednofunkcyjna), UNOMIG (początkowo jednofunkcyjna), UNMIBH, UNPSG. Poza tym zestaw ten można by jeszcze powiększyć o te operacje z poprzedniej grupy, które były w różnych fazach, zwykle początkowo, konsensualne, takie jak UNPROFOR

³⁹ Ibidem, s. 68–69; S. R. Ratner, op. cit., s. 22 i nast.

⁴⁰ J. T. Wentges, op. cit., s. 70.

czy UNAMIR, oraz o te operacje, które nie uzyskały upoważnienia do stosowania siły, pomimo pewnego umocowania w rozdziale VII Karty (np. UNTAES).

Biorąc pod uwagę istotę i zakres mandatu oraz stopień trudności w jego realizacji, wśród wielofunkcyjnych i dynamicznych operacji, wyróżniają się niewątpliwie misje w Kosowie (UNMIK) oraz w Timorze Wschodnim (UNTAET). Obie przejęły bowiem tymczasowo pełnię władzy nad powierzonymi im obszarami. Z tego względu bywają ujmowane jako nowa, trzecia generacja operacji pokojowych⁴¹.

Rozpatrując zróżnicowanie i specyfikę operacji drugiej generacji, warto zwrócić też uwagę na operacje nietypowe, trudne do jednoznacznego zakwalifikowania, najczęściej sytuujące się gdzieś na granicy pomiędzy generacjami. Należy do nich między innymi UNIKOM, nadzorujący strefę zdemilitaryzowaną między Irakiem a Kuwejtem. Była to operacja jednofunkcyjna, statyczna i wykonująca mandat w sposób konsensualny, formalnie mająca też zgodę obu państw, ale faktycznie narzucona Irakowi. Ponadto wśród innych 9 operacji, które można zaliczyć do pierwszej generacji, ponieważ też są konsensualne, jednofunkcyjne i statyczne (UNGOMAP, UNASOG, UNIIMOG, UNAVEM I, UNOMIL, UNMOP, UNAMIC, UNOMUR, UNMEE), tylko jedna, nadzorująca zawieszenie broni między Irakiem a Iranem, odpowiadała ściśle formule operacji klasycznej. Pozostałe były bowiem w jakimś zakresie włączone w szersze procesy pokojowe, mające doprowadzić do zakończenia konfliktu lub stanowiły nawet ostatni ich etap (UNASOG, UNMEE – druga faza). Można zatem powiedzieć, że po zimnej wojnie nawet operacje pierwszej generacji zmieniły w pewnym stopniu swoje oblicze i zbliżyły się do operacji drugiej generacji.

Na podstawie powyższego wyводу można stwierdzić, że NZ w okresie pozimnowojennym wzbogaciły i rozszerzyły formułę operacji pokojowych. Wyszły poza sztywne ramy konsensualnych, jednofunkcyjnych biernych misji zamrażających konflikt i wkroczyły na obszar operacji wielofunkcyjnych, wspierających aktywnie całość procesu pokojowego, wciąż jednak konsensualnych⁴², choć w niektórych przypadkach przy obniżonych i bardziej elastycznych kryteriach zgody, niestosowania siły i bezstronności. Tendencję tę potwierdzają niewątpliwie dane liczbowe, wskazujące na 32 operacje z nowymi cechami w całości operacji utworzonych po zimnej wojnie. Można więc powiedzieć, że dokonała się zmiana pokoleniowa.

Warto też dodać, że złe doświadczenia z Somalii i Bośni zahamowały dalsze głębokie zmiany, polegające na przeistaczaniu się operacji pokojowych w akcje wymuszające. Dzięki temu mechanizm operacji pokojowych nie został zastąpiony przez misje siłowe i może być stosowany niezależnie od nich lub pod ich osłoną.

⁴¹ Np. C. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford 2000, s. 159.

⁴² J. Wentges, op. cit., s. 72.

IRENA POPIUK-RYSIŃSKA

THE POST-COLD WAR EVOLUTION OF UNITED NATIONS PEACEKEEPING

Summary

As the Cold War drew to a close UN peacekeeping operations entered a period of dynamic change, both quantitative and qualitative. In the quantitative dimension this was reflected in a relatively vigorous growth of activities, though on a path that was more up-and-down than linear. Thus one could observe phases of distinct fluctuations in the number, intensity and size of operations. First came their gradual revitalization towards the end of the 1980s, then an outburst of remarkable expansion at the start of the 1990s, next a slowdown and finally relative stabilization at the end of the decade, but at a level notably higher than in the Cold War. In the qualitative dimension the UN amplified and broadened the conception of peacekeeping, moving beyond the original formula of consensual, single-function and passive into the area of multi-function operations oriented to active support of the whole peace process, though still undertaken on a consensual basis, albeit in some instances employing lower and more flexible standards of consent, non-use of force except in self-defence and impartiality. Incontestable evidence of these tendencies is to be found in the statistics which show that out of a total of 42 operations mounted since the end of the Cold War 32 bore new features. It can therefore be said that a change of generations has taken place. The unfortunate experiences of the operations in Somalia and Bosnia put a stop to changes in the transformation of peacekeeping into peace enforcement. As a result the mechanism of the peacekeeping operation with its specific characteristics has not dissipated in forcible methods and can be used independently of the latter or under their screen.