

## Operacje pokojowe

### Abstract

*This paper analyzes peace operations conducted by international governmental organizations. The author explains some key terms that are usually applied to peace operations and the process of conflict resolution. Furthermore, the paper describes features and characteristics of peace operations carried out by the United Nations as well as regional organizations. In the last part of the article, the author presents some critical arguments on the general idea of peace operations and some arguments on the peacekeeping effectiveness.*

### Wprowadzenie

Henryk VIII podobno kiedyś powiedział, że „przystąpienie do wojny nie wymaga rady, lecz, by wiedzieć jak zakończyć ją z honorem i zyskiem, człowiek musi się jeszcze wiele nauczyć”<sup>1</sup>. Pozornie od czasów, gdy Anglią rządzą Tudorowie, w sprawach wojny i pokoju niewiele się zmieniło. Podobnie jak w przeszłości, także dziś, znacznie łatwiej jest rozpocząć wojnę niż ją zakończyć. Jednak w odróżnieniu od wieków minionych obecnie społeczność międzynarodowa coraz częściej podejmuje próby mające na celu doprowadzanie do zakończenia trwających wojen i konfliktów. Ta wyraźna zmiana miała swoje źródło w traumie, jaką były II wojna światowa i Holocaust, oraz nadziei związanej z powołaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>2</sup>. Za najważniejsze zadanie nowo powstałej instytucji uznano bowiem utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Co więcej, do realizacji tego celu w Karcie Narodów Zjednoczonych przewidziano wiele środków, do których ONZ może odwołać się przy rozwiązywaniu konfliktów. Lista rozciąga się od rokowań po użycie siły, lecz nie zawiera operacji pokojowych<sup>3</sup>, które – choć niewymienione w Karcie – stały się jednym z ważniejszych instrumentów działalności wspomnianej organizacji w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Za: C.R. Mitchell, *The Structure of International Conflict*, London 1981, s. 163.

<sup>2</sup> P. Wallensteen, *Understanding Conflict Resolution*, London 2007, s. 6.

<sup>3</sup> W polskiej literaturze termin *peacekeeping operations* tłumaczony jest najczęściej jako „operacje utrzymywania pokoju”. Powszechnie używa się również określeń „operacje pokojowe” lub „misje pokojowe”. W niniejszym rozdziale terminy te stosowane są zamiennie.

<sup>4</sup> I. Popiuk-Rysińska, J. Zając, *Operacje pokojowe Narodów Zjednoczonych*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 102.

Od momentu powołania pierwszej misji ONZ w 1948 roku charakter operacji pokojowych uległ znaczącym zmianom. Współcześnie poszczególne operacje różnią się od siebie wykonawcami, zadaniami oraz sposobami ich realizacji. To, co je łączy, to z pewnością kontrowersje, które operacje pokojowe budzą zarówno wśród praktyków, jak i teoretyków polityki światowej. Za każdym razem, gdy powoływana jest kolejna operacja pokojowa, formułowane są pytania o jej podstawy prawne, ukryte intencje wykonawców, zakres zadań, czy o jej skuteczność. Co więcej, w wielu wypadkach niepowołanie misji pokojowej jest równie kontrowersyjne.

W niniejszym rozdziale omówione zostały operacje pokojowe prowadzone przez międzynarodowe organizacje rządowe. W pierwszej części artykułu syntetycznie przedstawiono problem definiowania operacji pokojowych oraz wyjaśniono terminy pokrewne. W kolejnych dwóch częściach scharakteryzowano operacje prowadzone przez ONZ oraz organizacje regionalne. Ostatnia część rozdziału poświęcona została argumentom krytycznym oraz ocenie skuteczności misji pokojowych. Ze względu na charakter publikacji pominięto działalność organizacji pozarządowych oraz problematykę związaną z operacjami pokojowymi prowadzonymi przez pojedyncze państwa bądź koalicje państw.

### Problemy definicyjne

W maju 1948 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję wzywającą do zaprzestania walk w Palestynie. W czerwcu wysłano na Bliski Wschód obserwatorów wojskowych, których zadaniem miało być monitorowanie zawieszenia broni pomiędzy Izraelem a państwami arabskimi. W ten sposób rozpoczęła się pierwsza w historii operacja pokojowa ONZ (UNTSO – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Nadzorowania Rozjemny)<sup>5</sup>. Od tego czasu operacje pokojowe przeszły wiele zmian, zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym. Stało się to widoczne zwłaszcza po zakończeniu zimnej wojny. Wówczas kilkakrotnie wzrosła liczba nowych operacji. Do 1988 roku ONZ rozpoczęła zaledwie 13 misji, a po 1988 roku aż 54<sup>6</sup>. Zmienił się też charakter operacji pokojowych. Zaczęły być one coraz częściej prowadzone przez różnego rodzaju organizacje regionalne oraz tworzone *ad hoc* koalicje państw, nazywane często koalicjami chętnych<sup>7</sup>. Ponadto znacząco poszerzył się zakres zadań wykonywanych podczas konkretnych misji. Pierwsze dwie operacje ONZ miały charakter misji obserwacyjnych. Obecnie zadania operacji pokojowych daleko wykraczają poza obserwacje i niejednokrotnie obejmują tak różne działania, jak: wspieranie procesu politycznego, organizowanie wyborów, ochronę

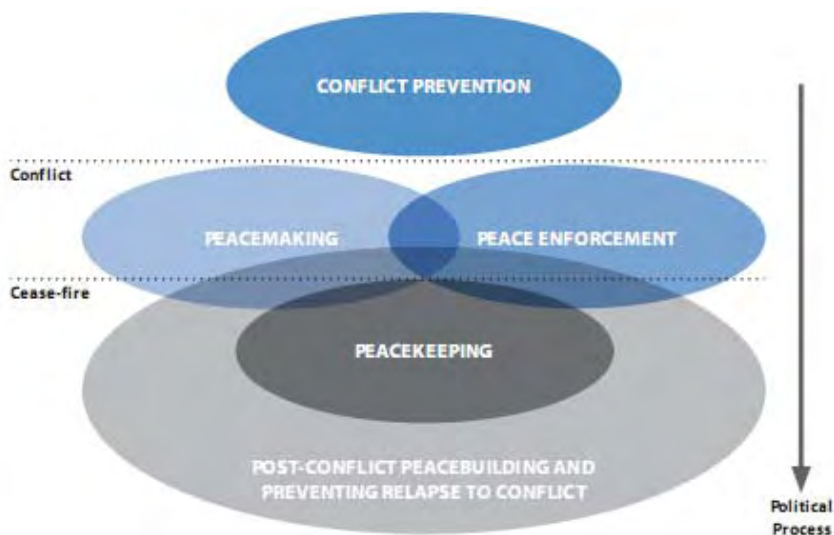
<sup>5</sup> Co znamienne zarówno dla operacji pokojowych ONZ, jak i sytuacji na Bliskim Wschodzie, misja UNTSO trwa do dziś.

<sup>6</sup> [www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml) (data dostępu 21.06.2012).

<sup>7</sup> Na przykład misja INTERFET w Timorze Wschodnim prowadzona przez koalicję państw pod przywództwem Australii w latach 1999–2000. Więcej o operacjach pokojowych prowadzonych przez koalicję chętnych, zob. np.: M. Dee, *Coalitions of the Willing and Humanitarian Intervention: Australia's Involvement with INTERFET*, „International Peacekeeping” 2001, vol. 8, no. 3, s. 1–20; G. Wilson, *UN Authorized Enforcement: Regional Organizations versus 'Coalitions of the Willing'*, „International Peacekeeping” 2003, vol. 10, no. 2, s. 89–106; J. Bercovitch, R. Jackson, *Conflict Resolution in the Twenty-first Century*, Ann Arbor 2009, s. 119–136.

ludności cywilnej, pomoc humanitarną, rozbrojenie, demobilizację i reintegrację walczących stron, administrowanie konkretnym terytorium czy utrzymywanie porządku publicznego<sup>8</sup>.

Tak różnorodna i szybko zmieniająca się rzeczywistość powoduje problemy z dokładnym określeniem, czym są operacje pokojowe. Sprawy nie ułatwia to, że Karta Narodów Zjednoczonych nie wymienia operacji pokojowych *per se*, co budzi wątpliwości nie tylko co do legitymacji i podstaw prawnych operacji pokojowych (do czego powrócimy w dalszej części rozdziału), ale także wpływa na brak jednoznacznej definicji<sup>9</sup>. Stąd też tak wiele określeń i terminów pokrewnych lub synonimicznych. W kontekście operacji pokojowych mówi się zatem nie tylko o utrzymywaniu pokoju (*peacekeeping*), ale także o wprowadzaniu pokoju (*peacemaking*), wymuszaniu pokoju (*peace enforcement*), czy budowaniu pokoju (*peacebuilding*). Do tego wspomina się o trzech generacjach *peacekeepingu* i rozróżnia *peacekeeping* tradycyjny od *peacekeepingu* wielowymiarowego. Wszystkie te terminy nieodłącznie związane są z procesem rozwiązywania konfliktów zarówno między państwowych, jak i wewnętrznych. W wydanym w 2008 roku dokumencie ONZ, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, autorzy podjęli próbę uporządkowania i wyjaśnienia terminów związanych z operacjami pokojowymi. Według *Capstone Doctrine* (Doktryny nadrzędnej), jak skrótowo przyjęło się nazywać dokument, *peacekeeping* jest jednym ze sposobów działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa na świecie<sup>10</sup>. Szerokie spektrum aktywności pokojowej przedstawiono na rycinie.



**Ryc.** Działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa (źródło: *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York 2008, s. 18).

<sup>8</sup> Wykaz operacji pokojowych z wyszczególnionymi zadaniami można znaleźć w: V.C. Franke, A. Warnecke, *Building Peace: An Inventory of UN Peace Missions Since the End of the Cold War*, „International Peacekeeping” 2001, vol. 16, no. 3, s. 407–436; I. Popiuk-Rysińska, J. Zając, *op. cit.*, s. 121–126.

<sup>9</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 76–77; I. Popiuk-Rysińska, J. Zając, *op. cit.*, s. 102.

<sup>10</sup> *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* („Capstone Doctrine”), New York 2008, s. 17–18.

Celem działań prewencyjnych, nazywanych często dyplomacją prewencyjną<sup>11</sup>, jest niedopuszczenie, by napięcia i spory pomiędzy państwami i wewnątrz nich przerodziły się w otwarty konflikt zbrojny. Prewencja powinna opierać się na systemie wczesnego ostrzegania, czyli zbierania i analizowania informacji, które sugerować mogą zwiększenie prawdopodobieństwa wybuchu konfliktu. Takimi informacjami mogą być dane dotyczące nagłych zmian demograficznych (przesiedlenia lub przemieszczania się ludności), zmian gospodarczych (kryzysy gospodarcze, wzrost ubóstwa i bezrobocia), czynników polityczno-społecznych (dyskryminowanie jednej z grup społecznych, wzrost postaw nacjonalistycznych, kryzysy rządowe) czy informacji dotyczących zmian zewnętrznych (rozprzestrzenianie się skrajnych ideologii, konflikty zbrojne w regionie, napływ uchodźców). Skutecznie działający system wczesnego ostrzegania musi opierać się na współpracy wielu aktorów-państw, międzynarodowych organizacji uniwersalnych i regionalnych, instytutów i programów badawczych, think tanków oraz organizacji pozarządowych<sup>12</sup>. Aktorzy podejmujący działania prewencyjne stosują różnego rodzaju środki: począwszy od dobrych usług i mediacji, poprzez budowanie zaufania i misje ustalania faktów, aż po prewencyjne rozmieszczenie sił pokojowych<sup>13</sup>. Interesującym sposobem prewencji jest budowanie zaufania pomiędzy zwaśnionymi stronami, które odbywa się najczęściej przez zwiększenie wzajemnych kontaktów i wymianę informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa (np. informacji o przeprowadzanych ćwiczeniach wojskowych)<sup>14</sup>. Budowanie zaufania zapobiega nie tylko eskalacji bieżących napięć, lecz wymierzone jest też w głębokie źródła konfliktów – niepewności co do intencji drugiej strony, wzajemnych obaw i braku zrozumienia<sup>15</sup>.

Kolejne dwa sposoby rozwiązywania konfliktów – *peacemaking* i *peace enforcement* – stosowane są wówczas, gdy działania prewencyjne nie przyniosły pożądanego skutku bądź nigdy nie zostały podjęte, a początkowy spór przerodził się w otwarty konflikt zbrojny. Oba działania mają na celu wstrzymanie walk i przywrócenie pokoju. Różnica między wprowadzaniem pokoju (*peacemaking*) a jego wymuszaniem (*peace enforcement*) jest taka jak między dyplomacją prewencyjną a koersywną (zob. przyp. 11). Próby wprowadzania pokoju podejmowane są przez aktorów międzynarodowych (głównie państwa i organizacje międzynarodowe) przede wszystkim za pomocą środków politycznych i dyplomatycznych. Mają one na celu skłonienie skonfliktowanych stron do osiągnięcia porozumienia, które zakończyłoby walki. Wymuszenie pokoju z kolei zakłada użycie środków koersywnych,

<sup>11</sup> Należy rozróżnić dyplomację prewencyjną, która opiera się przede wszystkim na użyciu środków politycznych i dyplomatycznych, od dyplomacji koersywnej, odwołującej się do użycia siły bądź co najmniej groźby jej użycia, zob. np. T. Łoś-Nowak, A. Florczak (red.), *Encyklopedia politologii: stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2010, s. 132–135.

<sup>12</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 92–93; O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge-Malden 2011, s. 132–134.

<sup>13</sup> Na temat działań prewencyjnych zob. więcej: H. Sokalski, *Odrobina prewencji. Dorobek dyplomacji prewencyjnej ONZ w Macedonii*, Warszawa 2007, S. Khrychikov, H. Miall, *Conflict Prevention in Estonia: the Role of Electoral System*, „Security Dialogue” 2002, vol. 33, no. 2, s. 193–208, B.R. Rubin, B.D. Jones, *Prevention of Violent Conflict: Task and Challenges for the United Nations*, „Global Governance” 2007, vol. 13, no. 3, s. 391–408.

<sup>14</sup> Ciekawym przykładem budowania zaufania jest zawarty w 1992 roku w Helsinkach Traktat o Otwartych Przystawach. Dokument ten umożliwia sygnatariuszom przeprowadzanie lotów obserwacyjnych nad instalacjami wojskowymi znajdującymi się na terytorium innych państw-stron. Zwiększa to jawność i przejrzystość działań wojskowych i prowadzi – przynajmniej w teorii – do wzmocnienia zaufania pomiędzy stronami oraz unikania nieporozumień i wzajemnych obaw.

<sup>15</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 94.

w tym także siły zbrojnej. Działania tego typu polegają więc na siłowym przywróceniu pokoju i bezpieczeństwa<sup>16</sup>. Za przykład może posłużyć operacja Deliberate Force, która doprowadziła do podpisania układu z Dayton kończącego wojnę w Bośni i Hercegowinie.

Operacje utrzymywania pokoju (*peacekeeping*) początkowo powoływane były dopiero wówczas, gdy strony konfliktu zawarły porozumienie kończące walki. Głównym zadaniem międzynarodowych sił pokojowych było nadzorowanie przestrzegania osiągniętego porozumienia, co sprowadzało się najczęściej do monitorowania zawieszenia broni oraz tworzenia stref buforowych oddzielających siły zbrojne skonfliktowanych stron. Tak zwany tradycyjny *peacekeeping*, który zdominował działalność ONZ w okresie zimnej wojny, opierał się na trzech głównych zasadach. Po pierwsze, oddziały pokojowe rozmieszczane były tylko za zgodą zainteresowanych stron, po drugie, zachowywały bezstronność i po trzecie, siły używano tylko w samoobronie. Przez lata zasady, sposób prowadzenia oraz cele operacji utrzymywania pokoju ewoluowały, a wraz z nimi zmieniła się stosowana terminologia. Pojawiły się wspomniane powyżej określenia *peacekeeping* I, II, i III generacji czy też *peacekeeping* wielowymiarowy. Ewolucja zasad i terminologii związanej z operacjami utrzymania pokoju zostanie omówiona w kolejnej części rozdziału. Należy podkreślić, że charakter operacji pokojowych przez lata uległ znaczącym zmianom, daleko wykraczającym poza tradycyjnie definiowane ramy. Obecnie *peacekeeping* obejmuje znacznie więcej niż przestrzeganie zawieszenia broni i wchodzi w sfery, które uznalibyśmy za charakterystyczne dla działań prewencyjnych, wprowadzania czy wymuszania pokoju, a także budowania pokoju.

Zgodnie z *Capstone Doctrine* to właśnie budowanie pokoju (*peacebuilding*) jest działaniem wieńczącym proces rozwiązywania konfliktów. Pojęcie *peacebuilding* jest stosunkowo nowe. Pierwszy raz oficjalnie użył go sekretarz generalny ONZ Boutros Boutros-Ghali w ogłoszonym w 1992 roku *Programie dla pokoju*. Boutros-Ghali zdefiniował koncepcję budowania pokoju jako „działania na rzecz ustalenia i wsparcia struktur, które będą zmierzały do umocnienia i utrwalenia pokoju w celu uniknięcia nawrotu konfliktu”<sup>17</sup>. Budowanie pokoju odnosi się zatem do działań następujących po konflikcie zbrojnym i to najczęściej wewnętrznym, takim jak wojna domowa. W tego rodzaju konfliktach potrzeba pojednania walczących jeszcze do niedawna stron jest znacznie większa niż w wypadku wojen i konfliktów międzypaństwowych. Jak zauważył jeden z badaczy, problem związany z trwałym zakończeniem wojen domowych polega na tym, że w przeciwieństwie do wojen międzypaństwowych, w konfliktach domowych ludzie, którzy z „dużą wprawą i entuzjazmem” zabijali się nawzajem, po zakończeniu wojny będą musieli żyć obok siebie<sup>18</sup>. Stąd też głównym celem budowania pokoju – przynajmniej w teorii – jest doprowadzenie do całkowitej transformacji struktur politycznych, ekonomicznych i społecznych, które leżą u źródeł konfliktu. Tylko taka zmiana może zagwarantować, że dopiero co zakończony konflikt nie wybuchnie na nowo. Transformacja musi przebiegać wielopłaszczyznowo i wielostopniowo. Na przykład, w sferze bezpieczeństwa polega ona najpierw na rozbrojeniu i demobilizacji walczących stron, następnie na reintegracji byłych żołnierzy, a w końcu na

<sup>16</sup> *United Nations...*, s. 17–18.

<sup>17</sup> B. Boutros-Ghali, *Program dla pokoju oraz załącznik do programu dla pokoju*, Warszawa 1995, s. 51.

<sup>18</sup> R. Licklider, *Civil War Outcomes*, [w:] M.I. Midlarsky, *Handbook of War Studies III: the Intrastate Dimension*, Ann Arbor 2009, s. 193.



stworzeniu nowych, wspólnych oddziałów gwarantujących bezpieczeństwo całemu społeczeństwu. Z kolei na płaszczyźnie politycznej celem transformacji jest przede wszystkim stworzenie stabilnych, inkluzywnych i demokratycznych struktur państwowych. W praktyce jednak działania *peacebuilding* często w pierwszej kolejności sprowadzają się do pomocy humanitarnej<sup>19</sup>.

Przedstawiony powyżej schemat rozwiązywania konfliktów można podsumować następująco: dyplomacja prewencyjna stara się rozwiązać spory zanim dojdzie do przemocy, celem tworzenia i utrzymania pokoju jest wstrzymanie konfliktów i zabezpieczenie osiągniętego pokoju, natomiast budowanie pokoju ma zapobiec nawrotowi przemocy<sup>20</sup>. Schemat ten jest jednak dużym uproszczeniem, co przyznają też autorzy *Capstone Doctrine*<sup>21</sup>. W rzeczywistości prewencja, *peacemaking*, *peacekeeping* i *peacebuilding* nie zawsze następują po sobie, jak można by sugerować na podstawie ryciny. Na przykład, rozpoczęta w 1995 roku operacja pokojowa ONZ w Macedonii (UNPREDEP – Siły Zapobiegawcze Organizacji Narodów Zjednoczonych) miała charakter prewencyjny, a jej głównym celem było „monitorowanie obszarów przygranicznych w Macedonii, by zapobiec przeniesieniu się konfliktu jugosłowiańskiego na obszar republiki”<sup>22</sup>. Ponadto, granice między poszczególnymi działaniami pokojowymi są coraz mniej wyraźne, a współczesne (tj. pozimnowojenne) misje pokojowe są operacjami wielowymiarowymi łączącymi funkcje prewencji, utrzymania, budowania, a nawet wymuszania pokoju.

## Operacje pokojowe Organizacji Narodów Zjednoczonych

Analizując działalność pokojową ONZ, można odnieść wrażenie, że była ona zaangażowana w rozwiązywanie większości wojen i konfliktów zbrojnych, które wybuchły po 1945 roku<sup>23</sup>. Żadna inna organizacja międzynarodowa nie była tak aktywna w dziedzinie bezpieczeństwa i pokoju jak ONZ. Co oczywiste, opisane w niniejszym rozdziale operacje pokojowe nie są ani jedynym, ani nawet najczęstszym przejawem aktywności pokojowej owej organizacji. Prócz misji pokojowych, ONZ podejmuje się aktywnych mediacji, udziela dobrych usług czy prowadzi tzw. cichą dyplomację<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Na temat budowania pokoju dostępna jest bogata literatura. Jako wprowadzenie do tematu może posłużyć: J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 168–183, O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 226–245, N. Tschirgi, *Peacebuilding as the Link between Security and Development*, New York 2003 (dostępne na: [www.ipacademy.org](http://www.ipacademy.org)). Więcej na temat *peacebuilding* zob.: V. Chetail (red.), *Post-Conflict Peacebuilding*, Oxford 2009, B.W. Dayton, L. Kriesberg (red.), *Conflict Transformation and Peacebuilding*, London 2009.

<sup>20</sup> B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 51.

<sup>21</sup> *United Nations*, *op. cit.*, s. 20. Zob. również: I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, t. 27, nr 1–2, s. 12–13.

<sup>22</sup> I. Popiuk-Rysińska, J. Zajac, *op. cit.*, s. 126.

<sup>23</sup> J. Bercovitch, J. Fretter, *Regional Guide to International Conflict and Management from 1945 to 2003*, Washington 2004, s. 34, P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 220.

<sup>24</sup> O tym, jak różne role odgrywa ONZ, najlepiej świadczy konflikt pomiędzy Etiopią a Erytreą. W 1998 roku między oboma państwami wybuchła wojna o graniczny region miasta Badme. Wojna zakończyła się po 2 latach, nie przynosząc jednoznacznego rezultatu. Na mocy porozumienia (osiągniętego przy udziale ówczesnej Organizacji Jedności Afrykańskiej) na spornym terytorium rozmieszczono siły pokojowe ONZ (operacja UNMEE – Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Etiopii i Erytrei). Na tym jednak nie skończyła się rola ONZ. Skonfliktowane państwa musiały rozwiązać najtrudniejszy problem – ustalić przebieg granicy na spornym odcinku. Powołano do tego specjalną komisję składającą się z pięciu członków. Po dwóch członków miały wybrać strony konfliktu. Piątą –

Aktywność ONZ w dziedzinie pokoju wynika z jej globalnego zasięgu i uprawnień. Już 1 artykuł Karty Narodów Zjednoczonych za główny cel ONZ wyznacza utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Z kolei artykuł 34 daje Radzie Bezpieczeństwa prawo rozpatrywania każdej sytuacji mogącej zagrażać międzynarodowemu bezpieczeństwu. Co więcej, na mocy artykułu 42 Rada może podjąć decyzję o przeprowadzeniu operacji militarnej, której celem będzie przywrócenie pokoju. Mimo dość szerokich uprawnień, jakie ma ONZ, podstawy prawne operacji pokojowych nie są jasne i budzą wiele wątpliwości. Najczęściej przyjmuje się, że misje pokojowe mają swoje prawne umocowanie bądź w rozdziale VI Karty Narodów Zjednoczonych, dotyczącym pokojowego rozstrzygnięcia sporów, bądź w rozdziale VII określającym dostępne środki „w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji”. Dlatego wielu autorów<sup>25</sup> pisząc o podstawach prawnych operacji pokojowych, na pozór żartobliwie wspomina o rozdziale 6½.

Brak jednoznacznych umocowań prawnych wynika z faktu, że operacje pokojowe nie zostały przewidziane przez twórców ONZ, a tym samym nie wymieniono ich w Karcie. Co więcej, dla niektórych badaczy operacje pokojowe nie tylko nie mają jasnego oparcia konstytucyjnego, ale także brak im wspólnego modelu działania. Są więc, jak określił to jeden z autorów, „improvizowanymi reakcjami na konkretne sytuacje”<sup>26</sup>. Innymi słowy, poszczególne operacje znacząco różnią się od siebie, czego dobrym przykładem jest misja ONZ w Etiopii i Erytrei oraz interwencja NATO w Libii. Rozmieszczenie sił pokojowych w Etiopii i Erytrei w ramach misji UNMEE odbyło się za zgodą obu państw. Mandat operacji ograniczał się do nadzorowania porozumienia pokojowego<sup>27</sup>. Oddziały pokojowe pozostały neutralne, a siły używały jedynie w obronie własnej. Sytuacja wyglądała zupełnie inaczej w przypadku przeprowadzonej przez NATO w 2011 roku interwencji militarnej w Libii. Interwencja autoryzowana była przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, która upoważniła państwa członkowskie do użycia siły w celu ochrony ludności cywilnej<sup>28</sup>. Interwencja odbyła się bez zgody rządu libijskiego, a co za tym idzie, biorące w niej udział oddziały nie były bezstronne. Ponadto, w odróżnieniu od operacji UNMEE, interwencja w Libii przeprowadzona została przez organizację regionalną, a nie oddziały pokojowe ONZ. Warto też zauważyć, że w Libii interweniowano jeszcze w trakcie trwania konfliktu, z kolei misja UNMEE została powołana już po zakończeniu walk.

Przykłady misji UNMEE oraz interwencji w Libii obrazują, jak bardzo mogą różnić się operacje pokojowe. Misja w Etiopii i Erytrei przypominała tradycyjne operacje

---

przewodniczący komisji – miał zostać wybrany przez pozostałą czwórkę. Gdyby strony nie mogły porozumieć się co do osoby przewodniczącego, wówczas miałby go wskazać sekretarz generalny ONZ. W ten sposób dzięki autorytetowi sekretarza generalnego ONZ uniknięto niebezpiecznego pata i zablokowania procesu pokojowego już na samym jego początku (P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 104; zob. też: International Crisis Group, *Ethiopia and Eritrea: War or Peace?* ICG Africa Report 2003, no. 68; dostępne na: [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)).

<sup>25</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 77, O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 149.

<sup>26</sup> J.G. Merills, *International Dispute Settlement*, Cambridge 2005, s. 263.

<sup>27</sup> Zob. rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ: 1312 (2000) oraz 1320 (2000). Treść wszystkich rezolucji RB ONZ dostępna na: [www.un.org/Docs/sc/](http://www.un.org/Docs/sc/).

<sup>28</sup> Warto odnotować, że rezolucja przyjęta przez Radę wykluczyła możliwość zbrojnej okupacji jakiegokolwiek części terytorium Libii. Zob. rezolucja RB ONZ 1973 (2011). Więcej na temat interwencji w Libii zob. np.: A.J. Bellamy, P.D. Williams, *The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect*, „International Affairs” 2011, vol. 87, no 4, s. 838–847; I.H. Daalder, J.G. Stavridis, *NATO's Victory in Libya*, „Foreign Affairs” 2012, vol. 91, no 2, s. 2–7.

*peacekeeping* nazywane czasami *peacekeeping* I generacji. Z kolei interwencja w Libii bardziej przypominała operacje II lub III generacji nazywane przez niektórych interwencjami humanitarnymi<sup>29</sup>. Określenia *peacekeeping* I, II i III generacji czy podział na *peacekeeping* tradycyjny i wielowymiarowy mogą być mylące. W rzeczywistości, badacze różnie definiują określone rodzaje *peacekeepingu*. Mimo to, wyznaczenie poszczególnych kategorii pozwala zaobserwować zmiany, jakie dokonały się w dziedzinie operacji pokojowych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat<sup>30</sup>.

Tradycyjny *peacekeeping* lub *peacekeeping* I generacji charakterystyczny był dla okresu zimnej wojny (co nie oznacza, że tego typu operacji nie prowadzono później, czego najlepszym dowodem jest misja UNMEE rozpoczęta w 2000 roku). Misje tego typu oparte były na trzech głównych zasadach. Po pierwsze, na zgodzie zainteresowanych stron na rozmieszczenie misji, jej skład, zadania i przywództwo. Po drugie, na bezstronności operacji, co przejawiało się w zachowaniu i kompozycji sił pokojowych (oddziały pokojowe nie sprzyjały żadnej ze stron oraz nie pochodziły od państw zainteresowanych bądź zaangażowanych w konflikt). Trzecią zasadą tradycyjnego *peacekeepingu* była zasada nieużywania siły z wyjątkiem obrony własnej. Z tego powodu, oddziały pokojowe były najczęściej lekko uzbrojone i nie miały potencjału ofensywnego<sup>31</sup>. Ponadto, tradycyjne operacje *peacekeeping* powoływane były już po zakończeniu walk i podpisaniu przez strony porozumienia pokojowego. Najczęściej misje tworzone były w odpowiedzi na konflikty międzypaństwowe, a ich mandat ograniczał się do monitorowania granic, tworzenia stref buforowych i nadzorowania porozumienia pokojowego<sup>32</sup>. Inną, charakterystyczną cechą operacji pokojowych okresu zimnej wojny był skład powoływanych misji. Oddziały pokojowe najczęściej wywodziły się z niewielkich i niezaangażowanych państw – krajów skandynawskich, Irlandii, Austrii czy Kanady. Ponadto, w misjach pokojowych rzadko udział brały wielkie mocarstwa. Dzięki temu misje pozostawały neutralne, a mocarstwa unikały podsycania zimnowojennej rywalizacji<sup>33</sup>.

Pierwsze dwie operacje pokojowe ONZ (UNTSO na Bliskim Wschodzie i UNMOGIP – Grupa Obserwatorów Wojskowych Narodów Zjednoczonych w Indiach i Pakistanie) miały charakter niewielkich misji obserwacyjnych. Dopiero operacja United Nations Emergency

---

<sup>29</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 75 oraz 101–118. Więcej na temat interwencji humanitarnej zob. np.: A. Domagała, *Interwencja humanitarna w stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2008; J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji: historia, etyka, polityka, prawo*, Gdańsk 2005; J.M. Welsh (red.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford 2006; J.L. Holzgrefe, R.O. Keohane (red.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge 2003. Zob. także A. Domagała w niniejszej publikacji.

<sup>30</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 24–25.

<sup>31</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 77–78.

<sup>32</sup> Wyjątek stanowiła operacja ONUC działająca w Kongo w latach 1960–1964. Początkowo operacja miała jedynie asystować przy wycofaniu oddziałów belgijskich z Konga, jednak z czasem mandat misji został rozszerzony o pomoc rządowi centralnemu w utrzymaniu integralności terytorialnej i niezależności politycznej państwa. Misja ONUC była nietypowa dla operacji pokojowych okresu zimnej wojny co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, dotyczyła sytuacji wewnętrznej konkretnego państwa. Po drugie, mandat misji wykraczał daleko poza typowe zadania operacji pokojowych. Po trzecie, ONUC była największą pod względem liczebności operacją okresu zimnej wojny. Personel stanowiło około 20 tys. osób, z czego 250 zginęło podczas pełnienia misji. Jedną z ofiar był sekretarz generalny ONZ Dag Hammarskjöld. Zob. [www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onuc.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onuc.htm) (data dostępu 3.07.2012).

<sup>33</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 18–19.



Force (UNEF I – Pierwsze Doraźne Siły Pokojowe Organizacji Narodów Zjednoczonych) wyznaczyła standardy dla misji pokojowych okresu zimnej wojny. Operacja rozpoczęła się w listopadzie 1956 roku jako odpowiedź na kryzys sueski. Rozmieszczone w regionie Kanału Sueskiego siły pokojowe miały nadzorować wycofanie z Egiptu oddziałów francuskich, brytyjskich i izraelskich. Kolejnym celem operacji miało być stworzenie strefy buforowej pomiędzy wojskami Egiptu i Izraela oraz nadzorowanie zawieszenia broni. Niektóre rozwiązania zastosowane po raz pierwszy podczas operacji UNEF (np. nadzór sekretarza generalnego ONZ nad całością misji, neutralny skład oddziałów pokojowych czy brak zaangażowania wielkich mocarstw) były powielane w kolejnych misjach pokojowych, tworząc zestaw cech charakterystycznych dla tradycyjnego peacekeepingu<sup>34</sup>.

Warto jednak zwrócić uwagę na jeden element, który wyróżnia misję UNEF na tle pozostałych operacji pokojowych ONZ. Większość operacji działa na podstawie mandatu udzielonego przez Radę Bezpieczeństwa. Misja UNEF została powołana jednak przez Zgromadzenie Ogólne<sup>35</sup>. Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych Zgromadzenie Ogólne może rozpatrywać i udzielać zaleceń we wszelkich zagadnieniach i sprawach, które wchodzą w zakres działalności ONZ. Prawo to ograniczone jest w artykule 12 Karty, który stwierdza, że Zgromadzenie nie może udzielać żadnych zaleceń wówczas, gdy konkretną sprawą zajmuje się Rada Bezpieczeństwa. W okresie zimnej wojny, kiedy ze względu na rywalizację dwóch supermocarstw Radzie Bezpieczeństwa groził permanentny paraliż, artykuł 12. mógłby oznaczać niezdolność do podejmowania decyzji także przez Zgromadzenie Ogólne. Dlatego, w listopadzie 1950 roku, w związku z wojną koreańską, Zgromadzenie przyjęło rezolucję *Uniting for Peace*. Stwierdza ona, że kiedy Rada Bezpieczeństwa ze względu na brak jedności swoich stałych członków nie jest w stanie podjąć decyzji dotyczącej sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu międzynarodowemu, wówczas Zgromadzenie może rozpatrzyć sytuację i zalecić niezbędne do jej rozwiązania środki (włącznie z użyciem siły)<sup>36</sup>. To właśnie na podstawie rezolucji *Uniting for Peace* została powołana operacja UNEF. Dotychczas była to jedyna taka sytuacja.

Do 1988 roku ONZ rozpoczęła 13 misji pokojowych. Nie licząc wspomnianej operacji w Kongo (zob. przypis 32) oraz misji w Iranie Zachodnim, gdzie ONZ prowadziła tymczasową administrację w okresie przechodzenia prowincji ze zwierzchnictwa holenderskiego pod zwierzchnictwo Indonezji, większość operacji pokojowych przebiegała podobnie. Mandaty zimnowojennych operacji ograniczały się przeważnie do nadzorowania zawieszenia broni i/lub do misji obserwacyjnych. Zmiana nastąpiła wraz z końcem zimnej wojny i miała charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. W latach 1989–1994 Rada Bezpieczeństwa autoryzowała 20 nowych misji pokojowych – więcej niż przez cały okres zimnej wojny. Wzrosła również ponad sześciokrotnie liczba personelu biorącego udział w operacjach<sup>37</sup>. Co jednak ważniejsze, zmieniły się także zadania stawiane nowo powoływanym misjom. Na przykład, podczas drugiej operacji w Somalii (UNOSOM II – Druga

<sup>34</sup> Zob. J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s.76 oraz 79; O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 149.

<sup>35</sup> Zob. [www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefi.htm](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefi.htm) (data dostępu 3.07.2012).

<sup>36</sup> Ch. Tomuschat, *Uniting for Peace*. United Nations Audiovisual Library of International Law 2008, <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ufp/ufp.html> (data dostępu 3.07.2012).

<sup>37</sup> [www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml) (data dostępu 4.07.2012).

Operacja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Somalii), personel ONZ oprócz monitorowania zawieszenia broni miał też przeprowadzić rozbrownienie walczących grup, zabezpieczyć dostawy i dystrybucję pomocy humanitarnej, stworzyć nowe siły policyjne, rozminować terytorium, nadzorować powrót uchodźców, asystować przy rekonstrukcji systemu sądownictwa oraz instytucji rządowych i regionalnych i wreszcie wspomóc odbudowę gospodarczą kraju<sup>38</sup>. Coraz częściej operacjom pokojowym wyznaczano zadania o charakterze politycznym. W Kambodży (operacja UNTAC – Tymczasowa Administracja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kambodży) ONZ miała zorganizować wybory oraz kontrolować pracę kluczowych ministerstw w rządzie centralnym<sup>39</sup>. Z kolei w Namibii (operacja UNTAG – Grupa Pomocy Organizacji Narodów Zjednoczonych w Okresie Przejściowym) oprócz organizacji wyborów, ONZ miała nadzorować zniesienie dyskryminujących przepisów prawnych i zapewnić uwolnienie więźniów politycznych<sup>40</sup>.

Powoływane zaraz po zakończeniu zimnej wojny operacje pokojowe łączyły w sobie elementy charakterystyczne dla operacji utrzymywania, budowania, a nawet wymuszania pokoju. Dlatego dla odróżnienia od tradycyjnego *peacekeepingu*, pozimnowojenne operacje zaczęto nazywać operacjami wielowymiarowymi<sup>41</sup> lub też operacjami II generacji. Nowe zadania wynikały częściowo z nowego środowiska, w jakim przyszło działać operacjom pokojowym. Po zakończeniu zimnej wojny ONZ coraz częściej interweniowała w wewnętrzne konflikty. Taki charakter miały misje w Angoli, Kambodży, Salwadorze, Mozambiku, Namibii, Rwandzie, b. Jugosławii i Somalii. Co więcej, w wielu wypadkach operacje pokojowe rozpoczynane były na długo, zanim zakończyły się walki, a strony podpisały porozumienie pokojowe. To z kolei wpłynęło na zmianę zasad, na których dotychczas opierało się funkcjonowanie misji pokojowych.

Niektóre z pozimnowojennych operacji pokojowych, jak w Somalii czy Bośni, prowadzone były bez wyraźnej zgody zainteresowanych stron, a czasem nawet przy zdecydowanym ich sprzeciwie. Powodem tego był najczęściej charakter konfliktów wewnętrznych, w których z reguły udział bierze duża liczba aktorów. Znaczna liczba aktorów oznacza bowiem większe prawdopodobieństwo, że jeden z nich nie zgodzi się na rozmieszczenie misji pokojowej<sup>42</sup>. Dlatego w niektórych wypadkach Rada Bezpieczeństwa, będąc pod presją udzielenia pilnej pomocy humanitarnej, skłonna była podjąć decyzję o rozpoczęciu operacji pokojowej pomimo braku zgody zainteresowanych stron<sup>43</sup>. Konsekwencją odchodzenia od zasady konsensualności było podważenie bezstronności operacji pokojowych. Było to widoczne zwłaszcza we wspomnianych operacjach w Somalii i Bośni, „które ze względu na działania wymuszające przestały być operacjami bezstronnymi”<sup>44</sup>. Na przykład, w trakcie wojny w Bośni, wprowadzony przez Radę Bezpieczeństwa ONZ zakaz lotów

<sup>38</sup> V.C. Franke, A. Warnecke, *op. cit.*, s. 421–422.

<sup>39</sup> P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 136.

<sup>40</sup> V.C. Franke, A. Warnecke, *op. cit.*, s. 418; L.M. Howard, *UN Peace Implementation in Namibia: The Causes of Success*, „International Peacekeeping” 2002, vol. 9, no.1, s. 99.

<sup>41</sup> Od ang. *multidimensional*. W polskiej literaturze spotkać można też określenie „operacji wielofunkcyjnych”.

<sup>42</sup> P.F. Diehl, *Peacekeeping and Beyond*, [w:] J. Bercovitch, V. Kremenyuk, I.W. Zartman (red.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, London 2009, s. 537.

<sup>43</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 20.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 21.

osłabił przede wszystkim Serbów, którzy w powietrzu mieli przewagę nad swoimi przeciwnikami<sup>45</sup>. Co więcej, późniejsza operacja Deliberate Force przeprowadzona przez wojska NATO wymierzona była bezpośrednio w oddziały serbskie. Celem ataków było wymuszenie na Serbach zgody na plan pokojowy i zakończenie wojny w Bośni<sup>46</sup>. Prowadzenie działań typu *peace enforcement* oznaczało też stosowanie siły w sposób aktywny i daleko wykraczający poza obronę własną. Problem ten ponownie wynikał z nowego środowiska, w jakim po zimnej wojnie zaczęły działać operacje pokojowe. Interweniując w toczące się wojny domowe, ONZ skazała się na problem „braku pokoju do utrzymania”. Pokój ten należało zatem „wymusić”, co z kolei wymagało użycia siły, a tym samym zajęcia konkretnego stanowiska i utraty statusu bezstronnego rozjemcy<sup>47</sup>.

Nie tylko zadania związane z wymuszaniem pokoju prowadziły do zmian w charakterze misji pokojowych. Podobnie sytuacja wygląda w kwestii budowania pokoju po zakończeniu konfliktu. W praktyce *peacebuilding* najczęściej oznacza implementację reżimu demokratycznego opartego na gospodarce wolnorynkowej<sup>48</sup>. Budzi to wiele wątpliwości co do neutralności politycznej interweniujących, zwłaszcza że w okresie pozimnowojennym w operacjach pokojowych udział zaczęły brać mocarstwa zachodnie, które dotychczas stroniły od aktywnego angażowania się.

Znaczący wzrost liczby operacji pokojowych oraz zmiany podstawowych zasad ich funkcjonowania tłumaczy się najczęściej: zakończeniem zimnej wojny, co umożliwiło większą aktywność Rady Bezpieczeństwa ONZ; wzrostem liczby konfliktów domowych, które groziły katastrofami humanitarnymi i wymagały jak najszybszej interwencji; a także optymizmem przełomu lat 80. i 90. XX wieku podbudowanym Pokojową Nagrodą Nobla z 1988 roku dla misji pokojowych ONZ<sup>49</sup>. Optymizm ten nie trwał jednak długo. Pierwsza połowa lat 90. XX wieku przyniosła serię spektakularnych i zarazem traumatycznych porażek operacji pokojowych. Pierwszą z nich była nieudana misja w Somalii, której szanse na powodzenie zakończyły się wraz z wycofaniem kontyngentu Stanów Zjednoczonych, po tym jak w październiku 1993 roku w bitwie w Mogadiszu zginęło kilkunastu amerykańskich żołnierzy. Kolejną porażką ONZ była misja UNAMIR (Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Rwandzie), gdy w Rwandzie w 1994 roku nie powstrzymano ludobójstwa. W ciągu 100 dni bojówki Hutu wymordowały ponad 800 tys. osób, głównie pochodzenia Tutsi. Traumatycznie zakończyła się również operacja UNPROFOR w Bośni (Siły Ochronne Organizacji Narodów Zjednoczonych). W lipcu 1995 roku oddziały serbskie

---

<sup>45</sup> M. Kuczyński, *Krwawiąca Europa*, Warszawa 2001, s. 195.

<sup>46</sup> Na temat operacji Deliberate Force i negocjacji z Dayton zob. m.in.: T. Ripley, *Operation Deliberate Force. The UN and NATO Campaign in Bosnia 1995*, Lancaster 1999; C. Bildt, *Peace Journey. The Struggle for Peace in Bosnia*, London 1998; R. Holbrooke, *To End a War*, New York 1998.

<sup>47</sup> Zob. też: R.K. Betts, *The Delusion of Impartial Intervention*, „Foreign Affairs” 1994, vol. 73, no. 6, s. 20–33.

<sup>48</sup> Zob. R. Paris, *Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism*, „International Security” 1997, vol. 22, no. 2, s. 56.

<sup>49</sup> Do wymienionych przyczyn Jakobsen dodaje również zmiany związane z postępującą globalizacją, rozpowszechnieniem praw człowieka oraz zwiększeniem roli mediów w kształtowaniu światowej opinii publicznej (coś, co czasem nazywane jest „czynnikiem CNN”). Zob. P.V. Jakobsen, *The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990*, „Cooperation and Conflict” 2002, vol. 37, no. 3, s. 267–282.

wymordowały w okolicach Srebrenicy około 8 tysięcy bośniackich muzułmanów, mimo że Srebrenica była strefą bezpieczeństwa ONZ<sup>50</sup>.

Analizując przyczyny porażek, zaczęto zwracać uwagę między innymi na niejasny mandat poszczególnych misji. Niedoprecyzowane, ogólnikowe, a czasem nawet nierealne cele, najczęściej były wynikiem kompromisu zawartego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Działalności operacji pokojowych nie ułatwiały także niejasne zasady użycia siły, wadliwy i niedopracowany system dowodzenia, a także znaczące różnice w poziomie wyszkolenia i wyposażenia oddziałów narodowych oddelegowanych na misje ONZ. Ponadto, wraz ze wzrostem liczby operacji pokojowych, pojawił się problem ich finansowania – poszczególne operacje nie posiadały wystarczających środków, by zrealizować stawiane przed nimi coraz ambitniejsze cele<sup>51</sup>.

Za jedną z przyczyn porażek operacji pokojowych z pierwszej połowy lat 90. XX wieku można z pewnością uznać charakter konfliktów, w których ramach działały operacje. Jak zauważono, po zakończeniu zimnej wojny ONZ coraz częściej interweniowała w trwające konflikty wewnętrzne (jak w Somalii czy Bośni). Przyjmuje się jednak, że wojny domowe są dużo trudniejsze do rozwiązania niż międzypaństwowe. Wynika to między innymi ze wspomnianej wcześniej dużej liczby aktorów biorących udział w konfliktach wewnętrznych. Co więcej, wojny domowe toczą się zazwyczaj o tak delikatne i trudne do podziału kwestie, jak uznanie czy suwerenność<sup>52</sup>. W dodatku walki prowadzone są przeważnie na całym obszarze spornego terytorium bądź – mówiąc dokładniej – w wielu jego miejscach. Na przykład, podczas wojny w Bośni do starć dochodziło w tak odległych od siebie miejscach jak Bihać, Mostar czy Brčko. W wojnach domowych nie ma więc linii frontu jak w klasycznych wojnach międzypaństwowych. Trudno zatem oddzielić od siebie walczące strony, rozmieszczając oddziały pokojowe i tworząc strefy buforowe. Innymi słowy, w wypadku wojen domowych skuteczność tradycyjnych metod peacekeepingu jest ograniczona<sup>53</sup>.

Wiele z powyższych problemów zostało dostrzeżonych przez ONZ<sup>54</sup>. Dwa raporty z 1999 roku – jeden dotyczący ludobójstwa w Rwandzie, drugi masakry w Srebrenicy – oceniły, że w przypadku masowych morderstw, przesiedleń i terroryzowania ludności, neutralna postawa ONZ jest niewystarczająca<sup>55</sup>. Kolejnym ważnym dokumentem był raport Panelu ONZ ds. Operacji Pokojowych, nazywany w skrócie raportem Brahimiego (od nazwiska przewodniczącego panelu, Lakhdara Brahimiego)<sup>56</sup>. Celem raportu było przebadanie

<sup>50</sup> Na temat wymienionych wydarzeń – wojny w Somalii, ludobójstwa w Rwandzie i masakry w Srebrenicy – powstała niezliczona liczba artykułów, filmów, opracowań naukowych oraz wspomnień. Wśród nich warto sięgnąć po: S. Peterson, *Me Against My Brother: At War in Somalia, Sudan and Rwanda*, London 2001; R. Dallaire, *Shake Hands With the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, London 2004; E. Suljagić, *Pocztówki z grobu*, Wołowiec 2007.

<sup>51</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 114–117; J. Bercovitch, J. Fretter, *op. cit.*, s. 36–38.

<sup>52</sup> P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 82.

<sup>53</sup> P.F. Diehl, *op. cit.*, s. 537–538.

<sup>54</sup> Szerzej o reformach ONZ zob.: I. Popiuk-Rysińska, *Doświadczenia i reforma operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, [w:] G. Michałowska (red.), *Integracja europejska: Instytucje, polityka, prawo*, Warszawa 2003.

<sup>55</sup> United Nations, *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda*, New York 1999; United Nations, *The Fall of Srebrenica: Report of the Secretary-General to the UN General Assembly*, New York 1999. Oba raporty na stronie: [www.un.org/en/peacekeeping/resources/reports.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/reports.shtml) (data dostępu 9.07.2012).

<sup>56</sup> United Nations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations („Brahimi report”)*, 2000, [www.un.org/en/peacekeeping/resources/reports.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/reports.shtml) (data dostępu 9.07.2012).

operacji pokojowych i określenie niezbędnych zmian, które usprawniłyby działalność misji. Zgodnie z raportem skuteczność operacji pokojowych zależy przede wszystkim od ich właściwego finansowania, wyposażenia, a także mandatu, który w sposób jasny i wyraźny określiłby cele misji. W wyniku raportu zaczęto wprowadzać zmiany w funkcjonowaniu operacji pokojowych. Działający od 1992 roku Departament Operacji Pokojowych został powiększony, a w 2007 roku wydzielono z niego Departament Wspierania Działań w Terenie. Utworzono też oddział zajmujący się wyłącznie analizowaniem i ocenianiem działalności misji pokojowych. Zreorganizowano także System Szybkiego Rozmieszczenia (UNSSA) umożliwiający rozmieszczenie misji w czasie od 30 do 90 dni oraz stworzono oddziały szybkiego reagowania (SHIRBRIG), które mogą zostać użyte już po 15 dniach<sup>57</sup>.

Kolejną istotną zmianę przyniósł szczyt ONZ z 2005 roku, podczas którego Zgromadzenie Ogólne przyjęło koncepcję *Responsibility to Protect* (R2P). Nowa koncepcja uznaje odpowiedzialność każdego państwa za ochronę swoich obywateli przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i innymi zbrodniami przeciwko ludzkości. Co więcej, w ramach R2P uznano, że społeczność międzynarodowa powinna podjąć wspólne działania zgodne z rozdziałem VII Karty NZ, jeżeli jakiegokolwiek państwo nie jest w stanie lub też nie chce chronić własnych obywateli przed wymienionymi zagrożeniami<sup>58</sup>. Przyjęta koncepcja jest bardzo kontrowersyjna. Z jednej strony, kłóci się z zasadą nieingerowania w wewnętrzne sprawy suwerennych państw, z drugiej zaś – nie daje jasnych przesłanek, w jaki sposób i kiedy interweniować. Oba problemy zostały uwidocznione po 2011 roku w kontekście Arabskiej Wiosny i konfliktów w Libii oraz Syrii. Interwencja NATO w Libii, choć mająca oparcie w postaci rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, spotkała się z ostrą krytyką wielu rządów, które zarzucały sojuszowi północnoatlantyckiemu przekroczenie mandatu udzielonego przez Radę Bezpieczeństwa<sup>59</sup>. Z kolei w przypadku Syrii, polityczny pat pomiędzy stałymi członkami Rady uniemożliwił podjęcie jakichkolwiek, bardziej zdecydowanych działań. W maju 2012 roku ONZ informowała, że w Syrii, w ciągu zaledwie 14 miesięcy od rozpoczęcia konfliktu, zginęło ponad 9000 osób, wśród których większość stanowiła ludność cywilna<sup>60</sup>. Mimo to jeszcze w grudniu społeczność międzynarodowa nie potrafiła uzgodnić, w jaki sposób zakończyć konflikt w Syrii.

Pomimo niejasności i kontrowersji związanych z koncepcją R2P, ONZ nie zaprzestała wysiłków na rzecz zreformowania systemu operacji pokojowych. We wspomnianym na początku rozdziału dokumencie *Capstone Doctrine* ONZ podjęła próbę zebrania i opisanie zasad, na których oparte powinny być współczesne operacje pokojowe. Jedną z ważniejszych spraw omawianych podczas tworzenia dokumentu była zasada użycia siły. W początkowej wersji miała być ona sformułowana następująco: „choć siła powinna być używana w sposób ograniczony, to może być stosowana w okolicznościach innych niż samoobrona;

<sup>57</sup> *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York 2003, s. 66–67, [www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml) (data dostępu 9.07.2012).

<sup>58</sup> United Nations General Assembly w: *2005 World Summit Outcome*, New York 2005, s. 30, [www.un.org/en/peacekeeping/operations/reform.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/reform.shtml) (data dostępu 9.07.2012). Od czasu szczytu z 2005 r. powstało kilka prac poświęconych wyłącznie idei R2P, zob. np.: G. Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington 2009; A.J. Bellamy, *Responsibility to Protect*, Cambridge 2009.

<sup>59</sup> A.J. Bellamy, P.D. Williams, *op. cit.*, s. 846.

<sup>60</sup> UN News Centre w: *Syria: UN officials deplore 'brutal' killing of civilians near Homs*, [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42094](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42094) (data dostępu 9.07.2012).



oddziały pokojowe mogą używać siły do ochrony własnej, ochrony mandatu misji, a także ochrony grup wyznaczonych w ramach mandatu”<sup>61</sup>. Taki zapis oznaczałby wyraźne odejście od tradycyjnego „używania siły jedynie w obronie własnej”. Jednak w wyniku sprzeciwu kilku państw w ostatecznej wersji *Capstone Doctrine* zasada użycia siły została ograniczona jedynie do mniej wyrazistego sformułowania o „nieużywaniu siły z wyjątkiem samoobrony oraz obrony mandatu”<sup>62</sup>.

Przypadek *Capstone Doctrine*, a wcześniej *Responsibility to Protect*, pokazuje, jak trudno zreformować prawne i doktrynalne podstawy operacji pokojowych<sup>63</sup>. Mimo to nie można nie zauważyć zmian, jakie dokonały się od czasu nieudanych misji z pierwszej połowy lat 90. XX wieku. Początkowo, po porażkach w Somalii i Bośni, Rada Bezpieczeństwa przestała powoływać duże, wielofunkcyjne operacje. Zmieniło się to pod koniec lat 90., wraz z utworzeniem rozbudowanych misji w Kosowie (UNMIK – Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie), Timorze Wschodnim (UNTAET – Tymczasowa Administracja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Timorze Wschodnim) i Sierra Leone (UNAMSIL – Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Sierra Leone). Jak zauważa jedna z badaczek, powrót do dużych operacji można traktować jako oznakę pokonania przez ONZ tzw. syndromu Somalii oraz „przewyciężenia niektórych nękających organizację słabości i ograniczeń”<sup>64</sup>.

Nowe misje powoływane po 1995 roku zaczęto określać mianem operacji pokojowych III generacji<sup>65</sup>. I chociaż różnica pomiędzy II a III generacją jest mało wyraźna, to można zwrócić uwagę, że wśród misji powoływanych po 1995 roku coraz więcej było operacji hybrydowych, wypełnianych wspólnie przez ONZ i organizację regionalną, oraz operacji prowadzonych wyłącznie przez organizacje regionalne. Nowy trend, nazywany regionalizmem, stał się charakterystycznym elementem operacji pokojowych przełomu XX i XXI wieku.

## Operacje pokojowe organizacji regionalnych

Od początku lat 90. XX wieku wyraźnie wzrosła liczba operacji pokojowych prowadzonych wyłącznie przez organizacje regionalne. Tylko w Afryce w ciągu 15 lat od zakończenia zimnej wojny tamtejsze organizacje przeprowadziły 10 operacji pokojowych<sup>66</sup>. Według innych szacunków, w tym samym okresie różni aktorzy (organizacje regionalne i koalicje państw) rozpoczęli ponad 20 misji<sup>67</sup>. Rozwój regionalizmu tłumaczony jest między innymi zakończeniem zimnej wojny, dzięki czemu organizacje regionalne będące dotychczas

<sup>61</sup> Za: O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 161.

<sup>62</sup> United Nations, *Capstone Doctrine...*, s. 34.

<sup>63</sup> Kolejną próbą reformy jest rozpoczęty w 2009 r. proces *New Horizon*. Zob. więcej na: [www.un.org/en/peacekeeping/operations/newhorizon.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/newhorizon.shtml) (data dostępu 10.07.2012).

<sup>64</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja operacji...*, s. 12.

<sup>65</sup> O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 149 oraz 155.

<sup>66</sup> Były to: operacje prowadzone przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) w Liberii (dwie), Sierra Leone, na Wybrzeżu Kości Słoniowej oraz w Gwinei Bissau, misje Wspólnoty Rozwoju Afryki Południowej (SADC) w Lesotho i Demokratycznej Republice Konga, operacja Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Środkowej (CEMAC) w Republice Środkowoafrykańskiej oraz dwie misje Unii Afrykańskiej w Burundi i Sudanie. Za: A.J. Bellamy, P.D. Williams, *Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operation*, „International Security” 2005, vol. 29, no. 4, s. 157.

<sup>67</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 119.

pod dużym wpływem supermocarstw uzyskały większą swobodę działania. Regionalizm stał się też odpowiedzią na porażki operacji pokojowych z pierwszej połowy lat 90., które uwidoczniły braki zbiorowego systemu bezpieczeństwa ONZ<sup>68</sup>. Nie bez znaczenia był także wzrost liczby wojen domowych, które szybko stały się międzynarodowe i destabilizowały cały region<sup>69</sup>. Przy nieskuteczności operacji pokojowych ONZ, to organizacje regionalne stały się odpowiedzialne za pokój i bezpieczeństwo w swoim najbliższym otoczeniu.

Do upowszechnienia regionalizmu przyczyniła się też zmiana, jaka zaszła w podejściu opinii publicznej i środowisk dyplomatycznych do aktywnej działalności organizacji regionalnych. Wcześniej działalność taka kojarzyła się przeważnie z inwazją Układu Warszawskiego na Czechosłowację w 1968 roku lub interwencją Organizacji Państw Amerykańskich na Dominikanie z 1965 roku, która postrzegana była przez wielu jako przejaw imperializmu Stanów Zjednoczonych. Do zmiany w nastawianiu światowej opinii publicznej przyczynił się cytowany już w tym rozdziale Boutros-Ghali. W *Programie dla Pokoju* podkreślał on, że układy i organizacje regionalne posiadają potencjał, który może być wykorzystany w ramach dyplomacji prewencyjnej, tworzenia, utrzymywania, a także budowania pokoju. Co więcej, zdaniem Boutrosa-Ghaliego, organizacje regionalne mogłyby „nie tylko zmniejszyć obciążenie Rady [Bezpieczeństwa], ale również przyczynić się do pogłębienia poczucia uczestnictwa, konsensusu i demokratyzacji w sprawach międzynarodowych”<sup>70</sup>.

Podstawy prawne operacji pokojowych prowadzonych przez organizacje regionalne są równie – jeśli nie bardziej – kontrowersyjne co prawne umocowania misji oenzetowskich. Regionalizm znajduje swoje oparcie w Karcie Narodów Zjednoczonych, która nie tylko potwierdza prawo organizacji regionalnych do „załatwiania spraw dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (art. 52), ale także stanowi, że w odpowiednich przypadkach Rada Bezpieczeństwa może „posługiwać się” organizacjami regionalnymi w celu stosowania środków przymusu (art. 53). Mimo to Karta zawiera wiele zapisów budzących niejasności i problemy interpretacyjne. Na przykład artykuł 52, punkt 2 zdaje się ustanawiać pierwszeństwo układów i organizacji regionalnych w pokojowym rozstrzygnięciu sporów lokalnych. Z kolei artykuły 24, 34, a także 39 podkreślają dominującą rolę Rady Bezpieczeństwa ONZ w dziedzinie utrzymywania międzynarodowego pokoju, włącznie z określeniem, kiedy pokój ten został naruszony<sup>71</sup>.

Powyższe niejasności sprawiają, że część operacji pokojowych prowadzonych przez organizacje regionalne ma mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ, część otrzymuje go już po rozpoczęciu misji, inne zaś nie posiadają go w ogóle. Na przykład, operacje w Liberii (1990), Sierra Leone (1997) oraz Gwinei Bissau (1999) prowadzone przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) otrzymały poparcie Rady Bezpieczeństwa ONZ już po ich rozpoczęciu. Z kolei dwie operacje Wspólnoty Rozwoju

<sup>68</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm a system bezpieczeństwa zbiorowego Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 1, s. 93.

<sup>69</sup> Skrajnym przypadkiem takiego konfliktu była tzw. afrykańska wojna światowa (1998–2002). Toczyła się ona głównie w Kongo i regionie Wielkich Jezior Afrykańskich. Bezpośrednio uczestniczyło w niej 8 państw i wielu aktorów niepaństwowych. Kolejnych 6 państw aktywnie wspierało jedną z wielu stron konfliktu. Zob. więcej: G. Prunier, *From Genocide to Continental War*, London 2009.

<sup>70</sup> B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 69.

<sup>71</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 131–132.

Afryki Południowej (SADC) z 1998 roku – pierwsza przeprowadzona przez Angolę, Namibię i Zimbabwe w Demokratycznej Republice Konga, druga przez RPA i Botswanę w Lesotho – nie miały mandatu ONZ w ogóle. W pierwszym wypadku Rada Bezpieczeństwa nie wyraziła otwarcie ani swojego poparcia, ani także sprzeciwu dla misji. Natomiast drugi przypadek nie był nawet oficjalnie rozpatrywany przez Radę. W obu sytuacjach strony interweniujące przekonywały, że operacje przeprowadzone zostały za zgodą rządów Demokratycznej Republiki Konga i Lesotho<sup>72</sup>.

Jednym z najkontrowersyjniejszych przypadków była operacja NATO w Kosowie z 1999 roku. Sojusz północnoatlantycki nie tylko nie posiadał mandatu ONZ na przeprowadzenie bombardowań Jugosławii, lecz także – co oczywiste – działał wbrew woli rządu w Belgradzie. Ówczesna sekretarz stanu Stanów Zjednoczonych, Madeleine Albright, argumentowała, że NATO nie potrzebuje zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ na przeprowadzenie operacji w Kosowie, ponieważ w przeciwieństwie do Rady Bezpieczeństwa, sojusz składa się wyłącznie z państw demokratycznych, a zatem ma silniejszy mandat do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu interwencji humanitarnej<sup>73</sup>.

Pomimo niejasności prawnych regionalizm ma wiele potencjalnych zalet. Podkreśla się między innymi, że ze względu na bliskość geograficzną organizacje regionalne są lepiej przygotowane do prowadzenia operacji pokojowych niż ONZ. Bliskość geograficzna najczęściej przekłada się na lepszą znajomość natury konfliktu, jego specyfiki i kontekstu kulturowego<sup>74</sup>. Ponadto, aktorzy regionalni (zarówno państwa, jak i tworzone przez nie organizacje międzynarodowe) z zasady powinni być bardziej zaangażowani w rozwiązywanie konfliktów w ich najbliższym otoczeniu<sup>75</sup>. To sąsiedzi bowiem najmocniej odczuwają destabilizujące skutki lokalnych konfliktów, najczęściej przejawiające się w postaci napływu uchodźców, transgranicznej działalności grup zbrojnych, czy we wzroście przestępczości międzynarodowej. Kolejną z potencjalnych zalet organizacji regionalnych jest ich silniejszy mandat do prowadzenia operacji pokojowych. Niektórzy badacze zauważają, że operacje pokojowe realizowane przez organizacje regionalne cieszą się większą legitymacją i poparciem miejscowej ludności niż interwencje dokonywane przez zewnętrzne mocarstwa<sup>76</sup>. Problem ten jest wyraźnie widoczny w Afryce, gdzie interwencje mocarstw zachodnich, prowadzone choćby i pod auspicjami ONZ, postrzegane są często jako przejaw neokolonializmu. Stąd też w Afryce regionalizm rozwinął się stosunkowo najsilniej, a u jego podstaw legła koncepcja zakładająca, by to „Afryka rozwiązywała afrykańskie problemy”<sup>77</sup>.

Regionalizm oprócz wielu potencjalnych zalet, ma też sporo realnych wad. Jedną z najpoważniejszych jest kwestia finansowania operacji pokojowych. Choć problem ten dotyczy zarówno ONZ, jak i bogatych organizacji państw zachodnich, to najdotkliwiej odczuwalny jest w przypadku misji prowadzonych przez organizacje afrykańskie. Jak ocenia

<sup>72</sup> A.J. Bellamy, P.D. Williams, *Who's Keeping the Peace...*, s. 163.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 164. Na temat konfliktu w Kosowie dostępna jest bogata literatura. Jedną z lepszych i całościowych analiz jest raport Niezależnej Komisji ds. Kosowa, zob.: Independent International Commission on Kosovo, w: *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford 2000.

<sup>74</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm...*, s. 111.

<sup>75</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 125.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> T.M. Mays, *African Solutions for African Problems: The Changing Face of African-Mandated Peace Operations*, „Journal of Conflict Studies” 2003, vol. 23, no 1, s. 107.

jedna z badaczek, wiele operacji prowadzonych przez afrykańskie organizacje międzynarodowe (w tym misje ECOWAS w Liberii i Sierra Leone) nie byłoby w stanie funkcjonować, gdyby nie finansowe, logistyczne i militarne wsparcie państw zachodnich<sup>78</sup>. Trudności z finansowaniem misji dobrze obrazuje przykład operacji Unii Afrykańskiej (UA) w Somalii. Rozpoczęta w styczniu 2007 roku operacja AMISOM (Misja Unii Afrykańskiej w Somalii) już od samego początku miała olbrzymie problemy finansowe. Unia Afrykańska co miesiąc płaciła państwom członkowskim około 550 dolarów za każdego żołnierza wysłanego na misję w Somalii. W tym samym czasie, członkowie UA otrzymywali 1200 dolarów za żołnierza oddelegowanego do Darfuru na misję UNAMID, prowadzoną wspólnie przez UA i ONZ. Stąd też państwa afrykańskie bardzo niechętnie wysyłały swoich żołnierzy do Somalii, przez co AMISOM nie tylko była niedofinansowana, ale brakowało jej także niezbędnego personelu<sup>79</sup>. Warto również zauważyć, że lepiej funkcjonująca wspólna misja UA i ONZ w Darfurze zastąpiła wcześniejszą operację AMIS prowadzoną wyłącznie przez Unię Afrykańską. Operacja ta podobnie jak misja w Somalii borykała się z olbrzymimi kłopotami finansowymi i *de facto* utrzymywana była dzięki pomocy rządów zachodnich<sup>80</sup>. Finansowe oraz logistyczne braki organizacji afrykańskich rzucają się cieniem na ideę „afrykańskich rozwiązań dla afrykańskich problemów”. Jak zauważa jeden z badaczy, trudno oczekiwać, by najbiedniejsze państwa świata samodzielnie potrafiły rozwiązać jedne z najbardziej skomplikowanych konfliktów<sup>81</sup>.

Kolejny problem to brak bezstronności organizacji regionalnych. Jak zauważono wcześniej, ze względu na bliskość geograficzną i kulturową organizacje regionalne mogą mieć potencjalnie silniejszy mandat do rozpoczęcia interwencji niż mocarstwa zewnętrzne. W wielu przypadkach jednak ta sama bliskość geograficzna i kulturowa sprawiała, że interweniujące organizacje postrzegane były bardziej jako strony konfliktu niż neutralni rozjemcy. Było to szczególnie widoczne podczas operacji pokojowych realizowanych przez organizacje zdominowane przez jedno silne państwo (jak Wspólnota Niepodległych Państw zdominowana przez Rosję czy ECOWAS przez Nigerię). Misje WNP z początku lat 90. XX wieku w Osetii Południowej, Naddniestrzu, Tadżykistanie oraz Abchazji budziły uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności oraz intencji interweniującego. Podobnie sytuacja wyglądała podczas wojny domowej w Liberii. Przywódca rebeliantów, Charles Taylor, domagał się wówczas, by operację pokojową przeprowadziła ONZ, a nie ECOWAS, słusznie obawiając się, że interwencja zdominowanej przez Nigerię ECOWAS nie pozostanie neutralna<sup>82</sup>.

Wyraźnie stronnicy interwencją była również operacja SADC w Lesotho. We wrześniu 1998 roku w głównych koszarach armii Lesotho wybuchł bunt, którego jedną z przyczyn były doniesienia o sfałszowanych wyborach. Premier Lesotho w odpowiedzi na

<sup>78</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm...*, s. 112.

<sup>79</sup> P.D. Williams, *Into Mogadishu Maelstrom: The African Union Mission in Somalia*, „International Peacekeeping” 2009, vol. 16, no. 4, s. 520.

<sup>80</sup> A. De Waal, *Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect*, „International Affairs” 2007, vol. 83, no. 3, s. 1044.

<sup>81</sup> B. Møller, *The African Union as Security Actor: African Solutions to African Problem?* Crisis States Research Centre working papers, series 2, no. 57, London School of Economics and Political Science 2009, s. 16, <http://eprints.lse.ac.uk/28485/> (data dostępu 13.11.2012).

<sup>82</sup> J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 109–110; I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm...*, s. 113.

niesubordynację ze strony części armii zwrócił się z prośbą o interwencję do Botswany, Mozambiku, RPA i Zimbabwe. Interwencję rozpoczęła RPA, przekonując, że operacja realizowana jest na prośbę rządu Lesotho oraz w imieniu SADC (oprócz RPA do Lesotho swoje oddziały wysłała Botswana – zaledwie 130 żołnierzy, przy 3000 z RPA). Kontrowersje wzbudził jednak nie tylko nie do końca jasny mandat SADC, ale także sposób działania interweniujących. Pierwszą rzeczą, którą zrobiły „siły pokojowe” RPA było zajęcie tamy Katse. Co ciekawe, kiedy premier Lesotho „zapraszał” państwa regionu do interwencji i pomocy w tłumieniu rzekomego buntu, nie było mowy o tym, że tama ani inne zasoby wodne Lesotho są w jakimkolwiek stopniu zagrożone. Tama Katse stanowi jednak kluczowy element w finansowanym przez RPA projekcie „Lesotho Highlands Water Project”, wartym 7,5 mld dolarów i dostarczającym wodę dla prowincji Gauteng, przemysłowego zagłębia RPA. W zgodnej opinii wielu obserwatorów RPA wykorzystała okazję, by pod pozorem operacji pokojowej SADC zabezpieczyć własne interesy w Lesotho<sup>83</sup>.

Chociaż operacja SADC w Lesotho rażąco odbiegała od standardów bezinteresownej misji pokojowej, to do pewnego stopnia podobne zarzuty można postawić większości operacji prowadzonych przez organizacje regionalne. Jak zauważono wcześniej, misje WNP są postrzegane jako narzędzie realizacji interesów Rosji na terenie byłego ZSRR, z kolei działalność ECOWAS – jako narzędzie rozszerzania wpływów Nigerii w Afryce Zachodniej. W podobny sposób krytykowane były interwencje NATO w Kosowie czy Libii, które dla wielu były przejawem neoimperializmu państw Zachodu. Powyższe przykłady dowodzą, jak bardzo kontrowersyjne są operacje pokojowe. Zasadnicze pytanie brzmi jednak, czy mimo wielu wątpliwości związanych z podstawami prawnymi, intencjami i sposobami działania, operacje pokojowe są skuteczne. Mówiąc inaczej: czy misje pokojowe przynoszą pokój.

## Podsumowanie

Z dotychczasowych wywodów można wyciągnąć co najmniej dwa wnioski. Po pierwsze: operacje pokojowe prowadzone zarówno przez ONZ, jak i organizacje regionalne budzą wiele kontrowersji związanych z niejasnymi podstawami prawnymi misji, intencjami wykonawców, a także sposobami ich działania. Po drugie: skuteczność operacji pokojowych – biorąc pod uwagę zwłaszcza spektakularne porażki w Somalii, Rwandzie i Bośni – wydaje się niewielka. Nie powinno więc dziwić, że operacje pokojowe są krytykowane. Przejawia się to dwójako. Z jednej strony podważana jest sama idea *peacekeepingu*, która w wielu opiniach jest nie tylko nieskuteczna, ale przede wszystkim szkodliwa. Z drugiej zaś podkreślane są strukturalne ograniczenia organizacji międzynarodowych, które wpływają na efektywność wykonywanych misji.

---

<sup>83</sup> Więcej o interwencji SADC/RPA zob.: F.J. Likoti, *The 1998 Military Intervention in Lesotho: SADC Peace Mission or Resource War?*, „International Peacekeeping” 2007, vol. 14, no. 2, s. 251–263; na temat projektu Lesotho Highlands Water Project zob.: M. Pawlak, *Woda i diamenty*, [www.ekonomia24.pl/artykul/757103.html](http://www.ekonomia24.pl/artykul/757103.html) (data dostępu 18.07.2012).



W 1999 roku na łamach „Foreign Affairs” Edward Luttwak opublikował prowokacyjnie zatytułowany artykuł: *Give War a Chance* (Dajmy szansę wojnie)<sup>84</sup>. Jego autor dowodzi, że w wielu przypadkach zewnętrzne interwencje przeprowadzone przez ONZ lub inną organizację międzynarodową uniemożliwiły rozwiązanie konfliktu. Według Luttwaka wojna może zakończyć się na dwa sposoby: albo jedna ze stron odniesie zwycięstwo, albo obie strony wyczerpane walką przystąpią do negocjacji i wypracują kompromis kończący wojnę. Zewnętrzna interwencja zaburza więc „naturalny bieg” wojny. Uniemożliwia zwycięstwo jednej ze stron bądź też nie dopuszcza, by konflikt dojrzał do stanu tzw. wyniszczającego pata (*hurting stalemate*), czyli sytuacji, w której obie strony uświadamiają sobie, że żadna z nich nie jest w stanie wygrać, a przedłużanie się walk przynosi im jedynie kolejne starty<sup>85</sup>. Przykładem na to, jak zewnętrzna interwencja może przedłużać konflikt, jest wojna w Bośni. Najpierw wprowadzenie zakazu lotów uniemożliwiło działania siłom serbskim, które miały zdecydowaną przewagę w powietrzu. Następnie zawieszenia broni wymuszane przez społeczność międzynarodową były wykorzystywane przez strony konfliktu do odpoczynku, zakupu broni oraz intensywnej rekrutacji nowych żołnierzy. To z kolei przedłużało jedynie konflikt i odwlekało jego ostateczne rozwiązanie<sup>86</sup>.

Luttwak w swojej pesymistycznej opinii nie był odosobniony, co pod koniec lat 90. – naznaczonych syndromem Somalii i ludobójstwem w Rwandzie – nie powinno specjalnie dziwić<sup>87</sup>. Co więcej, w kolejnych latach zaczęto publikować wyniki badań empirycznych wskazujących między innymi na to, że *peacekeeping* ma negatywny wpływ na zakończenie konfliktu<sup>88</sup> oraz, że wynegocjowany pokój – będący przecież celem wielu operacji pokojowych – jest mniej trwały niż pokój będący wynikiem militarnego zwycięstwa rebeliantów<sup>89</sup>. Krytyce poddano również dominację zachodniego, neoliberalnego podejścia do *peacekeepingu* i zarzucono interweniującym wprowadzanie politycznych, społecznych i gospodarczych rozwiązań charakterystycznych dla bogatych państw Zachodu, lecz niekoniecznie pasujących do biednych, rozdartych wojną państw Trzeciego Świata<sup>90</sup>. Jeden z badaczy zwrócił uwagę, że postrzeganie reżimu demokratyczno-liberalnego jako *antidotum* na wojny domowe jest błędne. Co więcej, system demokratyczno-liberalny oparty na wolnych wyborach, rywalizacji partyjnej oraz gospodarce wolnorynkowej w skrajnych okolicznościach – a za takie trzeba uznać okoliczności towarzyszące państwom po wojnie domowej – może prowadzić do niestabilności, kryzysów, a nawet wznowienia konfliktu. Dzieje się tak, ponieważ zarówno demokracja, jak i wolny rynek opierają się na zasadach rywalizacji i konkurencji. W bogatych i wysoko rozwiniętych demokracjach zachodnich systemy państwowe mają wiele instytucji, które są w stanie utrzymać polityczną

<sup>84</sup> E.N. Luttwak, *Give War A Chance*, „Foreign Affairs” 1999, vol. 78, no. 4, s. 36–44.

<sup>85</sup> Pojęcie „wyniszczającego pata” (*hurting stalemate*) wprowadził do literatury Zartman, zob.: I.W. Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, Oxford 1985; a także: M. Kleiboer, *Ripeness of Conflict: A Fruitful Notion?*, „Journal of Peace Research” 1994, vol. 31, no.1, s. 109–116.

<sup>86</sup> E.N. Luttwak, *op. cit.*, s. 37.

<sup>87</sup> Zob. np.: R.K. Betts, *The Delusion of Impartial Intervention*, „Foreign Affairs” 1994, vol. 73, no. 6, s. 20–33; Ch. Clapham, *Rwanda: The Perils of Peacemaking*, „Journal of Peace Research” 1998, vol. 35, no. 2, s. 193–210.

<sup>88</sup> J.M. Greig, P.F. Diehl, *The Peacekeeping-Peacemaking Dilemma*, „International Studies Quarterly” 2005, vol. 49, no. 4, s. 621–645.

<sup>89</sup> M. Toft, *Securing the peace: The Durable Settlement of Civil Wars*, Princeton 2009.

<sup>90</sup> Ch. Clapham, *op. cit.*, s. 193–210; R. Paris, *op. cit.*, s. 54–89.

i gospodarczą rywalizację na pokojowym i konstruktywnym poziomie. W państwach, w których prowadzone są operacje pokojowe, takich instytucji nie ma<sup>91</sup>. Dobrymi przykładami tego, w jaki sposób wybory mogą utrudniać pojednanie, a nawet prowadzić do wznowienia walk, są Bośnia oraz Angola. Wybory w Bośni w 1996 roku zakończyły się zwycięstwem nacjonalistycznych partii, co oddaliło szansę na pojednanie i dalszą współpracę w ramach jednego państwa. Z kolei w Angoli wyniki uczciwych i wolnych wyborów prezydenckich w 1992 roku – nadzorowanych, dodajmy, przez społeczność międzynarodową – nie zostały uznane przez jednego z kandydatów, który wkrótce po ich ogłoszeniu wznowił działania zbrojne<sup>92</sup>.

Krytycznie analizując operacje pokojowe, nie można pominąć kwestii pomocy humanitarnej. Według wielu ocen organizacje międzyrządowe i pozarządowe udzielające pomocy humanitarnej stały się częścią „ekonomii wojen domowych”<sup>93</sup>. Dostarczane środki są rozkradane przez walczące strony, trafiają na czarny rynek bądź po prostu odciążają walczące grupy z odpowiedzialności za ludzi znajdujących się pod ich kontrolą. Zdobyte w ten sposób pieniądze wzbogacają lokalnych warlordów oraz umożliwiają zakupy broni. Znane są przypadki, w których bojówki biorące udział w wojnie domowej rozmyślnie utrzymywały na granicy głodu część podległej im populacji, aby przyciągnąć uwagę (i środki) organizacji humanitarnych. Podczas wojny w Bośni dochodziło wręcz do kuriozalnych sytuacji, w których walczące ze sobą strony współpracowały przy rozkradaniu pomocy humanitarnej<sup>94</sup>. W ten sposób organizacje niosące pomoc stały się kluczowym elementem w finansowaniu wojny.

Pomoc humanitarna nie tylko pośrednio współfinansuje wojnę, przedłużając ją i utrudniając jej zakończenie, ale – jak przekonuje Francis Fukuyama – utrudnia również odbudowę państwa po jej zakończeniu. Organizacje podejmujące się odbudowy zniszczonego kraju w pierwszej kolejności chcą ulżyć cierpieniom miejscowej ludności. Rozprowadzają więc żywność, odbudowują domy, szkoły i drogi, dostarczają wodę i leczą chorych. W tym wszystkim jednak zastępują miejscowe instytucje rządowe, które nie nabierają odpowiedniego doświadczenia i po wycofaniu się organizacji humanitarnych nie potrafią ich zastąpić<sup>95</sup>. Co więcej, dostarczanie pomocy żywnościowej, choć w sytuacji klęski głodowej wydaje się moralnie uzasadnione, niejednokrotnie prowadzi do zniszczenia i tak już słabej produkcji rolnej. Kiedy na rynku pojawia się darmowa żywność, nikt nie kupuje od miejscowych producentów, którzy szybko bankrutują i dołączają do rzeszy beneficjentów organizacji humanitarnych<sup>96</sup>.

<sup>91</sup> R. Paris, *op. cit.*, s. 56–57.

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 70–73.

<sup>93</sup> H. Münkler, *Wojny naszych czasów*, Kraków 2004, s. 113–117; D. Keen, *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Oxford 2005, s. 55–70.

<sup>94</sup> M. Kuczyński (*op. cit.*, s. 196) pisze, że podczas wojny zdarzało się, by „dowódcy broniących się w enklawach oddziałów czasem płacili oblegającym, aby nie przepuszczali transportów z pomocą, gdyż chcieli spokojnie wysprzedać zapasy po wygórowanych cenach”.

<sup>95</sup> F. Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London 2005, s. 53–57 (polskie wydanie: F. Fukuyama, *Budowanie państwa: władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005).

<sup>96</sup> M. Maren, *Good Will and Its Limits in Somalia*. „The New York Times” 27.08.1993, <http://www.nytimes.com/1993/08/27/opinion/good-will-and-its-limits-in-somalia.html?src=pm> (data dostępu 19.07.2012). Zob. również: M. Maren, *The Road to Hell: the Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York 1997.

Przedstawione argumenty uderzają wprost w ideę interwencjonizmu i *peacekeepingu*, zwracając uwagę, że w niektórych okolicznościach może ona przynieść więcej złego niż dobrego. Część krytycznych opinii nie dotyczy jednak samej idei prowadzenia operacji pokojowych, ale koncentruje się na ograniczeniach wynikających z natury organizacji międzynarodowych. Niektórzy badacze zwracają uwagę, że ONZ, a także inne organizacje międzynarodowe nie są niczym więcej niż sumą swoich członków. Rozwiązywanie konkretnych konfliktów zależy zatem wyłącznie od woli i zaangażowania państw członkowskich<sup>97</sup>. Stąd też, nie wszystkie konflikty doczekały się zainteresowania Rady Bezpieczeństwa ONZ. Na przykład na początku lat 90. XX wieku ONZ wysłała misje pokojowe do Kambodży, Salwadoru, Mozambiku i Namibii, ale nie zdecydowała się na podobny krok w przypadku Bangladeszu, Kolumbii, Kongo Brazzaville, Indii, Laosu, Filipin, Surinamu czy Ugandy, gdzie też toczyły się konflikty zbrojne<sup>98</sup>. ONZ nie była też znacząco aktywna w kwestii dwóch krwawych wojen w Czechenii oraz długoletniego konfliktu w tureckim Kurdystanie<sup>99</sup>. Wnioski, jakie można wyciągnąć z tych przykładów, są następujące: społeczność międzynarodowa nie interweniuje wówczas, gdy konflikty toczony są na peryferiach świata, a żadne z mocarstw nie ma specjalnych interesów, by się angażować, ani też w sytuacji odwrotnej, gdy jedna ze światowych lub regionalnych potęg jest bezpośrednio uwikłana w konflikt i nie życzy sobie obecności potencjalnych konkurentów w swojej strefie wpływów<sup>100</sup>.

Brak politycznej woli do działania to problem nie tylko ONZ – trapi również organizacje regionalne. W przypadku regionalizmu dużo poważniejsza wydaje się jednak inna kwestia. Jak wiemy, regionalizm najsilniej rozwinął się w Europie (UE, NATO, OBWE i in.) oraz Afryce (UA, ECOWAS, SADC i in.). Oznacza to, że pozostałe regiony świata, jak chociażby Azja, nie mogą liczyć na zaangażowanie organizacji regionalnych w rozwiązywaniu konfliktów w podobnym stopniu, jak dzieje się to we wspomnianej Europie czy Afryce. Co więcej, większość organizacji regionalnych, z wyjątkiem europejskich, boryka się z poważnymi problemami finansowymi<sup>101</sup>. Prowadzić to może do niebezpiecznej sytuacji, w której ubogie organizacje będą rozwiązywać konflikty w biednych regionach.

Pomimo silnej krytyki, nie brakuje również dowodów, że w wielu przypadkach operacje pokojowe faktycznie przyniosły pokój. Część badaczy zwraca uwagę, że pozorna nieskuteczność operacji pokojowych ONZ wynika z „problemu selekcji”. Jak pokazują badania, ONZ najczęściej interweniuje w skrajnie trudnych wypadkach – wieloletnich wojnach domowych, podsycanych konfliktami etnicznymi i religijnymi<sup>102</sup>. Nie powinno więc dziwić, że w niektórych z nich organizacja poniosła porażkę. Ponadto, pojawia się coraz więcej prac empirycznych wskazujących na pozytywne efekty operacji pokojowych. W jednej z nich autorzy dowodzą, że *peacekeeping* jest pozytywnie skorelowany z procesem

<sup>97</sup> J. Bercovitch, J. Fretter, *op. cit.*, s. 35.

<sup>98</sup> M.J. Mullenbach, *Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions*, „International Studies Quarterly” 2005, vol. 49, no. 3, s. 530.

<sup>99</sup> P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 232.

<sup>100</sup> Zob. M.J. Mullenbach, *op. cit.*, s. 549–550; J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 71; P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 230–234.

<sup>101</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm...*, s. 111.

<sup>102</sup> M. Gilligan, S.J. Stedman, *Where Do the Peacekeepers Go?*, „International Studies Review” 2003, vol. 5, no. 4, s. 37–54.

demokratyzacji następującym po wojnie domowej oraz że operacje wymuszania pokoju w większości przypadków skutecznie prowadzą do zakończenia walk<sup>103</sup>. W innej pracy, autorka badań dowodzi, że misje pokojowe sprawiają, że mniej wojen domowych wybucha na nowo<sup>104</sup>.

Co więcej, w ocenie niektórych badaczy coraz skuteczniej prowadzone działania pokojowe przyczyniły się do obserwowanego w ostatnich kilku latach spadku liczby wojen na świecie<sup>105</sup>. Na redukcję liczby wojen wpływ mogły mieć również inne czynniki, na przykład: rozwój cywilizacyjny, wzrost gospodarczy czy postępująca demokratyzacja. Jednak to operacje pokojowe (a w szerszym ujęciu ONZ) jako jedyne zostały stworzone z myślą o ograniczaniu wojen i konfliktów na świecie<sup>106</sup>. Ponadto, w ostatnich latach wyraźnie zwiększyła się skuteczność działań pokojowych. Za udane operacje należy uznać misje ONZ w Burundi, Sierra Leone czy Wybrzeżu Kości Słoniowej, w których obecność sił międzynarodowych pomogła w ustabilizowaniu sytuacji, zwiększając tym samym szansę na trwałą pokój<sup>107</sup>. Nawet w latach 90. obok nieudanych misji w Somalii, Rwandzie czy Bośni, ONZ prowadziło operacje pokojowe, które odniosły sukces. Misje w Namibii, El Salvadorze czy Mozambiku co prawda nie rozwiązały wszystkich problemów wymienionych państw, ale pomogły utrzymać pokój, który trwa tam do dziś<sup>108</sup>.

Lepsza skuteczność operacji pokojowych wynika przede wszystkim z doświadczenia, jakie społeczność międzynarodowa wyniosła z ponad pięćdziesięciu lat prowadzenia misji. Warto zwrócić uwagę, że pomimo wielu błędów, jakie ciągle popełniane są podczas operacji, coraz mniej jest tych rażących, wynikających z ignorancji, braku wiedzy lub doświadczenia. Wystarczy wspomnieć, że podczas pierwszego dnia operacji UNEF rozpoczętej w 1956 roku, siły międzynarodowe stacjonujące w Gazie ostrzelały minarety, biorąc nawoływania muezinów za wzywanie do zamieszek<sup>109</sup>.

Jest jeszcze jeden element, o którym warto wspomnieć, oceniając skuteczność misji pokojowych. Kiedy operacja kończy się niepowodzeniem, a strony konfliktu dalej wykazują chęć do walki, jest to nie tyle porażka społeczności międzynarodowej, co przede wszystkim stron konfliktu, które w pierwszej kolejności odpowiedzialne są za wojnę i pokój we wzajemnych stosunkach.

---

<sup>103</sup> M.W. Doyle, N. Sambanis, *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*, „American Political Science Review” 2000, vol. 94, no. 4, s. 779–801.

<sup>104</sup> V.P. Fortna, *Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War*, „International Studies Quarterly” 2004, vol. 48, no. 2, s. 269–292.

<sup>105</sup> Zob. J. Western, J.S. Goldstein, *Humanitarian Intervention Comes of Age*, „Foreign Affairs” 2011, vol. 90, no. 6, s. 48–59; J.S. Goldstein, *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*, New York 2011.

<sup>106</sup> J.S. Goldstein, *op. cit.*, s. 796 (Kindle ed.).

<sup>107</sup> *Ibidem*, s. 298.

<sup>108</sup> Szerzej na temat operacji pokojowych w Namibii, El Salvadorze i Mozambiku, zob. L.M. Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge 2007.

<sup>109</sup> J.S. Goldstein, *op. cit.*, s. 96–1003.

---

**Literatura uzupełniająca**

Bellamy A.J., Williams P.D., Griffin S., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge 2010.

Bellamy A.J., Williams P.D. (red.), *Providing Peacekeepers, The Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping*, Oxford 2013.

Diehl P.F., Druckman D., *Evaluating Peace Operations*, Boulder 2010.

Dorussen H., Gizeli T.I., *Into the lion's den. Local responses to UN peacekeeping*, „Journal of Peace Research” 2013, vol. 50, no. 6, s. 691–706.

Salverda N., *Blue Helmets as targets. A quantitative analysis of rebel violence against peacekeepers, 1989–2003*, „Journal of Peace Research” 2013, vol. 50, no. 6, s. 707–720.



