

Tisovszky János

AZ ENSZ ÉS A BÉKEFENNTARTÁS

MAGYAR ENSZ TÁRSASÁG

1997. március

Lektorálta: Erdős André

Tisovszky János az ENSZ Titkárságának munkatársa. A könyvben kifejtett nézetek a szerző saját véleményét tükrözik, és nem okvetlen egyeznek meg az Egyesült Nemzetek Szervezete vagy a Magyar ENSZ Társaság hivatalos álláspontjával.

Kiadta a
MAGYAR ENSZ TÁRSASÁG

A kiadásért felel:
Dr. Gömbös Ervin főtitkár

© 1997, Tisovszky János

ISBN 963 85168 3 6

TARTALOM

ELŐSZÓ	5
BEVEZETÉS: A KOLLEKTÍV BIZTONSÁG ÉS AZ ENSZ	7
A NEMZETEK SZÖVETSÉGE	9
I. AZ ENSZ MINT A NEMZETKÖZI BÉKE ÉS BIZTONSÁG MEGŐRZÉSÉNEK ESZKÖZE	11
AZ ENSZ MEGALKULÁSA	11
AZ ALAPOKMÁNY	12
II. AZ ENSZ HAGYOMÁNYOS, KLASSZIKUS BÉKEFENNTARTÓ TEVÉKENYSÉGE	16
A BÉKEFENNTARTÁS ELŐZMÉNYEI	16
A BÉKEFENNTARTÁS KIALAKULÁSA	17
KÖVETKEZTETÉSEK	20
III. AZ ENSZ BÉKEFENNTARTÓ TEVÉKENYSÉGE A KILENCVENES ÉVEKBEN: MÁSODIK GENERÁCIÓS MISSZIÓK	22
A BÉKEFENNTARTÁS ÚJ FELADATAI	23
AZ ÖBÖL HÁBORÚ HATÁSA	26
IV. AZ ENSZ BÉKEFENNTARTÓ TEVÉKENYSÉGE A KILENCVENES ÉVEKBEN: ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KIHÍVÁSOK	28
A BÉKEFENNTARTÓK TOBORZÁSA	28
A BÉKEFENNTARTÁS KÖLTSÉG-KIHÍVÁSAI.....	29
A BÉKEFENNTARTÓ MISSZIÓK MANDÁTUMÁNAK KÉRDÉSE	32
A VEZÉRLÉS ÉS ELLENŐRZÉS PROBLÉMÁI.....	33
A BE NEM AVATKOZÁS ELVE	34
A SEMLEGESSÉG ELVÉNEK FENNTARTHATÓSÁGA.....	34
A FŐTITKÁR, A BIZTONSÁGI TANÁCS ÉS A KÖZGYŰLÉS VÁLTOZÓ SZEREPE.....	35
V. A BÉKEFENNTARTÁS JÖVŐJE	37
ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI ÚTKERESÉS	37
BÉKEPROGRAM	37
GYAKORLATI ÉS SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK	41
A BÉKEFENNTARTÁS MINT A KONFLIKTUSOK TARTÓS MEGOLDÁSÁNAK ESZKÖZE	42
AZ ENSZ ÉS AZ ERŐ HASZNÁLATA	43
I. MELLÉKLET:AZ ENSZ KÖLTSÉGVETÉSE ÉS BÉKEFENNTARTÁSI KÖLTSÉGEI (1990 - 1996)	47
II. MELLÉKLET: AZ ENSZ BÉKEFENNTARTÓ MISSZIÓI	48
KÖZEL-KELET	48
UNTSO	48
UNEF I.....	49
UNEF II	50
UNDOF.....	51
UNIFIL	52
UNOGIL	53
UNYOM	54
INDIA ÉS PAKISZTÁN	55

UNMOGIP.....	55
UNIPOM.....	56
CIPRUS.....	57
UNFICYP	57
AFRIKA.....	58
ONUC.....	58
UNTAG	59
UNAVEM I.....	60
UNAVEM II	61
UNAVEM III.....	62
MINURSO.....	63
UNOSOM I.....	64
UNOSOM II.....	65
ONUMUZ.....	67
UNOMUR.....	68
UNAMIR	69
UNOMIL	70
UNASOG.....	71
KÖZÉP AMERIKA.....	72
ONUCA	72
ONUSAL	73
KAMBODZSA	74
UNAMIC	74
UNTAC.....	75
VOLT JUGOSZLÁVIA.....	76
UNPROFOR	76
UNPF	77
UNPROFOR	78
UNCRO	79
UNPREDEP.....	80
UNMIBH.....	81
UNTAES.....	82
UNMOP	83
VOLT SZOVJET TAGKÖZTÁRSASÁGOK	84
UNOMIG.....	84
UNMOT.....	85
EGYÉB MISSZIÓK	86
UNMIH.....	86
UNSF.....	87
DOMREP.....	88
UNGOMAP	89
UNIIMOG.....	90
UNIKOM.....	91
JEGYZETEK	92
FELHASZNÁLT IRODALOM	94

ELŐSZÓ

A békefenntartás az 1995-ben félévszázados születésnapját ünneplő Egyesült Nemzetek Szervezetének legismertebb, legköltésesebb, legtöbb embert foglalkoztató és egyre inkább a legvitatottabb tevékenységévé vált. A világszervezet fokozatosan kiteljesedő békefenntartó tevékenységét 1988-ban érte a legnagyobb megtiszteltetés: a Nobel-díj bizottság béke Nobel-díjjal jutalmazta a kéksisasok munkáját.

Ebben az időben 13 missziót tartott nyilván az ENSZ, több ezer ember részvételével, évi mintegy 300 millió dolláros költségvetéssel. Ugyanezen esztendő azonban egyben vízváltástóvá vált a békefenntartó akciók történetében. Az akkori ENSZ főtitkár, Javier Pérez de Cuellar sikeres közvetítésével véget ért irak-iráni háborút követő rendezés, majd a békefenntartó tevékenységet nemcsak immár elfogadó, de támogató gorbacsovi peresztrojka és a hidegháborús légkör megszűnésével egy jóval együttműködőbb Biztonsági Tanács eredményeként az ENSZ úgy ünnepelte 50. születésnapját, hogy háromszor annyi békefenntartó misszió létrehozását tudhatta maga mögött 1995-re, mint annak előtte. Pár ezer ember helyett 1995-ben már 80 ezer embert foglalkoztattak a missziók, a költségek pedig meghaladták a 3 milliárd dollárt.

A hidegháborús korszak lezárását követő látványos sikerek - Namíbia függetlensége, Kuvait felszabadítása, a kambodzsai rendezés - növelték a világszervezet szerepét, illetve tovább erősítették azt a kezdeti eufóriát, hogy az ENSZ, kialakult formájában és eszközrendszerével képes az egyre bonyolultabb válságok sokaságának rendezésére. Az angolai, szomáliai és még inkább a volt Jugoszláviával kapcsolatos tevékenység azonban már nem tudott megfelelni a túlzott, megalapozatlanul bizakodó elvárásoknak. Olyannyira nem, hogy egyre hevesebb bírálatok középpontjába került a világszervezet egész eddig folytatott békemegőrző gyakorlata. A szomáliai és még inkább a jugoszláviai, kudarcként értékelt, beavatkozások alapos önvizsgálatra készítették a világszervezet munkatársait és a tagországok képviselőit, melynek következtében jóval óvatosabb beavatkozó-politika jellemzi az 1995 utáni békefenntartó gyakorlatot. Ennek megfelelően 1996-ban a 16 ENSZ misszió összköltsége 1.3 milliárd dollárra csökkent és 25 ezer fő körül alakult a missziókban résztvevők összlétszáma.

Megkérdőjeleződött magának a békefenntartási tevékenységnek, amely az utóbbi időkben a szervezet minden más tevékenységét szinte háttérbe szorította, kiemelkedő fontossága. Egyre több tagállam - különösen a fejlődő országok közül - véli úgy, hogy a világszervezet más fontosabb, gazdasági, szociális, humanitárius, környezetvédelmi, stb. tevékenységének a rovására, fölöslegesen és túlzottan sokat költ békefenntartásra, holott szerintük éppen a gazdasági-társadalmi fejlődési egyenlőtlenségek, illetve maga a fejletlenség az alapvető oka a háborús konfliktusoknak. A bírálatok annak ellenére erősödtek, hogy a béke és biztonság átfogóbb, a szűken vett katonai és politikai elemeken túl a gazdasági, társadalmi, környezetvédelmi elemeket is magában foglaló értelmezését az ENSZ vezető munkatársai is osztják, és ennek megfelelően kezelik a békefenntartó tevékenységet.

A több mint ötven évvel ezelőtt elfogadott Alapokmány fogalmazói számára a béke fenntartása elsőrendű cél volt. Erre utal az Alapokmányban a világszervezet céljaival és elveivel foglalkozó első fejezetének első cikke. Ennek bevezető pontja azt hangsúlyozza, hogy az ENSZ célja hogy, "fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot, és evégből intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezetnek".^{1/}

Az idézett cél érdekében követett békefenntartási gyakorlat, abban a formában és elvekkel, ahogy az jellemző volt a hidegháborús korszakban, olyan tevékenysége az ENSZ-nek, amely az Alapokmányban expressis verbis nem szerepel, az Alapokmány nem ad rá szó szerinti felhatalmazást és meglehetősen távol áll az alapítók elképzeléseitől. A klasszikus hidegháborús korszakban kialakult békefenntartó tevékenység alkalmazhatósága azonban napjainkra leszűkülte. A kilencvenes évek elején még mindenre alkalmasnak vélt békefenntartás, mint a konfliktus rendezés varázseszköze immár elvesztette vonzerejét és azzá lett, aminek lennie kell: csupán egy a számos lehetséges eszköz közül.

A békefenntartó tevékenység korábbi, a hidegháborús korszakban bevált elvei, és elismert gyakorlata - a minimális fegyveres erővel rendelkező, kis létszámú, két szembenálló fél közé ékelődő semleges jelenlét - immár nem alkalmazható a hidegháborút követő konfliktusok kezelésére. Ezek legtöbbje átfogó, összetett és tartós beavatkozást és ennek megfelelően átgondolt beavatkozási, békefenntartó, békeépítő stratégiát kíván.

E stratégia eszközszerének része továbbra is a klasszikus békefenntartás, de a cél immár nem egyszerűen a passzív konfliktusrendezés, hanem sokkal inkább az átgondolt, aktív konfliktus megoldás, amelynek eredménye a tartós rendezés, a béke hosszú távú fenntartása és fennmaradása, a konfliktus gyökereinek kiirtása. Erre az ENSZ mind gyakorlati, mind elméleti téren kísérletet tesz. Kérdés azonban, hogy a tagállamok mennyire érdekeltek a konfliktusok tartós rendezésében és ennek érdekében milyen mértékben óhajtják felhasználni világszervezetüket.

Végezetül egy megjegyzést kell tenni a békefenntartás fogalmát illetően. A békefenntartás éppen az ENSZ tevékenysége folytán általánosan elfogadott fogalomná vált és a köznyelv gyakorlatilag minden ENSZ beavatkozás meghatározására használja. Sőt az ENSZ egész, a béke és biztonság fenntartása terén végzett munkája igen gyakran egyszerűen békefenntartó tevékenységként jelenik meg. Az általánosító fogalomhasználatnak az eredménye, hogy minden ENSZ beavatkozás, amely nem képes a béke fenntartására, eleve kudarcként értékelődik. A valóságban azonban, a békefenntartás egy meghatározott típusú ENSZ beavatkozást jelent, olyan jellegű missziót, amelyre bizonyos lényeges feltételek megléte esetén kerül csak sor. Ilyen feltétel a béke megléte, valamilyen tartósnak vélt tűzszünet alapján, amelyet a szemben álló felek hajlandóak fenntartani. További feltétel, hogy a szemben álló felek elfogadják az ENSZ jelenlétét, hogy semleges szereplőként álljon a két fél közé, segítve a konfliktus rendezését, vagy legalábbis akadályozva a fegyveres harc újbóli fellángolását. Ezen feltételekre épült az ENSZ hidegháborús békefenntartó gyakorlata, és a hidegháborús korszakban az ENSZ valamennyi missziója ezen feltételek alapján létrejött, klasszikus békefenntartó misszió volt. A kilencvenes évek elejének missziói viszont egyre kevésbé feleltek meg e klasszikus békefenntartás arany szabályainak, feltételeinek. Ennek ellenére - és részben azért, mert késett annak felismerése, hogy a klasszikus feltételek immár nem léteznek olyan formában, ahogy ez alapul szolgált a kialakult békefenntartási gyakorlatnak - a békefenntartó megjelölés megmaradt a missziók számára és maguk a szakemberek is csak fokozatosan finomítottak az elnevezésen (második generációs békefenntartás, többdimenziós békefenntartás). A pontosabb fogalmi meghatározás pedig a későbbi stratégia keresés része lett. Ugyanakkor a köznyelv továbbra is előszeretettel használja a békefenntartás szót, általánosító fogalomként, mindenféle ENSZ beavatkozást illetően. Ennek megfelelően e tanulmány, amely az ENSZ békefenntartó gyakorlatának elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkozik, kénytelen mind e tágabb mind a szűkebb értelmezést figyelembe venni.

BEVEZETÉS: A KOLLEKTÍV BIZTONSÁG ÉS AZ ENSZ

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének a béke és biztonság fenntartása érdekében kifejtett tevékenységét és így a békefenntartás gyakorlatát alapvetően befolyásolja az ENSZ-nek a szervezeti kialakulása, felépítése, valamint az, hogy a tagállamok milyen módon használják fel ezt az intézményi keretet, illetve mennyire képesek élni az ENSZ adta szervezeti és nemzetközi jogi lehetőségekkel.

Az ENSZ kialakulását, Alapokmányának szövegét, szervezeti felépítését viszont számos tényező befolyásolta mind az elmélet, mind a gyakorlat vonatkozásában. Ezen elméleti és gyakorlati alapokra pedig rövid és hosszú távú tényezők hatottak. Ezen hatások alapvetően az emberiségnek azzal a törekvéssel függtek össze, hogy valamilyen módon korlátozza, szabályozza a háborúkat, az erő használatát, a fegyverek alkalmazását, végeredményben, hogy fenntartsa a békét.

Az erő alkalmazásának korlátozására tett kísérletek meglehetősen hosszú múltra tekintenek vissza. Nemzetközi jogi síkon ezek a kísérletek két alapvető kategóriába sorolandók: egyrészt magának az erő alkalmazásának feltételei, azaz a háborúhoz való jog - jus ad bellum - másrészt az erő alkalmazásának módjai, körülményei, a háborúzó felek kötelezettsége - jus in bello. Ez utóbbit illetően legismertebbek az 1907-es szárazföldi háború törvényeivel és szokásaival foglalkozó konvenció és még inkább az 1949-es genfi egyezmények a háború áldozatainak védelméről.

A háborúhoz való jogot illetően már 400 évvel ezelőtt Grotius úgy vélte, hogy azt korlátozni kell. Szerinte csak az igazságos háború megengedhető. Ez már valamiféle korlátozást volt hivatott jelenteni a korábbi gyakorlathoz képest Grotius idejében, ellentétben a későbbi olyan törekvésekkel, amelyek a háborúk kirobantásának indoklásaként érveltek annak igazságos voltáról.

A felvilágosodás kori egyedi, olykor igen utópisztikus elképzeléseket követően a tizenkilencedik századi és huszadik század eleji nemzetközi értekezletek, különösen a hágai békekonferenciák foglalkoztak behatóbban a háborúk elkerülésével, szabályozásával. Ezt követően a Nemzetek Szövetsége próbált további kísérletet tenni az erő egyedi alkalmazásának korlátozására, majd az 1928-as Briand-Kellog paktum fogalmazott úgy, hogy a háború immár nem fogadható el a politika eszközeként. Legátfogóbban és legegységesebben azonban az Egyesült Nemzetek Alapokmánya foglalkozott az erő alkalmazásának korlátozásával, a háború törvényen kívül helyezésével, a viszályok békés eszközökkel történő rendezésével.

A nemzetközi jog fejlődésével párhuzamosan formálódtak a nemzetközi politikára, elsősorban is a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó elméleti megközelítések. Ezek ugyancsak a huszadik században formálódtak elismert tudományos elméletté, azonban a nemzetközi kapcsolatok évszázados gyakorlata olyan tanulság és tapasztalat halmazt szolgáltatott, amely alapvetően befolyásolta mind elméleti, mind gyakorlati vonatkozásban az ENSZ alapítóit.

A béke fenntartása, amely a történelem során nem annyira magának a békének a megőrzését jelentette általában, hanem sokkal inkább valamely konkrét béke - megnyert háborút lezáró békeszerződésben foglalt megállapodás - fenntartására vonatkozott, így igen gyakran nem annyira az erő alkalmazásának elvetését, a háborúnak megengedhetetlen eszközként való kezelését jelentette, hanem sokkal inkább az adott helyzet fenntartását, a status quo megőrzését. Annyiban persze amennyiben ez egyben az adott béke megőrzését is jelentette, úgy a béke fenntartása is céljá vált.

A nemzetközi kapcsolatok története során a béke ilyen értelemben való fenntartása alapvetően éppen az erő szabad alkalmazhatóságán, illetve az erővel való fenyegetésen, enyhébb formában, az erővel való elrettentésen alapult. Ez, leegyszerűsítve, történhetett egyedi vagy csoportos, sőt elméletileg akár egyetemes formában is. A történelem során ez kezdetben a birodalmi, vagy abszolút formájában a világbirodalmi törekvésekben öltött testet, amikor adott birodalmi keretek között egy főhatalom a béke, helyesebben inkább saját hatalmának fenntartója. A napóleoni háborúk lezárását követően viszont a szövetségi rendszerek kialakulásával, a hatalmi egyensúly elméletének gyakorlati megvalósulásával a csoportos törekvések váltak uralkodóvá.

Az első világháború azonban diszkreditálta a hatalmi egyensúlyt, mint békefenntartó eszközt, és a Nemzetek Szövetsége, majd még inkább az ENSZ, az egyetemességre tett kísérletet a kollektív biztonság rendszerének megteremtésére törekedve. Ugyanakkor a második világháborút követő korszakban az egyetemes béke fenntartását, ezzel ellentétben, sokkal inkább egy kényes, a nukleáris elrettentésre épülő, kétpólusú egyensúly garانتálta.

Az ENSZ alapítóit ezen elméleti és gyakorlati tapasztalatokon túl alapvetően a saját helyzetük, saját "élettapasztalatuk", egyfajta már akkor is létező közvélemény-nyomás befolyásolta leginkább. Hiába volt a

törekvés a kollektív biztonsági rendszer megteremtésére, a világszervezet létrehozóira alapvetően hatott az ezen rendszer megteremtésére tett első kísérlet, a Nemzetek Szövetsége még frissen élő kudarca és természetesen nem függetleníthették magukat az adott politikai helyzetől, tehát attól, hogy az általuk elképzelt nemzetközi szervezet végül is egy ugyancsak konkrét nemzetközi status quo, egy adott nemzetközi béke fenntartására irányult.

A kollektív biztonság és a hatalmi egyensúly

A kollektív biztonságon és a hatalmi egyensúlyon alapuló rendszerek elsősorban elméleti megközelítései a nemzetközi kapcsolatoknak, semmint valóságosan, tiszta formában valaha is létezett, működő képződmények. Kétségtelen azonban, hogy olyan elméleti megközelítések, amelyek befolyásolták a nemzetközi kapcsolatok gyakorlatának alakítóit. Az államok egymással kialakított kapcsolatának jellegéről vallott nézetek alapvetően befolyásolták és a jövőben is befolyásolni fogják, hogy milyen mértékben lesz együttműködő a nemzetközi rendszer.

Az elméleti megközelítésnél maradva, alapvetően lényeges, hogy az államok kapcsolatait alakítók, a nemzetközi kapcsolatok elméletében ismert realista, avagy inkább a liberalista iskola hívei. Az előbbi a nemzetközi kapcsolatok alapvető szereplőinek a szuverén nemzetállamokat tekinti, melyek saját érdekeik alapján cselekednek és ezen érdekeik szempontjából elfogadhatónak tartják az erő alkalmazását. A realista iskola számára a háború az általa feltételezett anarchikus - ami nem a káosszal egyenlő - nemzetközi rendszer alapvető eleme.

A liberalista iskola viszont a nemzetközi rendszert nem az egymással "biliárdgolyóként" szembeütköző államok rendszereként képzelel el, hanem, elfogadva a nemzetállamok létét, ezek együttműködésére teszi a hangsúlyt, és a nemzetközi szervezetek növekvő szerepének fontosságát hangsúlyozza. A hatalmi egyensúlyi megközelítés így a realista iskola jellemzője, a kollektív biztonság mint modell viszont a liberalista iskola ideálja.

Ezen vázlatos elméleti háttérre, illetve a két fő modell elképzelt ideális leírására, a kettő összehasonlítására annyiban van szükség, hogy maga az ENSZ is ezen elméleti gyökerekre épül. Alapítóit ugyanezen elméleti megközelítések illetve a közvetlen tapasztalat vezérelte. Az ENSZ nem tiszta modell, egyfajta keveréke ezen elméleti hatásoknak.

Az ENSZ ha nem is teljesen egyértelműen kollektív biztonsági szervezet, kétségtelenül azonban olyan szervezet, amely a nemzetközi béke és biztonság kollektív megközelítésén alapul. Céljait és elveit illetően a kollektív biztonság letéteményese, ugyanakkor a nemzeti szuverenitás sérthetlenségének szentesítésével, valamint a Biztonsági Tanács állandó tagsága intézményének bevezetésével viszont a hatalmi egyensúly elmélet híveinek tett "engedményt". A világszervezet hidegháborús gyakorlata pedig még inkább a hatalmi egyensúly elvén alapult, legalábbis olyan értelemben, hogy éppen a béke és biztonság fenntartása terén megakadályozta a kollektív biztonsági rendszer működését. A rövid elméleti leírásra éppen azért van szükség, hogy a későbbiekben érthetővé váljon, milyen mértékben tekinthető az ENSZ által kialakított békefenntartási gyakorlat a kollektív biztonsági elv érvényesítésének.

Mind a kollektív biztonság, mind a hatalmi egyensúly közös vonása, hogy alapvető célja az agresszor elrettentése elsősorban azzal, hogy vele szemben egy erős szövetséget, illetve annak veszélyét állítja. Amíg azonban a kollektív biztonsági rendszer az államok magatartására koncentrál, a hatalmi egyensúlyi modellben az államok képességei kerülnek a figyelem középpontjába. Vagyis az utóbbi rendszerben a fellépő szövetség már eleve azt akarja megakadályozni, hogy valamely állam ereje túlzottan megnövekedjen és így potenciálisan megbontsa a kényes hatalmi egyensúlyt, amely végső soron a kialakított status quo felborításához vezethet.

Ennek megfelelően a hatalmi egyensúly résztvevőinek törekvése, hogy szövetségi rendszereik alakításával fenntartsák az egyensúlyt. Gyakran emlegetett példája a modellnek a tizenkilencedik század második felének és a huszadik század elejének európai szövetségi politikája. Ennek megfelelően a cél nem a béke fenntartása. A modell klasszikus változata nem helyezi törvényen kívül a háborút, azt megengedhető eszköznek tartja az egyensúly helyreállítása érdekében. A hatalmi egyensúly rendszerében az alapvető elem az adott nemzetállamok függetlenségének fennmaradása, így azok belső rendszerére, demokratikus fejlődésük előmozdítására semmiféle kényszerítés nincs. A rendszer résztvevői számára függetlenségük megőrzése a lényeges, így a rendszer alapeleme a szuverén államok rendszerének fenntartása, az adott erőviszonyok megőrzése.

A kollektív biztonság rendszere, mivel az államok magatartására koncentrál, akkor lép működésbe, miután megtörtént az agresszió, a fegyverhasználat, a béke megszegése, vagy fenyegetése. Mindez egyfajta erkölcsi tisztánlátást és azonnali cselekvőképességet tételez fel, hiszen a rendszer tagjainak egyet kell érteni abban, hogy szó van-e a béke fenyegetéséről, megszegték-e békét és még inkább, hogy amennyiben az agresszió tényét elfogadják, meg kell állapítani, hogy ki az agresszor. Mivel a rendszer igazi aktivizálódása csak az agresszív cselekmény után lép életbe, így az is lényeges, hogy a rendszer azonnal és megfelelő erővel lépni tudjon, különben hitelét veszti. Lehető legegyszerűbben leírva a rendszert, ez a "három testőr doktrína", egy mindenkiért és mindenki egyért.

Ahhoz, hogy ez a rendszer működőképes legyen, több feltételnek kell teljesülnie. A rendszer egyrészt feltételezi, hogy résztvevői számára a béke fenntartása, megőrzése valóban alapvető cél. Ugyancsak feltételezi, hogy résztvevői, ennek megfelelően, lemondanak a háború viselésének egyedi jogáról, felhatalmazva a kollektív biztonsági rendszert a fegyverviselésre, illetve csak addig gyakorolják önvédelmi jogukat, ameddig a rendszer központi mechanizmusa nem lép életbe. Ugyancsak feltételezi a béke oszthatatlansága elvének elfogadását, ami egyben a rendszer egyetemességén is alapul, nevezetesen, hogy a béke megsértése bárhol ugyanolyan fontos, azaz, nincsenek fontos és kevésbé fontos országok és konfliktusok. Ennek megfelelően a rendszer nem ismer hagyományos barátságot, szövetséget, nem fogad el engedményeket, azaz a béke megszegését automatikusan "megtorolja", bárki kövesse is el az agressziót.

Ez további feltételeket szab. A rendszer így valóban csak akkor tud működni, ha lehetőleg minden ország elfogadja és tagja. A semleges magatartás ellentétes a rendszer elvével, hiszen éppen az agresszor, a béke megszegőjének a megállapítása, az ellene való fellépés a lényegi eleme. A rendszer hatékony működése hatalommegosztást kíván, azaz, egy erős birodalom és sok kisebb ország esetében nem valószínű, hogy működőképes lesz, hiszen a kisebb államok nem képesek megfelelő elrettentő, vagy büntető erőt felállítani a birodalommal szemben. Ugyancsak további feltétel, legalábbis a tiszta modell szempontjából, hogy feltételezi a résztvevők együttműködési szándékát, valamint azt, hogy hasonló politikai, erkölcsi értékeket osztanak, hiszen egyezsége kell jutniuk az agresszió, az agresszor megállapításakor.

A kollektív biztonság tiszta modellje tehát az egyetemes részvételen, a béke oszthatatlanságán, az automatikus fellépésen, a cselekvőképesség meglétén, az együttműködésen, az agresszió egyértelmű meghatározásán és a résztvevők aktív békevágyán alapul. Hatékony működését nehezítheti a semlegesség, az egyedi érdekek elsődlegességét szemmel tartó önkéntes részvétel, az önerőretámaszkodás.

A Nemzetek Szövetsége

A Nemzetek Szövetsége létrejöttének és kudarcot vallott működésének rövid ismertetése azért lényeges, mivel magának az ENSZ-nek a létrejöttét meghatározó tényezők kísértetiesen hasonlítottak a szövetség létrejöttét meghatározó körülményekhez, ugyanakkor viszont a szövetség munkájának gyakorlati tapasztalata alapvetően befolyásolta az ENSZ alapítót.

A Nemzetek Szövetsége kétségtelenül kísérletet tett a kollektív biztonsági rendszer megvalósítására. Létrejöttét alapvetően meghatározta az első világháború. A háború végjátéka során már megindult annak elemzése, hogy vajon mi okozhatta e háború kirobbanását, illetve ennek megfelelően, hogyan kerülhetők el hasonló jövőbeni konfliktusok. Egyes megközelítések szerint éppen a háborút megelőző boldog békeidők illúzióját keltő hatalmi egyensúlyi politika a maga szövetségi intrikáival vezetett a háborúhoz. Mások ugyan nem okvetlen a hatalmi egyensúlyi rendszert okolták, de kétségkívül kénytelenek voltak elfogadni azt az akkor vallott nézetet, hogy az első világháború kirobbanása bizonyította, hogy a hatalmi egyensúlyi rendszer nem képes a béke fenntartására.

Ugyancsak uralkodó nézet volt, hogy a háború kitörése valami véletlen eredménye, ami a jövőben megakadályozható, ha a résztvevők képesek egymással bizonyos félreértéseket tisztázni. Ugyancsak valamiféle nemzetközi intézmény létrehozásának irányába mutatott az a tény, hogy már a háborút megelőzően megindult egyfajta nemzetköziesedés, intézményépítés is. Már az 1815-ös bécsi kongresszustól elindult a nemzetközi érintkezés egy intenzívebb fejlődése, amelynek tapasztalata, hagyományai ugyancsak hatottak a Nemzetek Szövetsége létrehozóira. A háború még inkább erősítette ezt a fajta nemzetköziesedést, sőt, a győztesek esetében létre is hozott egyfajta együttműködési keretet, amit a résztvevők fenntarthatónak vélték a békeidőkben is, már csak azért is, mert a háborút követően úgy vélték, szükséges is az együttműködésük fennmaradása éppen az adott, általuk kívánatosnak vélt béke fenntartása érdekében.

Ezen gyakorlati elemek mellett hatottak a Nemzetek Szövetségének létrejöttére a kanti eszmék, a liberalizmus eszméje, valamint a demokrácia elvének wilsoni nemzetköziesítése. Végül éppen a világháború szörnyű pusztítása miatt egyfajta erkölcsi és közvéleményi nyomás is nehezedett a politika-csinálókra, hogy a háborúkat el kell kerülni, mivel azok immár világméretű pusztításhoz vezetnek.

A létrejött szervezet, a Nemzetek Szövetsége azonban nem bizonyult alkalmas eszköznek a következő háború megakadályozására. Nem okvetlen azért, mert elvei és céljai nem tették volna lehetővé a béke fenntartását, hiszen alapokmánya szerint valóban a kollektív biztonsági rendszer megtestesítőjét jelentette, hanem sokkal inkább azért, mivel a gyakorlati működése során nem valósultak meg azok a feltételek, amelyek alapján működőképes lehetett volna. A kudarc oka nem a jogi felépítésben keresendő, hanem a politikai megvalósulásban.

A szövetség egyik legnagyobb gyengéje volt, hogy az egyik kulcs ország, az Egyesült Államok nem volt része a rendszernek. További gond volt, hogy a szervezet működése során a tagállamok képviselői továbbra sem tudtak megszabadulni hagyományos diplomáciai megközelítéseiktől, így a gyakorlatban "újra értelmezték" a kollektív biztonság elvét, mégpedig úgy, hogy az saját hatalmi egyensúlyban gondolkodó elveiknek, hagyományaiknak megfeleljen.

Illúzióknak bizonyult feltételezni a nemzetközi együttműködésnek azt a mértéket, amelyet a rendszer életképessé tétele megkívánt volna. Nem sikerült kialakítani a kollektív biztonság érvényesítését biztosító mechanizmusokat. További gond volt, hogy a Nemzetek Szövetsége a világháborút követően egy győztes koalíció terméke volt, amely koalíció célja az adott győztes béke fenntartása, a győzelem kihasználása volt, és ennek eszközeként vélte használni a szövetséget is. Így a Nemzetek Szövetsége az adott béke fenntartását volt hivatva szolgálni, a kialakított status quo fennmaradását kellett garantálnia. Alapítói nem tették alkalmassá arra, hogy alkalmazkodni tudjon a nemzetközi rendszerben végbemenő változásokhoz.

I. AZ ENSZ MINT A NEMZETKÖZI BÉKE ÉS BIZTONSÁG MEGŐRZÉSÉNEK ESZKÖZE

Az ENSZ megalakulása

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének alapítói tanultak a Nemzetek Szövetsége gyakorlatának kudarcaiból, jóval kimunkáltabb, működőképesebb és átfogóbb nemzetközi szervezet alapjait rakták le 1944 augusztusában, a washingtoni Dumbarton Oaks-ban, majd 1945 júniusában, San Franciscóban, amikor a szervezet Alapokmányát fogadták el. Ennek ellenére a Nemzetek Szövetsége létrehozását befolyásoló tényezőkhez hasonló mozgatórugók törvényszerűen, meghatározták az ENSZ megalakulását, szervezeti felépítését és még inkább működését.

Az ENSZ alapítói - elsősorban a már az 1943-as moszkvai értekezleten egy nemzetközi szervezet létrehozásának szükségességéről megegyező "három nagy", az Egyesült Államok, Nagy Britannia és a Szovjetunió, valamint Kína - sem tudták függetleníteni magukat a győztes béke megőrzésének gondolatától, valamint a már kialakult háborús koalíciós együttműködésüktől, illetve attól a később ugyancsak illúzióknak bizonyuló reménytől, hogy e koalíciós együttműködés fenntartható a háborút követően is.

Ugyanakkor az ENSZ előremutatóbb volt a Nemzetek Szövetségénél abban a vonatkozásban, hogy rendelkezett a jövőbeni nemzetközi kapcsolatokban elképzelhető változtatások lehetőségéről is. Erre utal az Alapokmány XI. fejezete (Az önkormányzattal nem rendelkező területekre vonatkozó nyilatkozat) valamint a XII. fejezetben leírt nemzetközi gyámsági rendszer létrehozása /2/ és a tény, hogy az Alapokmány lehetőséget ad a békés úton történő változtatásokra.

A Biztonsági Tanács létrehozása, az Egyesült Államok, Nagy Britannia, Franciaország, Kína és a Szovjetunió állandó tagsággal és vétó hatalommal való felruházása is arra utal, hogy a győztes koalíció győztes békéjének fenntartása volt a cél, megakadályozva a legyőzött Németországot és Japánt az újbóli háborúra való felkészülésben. Megjegyzendő, hogy az Alapokmány 53. cikke tartalmazza az ellenséges állam kitételét, egyértelműen megfogalmazva, hogy ez minden olyan államra vonatkozik, amely az Alapokmány valamelyik aláírójával a második világháború alatt ellenséges viszonyban állott. Az emberi jogok szerepének hangsúlyozása ugyancsak arra utal, hogy a háború kirobbantásának veszélyét az akkori alapítók elsősorban a Németországgal és Japánnal azonosított, az emberi jogokat semmibe vevő, totalitárius államformával párosították. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a demokrácia fogalma nem került az Alapokmányba.

További közvetlen befolyásoló elemek közé tartozott, hogy a közgazdasági elméletek hatására megváltozott az állam felfogásáról vallott elképzelés, és szemben a Nemzetek Szövetsége korának "éjjeliőr" állami szerepével immár a gondoskodó, jóléti állam, a keynesi modell vált követendővé, ez tükröződött abban, hogy az Alapokmány széles körű gazdasági, szociális tevékenységi kört, "beavatkozó" szerepet jelölt ki a szervezet számára.

Ugyancsak a mind több, a béke és biztonság megőrzésén túlmutató feladat vállalása irányába nyomta a szervezetet az a fajta, a Nemzetek Szövetsége létrehozásakor is létező, nemzetközi közvéleménynyomás, amely a háború utáni rekonstrukciót, a béke építését egyfajta bizakodó, eufórikus hangulatban élte meg. Mindez bizonyos értelemben az Alapokmány "inflációjához" vezetett. Később azonban, amikor a hidegháborús légkörben a béke és biztonság vonatkozásában a kétpólusú világ lebénította a világszervezetet, illetve lehetetlenné és egyben fölöslegessé tette a kollektív biztonsági rendszer működését, az ENSZ éppen ezen más irányú, a gazdasági és szociális területeken végzett tevékenységével volt képes fennmaradni és működni, de továbbfejlődni és elismerésre szert tenni.

A második világháború utolsó éveiben a győztes koalíció meghatározó tagjai azonban elsősorban olyan eszközt kerestek, illetve láttak egy létrehozandó nemzetközi szervezetben, amely a béke és biztonság problémáival foglalkozik. Maga a roosevelti alap gondolat, a "négy csendőr elv" is erre utal. Később az amerikai elnök és külügyminisztere, Cordell Hull átfogóbb nemzetközi szervezet híve lett, míg Churchill és Sztálin továbbra is politikai, biztonsági jellegű szervezetet akart. Sőt magának a kollektív biztonsági elvnek a működését is szeretnék volna az amerikaiak globálissá tenni, szemben a korábbi négy csendőr elvvel, vagy Churchill elképzelésével, aki a rendszert inkább regionális alapon képzelte el./3/

Ezek a kezdeti eltérő elképzelések mutatták, hogy az alapítók maguk sem tudtak tiszta modellben gondolkodni. Változatlanul élt a nemzetállami szuverenitás abszolút szentségének elve, a befolyási övezetek

fontossága, azaz a hatalmi egyensúlyi rendszer tradíciói, illetve a kollektív biztonsági rendszer létrehozásának kívánalma. A Nemzetek Szövetsége gyakorlata megmutatta, hogy a valós hatalmi, politikai nemzetközi viszonyoktól elrugaszkodó, kizárólag a kollektív biztonság elvén alapuló rendszer működésképtelen. Ennek alapján vélte úgy Roosevelt elnök, hogy szükséges a négy nagyhatalom külön szerepe.

Ugyancsak a győztes nagyhatalmak kiemelt szerepét erősítette az az értékelés, miszerint a második világháború, ellentétben az elsővel, nem valamiféle véletlen műve volt, ami egyszerű tárgyalással rendezhető lett volna, hanem tudatosan, előre megfontolt módon kirobbantott háború, ami ellen fel kell készülni, és el kell kerülni. Ezt a feladatot a nagyhatalmak együttes rendcsináló, rendfenntartó szerepe képes leginkább elvégezni.

Maguk az Alapokmányt aláíró kisebb államok is elfogadták a nagyhatalmak e különleges szerepét, amelyet végül is nem az Alapokmány rendelkezései hoztak létre. Az Alapokmány, a Biztonsági Tanács szerepe, illetve a nagyhatalmi egyhangúság elve - köznyelvben a vétójog, vagy vétó hatalom - csak tükrözte az adott nemzetközi viszonyokat. Vélhetően más formában létre sem jött volna a szervezet. Figyelembe véve az akkori politikai és hatalmi viszonyokat tulajdonképpen úgy is fogalmazhatunk, hogy a győztes nagyhatalmak saját cselekvőképességüket, hatalmukat korlátozták jelentős mértékben, igaz, tették ezt kollektív módon, bízva kényes egyensúlyi helyzetük fennmaradásában.

Függetlenül azonban az aláírt alapokmányi elvektől és céloktól, a korábbi eltérő elképzelésektől, a különféle elméleti és gyakorlati hatásoktól, a szervezet egyik fő alapítója, Cordell Hull Roosevelt elnökhöz küldött memorandumában világossá tette, hogy az ENSZ jövőbeni működőképességének a nagyhatalmi együttműködés fennmaradása a záloga.

Az 1943 december végén az elnökhöz küldött memorandumában Hull a tervezett nemzetközi szervezetet illetően úgy fogalmazott, hogy az egész terv két alapvető feltételezésen nyugszik: egyrészt azon, hogy a résztvevő négy, majd később öt nagyhatalom elkötelezi magát erkölcsileg is arra, hogy sem egymás ellen, sem mások ellen nem visel háborút, és egymással és más békeszerető állammal együttműködik; másrészt azon, hogy a nagyhatalmak megfelelő haderőt tartsanak fegyverben és készek legyenek arra, hogy az agresszió megakadályozására, illetve elfojtására használják is ezen erőket./4/

Az Alapokmány

Az Alapokmány lényegében három alapvető feladatot lát el:

- meghatározza az ENSZ szervezeti felépítését, valamint a különféle ENSZ szervek egymás közötti viszonyát is szabályozza,
- rögzíti azokat az általánosan elfogadott elveket és szabályokat, amelyek a világszervezet tevékenységének jogi keretét, alapjait adják,
- magatartási normákat fogalmaz meg az államok egymás közötti érintkezése számára.

Mind a három alapfunkcióban és így mind az ENSZ szervezeti felépítésében, mind működésének elvi alapjaiban jelen van a nemzetek, népek vágya valamiféle általános, egyetemes demokrácia ideál létrehozására és működtetésére. Ugyancsak jelen van az adott világ hatalmi, politikai berendezkedését tükröző realitás. E kettősség teszi ellentmondásossá az egész világszervezet munkáját, kérdőjelezi meg eredményességét. Ugyanakkor ez a kettősség az, ami egyáltalán lehetővé teszi az ENSZ létét, tevékenységét.

Az 1945. október 24-én hatályba lépett ENSZ Alapokmány tökéletesen tükrözi azokat az eltérő megközelítéseket, amelyek az alapítókat vezérelték. Miközben tartalmazza a kollektív biztonsági rendszer működéséhez szükséges alapelveket, egyben tartalmazza azokat a hatalmi egyensúlyi rendszer hagyományaihoz visszanyúló elveket is, amelyek éppen a kollektív biztonság érvényesülését fékezhetik.

A békefenntartás kialakulásánál látható, hogy az Alapokmány egyben felfogható egyfajta olyan keret megállapodásnak, amely lehetőséget biztosít további együttműködésre. Azaz, amennyiben a tagállamok együttműködési szándéka a domináns elem, úgy az Alapokmány akár a kollektív biztonság rendszerének az ideális, modellszerű érvényesítését is lehetővé teszi, valóban lehetőséget adva az egyetemes béke fenntartására, függetlenül a rendszerbe épített hatalmi egyensúlyi fékektől.

Ezen fékek - elsősorban is a nemzeti szuverenitás elve, a belügyekbe való be nem avatkozás klauzulája, valamint a nagyhatalmi vétó - szerepe éppen akkor válik fontossá, amikor nincs meg a közös cselekvéshez szükséges összhang. Éppen a nagyhatalmi szembenállás esetén töltenek be ezen fékek

biztonsági szelephez hasonló funkciót. Megnehezítik, vagy egyenesen lehetetlenné teszik bizonyos feladatok végrehajtását, problémák megoldását, de megakadályozzák a teljes nemzetközi szervezet összeomlását.

Kormányképviselők szerkesztették az Alapokmányt, a nemzetállamok szuverén egyenjogúságát alapvető elemként kezelve. Céljuk nem valamiféle világkormány létrehozása volt, hiszen a szervezet döntései, akciói és erőforrásai mind a tagállamoktól származnak, azok összességét jelentik. A megfogalmazott célok, elvek és tevékenységi kör is jelzi, hogy valóban csak a résztvevők együttműködése esetén képes életre kelni az Alapokmány.

A nemzetközi béke és biztonság fenntartása szempontjából vizsgálva az Alapokmányban megfogalmazottakat, azok tartalmazzák mindazokat az elemeket, amelyek lényegesek ezen tevékenység érdekében a kollektív biztonság elveinek érvényesítéséhez. Leglényegesebb elem kétségtelenül az erő alkalmazásának a törvényen kívül helyezése és annak megfogalmazása, hogy az ENSZ alapvető célja a nemzetközi béke és biztonság fenntartása. Az utóbbi célt az 1. cikk első pontja fogalmazza meg, az előbbit az elveket tartalmazó 2. cikk harmadik és negyedik pontja rögzíti:

"3. A Szervezet összes tagjai kötelesek nemzetközi viszályaikat békés eszközökkel és oly módon rendezni, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe.

4. A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell." /5/

Az erő alkalmazására az Alapokmány két kivételt tesz lehetővé. Az egyik az önvédelem egyedi vagy regionális alapon, amit az alapítók megengedtek, de csak addig, amíg a kollektív biztonsági rendszer, azaz, az ENSZ nem intézkedik az ügyben. Ezt fogalmazza meg az 51. cikk:

"A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette." /6/

A másik kivétel pedig magának a szervezetnek a kollektív fegyveres fellépése a béke megsértőjével szemben. Ebben a vonatkozásban, és a békefenntartás szempontjából pedig különösképpen, lényeges része az Alapokmánynak a VI. és VII. fejezet.

A VI. fejezet a viszályok békés rendezésére vonatkozóan határoz meg lépéseket. Ennek értelmében a Biztonsági Tanácsnak, mint azt a 34. cikk tartalmazza, jogában áll minden olyan viszályt vagy akár helyzetet megvizsgálnia, amelynek elhúzódása, vagy fennmaradása a Tanács szerint a nemzetközi béke és biztonság fenntartását veszélyeztetheti és ennek elkerülése végett ajánlásokat tehet a felek számára a viszály vagy a helyzet békés rendezésére vonatkozóan. /7/

A VII. fejezet az, amely tulajdonképpen a világ szervezet "fegyverhasználatát", az erő alkalmazását, kényszerítő intézkedések foganatosítását engedélyezi, illetve szabályozza. Ez a fejezet foglalkozik ugyanis azokkal az intézkedésekkel, eljárásokkal, amelyeket a Biztonsági Tanács foganatosíthat a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és a támadó cselekmények esetében. Amennyiben a Tanács megállapítja a béke veszélyeztetését vagy megszegését, úgy a VII. fejezet keretei között maradva még mindig dönthet olyan lépésekről, amelyek nem igénylik a fegyveres erő használatát. Erről szól a 41. cikk, megnevezve többek között különféle gazdasági szankciókat, a napjainkban ismert különféle embargós intézkedések alapját adva. /8/

Amennyiben ezek az intézkedések nem vezetnek eredményre, akkor a Tanács rendelkezhet a fegyveres erők használatáról. A szervezet fegyveres erőit a tagállamok kötelesek szolgáltatni, de ennek konkrét módjairól nem intézkedik az Alapokmány, ezt későbbi, igaz ugyan, hogy a dokumentum szerint mihamarabb megkötendő, megállapodások alapján véli rendezni. A 43. cikk szerint:

"Abból a célból, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához hozzájáruljon, az Egyesült Nemzetek valamennyi tagja kötelezi magát arra, hogy a Biztonsági Tanács felhívására és a kötetlen külön megállapodásnak vagy megállapodásoknak megfelelően, a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges fegyveres erőt rendelkezésére bocsátja..." /9/

Az így a szervezet rendelkezésére bocsátott fegyveres erők felhasználására vonatkozó tervekről, illetve hadászati felhasználásukról az Alapokmány értelmében a Biztonsági Tanács felügyelete alatt létrehozott Vezérkari Bizottság rendelkezik. Erről intézkedik a 47. cikk, kimondva, hogy e Bizottság a Biztonsági Tanács állandó tagjainak vezérkari főnökeiből vagy azok képviselőiből áll. A Vezérkari Bizottság munkájáról, illetve a fegyveres erők vezényletének módozatairól azonban nem intézkedik az Alapokmány, ezt, mint a 47. cikk 3. pontja írja, a felek "később szabályozzák". /10/

Az alapítók, tanulva a Nemzetek Szövetsége döntésképtelenségéből, valamint bízva a győztes koalíció együttműködésének fennmaradásában, a béke és biztonság fenntartásának alapvető eszközévé a Biztonsági Tanácsot tették meg, és külön kiemelt hatalommal ruházták fel ennek állandó tagjait, a négyből ötté lett "csendőrt". A VI. és VII. fejezet érvényesítését illetően ugyanis a Biztonsági Tanács rendelkezett azzal a döntéshozatali hatalommal, amelynek értelmében határozatai kötelező erejűek a tagság számára. Szemben az összes tagot magában foglaló, egy ország, egy szavazat alapon működő Közgyűléssel, amelynek határozatai ajánlás jellegűek. A Közgyűlésnek is jogában áll, az Alapokmány alapján, minden olyan kérdéssel foglalkozni, amely a nemzetközi béke és biztonság fenntartására vonatkozik. Az Alapokmány azonban korlátozta a hatáskört: amennyiben ugyanis a Biztonsági Tanács már foglalkozik valamely kérdéssel, akkor e kérdés vonatkozásában a Közgyűlés nem tehet ajánlásokat, másrészt viszont, minden olyan kérdést, amely valamilyen formában cselekvést igényel, a Közgyűlésnek a Biztonsági Tanács elé kell terjesztenie.

Az Biztonsági Tanács állandó tagjainak külön hatalmi eszköze lett a vétójog, amivel őket felruházta az Alapokmány. Ennek értelmében a Tanács - nem eljárási kérdésekre vonatkozó - határozatainak meghozatala csak úgy lehetséges, ha az állandó tagok azt elfogadják, helyesebben nem vétózzák meg, a tartózkodás ugyanis nem számít a vétójog gyakorlásának.

A Biztonsági Tanács különleges "hatalma" a béke és biztonság kérdéseiben és különös tekintettel az állandó tagok szerepére és még inkább vétójogukra a mai napig elméleti vita tárgya: vajon ez mennyire jelentett eltérést egy tisztán a kollektív biztonság elvén alapuló rendszerhez képest. Lévén, hogy maga az egész szervezet a győztes nagyhatalmakra illetve együttműködésük köré épült, ennyiben különleges szerepük kodifikálása mindössze az akkori helyzet tényként való elfogadása. Vélhetőleg más formában aligha lettek volna hajlandók nemzetközi szervezet létrehozására. Továbbá, mint több ízben hangsúlyoztuk, az alapítók, ha úgy tetszik túlzott optimizmussal, de adottnak vélték a nagyhatalmi együttműködés fennmaradását.

A vétó éppen az egymással szembeni biztosítás és garancia szerepét töltötte be, pontosan arra az esetre, ha ellentétek lennének a nagyhatalmak között, megakadályozandó a fegyveres erők egymás elleni használatát. Egyes értelmezések szerint a vétójoggal kompenzálták a nagyhatalmakat azért, mert lemondtak a háborúhoz való jogról. Így a vétó kapcsán vannak olyan nézetek, amelyek szerint a vétó ellentétes az Alapokmány szellemével, a kollektív biztonság elvével, sőt kifejezetten antidemokratikus és a modern nemzetközi jog "szégyene"./11/ Ezzel éppen ellenkező értelmezés szerint viszont, figyelembe véve a második világháború után valóságosan kialakult politikai gyakorlatot, a vétó léte éppen hogy megakadályozta a kollektív biztonsági rendszer teljes összeomlását.

Bár vétójoggal az Alapokmány nem ruházta fel a többi tagállamot, de bizonyos védelmet azért biztosított számukra. Ezt jelzi egyértelműen az elveket tartalmazó 2. cikk 7. pontja:

"A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák ... " /12/

Ugyanakkor a 7. pont a továbbiakban azt is hangsúlyozza, hogy a VII. fejezetben leírt kényszerítő intézkedések alkalmazását ez a belügyekbe való be nem avatkozást erősítő elv semmiben sem érinti.

Ezen elv alapokmányi szerepeltetése is jelzi, hogy az alapítók eleve adottnak vélték a nemzetállamokat mint a nemzetközi kapcsolatok alapvető építő elemeit. Nem volt szándékuk világkormányt létrehozni, az ENSZ alapításával valamilyen módon is helyettesíteni a nemzetállamokat. Maga Roosevelt elnök egy 1944. június 15-én tett nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy a szervezet alapítói nem valamiféle szuperállam létrehozásán fáradoznak, amelynek saját rendőrsége és katonasága lenne, hanem olyan rendszer létrehozásán ahol a tagállamok maguk megfelelő erőt tartanak készenlétben a közös fellépés, a béke megőrzése érdekében. /13/

Az a tény, hogy az alapítók a nemzetállamok közötti kapcsolatok szabályozására törekedtek, egyben azt is jelentette, hogy a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetését szinte kizárólag nemzetállamok közötti konfliktusok formájában képzelték el, ennek megfelelően a rendszer ha nem is alkalmatlan, de felkészületlen a kilencvenes években jellemző, államokon belüli konfliktusok kezelésére.

Arra, is fel kell hívni a figyelmet, hogy az alapítók elképzelése szerint a nemzetközi vitás kérdések rendezésében a Nemzetközi Bíróság kulcsfontosságú lett volna. Annak döntéseit az alapítók elképzelése szerint a tagállamok tiszteletben tartották volna, illetve jóval gyakrabban fordultak volna a Bírósághoz mint azt a valóságban tették.

Az a tény, hogy az Alapokmány a nemzetközi kapcsolatok változatlan legfőbb cselekvőiként ismeri el a nemzetállamokat, valamint elismeri a hatalmi egyenlőtlenségeket és az ezek alapján való többletjogokat, egyfajta eltérést is jelent egy ideális modelltől. Ugyanakkor éppen ezen realitások kényszerű elfogadása teszi élet- és működőképessé.

Ez a kettősség, valamint az, hogy meglehetősen széles körű tevékenységi kört, sokféle jogot és kötelezettséget tartalmaz az Alapokmány, meglehetősen mozgásteret is ad a dokumentum gyakorlati értelmezésére, sőt további lehetőséget biztosít akár annak módosítására is.

Az 1945. október 24-i hatálybalépéskor viszont egyértelmű volt, hogy az Alapokmány megvalósulásának legfőbb feltétele a nagyhatalmi összhang fennmaradása volt, függetlenül attól, hogy mennyire volt modellje a kollektív biztonság ideális rendszerének, illetve mennyiben volt még mindig rabja a hatalmi egyensúly elveinek.

Az Alapokmány kétségtelenül tartalmazta azokat a kitételeket, amelyek szükségesek a kollektív biztonság érvényesítéséhez, tartalmazta azokat a rendelkezéseket, amelyek valóban lehetővé teszik a béke fenntartását. A VI. és VII. fejezet, legalább utalásszerűen, de kétségtelenül egy meglehetősen széles eszköztárat ad a konfliktusok megelőzésre, a konfliktusok rendezésére, lehetőséget biztosítva mind katonai, mind nem katonai eszközök alkalmazására. Ugyanakkor az alapító nagyhatalmak, éppen a háborús körülmények hatására, alig hibáztatható módon, elsősorban is a katonai eszközök szerepét vélték kulcsfontosságúnak, akár úgy, mint elrettentő erő, akár úgy, mint a győztes koalíció katonai erejének ismételt bevetése valamely agresszor ellen.

A béke és biztonság megőrzésének ilyen, elsősorban is a katonai erő szempontjából való megközelítése - ha úgy tetszik leszűkítése - viszont azt eredményezte, hogy akkor, amikor a katonai együttműködés lehetetlenné vált a hidegháborús korszakban, a VI. és VII. fejezet kínálta egyéb konfliktusrendező lehetőségek, eszközök használhatósága is megkérdőjeleződött, illetve csak a klasszikus békefenntartás formájában öltött testet. Csak a kilencvenes években, éppen az átfogó konfliktusrendezés igénye kapcsán vált világossá, hogy az Alapokmány tulajdonképpen egy egész sereg eszköz alkalmazását tenné lehetővé a konfliktusok megelőzésétől a hosszú távú, tartós rendezésig.

II. AZ ENSZ HAGYOMÁNYOS, KLASSZIKUS BÉKEFENNTARTÓ TEVÉKENYSÉGE

A békefenntartás előzményei

A második világháború lezárását követően, a közös ellenség legyőzésével megszűnt az a legfontosabb összetartó elem, amely a nagyhatalmi koalíció motorja volt. Egyre markánsabban jelentkeztek azok az ideológiai, hatalmi, politikai szembenállások, amelyek lehetetlenné tették az "öt csendőr" közös fellépését a béke megőrzése érdekében. A globális kollektív biztonsági rendszer az Alapokmányban foglalt elvek megléte ellenére nem volt képes betölteni funkcióját, a béke és biztonság fenntartását. Ezt végül a nukleáris elrettentésen alapuló kétpólusú világ szuperhatalmainak, az Egyesült Államoknak és a Szovjetunióknak kényes hatalmi egyensúlyozása eredményezte. Kialakultak a kollektív biztonság partikuláris védelmi rendszerei - a NATO, a Varsói Szerződés.

Az ENSZ, valamint a béke és biztonság fő szerveként kijelölt Biztonsági Tanács béke-őrző tevékenysége nem valósulhatott meg. Valóban bebizonyosodott, hogy a lefektetett elvek ellenére a működőképesség alapja az együttműködési készség fennmaradása lett volna.

Ez az egyetértés viszont alapvető lett volna ahhoz, hogy a Biztonsági Tanács működni tudjon. Ráadásul, éppen a béke megőrzésének terén, bízva a további együttműködésben, az alapítók "félmunkát" végeztek. Mint az előző fejezetben írtuk, a nemzeti haderőknek az ENSZ rendelkezésére bocsátása és a haderők használatára, vezérlésére vonatkozóan az Alapokmány nem ad útbaigazítást. E vonatkozásban befejezetlen dokumentum. Mindössze egy olyan egyezséget tartalmaz, amely további egyezségekre szólít fel, a későbbiekre halasztva annak meghatározását, hogy milyen módon bocsátják a szervezet rendelkezésére a tagok a fegyveres erőiket, mekkora létszámban, milyen jellegű alakulatokat, milyen készenléti állapotban és milyen elhelyezéssel (Alapokmány 43. cikk). A Vezérkari Bizottság vonatkozásában az Alapokmány ugyancsak későbbre halasztja a haderők vezényletére vonatkozó kérdéseket (Alapokmány 47. cikk).

A haderőre vonatkozó rendelkezéseket illetően, mivel ezeket az Alapokmány nyitva hagyta, csak bizonyos következtetésekre hagyatkozhatunk. Egyrészt valószínűsíthető, hogy az alapítók - és maga az Alapokmány is erre utal - nem valamiféle állandó hadsereg létrehozásában gondolkodtak. De lényegesnek vélték a hatékony, gyorsan bevethető és számbelileg hatásos egységek létét, amelyek képesek az együttműködésre:

"Abból a célból, hogy az Egyesült Nemzetek sürgős katonai intézkedések megtételére képesek legyenek, a Szervezet tagjainak nemzeti légierejük bizonyos egységeit közös nemzetközi kényszerítő eljárásra azonnal felhasználható állapotban kell tartaniok. Ezeknek az egységeknek az erejét és készenlétük fokát, valamint a közös felhasználásukra vonatkozó terveket a 43. cikkben említett külön megállapodás vagy megállapodások megszabta keretek között a Vezérkari Bizottság segítségével a Biztonsági Tanács állapítja meg."/14/

Figyelembe véve a roosevelti négy, majd öt csendőr gondolatot, valamint a Biztonsági Tanácsra ruházott hatalmat, illetve az állandó tagok kulcsszerepét és azt a tényt, hogy kikből áll a Vezérkari Bizottság, amely a haderők irányításáért felelt volna, megállapítható, hogy az ENSZ békefenntartó erejét az alapítók elképzelése és az Alapokmány ideális érvényesülése esetén elsősorban és főleg a nagyhatalmak adták volna, ők lettek volna hivatva mindenkor a szervezet rendelkezésére bocsátani ezeket az erőket.

Az Alapokmány elfogadását követően létrejött a Vezérkari Bizottság és ki is dolgozott az ENSZ erők működésének alapelveire vonatkozóan egy korai tervezetet. Ennek kidolgozása során kiderült, hogy a Szovjetunió egy kisebb erő híve volt, amely szerinte nem lehetett volna bevethető az állandó tagokkal szemben. Nagy Britannia azonban úgy vélte, hogy az Alapokmány 53. cikkét is alapul véve, amely a regionális szervezetek által foganatosított rendszabályokra vonatkozik, megkerülhető lehetne a Biztonsági Tanács és akár annak egy állandó tagja ellen is bevethető lehetne a katonai erő. Már e korai viták is jelezték, hogy amennyiben sikerülne megállapodni a fegyveres erők rendelkezésre bocsátásáról, egyértelműen tisztázni kell ezen erők felhasználásának módozatait, azaz a parancsnoklást, ellenőrzést, mandátumot.

Feltételezve, hogy nagyhatalmaknak sikerült volna megállapodni a haderőkérdésben, az Alapokmány előírásainál maradván a következő lépcsőben viszont ezen erő alkalmazásában kellett volna egyezsége jutni. Ez lényegében a VI. és VII. fejezetben foglaltakra vonatkozik. A hidegháborús szembenállás időszakában, amikor minden egyes helyi konfliktus szuperhatalmi játékterré vált, ahol az egyik fél vélt előnyét a másik fél

azonnal saját hátrányaként értelmezte, lehetetlen volt egyetértésre jutni azon alapvető kérdésben, hogy ki fenyegeti a békét, ki szegte meg a békét. Azaz a kollektív biztonsági rendszer alapvető eleme nem funkcionált, nem volt egyetértés az agresszor meghatározásában, de még magának az agresszió tényének a megállapításában sem.

Amennyiben megállapítatik a béke veszélyeztetése vagy megszegése, azaz a VII. fejezet előírásai kerülnek napirendre, abban a pillanatban ha nem is fegyveres erő bevetését, de minimálisan valamiféle kényszerítő intézkedést ír elő az Alapokmány. Az ilyen intézkedés, valamiféle szankció, embargó, azonban valaki vagy valakik ellen irányulna. A hidegháború alatt azonban ebben sem lehetett egyetértés, azaz egyik nagyhatalom sem kockáztatta annak lehetőségét, hogy valamely konfliktusban az általa támogatott fél szankciók áldozata lesz. Éppen ezért a hidegháborús korszakban a Biztonsági Tanács ódzkodott a VII. fejezetre hivatkozni, annak keretében kezelni ügyeket, inkább megmaradt a VI. fejezet hatáskörében. Magának a béke megszegésének a tényét mindössze három esetben fogalmazta meg a Biztonsági Tanács: Korea (1950 - a Szovjetunió biztonsági tanácsi távollétében), Falkland-szigetek (1982), és Irak-Irán (1987).

Egyébiránt, függetlenül a nagyhatalmi egyetértéstől, az Alapokmány kevés útmutatást ad arra vonatkozóan, hogy mi tekinthető a béke veszélyeztetésének illetve a béke megszegésének. Ez egyrészt azért fontos, mert eldönti a Biztonsági Tanács rendelkezésének minőségét, másrészt egyáltalában véve ez magának a Biztonsági Tanács fellépésének az alapja. Az Alapokmány "zárt" rendszerének hívei szerint a 2. cikk 4. pontja adhat eligazítást:

"A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniok kell." /15/

Ennek megfelelően, az erőszakkal való fenyegetés merítené ki a béke veszélyeztetését, az erőszak alkalmazása pedig a béke megszegését. A gyakorlatban azonban inkább az Alapokmány "nyílt" rendszerű megközelítése érvényesült és érvényesül, amely szerint a Biztonsági Tanács maga dönti el, hogy mit minősít a béke veszélyeztetésének illetve megszegésének.

A békefenntartás kialakulása

Az ENSZ szakemberek, és elsősorban Boutros Boutros-Ghali volt főtitkár, mint erre számos beszédében is utalt, két nagy korszakra bontják az ENSZ békefenntartó tevékenységét, az 1988-as esztendőt húzva meg határként. Azért ezt az esztendőt, mert ekkor indult meg az nemzetközi együttműködési folyamat, amelynek következtében egy sokkal aktívabb, a válságkezelésben nagyobb feladatokat kapó ENSZ tevékenykedhet. Ennek első példajaként említhető az ENSZ akkori főtitkára, Pérez de Cuellar által közvetített irak-iráni tűzszünet és fokozatos rendezés.

A korszakhatár meghúzása azért is indokolt, mivel, mint alább látni fogjuk, az 1988 előtti, hidegháborús ENSZ beavatkozásokat nagy hasonlóság jellemezte, legalábbis ami a viszonylag egyszerűbb, behatárolt feltételeket és feladatokat illeti. Az 1988 előtti korszak volt a hagyományos, vagy klasszikus, vagy első generációs békefenntartó missziók ideje. Az ezt követő korszakban a missziók feltételei és feladatai mind mennyiségileg, mind minőségileg megváltoztak. Így az 1988 utáni missziókat szokás második generációs békefenntartó missziókként emlegetni, vagy még inkább multidimenzionális beavatkozásokként, utalva arra, hogy egyszerre számos - politikai, katonai, gazdasági, humanitárius, vagy más szembeállításban, katonai és polgári - feladatokat hivatottak ellátni.

Az 1988-as esztendőt megelőzően az ENSZ 13 békefenntartó missziót állított fel, ezt követően ennek több mint kétszeresét. E korai 13 hagyományos, klasszikus missziót viszonylag behatárolt mozgástér, kevés ember és mérsékelt költségek jellemezték. Mégis kialakulásuk, kialakításuk fontos újításnak számított, jelezte a tagállamok rugalmasságát, a Biztonsági Tanács korlátozott együttműködési szándékát. Ezen missziók egyben lerakták az ENSZ békefenntartás mai napig érvényes alapjait, megteremtve magát a gyakorlatot és meghonosítva azokat a hagyományokat, amelyek a második generációs békefenntartó missziók esetében is meghatározó szerepet töltenek be.

A békefenntartás meghatározása meglehetősen nehéz. A mai napig vitatott, hogy vajon melyik misszió volt az első ENSZ békefenntartó akció. Egyes értékelések szerint igazából csak az 1956-ban létrejött Első ENSZ Rendkívüli Haderő (United Nations Emergency Force I - UNEF I), mint első fegyveres misszió számíthat ennek. Más, általánosabban elfogadott vélemény szerint már az 1948-as ENSZ Fegyverszünet Ellenőrző Szervezete (United Nations Truce Supervision Organization - UNTSO) is ide sorolandó (a

missziók részleteiről lásd a mellékleteket). A kilencvenes évek szakirodalmá egyre inkább hajlamos az 1956-os, UNEF I missziót említeni úgy, mint az első klasszikus békefenntartó missziót, már csak azért is, mert a misszió felállításában kulcsszerepet játszó Dag Hammarskjöld főtitkár, valamint a kanadai külügyminiszter, Lester Pearson, e misszió kapcsán fogalmazta meg azokat az irányelveket, amelyek a későbbi, első generációs békefenntartó missziók alapelveivé váltak.

Még inkább vita tárgya a tevékenység definiálása. Egyrészt, mint korábban rámutattunk, gondot okoz, hogy napjainkban, amikor meglehetősen szerteágazó feladatokat látnak el az ENSZ missziók, katonaitól rendőri feladatokon át tisztán polgári jellegű tevékenységig, a köznyelv valamennyi ENSZ akciót vagy jelenlétet békefenntartásnak nevez. Azért is nehéz a meghatározás, mert mint arra az ENSZ békefenntartó tevékenységeikért korábban felelős főtitkárhelyettes, Kofi Annan rámutatott, olyan tevékenységről van szó, amire nincs formula. Minden misszió más, minden esetben egyfajta rögtönzés a jellemző, így inkább helyesebb módszernek tekinteni./16/ Annan egyik indiai munkatársa, Shashi Tharoor pedig arra mutat rá, hogy a békefenntartással foglalkozó ENSZ különbizottság (Special Committee on Peace-keeping) szándékosan ódzkodott fogalmi kereteket adni e tevékenység számára, félve, hogy valamiféle pontos definíció rugalmatlanná teheti a békefenntartás gyakorlatát.

Boutros-Ghali főtitkár az 1993-as éves jelentésében szintén azt hangsúlyozta, hogy nem statikus fogalomról van szó, hanem olyan tevékenységről, ami állandóan változik, fejlődik, nincs hozzá recept, hanem minden egyes esetben más és más megközelítést igényel. /17/

A békefenntartás első generációs tevékenységeit azonban kevésbé jellemezte a bonyolultság. Kialakult hagyományaira, a misszió felállításának feltételeire épülve az ENSZ a "UN Review of UN Peace-keeping" kiadványában a következőképpen határozza meg a békefenntartást: olyan ENSZ akció, amelyben katonai személyek vesznek részt, de erő alkalmazására való felhatalmazás nélkül, egy adott konfliktusban a nemzetközi béke és biztonság fenntartását vagy helyreállítását szolgálva. Önkéntes akció, amelynek a felek beleegyezésén és együttműködésén kell alapulnia, az ENSZ semleges, pártatlan jelenlétével. Annak ellenére, hogy katonai személyzet vesz részt az akcióban, ezek nem fegyverrel érik el céljukat (sok esetben nem is viseltek fegyvert). Így ezen tevékenység nem meríti ki a 42. cikkben foglaltakat, amelyek az erő alkalmazására vonatkoznak./18/

Más, korlátozottabb definíció szerint viszont a békefenntartás nem más, mint békés ENSZ személyi jelenlét a szemben álló felek meghívására, középük ékelődve, egy adott tüzszünet felügyelete érdekében.

Helyesebb azonban a korábbi megközelítésnél maradva, az Alapokmányban foglaltak alapján meghatározni a békefenntartás jellegét, hiszen az ENSZ akcióinak forrása, alapja az Alapokmány. Ennek megfelelően, mint ahogy Prandler Árpád fogalmazott, "az ENSZ békefenntartás a nemzetközi béke és biztonság érdekében folytatott olyan, katonai erő felhasználásával járó vagy megfigyelői, illetve közvetítői tevékenység, amely nem tartozik az Alapokmány VII. fejezetében tárgyalt kényszer-rendszabályok körébe, de túl megy a VI. fejezetben felsorolt vitarendezési módozatokon is"./19/ Éppen ezért szokás emlegetni Dag Hammarskjöld főtitkár megállapítását, aki szerint az ENSZ ilyen irányú tevékenysége tulajdonképpen az Alapokmány "hat és feledik" fejezetébe illene.

Az Alapokmányban azonban nincs "hat és feledik" fejezet. A békefenntartás így tehát olyan tevékenység, amelyre közvetlen formában nincs felhatalmazás. De éppen az Alapokmány vizsgálatánál láttuk, hogy nem alapvetően zárt, beféjezett dokumentum, hanem lehetőséget ad a rugalmas kezelésre valamint a továbbfejlesztésre. A korábbi fejezetekből az is kiderült, hogy egy dolog, hogy mit tartalmaz az Alapokmány, illetve milyen szándékkal fogalmazták, és más dolog, hogy azt később milyen módon értelmezik, illetve a gyakorlat mit enged megvalósítani. A békefenntartás kifejezetten az a tevékenysége az ENSZ-nek, amelyet a gyakorlat, az adott politikai helyzet tett lehetővé és alakított.

A Biztonsági Tanács ideális tevékenységét a hidegháború nem tette lehetővé. A szuperhatalmi szembenállás kényes egyensúlya ugyanakkor egyrészt azt jelentette, hogy a Szovjetunió és az Egyesült Államok számára minden konfliktus fontossá vált, másrészt éppen az egyensúly léte, valamint azonnali jelenlétük a válsághelyzetben egyben azt is eredményezte, hogy a konfliktusban előbb vagy utóbb kényes patthelyzet állt be. Ez a patthelyzet megteremtette a lehetőséget az ENSZ szerepvállalására. A világszervezet megtalálta azt a tevékenységi kört, amelyben szerepe szükséges lett, nevezetesen, hogy két fél közé ékelődve, elfogadott semleges erőként állomásozzon és megakadályozza a konfliktus mélyülését, szélesedését, illetve, időt adjon a feleknek a rendezésre.

A békefenntartó akciók létrehozásának ciklikussága is jelzi, hogy mennyire függvénye volt a világszervezet ezen tevékenysége a nemzetközi politikai légkör változásainak:

- 1946-1956 az úgynevezett alakuló korszak, amikor csak megfigyelő missziók jöttek létre, szám szerint négy.

- 1956 a klasszikus békefenntartás kezdete, az UNEF I létrejöttével.

- 1967-1973 a "csipkerózsika" korszak, amikor nem jött létre új misszió.

- 1973-ban egyfajta megélénkülés a jellemző, amikor is három új békefenntartó missziót hoz létre az ENSZ.

- 1978-tól az ENSZ ezen tevékenysége befagyasztódott.

- 1988-1989- től a békefenntartás új korszaka kezdődött.

Bármennyire is rugalmasan kezelhető az Alapokmány, a békefenntartást valamilyen módon mégis ezen alapidokumentumból kell származtatni. Ez számos kezdeti vitát is okozott.

A Szovjetunió, mint az egyik szuperhatalom, ugyan a hatalmi realitások miatt kénytelen volt elfogadni a válságokban beállt patthelyzetet, a status quo fennmaradását, de ennek fenntartásában nem volt okvetlen érdekelt. Különösen a nem európai területeken történő válságok esetében, ahol úgy érezte, saját befolyását növelhetné. Ennek megfelelően nem volt a fegyveres konfliktust ugyan megszakító, de az adott viszonyokat konzerváló, a békét és egyben a beavatkozásakor fennálló status quot őrző békefenntartás híve. Moszkva éppen az Alapokmány oldaláról igyekezett e tevékenységet jogellenesnek feltüntetni és bizonyos missziók esetében megtagadta a fizetést.

Mivel a VII. fejezetben foglalt 43. cikk - amely a haderőknek az ENSZ rendelkezésére bocsátásáról, illetve az erre vonatkozó külön megállapodás szükségességéről szól - nem valósult meg, ezért a Szovjetunió és a szocialista tábor arra a következtetésre jutott, hogy így az ENSZ nem használhat erőt. Más tagállamok viszont úgy vélték, hogy a 43. cikk megvalósulása híján, ugyan egyetlen tagállam sem kötelezhető arra, hogy részt vegyen a katonai szankciók alkalmazásában, de ez nem akadályozhatja meg az önkéntes felajánlást akkor, amikor az ENSZ céljaival összefüggő akcióról van szó. Így született meg az UNEF I.

Ezen akciók törvényességét erősítette meg a Nemzetközi Bíróság 1962-ben az úgynevezett "Expenses" ügy kapcsán hozott ítéletében, amely éppen a világszervezet békefenntartó kiadásai (innen az expenses = kiadás elnevezés) foglalkozott. Ebben az ítéletében a Nemzetközi Bíróság - az UNEF I feladataira nézve - elfogadta a főtitkár jelentésében szereplő meghatározást és egyértelműen kijelentette, hogy a "biztosítás" (mármint valamely tűzszünet biztosítása) nem jelent kényszerítést (secure not enforce). Az "Expenses" eset más vonatkozásban is lényeges volt, mivel hivatkozási alapként szolgált arra vonatkozóan, hogy a Bíróság szerint a Közgyűlés is létrehozhat békefenntartó missziót, nemcsak a Biztonsági Tanács. Magát az UNEF I-et is a Közgyűlés állította fel. /20/

A Közgyűlés szerepének erősítésével, a Biztonsági Tanács megkerülésére tett kísérletek, azt a célt szolgálták, hogy a Szovjetunió akadékoskodását, vétőjét elkerülje a többi tagország. Ebben a vonatkozásban kell megemlíteni a Közgyűlés "Uniting for Peace" határozatát, amellyel a nyugati országoknak éppen az volt a célja, hogy megkerüljék a szovjet vétőt. Maga a határozat úgy szól, hogy abban az esetben ha a Biztonsági Tanács határozatképtelenné válik a nagyhatalmak egyet nem értése miatt, akkor valamely biztonságot és békét veszélyeztető ügyben a Közgyűlés is tehet ajánlásokat a tagállamoknak. Kétségtelen, hogy 1950-ben, amikor a Közgyűlést a nyugati hatalmak akarata uralta, ez a fajta határozat különösen a koreai háborúba való beavatkozásakor erősen politikailag motivált határozat volt, amelynek a későbbiekben többen megkérdőjelezték a nemzetközi jogi törvényességét./21/

A Biztonsági Tanács és a Közgyűlés hatalmi vetélkedése azonban több korszakon esett át annak megfelelően is, ahogy a Közgyűlés taglétszáma bővült és egyre több felszabadult volt gyarmati ország lett tagja a világszervezetnek. Ennek megfelelően az ENSZ későbbi tevékenysége során már inkább az volt a jellemző, hogy a Biztonsági Tanács és különösen az állandó tagok igyekeztek védeni saját hatalmi-döntéshozói jogaikat a Közgyűléssel szemben, különösen a politikai-biztonsági kérdésekben. Mint a későbbi fejezetekben látni fogjuk, ez vezetett bizonyos értelemben olyan nyomáshoz, hogy a Biztonsági Tanács kénytelen saját bővítésével foglalkozni.

A Közgyűlés egyébiránt 1965-ben hozta létre azt a különbizottságát, amely a békefenntartással kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik és erre vonatkozó észrevételeket, ajánlásokat fogalmaz meg a Közgyűlés számára (Special Committee on Peace-keeping).

Végül is, az Alapokmány kitételeinél maradva, a hagyományos, első generációs békefenntartó tevékenységek esetében, mivel nincs idézhető "hat és feledik" fejezet, a jogi alapot részint a VI. és részint a VII. fejezetből lehet meríteni. Ennek megfelelően a VII. fejezet 40. cikkéből lehetséges a békefenntartást eredeztetni. Ez a cikk ideiglenes rendszabályok megtételére ad lehetőséget, de úgy, hogy az közvetve a felek beleegyezését kívánja meg. A békefenntartás rendőri, polgári elemei viszont inkább a VI. fejezet 36. és 37.

cikkéből eredeztethetők (ezen két utóbbi cikk lehetőséget ad a Tanácsnak arra, hogy valamely vizsály bármely szakaszában megfelelő eljárási, vagy rendezési módokat ajánlhat).

A politikai és jogi háttér is jelzi, hogy az első generációs tevékenységek meglehetősen behatárolt feladatokat kaptak, viszonylag szűk mozgástérrel és csak bizonyos feltételek meglétekor jöttek létre. Ezen feltételek váltak az első generációs békefenntartó tevékenységek meghatározó elmeivé, a mai napig is ható aranyszabályokká.

A békefenntartó tevékenységekért korábban felelős Marrack Goulding főtitkárhelyettes a következőképpen foglalja össze ezeket a feltételeket, szabályokat:

- a békefenntartó missziók ENSZ missziók voltak (a Biztonsági Tanács vagy a Közgyűlés hozta őket létre), a Főtitkár illetve a Titkárság (nem pedig a Vezérkari Bizottság) vezérlete és irányítása alatt, tehát nem valamely tagállamok csoportja által végrehajtott, az ENSZ későbbi vagy előzetes jóváhagyásával történt akciók;

- csak a szemben álló felek beegyezésével lehetett a missziót állomásoztatni, azaz feltétel volt, hogy tartós tűzszünet jöjjön létre, vagy legalábbis a felek ne legyenek érdekeltek a további fegyveres harcban, továbbá az is feltétel volt, hogy a szemben álló felek tartsák tiszteletben az ENSZ jelenlétét, mandátumát valamint garantálják az ENSZ személyzet biztonságát.(Tehát már egy valamilyen formában létező békét kellett fenntartani, innen a békefenntartás logikailag is elfogadható elnevezése);

- a békefenntartók semleges, pártatlan szerepet vállalnak, kényesen ügyelve arra, ne tűnjenek fel úgy, mintha az egyik vagy másik felet támogatnák;

- lévén kevésbé veszélyes missziókról szó, mivel már létezett egyfajta béke, illetve a szemben álló felek nem ellenségként tekintettek a jelenlévő kéksisakosokra, ugyancsak jellemzője volt ezen békemisszióknak, hogy a tagállamok készséggel adtak csapatokat;

- végül a missziók elvetették az erő alkalmazását, a korai missziók eleve fegyvertelen megfigyelőkből álltak, majd később ugyan viseltek fegyvert a kéksisakosok, de csak önvédelemből és legszükségesebb esetben használhatták fegyverüket. (Megjegyzendő, hogy 1973-tól egy tágabb értelmezés vált elfogadottá, miszerint önvédelemnek számított az is, ha a békefenntartó egységeket mandátumuk végrehajtásában akadályozzák. A gyakorlatban már egy korábbi esetben, a kongói misszió, az ONUC esetében (1960-1964) ez a fajta tágabb értelmezés volt a jellemző. Megjegyzendő, hogy erre az is lehetőséget adott, hogy az ONUC mandátuma viszonylag tágan volt megfogalmazva, lehetőséget adva a béketeremtésre is./22/)

Következtetések

Tehát a korai ENSZ békefenntartó missziók jellemzője volt:

- Általában államok közötti konfliktus kezelésében volt szerepük és nem államon belüli, bonyolultabb, polgárháborús helyzetek rendezésében.

- Kevésbé ellenséges körülmények között állomásoztak a kéksisakosok, azaz a szemben állók elfogadták, és tiszteletben tartották a missziót, mandátumát és személyzetét.

- A békét nem katonai erővel kellett fenntartani, bár a kéksisakosok katonák voltak, alapvetően inkább rendőri jellegű szerepet töltöttek be azzal, hogy pusztán jelenlétükkel érték el a rend (azaz béke, a tűzszünet) fenntartását.

- Ezen missziók általában viszonylag egyszerű, egyirányú tevékenységet láttak el, így mandátumuk meghatározása is egyszerűbb volt, már csak azért is, mert mozgásterük is le volt szűkítve a politikai helyzet miatt.

- Az egyszerű feladat egyben azt is jelentette, hogy viszonylag egyszerű volt a misszióértékelés, könnyebb volt a siker megállapítása, hiszen mindössze a már meglévő békét, azaz a tűzszünetet kellett fenntartani.

- Létszám és költségek tekintetében ezek a missziók nem jelentettek különösebb gondot a tagállamok számára.

- A missziók irányítása sem jelentett nagyobb nehézséget, mivel kisebb létszámú egységekről volt szó, nem harcászati feladatokkal. A feladatot a Titkárság végezte. Az a tény, hogy nem a Vezérkari Bizottság végezte az irányító munkát, egyben azt is jelentette, hogy a későbbiek során, amikor valóságos katonai irányításra lett szükség, a Vezérkari Bizottság csak mint névleg létező, tapasztalatlan, kialakulatlan szervezet jelentkezett, amely nem képes a katonai irányításra, a Titkárság viszont nem katonai parancsnokság. Azaz, az igazi, fegyveres erőt is igénylő, béketeremtő missziók működtetése ebben a vonatkozásban készületlenül érte a világszervezetet.

- Végezetül az a tény, hogy az ENSZ csak úgy volt képes ezen tevékenység kialakítására, hogy a semlegesség és pártatlanság alapjára helyezkedett, sőt a békefenntartó tevékenység elsődleges erénye lett a semlegesség és pártatlanság, elfogadottá tette ugyan az ENSZ jelenlétét sok helyen, de ez egyben azt is jelentette, hogy ezzel az ENSZ a kollektív biztonság érvényesítésének lehetőségét akadályozta meg. Azzal ugyanis, hogy semleges erőként két fél közé ékelődve megakadályozta a konfliktus továbbterjedését, azaz lokalizálta a konfliktust, egyben megakadályozta azt, hogy a kollektív biztonsági rendszer modelljének automatizmusa életbe lépjen és a rendszer a békét veszélyeztetőre, vagy megszegőre lesújtson. Kétségtelen, hogy a hidegháborús korszakban ez az automatizmus amúgy sem létezett. De azzal, hogy az ENSZ a békefenntartó tevékenysége alapjává avatta a semlegességet, immár megnehezítheti ezen automatizmus működtetését akkor, amikor esetleg olyan nemzetközi légkör alakulna ki, amely egyébiránt ezen automatizmus gyakorlatát immár lehetővé tehetné.

* * *

A korábbi fejezetben rámutattunk, hogy az ENSZ és ezen belül a Biztonsági Tanács számára, az Alapokmány által biztosított keretek között elviekben rendelkezésre áll a konfliktuskezelés, rendezés, megoldás valamennyi kényszerítő és kevésbé kényszerítő eszköze, amely a megelőzéstől akár a hosszú távú békeépítésig valamely adott konfliktus kiújulását megakadályozni képes. A klasszikus békefenntartás kialakulása és gyakorlata maga is példa arra, hogy ezen módszer, mint a konfliktuskezelés egyfajta eszköze, bár szó szerint nincs definiálva az Alapokmányban mégis jól beilleszthető annak keretébe. Megjegyzendő persze, mint arra már rámutattunk, hogy az Alapokmány fogalmazói nem gondolkodtak egyfajta átfogó konfliktuskezelési logikában, legalábbis semmi esetre sem úgy mint az a kilencvenes évekre jellemzővé vált. Számukra a kezelendő konfliktusok alapvetően államok közötti összetűzések voltak és a fő rendező eszköz a tárgyalás vagy a katonai erő.

Mint a kilencvenes évek békefenntartó gyakorlatánál látni fogjuk az ENSZ jóval bonyolultabb, összetett konfliktuskezelési kihívások elé nézett, amelyek viszont már olyan felkészültséget kívántak volna, amelyben a konfliktusrendezés összes eszközére szükség lenne. Ezzel szemben a világszervezet úgy volt kénytelen a hidegháború utáni korszakot kezdeni, hogy mindössze egy begyakorolt, ismert és beváltnak vélt eszköz volt a kezében, az 1988-ban Nobel-díjjal kitüntetett békefenntartás.

Ha a békefenntartás úgy alakult volna ki a világszervezet gyakorlatában, mint egy a sokféle konfliktuskezelő módszer közül, nem okozott volna alapvető problémát a kilencvenes évek konfliktusainak kezelése. Azzal viszont, hogy egyedüli, domináns eszköz lett, egyben a saját, sikeres alkalmazásának feltételrendszerét, a fentebb ismertetett arany szabályokat - a felek egyetértése, a semleges szerep, a minimális erőhasználat - is egyeduralmódóvá avatta. Ennek következtében, mint látni fogjuk a későbbi fejezetekben, a kilencvenes évek békefenntartó kudarcait követően, a világszervezet a tagállamok nyomására először azt igyekszik megállapítani, hogy léteznek-e az említett feltételek, arany szabályok, és amennyiben igen, csak akkor veszi fontolóra a beavatkozást.

A klasszikus békefenntartás kétségtelen pozitívuma volt, hogy az adott körülmények között egyáltalán létrejött valamiféle beavatkozó eszköz. Hátránya, mint láttuk, hogy a világszervezetet semleges, pártatlan szereplővé tette, és azon belül is, nem pártatlan döntőbíróvá, hanem sokkal inkább csak pártatlan felügyelővé. A klasszikus békefenntartás szerkezetében, feladataiban, sőt egész logikájában függetlenedett az erő alkalmazásán alapuló katonai beavatkozás hagyományaitól. Maga a katonai elem került háttérbe.

A klasszikus békefenntartás olyan eszköz, amely az adott konfliktus egy meghatározott pontján kerül alkalmazásra, egy adott állapotra és nem magára a folyamatra koncentrálna. Nem feladata a konfliktus megelőzése vagy hosszú távú kezelése, így önmagában nem alkalmas az átfogó konfliktusrendezésre.

III. AZ ENSZ BÉKEFENNTARTÓ TEVÉKENYSÉGE A KILENCVENES ÉVEKBEN: MÁSODIK GENERÁCIÓS MISSZIÓK

A hidegháború fokozatos megszűnésével, a nagyhatalmak közötti együttműködőbb légkör kialakulásával úgy tűnt, az ENSZ végre olyan nemzetközi politikai légkörben tevékenykedhet, amely lehetővé teszi egyrészt szélesebb és hatékonyabb szerepvállalását szinte valamennyi tevékenységi szférájában, másrészt történik mindez úgy, hogy egyre inkább érvényesül az Alapokmány szellemisége.

A főtitkár sikeres közvetítése az irak-iráni háború rendezésében, majd a Szovjetunió afganisztáni kivonulásának elősegítése, továbbá az ENSZ namíbiai szerepvállalása ugyancsak azt a meggyőződést erősítették, hogy az ENSZ képes a nagyobb horderejű biztonság-megőrző és békefenntartó szerepre. Ezt a meggyőződést ugyancsak erősítette az ENSZ első generációs, hagyományos békefenntartó szerepének elfogadottsága.

Részben maga a világszervezet is megvádolható azzal, hogy a feladatok megoldását illetően sokat markolt és keveset fogott. Való igaz, hogy a vasfüggöny leomlásának eufórikus hangulatában úgy tűnt, növelni kell a szervezet világpolitikai súlyát. Ezzel párhuzamosan, mint azt a már említett irak-iráni, vagy az afganisztáni szerepvállalás is jelezte, valóban lehetőség is nyílt a főtitkár sajátos, semleges közvetítő szerepének gyakorlására.

Ugyanakkor helytelen volna úgy beállítani a dolgot, mintha az ENSZ, mint tagállamoktól független szervezet, elindult a hatalomgyakorlás útján.

A hidegháborús szembenállás végével egyben megszűnt az a fajta szemlélet és kényszer, hogy a világ bármely "eldugott zugában" kitört konfliktus azonnal szovjet-amerikai szembenállásként jelentkező világpolitikai, nemzetközi rangra emelkedett. Immár számos helyi konfliktus nagyhatalmi szempontból érdektelenné vált. Ennek a világpolitika szereplőire gyakorolt hatása az lett, hogy egyrészt nem voltak érdekeltek a konfliktus rendezésében, legalábbis nem olyan mértékben, hogy komoly erőforrásokat áldozzanak rá, hiszen a nemzeti érdek nem volt motiváló tényező. Másrészt könnyebben bízták a feladatot az ENSZ-re. Egyszerűbb lett a döntéshozatal a Biztonsági Tanácson belül.

A kelet-nyugati szembenállás megszűnése és így saját konfliktusuk világpolitikai fontosságának csökkenése a konfliktusban résztvevő, szemben álló felek számára pedig azt jelentette, hogy jószerivel magukra maradtak. Ebben a helyzetben a konfliktus vagy a béke irányába billent, vagy pedig a felek minden mindegy alapon és bízva az érdektelenségben folytatták harcukat. Az előbbi helyzet, mivel bizonyos mértékben megfelelt a klasszikus békefenntartás feltételeinek, kedvezett az ENSZ közvetítésnek, az utóbbi forgatókönyv viszont megoldatlan feladatok felé sodorta a világszervezetet.

A nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején nemcsak arról volt szó, hogy az ENSZ nagyobb szerepet akar-e vállalni vagy sem, hanem inkább arról, hogy az adott helyzetben az ENSZ volt az egyedüli globális szervezet, amelynek ráadásul a feladatai közé tartozott a nemzetközi biztonság és béke fenntartása és volt némi gyakorlata a konfliktuskezelésben. Ilyen körülmények között a tagállamok - egyedileg nem lévén érdekeltek valamely konfliktusban - szívesen "az ENSZ nyakába varrták" a feladatot.

A tömegtájékoztató a politikai döntéshozókra a közvélemény formálásán keresztül olyan nyomást képes gyakorolni, hogy azok valamely távoli, az adott nemzeti érdekek szempontjából lényegtelen, a nemzetközi biztonságot egyáltalán nem érintő válsággal kénytelenek foglalkozni. A válságok lakószobákba hozásával a televízió valamiféle válságkezelésre is rákényszeríti a politikusokat és ebből a szempontból is "kényelmes" megoldásnak tűnt és tűnik az ENSZ elé vinni az ügyet. Ekkortól kezdve ugyanis minden felelősséget és kudarcot a világszervezetre lehet hárítani.

Azokat a gondokat és nehézségeket, amelyekkel fél évszázados fennállásának küszöbén a világszervezet szembe találta magát nem láthatta előre. A feladatok nem egyszerre jelentkeztek hanem fokozatosan növekedtek és ennek megfelelően a gondok is csak fokozatosan váltak világossá. A kilencvenes évek első fele az új, a második generációs békefenntartás tanulmányi időszaka lett. Ezen új típusú békefenntartó missziókra is az a jellemző, hogy mindegyik más, mindegyik egyedi jellegű. Ennek ellenére, mint ahogyan a klasszikus békefenntartásnak is kialakultak bizonyos hagyományai, úgy ezen új típusú missziók esetében is levonhatunk általános érvényű következtetéseket. Elsősorban is azokra a nehézségekre vonatkozóan, amelyek e missziók tevékenységére általánosan jellemzőek, illetve azokra a kihívásokra, amelyekkel a békefenntartó tevékenység jövőbeni folytatása során is a világszervezet szembetalálja majd magát.

A békefenntartás új feladatai

Az új békefenntartó feladatok szerteágazó volta miatt, valamint a félreértéseket okozó általánosítások elkerülése végett, (minden új ENSZ misszió, akár csak a korábbi missziók, békefenntartó akciónak minősített), Boutros Boutros-Ghali főtitkár több beszédében is egyértelműbb meghatározásokat alkalmazott és több elemre bontotta az ENSZ beavatkozó tevékenységét.

Az 1992 január végén tartott biztonsági tanácsi csúcstalálkozó felkérésére írt Békeprogram című jelentésében Boutros-Ghali főtitkár felbontotta az addig mindent jelentő békefenntartás általános fogalmát, megkülönböztetve a klasszikus békefenntartást a megelőzést célzó beavatkozástól, a fegyveres béketeremtő beavatkozásoktól valamint a hosszú távú jelenlétet igénylő, a konfliktus újbóli kirobbanását akadályozó békeépítő tevékenységtől.

A Békeprogramban Boutros-Ghali főtitkár a következő meghatározásokat fogalmazta meg:

Preventív diplomácia (preventive diplomacy) - olyan tevékenység, amelynek az a célja, hogy megakadályozza a felek közötti viták keletkezését, megakadályozza, hogy a meglévő viták konfliktusba csapjanak át, és korlátozza a konfliktus továbbterjedését. Ezt a fogalmat tovább finomította a főtitkár 1995-ös, éves jelentésében, amikor a megelőző akciókat felbontotta megelőző diplomáciai lépésekre, megelőző katonai jelenlétre (lásd az ENSZ macedóniai missziója) és megelőző békeépítésre.

Béketeremtés (peacemaking) - olyan tevékenység, amelynek az a célja, hogy rávegye az ellenséges feleket a megállapodásra elsősorban olyan békés eszközök útján, amelyeket az ENSZ Alapokmányának VI. fejezetében elődeink lefektettek.

Békefenntartás (peace-keeping) - az ENSZ közvetlen beavatkozása a helyszínen, mindeztől kezdve az összes érintett fél egyetértésével, rendes körülmények között az ENSZ katonai és/vagy rendőri és gyakran polgári állományának felhasználásával. A békefenntartás olyan eljárás, amely kiszélesíti a lehetőségeket a konfliktus megakadályozására, és a béke megteremtésére.

Békeépítés (peace-building) - a konfliktust követő olyan tevékenység, amelynek az a célja, hogy felismerjék és támogassák azon szervezeteket, amelyek a béke megszilárdítására és megerősítésére törekuszenek, egyszerűen, hogy elkerüljék a konfliktus ismételt kiújulását./23/

Egy későbbi beszédében, 1993 végén Boutros-Ghali főtitkár ismét meghatározta a békefenntartás alá besorolt különféle fogalmakat, és ezúttal szövegbe ismételte a béke erővel történő megteremtéséről, kikényszerítéséről is (peace enforcement):

Béketeremtés (peacemaking) - elsősorban tárgyalásos rendezést jelent, békés eszközökkel, az Alapokmány VI. fejezetével összhangban.

Békefenntartás (peace-keeping) - ENSZ jelenlét a felek beleegyezésével, általában tűzszünetek fenntartására.

Békekikényszerítés (peace enforcement) - amikor a békés eszközök kimerítettek, erő alkalmazását és kockázatot tételez fel, az Alapokmány VII. fejezetével összhangban. Itt jegyzi meg a volt főtitkár, hogy hiteles erővel történő béketeremtő (peace enforcement) képesség nélkül a kollektív biztonság nem válhat realitássá.

Békeépítés (peace-building) - a konfliktus rendezését követően döntő elem, célja a béke megőrzése./24/

Figyelembe véve ezen meghatározásokat, illetve az elkülöníthető feladatokat, több kísérlet is történt a különféle ENSZ missziók kategorizálására is. A békefenntartásért korábban felelős Marrack Goulding főtitkárhelyettes a következő hat kategóriát különböztette meg:

- preventív állomásoztatás (Macedonia).
- hagyományos békefenntartás - ez lehet fegyvertelen megfigyelő (Kashmir, Nyugat Szahara), fegyveres ellenőrző (Ciprus) és valamely béketeremtő missziót követő megfigyelő, ellenőrző misszió, mint például az Irak-Kuwait határ megfigyelő misszió (UNIKOM).
- egy átfogó rendezési terv végrehajtását segítő/támogató misszió (Namibia, Kambodzsa).
- humanitárius szállítmányok védelme (Szomália, Jugoszlávia, Bosznia).
- "kékre festés", azaz olyan misszió, amely olyan országban kerül bevetésre, ahol összeomlott a törvényes rend, így itt humanitárius, tűzszünet fenntartó, demobilizáló, leszerelő átszervező stb tevékenységek sorát kell összehangoltan megoldani. (Ilyen volt Szomália, de ide sorolható a korábbi generációból a kongói akció is).
- tűzszünet betartó missziók.

Goulding szerint az első négy nevezhető békefenntartó jellegűnek, az utolsó kettő már béketeremtő, békét kikényszerítő - enforcement - misszió./25/

Mackinlay és Chopra viszont a következő kategorizálást adja:

- hagyományos megfigyelő misszió;
- hagyományos békefenntartó misszió;
- preventív békefenntartás;
- tűzszünet felügyelet irreguláris alakulatok között;
- törvényesség és rend fenntartásának segítése;
- humanitárius segélyek védelme;
- útvonal használati jog biztosítása - valamely fontos vízi vagy légügyi útvonal használatának biztosítása (ide tartozna az aknátlantás is);
- szankciók alkalmazása és ezek betartásának ellenőrzése;
- kollektív békekikényszerítés, erővel való béketeremtés - enforcement - a 42. cikk értelmében./26/

Kétségtelen, hogy valóban szétválaszthatók bizonyos feladatok, valóban elkülöníthetők egymástól a különféle missziók és kétségtelenül meghúzhatók azok a választóvonalak, amelyek megkülönböztetnék egymástól a preventív akciókat a békefenntartástól, illetve a békefenntartást a béketeremtéstől stb. A valóságban azonban ezek összemosódva, átfedésekkel jelentkeznek. Egy-egy misszió belül egyszerre több kategória van jelen. Különösen a bírálatok keresztútjába került átfogóbb missziókra (Kambodzsa, Szomália, volt Jugoszlávia) jellemző, hogy gyakran egymásba csúsznak a preventív feladatok, a béketeremtés, a békefenntartás, a béke kikényszerítése és a békeépítés. Minél összetettebb feladatokra vállalkozik a misszió, a kivitelezés során annál nagyobb nehézségekbe ütközik.

Az új generációs missziók esetében nemcsak egyszerűen arról van szó, hogy ezek több katonát és polgári személyt igényelnek, hogy több pénzbe kerülnek, hanem arról, hogy többféle feladatot kell egyszerre teljesíteniük és megváltozott körülmények között kell tevékenykedniük.

A cél immár nem a helyzet stabilizálása a két fél közé ékelődve, a harcoknak egyfajta feltartóztatása, a status quo pusztá megőrzése, hanem magának a békének a helyreállítása, megteremtése, kikényszerítése, és lehetőség szerint építése, tartósítása. Ez más szerepben tünteti fel a megjelenő ENSZ egységeket, más jellegűvé változtatja a katonai feladatokat és további, politikai jellegű feladatokkal egészíti ki a misszió tevékenységét. Mindezek együttesen is egymásra hatnak, sokkal komplexebbé teszik a feladatot és egyben sokkal bonyolultabbá a cél elérését. sőt általában a célok meghatározása is bonyolultabb lett. Mindez a misszió kiértékelését is nehezíti, hiszen egy-egy részfeladat teljesíthetlensége akár az egész missziót kudarcként tünteti fel. Hiába sikeres a misszió humanitárius eleme, ha közben a katonai, politikai rendezés terén sorozatos nehézségek támadnak, állandóak a tűzszünetsértések, gyakoriak a polgári áldozatok stb.

Mivel immár a missziók legtöbbször esetében államokon belüli konfliktus rendezéséről van szó, az ENSZ egységek nem okvetlen mint semleges erők jelennek meg, különösen azt követően ha túlesnek a tűzkeresztségen. Immár maguk is felfegyverzett egységek, a fegyverek jelenléte pedig lehetőséget ad arra, hogy azok el is dördüljenek. A másik oldalon általában irreguláris erők állnak, amelyek kevésbé esnek központi ellenőrzés alá, nehezebb velük az egyezségek betartatása. Ráadásul több fegyveres csoport is lehet jelen, amelyek külön-külön is saját elképzeléseiket igyekeznek megvalósítani. Ilyen körülmények között már a tárgyalásokon való részvétel elérése is szinte lehetetlen feladat.

Ugyancsak megváltozott a helyzet abban a tekintetben, hogy sokkal komolyabb fegyverek bukkannak fel a válságzónákban és ezek tömegesen állnak rendelkezésre. A gerilla harcmodor szabályai miatt mindezek egyben azt is jelentik, hogy a békefenntartóknak, vagy egyszerűen szólva a jelen lévő ENSZ egységeknek ugyancsak hasonló fegyverrel és rugalmassággal kell rendelkezniük. Ezt viszont a szigorú mandátum és a bonyolult parancsnoki lánc nehezíti. Az új generációs missziók esetében a feladatok javarésze polgári jellegű. A politikai és katonai feladatok együttes megléte viszont olyan helyzeteket is teremthet, amelyben a két feladat teljesítése egymást nehezíti.

Ilyen kihívásokkal szembetalálkozva, nemcsak az okoz gondot, mint az első generációs missziók esetében, hogy milyen konfliktus esetében lépjen fel az ENSZ, illetve, hogy fellépjen-e egyáltalán, hanem az is, hogy meg tudja-e szervezni a missziót, mennyi idő alatt sikerül a missziót helyszínre küldeni és, hogy milyen körülmények, illetve feltételek megléte esetén vonja ki a missziót, vagy nyilvánítsa a missziót befejezettnek. Ez utóbbi egyre gyakrabban jelentkező probléma. Korábban a missziók kisebb mérete és a jól körülhatárolt, szűkre szabott feladatok miatt csak a missziók felállításáról való első biztonsági tanácsi döntés jelentett problémát.

Az új generációs missziók esetében a felállításuk alapjául szolgáló megállapodások nemcsak szűken vett, klasszikus békefenntartó feladatokat tartalmaznak, tehát nemcsak valamely tüzszünet ellenőrzése a tét. A felek átfogó rendezési megállapodást írnak alá, amelyben szerepel valamiféle nemzeti megbékélési folyamat. A rendezés politikai és gazdasági elemeket tartalmaz és általában a demokratikus választás, mint alapelem is jelen van. Éppen ez utóbbit figyelembe véve, 1991-ben arról döntött a Közgyűlés, hogy az ENSZ csak olyan különleges esetekben és csak egyértelmű helyzetekben ellenőrizzen választásokat, amikor a "nemzetközi fontosság" valóban indokolt. További elemekként szerepelhetnek olyan feladatok is, mint leszerelés, aknátlantítás, a helyi katonai rendőri szervezetek képzése, a politikai, gazdasági infrastruktúra teljes vagy részleges kialakítása, emberi jogi előírások betartásának ellenőrzése, menekültek visszatelepítésének segítése, háborús bűnösök felkutatása és felelősségre vonása, stb.

A missziók felállítását nehezíti, hogy továbbra is, sőt egyre inkább olyan konfliktusok kerülnek a világszervezet elé, amelyek megoldásában a tagországok vagy nem egyértelműen érdekeltek, vagy már próbálkoztak annak rendezésével, de kudarcot vallottak. Esetleg használható elképzelés híján, alibi megoldásként, a világszervezetre igyekeznek testálni a feladatot. Az ENSZ ilyen jellegű "szemétkosár" szerepére már korábban felhívta a figyelmet U Thant főtitkár, mikor arról panaszkodott, hogy a világszervezet amolyan utolsó lehetőségként használtatik a tagországok által. Nem véletlen, hogy képtelen megoldani feladatokat, amelyeket a kormányok már korábban megoldhatatlannak véltek. ("great problems usually come to the UN because governments have been unable to think of anything else to do about them. The UN is a last-ditch, last resort affair, and it is not surprising that the organization should often be blamed for failing to solve problems that have already been found to be insoluble by governments"). /27/

E vonatkozásban két dologra kell felhívni a figyelmet. Egyrészt arra, hogy, éppen a kilencvenes évek úgy nevezett humanitárius beavatkozásai mutatták meg, hogy eleve kudarcra van ítélve az a fajta nemzetközi akció, amelynek alapja nem átgondolt elemzésen alapul, hanem a gyors siker reményében tüneti kezelésre törekszik. Igaz ez Szomália vagy a volt Jugoszlávia esetére, amikor átfogó egyetértés híján a tagállamok egy egyszerűnek vélt, humanitárius misszióval óhajtották helyettesíteni azt a fajta átgondoltabb, összetettebb, drágább beavatkozást, amire szükség lett volna. Másrészt azt is meg kell említeni, hogy az egyre kiforrottabb elméletté váló békekutatás szerint a konfliktusokra jellemzőek az objektív és a szubjektív összetevők. A konfliktusok kezdeti szakaszában általában az objektív tényezők vannak túlsúlyban, ezek megoldása könnyebb feladatot jelent a beavatkozók számára, mint a szubjektív elemek elsimítása, amelyek viszont egyre inkább előtérbe kerülnek, ahogy éleződik a feszültség, ahogy elhúzódik és véresebbé válik a konfliktus. A legtöbb esetben, az ENSZ akkor kapja meg a konfliktust, amikor az már jócskán tartalmazza a szubjektív elemeket.

A tagországok igen gyakran hajlamosak "hátra döfni" a világszervezetet. Saját kudarcélményük és felelősségük áthárítása érdekében, meglehetősen könnyen megszavazzák valamely misszió felállítását, a szükséges erőforrások biztosítása azonban vonakodva történik. Amint azonban az ENSZ misszió megszavaztatott, attól kezdve a probléma-kezelés ENSZ égisz alatt történik, legalábbis a tagországok véleménye szerint. Így immár minden egyéni felelősség elhárítható, ráterhelve azt az ENSZ-re, úgy állítva be a szervezetet, mint valami államok felett álló önálló, teljesen független nemzetközi szereplőt.

Mivel a missziók eleve nehezen megoldható konfliktusok rendezését kapják feladatul, így várható ezek állomásoztatásának elhúzódása is. Ez a kilencvenes években egyre komolyabb erőforrások lekötését jelentette, esetleg egyre több áldozattal is járt. Ennek következtében egyre inkább nyomás alá került a főtitkár, illetve maga az ENSZ annak érdekében, hogy ne csak elkezdjen, de be is fejezzen missziókat.

A későbbiekben, amikor a mandátumkérdésről részletesebben szólnunk, látni fogjuk, hogy a missziók befejezésének igénye alapvetően befolyásolja a mandátumok meghatározását. Ugyanakkor a fő problémát továbbra is az jelenti, és erre példa Szomália, hogy egyrészt "cserben hagyhat-e" az ENSZ válságövezetet, másrészt, hogy milyen alapon értékelhetők a missziók eredményei.

Ami az első kérdést illeti, a válasz egyelőre még nem világos. A szomáliai tapasztalatok alapján úgy tűnik, valóban nyomás alá kerülhet az ENSZ, hogy - úgymond - "dolgavégezetlenül" távozzon. Ugyanakkor nincs szó teljes kivonulásról. Vélhetően, és ezt látszanak igazolni a szomáliai tervek, továbbra is jelen lesz a világszervezet, néhány fős misszióval igyekezve előmozdítani a békés rendezés feltételeit, akár azzal a szándékkal, hogy később, kedvezőbb körülmények között, visszatérhessen.

Ugyanakkor olyan missziók esetében is felmerül a létszámcsökkentés - vélhetően azzal a szándékkal is, hogy a világszervezet nyomást gyakoroljon a vonakodó felekre - mint a ciprusi misszió, amely esetében régóta az a vád, hogy a hosszú ENSZ jelenlét elkényelmesítette a feleket. Nemcsak Ciprus, hanem más missziók estében is éri az a vád a világszervezetet, hogy jelenlétével csak elhúzza a konfliktust. (Mint arra

korábban már rámutattunk, a klasszikus békefenntartás a konfliktus egy pontján avatkozik be, nem a folyamat kezelésére alkalmas, hanem az adott helyzet fenntartására.)

A siker kérdését illetően az a gond, hogy a legtöbb "békefenntartó" misszió sikere abban áll, hogy nincs háború, vagy nem szélesedett ki a konfliktus. Meg nem halt emberek számszerűsítése, sikerként való elkönyvelése viszont lehetetlen. Ezzel szemben minden egyes fegyverroponálás, minden egyes lelőtt személy (vagy humanitárius missziók esetében, éhen halt gyermek, emberáldozat) kudarcnak minősül. A létező mérce csak az áldozatok számát illetve a költségek nagyságát jelzi, az erőforrások felhasználásának mértékét mutatja. Ezen mércével mérve viszont nehéz egyértelmű sikert kimutatni. Továbbá, mint már írtuk, éppen az összetett missziók, a több feladatot egyszerre mandátumul kapó beavatkozások esetében nehéz az értékelés, mert a részsikerek önmagukban nem értékelhetők. Elhúzódó válságok kezeléséről lévén szó, a siker legfeljebb olyan időtávon jelentkezik, amely nemcsak a híradók, de a költségeket megszavazó tagországok diplomáciai időhorizontján is túl van.

Az Öböl háború hatása

Éppen a siker kapcsán, némi kitérőt kell tennünk. Az ENSZ új generációs békefenntartó tevékenységére kétségtelen hatással volt az egyik korai "siker" nemzetközi béketeremtő akció, az irak-kuvaiti válság rendezése. Mint azt az akkori főtitkár, Perez de Cuellar többször is hangsúlyozta, nem az ENSZ háborújárról volt szó, mégis olyan misszió volt, amely a későbbiekben számos vonatkozásban éreztette hatását. Egyszerre szolgált illúziókkal és tanulságokkal.

Az illúziók között első helyen szerepelt az új világrend létrejöttében való hit. A konfliktus megoldása ugyanis a hidegháborút követően, sőt az ENSZ történetében is az egyik első példája a kollektív biztonság érvényesülésének. A kollektív biztonsági mechanizmus életbelépésének több oka volt. Egyrészt egyértelműen meghatározható agresszió történt, vegytiszta formában, két nemzetállam vonatkozásában. Másrészt, a tagországok joggal érezték úgy, ha az agresszió ilyen egyértelmű és kirívó esetében sem képesek egységesen fellépni, akkor oda minden remény arra, hogy a hidegháborút követő új korszakban együttműködőbb világrendszer jöjjön létre. Harmadrészt pedig a tagállamok nagy része, különösen a kisebb tagállamok, egyértelműen felsorakoztak az akció mögött.

Az akció sikeres volta pedig azt az illúziót keltette, hogy megfelelő politikai elhatározottság esetén, katonai eszközökkel könnyen, kevés áldozat árán gyorsan rendezhetők a válságok. Különösképpen akkor, ha az Egyesült Államok, mint egyedül "állva maradt" szuperhatalom hajlandó részt venni az akcióban. Mindez annak ellenére tűnt így, hogy a szókimondóbb elemzők nem győzték hangsúlyozni az amerikai olajérdeket, mint fő mozgatóerőt. Megjegyzendő, hogy az Irak elleni beavatkozás sikerének leegyszerűsítése az amerikai stratégiai érdekekre csak később, a vonakodó jugoszláviai beavatkozás kapcsán jelentkezett erőteljesebben. Sőt, éppen az irak-kuvaiti válság gyors és tiszta megoldása miatt tűnt még sötétebb kudarcnak a jugoszláviai beavatkozás.

A tanulságok között kétségtelenül első helyen szerepel, hogy a megfelelő katonai erővel rendelkező országok csak abban az esetben hajlandóak lépni, amikor saját nemzeti érdekeik miatt érdekelté válnak valamely válság rendezésében. A Sivatai Vihar akció azt is egyértelműen bizonyította, hogy a modern hadviselés költséges vállalkozás (az akció közel 63 milliárd dollárba került) és olyan jól képzett, jól felszerelt hadsereget igényel, amellyel az ENSZ nem rendelkezett. Továbbá minél kevésbé keverednek politikai szempontok egy katonai jellegű beavatkozásba, azaz minél tisztábban katonai logikán alapulhat a beavatkozás, annál valószínűbb a siker.

Perez de Cuellar 1991-es éves közgyűlési jelentésében azt írta, hogy az Öböl háború nem egészen úgy ment végbe, mint azt a 42. cikk vélné. Azonban az adott körülmények között, különös tekintettel a költségekre és a kívánt kapacitásra, amit a modern háború megkövetel, a kialakított megoldás elkerülhetetlennek tűnt. /28/ Mivel az ENSZ nem rendelkezett háborúhoz szükséges kapacitással, ezért, mint azt a 678 (1990)-as határozat megfogalmazta, a világszervezet engedélyezte "minden eszköz felhasználását" a korábbi ENSZ határozatok végrehajtására, azaz az agresszió megszüntetésére. Így a háború nem az ENSZ háborúja volt, a Biztonsági Tanács csak felhatalmazást adott a nemzetközi erő számára, legitímálta az akciót. Ezen kollektív legitimizáció azonban azt is bizonyította, hogy a nemzetközi biztonság kollektív természetű és bármely erőt csak az ENSZ legitímálhat./29/

Ugyanakkor ezen kollektív legitímálás a Közgyűlésen a bírálókat keresztüztüzébe került. Több tagállam szóvá tette, hogy az ENSZ égisze alatt egyetlen tagállamnak sem szabad saját politikai céljait

keresztülerősokolni. Annak ellenére, hogy a katonai akció megengedéséig tizenegy biztonsági tanácsi határozat született több tagállam továbbra is úgy vélte - valószínűleg az akció egyértelmű amerikai jellege miatt -, hogy nem sikerült minden békés rendezési eszközt kimeríteni. E viták következménye az lett, hogy a kollektív legitimizáció gyakorlata ugyan elfogadtatott, de úgy, hogy közben az akció az ENSZ irányítása alól ne kerüljön ki és a legitimizálás, a felhatalmazás egyértelmű, körülhatárolt feladatokra szorjjon. A tagállamok részéről támogatást kapott az az orosz javaslat, amely a Vezérkari Bizottság szerepének erősítését szorgalmazta.

Ugyancsak az Öböl háború tanulságai alapján kapott egyre fontosabb hangsúlyt a preventív, megelőző diplomácia és a preventív békefenntartók állomásoztatása, amely adott esetben, vélték utólag egyesek, akár az iraki agressziót is megakadályozhatta volna.

* * *

Összefoglalva, a klasszikus békefenntartást egyszerre érték mennyiségi és minőségi kihívások, amelyek egy időben vezettek gyakorlati és elméleti nehézségekhez /30/:

Gyakorlati nehézségek:

1/ Békefenntartók "toborzása" (összetettebbek és veszélyesebbek lettek a missziók).

2/ A szükséges, megfelelő felszerelés biztosítása.

3/ A nagyobb és költségesebb missziók miatt az anyagi fedezet megteremtése.

4/ A missziók és csapatok helyi és központi irányítása, vezérlése, ellenőrzése.

5/ Annak biztosítása, hogy a tagországok hajlandósága fennmarad és kitartanak a missziók hosszabb állomásoztatása mellett is.

Elméleti nehézségek:

1/ A semlegesség, pártatlanság elvéhez való további ragaszkodás.

2/ A be nem avatkozás elvének szükséges újraértelmezése.

3/ Az erő használata (az önvédelmen túlmenően) a határozatok érvényesítésére.

Bár a fentiekben ezekről a nehézségekről már volt szó, a továbbiakban szükséges néhány kérdést külön is kiemelni. Ezek a katonák toborzására, a pénzügyekre, az irányítás és ellenőrzés gondjaira, a mandátum meghatározásra, a főtitkár, a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés szerepére, valamint az elméleti nehézségek alatt tárgyalt semlegesség, be nem avatkozás problémáira vonatkoznak.

IV. AZ ENSZ BÉKEFENNTARTÓ TEVÉKENYSÉGE A KILENCVENES ÉVEKBEN: ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KIHÍVÁSOK

A békefenntartók toborzása

A közel nyolcvanezer kéksisakosnak a toborzása jóval nagyobb gondokat okozott a világszervezetnek mint a korábbi időszakban, a klasszikus békefenntartás korában néhány ezer békefenntartó biztosítása. Az Alapokmány eredeti elképzése szerint a békefenntartókat (helyesebben: az ENSZ katonákat) elsősorban az állandó biztonsági tanácsi tagok adták volna. Az évek során azonban a hidegháborús helyzet miatt elsősorban az a gyakorlat honosodott meg, hogy az állandó tagok nem vesznek részt ezen missziókban és inkább más tagállamok adják a csapatokat. A békefenntartás gyakorlata során így kialakult a tagországok egy csoportja, amely hagyományosan a kéksisakosok fő "szállítója" lett.

A kilencvenes években az új kihívások hatására, a megváltozott politikai légkörben azonban egyre több ország, beleértve immár az állandó tagokat is, járul hozzá a békefenntartáshoz és küld katonákat. Jelenleg Kína az egyetlen olyan állandó biztonsági tanácsi tag, amely nem állomásoztat békefenntartó egységet. A különféle nemzetiségű katonai egységek jelenléte - mivel a missziók létszáma immár nem teszi lehetővé, hogy a katonák csak néhány országból jöjjenek - valamint a megnövekedett katonai jellegű feladatok miatt, lényeges, hogy ezek az egységek képesek legyenek együttműködni. Ugyancsak lényeges, hogy kiképzett, az ENSZ feladatokra felkészült egységek érkezzenek.

Legalább ilyen fontos, hogy ne csak katonák érkezzenek, hanem velük együtt felszerelés is. Nem ritka ugyanis, hogy alig felszerelt és szinte képzetlen alakulatok kerülnek bevetésre. Az ENSZ tisztviselői nem egyszer panaszkodtak arra, hogy más ország adja a katonákat és megint más a felszerelést, a kettő párosítása viszont komoly idővesztést jelent. /31/

A katonák rekrutálását tehát nemcsak a mennyiségi követelmények hátráltatják, hanem a minőségek is. Jóval bonyolultabb feladatok ellátásáról van szó, és jóval veszélyesebb körülmények között. Ennek megfelelően a tagállamok vonakodnak saját katonáikat tisztázatlan konfliktushelyzetekbe vezényelni az ENSZ égisze alatt. Éppen ezért válik kulcsfontosságúvá a későbbiekben tárgyalandó pontos feladatkör, a mandátum meghatározása, valamint a már korábban érintett kérdés, hogy mikor tekinthető befejezettnek a misszió. Egyszerűen fogalmazva, a tagállamok egyre inkább csak akkor hajlandók katonáikat és egyéb polgári feladatokat végző állampolgáraikat valamely ENSZ misszió rendelkezésére bocsátani, amikor pontosan tudják, hogy milyen feladatról van szó.

Tovább hátráltathatja a békefenntartók toborzását az a tény, hogy a békefenntartóknak bizonyos politikai követelményeknek is meg kell felelniük. Nevezetesen a főtitkár és a Biztonsági Tanács nem fogad el olyan tagállamtól katonai egységeket, amely valamilyen módon esetleg érintett az adott konfliktusban, akár politikai, akár vallási tényezőkről van szó.

A missziók polgári személyzetét illetően ugyancsak elmondható, hogy egyrészt jóval több civilre van szükség, másrészt a polgáriaknak jóval képzetebbeknek kell lenniük, egy-egy szakterületre vonatkozó speciális ismerettel kell rendelkezniük. Ugyancsak lényeges, hogy a civil részleg képes legyen az ENSZ követelményeinek megfelelően a katonai egységekkel összehangoltan működni.

A békefenntartók felszerelését illetően ugyancsak felkészületlenül érte a világszervezetet a megnövekedett igény. Ugyan 1950-től létezik Olaszországban (Pisa) egy ENSZ raktár, de nem megoldott a használt eszközök tárolása, újra felhasználása, illetve valamiféle olyan raktározási, készletezési módszer, aminek következtében viszonylag gyorsan a helyszínre szállíthatók a kívánt eszközök. (Valamelyest kedvezően változott a helyzet 1994 után, amikor is az olaszországi Brindisiben immár egy jóval felszereltebb ENSZ raktár kezdte meg működését.) További gond, hogy jóval komolyabb eszközigenyről van szó, mint a korábbi missziók esetében és a szállítás is hosszadalmasabb és bonyolultabb feladat.

Mindezen követelmények miatt általában csak nagyon nehezen és késve sikerül a missziókat összeállítani és a helyszínre küldeni. Holott, éppen a missziók kezdeti szakasza az, amely döntően befolyásolja a konfliktus megoldását. Egyrészt lényeges, hogy a konfliktus továbbterjedésének megakadályozása miatt minél előbb a helyszínre érkezzenek a békefenntartók, másrészt a helyszínen tartózkodóknak éppen a legelső időszakban kell egyértelmű és határozott cselekvőkészséget mutatni, intézkedni, a mandátum végrehajtását megkezdeni. Sok esetben azonban a missziók késve érkeztek, a

helyszínen kezdtek "összeszokni" és feladataik végrehajtásának módszereivel ismerkedni. A ruandai ENSZ misszió volt vezetője, Romeo Dallaire tábornok például arról számolt be utólag, hogy amennyiben időben rendelkezésre álltak volna katonai egységek, akkor több százezerrel kevesebb ruandai halt volna meg. /32/

A missziók késedelmes felállítása késztette például a főtitkárt arra, hogy az Angolával foglalkozó 1994. március 9-i, a Biztonsági Tanácshoz küldött jelentésében megelőző felhatalmazást kérjen a misszió kibővítésére, amennyiben bizonyos feltételek teljesülnek. /33/

Ezen mennyiségi és minőségi kihívások miatt, az ENSZ egyre fontosabb elemnek tartja a békefenntartó-képzést és annak egységesítését, valamint azt, hogy valamely misszió megszavazása előtt a főtitkár és a Titkárság előzetes, puhatolódzó tárgyalások eredményeként jelezze, hogy a tagállamok részéről milyen hajlandóság mutatkozik a misszió iránt, illetve mekkora létszámú misszióra lehet reálisan számítani.

A békefenntartás költség-kihívásai

Az ENSZ három forrásból fedezi szerteágazó tevékenységét. Az egyik ilyen forrás a szervezet rendes, vagy szokásos költségvetése, amelyet a Közgyűlés hagy jóvá kétéves időtartamra. A második forrás a különféle békefenntartó missziók egyedi költségvetéséi. Ezeket szintén a Közgyűlés hagyja jóvá, külön-külön minden egyes misszióra vonatkozóan. A döntés azonban mindig attól függ, hogy a mandátumukat milyen hosszú időre határozta meg a Biztonsági Tanács. Mivel a Tanács hathónapos időszaknál nem szokott hosszabb mandátumot adni, ezért a Közgyűlésnek igen gyakran kell a missziók költségvetésével foglalkozni, ami azt is jelenti, hogy igen gyakran kell költségvetési számításokat, becsléseket, értékelő jelentéseket készíteni.

Az ENSZ kiadásainak fedezését szolgáló harmadik forrást az úgynevezett önkéntes hozzájárulások, vagy önkéntes felajánlások adják. Ezek egyes kormányoktól, szervezetektől származnak. Általában meghatározott tevékenység fedezésére szolgálnak, mint például valamilyen együttműködési program vagy humanitárius segélyakció fedezése.

E három forrásból a rendes költségvetésbe és a békefenntartó költségvetésekbe történő befizetések kötelező jellegűek, az önkéntes felajánlások, mint a név is jelzi, viszont nem kötelezőek. A rendes évi költségvetésbe az adott év január végéig illene befizetni minden tagállamnak a reá eső részt. A békefenntartási költségek esetében viszont kirovásukat követően 30 napon belül. Problémát okoz, hogy a békefenntartással kapcsolatos befizetési kérelmek rendszertelenül érkeznek a tagállamokhoz, olyan ütemben, ahogy a Biztonsági Tanács jóváhagyja őket. Mivel a kérelmek nem köthetők valamiféle költségvetési ciklushoz, így csak azon tagállamok képesek ezen összegeket a kívánt időben befizetni, amelyeknek erre valamiféle tartalékalapjuk van. Ráadásul, a legtöbb országban a külügyi tárcához kapcsolódnak ezen költségek és nem a jóval nagyobb honvédelmi költségvetéshez.

A tagállamok megállapított százalékarányban, kvóták szerint fizetnek mind a rendes, mind a békefenntartó költségvetésbe. A kvóták meghatározásának az alapja az egyes tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének (Gross National Income) aránya a tagállamok össz bruttó nemzeti jövedelméhez viszonyítva egy hét és fél éves átlagidőszakban (48/223-as határozat). Azonban olyan mutatókat is figyelembe vesz a szervezet, mint az egy főre eső jövedelem alacsony volta, a magas külső adósság. Ezek alapján megállapítottak egy minimális (0.01 százalék) és egy maximális (25 százalék) szintet.

A békefenntartási költségek kvótája hasonlóan alakult ki, azzal a különbséggel, hogy itt a nagyobb erőforrásokkal rendelkezők többet fizetnek, valamint a BT állandó tagjai - nagyobb felelősségük miatt - magasabb kvótát kaptak. (A jelenleg is érvényben lévő békefenntartási kvótákat 1973-ban állapították meg (3101-(XXVIII)-es határozat). A Biztonsági Tanács állandó tagjai 22 százalékkal többet fizetnek, mint a rendes évi költségvetési arányuk. A fejlett országok körülbelül ugyanakkora arányban fizetnek mind a két költségvetésbe, a gazdagabb fejlődő országok a rendes évi arány egyötödét, a legszegényebbek pedig az egytizedét fizetik, azaz, a minimális hozzájárulás mértéke 0.001 százalék. (Magyarország 0.14 százalékban fizet a rendes évi költségvetésbe.)

A rendes évi költségvetésből csak néhány korai missziót fedezett az ENSZ, így például az UNTSO-t. Azonban a rendes évi költségvetés fedezi a békefenntartással foglalkozó titkársági részleg költségeit. Az 1973-as UNEF II óta a gyakorlat az, hogy a missziókat a már említett külön, költségvetésekből fedezik, illetve egyes esetekben előfordul, hogy önkéntes felajánlásokból, mint például az UNFICYP esetében. (A missziók költségvetési jellegére vonatkozóan, valamint költségeiket illetően lásd a mellékleteket.)

Meg kell még említeni a kompenzációt, amelyet a békefenntartó katonákat adó államok kapnak. Ez 30-40 dollár naponta a katonák után, polgári vagy egyéb szakértők esetében azonban ez az összeg felmehet 100 dollár fölé is.

A nemfizetésnek egyedüli szankciója a 19-es cikkely, amely a szavazati jog felfüggesztését írja elő amennyiben kétéves hátralékot halmozott fel valamely tagállam, és ezt nem tudja megfelelően megindokolni (természeti katasztrófa, háború, stb).

Amikor a békefenntartás az ENSZ gyakorlata kezdett lenni - UNEF 1956 majd ONUC 1960 - a Szovjetunió e tevékenységet, mint írtuk, Alapokmány-ellenesnek vélte, mivel az Alapokmány erre nem ad felhatalmazást és így nem volt hajlandó fizetni. Csak a gorbacsovi peresztrojka alatt jelentette be a Szovjetunió, hogy immár másként értelmezi a békefenntartást és fizeti a jövőbeni békefenntartó költségeket, és egyben törleszti a múltbéli hátralékait is.

A Nemzetközi Bíróság 1962-ben, a már említett "Expenses" esetben hozott döntésében megerősítette azt az elvet, hogy az Alapokmány 17. cikke szerint jogilag valóban helyes a békefenntartási költségeket is kötelező költségekként kezelni.

Ezzel szemben, az USA, amely a kötelező befizetések kezdeti fő támogatója volt 1980-ra vált fő adóssá. A 80-as évek közepén a gondot az amerikai Kassebaum-Solomon törvény kiegészítés okozta. E szerint az amerikai törvényhozás a befizetéseket ahhoz kötötte, hogy vajon az adott nemzetközi szervezetek hatékony belső adminisztrációs reformot hajtanak-e végre a bürokrácia és "pocsékolás" csökkentésére.

A jelenlegi korszakban az ugrásszerűen megnövekedett békefenntartási költségek is hozzájárultak a pénzügyi válsághelyzet kialakulásához. Ezen költségek mint ENSZ kiadások jelentkeznek a nemzeti büdzséknél és így hirtelen igen drágának tűntetik fel a világszervezeti tagságot. Azonban a modern háború költségeihez képest a békefenntartó kiadások még mindig eltörpülnek. Mint már említettük, 1991-ben a Sivatagi Vihar 63 milliárd dollárba került. Becslések szerint a tagállamok évente ezermilliárd dollárt költenek fegyverekre.

A szinte állandósult pénzügyi krízis oka elsősorban valóban az, hogy ugrásszerűen megnövekedtek a költségek. Ugyanakkor azonban az ENSZ kialakult költségvetési mechanizmusát is számtalan bíráló érte nehézkessége és körülményessége miatt. A nehézkesség és körülményeskedés hetekkel késleltetheti a már megszavazott misszió számára a költsékiutalásokat.

A folyamat ugyanis a következő: először a Biztonsági Tanács felkéri a főtitkárt a misszió terv elkészítésére, amelyet a Politikai Ügyek Hivatala (Office of Political Affairs) és a missziók állomásoztatását végző részleg (Field Operations Division) végez. Ezt követi a biztonsági tanácsi elfogadás - majd kidolgozzák a végleges költségvetési tervet. Ezt átvizsgálja a különleges békefenntartó részleg (Special Peace-keeping Unit) amely a Tervezési, Költségvetési Pénzügyi Hivatalon (Office of Planning, Programming, Budgeting and Financing) belül tevékenykedik. Csak ezt követően kerül a tervezet az Adminisztratív és Költségvetési Tanácsadó Bizottság (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ)) elé, amely az Ötödik Bizottsághoz utalja és onnan kerül a Közgyűlés elé. Ezt követően küldi az ENSZ a tagállamoknak a befizetési kötelezettségről szóló nyilatkozatot. Eleddig tehát a főtitkár szinte semmit nem költhet, leszámítva azt a minimális összeget, amely az éves rendkívüli költségek fedezésére szolgáló keretből áll rendelkezésre.

Éppen a késedelmes pénzkiutalások miatt több misszió esetében előfordult, hogy úgymond a tervezők "ráhagytak" a költségekre, azaz többet jeleztek előre, mint vélhetően valóban várható volt. Ennek azonban éppen az lett a következménye, hogy a tagállamok szigorúbb felülvizsgálati és könyvelési szabályokat szorgalmaztak. A 49. ülészak bizottsági vitáiban is több delegátus arra hívta fel a figyelmet, hogy egyes nagyobb missziókat külön kell auditálni, hiszen a volt Jugoszláviában tevékenykedő UNPROFOR éves költségvetése például már meghaladta az ENSZ rendes évi költségvetését.

A nehézkes mechanizmus átalakítására, valamint az ENSZ egész pénzügyi rendszerének rugalmasabbá és hatékonyabbá tételére ugyan korábban is voltak már elképzelések, azonban a békefenntartási költségek duzzadása tette e feladatot immár elodázhatalanná. Maguk a tagállamok is a hatékonyabb pénzkezelést és szigorúbb könyvviteli ellenőrzést szorgalmazták.

Az első átfogó javaslatot a főtitkár felkérésére a Ford Alapítvány készítette, Paul Volcker és Sijuro Ogata elnökletével. A tanulmány a békefenntartás finanszírozására a következő javaslatokat tette:

- a nemzetközi közösségnek fel kell készülnie és el kellene fogadnia a békefenntartás megnövekedett költségeit;
- mivel a békefenntartás a biztonságot érintő beruházás, ezért a jövőben a kormányoknak a nemzeti védelmi költségvetésből kellene ezen összegeket fedezni és a nem a külügyi tárca költségvetéséből;

- tartalék forgóalapot kellene létrehoznia 400 millió dolláros összegben (a Közgyűlés korábban 150 milliós alap elfogadásáról hozott határozatot);
- támogatandó lenne egy évi költségvetésileg meghatározott összeg kifejezetten békefenntartással kapcsolatos képzésre és továbbképzésre;
- megfontolandók lehetnek egy egyesített, évi egyszeri befizetéssel fedezendő békefenntartási költségvetés által nyújtott előnyök;
- a főtitkárnak meg kellene adni a lehetőséget, hogy a BT által elfogadott misszió költségvetési tervének 20 százaléka erejéig "költekezhessen", így biztosítva a missziók gyorsabb beindítását. (Megjegyzendő, hogy a kezdeti költségek a legnagyobbak, éppen a kezdeti időszak - a misszió felállítása - a legveszélyesebb, legkritikusabb szakasz. Ugyancsak fontos tudni, hogy a jelenlegi szabályok szerint az ENSZ csak maximum évi 3 millió dollárt költhet misszióként a főtitkári rendkívüli külön keretből, illetve, amint az ACABQ elfogadta a misszió költségvetési tervét, az ENSZ évi maximum 10 millió dollár missziókénti összeget használhat fel azonnal);
- minden tagállam, kivéve a BT állandó tagjai, amelyik az átlagon felüli egy főre eső jövedelemmel rendelkezik, kivéve a BT állandó tagjait, soroltasson az úgynevezett B csoportba, ami azt jelenti, hogy a békefenntartási kvótája megegyezne az állandó költségvetési kvótájával. Ezen változtatást azonban nem rögtön, hanem egy hétéves időszak alatt kellene bevezetni./34/

Más javaslatok is megfogalmazódtak. A már korábban is említett, a békefenntartás új elemeit átfogó keretbe foglaló Békeprogramban Boutros-Ghali főtitkár a pénzügyeket illetően is vázolta elképzeléseit. Lévén, hogy a probléma nem teljesen új, ezek a javaslatok már korábban is napirenden voltak, méghozzá a Közgyűlés 46. ülészakán szerepeltek (akkor Pérez de Cuellar terjesztette elő őket.) Három fő elképzelést ölelnek fel:

- 1/ *Első javaslat* - Célja, hogy a be nem fizetett hozzájárulások kiemelkedően magas szintje által okozott készpénz-áramlás problémáját, valamint a működő tőke tartalékok problémáját enyhítse:
 - a/ kivetett hozzájárulások időben be nem fizetett része után késedelmi kamat felszámolása.
 - b/ az ENSZ bizonyos pénzügyi szabályozásának felfüggesztése, hogy engedélyezzék a költségvetési többletek visszatartását.
 - c/ a működőtőke alap 250 millió dolláros szintre emelése és azon elv megerősítése, hogy az alap szintje a szokásos költségvetés esetén a kivetett éves hozzájárulásnak megközelítőleg a 25 százaléka lehet.
 - d/ kezdeti költségekre 50 millió dolláros időszaki békefenntartó tartalékalap létrehozása, a missziók azonnali beindítására.
 - e/ főtitkár kapjon felhatalmazást arra, hogy kereskedelmi alapon kölcsönt vehessen fel.
- 2/ *Második javaslat* - Humanitárius forgóalap létrehozása 50 millió dolláros nagyságrenddel, rendkívüli humanitárius helyzetekre.

3/ *Harmadik javaslat* - Béke alapítvány létrehozása, kötelező és önkéntes hozzájárulások kombinációjával.

További elképzelések egyebek mellett a következő javaslatokat ajánlják: adó kivetése a fegyvereladásokra; adómentesség az ENSZ-nek juttatott pénzüsszegek után; új békefenntartó műveletek esetén e műveletek becsült költségeinek harmadát a Közgyűlés azonnal utalja ki azt követően, hogy a Biztonsági Tanács elhatározza a művelet beindítását; a tagállamok részéről annak elismerése, hogy rendkívüli helyzetekben a főtitkár versenytárgyalások nélkül kössön szerződéseket.

A 49. ülészakon a főtitkár külön felszólalt a plenáris ülésen és megint csak a katasztrófális pénzügyi helyzetre hívta fel a figyelmet. A nem-fizetések mellett további gondként ismét azt említette, hogy tarthatatlan az a metódus, ahogy a békefenntartó missziók költségvetése és a költségek kiutalása történik. Hónapok telnek el a missziót felállító döntés és a misszió költségeinek fedezését szolgáló első pénzkiutalások között. Megoldásként javasolta, hogy azonnal fizetendő összegként a tagállamokra vessék ki a megszavazott békemisszió előzetesen becsült költségeinek egyharmadát. Másik elképzelésként említette a békefenntartási részvény vételét, előzetesen, olcsóbb áron, az esedékes befizetések fedezésére később felhasználhatóan. Ezen előzetes befizetések is azonnal rendelkezésre álló összeget, alapot jelenthetnének (Peace-keeping Redeemable Certificates). A további javaslatok között szerepelt, hogy meg kellene vizsgálni, vajon állandó vagy változó "felárat" fizessenek-e a Biztonsági Tanács állandó tagjai, legyen-e minimum és maximum összeg meghatározva az állandó tagok számára, és a felár adta kedvezményből mely tagállamok húzzanak hasznot.

Javaslatokból tehát nincs hiány. Ezek megvalósulása azonban hosszadalmas folyamat, noha kétségtelen, hogy történtek már lépések. A teljes megvalósulás azonban még várat magára, hiszen a békefenntartási költségvetés átalakítására tett javaslatok egyrészt az egész szervezet reformfolyamatának

megvalósulásába illeszkednek, tehát más elemektől függenek, másrészt maguknak a változtatásoknak a menete, még ha mindenki egyet is értene, az ENSZ döntéshozatali rendszere miatt időigényes. A javaslatoknak több bizottságon kell keresztülmennie mielőtt az elvi elfogadtatásuk egyáltalán megtörténne. Harmadrészt viszont nem is minden tagország ért teljesen egyet ezen javaslatokkal. Elsősorban azért nem, mert továbbra is ódzkodnak attól, hogy a főtitkár illetve a Titkárság nagyobb pénzügyi szabadságot kapjon. Rugalmasabb pénzügyi szabályokat csak akkor támogatnák, ha ezzel együtt megszigorítanák az ENSZ könyvviteli rendszerét, illetve a pénzügyek kezelése fölötti ellenőrzést.

A már említett ACBAQ - az Adminisztratív és Költségvetési Kérdésekben Tanácsadó Bizottság - 1994 november végén például azzal utasította el a főtitkár azon javaslatát, hogy 10 millió dollárról 50 millióra növeljék azt a keretet, amiből a kezdeti misszió költségekre kiutalhatna pénzt, hogy a tagországok ilyen "drámai növekedést" nem fogadnának el. A bizottság egyben azt is elutasította, hogy 150 millió dollárról 800 millióra növeljék a békefenntartó tartalék alapot - akkoriban ugyanis a főtitkár szerint 800 millió dollár volt a missziók háromhavi állomásoztatási költsége. /35/

A fő gond azonban nem ezen javaslatok elfogadása, hiszen nem a nehézkes pénzkiutalás jelenti a legnagyobb problémát, hanem sokkal inkább az, hogy nincs mit kiutalni. Addig, amíg a tagállamok nem hajlandók a költségeket elfogadni, pénzügyileg is támogatni a békefenntartást, addig az említett javaslatok még a teljes megvalósulás esetén is legfeljebb csak egy rugalmasabb keretet biztosíthatnak, de a pénzügyi gondokon aligha enyhítenek. A volt Jugoszlávia területén állomásozó missziók fokozatos felszámolása illetve karcsúsítása 1996-ra már felére csökkentette az éves békefenntartó költségeket. Ennek ellenére éppen az 1994-es és 1995-ös esztendő költséges misszióinak tapasztalata alapján vélhető, hogy a békefenntartás pénzügyi kihívásaira rövidtávon a tagállamok a lehető legegyszerűbb megoldást adják: minél kevesebb missziót állítanak fel.

A békefenntartó missziók mandátumának kérdése

Mint korábban már írtuk, a pontos mandátum megfogalmazása egyre inkább alapvető követelménnyé vált. Tisztázatlan mandátum esetén nem valószínű, hogy a tagországok hajlandók katonákat, polgári személyeket küldeni az egyre veszélyesebb konfliktuszónákba. A konfliktusban szemben álló felek pedig aligha fogadják el az ENSZ jelenlétet, ha tisztázatlan, hogy mire szól a világszervezet felhatalmazása. Az államokon belüli, egyre kényesebb és veszélyesebb konfliktusok esetén a nem pontosan meghatározott feladat és jogkör azzal a veszéllyel járhat, hogy fokozatosan belesodorja a békefenntartókat a konfliktusba. Különösen elképzelhető ez, ha a csak nagy vonalakban vázolt mandátumot a helyi ENSZ parancsnoknak kell értelmeznie, illetve, ha a mandátum meglehetősen nagy cselekvési mozgásteret ad a parancsnoknak. Azért is lényeges a mandátum pontos meghatározása, mert ennek alapján a misszió befejezetté nyilvánítása vagy kivonásának körülményei is egyértelműbben megjelölhetők.

Lehet a mandátum a legaprólékosabban meghatározott, akkor sem biztos, hogy teljesíthető, különösen ha eleve kilátástalan a feladat vagy nem állnak rendelkezésre a feladat végrehajtásához szükséges eszközök. Erre példa az UNIFIL, amely eleve kudarcra volt ítéelve, mivel az volt a feladata, hogy érje el Libanon területéről Izrael kivonulását és állítsa vissza a libanoni kormány fennhatóságát. Az UNPROFOR esete is hasonló: a politikai realitásokhoz képest is és még inkább a rendelkezésre álló politikai akarathoz és eszközökhöz képest is eleve teljesíthetetlen mandátumokat kapott a misszió.

A mandátum jellege, a misszió feladatainak és jogkörének meghatározása már önmagában is tükrözi a Biztonsági Tanácson belüli államok álláspontjait, illetve, hogy mennyire egységes a testület. A nem teljesen világos mandátum lényege, hogy nincs teljes összhang. Ennek előnye lehet, hogy így esetleg minden biztonsági tanácsi tag hajlandó támogatni a missziót, hátránya, hogy sok későbbi vitára adhat okot az értelmezés, illetve a gyakorlati megvalósítás. Különösen akkor, ha a misszió helyi parancsnoka viszonylag szabadabban és határozottabban értelmezi saját jogkörét.

A mandátumon természetesen lehet változtatni: lehet erősíteni, szélesíteni, vagy szűkíteni. Amennyiben a mandátum kivitelezése nehézségekbe ütközik, mert már eleve nem támogatják a szemben álló felek vagy mert a megadott beleegyezést valamely fél visszavonja, ilyen esetben a missziót vissza kell rendelni, kivéve, ha a Biztonsági Tanács hajlandó a mandátumon változtatni és a béke vagy az elfogadott mandátum, erővel történő érvényesítését feladatul szabni. Ez elvileg lehetséges, a gyakorlatban azonban problémákhoz vezet, ha túl gyakran megtörténik. Az ilyen jellegű mandátumszélesítés gyakoriságának

meghonosodása ugyanis azzal a veszéllyel járna, hogy a konfliktusban érdekelt felek (vagy más tagállamok, amelyek esetleg a békefenntartókat adnák) eleve nem támogatnák a misszió felállítását.

A vezérlés és ellenőrzés problémái

A vezérlés és irányítás valamint ellenőrzés (command and control) kérdése az első generációs missziók esetében azért nem jelentett problémát, mert akkor viszonylag kisebb egységek állomásoztatásáról volt szó és a missziók egyértelműen körülhatárolt, korlátozott feladatot teljesítettek. Ennek megfelelően a helyi parancsnok felelőssége is kisebb volt, valamint nem volt szükség arra, hogy azonnal és bármikor kapcsolatba léphessen a New York-i főközponttal, a békefenntartó ügyeket irányító irodával.

Mivel e missziókat, mint korábban írtuk, a főtitkár illetve a Titkárság irányította és ellenőrizte, egyben ez azt is jelentette, hogy az Alapokmány értelmében az ilyen missziók és általában a katonai feladatok irányítására hivatott, de a hidegháborús korszakban gyakorlatilag nem működő, Vezérkari Bizottság kikapcsolatott e folyamatból.

A korai missziók gyakorlata honosította meg a több, szinte egymástól független parancsnoki láncolatot. A missziók civil komponensei az adminisztrációs ügyekért felelős főmegbízott (Chief Administrative Officer) alá tartoztak, aki felelős volt a pénzügyi döntésekért is. A főmegbízott a Field Operation Divisionnek jelentett, a katonai főparancsnok (Force Commander) viszont a Peace-keeping Operations részlegnek.

Mindez korábban nem okozott gondot. A második generációs missziók esetében azonban már megkerülhetetlen probléma a hatékony irányítás. Komoly katonai döntésekről, magasabb fokú harckészültségről, nagyobb létszámú, többnemzetiségű csapatok irányításáról van szó. Tisztán katonai logikán alapuló beavatkozások esetén, lényeges, hogy a beavatkozók parancsnoka egymaga kapjon viszonylagos szabadkezet a helyi irányításra. Ez lenne a szűkebb jogkört jelentő vezérlés (command). Komoly katonai beavatkozás esetében viszont az adott csapatokért felelős parancsnok szereti, ha saját maga választhatja ki egységeit, rendelkezhet a felszerelésről, azaz átfogóbb ellenőrzése van a misszió felett (erre utalna a szélesebb jogkört jelentő control szó).

Nemcsak a polgári és katonai elemek irányítását kell összehangolni, hanem azt a gondot is meg kell oldani, hogy a különféle nemzeti csapatok parancsnokai valóban a főparancsnok irányítását fogadják el, és ne, mint erre több példa is volt Szomáliában, saját kormányaik álláspontját kérjék ki először. Meglehetősen nehéz elfogadtatni a tagállamokkal, hogy nemzeti haderejük egy része az ENSZ irányítása alá kerül, helyesebben, hogy valamely más nemzetiségű tábornok döntsön felhasználásukról. A különféle nemzetiségű csapatok összehangolása előzetes harcászati gyakorlatok híján pedig komoly gond. Katonai szakértők szerint ez tipikusan az az eset, amikor az egész kevesebb mint a részek összege.

Itt jegyzendő meg, hogy az Egyesült Államok úgynevezett 25. elnöki direktívája, amely a kongresszus nyomására és a somáliai tapasztalatokra épülve született, éppen azt hangsúlyozza, hogy Washington a továbbiakban csak amerikai irányítás alatt hajlandó katonákat küldeni ENSZ missziókba. A tagállamok azonban a kérdéssel foglalkozva rendre úgy vélik, hogy a missziók irányításának és ellenőrzésének az ENSZ keretében kell történnie.

Ugyancsak a megoldandó problémákhoz tartozik, hogy jól felkészült, képzett és immár harcedzett tábornokok legyenek a parancsnokok, akik azonban képesek elfogadni, hogy feladatukat nem a katonai racionalitás irányítja, hanem azok a politikai szempontok, amelyek alapján a mandátum megfogalmazódott. Változatlanul megoldandó kérdés, hogy milyen fokú rugalmasság engedhető meg, azaz milyen széles jogkört kapjon a parancsnok. Ennek kapcsán külön is gondot jelent, hogy a főparancsnok nem vesz részt a missziók korai tervezési szakaszában, illetve nincs beleszólása abba, hogy honnan és milyen egységeket kap.

Az új generációs missziók hívták fel a figyelmet arra a hiányosságra, hogy a missziók sokszor atomizáltan működtek, New Yorkban nem létezett olyan állandó felügyeleti központ, amely 24 órán át adott volna ügyeletet, ahová a missziót irányítók rendkívüli esetekben bármikor fordulhattak volna. Ugyancsak a központ vonatkozásában merült fel az a hiányosság, hogy mivel a Vezérkari Bizottság nem játszott szerepet a korábbi missziók vezérlésében, a katonai jellegű szempontok érvényesítése, a katonai racionalitás hiányzott a központi irányításban.

A be nem avatkozás elve

"A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák, ez az elv azonban a *VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti.*" Ezt mondja ki az Alapokmány 2. cikkének 7. pontja. E cikket és bekezdést idézi fel Perez de Cuellar is a Bordeaux-i Egyetemen mondott beszédében. De hozzáteszi, hogy ugyanakkor más alapvető, az ENSZ által később elfogadott dokumentumok, mint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, közvetve megkérdőjelezik ezt a szuverenitást. Azaz nincs-e valamiféle egyensúly az Alapokmány által megállapított, az államokat megillető jogok, és az Egyetemes Nyilatkozat által az egyéneket megillető jogok között?

A felszólalásában Perez de Cuellar úgy fogalmaz, hogy tanúi vagyunk a közvélemény olyan ellenállhatatlannak tűnő változásának, amely a jogi dokumentumok elé helyezi, erkölcsi alapon, az elnyomottak védelmét. ("We are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes towards the belief that the defence of the oppressed in the name of morality should prevail over frontiers and legal documents")./36/

A Közgyűléshez írt 1991-es éves jelentésében /37/ azt hangsúlyozza, hogy a be nem avatkozás elve, a belügyekre vonatkozó jogi klauzulát, immár nem lehet arra felhasználni, hogy ezen elv mögé bújva valamely állam szisztematikus és tömeges méretű emberi jogsértéseket hajtson végre. Azt, hogy ezt korábban az ENSZ nem volt képes megakadályozni, nem lehet akár jogi, akár morális indokként felhozni ezen helyzet korrekciója ellen, különösen ott nem ahol a béke kerül veszélybe.

Később azonban úgy folytatja, hogy bár kétségtelen, hogy az emberi jogok megsértése veszélyezteti a békét, de a szuverenitás semmibe vétele viszont maga lenne a káosz. Éppen azért fontos, hogy az emberi jogok védelme ne legyen szelektív. E jogok védelme érdekében hozott nemzetközi akciónak az Alapokmányban foglaltakon kell alapulni, az akciónak a jogsértéssel arányosnak kell lennie.

Az emberi jogok kérdése egyébiránt az alapító San Franciscó-i konferencia egyik albizottságában is felmerült, ahol úgy fogalmaztak, hogy az emberi jogok problémája alapvetően belső joghatósági kérdés, azonban ahol megsértésük olyan mértékű, hogy az a békét veszélyezteti, vagy az Alapokmányban foglaltak megvalósulását akadályozza, akkor már nem csak egyes államok belügye.

Az emberi jogok védelmének előtérbe kerülése, valamint az a tény, hogy a kilencvenes években az ENSZ elé kerülő és megoldást, rendezést kívánó konfliktusok legtöbbször valamely államon belüli elhúzódó válság, a szuverenitás és a be nem avatkozás elvét is új megvilágításba helyezte. Ennek jogi alapját maga az Alapokmány adja, hiszen a dokumentum korlátozza az abszolút szuverenitást, mivel egyértelműen kimondja, hogy a béke veszélyeztetése esetén a be nem avatkozás elve nem kaphat prioritást. A kérdés ezúttal is "mindössze" az, hogy a Biztonsági Tanács milyen jellegű országon belüli állapotot hajlandó a béke veszélyeztetéseként kezelni.

Kétségtelen, hogy a második generációs békefenntartó akciók és maguk ezen beavatkozások jogi alapjait szolgáló határozatok precedens értékűek és azt eredményezték, hogy nyíltan kimondatott: az abszolút szuverenitás kora lejárt. Ugyanakkor, mivel az ENSZ és a nemzetközi kapcsolatok alapvető főszerplői továbbra is a nemzetállamok, a nemzeti szuverenitásra való hivatkozás, a belső joghatóság szentségéhez való görcsös ragaszkodás változatlanul fennmarad. Ennek megfelelően a beavatkozás az államokon belüli konfliktusba továbbra is óvatos mérlegelés tárgya és az adott hatalmi politikai viszonyok rabja marad.

A semlegesség elvének fenntarthatósága

A kollektív biztonság alapjainak tárgyalásánál láttuk, hogy a kollektív biztonság maradéktalan érvényesítésének alapja, az hogy a biztonsági rendszer tagjai képesek legyenek megállapítani nemcsak azt, hogy agresszió történt, a békét megsértették, hanem azt is, hogy ki sértette meg a békét, ki az agresszor. E nélkül aligha képes a rendszer működni: nem tudja ki ellen kell fellépni. A semlegesség ilyen elméleti megközelítésben tehát szöges ellentétben áll a kollektív biztonság tiszta modelljével.

A klasszikus békefenntartás létrejötté, elfogadhatósága és elfogadottsága viszont éppen annak köszönhető, hogy az ENSZ, mint semleges megfigyelő (közvetítő, ellenőrző) lépett fel.

Az új missziók esetében azonban, különös tekintettel az államon belüli konfliktusra, a szigorú semlegesség fenntartása egyre nehezebben tartható. Gyakori a tűzszünet megszegése, az egyezmények megsértése, a kéksapkások mandátumának nem tisztelése, a békefenntartók akadályoztatása. Ráadásul sok esetben több frakció van jelen, amelyek közül eleve nem is mindegyik nézi jó szemmel az ENSZ jelenlétét.

Államokon belüli fegyveres konfliktusok esetében a katonai és civil szféra már nem határolódik el. Gyakoriak az ártatlan civil áldozatok, illetve sok esetben maga a civil lakosság a célpont. Ilyen válságok esetében a jelenlévő ENSZ misszió számára erkölcsileg egyre nehezebb a visszafogottabb, semleges megfigyelői magatartás gyakorlása, az ilyen jellegű mandátum kivitelezése, a sajtó és a szélesebb közvélemény értetlenségének, vádaskodásainak elviselése.

Így a semlegesség gyakorlati fenntartása csak egyre szűkebb mozgástér, behatárolt feladatvállalás mellett lehetséges, vagy meglehetősen nagy erők jelenlétét kívánja meg. A klasszikus békefenntartó misszióknál a felek elfogadták az ENSZ jelenlétét, ami elviekben azt eredményezte, hogy a semleges ENSZ erőnek nem volt ellenfele, csak partnere. Amennyiben azonban olyan környezetben kell a misszióknak működni, ahol nem, vagy nehezen tartható a béke, a tűzszünet, és nem kívánatos az ENSZ katonák jelenléte, ott csak akkor lehet hatékony semleges erőként fellépni, ha tekintélyes és bevethető katonai erő áll rendelkezésre. Ilyen közegben éppen a semlegesség miatt akár mindenki ellenségnek számíthat. Erre vonatkozóan fogalmaznak úgy az ENSZ békefenntartó osztályának munkatársai, sport hasonlattal, hogy lehetetlen egyszerre játékosként és bíróként szerepelni, illetve, hogy nagyon nehéz semleges bíróként elfogadtatnia magát annak, akit ugyan azon a mérkőzésen előbb játékosként ismertek meg a csapatok.

A főtitkár, a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés változó szerepe

A béke és biztonság fenntartásának alapvető eszköze az Alapokmány szerint a Biztonsági Tanács. A hidegháborús korszakban azonban, éppen a Biztonsági Tanács lebénulása miatt a klasszikus békefenntartás meghonosodásában komoly szerepet játszott a Közgyűlés. Egyrészt döntött békefenntartó missziók küldésében, másrészt rendszeres vitafórummá és határozathozóvá vált olyan kérdésekben, amelyek a béke és biztonság kérdését érintették. Ilyenek voltak a fegyverzetkorlátozás és a leszerelés, elsősorban a nukleáris leszerelés. A második generációs békefenntartás főszereplői azonban egyértelműen a Biztonsági Tanács állandó tagjai, a főtitkár és a missziókat menedzselő Titkárság.

A Közgyűlés szerepe annyiban maradt fontos, hogy költségzavazásoknál, reformelképzelések tárgyalásánál és az ezekről való szavazáskor valóban befolyást gyakorolhat. Más ENSZ tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban betöltött szerepe miatt közvetett nyomást gyakorolhat a békefenntartásra. Közvetve ugyancsak befolyásolhatja a békefenntartást az a tény, hogy végül is a Közgyűlésben tevékenykedő államok közül kerülnek ki a békefenntartókat adó országok.

Olyan kérdések, mint az önrendelkezés, az emberi jogok, a gazdasági és szociális problémák, alapvetően a Közgyűléshez tartoznak. Ezen kérdések, mint a béke és biztonság fontos, hosszú távú építőelemei kerültek előtérbe. Ez a megfontolás humanitárius vagy emberi jogi missziók küldését eredményezheti, vagy a konfliktusokat követő békeépítő akciók alapjait képezheti. Ezért e tekintetben is van befolyásoló szerepe a Közgyűlésnek.

A missziók felállításáról azonban végeredményben a Biztonsági Tanács dönt. Teszi ezt általában a főtitkár javaslatára, akinek szerepe saját irodája és külön megbízottai révén egyre fontosabb. Nemcsak közvetítői, csendes diplomáciai szerepe nőtt meg, hanem a missziók felállításában és folyamatos kiértékelésében játszott szerepe is. Ugyanakkor a főtitkár csak akkor képes hatékonyan ellátni ezt a feladatát, ha képes együttműködni a Biztonsági Tanáccsal, különösen annak állandó tagjaival.

Giandomenico Picco, Perez de Cuellar különmegbízottja túszügyekben és az iraki olajtárgyalásokban, például egyenesen úgy véli, hogy az ENSZ siker és kudarc korszakait elsősorban az határozta meg, hogy milyen módon viszonyult egymáshoz a főtitkár és a Biztonsági Tanács. /38/ Szerinte a két hivatal funkciója egymást kiegészíti és akkor a leghatékonyabb a szervezet működése, amikor ezek az erő alkalmazása mentén szétválasztódnak. Picco szerint ugyanis az erő alkalmazásáról a Biztonsági Tanácsnak kell döntenie, annál is inkább, mert egyrészt ezt írja elő az Alapokmány, másrészt a Biztonsági Tanács az államok dominanciáján alapul és a jelenlegi nemzetközi rendszerben az erő alkalmazásáról maguk az államok döntenek. Ezzel szemben a főtitkár intézménye alkalmatlan az erő használatának menedzselésére és ráadásul kompromittálná ezen intézmény lényegét és előnyeit, nevezetesen a semlegességen, a pártatlanságon alapuló jószolgálati lehetőséget, a közvetítést. Ezért Picco szerint hiba lenne a főtitkári intézményt valamiféle állami szereppel

felruházni valamiféle állami szerep imitálására kényszeríteni azzal, hogy az erő használatával kapcsolatos döntések letéteményese legyen. Erre egyrészt képtelen lenne, másrészt elveszítené pártatlan tárgyaló, közvetítő erejét. Éppen a főtitkár közvetítő, tárgyaló kapacitása adhat arra lehetőséget, hogy elkerülhető legyen az erő használata.

A főtitkár, a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés jövőbeni szerepét és egymáshoz való viszonyát alapvetően befolyásolja az ENSZ átfogó reformja. A reform-viták fő területe ugyanis éppen a Biztonsági Tanács összetételének és munkamódszerének valamint a Közgyűlés szerepének kérdése. A főtitkár intézményét illetően pedig az a kulcskérdés, hogy vajon a tagállamok milyen kritériumok alapján óhajtanak főtitkárt, főtitkárokat választani, illetve, hogy mennyire óhajtják a főtitkári intézmény önállósodását, függetlenedését, erősödését.

V. A BÉKEFENNTARTÁS JÖVŐJE

Elméleti és gyakorlati útkeresés

A békefenntartást naponta érő kihívások elindították azt az újragondolási folyamatot, amelynek célja, hogy az ENSZ ezen tevékenysége meg tudjon felelni az új követelményeknek. A kilencvenes évek elejétől, de különösen a Békeprogram 1992-es megírása óta eltelt időben, több ENSZ szervezet, a Közgyűlést és a Biztonsági Tanácsot is beleértve, foglalkozott és folyamatosan foglalkozik a békefenntartás rugalmasságát, hatékonyságát célzó javaslatokkal. A békefenntartás mind elméleti, mind gyakorlati vonatkozásaiban alapos átgondolás tárgya lett.

Kezdetben csupán egyfajta mennyiségi megközelítés volt a jellemző. A szakemberek a klasszikus békefenntartás kibővüléseként értelmezték a második generációs missziókat (új feladatok, több, illetve többféle békefenntartó). Ennek megfelelően a kilencvenes évek elejének szakirodalma alapvetően funkcionálisan közelítette meg a második generációs békefenntartást, azaz az új missziók egyre bővülő funkcióit, feladatait vette vizsgálat alá.

A kilencvenes évek közepére, számos sikeres és kevésbé sikeres misszióval a háta mögött - és különös tekintettel a somáliai és még inkább az egész kilencvenes évek első felét meghatározó gigantikus jugoszláviai beavatkozásokat követően - megkerülhetetlenné vált a klasszikus békefenntartás alaposabb, minőségi vizsgálata. Az összetett több dimenziós - egyszerre számos feladat megoldását igénylő, katonai és nem katonai komponensekből álló, időben elhúzódó jelenlétét kívánó, akár a komplex országépítés igényével fellépő - missziók megkövetelték, hogy az ENSZ átfogóbb módon közelítsen a béke és biztonság fenntartásának kérdéséhez. Beavatkozási elveit és gyakorlatait újra kellett gondolnia, különös tekintettel arra, hogy jól bevált megszokott módszerei immár nem alkalmazhatók.

A klasszikus békefenntartás alapját és egyben sikeres kivitelezhetőségét szolgáló alapelvek - a tartós tűzszünet megléte, az ENSZ jelenlét elfogadása a harcoló felek által, a fegyveres erőre való minimális támaszkodás, a jól bevált semleges szerep - az új konfliktusok esetében egyenként is nehezen voltak érvényesíthetők, nemhogy együttesen. Világossá vált, hogy nem a klasszikus békefenntartást kell keretként elfogadni és abba belegyömöszölni az újfajta, második generációs ENSZ szerepvállalást. A klasszikus békefenntartás csupán egy a lehetséges konfliktuskezelő eszközök közül, és ennek megfelelően a klasszikus békefenntartást kell egy átfogóbb ENSZ konfliktus-rendező- megoldó keretbe illeszteni.

Az elméleti útkeresést az ENSZ esetében alapvetően befolyásolja a politika meghatározó szerepe. Arról van szó, hogy a békefenntartás elemzése, illetve az ENSZ beavatkozó készségének meghatározása, az azt mozgató alapelvekben való megegyezés a tagállamok közös akaratának az eredménye kell hogy legyen. Ennek pedig az a következménye, hogy érvényesül egyfajta hatalomvesztéstől való félelem, azaz a nemzeti szuverenitás védelme mindig követőkre talál. Ódzkodnak a tagállamok attól, hogy biankó csekket adjanak az ENSZ-nek, azaz, a kívánatosnál nagyobb hatalommal ruházzák fel. Éppen ezért is, jellemző, hogy a tagállamok hajlamosak a már jól bevált módszerek mellett maradni, aminek következtében a klasszikus békefenntartás megszokott arany szabályai követendő elvekként határozódnak meg azokban a különféle ENSZ bizottságokban, amelyek a világszervezet békefenntartó szerepével foglalkoznak.

Békeprogram

Boutros Boutros-Ghali főtitkár 1992-ben írt, Békeprogram címet viselő javaslatairól részben már volt szó. A dokumentum külön kiemelése azért lényeges, mert egyrészt összefoglalva tartalmazza a békefenntartásra vonatkozó új elképzeléseket, másrészt a program keretet adott a téma későbbi biztonsági tanácsi és Közgyűlési vitáihoz, a békefenntartással kapcsolatos ENSZ szervezeti döntésekhez.

A Békeprogramban a főtitkár átfogó képet igyekszik adni a konfliktuskezelésről, annak minden egyes elemére vonatkozóan több új javaslatot is tesz azzal a céllal, hogy a világszervezet felkészültségét, gyorsabb akciókészségét növelje. Ezek az elképzelések a preventív diplomáciától az erő alkalmazásán át a békeépítésig terjednek. Ugyanakkor a javaslatok célja, hogy lehetőleg minden tagállam részvételét biztosítsák az ENSZ békefenntartó, béketeremtő tevékenységében. Éppen ezért a megközelítés rugalmas,

igyekezik lehetőséget adni arra, hogy a tagállamok maguk mérjék fel: miképpen és milyen mértékben képesek hozzájárulni a közös akciókhoz, akár egyedileg akár valamely regionális szervezet keretében.

A program azonban nem hagy kétséget afelől, hogy az Alapokmány elveit, elsősorban is a szuverenitás, területi integritás és be nem avatkozás elvét továbbra is alapvető elemekként kell számon tartani. Ennek oka, mint arra a főtitkár rámutat, hogy az ENSZ-en belüli "munka alapköve, és bizonyára még sokáig ez marad a helyzet, az állam" /39/. Ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy az abszolút és exkluzív szuverenitás ideje lejárt. Az erre vonatkozó korlátozás forrása azonban jelenleg még nem lehet más, mint az államok vezetőinek felelőssége, amely az országok egymásra utaltságát, együttműködésük szükségességét nemcsak felismeri, hanem alapvetően fontosnak tartja.

A Békeprogramon belül a főtitkár a legnagyobb hangsúlyt a konfliktus megelőzésre helyezi. A preventív diplomácia keretén belül javasolja a bizalom erősítő intézkedések, a ténymegállapítás és a válságok lehetőség szerinti korai előrejelzését segítő rendszerek erősítését, valamint a megelőző felvonulás (megelőző békefenntartó akció) sőt a demilitarizált övezetek létrehozásának gyakoribb alkalmazását. Ezen javaslatok keretében külön is szól két, a békefenntartás szempontjából fontos elemről: egyrészt a regionális szervezetek szerepének növeléséről éppen a megelőzés terén, másrészt arról, hogy az ENSZ rendszerén belül alaposabb koordinációt kell megvalósítani a missziókban résztvevő különféle szervezetek között.

Ugyancsak lényeges elemei a programnak az erő alkalmazására vonatkozó elképzelések. A főtitkár szerint az Alapokmány aláírása óta most első ízben van arra lehetőség - a kedvező politikai légkör miatt - hogy a tagállamok megvalósítsák azokat az elképzeléseket, amelyekről az Alapokmány szól, különös tekintettel azokra a megállapodásokra, amelyek a fegyveres erőknek az ENSZ rendelkezésére bocsátását szabályozzák. Ugyanakkor a főtitkár tisztában van azzal, hogy ezen megállapodások létrejötte időt igényel és a majdan esetleg rendelkezésre álló haderő nagysága és felszereltsége nem okvetlen lesz alkalmas arra, hogy egy korszerű fegyverekkel felszerelt nagyobb hadsereg ellen sikerrel bevethető legyen. Mindazonáltal egy kisebb méretű katonai erő elrettentésére mindenképpen alkalmas lehet /40/.

Rövidtávon a főtitkár egy rugalmasabb javaslatot is előterjesztett. Ez arra szólítja fel a tagországokat, hogy önkéntes alapon, kisebb, speciálisan kiképzett, gyorsan bevethető egységeket jelöljenek ki, és tartsanak készenléti állapotban, olyan fegyveres erő alkalmazását kívánó, de korlátozottabb feladatok ellátására, amelyeknek célja a béke helyreállítása, biztosítása. Leggyakoribb esetként a főtitkár valamely megbomlott tűzszünet gyors helyreállítását említette.

Ezen egységeket a Békeprogram béke-biztosító egységeknek nevezte, majd egy későbbi írásában a főtitkár már tűzszünet-biztosító vagy tűzszünet-teremtő egységekként említette őket./41/ A főtitkár ezen egységek felállítását és felhatalmazását a 40. cikk értelmében átmeneti intézkedésnek tekinti. Mint írja, ezeket az egységeket nem szabad összetéveszteni a 43. cikk által létrehozható erőkkel, amelyekről fentebb szoltunk és amelyek inkább egy középtávú elképzelés részei. Ugyancsak nem szabad összetéveszteni azzal a személyi állománnyal sem, amelyet az egyetértő kormányok békefenntartó műveletek céljából készenléten tartanának.

Megjegyzendő, hogy a katonai erőre tett főtitkári javaslatokból az is látható, hogy a főtitkár ugyan elengedhetetlennek tartja, hogy a szervezet rendelkezzen fegyveres, a békét kikényszeríteni képes kapacitással éppen az ENSZ hitelességének biztosítása miatt /42/, de inkább az erő meglétére teszi a hangsúlyt semmint a használatára. Ezzel is közvetve jelzi, hogy inkább az elrettentést, a megelőzést tartja lényeges elemnek. A bevetés gyorsaságának és korlátozottságának hangsúlya is azt mutatja, hogy a cél a konfliktus kiszélesedésének korai megakadályozása.

A hatékonyság és így a hitelesség erősítése céljából a Békeprogram - a korábban már részletezett pénzügyi javaslatokon túl - számos más egyéb elképzelést is tartalmaz. Így a főtitkár a békefenntartók képzésének fontosságát, a speciális szaktudást igénylő civil feladatok ellátására alkalmas személyek gyors mozgósíthatóságának szükségességét hangsúlyozza, illetve szól arról, hogy fokozottabban ügyelni kell az egész személyi állomány biztonságára.

Több bírálat is érte a főtitkár Békeprogramját. A fejlődő országok képviselői úgy vélték, hogy túlzottan sokat foglalkozik az ENSZ a békefenntartással, túl sok energiát és erőforrást áldoz erre, túl sok pénzt követelnek az akciók, a főtitkár túl sok figyelmet szentel e tevékenységnek más fontos vagy általuk fontosabbnak vélt tevékenység helyett (gazdasági, szociális, humanitárius és környezetvédelmi feladatokat említettek). Ezen országok képviselői hangsúlyozták ezen feladatok megoldása nélkül nem tartósítható a béke. A biztonságnak immár jóval átfogóbb értelmezése kell hogy érvényesüljön, amely túlmutat a pusztán katonai és politikai kritériumokon. Ennek eredményeképpen, amikor a Közgyűlés 1993 szeptember 20-i plenáris ülésén megvitatta és határozatában támogatta a Békeprogram elképzeléseit a főtitkár éppen a

felszólalásokban elhangzott észrevételekre is reagálva kijelentette, hogy a világszervezet szociális és gazdasági tevékenysége elválaszthatatlan a béke és biztonság terén tett erőfeszítésektől. Éppen ezért a két szféra összefüggéseit a főtitkár egy a fejlődéssel kapcsolatos program kidolgozásával vizsgálja meg. Ezt a programot a főtitkár 1994 nyarára el is készítette.

A Békeprogramot konkrét javaslatai miatt is érték bírálatok. Adam Roberts a Survival-ban írt tanulmányában /43/ elsősorban arra mutatott rá, hogy a főtitkár több vonatkozásban túlzottan optimistán ítéli meg a jövőt, lebecsüli a nehézségeket.

Vitatható, hogy mennyire lehet az ENSZ-re "ráerőszakolt" feladatok egy részét a regionális szervezetekre átruházni. A jelenlegi konfliktusok javarésze immár államon belüli viszály, és ezek megoldása jóval veszélyesebb, bonyolultabb és másféle megközelítést igényel, mint a hagyományos békefenntartás. A nagyhatalmak együttműködési készsége nem terjed a végtelenségig, nagyon is rövid határokon belül mozog, annak ellenére, hogy az állandó tagok 1990 május 31 óta nem alkalmazták a vétót (a vétócsendet először 1993-ban Oroszország törte meg, amikor is egy, a ciprusi misszióval, az UNFICYP-pel foglalkozó határozattervezet kapcsán, pénzügyi okok miatt adott le ellenszavazatot). A Biztonsági Tanács szerkezete merev és elavult, megváltoztatása viszont bonyolult és hosszadalmas lehet. A békefenntartó akciók vagy béketeremtő akciók "kiutalása", delegálása, azaz egyes tagországok felhatalmazása valamely feladat elvégzésére vagy biztonsági tanácsi határozat foganatosítására, veszélyekkel, bonyodalmakkal is járhat a kétségtelen előnyei mellett. Az is elképzelhető, hogy fel kell készülni jóval komolyabb beavatkozásokra is és tartósabb, protektorátus jellegű jelenlétre is. Kérdés, hogy erre alkalmas-e a szervezet és hajlandóak-e a tagállamok ilyen feladatokat is felvállalni. Azonkívül továbbra sem jellemző, hogy működőképes lenne a kollektív biztonsági rendszer.

A Közgyűlés 1993-ban foglalkozott részletesen a Békeprogramban leírt javaslatokkal /44/. Alapvetően támogatta a főtitkári elképzeléseket, de lényegesnek vélte többször is hangsúlyozni, hogy az új elképzelések csak az Alapokmányban megfogalmazott elvek és célok szigorú betartásával valósíthatók meg. Így több ízben is hangsúlyozta a szuverenitás, területi integritás, függetlenség és be nem avatkozás elvének fontosságát. Ugyancsak hangsúlyozott szerepet kapott a tagországok, különösen az érintettek beleegyezésének fontossága, például a preventív békemissziók állomásoztatása esetén. A világszervezet semlegességének fenntartása, valamint az intézkedések előtti konzultáció, a döntések átláthatósága ugyancsak a hangsúlyozott elvek között szerepel.

Részleteiben a határozat a következő pontokról szól: hangsúlyozza a viták békés rendezésének fontosságát, majd a megelőzés terén szól a korai jelzőrendszer, az adatgyűjtés és adatelemzés fontosságáról, illetve, hogy ez irányú törekvéseiben a tagországok támogassák a főtitkárt és a világszervezet munkáját. Hasonlóan, a tényfeltáró missziók küldése esetében is támogatásra szólít fel, és egyben felkéri a tagországokat, hogy segítsék a főtitkár munkáját azzal, hogy létrehozzák a megfelelően képzett szakértők névsorát, listáját. Ugyancsak szól a bizalomerősítő lépések fontosságáról, majd a humanitárius segítség témájáról. Ez utóbbi esetében lényegesnek tartja hangsúlyozni, hogy arra kell figyelni, hogy e segítség egyrészt összehangolt legyen a békefenntartó misszióval, másrészt pedig maga a segélyakció is összehangolt legyen a különféle segélyszervezetek között, valamint, hogy a segélyakció ne veszélyeztesse a békefenntartás semleges, nem-politikai jellegét. A Közgyűlés szerepének erősítéséről a békefenntartásban nem sokat tud mondani. Külön szól a határozat annak fontosságáról, hogy figyelembe kell venni a különféle ellenintézkedések - embargók, szankciók - által károsan érintett tagországot gondjait. A konfliktus utáni békeépítést illetően ugyancsak az Alapokmány elveinek tiszteletben tartását hangsúlyozza, valamint azt, hogy minden országnak joga van szabadon megválasztani saját politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális rendszerét. Végezetül a határozat kitér a missziók személyzetének biztonságára és ennek érdekében további intézkedések megtételéről és megfontolásáról dönt.

A Békeprogram kiegészítése

A Békeprogram kiegészítéseként, a főtitkár 1995. január 5-én terjesztette a Biztonsági Tanács elé a legújabb helyzetértékelő jelentését a békefenntartásról/45/. A dokumentum a főtitkár álláspontját, véleményét, elképzeléseit tartalmazza, figyelembe véve az Békeprogram megírása óta eltelt időszakban történt változásokat, a békefenntartás terén tapasztalt újabb nehézségeket, illetve magának a Békeprogramban vázolt javaslatoknak a fogadtatását.

A főtitkár kénytelen volt rámutatni, hogy a tagországok változatlanul késlekednek az erőforrások előteremtésében. Így továbbra is behatárolja a világszervezet békefenntartó, béketeremtő és megelőző

diplomáciai tevékenységeit a rendelkezésre álló - helyesebben nem álló - anyagi fedezet. Hasonlóan gond a katonák és egyéb békefenntartók megfelelő kiképztségének biztosítása. Változatlanul gyakorlat, hogy tagországok felszerelés nélkül küldenek a helyszínre békefenntartókat. Nincs annál veszélyesebb, vélte a főtitkár, mint amikor valamely missziót olyan erőhasználatot kívánó kényszerítő feladattal bíznak meg, amelyhez nincs elgendő felszerelése, katonája, logisztikai háttere.

Változatlanul elsősorban állomon belüli konfliktusok jellemzik a nemzetközi politikát és az ENSZ-nek ilyen típusú konfliktusok rendezésében kell szerepet vállalnia. Az 1992 januárja óta létrehozott tizenegy ENSZ békefenntartó misszióból kilenc ilyen helyzet rendezésére szolgált. Ezen belső konfliktusok, mint arra a főtitkár ismételtén rámutat, jóval veszélyesebb és tisztázatlanabb helyzetet jelentenek, hiszen a legtöbb esetben összeomlott a belső kormányzati, irányító és rendfenntartó erő. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy erőteljes humanitárius beavatkozást is igényelnek ezek a konfliktusok. A különféle humanitárius szervezetek jelenléte, tevékenysége azonban legtöbbször alapos védelmet igényel.

A szigorúan vett, klasszikus békefenntartást illetően a főtitkár úgy véli, erre változatlanul szükség van, ezt a tevékenységet továbbra is képes ellátni a világszervezet, még hozzá sikerrel, ha képes biztosítani a "klasszikus feltételeket": a felek bejegyzését, a pártatlanságot valamint a fegyverhasználat kivételességét. Ezen "szabályok" megszegése akkor fordult elő, amikor valamely misszió mandátumában a következő feladatok valamelyike szerepelt: humanitárius tevékenység biztonságának biztosítása, polgári lakosság védelme kijelölt védett övezetek esetében és végül, nyomásgyakorlás a felekre a tárgyalásos rendezés felgyorsítása érdekében.

A vezérlés, irányítás kérdését illetően a főtitkár egyértelműen úgy véli, hogy a Biztonsági Tanácsot illeti meg az általános és átfogó politikai irányítás, a főtitkár felelős a végrehajtói feladatokért, a helyszíni irányítást viszont a főtitkár az adott parancsnokra, külön megbízottra bízta.

Alapvetően fontosnak tartja a főtitkár a konfliktust követő, hosszú távú, átfogó békeépítést. Itt két esetet különböztet meg az eddigi tapasztalatok alapján. Az első eset, amikor az ENSZ valamilyen békefenntartó, rendező missziót követően vállal békeépítést. Ekkor az ENSZ már a helyszínen van. A második eset az, amikor a békeépítést megelőzően nincs jelen a világszervezet. A békeépítési feladatok esetében, mivel olyan feladatokról van szó, amelyek elsősorban a Közgyűlés hatáskörébe tartoznak - gazdasági, szociális, humanitárius, emberi jogi - a főtitkár elképzelhetőnek véli, hogy a Közgyűlés a Biztonsági Tanácstól döntéshozatali felelősséget kap ezen területekre vonatkozóan.

Az elmúlt két esztendő tapasztalataira építve külön kiemeli a főtitkár a hagyományos fegyverek és elsősorban is a kézi fegyverek korlátozásának kérdését, mint a leszerelési folyamat egyik jövőbeni fontos feladatát. Hasonlóan, a szankciók körülményesebb alkalmazására is felszólít, arra mutatva rá, hogy előzetesen célszerű megvizsgálni azok várható humanitárius következményeit illetve az embargós intézkedéseknek harmadik országra gyakorolt hatását.

Végezetül külön is szól a főtitkár az erőhasználatról, illetve az ENSZ fegyveres erejéről. Ismét csak az elmúlt két év tapasztalataira építve arra a következtetésre jut, hogy az úgynevezett készenléti egységek gyors bevetése egyelőre nem tűnik megvalósíthatónak, ezért célszerűnek tartja egy elkülönült, gyorsan bevethető egység létrehozását (rapid deployment force), amely nemzeti egységekből állna, de amelyek állandó, magas fokú készenléti állapotban lennének.

A kiegészítésben a főtitkár foglalkozik az erőhasználat delegálásának kérdésével is. Ez arra az újabban gyakrabban alkalmazott gyakorlatra vonatkozik, amikor a Biztonsági Tanács felhatalmazást ad valamely ország csoportnak, vagy regionális szervezetnek arra, hogy ad hoc alapon, erőt alkalmazva érvényesítse a Tanács korábbi határozataiban foglaltakat. Az előnye az ilyen akcióknak, hogy lehetőség nyílik a hatékony erőalkalmazásra, ami más módon nem lenne lehetséges, hiszen a tagállamok továbbra is vonakodnak nagyobb erőket az ENSZ parancsnokok rendelkezésére bocsátani. Hátránya, hogy károsan befolyásolhatják a világszervezet hitelességét, különösen, ha a résztvevő tagállamok olyan akciók legitimálását is adottnak vélik, amelyre nem vonatkozott a mandátum.

* * *

A jövőbeni békefenntartó missziók felállításának feltételeiről a Közgyűlés, és a Biztonsági Tanács is kifejtette álláspontját.

A Közgyűlés a 49. ülészakon 1994. december elején fogadta el (konszenzussal) azt a határozatot, amely a békefenntartás átfogó kérdéseivel foglalkozik. Ez a határozat, intézkedések helyett, inkább irányelveket fogalmaz meg /46/.

Ismét kiemelt hangsúlyt kap a szuverenitás, területi integritás, függetlenség és a belügyekbe való nem avatkozás elve. Ugyancsak lényeges, hogy a konfliktusok átfogó politikai rendezése legyen a cél. A határozat felszólítja a főtitkárt a rendszeres jelentéstételre a missziók munkáját illetően. A határozat a missziók egységesített ellenőrzése és irányítása mellett száll síkra. A tagországok szerint a helyi parancsnok legyen a missziók helyi, operatív irányításáért a felelős, a központ viszont az átfogó vezetésért és politikai iránymutatásért. A határozat immár többször szól fel a pénzügyi mechanizmus hatékonyságának növelésére. Ugyancsak támogatja a készenléti erők rendszerének felállítására tett erőfeszítéseket, valamint a missziók személyzetének biztonságát jobban garantáló új ENSZ konvenció mihamarabbi életbeléptetését.

A békefenntartás jövője szempontjából ugyancsak lényeges az a tiszta nyilatkozat, amelyet a Biztonsági Tanács 1994 májusában fogadott el, miután megvitatta a főtitkárnak az ENSZ békefenntartási képességének javításával foglalkozó jelentését. /47/ Ebben a nyilatkozatban a Biztonsági Tanács azt hangsúlyozza, hogy a békefenntartó ENSZ missziók felállításának elsődleges kritériumai a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének megállapítása, a tiszta, világos politikai cél, amelyet egyértelműen tükröznie kell a precízen megfogalmazott mandátumnak. Az egyéb, ugyancsak fontosnak vélt követelmények: a regionális szervezetek szerepének megállapítása és körülírása, a tűzszünet léte és a felek elkötelezettsége a rendezéshez, az ENSZ személyzet biztonsága és a viszonylag pontos költség-előrevetítés (legalábbis az első hat hónapot illetően) és végül a rendelkezésre álló erőforrások lehetőségének felmérése. A nyilatkozat egyébiránt hangsúlyozza annak szükségességét, hogy az ENSZ missziók az ENSZ operatív irányítása alá tartozzanak.

Gyakorlati és szervezeti változások

A Békeprogram, valamint a missziók szervezése, működése során szerzett számos gyakorlati tapasztalat hatására az ENSZ, függetlenül az elméleti bukfencektől, képes volt számos olyan átszervezésre, amelyek célja a gyorsabb, hatékonyabb feladat-végrehajtás volt:

Általános gyakorlattá vált a Biztonsági Tanács rendszeres tájékoztatása egyrészt a főtitkári megbízottak által, másrészt a békefenntartással foglalkozó osztály (Department of Peace-keeping Operations DPKO) munkatársai által. A békefenntartáshoz valamilyen módon kapcsolódó különféle titkársági részlegek között rendszeres és intézményesített egyeztetés alakult ki. Ezen belül, a kérdésben különösen érintett három osztály, a békefenntartásért, a politikai, valamint a humanitárius ügyekért felelős osztályok 1995 decembere óta hetente ülésező állandó munkacsoportot hoztak létre (Standing Oversight Group)

A Biztonsági Tanács 1994 novemberében döntött arról, hogy rendszeresen tart konzultációt azokkal az országokkal, amelyek hagyományosan a kéksisakosokat adják a különféle missziókhoz. A döntés szerint nemcsak rendszeresek lesznek e konzultációk és információcserék, hanem időben is alkalmazkodnak az esetleges döntésekhez új misszió felállítását vagy már meglévő misszió állomásoztatásának hosszabbítását illetően.

Megindult a munka a korai válság-előrejelző rendszer (early warning system) felállítására, illetve a ténymegállapító (fact-finding) missziókat adó szakértői lista összeállítására.

A békefenntartással foglalkozó osztály (Department of Peace-keeping) keretében több külön részletkérdésekkel foglalkozó csoportot állítottak fel: a missziók tervezésével foglalkozó részleg (Mission Planning Service), elméleti és gyakorlati kérdésekkel egyaránt foglalkozó elemző részleg (Policy and Analysis Unit), a missziók tapasztalatait és tanulságait elemző csoport (Lessons Learned Unit), a kiképzéssel foglalkozó csoport (Training Unit), külön a polgári rendőri feladatokra koncentrálnak csoport (Civilian Police Unit), az aknántlanítás gyakorlati problémáival foglalkozó részleg (De-mining Unit).

Folyamatosan fejlesztik a békefenntartó osztály (Department of Peace-keeping) keretében felállított Misszió Központot (Situation Centre), amely immár 24 órás ügyeletet tart és állandó kapcsolatban van a missziókkal. A tervező és irányító tevékenységet tovább erősítve a kiküldött, állomásozó missziókkal foglalkozó részleg (Field Operations Division) az Adminisztrációs és Irányítási Osztálytól átkerült a békefenntartási osztályhoz.

A missziók gyors helyszínre érkezését, illetve működőképességi szintjük gyors elérését szolgálja az a - 1997 elején még csak tervezett - mozgósítható és mozgatható, gyorsan kiküldhető misszió központ (Rapidly Deployable Mission Headquarters), amely valamely misszió átmeneti központjaként tud funkcionálni addig, amíg a misszió állandó központja létre nem jön.

Létrejött a választásokat segítő részleg (Electoral Assistance Division) és ez elkerült a politikai ügyek osztályától. Ezen új részlegben belül pedig két új iroda szerveződött: Office of Operations és az Office of Planning and Support. Az előbbi a napi irányító feladatokat végzi, az utóbbi a technikai, pénzügyi feladatokért felelős.

Megindult a munka a készenléti erők (stand-by forces) szervezésére. A készenléti erők rendszerének kialakításával külön munkacsoport foglalkozik, és külön csoport végzi a tervezéssel kapcsolatos feladatokat. Ami magát a készenléti erők rendszerét illeti, 1996 végén már több mint hatvan tagállam jelezte, hogy hajlandó bizonyos katonai egységeket kijelölni saját nemzeti hadserege keretében, azzal a céllal, hogy ezen részlegek adják a későbbi missziók egységeit. Konkrét egyezmény keretében azonban csak öt állam iratkozott fel a készenléti erőkhöz: Jordánia, Dánia, Ghána, Malaysia és Ausztria.

Már korábban említettük, hogy 1994 közepétől működik az olaszországi Brindisiben a missziókat ellátó raktár.

A Közgyűlés 49. ülészsaka elfogadta azt a nemzetközi konvenciót, amely az ENSZ keretében dolgozó személyek biztonságával foglalkozik. Ez legalább egységesített, írott hivatkozási alapot nyújt, hiszen bizonyos feladatokra éppen azért nem talál megfelelő erőket a világszervezet, mert a tagállamok biztonsági okokból ódzkodnak attól, hogy nemzeti egységeiket felajánlják.

A békeépítés terén történt némi előrelépést jelzi, hogy a háborús rekonstrukciós feladatokkal foglalkozó bécsi ENSZ részleg 1996-ra összeállította azt a most már írásos formában is létező áttekintést, amely arról ad számot, hogy milyen rekonstrukciós feladatok ellátására képesek az egyes ENSZ részlegek illetve társult szervezetek /48/.

A békefenntartás mint a konfliktusok tartós megoldásának eszköze

A második generációs missziók végérvényesen szétfeszítették a klasszikus békefenntartás elméleti és gyakorlati kereteit. A fentebbi útkeresés meglehetősen részletekbe menő ismertetése éppen erre szolgáltat bizonyítékot. Ugyanakkor a békefenntartással kapcsolatos, fentebb ugyancsak ismertetett közgyűlési és biztonsági tanácsi viták részletei jelzik, hogy a tagállamok óvatos álláspontra helyezkednek. A nemzeti szuverenitás, területi integritás és be nem avatkozás elveinek tiszteletben tartása rendszeresen visszatérő, hangsúlyozott eleme minden az ENSZ beavatkozó, békefenntartó tevékenységével foglalkozó határozatnak. Ezek az alapokmányi irányelvek vélhetően a jövőben is az ENSZ átfogó értelemben vett, békefenntartó tevékenységének keretétől szolgálnak.

A szomáliai és különösen a volt jugoszláviai beavatkozás kudarcai egy még óvatosabb megközelítést bátorítottak. Eszerint hiba, ha az ENSZ olyan feladatokat vállal magára, amit képtelen teljesíteni, hiba, ha túlnyújtózkodik. Éppen ezért a gyökerekhez kell visszanyúlni, méghozzá a klasszikus békefenntartás gyökereihez. Ahogy a kilencvenes évek közepére az ENSZ egész tevékenysége görcső alá került és elindult az az átfogó reformfolyamat, amelynek célja az ENSZ-tevékenység eredményessé, sikeressé tétele, úgy tűnt, a klasszikus békefenntartás is egyre csábítóbbnak a maga egyszerűségével, értékelhetőségével, beépített sikerelemeivel. Ennek megfelelően, felértékelődtek a klasszikus békefenntartás alapelvei, mint olyan átfogó kritériumok, amelyek alapján kell - kellene - meghatározni az ENSZ szélesebb értelemben vett békefenntartó tevékenységét.

Az ENSZ azonban nem teheti meg, hogy válogat a nemzetközi konfliktusok között, és csak azokkal foglalkozik, amelyek bizonyos sablonnak megfelelnek. Egyrészt azért nem, mert egyedül létező globális szervezetként kénytelen minden olyan konfliktussal foglalkozni, Alapokmányánál fogva is, amely valamilyen módon veszélyezteti a békét, vagyis minden olyan konfliktussal, amelyet a tagországok a Biztonsági Tanácson keresztül a világszervezet elé visznek. A különféle regionális szervezetekkel ellentétben az ENSZ nem tudja tovább passzolni a problémát, nincs feljebbviteli fórum. Másrészt várhatóan az ENSZ továbbra is a tagállamok nemzeti kormányainak eszközeként fog funkcionálni és így továbbra is alkalmas fórum lesz arra, hogy a tagállamok saját tehetetlenségük leplezésére és egyfajta felelősség átvevő fórumként használják. Ez a jövőt illetően azt jelenti, hogy továbbra is várható, hogy a tagállamok a feladat meghatározásban nagyobb bőkezűséget mutatnak majd, mind az ezen feladatok kivitelezéséhez szükséges erőforrások előteremtésében. Így a világszervezet továbbra is kénytelen lesz olyan konfliktusokkal is foglalkozni, amelyek esetében nincs egyetértés, vagy megoldási elképzelés.

A békefenntartással kapcsolatos vitákban a tagállamok előszeretettel hivatkoznak az Alapokmány szellemére éppen azzal kapcsolatban, hogy új missziókat, új békefenntartó szerepet az ENSZ csak az

Alapokmány előírásainak megfelelően vállalhat. Az Alapokmány azonban legfeljebb általános keretet tud adni. Az viszont kétségtelen, hogy eredeti szellemisége olyan ENSZ békeőrző szerepet képzelt el, amelyben a világszervezet erőteljesen támaszkodik a fegyveres erő használatára valamint egyfajta igazságosztó, büntető szerepet is felvállalna azzal, hogy megállapítaná a béke veszélyeztetését, a béke megsértését, mint tényt és megállapítaná, hogy ki, melyik tagállam a béke fenyegetője illetve megsértője és vele szemben fellépne.

Ilyen vonatkozásban azonban nem várható az Alapokmány szellemiségének érvényesülése, nem várható ezen gyökerekhez való visszatérés.

A tagállamok vonakodnak attól, hogy az ENSZ elméletileg vagy gyakorlatilag nagyobb katonai szerepet játszasson. Ezt különösen jól mutatja a klasszikus békefenntartás elismert elveinek ismételt előtérbe helyezése. Annak hangsúlyozása, hogy az ENSZ maradjon meg elismert szerepénél, tehát úgy avatkozzon a konfliktusokba, mint elfogadott semleges, harmadik erő, őrizkedjen a fegyveres erő használatától, igyekezzék megszerezni és megőrizni a szemben álló felek támogatását és leginkább csak akkor célszerű valamely konfliktusba beavatkozni ha a konfliktusban résztvevők maguk is akarják a megegyezést, mind abba az irányba mutatnak, hogy minél kisebb fegyveres erővel lehessen sikeresnek mondható missziókat végrehajtani. Az összetettebb feladatok megoldása, az elhúzódó válságkezelő jelenlét kívánó második generációs missziók tapasztalatai viszont megkerülhetetlenné teszik az ötven éve megoldatlan problémát: az ENSZ és az erő használatának kérdését.

Az ENSZ és az erő használata

Mint arra már több ízben is rámutattunk, az alapítók elképzelése, valamint az Alapokmányban foglaltak szerint az ENSZ olyan nemzetközi biztonsági szervezet lett volna, amely nem egyszerűen rendelkezik katonai eszközökkel, hanem kifejezetten tekintélyes elrettentő erőt tud felsorakoztatni. Olyan erőt, amely gyorsan és hatékonyan bevethető. Ez az erő létezett abban a formában, ahogy azt az alapítók és az Alapokmány is megkívánták, azaz, nem állandó ENSZ hadsereg formájában, hanem mint a tagországok nemzeti hadseregei. Ez a létező erő azonban nem állt és nem áll az ENSZ rendelkezésére.

A klasszikus békefenntartás olyan konfliktuskezelő eszköz volt, amelynek alapja éppen a minimális fegyverhasználat és az erővel való béketeremtés, békefenntartás elvetése.

A főtitkár Békeprogramja, mint írtuk, kísérletet tett arra, hogy a klasszikus békefenntartást mint a konfliktusba való beavatkozás eszközét egy átfogóbb konfliktuskezelő mechanizmusba helyezze, beillessze egy sereg más konfliktuskezelő eszköz közé. A Békeprogram arra is kísérletet tett, hogy átfogóan közelítse meg a konfliktuskezelést, mintegy az egész folyamatot vegye alapul, és a folyamat kezelésére próbáljon meg különféle, az ENSZ által használható eszközöket felsorakoztatni. A felsorolt eszközök között a főtitkár említi a béke erővel való megteremtésének eszközéről is (peace enforcement), azaz, olyan beavatkozási módról, amely az erő használatára teszi a hangsúlyt, amelyben a cél nem az elrettentés, hanem a béke megteremtése katonai erővel. A Békeprogramban az erő ilyen alkalmazása úgy szerepel, mint olyan eszköz, amely része a teljes eszköztárnak a megelőzéstől a békefenntartáson át a béke hosszú távú építéséig.

A jugoszláviai beavatkozás tanulságai alapján viszont sokkal alaposabb vizsgálat alá került az erőhasználat, az erővel való békekikényszerítés, béketeremtés, mint korábban. Ennek megfelelően maga a főtitkár és a békefenntartással foglalkozó osztály munkatársai is arra a következtetésre jutottak, hogy amennyiben az ENSZ hitelesen meg akarja őrizni valamely konfliktusban hosszú távú, elfogadott semleges segítő, rendező szerepét, úgy a Békeprogramban is vázolt eszköztárból ki kell emelni az erő aktív alkalmazását /49/.

Az átfogó békefenntartó folyamat (megelőzés - béketeremtés - békefenntartás - békeépítés) béke logikájába ugyanis nem illeszkedik a háborús logikán alapuló erőhasználat útján teremtett béke. A konfliktus megelőzést szolgáló közvetítői szerep, de akár az elrettentést célzó katonai jelenlét (preventive deployment - példa rá az ENSZ macedóniai UNPREDEP missziója), a kirobbant konfliktusban játszott közvetítő szerep, a klasszikus békefenntartó szerep, valamint az összetettebb, hosszú távú békeépítő feladatok ellátásához szükséges katonai és polgári jelenlét alapja a tartós tekintély és a bizalom megszerzése, a konfliktusban résztvevő felek együttműködési készségének állandósítása. Ez pedig nem alapulhat erőszakon és elrettentésen, legalábbis akkor nem, ha tartós rendezés a cél. Ez a fajta, a konfliktusba való beavatkozás, az erő alkalmazását úgy tekinti, mint olyan eszközt, amely csak a legvégső esetben használható. Ebben az értelemben érvényesül az Alapokmány szelleme, hiszen a cél az erő használatának kizorítása a nemzetközi

kapcsolatokból. Az erővel való béketeremtés, a béke kierőszakolása (enforcement) viszont éppen ellenkezőleg, olyan hagyományos katonai logikán alapul, ahol az első és legfontosabb eszköz a beavatkozók kezében éppen a katonai erő és annak elsődleges alkalmazhatósága.

A második generációs missziók gyakorlati tapasztalatai azt mutatták, hogy esetükben egyszerre van jelen többféle beavatkozás: politikai, katonai, rendőri, humanitárius, stb. Ilyen több szintű beavatkozásnál viszont még kevésbé érvényesíthető a tiszta katonai logika, hiszen a politikai, humanitárius, gazdasági, de még a rendőri jellegű feladatok elvégzését célzó beavatkozás, legkevésbé sem alapul az erő használatán. Legalábbis nem abban az említett katonai értelemben, hogy az erő az első számú és legfőbb feladatmegoldó, kényszerítő eszköz. Éppen ezért okozott annyi nehézséget a NATO katonai beavatkozási logikán alapuló feladatvállalásának és a nem-katonai logikán alapuló ENSZ misszió munkájának hatékony összeházasítása a volt Jugoszlávia területén.

A semleges beavatkozó elfogadása és az erő használatának elvetése azt a látszatot kelti, mintha az ENSZ szükségből próbálna erényt kovácsolni. Az kétségtelenül tény, hogy a tagországok számára az ENSZ mint semleges, harmadik erő tűnik leginkább elfogadhatónak. Az is tény, mint többször is írtuk, hogy a tagországok ódzkodnak attól, hogy az ENSZ rendelkezésére bocsássák nemzeti haderőjük egységeit. Ugyanakkor mind a konfliktuskutatás elmélete, mind az ENSZ második generációs békefenntartó gyakorlata arra utal, hogy a tartós konfliktusrendezés érdekében történő beavatkozás logikája nem az erőhasználaton alapul, különösen akkor nem, ha a beavatkozó tartósan akarja biztosítani semleges, pártatlan, békítő, békeépítő szerepét.

Az erő, a kényszerítő eszközök használata azonban ilyen elméleti okoskodással sem kerülhető meg teljesen, hiszen egyrészt számtalan olyan eset van, amikor valóságos háborút igényel a béke megteremtése, vagy legalábbis valamiféle fegyveres erő szükséges egy kezdeti, olykor labilis tüzszünet betartatásához, vagy a polgári lakosság tényleges fizikai védelméhez. Másrészt viszont, ahhoz, hogy az ENSZ elfogadtassa magát, mint semleges jelenlévőt, rendelkeznie kell valamiféle tekintélyt parancsoló eszközzel is. Ez utóbbit illetően ugyanis a klasszikus békefenntartás alapját adó erkölcsi tekintély immár nem mindig alkalmas eszköz. Ugyancsak nem mindig célravezető olyan nem katonai eszközök használata, mint a szankciók, segélyek, fejlesztési programok. Ezen utóbbi mézesmadzag-furkósbot eszközök inkább a beavatkozás későbbi fázisában segítenek, kevésbé alkalmasak azonban arra, hogy valamely misszió felállításának kezdeti szakaszában a beavatkozó számára tekintélyt tudjanak kivívni.

A humanitárius beavatkozások

Itt egy rövid kitérőt kell tennünk, és arra kell rámutatnunk, hogy illúzióknak bizonyult az a fajta elképzelés, vagy kísérlet, hogy a kényszerítés, az erőhasználat, a hosszú távú jelenlét, a bonyolult, összetett missziók problémái megkerülhetők egy részfeladatra korlátozódó misszió küldésével. A somáliai beavatkozás kapcsán alkotott új misszió, a humanitárius beavatkozás, mint Szomália, Ruanda, Burundi és részben a boszniai jelenlét mutatta, kudarcra ítélt vállalkozás, ha átfogóbb beavatkozási logika híján pótcselekvésként alkalmazzák, amolyan tüneti válságkezelésre. A humanitárius missziók eddigi tapasztalatai ugyanis azt igazolják, hogy egy összetett válság esetében, mint Szomália, valamely részterületre szakosodás, mint például az éhezők segítése, önálló célként megoldhatatlan, mivel az adott humanitárius probléma - legyen az éhezés, lakosság elűldözése, menekültek védelme - része az átfogó, mélyebb válságnak.

Az ENSZ angolai jelenléte pedig további példa arra, hogy drága árat lehet fizetni azért, ha a tagállamok olcsón akarnak egy missziót megúszni. Hibának bizonyult az angolai választásokat követően csak kis létszámú missziót hátrahagyni, bízva abban, hogy a felek, előzetes ígéretükhöz híven, majd tartják magukat az eredményekhez. Újra kirobbant az ellenségeskedés, kezdődhetett a misszió előlrol, holott ha a korábbi misszió tovább marad, meglehet, megfékezhető lehetett volna az ellenségeskedés.

Ezek a tanulságok kétségtelenül abba az irányba mutatnak, hogy a beavatkozásoknak a jövőben jóval átgondoltabb, alaposabb elemzésen kell alapulnia. Vállalni kell a tartósabb, elhúzódó jelenlétet. Az óvatosság persze azt is jelenti, hogy a tagállamok jóval vonakodóbbak lesznek, nehogy besétáljanak valamely válságba a humanitárius, vagy egyéb egyszerűbbnek tűnő beavatkozási csapóajtón át.

A válságmegelőzés

Mindezek tudatában, nem véletlenül tulajdonít egyre nagyobb fontosságot a főtitkár a válság megelőzésnek, mint a lehető legolcsóbb beavatkozási eszköznek. Támogatásban nincs is hiány. Szinte

valamennyi tagország osztja azt a véleményt, hogy a megelőzés a lehető leghatékonyabb megoldás. A főtitkár legutóbbi éves jelentésében immár részletesebben szól a megelőzésről, különböző részfeladatokra osztva a megelőző beavatkozást (megelőző diplomáciai közvetítés, megelőző katonai jelenlét, leszerelés, megelőző humanitárius akció és megelőző békeépítés). A megelőzés kapcsán korábbi elképzeléseiben is többször utalt arra, hogy éppen a válságok előrejelzése terén játszhatnak fontos szerepet a helyi, regionális szervezetek.

Az ENSZ megelőző válságkezelő szerepével azonban ugyanaz a gond mint más egyéb beavatkozó szerepével. A probléma ugyanis nem az, mintha valamely válság nem lenne előre jelezhető. Sokkal inkább az, hogy a megelőzésnek csak akkor van értelme, ha az ENSZ és a tagországok képesek lépni a megelőzés érdekében. Megfelelő cselekvési akarat hiányában csak elméleti elgondolás marad a megelőzés. Hiába bizonyítottan olcsóbb a megelőzés, jelenleg a tagországok akkor is csak vonakodva lépnek, ha már ég a ház. Így egyelőre nehezen várható el, hogy cselekedjenek akkor, amikor még a tüzet sem látják.

Az erőhasználat delegálása

Az ENSZ a Békeprogram előterjesztésétől fogva folyamatosan kísérletet tesz arra, hogy valamilyen módon megoldja az erőhasználat kérdését. A Békeprogram részletes ismertetése során láttuk, hogy rövid-, közép- és hosszú távú elképzelések léteznek arra vonatkozóan, miképpen lehetne fegyveres erőt biztosítani az ENSZ számára.

A szervezeti változások áttekintése során láttuk, hogy a középtávú megoldásként elképzelt készenléti erők rendszerének kialakítása ugyan elindult, de egyelőre még meglehetősen kezdeti stádiumban van. A készenléti erők rendszerének, amennyiben valóban működőképes szintet ér el, vélhetően ugyanaz marad az alapkérdése, mint a többi ENSZ beavatkozási formának: hajlandóak-e a tagországok fegyveres erőiket az adott válságövezetbe vezényelni, azaz hajlandóak-e a készenlétben tartott erőket az ENSZ hívó szavára mozgósítani. A ruandai válság kezelésének tapasztalatai azt igazolják, hogy a készenléti erők semmivel sem jelentenek többet, mint amit nevük sejtet, azaz olyan erők, amelyek készenlétben vannak. A rendszer akkor lenne működőképes, ha olyan automatizmust lehetne kialakítani (és ez már inkább az erő használat hosszabb távú megoldásának része), amely egy jól bevált, majdnem állandó ENSZ hadsereg kialakítását jelentené.

A készenléti erők létrejötte ennek ellenére fontos lépés lenne, hiszen, működőképes formában a rendszer elvileg azt jelentené, hogy abban az esetben, amikor sikerül a tagállamoknak megegyezni valamely fegyveres erő bevetésének szükségességében és az erőket adó országok hajlandóak is ezen erők kivezénylésére, úgy egy gyorsan és hatékonyan bevethető erő állhat az ENSZ rendelkezésére.

A kérdés persze az, hogy milyen jellegű erőre lenne szüksége az ENSZ-nek. Az Alapokmány szerint akár olyanra, amely egy háború megvívásához is elegendő. A semleges erőként, a békeépítés, békefenntartás, békemegőrzés, logikáján alapuló ENSZ beavatkozó szerep viszont nem okvetlen kíván ilyen erőt. A készenléti erők rendszere is inkább olyan erőhasználatra vonatkozna, amikor vagy egyértelmű az agresszió és a vele szemben való fellépés nem kíván hosszú távú jelenlétet a beavatkozótól, vagy olyan beavatkozásoknál használandó, ahol az erő jelenlétére inkább elrettentés szempontjából van szükség. Ez utóbbi esetre gyakori példát szolgáltatnak a kilencvenes évek beavatkozásai. Ezek esetében a misszió megjelenésének kezdetén az adott tűzszünet tartósítása és a biztonságos környezet megteremtése érdekében erő-demonstrációra lett volna szükség, ami egyben a kéksisakosok tekintélyét is növelte volna.

Ugyanakkor a tapasztalatok arra is rámutatnak, hogy egy kisebb, ütőképesebb, gyorsan bevethető erőre szükség lehet. Ez az erő, amolyan gyors, kommandó akciócsoportként, kisebb helyi fegyveres akciókra lenne bevethető. Példaként a főtitkár a tűzszünet-helyreállítást említi. Ezekről a gyorsan bevethető egységekről (amelyek a rövid távú megoldásokhoz tartoznak) részletesebben szövegtünk a Békeprogram tárgyalásánál. A lényeg, hogy az erőhasználat időben és térben egészen korlátozott módon jelentkezne. Tény azonban, hogy a cél valóságos katonai logikán alapuló feladat-végrehajtás. Ezek az akciók korlátozottságuk miatt nem ásnák alá a hosszú távú békeépítő jelenlétet, az ENSZ semlegességét, pártatlanságát.

Az időben és térben kevésbé korlátozott fegyveres akciók lefolytatására, mint írtuk, az ENSZ alkalmatlan. Erre a tagországok nem is óhajtják alkalmassá tenni, legalábbis egyelőre nem. Azt is többször hangsúlyoztuk, hogy amennyiben a tagállamok az ENSZ-re a semleges, pártatlan beavatkozó szerepét osztják, akkor az ENSZ éppen ezt a semlegességet és a hosszú távú békeépítő szerepet kockáztathatja, ha a konfliktusban mint erővel fellépő, harcoló fél jelenik meg. A fegyveres akciók lefolytatására egyelőre csak bizonyos országok, országcsoportok, és regionális katonai szervezetek (NATO) képesek. Az Öböl háború kapcsán láttuk, hogy az ENSZ, e realitások figyelembe vételével, kialakította az erőhasználat delegálásának

gyakorlatát. Ennek lényege, hogy a fegyveres akció kivitelezésére valamely ad hoc országcsoporthoz vagy regionális szervezetet kap nemzetközi legitimitációt a Biztonsági Tanács határozata alapján.

Az ENSZ legitimitációval, felhatalmazással történő erőhasználat delegálása, mint egyfajta megoldása az erőhasználat problémájának, bizonyos előnyökkel és hátrányokkal is jár. Maga a módszer egyébiránt nem mondható Alapokmány ellenesnek, hiszen az alapítók eredeti elképzelésével társítható. Előnye, hogy hatékony erőhasználatra ad lehetőséget és mivel nem az ENSZ jelenik meg a csatatéren harcoló félként, ezért a későbbi válságmegoldásnál, válságrendezésnél, az ENSZ semleges közvetítő, békeépítő szerepét nem kompromittálta. Hátránya viszont, éppen ad hoc jellege, vagyis, hogy túlzottan egy adott katonailag erős tagország elképzeléseitől függ a módszer alkalmazhatósága. Fennáll annak a veszélye is, hogy az adott akciót vezető tagállam, vagy szervezet, saját céljait igyekszik érvényesíteni. Éppen ezért, az ENSZ tagállamai meglehetősen óvatosan kezelik az erődelegálás gyakorlatát: pontos és körülhatárolt feladatra, mandátumra szólhat csak a legitimitáció; az átfogó ellenőrzés a Biztonsági Tanács és az ENSZ kezében kell hogy legyen; az ENSZ csak azután venné át a válságkezelést, miután egyértelműen sikerült kialakítani és tartósítani a biztonságos környezetet; és végül, a koalíciós erők beavatkozása beilleszthető legyen az adott válság hosszú távú kezelésének folyamatába, azaz a beavatkozás olyan legyen, hogy annak rövid távú előnyei ne akadályozzák a hosszú távú megoldást /50/.

A regionális szervezetek

Az ENSZ és a regionális szervezetek együttműködéséről többször is volt szó. Erről rendelkezik az Alapokmány (52-54 cikkek) is. Fentebb pedig a megelőzés és az erődelegálás kapcsán szövegeztünk a szervezetekről. A Békeprogram tárgyalásánál is láttuk, hogy a Boutros-Ghali főtitkár meglehetősen lényegesnek véli a regionális szervezetekkel való együttműködést, feladatmegosztást. Több ENSZ misszió esetében ennek az együttműködésnek konkrét formái alakultak ki: rendszeres konzultációk; diplomáciai támogatás; valamely misszió működtetésében való segédkezés, támogatás; közös állomásoztatás valamely válság területén; és végül a közösen vállalt és kivitelezett misszióküldés, válságkezelés /51/.

A regionális szervezetek válságkezelő képességét az elméleti szakemberek közül is megkérdőjelezték, de a volt főtitkár, 1995-ben írt éves jelentésében is úgy véli, hogy a különféle szervezetek ugyan eltérő válságkezelő kapacitással rendelkeznek de egyikük sem fejlesztette ki azt a fajta képességet mint amivel az ENSZ rendelkezik /52/.

Általános megközelítésben, a nemzetközi vagy regionális szervezetek válságkezelő hatékonyságát alapvetően meghatározza: milyen feladatvállalást tesz lehetővé a szervezet alapító jogi okmánya; milyen gyorsan és milyen mértékben képes a szervezet a közös politikai akarat kialakítására; milyen erőforrások felett rendelkezik; és mennyire elfogadott az adott szervezet akciója a nem tagok számára, azaz milyen mértékű legitimitációval rendelkezik a szervezet. Ezen szempontok alapján, mint regionális válságkezelő, csak az európai integrációs szervezetek versenyezhetnek az Egyesült Nemzetek Szervezetével. A jugoszláviai válság tapasztalatai jelzik, hogy az európai szervezetek válságkezelő képessége is megkérdőjelezhető. Globális válságkezelő szerepre viszont egyik regionális szervezet sem vágyik.

* * *

Az ENSZ tehát akarva, akaratlanul továbbra is megmarad egyedüli nemzetközi békefenntartónak. Klasszikus békefenntartó szerepre azonban egyre kevésbé van lehetősége. A kilencvenes évek válságkezelésének tapasztalatai, és az ennek kapcsán megindult elméleti és gyakorlati útkeresés a békefenntartást olyan új megközelítésbe helyezték, amely egy szűk, statikus, passzív, egy adott részfeladatra irányuló beavatkozásból egy folyamatos, átfogó, válságot kezelő, aktív jelenlétet kényszerített ki. A fentebb leírt elméleti és gyakorlati változások abba az irányba mutatnak, hogy a békefenntartás a béke megteremtése, a béke fenntartása és a béke hosszú távú építése alkotta összefüggő konfliktusrendező folyamat elméleti és gyakorlati eszközévé válhat. Az, hogy ezen eszközt hatékonyan használni is tudja az ENSZ, már a tagországokon múlik. Egyelőre még ők döntenek el, hogy egyáltalán akarnak-e békét teremteni, békét fenntartani, békét építeni, azaz, ők döntenek arról, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetét válság ellenőrzésre, lelkiismeret megnyugtatóra, tüneti válságkezelésre, eredményesebb válságrendezésre vagy valamely válság hosszú távú megoldására használják.

I. MELLÉKLET: AZ ENSZ KÖLTSÉGVETÉSE ÉS BÉKEFENNTARTÁSI KÖLTSÉGEI (1990 - 1996)

Rendes évi költségek:

1990	1.031 milliárd dollár
1991	1.157 milliárd dollár
1992	1.165 milliárd dollár
1993	1.210 milliárd dollár
1994	1.236 milliárd dollár
1995	1.396 milliárd dollár
1996	1.304 milliárd dollár

Békefenntartási költségek:

1990	379 millió dollár
1991	449 millió dollár
1992	1.6 milliárd dollár
1993	2.9 milliárd dollár
1994	3.5 milliárd dollár
1995	3.2 milliárd dollár
1996	1.3 milliárd dollár (becsült összeg)

FORRÁS: Informal Note to Correspondents, Office of the Spokesman for the Secretary-General, 23 September 1996.

II. MELLÉKLET: AZ ENSZ BÉKEFENNTARTÓ MISSZIÓI

KÖZEL-KELET

UNTSO

(United Nations Truce Supervision Organization
az ENSZ Fegyverszünet Ellenőrző Szervezete)

Fennállásának ideje: 1948 júniusától napjainkig.

Főhadiszállás: Jeruzsálem.

Mandátum: azzal a feladattal hozták létre, hogy segítse a palesztinai tűzszünet megfigyelésének felügyeletével megbízott közvetítőt és a tűzszüneti Bizottságot. Ezt követően az UNTSO felügyelte az 1949-es Általános Tűzszüneti Egyezményt, valamint az 1967-es háborút követően a Golán fennsíkon és a Szezi csatorna körzetében életbelépett tűzszünetet. Jelenleg együttműködik az UNDOF-val és az UNIFIL-vel. Az UNTSO megfigyelő csoportokat állomásoztat Bejrútban és a Sínai-félszigeten.

Létszám: az UNTSO maximális létszámát, 572 katonai megfigyelőt, 1948-as létrehozásakor érte el. 1996. április végén a misszió létszáma 178 katonai megfigyelő volt.

Halálos áldozatok: 38 (12 katonai megfigyelő, 17 egyéb katonai személy, 6 nemzetközi polgári személy és 3 helyi alkalmazott).

Költségvetés: az UNTSO évi állomásoztatásának költsége 30 millió dollár. (1995. december 31-ig a misszió összköltsége 463 667 258 dollár volt). A költségeket az ENSZ a rendes évi költségvetésből fedezi.

UNEF I

(First United Nations Emergency Force

ENSZ Első Rendkívüli Hadereje)

Fennállásának ideje:	1956 novemberétől 1967 júniusáig.
Főhadiszállás:	Gáza, maga a misszió viszont eleinte a Szuezi csatorna körzetében a Sínai-félszigeten állomásozott, majd később a tűzszüneti demarkációs vonal mentén a gázai övezetben és a Sínai-félszigeten a nemzetközi határ egyiptomi oldalán.
Mandátum:	az ellenségeskedés megszűnésének biztosítása, valamint az angol, francia és izraeli katonaság egyiptomi területéről való kivonásának ellenőrzése. A csapatkivonás után, a misszió az egyiptomi és izraeli erők közötti ütközőzónát felügyelte.
Létszám:	a misszió maximális létszámát, 6 073 főt, 1957 februárjában érte el.
Halálos áldozatok:	107 (106 katonai személyzet és 1 helyi alkalmazott).
Költségvetés:	a misszió teljes költsége 214 249 000 dollár volt.

UNEF II

(Second United Nations Emergency Force

ENSZ Második Rendkívüli Hadereje)

Fennállásának ideje:	1973 októberétől 1979 júliusáig.
Főhadiszállás:	Ismaila, maga a misszió a Szuezi csatorna körzetében, illetve később a Sínai-félszigeten teljesített szolgálatot.
Mandátum:	az Izrael és Egyiptom által aláírt tűzszünet betartásának ellenőrzése, valamint, az 1974. január 18-ai és az 1975. szeptember 4-ei megállapodásoknak megfelelően az egyiptomi és izraeli erők áthelyezésének ellenőrzése, továbbá a két egyezmény által létrehozott ütközőzóna felügyelete.
Létszám:	az UNEF II maximális létszáma 6 973 fő volt, amelyet 1974 februárjában ért el.
Halálos áldozatok:	55 (53 katonai személy és 2 nemzetközi polgári személy).
Költségvetés:	az UNEF II állomásoztatása 446 487 000 dollárba került.

UNDOF

(United Nations Disengagement Observer Force

a szíriai-izraeli csapatok Szétválasztását Megfigyelő ENSZ Haderő)

Fennállásának ideje:	1974 júniusától napjainkig.
Főhadiszállás:	Damaszkusz, maga a misszió a Golán fennsíkon állomásozik.
Mandátum:	az UNDOF feladata az izraeli-szíriai tűzszünet ellenőrzése, a két fél csapatai szétválasztásának felügyelete az 1974. május 31-én kötött egyezménynek megfelelően.
Létszám:	a misszió erejét 1 450 főben állapították meg. 1996. április végi adatok szerint 1052 katonából, 80 katonai megfigyelőből és további 35 nemzetközi illetve 80 helyi polgári alkalmazottból állt a misszió.
Halálos áldozatok:	36 (35 katonai személy és 1 nemzetközi polgári alkalmazott).
Költségvetés:	a misszió állomásoztatásának évi költsége 35 millió dollár (1996. május 31-ig a misszió összköltsége 642 813 000 dollár volt).

UNIFIL

(United Nations Interim Force in Lebanon

ENSZ Libanoni Ideiglenes Hadereje)

Fennállásának ideje:	1978 márciusától napjainkig.
Főhadiszállás:	a libanoni Naqoura, maga a misszió pedig Libanon déli részén állomásozik.
Mandátum:	az UNIFIL feladata, hogy ellenőrizze az izraeli erők kivonulását Dél Libanonból, a biztonságos környezet megteremtése, valamint feladata, hogy segítse a libanoni kormányt abban, hogy e területekre újra kiterjessze tényleges fennhatóságát.
Létszám:	a misszió erejét 7 ezer főben jelölte meg az ENSZ. 1996. április végén 4614 katona, 60 katonai megfigyelő valamint 140 nemzetközi és 190 helyi polgári alkalmazott alkotta a missziót.
Halálos áldozatok:	211 (209 katonai személyzet, 1 nemzetközi polgári és 1 helyi polgári alkalmazott).
Költségvetés:	az UNIFIL állomásoztatásának évi költsége 138 millió dollár (1996. január 31-ig a misszió összköltsége 2 544 800 000 dollár volt).

UNOGIL

(United Nations Observation Group in Lebanon

ENSZ Megfigyelő Csoportja Libanonban)

Fennállásának ideje:	1958 júniusa és decembere között.
Főhadiszállás:	Bejrut, a csoport maga a libanoni-szíriai határkörzetben állomásozott.
Mandátum:	a libanoni határ ellenőrzése abból a célból, hogy megakadályozza a csoport a katonai jellegű felszerelések, valamint személyek illegális mozgását a határon keresztül.
Létszám:	a csoport legnagyobb számban 1958 novemberében állomásozott, ekkor 591 fő alkotta a missziót.
Halálos áldozatok:	az UNOGIL nem követelt áldozatokat.
Költségvetés:	az UNOGIL 3 697 742 dollárba került, amelyet a világszervezet a rendes évi költségvetésből fedezett.

UNYOM

(United Nations Yemen Observation Mission

ENSZ Jemeni Megfigyelő Missziója)

Fennállásának ideje:	1963 júliusától 1964 szeptemberéig.
Főhadiszállás:	Szána.
Mandátum:	az Egyesült Arab Köztársaság és Szaúd-Arábia között aláírt csapatelhatárolódási egyezményben foglaltak megvalósulásának ellenőrzése.
Létszám:	25 katonai megfigyelő és 164 katonai kiegészítő személyzet alkotta a missziót.
Halálos áldozatok:	az UNYOM állomásoztatása nem követelt áldozatokat.
Költségvetés:	az UNYOM 1 840 450 dollárba került, amelyet Egyiptom és Szaúd-Arábia fedezett egyenlő arányban.

INDIA ÉS PAKISZTÁN

UNMOGIP

(United Nations Military Observer Group in India and Pakistan)

ENSZ Katonai Megfigyelő Csoportja Indiában és Pakisztánban)

- Fennállásának ideje:** 1949. januártól napjainkig.
- Főhadiszállás:** Rawalpindi (november és április között), Srinagar (május és október között). A misszió az indiai-pakisztáni tűzszüneti vonalon állomásozik, Jammuban és Kasmírban.
- Mandátum:** az UNMOGIP feladata, hogy felügyelje Jammu és Kasmír államban az India és Pakisztán között létrejött tűzszünetet.
- Létszám:** a misszió legnagyobb létszáma, 102 fő, 1965 októberében volt. 1996. április végén a misszió 44 katonai megfigyelőből állt, amelyet nemzetközi és helyi polgári alkalmazottak segítettek.
- Halálos áldozatok:** 9 (1 katonai megfigyelő, 5 egyéb katonai személy, 1 nemzetközi polgári és 2 helyi polgári alkalmazott).
- Költségvetés:** a misszió évi 8 millió dollárba kerül (1995. december 31-ig a misszió összköltsége 98 399 102 dollár volt). A költségeket a rendes évi költségvetésből fedezi az ENSZ.

UNIPOM

(United Nations India-Pakistan Observation Mission

ENSZ Indiai-Pakisztáni Megfigyelő Missziója)

Fennállásának ideje:	1965 szeptemberétől 1966 márciusáig.
Főhadiszállás:	Lahore (Pakisztán)/Amritsar (India), maga a misszió az indiai-pakisztáni határon teljesített szolgálatot Kasmír és az Arab Tenger közötti részen.
Mandátum:	az indiai-pakisztáni tűzszünet felügyelete, kivéve Jammu államban és Kasmírban, ahol az UNMOGIP teljesített szolgálatot. A misszió ugyancsak felügyelte a két fél katonai erőinek visszavonását az 1965. augusztus 5-e előtt fennálló állapotoknak megfelelően.
Létszám:	a misszió legnagyobb erejét, 96 katonai megfigyelő, 1965 októberében érte el.
Halálos áldozatok:	a misszió nem követelt áldozatokat.
Költségvetés:	a misszió 1 713 280 dollárba került, amelyet az ENSZ rendes évi költségvetése fedezett.

CIPRUS

UNFICYP

(United Nations Peace-keeping Force in Cyprus)

ENSZ Ciprusi Békefenntartó Hadereje)

- Fennállásának ideje:** 1964 márciusától napjainkig.
- Főhadiszállás:** Nicosia.
- Mandátum:** az UNFICYP arra kapott megbízást, hogy erőfeszítései révén akadályozza meg a harcok újbóli kirobbanását, valamint segítsen a rend, a törvényesség fenntartásában és a normális körülmények helyreállításában. Az 1974-es ellenségeskedéseket követően, a Misszió feladata lett a tűzszünet ellenőrzése, valamint a török és görög fél közötti ütköző zóna fenntartása.
- Létszám:** a misszió 1964 júniusában érte el maximális létszámát, 6 411 főt. 1996. április végén a misszió 1165 katonából, 35 polgári rendőri személyzetből állt, amelyet 370 fős polgári alkalmazotti gárda egészít ki.
- Halálos áldozatok:** 167 (161 katonai fő, 3 polgári rendőri alkalmazott és 1 nemzetközi polgári alkalmazott).
- Költségvetés:** az UNFICYP jelenlegi fenntartási költsége az ENSZ számára, évi 47 millió dollár. A költségeket a katonákat adó országok fedezik (1996. áprilisi adatok szerint ezen országok a következők: Argentína, Ausztrália, Ausztria, Egyesült Királyság, Finnország, Írország, Kanada és Magyarország), illetve a fennmaradó részt az ENSZ önkéntes felajánlásokból fedezte. A Biztonsági Tanács 831-es, (1993. május 27.) határozata azonban arról döntött, hogy a fennmaradó költségeket, amelyeket nem fedeznek az önkéntes felajánlások, az ENSZ kirótt, kötelezően fizetendő, a békefenntartó költségek fedezését célzó külön költségvetésből fedezze (önkéntes hozzájárulásként Ciprus a misszió költségeinek harmadát fizeti, Görögország pedig 6.5 millió dollárral járul a költségekhez).

AFRIKA

ONUC

(United Nations Operation in the Congo

ENSZ Kongói Akciója)

- Fennállásának ideje:** 1960 júliusától 1964 júniusáig.
- Főhadiszállás:** Leopoldville (a mai Kinshasa), a misszió pedig a Kongói Köztársaság, a mai Zaire területén teljesített szolgálatot.
- Mandátum:** a misszió eredetileg arra kapott felhatalmazást, hogy biztosítsa a belga katonaság kivonását, segítse a kormányt a törvényes rend fenntartásában és technikai jellegű segítséget nyújtson. A misszió mandátuma fokozatosan kibővült és magában foglalta a Kongói Köztársaság politikai függetlenségének és területi integritásának biztosítását, a polgárháború megakadályozását, és a külföldi csapatok, zsoldosok és nem ENSZ katonai és félkatonai tanácsadók Kongóból való távozásának biztosítását.
- Létszám:** az ONUC 1961 júliusában volt maximális létszámon, ekkor 19 828 főt számlált a misszió.
- Halálos áldozatok:** 250 (245 katona, 5 nemzetközi polgári személy).
- Költségvetés:** az ONUC 400 130 793 dollárba került.

UNTAG

(United Nations Transition Assistance Group

ENSZ Namíbiai Átalakítást Segítő Csoportja)

Fennállásának ideje:	1989 áprilisától 1990 márciusáig
Főhadiszállás:	Windhoek, a misszió pedig Namíbia és Angola területén teljesítette tevékenységét.
Mandátum:	a misszió feladata volt, hogy segítse a főtitkár különmegbízottját a namíbiai függetlenedési folyamat fenntartásában, valamint az ENSZ égisze alatt rendezett választások előkészítésében és lebonyolításában.
Létszám:	a misszió maximális létszámot az 1989. novemberi választások alatt ért el. Ekkor 8 000 fős volt a csoport: 2 ezer polgári megfigyelő, 1 500 rendőri és 4 500 katonai személy.
Halálos áldozatok:	19 (11 katona, 4 rendőr, 3 nemzetközi polgári és 1 helyi polgári alkalmazott).
Költségvetés:	a csoport állomásoztatása 368 584 324 dollárba került.

UNAVEM I

(United Nations Angola Verification Mission I

ENSZ Első Angolai Ellenőrző Missziója)

Fennállásának ideje:	1989 januárjától 1991 júniusáig.
Főhadiszállás:	Luanda.
Mandátum:	az angolai-kubai megállapodásban kikötött ütemtervnek megfelelő kubai csapatkivonás ellenőrzése.
Létszám:	a misszió maximális ereje 70 katonai megfigyelő volt, 1989 áprilisa és decembere között.
Halálos áldozatok:	a misszió nem követelt áldozatokat.
Költségvetés:	a misszió 16 404 200 dollárba került.

UNAVEM II

(United Nations Angola Verification Mission II

ENSZ Második Angolai Ellenőrző Missziója)

- Fennállásának ideje:** 1991 májustól 1995 februárig.
- Főhadiszállás:** Luanda.
- Mandátum:** a misszió feladata az angolai szemben álló felek, az angolai kormány és az UNITA által aláírt békeszerződésben foglaltak betartásának felügyelete, elsősorban is a tűzszünet ellenőrzése, az angolai rendőrség ellenőrzése és a választások megfigyelése, ellenőrzése. Annak ellenére, hogy a misszió szerint az 1992. szeptember 29-30. között megtartott választások szabályosak voltak, az UNITA megkérdőjelezte az eredményeket és újra fegyveres harcok robbantak ki a két fél között. Az UNAVEM II továbbra is Angolában maradt, és közvetített a két fél között a békefolyamat folytatása érdekében illetve a tartós tűzszünet megteremtése végett. A kiújult ellenségeskedéseket követően a misszió feladata a két fél közötti közvetítés előmozdítása. Az UNITA és az angolai kormány 1994. november 20-án írta alá a Lusakai Egyezményt. Az ebben foglaltak életbelépésének kezdeti ellenőrzését a misszió felügyelte, majd a Biztonsági Tanács 1995 februárjában létrehozta az UNAVEM III missziót az Egyezményben foglaltak felügyeletére, illetve az Egyezmény betartásának ellenőrzésére.
- Létszám:** a misszió a következő létszámmra kapott felhatalmazást: 350 katonai megfigyelő, 126 rendőri megfigyelő, 83 nemzetközi polgári személy, 155 helyi megfigyelő, valamint 400 választási megfigyelő. A harcok kirobbanását követően a misszió létszám-felhatalmazása a következő volt: 50 katonai megfigyelő, 18 rendőri megfigyelő, 11 fős katonai-orsvosi személyzet, 49 nemzetközi és 75 helyi polgári személy. Azt követően azonban, hogy a szemben álló felek tárgyalásai reménykeltőnek tűntek, a Biztonsági Tanács a 952-es, 1994 október végi határozatában visszaállította a misszió eredeti létszámát, azzal a kikötéssel, hogy e létszámot csak akkor éri majd el a misszió, amint a főtitkár arról tesz jelentést, hogy a két fél aláírta a megállapodást és megvalósult a tűzszünet.
- Halálos áldozatok:** 5 (2 katonai megfigyelő, 1 katonai személy, 1 rendőri megfigyelő és 1 nemzetközi polgári alkalmazott).
- Költségvetés:** a misszió állomásoztatása 175 802 600 dollárba került.

UNAVEM III

(United Nations Angola Verification Mission III

ENSZ Harmadik Angolai Ellenőrző Missziója)

Fennállásának ideje:	1995 februártól napjainkig
Főhadiszállás:	Luanda
Mandátum:	a misszió mandátuma az angolai kormány és az UNITA által 1994. november 20-án aláírt Lusakai Egyezményben foglaltak megvalósításának előmozdítása, illetve a két fél által az Egyezményben vállalt kötelezettségek megvalósításának ellenőrzése. A misszió alapvetően jószolgálati misszióként működik, a hosszú távú megbékélési folyamat előmozdítása érdekében.
Létszám:	1996. április végén a misszió 336 katonai megfigyelőből, 6630 katonából és 234 rendőri megfigyelőből állt.
Halálos áldozatok:	12 (11 katona és 1 rendőr).
Költségvetés:	1996. május 8-ig a misszió összköltsége 366 523 900 dollár volt.

MINURSO

(United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara)

ENSZ Nyugat Szaharai Népszavazással foglalkozó Missziója)

Fennállásának ideje:	1991. áprilistól napjainkig.
Főhadiszállás:	Laayoune.
Mandátum:	a Marokkó és a POLISARIO által 1988. augusztus 30-án elfogadott megállapodási javaslatnak megfelelően hozták létre a missziót, azzal a feladattal, hogy ellenőrizze a két fél közötti tűzszüneti megállapodás betartását, továbbá ugyancsak ellenőrizze a marokkói hadsereg létszámának csökkentését a nyugat saharai területen, a két fél katonáinak a kijelölt területekre való kivonását, a nyugat saharai politikai elítéltek szabadon bocsátását, a hadifoglyok cseréjét. További feladata, hogy azonosítsa és összeírja a népszavazásra jogosultakat, valamint magát a népszavazást is felügyelje. Megegyezési nehézségek miatt azonban nem volt lehetséges az eredeti ütemterv betartása, így csak 1994 nyarán, és csak akadozva kezdődött a választásra jogosultak összeírása.
Létszám:	a misszió 1 700 katoná és katonai megfigyelő, 300 rendőr, 800-1 000 polgári személy állomásoztatására kapott felhatalmazást. 1996. április végén 241 katonai megfigyelő, 48 katonai kiegészítő és 44 rendőr alkotta a misszió alapját, amelyet polgári személyek egészítettek ki).
Halálos áldozatok:	7 (1 katonai megfigyelő, 3 egyéb katonai személy, 1 rendőr és 2 nemzetközi polgári alkalmazott).
Költségvetés:	a MINURSO állomásoztatása 1996. május 31-ig összesen 224 813 800 dollárba került.

UNOSOM I

(United Nations Operation in Somalia I

ENSZ Első Szomáliai Missziója)

Fennállásának ideje:	1992 áprilisától 1993 áprilisáig.
Főhadiszállás:	Mogadishu.
Mandátum:	a mogadishui tűzszünet felügyelete, valamint, ugyancsak a misszió feladata volt, hogy biztosítsa azon ENSZ személyzet biztonságát, akik a mogadishui kikötőkben és repülőtéren teljesítettek szolgálatot és humanitárius segélyek szétosztásával foglalkoztak. További feladat volt a szállítmányok biztonságos eljuttatása a főváros környékén lévő segélyszétosztó helyekre. A misszió 1992 augusztusában felhatalmazást kapott a segélyszállítmányok távolabbi elosztóhelyekre való eljuttatásának biztosítására is.
Létszám:	a misszió felhatalmazása a következő létszámmra szól: 50 katonai megfigyelő, 3 500 biztonsági személyzet, 719 (logisztikai) kiegészítő személyzet és 200 nemzetközi polgári megfigyelő.
Halálos áldozatok:	8 katonai személyzet.
Költségvetés:	a misszió 42 931 700 dollárba került.

UNOSOM II

(United Nations Operation in Somalia II

ENSZ Második Szomáliai Akciója)

Fennállásának ideje:	1993 májusától 1995 március 31-ig.
Főhadiszállás:	Mogadishu.
Mandátum:	az UNOSOM-t eredetileg 1992 áprilisában hozták létre azzal a feladattal, hogy ellenőrizze a tüzszünetet a szomáliai fővárosban, Mogadishuban, valamint, hogy biztonságossá tegye az ENSZ személyzet helyi működését és biztosítsa a humanitárius segélyeknek a kiosztó központokhoz való biztonságos eljuttatását. A Biztonsági Tanács 1992 augusztusában megerősítette az UNOSOM-t és felhatalmazta, hogy immár egész Szomália területén biztosítsa a humanitárius segély-konvojokat. A rosszabbodó biztonsági helyzet, azonban e feladat maradéktalan végrehajtásában megakadályozta a missziót. Ebben a helyzetben adott felhatalmazást a Biztonsági Tanács 1992 decemberében az egész országot érintő katonai akcióra a tagállamok egy csoportja által. Az Egyesült Államok által vezetett UNITAF - Unified Task Force - felhatalmazást kapott, hogy "minden lehetséges eszközzel" hozzon létre biztonságos környezetet a Szomáliában tevékenykedő humanitárius segély-missziók számára. Eközben az UNOSOM továbbra is a politikai ügyekért és a humanitárius segélyezésért volt felelős. A Biztonsági Tanács 1993 márciusában, az Alapokmány VII. fejezetére hivatkozva, jóváhagyta a főtitkár javaslatát az UNOSOM második szakaszáról, amelyben az immár UNOSOM II átvette az UNITAF feladatát. Erre 1993 májusában került sor. Ennek megfelelően az UNOSOM II arra kapott felhatalmazást, hogy egész Szomália területén, ha kell erővel, biztosítsa a humanitárius akciók biztonságos és folyamatos működését. A béke, a biztonság és a törvényes rend helyreállítása érdekében a misszió a leszerelés és a politikai megbékélés előmozdítását is feladatul kapta. A Biztonsági Tanács 1994 februárjában, a 897-es határozatban nemcsak meghosszabbította, hanem módosította a mandátumot, amelynek értelmében a misszió feladata a szomáliai csoportok által kötött addisz-abebai egyezmények megvalósulásának felügyelete, különös tekintettel a leszerelési és tüzszüneti megállapodásokra. Ugyancsak a feladatok közé tartozott a humanitárius segélyezés, a főbb repülőterek és kikötők védelme, a rendőrség és igazságszolgáltatási szervezetek felállításában való segédkezés, a menekültek visszatelepítésében való segédkezés valamint az ENSZ és a segélyező szervek dolgozóinak védelme. A politikai rendezés elhúzódása illetve elakadása azonban arra készítette a Biztonsági Tanácsot, hogy a misszió kivonásáról döntsön. A Biztonsági Tanács 1994. novemberi, 954-es határozatában 1995 március 31-t jelölte ki az UNOSOM II kivonásának végső dátumaként.

Létszám: a misszió 28 ezer katonai és 2 800 polgári főt számláló maximális nagyságra kapott felhatalmazást. A 897-es határozat azonban 22 ezer főre csökkentette a missziót.

Halálos áldozatok: 147 (143 katona, 3 nemzetközi polgári és 1 helyi polgári alkalmazott).

Költségvetés: a misszió összköltsége 1 643 485 500 dollár volt.

ONUMOZ

(United Nations Operation in Mozambique)

ENSZ Mozambiki Akciója)

- Fennállásának ideje:** 1992 decemberétől 1995. január 31-ig.
- Főhadiszállás:** Maputo.
- Mandátum:** az 1992. október 4-én, Rómában, a mozambiki kormány és a RENAMO által aláírt béke-megállapodás alapján az ONUMOZ mandátuma a következő négy területre terjed ki:
- politikai: pártatlanul segíteni a Béke-megállapodásban foglaltak végrehajtását.
 - katonai: a tűzszünet, a csapatok demobilizálásának és a fegyverek összegyűjtésének és megsemmisítésének ellenőrzése. A külföldi katonák teljes kivonásának ellenőrzése. A magán és irreguláris csapatok feloszlásának ellenőrzése. Kulcsfontosságú infrastrukturális létesítmények biztonságával kapcsolatos intézkedések foganatosítása. Az ENSZ és egyéb nemzetközi szervezetek biztonságos működésének biztosítása.
 - választási: technikai segítséget nyújt a választások lebonyolításához, valamint megfigyelőként vesz részt a választásokon.
 - humanitárius: koordinálja és felügyeli a humanitárius jellegű tevékenységeket, különösen a menekülteket, a demobilizált katonai személyeket és a valamilyen formában nagyobb nehézséggel küzdő helyi csoportokat érintő akciókat.
- A választásokat követően a Biztonsági Tanács október 15-ei, 957-es határozatában arról intézkedett, hogy az azon a napon lejárt mandátumot meghosszabbítja addig, amíg az új mozambiki kormányhivatalba nem lép, de legfeljebb 1994. december 15-ig. A misszió teljes kivonásának dátumaként 1995. január 31-ét jelölte meg.
- Létszám:** a misszió 7 000 - 8 000 katonai és polgári személyzetet is magában foglaló maximális létszámra kapott felhatalmazást.
- Halálos áldozatok:** 24 (21 katona, 2 rendőr és 1 nemzetközi polgári alkalmazott).
- Költségvetés:** az ONUMOZ évi költsége 327 millió dollár volt (1995. november közepéig a misszió összköltsége 471 199 200 dollár volt).

UNOMUR

(United Nations Observer Mission Uganda -Rwanda

ENSZ Ugandai - Ruandai Megfigyelő Missziója)

- Fennállásának ideje:** a missziót 1993 júniusában hozta létre az ENSZ. A Biztonsági Tanács 928-as határozata, 1994 júniusában, 1994. szeptember 21-ét jelölte ki a misszió megszüntetésének dátumaként.
- Főhadiszállás:** Kabale, a misszió a ruandai-ugandai határ ugandai oldalán állomásozott.
- Mandátum:** a missziót arra hatalmazta fel a Biztonsági Tanács, hogy ellenőrizze, hogy ne jusson katonai jellegű segély a ruandai szemben álló felekhez az ugandai határon át.
- Létszám:** a misszió 81 katonai megfigyelő és 10 polgári kiegészítő személyzetre kapott felhatalmazást.
- Halálos áldozatok:** a misszió nem követelt áldozatot.
- Költségvetés:** 1993. december 21-ig a misszió 2 298 500 dollárba került, ezt követően a misszió költségeit az UNAMIR költségvetése tartalmazta.

UNAMIR

(United Nations Assistance Mission for Rwanda)

ENSZ Ruandai Segély Missziója)

Fennállásának ideje:	1993 októberétől 1996 márciusáig.
Főhadiszállás:	Kigali.
Mandátum:	az UNAMIR, felállításakor, arra kapott felhatalmazást, hogy az 1993 augusztusában megkötött Arushai Béke-megállapodásoknak megfelelően segédkezzen a biztonságos környezet megteremtésében az átmeneti kormány felállítására és a választások megtartása közötti időszakban. Az 1994 áprilisában kiújult harcokat követően, a Biztonsági Tanács először csökkentette az UNAMIR létszámát és azzal a feladattal hatalmazta fel, hogy közvetítsen a két szemben álló fél között a tűzszünet elérése érdekében. A humanitárius helyzet katasztrófálisra fordulását követően, a Biztonsági Tanács 1994. május közepén 5500 főre növelte az UNAMIR létszámát és felhatalmazta a polgári személyzet és a menekültek biztonságának biztosítására. Mivel ezt a létszámát a misszió képtelen volt elérni, így a Biztonsági Tanács felhatalmazást adott 1994. június végén a 929-es határozatban egy nemzetközi misszió felállítására és állomásoztatására addig, amíg az UNAMIR nem éri el a kívánt létszámot. A romló biztonsági helyzetben az UNAMIR mandátumát a BT kiszélesítette, lehetőséget adva arra, hogy a misszió tevőlegesen járuljon hozzá a biztonságos környezet kialakításához. A tűzszüneti megállapodást követően a misszió mandátuma továbbra is a jószolgálati tevékenység az ellenőrzés és megfigyelés valamint a humanitárius segélyek védelme volt. Ezt egészítette ki a ruandai menekültek visszatelepítésének előmozdítása, illetve az újonnan felállított háborús bűnüket vizsgáló nemzetközi törvényszék munkájának segítése. A BT végül 1996. március 8-ai hatállyal szüntette meg a missziót.
Létszám:	a maximális létszám 5 500 katonára szólt.
Halálos áldozatok:	26 (3 katonai megfigyelő, 22 egyéb katonai személy és 1 rendőr).
Költségvetés:	az UNAMIR becsült összköltsége 437 430 100 dollár.

UNOMIL

(United Nations Observer Mission in Liberia

ENSZ Megfigyelő Missziója Libériában)

- Fennállásának ideje:** 1993. szeptembertől napjainkig.
- Főhadiszállás:** Monrovia.
- Mandátum:** a Libériában szemben álló felek 1993. július 25-én, a benini Cotonouban írták alá az úgy nevezett Cotonoui Békemegállapodást az Afrikai Egységszervezet főtitkárának közvetítésével. A békeszerződés a tűzszüneti megállapodást, a leszerelést, a demobilizálást és az általános választások kiírását írja elő. A Biztonsági Tanács által létrehozott UNOMIL e békeszerződésben foglaltak megvalósításának ellenőrzésére kapott felhatalmazást, a Nyugat Afrikai Államok Gazdasági Közösségének (Economic Community of West African States - ECOWAS) Megfigyelő Csoportjával (ECOMOG) együttműködve.
- Létszám:** a misszió 303 katonai megfigyelő, 20 katonai-egészségügyi személy, 45 fős katonai műszaki alakulat állomásoztatására kapott felhatalmazást, kiegészítő polgári személyzettel. 1996. április végén a létszám 26 katonai megfigyelőből és 4 katonai kiegészítő alkalmazottból állt.
- Halálos áldozatok:** a misszió 1996. április végéig nem követelt áldozatokat.
- Költségvetés:** az UNOMIL évi 65 millió dollárba kerül (1996. március 31-ig az összköltség 77 981 100 dollár volt).

UNASOG

(United Nations Aouzou Strip Observer Group

ENSZ Aouzou Övezeti Megfigyelő Csoportja)

Fennállásának ideje:	1994 májusától 1994 júniusáig.
Főhadiszállás:	Aouzou övezeti megfigyelő állomás.
Mandátum:	a Biztonsági Tanács május 4-én, a 915-ös határozatában adott felhatalmazást a csoport felállítására, azzal a feladattal, hogy a Líbia és Csád között húzódó, és a két ország által vitatott Aouzou övezetben felügyelje a líbiai katonai hatóság kivonását, a hágai Nemzetközi Bíróság határozatának megfelelően.
Létszám:	a biztonsági tanácsi határozat kilenc katonai megfigyelő és hat polgári kiegészítő személyzet állomásoztatására adott felhatalmazást.
Halálos áldozatok:	nem követelet áldozatot a misszió állomásoztatása.
Költségvetés:	67 471 dollár összköltség.

KÖZÉP AMERIKA

ONUCA

(United Nations Observer Group in Central America

ENSZ Közép Amerikai Megfigyelő Csoportja)

- Fennállásának ideje:** 1989 decemberétől 1992 januárjáig.
- Főhadiszállás:** Tegucigalpa, a misszió maga pedig Costa Ricában, Salvadorban, Guatemalában, Hondurasban és Nicaraguában teljesített szolgálatot.
- Mandátum:** a csoport feladata volt ellenőrizni, hogy a Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras és Nicaragua által aláírt szerződésnek megfelelően, ezen országok nem nyújtanak segítséget irreguláris és lázadó csapatok támogatásában, valamint nem engedélyezik saját országuk területének felhasználását más országok ellen irányuló akciókra. Ezen kívül az ONUCA részt vett a nicaraguai ellenállás demobilizálásában, valamint, ennek keretében, felügyelte a nicaraguai tűzszünetet.
- Létszám:** a csoport legnagyobb létszáma 1 098 fő volt, 1990 májusában.
- Halálos áldozatok:** a misszió állomásoztatása nem követelt halálos áldozatot.
- Költségvetés:** a csoport állomásoztatása 88 573 157 dollárba került.

ONUSAL

(United Nations Observer Mission in El Salvador

ENSZ Salvadori Megfigyelő Missziója)

- Fennállásának ideje:** 1991 júliusától 1995. április 30-ig.
- Főhadiszállás:** San Salvador.
- Mandátum:** a misszió feladata, hogy ellenőrizze azon megállapodások végrehajtását, amelyben a salvadori kormány és az FMLN megegyeznek. Ezek olyan kérdéseket érintenek, mint a tűzszünet, a fegyveres erők reformja, új rendőri szervezet létrehozása, a bírói és választási rendszer reformja, a föld tulajdonviszonyok, emberi jogok és egyéb gazdasági szociális területek. A fegyveres harcok a két fél között 1992. december 15-én értek véget formálisan is. Az ONUSAL egyben az 1994. márciusi választásokat is felügyelte. A Biztonsági Tanács 1994. novemberi 961-es határozatában 1995. április 30-át jelölte ki a misszió zárónapjaként.
- Létszám:** a misszió ezer fős létszámra kapott felhatalmazást, amely katonai és rendőri megfigyelőket foglal magában, ezen felül további 170 nemzetközi és 187 helyi polgári személy képezheti a misszió állományát.
- Halálos áldozatok:** 5 (3 rendőri megfigyelő és 2 helyi polgári alkalmazott).
- Költségvetés:** a misszió összköltsége 107 003 650 dollár volt.

KAMBODZSA

UNAMIC

(United Nations Advance Mission in Cambodia

ENSZ Kambodzsai Előkészítő Missziója)

Fennállásának ideje:	1991 novemberétől 1992 márciusáig.
Főhadiszállás:	Phnom Penh.
Mandátum:	a misszió feladata volt, hogy segítse a négy kambodzsai csoportot a tűzszünet fenntartásában az UNTAC megérkezéséig. A misszió további feladata volt a lakosság kiképzése/oktatása a telepített aknák felrobbanásából származó balesetek elkerülése végett.
Létszám:	a misszió 1 504 katonai és polgári megfigyelőket is magában foglaló létszámra kapott felhatalmazást.
Halálos áldozatok:	a misszió állomásoztatása nem követelt halálos áldozatokat.
Költségvetés:	lásd UNTAC költségvetése.

UNTAC

(United Nations Transitional Authority in Cambodia

ENSZ Kambodzsai Átmeneti Hatósága)

- Fennállásának ideje:** 1992 márciusától 1993 szeptemberéig.
- Főhadiszállás:** Phnom Penh.
- Mandátum:** az 1991. október 23-án, Párizsban aláírt kambodzsai rendezési egyezmény értelmében felállított Legfelsőbb Nemzeti Tanács az ENSZ-re ruházta a hatalmat az egyezményben foglaltak végrehajtására. Így az UNTAC feladatai kiterjedtek gyakorlatilag a kambodzsai átmenet minden aspektusára. Így, többek között: a tűzszünet felügyelete, a polgári közigazgatás átalakítása, a választások lebonyolítása, a menekültek visszatelepítése és egyéb emberi jogi kérdések rendezése. 1992. március 15-étől az UNTAC magába olvasztotta az UNAMIC-t. A Biztonsági Tanács 880-as határozata (1993. november 4.) 1993. december 31-ét jelölte ki végső dátumként, arra, hogy a misszió végleg elhagyja az országot, ugyanakkor, egyszeri, fél éves időtartamra egy húszfős katonai összekötő csoport állomásozására adott felhatalmazást, azzal a feladattal, hogy a csoport tegyen jelentést az ország biztonsági helyzetének alakulásáról.
- Létszám:** az UNTAC maximális létszáma 22 ezer katonai és polgári személy volt.
- Halálos áldozatok:** 78 (4 katonai megfigyelő, 41 egyéb katonai személy, 14 rendőr, 5 nemzetközi polgári személy és 14 helyi alkalmazott).
- Költségvetés:** a misszió összköltsége 1 620 963 300 dollár volt (ez tartalmazza az UNAMIC költségeit is).

VOLT JUGOSZLÁVIA

UNPROFOR

(United Nations Protection Force

ENSZ Védelmi Hadereje)

Fennállásának ideje: 1992 februárjától 1995 márciusáig.

Főhadiszállás: Zágráb, a misszió azonban több területen állomásozott: Bosznia-Hercegovinában, Horvátországban, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban és Macedóniában.

Mandátum: *Horvátország* - az UNPROFOR-t 1992 márciusában átmeneti megoldásként azzal a feladattal hozták létre, hogy segítse megteremteni a béke és biztonság azon feltételeit, amelyek szükségesek a jugoszláv válság rendezését célzó tárgyalások feltételéhez. Az UNPROFOR három, az ENSZ által védettnek nyilvánított területen állomásozott Horvátországban (UNPA = United Nations Protected Area). Az ENSZ erők ellenőrizték, hogy ezen területeket demilitarizálták és az itt lakókat ne fenyegetse fegyveres támadás. Későbbi mandátumnövelések eredményeként az ENSZ erők tevékenysége kiterjesztődött az UNPA határ területeire is, az úgynevezett rózsaszín zónákra is. Későbbiek során bizonyos határőr feladatok ellátásával is megbízták az erőket majd a Prevlaka félsziget demilitarizálásának ellenőrzésével is.

Bosznia-Hercegovina - azt követően, hogy a boszniai helyzet súlyosan megromlott, 1992 júniusában a Biztonsági Tanács megnövelte az UNPROFOR létszámát és kiterjesztette a mandátumát a szarajevói repülőtér biztonságos használatának biztosítására. Később további feladatként, az UNPROFOR-nak kellett segíteni az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságát (UNHCR), abban, hogy biztonságosan jussanak el a segélyek boszniai területekre, valamint felügyelni a szabadon bocsátott, korábban fogvatartott polgári személyeket szállító konvojok biztonságát. Az UNPROFOR 1992 novemberétől ellenőrizte a boszniai légtérre kiterjesztett katonai repülési tilalom betartását is. A Biztonsági Tanács 1993 áprilisát követően több boszniai várost is védett övezetnek nyilvánított (Srebrenyica, Szarajevó, Tuzla, Zsepa, Gorazde és Bihács) és egyben felhatalmazást adott az UNPROFOR erejének további növelésére, azzal a céllal, hogy ellenőrizni tudja ezen védett övezetek humanitárius fejleményeit.

Macedónia - 1992 decemberében, a macedón államfő kérésére, a Biztonsági Tanács UNPROFOR egységeket küldött a macedón határ ellenőrzésére - a jugoszláv - macedón határon, a macedón oldalra - az esetleges feszültségek megelőzése érdekében.

A Biztonsági Tanács 1995. március 31-én az UNPROFOR szerkezeti átalakításáról döntött, amelynek eredményeként a missziót három külön álló egységre osztotta: Bosznia-Hercegovinában megmaradt az UNPROFOR, Horvátországban új misszió jött létre UNCRO néven és Macedóniában is önálló misszióvá vált UNPREDEP néven az ott állomásozó kontingens. A három új misszió központi irányítását a zágrábi főhadiszállású ENSZ Békeerők (UNPF) látta el.

Létszám: az UNPROFOR létszáma (1995. márciusi adatok szerint): 38 599 békefenntartó katona, e létszám tartalmazza a 684 ENSZ katonai megfigyelőt is, 803 polgári rendőri személyzet, 2 017 nemzetközi polgári és 2 615 helyi személyzet.

Halálos áldozatok: 167 (3 katonai megfigyelő, 159 egyéb katonai személy, 1 rendőr, 2 nemzetközi polgári és 2 helyi alkalmazott).

Költségvetés: az UNPROFOR évi becsült költsége 1.9 milliárd dollár volt. Az összköltséget illetően lásd az UNPF költségvetését.

UNPF

(United Nations Peace Forces

ENSZ Békeerők)

- Fennállásának ideje:** 1995. március 31-étől 1996. január 31-ig.
- Főhadiszállás:** Zágráb
- Mandátum:** Biztonsági Tanács 1995. március végén átszervezte a jugoszláviai békefenntartó missziót három önálló misszióvá: Bosznia-Hercegovinában továbbra is UNPROFOR néven állomásozott az ENSZ helyi missziója, Horvátországban önálló misszióvá vált az UNCRO valamint ugyancsak önálló misszió lett UNPREDEP néven a Macedóniában állomásozó ENSZ erő. E három missziót fogta össze az UNPF zágrábi főhadiszállással. Az UNPF feladata volt a NATO-val valamint egyéb érdekelt felekkel, így a Belgráddal való állandó kapcsolattartás. A daytoni békemegállapodást követően a BT megszüntette az UNCRO és UNPROFOR mandátumát, új missziókat hozott létre, így a UNPF is fokozatosan megszűnt.
- Létszám:** az UNPF 57 370 főre kapott felhatalmazást (e létszám tartalmazza az UNPROFOR, UNCRO és UNPREDEP kötelékében szolgáló békefenntartókat, valamint az UNPF zágrábi központjának alkalmazottait is).
- Halálos áldozatok:** 9 (1 katonai megfigyelő, 2 egyéb katonai személy, 2 rendőri megfigyelő, 3 nemzetközi polgári és 1 helyi alkalmazott).
- Költségvetés:** (becsült adatok 1992 januártól 1996 március végéig): 4 616 725 556 dollár ami tartalmazza az UNPROFOR költségeit 1992 február és 1995 márciusa között, az új UNPROFOR költségeit 1995 márciusa és 1995 decembere között, valamint az UNCRO, az UNPREDEP és az UNPF központjának költségeit is.

UNPROFOR

(United Nations Protection Force

ENSZ Védelmi Hadereje)

- Fennállásának ideje:** 1995 márciusától 1995 decemberéig.
- Főhadiszállás:** a központ Zágrábban volt, de a misszió Bosznia-Hercegovinában állomásozott.
- Mandátum:** a Biztonsági Tanács 1995 márciusában átalakította a korábbi, az egész volt Jugoszláviára kiterjedő UNPROFOR-t és önálló részekre bontotta. A Bosznia-Hercegovinában állomásozó kontingens továbbra is UNPROFOR néven szerepel 1995 decemberéig és igyekezett a korábbi feladatokat ellátni, amely a kiújult harcok között, a NATO támogatás ellenére is, egyre nehezebb lett. Miután az IFOR átvette az irányítást 1995. december 20-án, az UNPROFOR megszűnt és a Boszniában tevékenykedő ENSZ misszió UNMIBH néven élt tovább, új mandátummal.
- Létszám:** (1995. november): 24 178 katona, 311 katonai megfigyelő és 45 rendőr.
- Halálos áldozatok:** 40 (38 katonai személy, 1 rendőr és 1 helyi polgári alkalmazott). Az UNPROFOR összesen 207 békefenntartót veszített 1992 februárja és 1995 decembere között.

UNCRO

(United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia

ENSZ Bizalom Helyreállító Missziója Horvátországban)

Fennállásának ideje:	1995 márciusától 1996 januárjáig
Főhadiszállás:	Zágráb
Mandátum:	a Biztonsági Tanács miután átalakította az UNPROFOR-t 1995 márciusában, a Horvátországban állomásozó ENSZ misszió UNCRO néven teljesített önálló szolgálatot. Az UNCRO elsősorban Nyugat és Kelet Szlavóniában, a szerb Krajínában és a Prevlaka félszigeten állomásozott. A misszió elsősorban az 1994 márciusi tűzszünetben foglaltak betartását kellett, hogy ellenőrizze, valamint az 1994 december 2-i gazdasági egyezményben foglaltak megvalósítását kellett, hogy előmozdítsa, továbbá megfigyelői és humanitárius segélyezést segítő feladatokat is ellátott. Miután Horvátország visszafoglalta a Krajínát és a Nyugat Szlavóniai területeket, az UNCRO ottani állomásoztatása feleslegessé vált, a misszió viszont tovább tevékenykedett a kelet szlavóniai térségben. Az e térségre vonatkozó horvát-szerb egyezséget követően az UNCRO fokozatosan leépült és a BT 1996. január 15-én végleg megszüntette a missziót. A kelet szlavóniai térségben az ENSZ átmeneti hatóságot hozott létre a terület Horvátországhoz való békés visszacsatolásának felügyeletére, UNTAES néven.
Létszám:	(1995. november): 6 581 katona, 194 katonai megfigyelő és 296 rendőr.
Halálos áldozatok:	16 katona.
Költségvetés:	lásd UNPF.

UNPREDEP

(United Nations Preventive Deployment Force

ENSZ Konfliktust Megelőző Ereje)

Fennállásának ideje:	1995 márciusától napjainkig.
Főhadiszállás:	Skopje.
Mandátum:	a Biztonsági Tanács 1995. március végén alakította át önálló misszióvá a macedon-szerb határon állomásozó, konfliktus-megelőző feladatokat ellátó ENSZ egységet, amely korábban az UNPROFOR része volt. Az UNPREDEP feladata változatlan maradt - lásd UNPROFOR.
Létszám:	1 050 katona, 35 katonai megfigyelő, 26 rendőr, valamint a misszió felhatalmazása további 73 nemzetközi polgári és 127 helyi személy alkalmazására szól.
Halálos áldozatok:	a misszió nem követelt áldozatokat.
Költségvetés:	a misszió, mint önálló egység, állomásoztatásának becsült költsége 1996 januárjától 1996. június végéig 24 694 800 dollár volt. A korábbi költségeket az UNPF költségvetése tartalmazza.

UNMIBH

(United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina

ENSZ Bosznia-Hercegovinai Missziója)

- Fennállásának ideje:** 1995 decemberétől napjainkig
- Főhadiszállás:** Szarajevó
- Mandátum:** a daytoni megállapodásokkal összhangban a Biztonsági Tanács 1995. december 21-én létrehozott egy Bosznia-Hercegovinára kiterjedő ENSZ polgári irodát valamint felállított, egyéves időtartamra, egy nemzetközi rendőri erőt (International Police Task Force - IPTF). E két ENSZ misszió alkotja az UNMIBH-t. A misszió feladata elsősorban a rendőri tennivalók ellátása, illetve a helyi rendőri erők felállításának segítése, kiképző feladatok teljesítése, valamint a helyi rendőri szervek működésének segítése, felügyelete. A főtitkári különmegbízott a rekonstrukciós, a humanitárius és az emberi jogi feladatokkal kapcsolatos teendőket koordinálja. A misszió szorosan együttműködik a NATO felügyelet alatt tevékenykedő IFOR-val.
- Létszám:** a misszió 1 721 rendőri megfigyelőre, 5 katonai összekötőre, 380 nemzetközi polgári és 900 helyi alkalmazottra kapott felhatalmazást.
- Halálos áldozatok:** a misszió nem követelt áldozatokat.
- Költségvetés:** (1996. január 1-jétől 1997. június 30-ig becsült kiadások): 201 649 300 dollár.

UNTAES

**(United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
ENSZ Átmeneti Hatósága Kelet Szlavóniában, Baranyában és Nyugat Szerémségben)**

- Fennállásának ideje:** 1996 januárjától napjainkig.
- Főhadiszállás:** Vukovár.
- Mandátum:** az 1995. november 12-i horvát-szerb megállapodás a térség békés horvátországi reintegrálódásáról döntött. Ezen egyezmény kérte fel a Biztonsági Tanácsot egy átmeneti ENSZ hatóság felállítására, amely a katonai, rendőri és polgári feladatok egész sorát látná el egyéves időtartamra, elősegítve és egyben felügyelve a térség békés visszacsatolását. A BT 1996. január 15-én hozta létre a kért átmeneti hatóságot UNTAES néven.
- Létszám:** a misszió 5 000 katonára, 100 katonai megfigyelőre és 600 rendőrrre kapott felhatalmazást. Ezen egységet 480 nemzetközi polgári, 720 helyi alkalmazott valamint 100 ENSZ önkéntes (United Nations Volunteer) egészítené ki.
- Halálos áldozatok:** 2 katona.
- Költségvetés:** (becsült adatok 1996 januárjától 1997 június végéig): 383 501 500 dollár.

UNMOP

(United Nations Mission of Observers in Prevlaka

ENSZ Megfigyelő Missziója a Prevlaka Fél-szigeten)

Fennállásának ideje:	1996 januárjától napjainkig.
Főhadiszállás:	Prevlaka félsziget, Horvátország.
Mandátum:	1992 októbere óta állomásoztat megfigyelő missziót az ENSZ a Horvátország és Szerbia által egyaránt stratégiailag kulcsfontosságúnak tartott félszigeten. A megfigyelők feladata a félsziget demilitarizálásának ellenőrzése. A megfigyelők 1996 januárjától önálló misszióként teljesítenek szolgálatot. Korábban az UNPROFOR illetve az UNCRO részeként működtek.
Létszám:	28 katonai megfigyelő.
Halálos áldozatok:	a misszió nem követelt áldozatokat.
Költségvetés:	az UNMOP költségeit az UNMIBH költségvetése tartalmazza.

VOLT SZOVJET TAGKÖZTÁRSASÁGOK

UNOMIG

(United Nations Observer Mission in Georgia

ENSZ Megfigyelő Missziója Grúziában)

- Fennállásának ideje:** 1993. augusztustól napjainkig.
- Főhadiszállás:** Szuhumi.
- Mandátum:** a Biztonsági Tanács arra hatalmazta fel a missziót, hogy ellenőrizze az 1993 július 27-én a grúz kormány és a abháziai erők között aláírt tűzszünet betartását, különös tekintettel Szuhumi térségére. A Biztonsági Tanács 1994 júliusában, a 937-es határozatban módosította a misszió létszámát és a következő feladatokkal látta el: az 1994. május 14-ei moszkvai tűzszüneti egyezmény betartásának ellenőrzése, a Független Államok Közössége által felállított békefenntartó erők tevékenységének a megfigyelése, a katonai egységeknek és nehézfegyvereknek a biztonsági zónákból való kivánásának ellenőrzése, a grúz erőknek a kodori völgyből történő visszavonulásának ellenőrzése, valamint a tűzszüneti egyezmény esetleges megsértésének kivizsgálása.
- Létszám:** a Biztonsági Tanács 88 katonai megfigyelőben és minimális polgári kíséző személyzetben állapította meg a misszió létszámát. A tűzszünet összeomlása miatt a missziót nem sikerült teljes létszámban állomásoztatni és a későbbi BT határozatok 55 főre adtak felhatalmazást. A 937-es határozat viszont 136 katonai megfigyelő és az ehhez szükséges kíséző polgári személyzet számára adott felhatalmazást.
- Halálos áldozatok:** 2 katonai megfigyelő.
- Költségvetés:** a misszió becsült összköltsége 1996. június végéig 30 742 460 dollár.

UNMOT

(United Nations Mission of Observers in Tajikistan

ENSZ Tadzsiszisztáni Megfigyelő Missziója)

Fennállásának ideje:	1994 decemberétől napjainkig.
Főhadiszállás:	Dushanbe
Mandátum:	a Biztonsági Tanács azzal a feladattal hozta létre a missziót, hogy segítse a tadzsik kormány és ellenzék által felállított vegyesbizottság munkáját, felügyelje a két fél által létrehozott tűzszünetet, valamint, hogy jószolgálati tevékenysége révén elősegítse az általános és tartós megegyezést a két fél között. A misszió egyben rendszeres munkakapcsolatot tart fenn az EBESZ helyi missziójával, valamint a FÁK helyi békefenntartó erőivel.
Létszám:	45 katonai megfigyelő.
Halálos áldozatok:	1 katonai megfigyelő.
Költségvetés:	(becsült adat 1996. június végéig): 12 367 337 dollár.

EGYÉB MISSZIÓK

UNMIH

(United Nations Mission in Haiti)

ENSZ Missziója Haitin)

Fennállásának ideje:	1993. szeptembertől napjainkig.
Főhadiszállás:	Port-au-Prince.
Mandátum:	a Biztonsági Tanács arra hatalmazta fel az UNMIH-t, hogy segítsen a rendőrség átszervezésében, ki- és átképzésében, valamint ellenőrizze tevékenységét. A misszió ugyancsak feladatául kapta a katonaság modernizálását, nem-fegyveres kiképzésének segítését. A misszió ugyancsak segíteni hivatott katonai rekonstrukciós tervek kivitelezésében, elsősorban is katonai komplexumok polgári használatra való átalakításában. A Haitin kialakult helyzet azonban megakadályozta, illetve késleltette a misszió állomásoztatását. Azt követően azonban, hogy nemzetközi katonai beavatkozás révén újra elfoglalta helyét a törvényes kormány 1994 októberében, az UNMIH fokozatosan megkezdte munkáját és 1995 március végén teljes egészében megkezdte működését.
Létszám:	a Biztonsági Tanács felhatalmazása 1 200 katonai egységre és 300 fős rendőri alakulatra szól. Ezt 160 nemzetközi polgári és 180 helyi alkalmazott egészítheti ki 18 ENSZ önkéntessel.
Halálos áldozatok:	6 (4 katona és 2 rendőr).
Költségvetés:	becsült adatok szerint a misszió összköltsége 1996. május végéig 315 794 700 dollár volt.

UNSF

(United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian))

ENSZ Nyugat Új Guineai Biztonsági Hadereje)

Fennállásának ideje:	1962 októberétől 1963 áprilisáig.
Főhadiszállás:	Hollandia (mai Jayapura), a misszió Nyugat Új Guinea területén állomásozott.
Mandátum:	a béke és biztonság fenntartása az Indonézia és Hollandia által aláírt egyezmény alapján létrehozott UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority) felügyelete alatt álló területen.
Létszám:	a misszió 1 576 főből állt.
Halálos áldozatok:	az UNSF nem követelt áldozatokat.
Költségvetés:	a misszió költségeit egyenlő arányban az indonéz és a holland kormány vállalta magára.

DOMREP

(Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic

az ENSZ Főtitkár Képviselőjének Missziója a Dominikai Köztársaságban)

Fennállásának ideje:	1965 májusától 1966 októberéig.
Főhadiszállás:	Santo Domingo.
Mandátum:	a Dominikai Köztársaságban szemben álló felek között megkötött tűzszünet érvényesülésének megfigyelése.
Létszám:	két katonai megfigyelő.
Halálos áldozatok:	a misszió nem követelt áldozatokat.
Költségvetés:	a misszió 275 831 dollárba került, melyet az ENSZ a rendes évi költségvetésből fedezett.

UNGOMAP

(United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan

ENSZ Afganisztáni és Pakisztáni Jószolgálati Missziója)

Fennállásának ideje:	1988 májusától 1990 márciusáig.
Főhadiszállás:	Kabul és Iszlamabad.
Mandátum:	az afganisztáni helyzet rendezésére vonatkozó Egyezményben foglaltak megvalósításának biztosítását elősegíteni hivatott ENSZ főtitkári megbízott munkáját segíteni, valamint az Egyezményt sértő esetek kivizsgálása.
Létszám:	a misszió maximális létszáma 50 katonai megfigyelő volt.
Halálos áldozatok:	a misszió nem követelt halálos áldozatokat.
Költségvetés:	az UNGOMAP 14 029 010 dollárba került, amelyet az ENSZ rendes évi költségvetése fedezett.

UNIIMOG

(United Nations Iran-Iraq Military Observer Group

ENSZ Irak-Iráni Katonai Megfigyelő Csoportja)

Fennállásának ideje:	1988 augusztusától 1991 februárjáig.
Főhadiszállás:	Teherán és Bagdad.
Mandátum:	a két fél közötti tűzszünet ellenőrzése, valamint a két fél katonai egységeinek a nemzetközileg elismert határok mögé való visszavonásának ellenőrzése.
Létszám:	400 katonai megfigyelő.
Halálos áldozatok:	1 katonai megfigyelő.
Költségvetés:	az UNIIMOG 177 895 000 dollárba került.

UNIKOM

(United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission

ENSZ Irak-Kuvaiti Megfigyelő Missziója)

- Fennállásának ideje:** 1991 áprilisától napjainkig.
- Főhadiszállás:** Umm Qasr, maga a misszió pedig az Irak és Kuvait között létrehozott demilitarizált övezetben teljesít szolgálatot.
- Mandátum:** a missziót eredetileg fegyvertelen megfigyelő misszionak szánta a Biztonsági Tanács azzal a feladattal, hogy felügyelje az Irak és Kuvait közötti demilitarizált övezetet, a Khawr Abd Allah vízi utat és jelenlétével akadályozza meg a határsértéseket, valamint, hogy jelentse az esetleges ellenséges akciókat bármelyik fél részéről. Sorozatos határsértések és egyéb fegyveres incidenseket követően a Biztonsági Tanács 1993 februárjában megnövelte az UNIKOM erejét és egyben felhatalmazta a missziót arra, hogy fizikai erőt használjon a demilitarizált övezet, valamint az újonnan kijelölt határövezet megsértésének megakadályozására.
- Létszám:** a misszionak 3 645 katonai megfigyelő és 270 nemzetközi és helyi civil személyzetre van felhatalmazása. 1996. április végén 238 katonai megfigyelő, 936 katona, valamint 70 nemzetközi és 140 helyi polgári alkalmazottból állt a misszió.
- Halálos áldozatok:** 6 (1 katonai megfigyelő, 4 katona és 1 nemzetközi polgári alkalmazott).
- Költségvetés:** a misszió becsült összköltsége 1996. június végéig 303 363 160 dollár volt. 1993. november 1-jétől az éves költségek kétharmadát a kuvaiti kormány fedezi a többi az ENSZ tagállamok.
- Megjegyzés:** a létszámról, halálozási arányra, összetételre vonatkozó adatok az 1996. április végi állapotokat tükrözik.
- FORRÁS:** United Nations Peace-keeping, Information Notes, Update: May 1994, DPI / United Nations Peace-keeping, DPI, 1996 August / United Nations Peace-keeping Operations, Background Note, March 1994 / Security Council Resolutions in 1993, UNIS Vienna / Daily Highlights, DPI Central News Service.

JEGYZETEK

- 1/ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Nemzetközi Bíróság Alapszabályai, ENSZ Tájékoztatási Főosztály/Magyar ENSZ Társaság, 1987, 6-7 old.
- 2/ u.o. 48. és 50. old.
- 3/ N.D. White: Keeping the peace - The UN and the maintenance of international security, Manchester University Press, 1993. 6. old.
- 4/ Inis L. Claude Jr.: Swords into plowshares - The problems and progress of international organizations, Random House, 1971. 74. old.
- 5/ Alapokmány, 8. old.
- 6/ u.o. 36. old.
- 7/ u.o. 26-29 old.
- 8/ u.o. 30. old.
- 9/ u.o. 31-32 old.
- 10/ u.o. 33-34 old.
- 11/ Hans Köchler: The voting procedure in the UN Security Council, IPO. Vienna 1991. 46.old.
- 12/ Alapokmány 9.old.
- 13/ Inis L. Claude Jr.: Swords into plowshares ... 69. old.
- 14/ Alapokmány 45. cikk, 33. old.
- 15/ u.o. 8. old.
- 16/ Kofi Annan: UN peace-keeping operations and cooperation with NATO, NATO Review, október, 1993.
- 17/ A/49/1
- 18/ ENSZ Akadémia 1993. Magyar ENSZ Társaság, Budapest 1993. 32. old.
- 19/ N.D. White: Keeping the peace... 199-201 old.
- 20/ u.o. 120. old.
- 21/ Humanitarian war, the new UN and peace-keeping, International Affairs, július 1993. 453. old.
- 22/ Butrosz Butrosz-Gáli: Békeprogram, Magyar ENSZ Társaság, 1992. 12-13 old.
- 23/ SG/SM/5159
- 24/ Humanitarian war, the new UN and peace-keeping, International Affairs, július 1993. 456. old.
- 25/ Jarat Chopra/John Mackinley: Second generation multinational operations, The Washington Quarterly, Summer 1992.
- 26/ Saadia Touval: Why the UN fails, Foreign Affairs, szeptember/október 1994. 46. old.
- 27/ Report of the Secretary-General on the work of the Organization 1991. 8. old.
- 28/ UNIS/SG/535
- 29/ UNIS/SG/1202 - Secretary-General delivers Azad Memorial Lecture in New Delhi.
- 30/ Press briefing/DPI: Kofi Annan, 1994. július 28.
- 31/ Press briefing/DPI: Romeo Dallaire, 1994. szeptember 8.
- 32/ S/1994/282
- 33/ Financing an Effective UN - A report of the Independent Advisory Group on UN Financing, Ford Foundation, 1993, február, 26. old.
- 34/ GA/AB/2970
- 35/ UNIS/SG/538
- 36/ Report of the Secretary-General on the work of the Organization 1991. 12-13 old.
- 37/ Giandomenici Picco: The UN and the use of force, Foreign Affairs, szeptember/október 1994.
- 38/ Békeprogram, 10. old.
- 39/ u.o. 25. old.
- 40/ Boutros Boutros-Ghali: Empowering the UN, Foreign Affairs, Winter 1992/1993.
- 41/ Békeprogram, 24. old.
- 42/ Adam Roberts: The UN and international security, Survival, Summer 1993.
- 43/ GA/8841 29. old.
- 44/ 47/120-as közgyűlési határozat.
- 45/ Supplement to An Agenda for Peace - position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (A/50/60, S/1995/1).
- 46/ SC/5837

47/ SG/SM/4985

48/ Survey of the United Nations Systems Capabilities in Post-Conflict Reconstruction - compiled by the Reconstruction and Development Support Unit, DDSMS, UNOV, April 1996

49/ Shashi Tharoor: The changing face of peace-keeping and peace enforcement, International Institute for Strategic Studies - 37th Annual Conference, Vienna 6-9 September 1995.

50/ Barbara Benton ed. - Soldiers for Peace: Fifty Years of UN Peace-keeping - főtitkári előszó.

51/ Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 1995, 589. old.

52/ u.o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ENSZ Dokumentumok/Sajtókiadványok

- A/Res/47/120 - február 10. 1993 és A/Res/47/120 B - október 8. 1993 - resolution adopted by the General Assembly on "An Agenda for Peace"
- A/47/965 - június 15. 1993 - Implementation of the recommendations contained in "An Agenda for Peace" - Report of the Secretary-General
- A/48/173 - május 25. 1993 - Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects - Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations
- A/48/349 - augusztus 27. 1993 - Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects - Report of the Secretary-General
- A/48/403 - március 14. 1994 - Improving the capacity of the United Nations for peace-keeping - Report of the Secretary-General
- A/48/421 - Staffing of the United Nations peace-keeping and related missions (civilian component) - Report of the Joint Inspection Unit
- A/49/136 - május 2. 1994 - Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects - Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations
- A/50/60 - S/1995/1 - január 3. 1995 - Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations
- Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Nemzetközi Bíróság Alapszabályai - Magyar ENSZ Társaság, 1987
- GA/8841 - december 9. 1994 - 83rd. Meeting (AM) of GA Plenary
- GA/AB/2919 - március 16. 1994 - Fifth Committee approves draft decision requesting special audit of procurement for peace-keeping operations
- GA/AB/2970 - november 29. 1994 - ACBAQ rejects proposals to increase peace-keeping reserve fund
- GA/PK/120-126 - március 28 - április 29 1994 - a Békefenntartással foglalkozó Különbizottság (Special Committee on Peace-keeping Operations) 1994 évi ülészsaka
- GA/SPD/22-26 - november 24-30. 1993 - Közgyűlés Negyedik Bizottságának (Special Political and Decolonization Committee) vitái a békefenntartással kapcsolatos kérdésekről
- GA/SPD/48 - november 14. 1994 - Közgyűlés Negyedik Bizottságának (Special Political and Decolonization Committee) ülése a békefenntartással kapcsolatos kérdésekről
- GA/PK/144 - Special Committee on Peace-keeping Operations, 139. ülés
- Press briefing/DPI - Jaszusi Akasi - július 16. 1993
- Press briefing/DPI - Kofi Annan - április 25. 1994
- Press briefing/DPI - Alvaro de Soto - július 26. 1994
- Press briefing/DPI - Kofi Annan - július 28. 1994
- Press briefing/DPI - Romeo Dallaire tábornok, az UNAMIR volt parancsnoka - szeptember 8. 1994
- Press briefing/DPI - Marrack Goulding - február 13. 1996
- Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 1991, United Nations
- Report on the Work of the Organization from the Forty-sixth to the Forty-seventh Session of the General Assembly, 1992, United Nations
- Report on the Work of the Organization from the Forty-seventh to the Forty-eighth Session of the General Assembly, 1993, United Nations
- Building Peace and Development, 1994 - Annual Report on the Work of the Organization, 1994, United Nations
- Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 1995, United Nations
- Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 1996, United Nations
- S/25184 - január 29. 1993 - Note by the President of the Security Council
- S/25996 - június 15. 1993 - An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping - Report of the Secretary-General
- SC/5606 - április 30. 1993 - Security Council emphasizes need to strengthen social peace in post-conflict peace-building

SC/5632 - május 28. 1993 - Bold steps needed to improve peace-keeping capacity, Security Council asks Secretary-General to submit new proposals by September
SC/5707 - szeptember 29. 1993 - Security Council says host country must ensure security, safety of peace-keeping personnel
S/1994/282 - március 9. 1994 - Report of the Secretary-General on the United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM II)
SC/5837 - május 3. 1994 - Security Council sets out factors to be considered in establishing United Nations peace-keeping operations
SC/5880 - július 21. 1994 - Security Council expands mandate of UNOMIG to observe activities of CIS peace-keeping operations in Abkhazia
SC/5881 - július 27. 1994 - Security Council stresses need for equipment availability for peace-keeping operations, commitments for stand-by arrangements
UNIS/GA/805 - szeptember 28. 1993 - General Assembly adopts resolution on Secretary-Generals "Agenda for Peace" as it concludes forty-seventh session
UNIS/GA/891 - december 13. 1993 - Assembly urges completion of Uruguay trade round of GATT by 15 December to aid mobilization of financing for sustainable development, acts on issues of peace-keeping
UNIS/SC/532 - augusztus 1. 1994 - Security Council authorizes multinational force to use all necessary means to facilitate departure of military from Haiti, return of President Aristide
UNIS/SC/533 - augusztus 1. 1994 - Security Council requests Secretary-General to begin consultations on far-reaching examination of approaches to Cyprus problem
UNIS/SG/1170 - június 27. 1994 - Netherlands becomes first nation to contribute military units to stand-by system proposed by Secretary-General for UN peace-keeping operations

Főtitkári beszédek

UNIS/SG/535 - április 19. 1991 - Statement by Secretary-General to European Parliament
UNIS/SG/538 - április 25. 1991 - Secretary-General's address at the University of Bordeaux
UN Weekly - május 19. 1992 - The future of peace-keeping (David M. Abshire lecture, Washington, május 13.)
SG/SM/4944 - március 16. 1993 - Secretary-General says peace-keeping, development and democratization are three great tasks and priorities of United Nations
SG/SM/4985 - április 28. 1993 - Secretary-General, in address to Grandes Conférences Catholiques, stresses Belgium's exemplary contribution to work of Blue Helmets
SG/SM/4989 - május 3. 1993 - Secretary-General says UN is only mechanism which permits 181 member states to act together, and it is crucial to make organization work
SG/SM/5014 - június 17. 1993 - Secretary-General, in address to Austrian Parliament, calls for sweeping changes in UN peace-keeping role
SG/SM/5018 - június 18. 1993 - Ukraine's involvement in great currents of history gives it special insight qualifying it to play full role in UN, Secretary-General tells Parliament
UNIS/SG/1012 - szeptember 28. 1993 - Secretary-Generals statement to the General Assembly on "An Agenda for Peace"
SG/SM/5145 - október 29. 1993 - Secretary-General's statement to UNA-USA
SG/SM/5152 - november 8. 1993 - Ethnic conflict poses as great a danger to world security as did cold war, says Secretary-General
SG/SM/5159 - november 18. 1993 - Secretary-General says international community must find balance between inaction and widespread intervention
SG/SM/5184 - december 20. 1993 - Peace, democracy and development mutually reinforcing "triangle of concern", says Secretary-General to Tokyo Foreign Correspondents Club
SG/SM/5220 - február 7. 1994 - Secretary-General delivers "Gabriel Silver memorial lecture" at Columbia University
SG/SM/5267 - április 19. 1994 - Secretary-General says peace is not just the absence of war, but must include integration of development and democracy
SG/SM/5297 - május 25. 1994 - Főtitkári sajtóértekeztetés
SG/SM/5306 - május 27. 1994 - Development will not be durable unless addressed at many levels, across range of functions and over span of time, says Secretary-General

SG/SM/5301 - május 26 1994 - UN is best mechanism for achieving multilateral action towards democracy and development, Secretary-General tells Johns Hopkins graduates
 SG/SM/5313 - június 6. 1994 - Survival of human community depends on adoption of culture of development, Secretary-General tells World Hearings on Development
 UNIS/SG/1188 - augusztus 5. 1994 - United Nations, regional organizations must work together for international peace, Secretary-General says
 UNIS/SG/1228 - október 12. 1994 - Secretary-General warns Assembly financial crisis has assumed proportions which undermine United Nations ability to perform its functions
 SG/SM/5453 - október 24. 1994 - Secretary-General sees no easy solutions in second generation of peace-keeping, calls for UN - regional cooperation
 SG/SM/5458 - október 27. 1994 - Secretary-Generals statement on being awarded honorary doctorate by University of Bucharest
 UNIS/SG/1310 - március 2. 1995 - Secretary-General's speech to 25th Vienna Seminar
 SG/SM/5804 - november 2. 1995 - Secretary-General's speech to the Business Council of the UN
 SG/SM/5865 - január 9. 1996 - Secretary-General's speech to the Italian Parliament
 SG/SM/5870/Rev1 - Oxford University Lecture
 SG/SM/6090 - október 18. 1996 - Secretary-General's speech at Overseas Club in Hamburg

Könyvek/Tanulmányok

Alapvető Tények az Egyesült Nemzetekről - Magyar ENSZ Társaság, 1991
 Benton, Barbara ed. - Soldiers for Peace: Fifty Years of UN Peacekeeping - Facts on File, Inc. 1996
 Betts, Richard K. - The Delusion of Impartial Intervention - Agenda 1995: Critical Issues in Foreign Policy, Council of Foreign Relations, 1995
 Blue Books:
 The UN and Mozambique 1992-1995 (DPI, 1995)
 The UN and Cambodia 1991-1995 (DPI, 1995)
 The UN and El Salvador 1990-1995 (DPI, 1995)
 The UN and Somalia 1992-1996 (DPI, 1996)
 The UN and the Iraq-Kuwait Conflict 1990-1996 (DPI, 1996)
 The UN and Rwanda 1993-1996 (DPI, 1996)
 Boutros-Ghali, Boutros - An Agenda for Peace/Békeprogram - United Nations 1992/ Magyar ENSZ Társaság 1992
 Claude, Inis L. Jr. - Swords into plowshares - The problems and progress of international organizations - Random House, 1971
 Diehl, F. Paul - International peacekeeping - Johns Hopkins University Press, 1993
 Doyle, Michael W. - UN Peacekeeping in Cambodia, UNTAC's Civil Mandate - International Peace Academy Occasional Paper Series, 1995
 Durch, J. William, edited - The evolution of UN peacekeeping, Case studies and comparative analysis - St. Martins Press, 1993
 Fetherston, A. B. - Towards a Theory of UN Peacekeeping - Macmillan Press LTD. 1994
 Financing an Effective United Nations - A report of the Independent Advisory Group on UN Financing - Ford Foundation, 1993 február
 Goodby, James ed. - Regional Conflicts: The Challenge to US-Russian Co-operation - SIPRI, Oxford University Press, 1995
 Gordon, Wendell - The UN at the Crossroads of Reform - M. E. Sharpe, Amonk New York, 1994
 Gorman, Robert F./Toma Peter A. - International relations - Understanding global issues - Brooks/Cole Publishing Company, 1991
 Köchler, Hans - The voting procedure in the United Nations Security Council - International Progress Organization, Vienna, 1991
 Krause, Keith/Knight, Andy W. ed. - State, Society and the UN System: Changing Perspectives on Multilateralism - UN University Press, 1995
 McLellan, David S./Olson, William C./Sondermann, Fred A. - The theory and practice of international relations - Prentice-Hall, Inc. 1960

Norton, Augustus Richard/Weiss, George Thomas - UN Peacekeepers, Soldiers with a Difference, Headline Series - Foreign Policy Association, Spring 1990

Nye, Joseph S. Jr. - Understanding international conflicts - Harper Collins College Publishers, 1993

Parsons, Anthony - From Cold War to Hot Peace, UN Interventions 1947-1994 - Michael Joseph LTD. London 1995

Prandler Árpád - Az ENSZ Biztonsági Tanácsa - Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974

Prandler Árpád - Az ENSZ szerepe a konfliktuskezelésben és a békefenntartásban - ENSZ-Akadémia 1993, Magyar ENSZ Társaság, 1993

Righter, Rosemary - Utopia Lost, The United Nations and World Order - Twentieth Century Fund Press, New York, 1995

Roberts, Adam/Kingsbury, Benedict - United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations, second edition, Clarendon Press, Oxford 1994

Thatcher, Margaret - The Downing Street years - Harper Collins Publishers, 1993

The Blue Helmets - A review of United Nations peace-keeping - United Nations Publication, 1990

UN Institute for Disarmament Research (UNIDIR) - Disarmament and Conflict Resolution Project - Managing Arms in Peace Processes: Somalia, UNIDIR, 1995

United Nations Peace-keeping - United Nations/DPI, 1993

White, N.D. - Keeping the peace - The United Nations and the maintenance of international peace and security - Manchester University Press, 1993

Újságcikkek

America and peacekeeping - International Herald Tribune, április 27. 1994

Annan, Kofi - UN peacekeeping operations and cooperation with NATO - NATO Review, October, 1993

Bolton, John R. - Wrong turn in Somalia - Foreign Affairs, January/February 1994

Boutros-Ghali, Boutros - Empowering the United Nations - Foreign Affairs, Winter 1992/1993

Boutros-Ghali, Boutros - The Land Mine Crisis - Foreign Affairs, September/October 1994

Betts, Richard K. - The Delusion of Impartial Intervention - Foreign Affairs, November/December 1994

Chopra, Jarat - Back to the Drawing Board - Bulletin of Atomic Scientists, March/April 1995

Chopra, Jarat / Mackinlay, John - Second generation multinational operations - The Washington Quarterly, Summer 1992

Clarke, Walter/Herbst Jeffrey - Somalia and the Future of Humanitarian Intervention - Foreign Affairs, March/April 1996

Crocker, Chester A. - How to restore public confidence in the necessary art of peacekeeping - International Herald Tribune, május 20. 1994

Dole, Bob - Congress should oversee peacekeeping - International Herald Tribune, január 24. 1994

Dunay Pál - Békefenntartás és békeeteremtés - Társadalmi Szemle, 1993. 6. szám

Farrell, Brian/Lingle, Christopher - The UN needs a standing force, and Ghurkas could do the job - International Herald Tribune, szeptember 6. 1994

Hassner, Pierre - Beyond the three traditions: the philosophy of war and peace in historical perspective - International Affairs 70, 4 (1994)

Helms, Jessey - Saving the UN, A Challenge to the Next Secretary-General - Foreign Affairs, September/October 1996

Higgins, Rosalyn - The New UN and Former Yugoslavia - International Affairs 69/3 (1993)

Humanitarian war, the new United Nations and peacekeeping - International Affairs, July 1993

Kennedy, Paul/Russett, Bruce - Reforming the UN - Foreign Affairs, September/October 1995

Krauthammer, Charles - The UN obsession - Time, május 9. 1994

Kriendler, John - NATO's changing role - opportunities and constraints for peacekeeping - NATO Review, June, 1993

Lake, Anthony - Yes to an American role in peacekeeping, but with conditions - International Herald Tribune, február 8. 1994

Martin, Laurence - Peacekeeping as a growth industry - The National Interest, Summer 1993

Picco, Giandomenico - The UN and the use of Force - Foreign Affairs, September/October 1994

Rahman, Reaz - Concept of Sovereignty in the changing world: spill-over of internal unrest to neighbouring regions - Disarmament, Topical Papers 16, United Nations

Roberts, Adam - The United Nations and international security - Survival, Summer 1993

Rosecrance, Richard - A new concert of powers - Foreign Affairs, Spring 1992

Ruggie, John Gerard - Wandering in the void - Charting the UNs new strategic role - Foreign Affairs, November/December 1993

Russett, Bruce/Sutterlin, James S. - The UN in a new world order - Foreign Affairs, Spring 1991

Survival, IISS Quarterly, Winter 1995-96 - Conflict, Diplomacy and Intervention:

- From San Francisco to Sarajevo: the UN and the Use of Force (Adam Roberts)
- The Politics and Ethics of Military Intervention (Stanley Hoffmann)
- Should UN Peace-keeping Go 'Back to Basics' (Shashi Tharoor)
- Multilateral Diplomacy and Conflict Resolution (Christoph Bertram)
- The Limits of UN Diplomacy and the Future of Conflict Mediation (Yasushi Akashi)

Stedman, Stephen John - The new interventionists - Foreign Affairs, America and the World, 1993

Touval, Saadia - Why the UN Fails - Foreign Affairs, September/October 1994

US outlines policies on missions, and command and control - Secretariat News, May 1994

Wedgwood, Ruth - Germany is welcome, as peacekeeping starts coming of age - International Herald Tribune, július 21 1994

Weiss, Thomas G. - The UN and Civil Wars - The Washington Quarterly, Autumn 1994

Wolfowitz, Paul D. - Clintons first year - Foreign Affairs, January/February 1994