INTERVENȚIA ORGANIZAȚIEI NAȚIUNILOR UNITE ÎN CONFLICTELE INTERNAȚIONALE

UNITED NATIONS ORGANIZATION' INTERVENTION IN INTERNATIONAL CONFLICTS

Colonel Ion PANAIT*

In recent years, UN peacekeepers have been tasked to contribute to the capacity of other partners to respond to conflicts. The United Nations provides technical and capacity building support to African Union (AU) peacekeeping, which includes support to AU deployments in Darfur, Sudan and in Somalia. DPKO offers military, police, judicial, prison, disarmament, demobilization and reintegration (DDR), SSR and mine action expertise to different parts of the UN system, in particular special political missions.

The 2007 creation of the Department of Field Support was designed to enhance logistics, personnel and communications support to a variety of UN field presences. UN peacekeeping is currently not configured to consistently deliver comprehensive support to others. Without viable financial arrangements and technical frameworks, its ability to fulfill a capacity-building and support role will remain limited.

Key words: *crisis; international conflicts; the United Nations; peacekeeping; disarmament.*

În ultimii ani, reprezentanți ai ONU care contribuie la menținerea păcii au fost însărcinați să contribuie la capacitatea altor parteneri de a răspunde la conflicte. Națiunile Unite asigură susținere tehnică şi de dezvoltare a capacităților pentru menținerea păcii în cadrul Uniunii Africane (UA), incluzând sprijin pentru mobilizarea UA în Darfur, Sudan şi Somalia. DPKO oferă expertiză în sistemul militar, polițienesc, judiciar, al închisorilor, pentru dezarmare, demobilizare şi reintegrare (DDR), SSR şi acțiuni ale minelor, în diferite părții ale sistemului ONU, îndeosebi misiuni politice speciale.

* Doctorand în ştiinţe militare şi informaţii, Şcoala Militară de Maiştri Militari şi Subofiţeri a Forţelor Terestre „Basarab I", Piteşti; e-mail: nelutu.panait@yahoo.com

Crearea Departamentului de Sprijin pe Teren din 2007 a fost menită să sporească susţinerea logistică, de personal şi de comunicaţii a unei varietăţi de structuri din cadrul ONU pe teren. Misiunea de menţinere a păcii de către ONU nu este în prezent configurată să asigure în mod constant un sprijin complex celorlaţi. În lipsa unor aranjamente financiare viabile şi a unor cadre tehnice, abilitatea sa de a îndeplini dezvoltarea capacităţilor şi rolul de susţinere vor rămâne limitate.

Cuvinte cheie: *crize; conflicte internaţionale; ONU; menţinerea păcii; dezarmare*

În întreaga sa istorie şi evoluţie, societatea umană a fost marcată de anumite tensiuni, contradicţii, acumulări de divergenţe dereglatoare care au implicat o parte sau chiar toate domeniile vieţii sociale, la o scară temporală sau spaţială mai mare şi atunci s-au numit războaie, sau la o scară temporală mai mică, numindu-se conflicte locale.

În timpul Războiului Rece, analiza crizelor şi conflictelor a fost dezvoltată mai ales pentru a instrumenta înţelegerea conflictului dintre Est şi Vest şi a folosit metode precum analiza sistemică şi teoria jocurilor.

Managementul crizelor, ca o nouă disciplină pentru studierea relaţiilor internaţionale îşi are originea în studiile efectuate, atât la nivel guvernamental cât şi în mediul academic, în SUA, după criza rachetelor din Cuba. În urma primelor eforturi de analiză se concretizează două aspecte remarcabile: criza în relaţiile internaţionale este un fenomen singular de o importanţă excepţională; lipseşte un consens cvasitotal cu privire la ceea ce este ea în mod exact. Un astfel de paradox poate fi elucidat în două moduri: mai întâi trebuie subliniat absolut totul cu privire la extraordinara complexitate a fenomenului, şi apoi trebuie analizat numărul considerabil de crize produse în secolul al XX-lea şi până în prezent; în raport cu autorii şi definiţiile adoptate, de la cele mai restrictive la cele mai lărgite, acest număr variind de la câteva sute la mai multe mii[1].

Implicarea terţei părţi, cu accent pe mediere şi arbitrare reprezintă o zonă de investigaţii empirice, atât în laborator, cât şi în condiţii naturale. S-a constat, printre altele, că medierea interpersonală este foarte eficientă[2]; că părţile preferă medierea, arbitrării sau adjudecării, deoarece medierea le permite controlul asupra deciziei finale; imparţialitatea este extrem de importantă, iar legăturile anterioare cu una din părţi poate fi acceptată, dacă terţa parte se dovedeşte imparţială; mai mult încă, unele persoane preferă ca mediatorul să fie apropiat de partea opusă, în speranţa că o va putea influenţa mai uşor.

---

[1] Dufour, Jean-Louis, *Crizele internaţionale. De la Beijing (1900) la Kosovo (1999)*, Bucureşti, Editura Corint, 2002.
[2] Kressel, T.K. & Pruitt, D.G. (Eds.), *Mediation Research*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

Dacă cercetarea ne-a adus cunoaşterea satisfăcătoare a naturii şi cauzelor conflictului, a desfăşurării şi escaladării acestuia, ea este încă incapabilă să descifreze procesele de-escaladării conflictelor refractare, mai ales din categoria conflictelor etnice, religioase şi politice.

Cercetarea asupra rezolvării conflictului este abia la început. De remarcat, în acest sens, workshop-urile numite „*interactive conflict resolution*", organizate cu un triplu scop: pentru training-ul managerilor din middle-management; pentru rezolvarea unor conflicte punctuale (la workshop participă reprezentanţi ai ambelor părţi) şi în scop de cercetare şi evaluare a acestor activităţi, care se practică doar de câteva decenii. Rezolvarea problemei este realizată de părţile implicate, care beneficiază de contribuţia terţei părţi şi de prezenţa unor specialişti în comunicare şi rezolvarea conflictelor (aceştia din urmă îi ajută pe participanţi să comunice).

***

Studiul modern în domeniul relaţiilor internaţionale îşi are originea în experienţa secolului douăzeci referitoare la războiul global şi în dorinţa de a evita războaiele ulterioare. Acest impuls normativ operează încă, dar o mare parte a literaturii este dedicată mai degrabă războiului decât studiului păcii, şi chiar mai puţină, este dedicată studiului concilierii.

Concilierea este un subiect aflat în centrul dezbaterilor teoretice, mai întâi în contextul studiului păcii, al lui Kant, şi apoi, prin reanalizarea lui, folosind cadrul abordării tratativelor raţionaliste în studiul conflictului. Pentru a face acest lucru, trebuie să ne concentrăm atenţia asupra medierii.

Din moment ce analiza tratativelor este acum citadela şcolii raţionaliste, medierea şi concilierea rămân încă fortăreaţa practicanţilor care se bazează, în principal, pe abordările psihologice şi sociologice.

Teoriile social-psihologice trasează limitele şi graniţele raţionalităţii. Ele asigură instrumente pentru a ne ajuta să definim cazuri în care, ipoteza raţionalităţii nu poate fi aplicată şi pentru a ne ajuta să ajungem la generalizări chiar în astfel de situaţii. În acest sens, ele sunt pioni de bază pentru orice efort al alegerii raţionale. Prin accentuarea valorii de legare a acestor abordări, încercăm să stabilim dialoguri productive între domenii-problemă diferite, între teorie şi practică şi între diferite şcoli teoretice din cadrul teoriei relaţiilor internaţionale.

Rezolvarea disputelor cu ajutorul unei terţe părţi este una din cele mai comune practici ale politicii internaţionale. Majoritatea conflictelor violente sau potenţial violente ale secolului douăzeci au experimentat încercările de mediere, adesea foarte multe. Statele, organizaţiile internaţionale şi persoanele individuale sunt implicate în numeroase încercări de a rezolva disputele internaţionale fără violenţă, sau cel puţin să micşoreze nivelul rezultatelor violenţelor. Un cadru unit pentru studiul medierii, în particular, şi al concilierii, în general, ar trebui să-i

preocupe, deopotrivă, pe practicanţi şi pe teoreticienii. Pentru practicanţi, un astfel de cadru poate oferi noi viziuni şi recomandări mai riguroase; pentru teoreticieni, aceasta poate să ajute la umplerea unei lacune teoretice şi să ofere drumul către cercetări viitoare.

Metodele terţei părţi de a rezolva conflictele constituie un pachet de constrângeri normative şi instituţionale, iar organizaţiile internaţionale sunt o parte dintre acei participanţi principali care încearcă să creeze acele constrângeri şi să producă o pace pozitivă. Organizaţiile internaţionale, o parte cheie a acestei înţelegeri Kantiene, pot juca un rol legal, adjudecând şi arbitrând disputele. Făcând aceasta, ei reduc costul contractelor de consolidare, le încurajează creaţia şi promovează schimbul de concesiuni. Acest lucru, in schimb, facilitează interdependenta[3].

Instituţii precum Curtea Europeană de Justiţie sau Curtea Permanentă de Arbitraj pot încorpora un grad de voluntarism în participarea statelor şi rareori să se aplice constrângerea prin ameninţare sau folosirea forţelor militare[4].

***

În ansamblu, conflictul ideologic din timpul războiului rece a redus substanţial capacitatea de acţiune a O.N.U. pe care creatorii săi o proiectaseră. Demn de reţinut este faptul că au existat momente când acţiunile ONU, sub influenţa taberelor tradiţionale constituite în timpul Războiului Rece, nu au dus la dezamorsarea unor situaţii tensionate, mai mult chiar, se poate afirma contrariul, cum e de exemplu retragerea UNEF (*United Nations Emergency Force*) din peninsula Sinai în 1967, fapt care a contribuit la escaladarea conflictului şi la ceea ce ulterior a fost numit Războiul de şase zile.[5]

În 1985, mai mult de jumătate din statele membre erau din Africa şi Asia, în timp ce în 1945, la constituire, mai puţin de un sfert erau ţări de pe aceste două continente. După 1985, acest proces s-a accentuat în continuare, astfel încât ţările „lumii a treia“ au devenit preponderente numeric în cadrul organizaţiei mondiale generând o nouă dispută, cea între Nordul dezvoltat şi Sudul subdezvoltat.

Sfârşitul Războiului Rece a uşurat cauza universalităţii O.N.U., atunci când în 1991 Lituania, Letonia, Estonia, Coreea de Nord şi Coreea de Sud au fost

---

[3] Sweet, Alec Stone and Brunell, Thomas L., *The European Courts and the National Courts: A Statistical Analysis of Preliminary References, 1961-95.* Journal of European Public Policy 5 (1), 1998.

[4] Manlio Brosio, în calitate de Secretar General al NATO, a ajutat la medierea disputei dintre Grecia şi Turcia cu privire la Cipru în anul 1967 şi a fost capabil să prevină răspândirea războiului.

[5] Dawes, Robyn, *Rational Choice in an Uncertain World.* New York: Harcourt Brace, 1988. Pe măsura creşterii numărului de membri, organizaţia a devenit din ce în ce mai puţin omogenă. Acest proces s-a accentuat, odată cu cea de a cincisprezecea Adunare Generala în 1960, când şaptesprezece state au fost admise în O.N.U., majoritatea fiind state africane.

admise în această organizaţie, pentru ca anul următor toate statele rezultate din dezmembrarea U.R.S.S. să devină şi ele membre. Cele trei principale obstacole în calea performanţei O.N.U. (rivalitatea dintre marile puteri, insuficienţa fondurilor şi lipsa de unitate) au fost oarecum reduse odată cu sfârşitul Războiului Rece.

Marile puteri membre permanente ale Consiliului de Securitate au lăsat la o parte rivalităţile dintre ele şi au devenit mai cooperante în procesul menţinerii păcii internaţionale. Sunt cazuri însă când, potrivit Cartei, se poate recurge la forţă, şi anume pe baza unei decizii a Consiliului de Securitate, apelând la mecanismul prevăzut de Carta în vederea reprimării actelor de agresiune, precum şi în exercitarea dreptului legitim la autoapărare individuală sau colectivă a statelor împotriva unui atac armat. Cât de departe a putut merge cooperarea dintre U.R.S.S. şi S.U.A. a fost foarte clar în 1990, atunci când Irakul a provocat criza din Golful Persic, invadând un stat independent, Kuwaitul.

Efortul multinaţional, orchestrat de S.U.A., pentru a determina Irakul să respecte normele dreptului internaţional nu ar fi fost posibil fără o colaborare efectivă între cele două superputeri. După ce Rusia a devenit un stat cu un regim pluripartit, iar comuniştii au pierdut puterea, climatul de colaborare a devenit şi mai favorabil exercitării funcţiei de management al crizelor, pe care trebuie să o exercite Consiliul de Securitate. Noua atitudine cooperantă a celor două superputeri, foste antagoniste, dar aflate încă în stare de competiţie, a dus la un proces de reînnoire a eforturilor Naţiunilor Unite de a asigura o eficienţă sporită menţinerii ordinii mondiale şi promovării prosperităţii. Pentru aceasta, atât S.U.A. cât şi Rusia au solicitat ca procesul de luare a deciziilor în cadrul Consiliului de Securitate să se facă prin consens şi de asemenea, ambele state depun eforturi pentru a întări rolul Comitetului Militar. Este evident că, activităţile ONU în gestionarea crizelor şi conflictelor, depind direct de gradul de implicare pe care marile puteri şi partizanii acestora, prin negocieri directe sau poziţionări în plen, decid să îl acorde.

După 1991 premisele pentru realizarea unei Organizaţii a Naţiunilor Unite mai eficace şi mai eficientă apar promiţătoare, având la bază capacitatea Consiliului de Securitate de a iniţia măsuri colective, esenţiale pentru menţinerea păcii în cadrul unei noi ordini mondiale. Cu toate acestea, încetineala şi uneori lipsa de eficacitate a operaţiilor de menţinere sau de impunere a păcii desfăşurate sub mandat O.N.U., în diferite zone ale globului, inclusiv cele din Balcani ilustrează imensele obstacole cărora trebuie să le facă faţă un răspuns orchestrat la provocările adresate comunităţii globale, mai ales acelor provocări ce constau în intensificarea şi răspândirea tot mai mare a violenţei interetnice, culminând cu conflictul armat, şi genocidul ce se manifestă în multe state aflate în criză. Deşi speranţa creşterii eficienţei şi eficacităţii O.N.U. încă persistă, se pare că limitele

funcţionale ale organizaţiei rezidă în însăşi organizarea sa actuală, care nu corespunde întru-totul obiectivelor sale ambiţioase şi cu caracter de universalitate.

De-a lungul timpului, a fost evident că rolul ONU în gestionarea crizelor şi conflictelor a depins foarte mult de modul în care actorii cu drept de veto din Consiliul de Securitate, au decis să se poziţioneze în cadrul respectivei situaţii.[6]

Consiliul de Securitate are un loc aparte în sistemul organelor principale ale O.N.U. El este investit cu răspunderea principală pentru realizarea primului scop al Naţiunilor Unite – menţinerea păcii şi securităţii internaţionale. Consiliul de Securitate, având funcţii circumscrise strict acestui domeniu, are puteri speciale de decizie şi acţiune în prevenirea şi rezolvarea conflictelor internaţionale.

Ca organ destinat să facă faţă crizelor şi conflictele internaţionale, nu numai prin negocieri şi metode de rezolvare paşnică, ci şi prin acţiuni prompte şi eficace, compunerea sa trebuie să îndeplinească o dublă cerinţă: de a fi limitată la un număr mic de state şi de a cuprinde, obligatoriu şi permanent, marile puteri, a căror cooperare a fost considerată decisivă pentru preîntâmpinarea şi stingerea focarelor de tulburare a păcii.

Deci, Carta stabileşte principiul unanimităţii marilor puteri, membre permanente în Consiliul de Securitate, în problemele de fond pe care acesta este chemat să le rezolve, astfel încât un membru permanent, prin votul sau negativ – aşa numitul *„veto“* – poate bloca orice hotărâre de fond a Consiliului de Securitate, inclusiv cele privind întreprinderea unei acţiuni în caz de violare a păcii şi a actelor de agresiune.

Dacă între membrii Consiliului de Securitate există neînţelegeri cu privire la determinarea caracterului de fond sau de procedură a unei probleme, se cere un vot care să includă pe cel al membrilor permanenţi.

Un alt factor care trebuie avut în vedere, când se analizează acţiunile ONU pentru gestionarea crizelor şi conflictelor, îl reprezintă bugetul de care organizaţia poate dispune, factor care, ca şi alţi factori, a fost un alt instrument folosit de marile puteri pentru a-şi impune spre discuţii şi acţiune propria agendă şi planuri.[7]

---

[6] Astfel, de fapt, interesele unei puteri sau a coaliţiei tradiţionale, şi respectiv lupta rezultată între suporterii primei părţi şi ai, inevitabilei contra-părţi, au fost factorii care au influenţat atât capacitatea organizaţiei de a reacţiona în timp oportun cât şi calitatea, cantitatea resurselor alocate. Posibilul punct de ruptură, singurul de până acum, poate fi considerat momentul din 1962, când pe timpul Crizei Rachetelor cubaneze, ONU s-a văzut pusă în postura, deloc favorabilă imaginii sale de organizaţie internaţională de promovare a păcii şi securităţii, postură de outsider ce încearcă să medieze un conflict între două dintre statele care i-au decis existenţa şi care par să apeleze la serviciile sale doar după ce au ajuns deja la un acord şi, aparent, mai mult pentru a menţine aparenţa de rol important pe care ar fi trebuit să îl aibă această organizaţie.

[7] Bugetul O.N.U. constă în trei elemente distincte: bugetul de bază, bugetul pentru operaţiile de pace şi bugetul pentru programele voluntare. Statele membre participă la bugetul pentru unele dintre

În acelaşi timp, marile puteri s-au arătat îngrijorate de modul în care sunt stabilite prioritățile O.N.U., de eficiența administrației organizației şi de nivelul în creştere al cheltuielilor acesteia.[8] Principalii contribuabili susțin însă că nu sunt dispuşi să plătească pentru programe pe care nu le aprobă, fiind în general suficient de circumspecți la sumele din ce în ce mai mari pe care trebuie să le plătească. Statele Unite în mod deosebit, şi-au manifestat în mod ferm insatisfacția cu privire la politica financiară a O.N.U. şi la începutul anilor nouăzeci chiar au refuzat să-şi plătească contribuția. Chiar dacă țările în curs de dezvoltare reuşesc să impună programul de lucru al Adunării Generale, multe din ele nu reuşesc, ca şi Statele Unite ale Americii de exemplu, să-şi plătească contribuția anuală şi nici să obțină sprijin politic din partea unor contribuabili cu influență. În realitate în anii nouăzeci, aproximativ 90% dintre țările în curs de dezvoltare aveau datorii față de bugetul O.N.U.

Nici în acest moment, sau în special în acest moment datorită impactului pe care criza economică mondială îl are, ONU nu are asigurate resursele financiare necesare, înregistrând deficit, fapt care generează luări de poziție care demonstrează fără echivoc, chiar şi unui observator neexperimentat unde se plasează fiecare stat vis a vis de politica generală a ONU şi a marilor puteri.

De la crearea sa, mandatul Națiunilor Unite a rămas, în esență, neschimbat. Cu toate acestea, natura acțiunilor de prevenire a conflictelor s-a schimbat, cu precădere după încheierea Războiului Rece. Spre deosebire de situația înregistrată în anul 1960, când Secretarul General de atunci al Națiunilor Unite a apelat la sprijinul statelor membre în favoarea eforturilor diplomației preventive, în ultima vreme, statele membre au fost acelea care au apelat la Secretarul General pentru a sugera modalități de consolidare a acestei activități. În general, se apreciază că Națiunile Unite au jucat un rol important în modelarea unei noi ordini mondiale,

---

operațiile de pace şi pentru programele voluntare după cum cred de cuviință. Programele ce sunt subvenționate din bugetul de bază şi unele dintre operațiile de pace nu sunt lăsate la aprecierea statelor, bugetul respectiv fiind evaluat în Adunarea Generală. Mecanismul prin care se evaluează capacitatea de plată a fiecărui stat membru este destul de complicat, dar în linii mari evaluarea cuantumului contribuției fiecărui stat este în strânsă corelație cu capacitatea sa de plată şi cu produsul intern brut pe cap de locuitor în corelație cu produsul intern brut total. Astfel, S.U.A. care au cele mai mari resurse dintre statele lumii contribuie cu 22% din bugetul normal, în acelaşi timp, mai multe zeci de state dintre cele mai sărace contribuie cu minimum posibil, adică cu 0,01% fiecare, din acelaşi buget. S.U.A. rămân în continuare şi principalul contribuabil la bugetul acțiunilor de pace şi la bugetul programelor voluntare.

[8] Țările bogate şi-au pus întrebarea dacă formula de stabilire a contribuției fiecărui stat este corectă sau nu. S-a pus problema dacă nu cumva actuala procedură de stabilire a bugetului şi a contribuțiilor statelor nu asigură un sistem de taxare fără a asigura şi o reprezentare proporțională echitabilă. Statele în curs de dezvoltare au replicat utilizând argumentul că marile puteri economice trebuie să-şi asume responsabilități financiare proporționale cu bogăția şi influența de care se bucură.

concentrată în primul rând asupra menţinerii păcii şi garantării respectării dreptului internaţional, care să promoveze libertăţile fundamentale şi drepturile omului, destinată înlăturării sărăciei şi a altor racile sociale. Climatul politic internaţional, specific perioadei Războiului Rece, a împiedecat în largă măsură punerea în practică a obiectivelor sale esenţiale. Încheierea confruntării ideologice a readus organizaţia mondială în prim – planul arenei internaţionale, oferindu-i prilejul să-şi dovedească eficienţa şi capacitatea operaţională. Analizând realizările şi eşecurile organizaţiei mondiale şi mai ales eforturile sale de adaptare rapidă la dinamica geopoliticii din ultimii ani, se conturează clar destinul istoric al Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Până la sfârşitul anilor ’80, principalele organisme ale Naţiunilor Unite dispuneau de un spaţiu limitat de manevră. Cu toate că mandatul Naţiunilor Unite are o aplicabilitate universală şi orice conflict care ameninţă pacea şi securitatea internaţională poate fi introdus pe ordinea de zi, modalitatea în care au fost abordate conflictele a depins adesea de interesele marilor puteri din rândul celor cinci membri permanenţi ai Consiliului de Securitate. Deşi procedurile declarative explicite de prevenire (*declaratory preventions*) pot avea un impact redus în sensul descrierii şi prezentării prealabile a anumitor tipuri de comportament, considerate inacceptabile, ele constituie totuşi cadrul unui mandat, de tipul Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului, din 1948. Cu toate acestea, au existat situaţii în care luarea în timp util a unor decizii eficiente a fost prejudiciată sau a lipsit complet, din pricina diferenţelor de vederi înregistrate între statele membre, în perioada Războiului Rece.

În astfel de cazuri prevala abordarea pragmatică a situaţiei. Analizând realizările şi eşecurile organizaţiei mondiale din existenţa sa de aproape şapte decenii şi mai ales eforturile sale de adaptare rapidă la dinamica geopoliticii ultimilor ani, putem avea încredere în destinul istoric al ONU de participant activ la gestionarea crizelor.

În scopul implicării sale în prevenirea conflictelor, efectivele de intervenţie de care dispun Naţiunile Unite au cunoscut o consolidare semnificativă încă de la sfârşitul anilor 1980. În 1987, Secretarul General a dispus înfiinţarea oficială a unui dispozitiv de alertă rapidă sub forma Biroului pentru Cercetare şi Culegere de Informaţii (ORCI – *Office for Research and Collection of Information*), care, cu numai câţiva ani în urmă, ar fi reprezentat o realizare de neimaginat. Un sistem inter-departamental de alertă rapidă a fost creat în 1991 de către Comisia de Coordonare Administrativă a ONU. Tehnologiile avansate din domeniul comunicaţiilor asigură transmisiuni rapide prin radio, e-mail, satelit, între sediile din New York şi din lumea întreagă, permiţând transmiterea rapidă a informaţiilor şi analizelor către Secretarul General. După cinci ani de funcţionare, şi odată cu

sosirea noului Secretar General, în ianuarie 1992, o nouă serie de efective de alertare rapidă a intrat în funcţiune. La 1 martie 1992, ORCI a fost dizolvat, iar diversele sale structuri componente au fost integrate în nou înfiinţatele Departamente ale Problemelor Politice, şi, respectiv, Problemelor Umanitare pentru că nu fusese capabil să-şi îndeplinească mandatul.

Conform secretarului general, astăzi există două tipuri de operaţiuni cărora le sunt încredinţate misiunile de menţinere a păcii: cele clasice, folosite pentru a "*crea condiţiile de continuare a negocierilor*", şi cele de tip mai nou, folosite în Namibia, El Salvador şi Cambodgia, care au reprezentat parte dintr-un acord politic negociat deja, dar care *„implica o terţă parte care să supravegheze, imparţial, aplicarea acordului"*.

Cele peste 30 de operaţiuni de menţinere a păcii întreprinse între anii 1948 şi 2003 au costat în total peste 10 miliarde de dolari. În dreptul internaţional abundă instrumentele de reglementare paşnică a conflictelor. Rezultatele practice în materie sunt, însă, mai puţin spectaculoase. În majoritatea cazurilor, eforturile de realizare a păcii nu încep decât după declanşarea conflictului. Experienţa Naţiunilor Unite arată că aplicarea unor metode combinate, cum ar fi, de exemplu, bunele oficii, misiuni de informare şi negocierile, dau rezultate bune. În puţine cazuri, Consiliul de Securitate a aplicat sancţiuni pentru a impune pacea (articolul 41). Cu toate acestea, ele s-au dovedit ineficiente. Irakul a oferit un scenariu în care acţiunea pe baza consensului s-a dovedit posibilă după invazia acestuia în Kuwait, dar totuşi, dificilă de realizat.

O evaluare, pe baza celor de mai sus, a eficienţei activităţii Naţiunilor Unite în domeniul eforturilor de prevenire a conflictelor indică obţinerea multor realizări, în ciuda numeroaselor obstacole existente. Fără îndoială, rezultatele ar fi putut fi mai bune. Trebuie avut în vedere, însă, că ele ar fi putut fi mai proaste. Presiunea evenimentelor viitoare va avea un efect determinant asupra măsurilor luate de statele membre. Măsurile colective de prevenire a conflictelor trebuie luate de ONU şi în unele cazuri, la nivel regional, ca, de exemplu Organizaţia Unităţii Africane în Congo, Africa de Vest, Sudan, Burundi, căci aceste din urmă situaţii sunt considerate prea complexe pentru a fi abordate de unul sau mai multe state membre.

Evoluţiile din fosta Iugoslavie, care au scăpat controlului ONU, au diminuat mult prestigiul organizaţiei, care s-a limitat în special la organizarea de ajutoare medicale şi alimentare în zonele de conflict. Desigur la aceasta a contribuit şi faptul că SUA, principalul contributor la bugetul ONU, nu a mai vărsat banii promişi, aducând organizaţia într-o situaţie financiară deosebit de grea. Rolul politic a fost şi el subminat: bombardarea Iugoslaviei de către NATO, în 1990, fără acordul ONU şi invadarea Irakului în 2003 de către SUA şi aliaţii săi, în pofida

obiecţiilor ONU, au adus organizaţia la rolul de martor mut al evenimentelor internaţionale. Prioritatea strategică a SUA a fost de stabilire a unui parteneriat permanent cu bătrânul continent pentru a-şi putea păstra poziţia hegemonică. După cum afirma generalul Michel Cot, Europa, via UEO, ar fi putut distruge conflictul din Iugoslavia la începuturile lui, cu trei vapoare, câteva zeci de avioane, câteva mii de oameni, şi nu zdrobindu-i pe sârbi, ci manifestându-şi voinţa politică altfel decât numai în cuvinte. Dar, după ce, în secret, UEO şi-a planificat modul de intervenţie, propunerea Franţei de implicare a UEO în spaţiul iugoslav a fost respinsă ferm de Marea Britanie, sprijinită de Portugalia. Ulterior, a urmat sarabanda tuturor părţilor implicate, *„asistate“* neputincios de Europa şi ONU, până la intervenţia unui NATO justiţiar.

Este semnificativă în acest sens – şi din păcate descurajată pentru cooperarea ce trebuie să prevaleze în abordarea stărilor conflictuale – polemica dintre administraţia americană şi Secretarul General ONU, care, la mai bine de un an de la declanşarea conflictului în Irak, consideră intervenţia SUA ilegală, neavând aprobarea Consiliului de Securitate. Replica americană nu s-a lăsat aşteptată, reamintind că Rezoluţia Consiliului de Securitate prevedea un ultimatum pentru fostul preşedinte irakian de a preda armele, în caz contrar urmând să fie iniţiată folosirea forţei.

Depăşind experienţele negative, care i-au subminat autoritatea şi prestigiul, ONU a început recent să îşi exercite rolul său cu mai multă putere pe arena politică internaţională. Marile puteri constată că rolul istoric al ONU nu s-a terminat. După dificultăţile întâmpinate de SUA în stabilizarea situaţiei din Irak, ONU începe să fie căutat, pentru a oferi egida sa ţărilor europene care nu au fost alături de SUA, astfel încât să poată participa la reconstrucţie, dar în condiţii de legalitate deplină şi incontestabilă, internaţională. ONU redevine, deci, unitate de referinţă pentru ţările membre. În acest context, preocupările privind o abordare novatoare a noilor provocări de către ONU, care să se adauge la practicile existente, l-au condus pe analistul L. Druke la elaborarea unui set de sugestii concrete ca material de studiu pentru funcţionarii secretariatului, dintre care semnalăm următoarele:

- identificarea şi gestionarea timpurie a zonelor potenţiale de conflict, prin intermediul unor antene, cum ar fi ambasadorii la ONU şi/sau ofiţerii politici din teritoriu;
- legături operaţionale între organismele însărcinate cu probleme politice şi umanitare şi operaţiunile de menţinere a păcii, alerta rapidă la sediul ONU şi prin intermediul unui nucleu de birouri şi agenţii specializate ale ONU, cu responsabilităţi în domeniu;
- elaborarea unui inventar al unităţilor militare disponibile şi al nivelului de pregătire şi dotare a acestora;

- consolidarea conducerii colective a Consiliului de Securitate prin eforturi de includere a monitorizării, şi după caz, a aplicării instrumentelor existente în domeniul dezarmării, controlului armamentelor şi neproliferării prin folosirea avertizării urmate, la nevoie, de sancţiuni;
- o mai bună coordonare între operaţiunile de realizare şi cele de menţinere a păcii şi celelalte eforturi depuse în cadrul sistemului, ca şi cu elementele exterioare de contact din domenii relevante, ONG-uri şi alte entităţi de interes public;
- integrarea protecţiei refugiaţilor şi a repatrierii voluntare, în cadrul eforturilor de menţinere a păcii şi de realizare a păcii;
- pregătirea unei liste de experţi pentru misiunile ad-hoc în domeniul asistenţei electorale, al administraţiei publice şi al drepturilor omului;
- sporirea resurselor bugetare în concordanţă cu extinderea activităţilor de menţinere a păcii şi de realizare a păcii.

Evaluarea situaţiilor de conflict în care ONU s-a implicat arată că, în multe cazuri, acestea s-au dovedit prea dificile pentru forţa şi resursele Consiliului de Securitate în perioada Războiului Rece. Totuşi, a fost posibilă limitarea sau restrângerea sferei de acţiune a multor conflicte regionale care ar fi putut degenera în confruntări între superputeri. în decursul anilor, Organizaţia a lansat diferite noi concepte şi mecanisme privind pacea şi securitatea internaţională, dar şi dezvoltarea economică şi socială. Astfel, conceptul prevenirii conflictelor nu este nou. Fostul Secretar General, Dag Hammarskjold a folosit, pentru prima dată, la finele anilor ’50 termenul „*diplomaţie preventivă*“, acest concept fiind folosit, cu diferite grade de succes, pentru dezamorsarea conflictului arabo-israelian. În materie de menţinere a păcii, Naţiunile Unite este organizaţia cu cea mai vastă experienţa din lume, acest lucru fiind recunoscut pretutindeni. Decernarea Premiului Nobel pentru Menţinerea Păcii în 1988, nu este decât o mărturie a recunoaşterii împlinirilor sale.

Menţinerea păcii, împreună cu acţiunile de reconciliere politică şi diplomatică, mediere şi arbitraj, bune oficii şi misiuni de informare, au înregistrat unele progrese, mai ales de când a încetat confruntarea dintre superputeri. Cu toate acestea, eficienţa acestor acţiuni depinde, încă, în totalitate de voinţa politică a statelor implicate. Procesele de edificare a păcii, care ar trebui fie să preceadă, fie să urmeze eforturilor de prevenire a conflictelor, au fost confruntate cu numeroase obstacole. De 70 de ani, scopul principal al Naţiunilor Unite a rămas acelaşi: să menţină pacea şi securitatea internaţională. Specificul eforturilor de prevenire a conflictelor este cel care s-a schimbat, cu precădere după 1989. Astăzi, nu mai există modele care să orienteze acţiunea politică. Maniera de abordare nu-şi mai

găseşte aplicabilitatea, ceea ce reprezintă deopotrivă o provocare şi o şansă pentru ONU şi obiectivele sale de prevenire a conflictelor. Reprezentanţii ţărilor membre în Consiliul de Securitate şi funcţionarii noului Secretariat General, recunoscând provocările şi şansele pe care le oferă perspectiva domeniului, au dat un nou impuls explorării posibilităţilor de consolidare a capacităţii Naţiunilor Unite de a acţiona în domeniul diplomaţiei preventive. Este de un real interes examinarea bazelor mandatului Naţiunilor Unite de menţinere a păcii şi securităţii, şi, pe cale de consecinţă, de prevenire a conflictelor.

Desigur că analiza eforturilor depuse de ONU este semnificativă în raport de maniera în care a precizat explicit şi a comunicat, în avans, ţărilor membre sau implicate, tipul de comportament internaţional considerat inacceptabil în raport cu prevederile pertinente ale organizaţiei. Astfel, de exemplu, prin Declaraţia Preşedintelui Consiliului de Securitate din 31 ianuarie 1992, membrii Consiliului şi-au reiterat preocuparea privind situaţia umanitară a victimelor din rândul populaţiei civile din Irak. În vederea asumării de către ONU a unui rol mai eficient în zonă, prin declaraţia Consiliului de Securitate, Secretarul General al Naţiunilor Unite este invitat să pregătească propria sa analiză şi să prezinte recomandări privind consolidarea şi îmbunătăţirea capacităţii de acţiune a ONU în conformitate cu prevederile Cartei. Raportul Secretarului General privind diplomaţia preventivă, realizarea păcii şi menţinerea păcii, publicat la mijlocul anului 1992, oferă detalii relevante pentru analiză.

Înfruntarea din perioada Războiului Rece a frânat însă mult acţiunea secretarilor generali ai ONU, începând din anii 1960. Sfârşitul acestuia ar fi putut permite ca aceste principii explicite, referitoare la prevenirea conflictelor, sa fie invocate cu rezultate mai bune decât până acum. Este tot mai evident că, în ultimii ani, intenţia de a acţiona în anticiparea unui conflict, a devenit un concept mult mai larg acceptat în cadrul ONU şi al statelor membre. Deşi procedurile declarative explicite nu au fost, poate, atât de eficiente pe cât ar fi fost de dorit în trecut, dat fiind climatul politic internaţional mult mai favorabil din prezent, este de aşteptat că ele vor deveni parte integrantă a activităţii ONU în prevenirea conflictelor. După 1990, bilanţul acţiunilor Naţiunilor Unite se axează pe misiunea principală de menţinere a păcii şi a securităţii internaţionale. Succeselor obţinute iniţial, în special cel al operaţiunii din Namibia - li s-au adăugat şi eşecuri de proporţii, precum cele din Somalia şi Bosnia, care au deteriorat imaginea organizaţiei.

Căştile Albastre au primit sarcini noi care au presupus activităţi pentru care nu fuseseră create şi pe care, din această cauză nu au putut să le ducă la bun sfârşit: *"Dacă misiunile clasice de menţinere a păcii ... au însemnat în primul rând îndeplinirea funcţiei de tampon între părţile - de obicei statale - aflate în conflict, mandatele din 'Generaţia a Doua' au fost marcate de un spectru din ce în ce mai*

larg de sarcini. Ajutor pentru statele aflate în proces de tranziţie sau de conciliere naţională, susţinerea proceselor de consolidare a democraţiei, dezarmarea şi reintegrarea armatelor implicate în războaiele civile, repatrierea refugiaţilor şi, în fine, preluarea temporară a competenţelor semi-autoritare pentru o întreagă ţară s-au numărat printre noile atribuţii ale misiunilor de menţinere a păcii"[9]

Misiuni din cea de-a doua generaţie au fost întreprinse cu succes în Namibia, cu un succes mai mic în Nicaragua, El Salvador, Kuweit şi în Cambogia. Specificul acestor intervenţii a constat în faptul că toate au urmat tradiţia acţiunilor de „*peacekeeping*" clasice, având loc după epuizarea conflictelor armate. *„Dezvoltarea doctrinei de «peacekeeping» în «a doua generaţie» a fost mai degrabă de natură graduală, misiunile având loc în situaţii Post-Conflict, adică în contexte mai degrabă paşnice şi pornind de la premisa existenţei unor acorduri prealabile de pace, respectiv a unui consens între părţile aflate în conflict. Unele intervenţii de menţinere a păcii de după 1992 au intrat însă în conflict cu principiile fundamentale ale conceptului Căştilor Albastre (...).Misiunile eşuate din Somalia şi din fosta Iugoslavie simbolizează începutul crizei «peacekeeping-ului» ONU. Experienţele înregistrate de «peacekeeping-ul» din «a treia generaţie», pe al cărei parcurs mandatele Căştilor Albastre au fost extinse, incluzând forţa şi acţiunile militare, au avut rezultate ambivalente. Imaginile răspândite în întreaga lume care înfăţişau soldaţi americani ucişi în Somalia sau trupe ONU luate ostatice în Bosnia-Herţegovina au făcut ca multe state să refuze să-şi trimită soldaţii în misiunile dificile. Ocuparea zonei de protecţie ONU Srebrenica de către sârbii bosniaci în iulie 1995 (acţiune în care cel puţin 7.000 de bosniaci, care se bazaseră în zadar pe protecţia Naţiunilor Unite, au fost ucişi) a devenit sinonim cu eşecul ONU în situaţii conflictuale concrete"*[10].

În ciuda strădaniilor intensificate de reformare şi a unor concepte inovatoare[11], această criză a făcut până la urmă ca centrul de greutate să se concentreze în cazul misiunilor de menţinere a păcii iniţiate de Naţiunile Unite şi de Consiliul de Securitate al acestei Organizaţii asupra unor acorduri regionale şi între grupe de state. Această tendinţă a devenit foarte clară în războiul din Kosovo şi s-a amplificat în „Războiul împotriva terorismului" dus de SUA şi aliaţii săi. Astfel însă nu doar Organizaţia se află în pericol, ci şi ideea de bază a răspunderii

---

[9] Sven Gareis, Johannes Varwick, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*; Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Band 403, Bonn 2003.
[10] Idem 9.
[11] "Agenda pentru Pace" a lui Boutros-Ghali.

colective a tuturor statelor în ceea ce priveşte pacea, aşa cum o subliniază şi următorul bilanţ realizat de Gareis şi Varwick în lucrarea amintită[12].

BIBLIOGRAFIE

Burgess, Heidi, *Costs and Benefits of Intractable Conflict,* Beyond Intractability. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: January 2004 /http://www.beyondintractability.org/essay/costsbenefits/.

Coleman, Peter,. *Power and Conflict,* in: Deutsch, M. & Coleman, 2000.

Dawes, Robyn, *Rational Choice in an Uncertain World,* New York: Harcourt Brace, 1988

Donald Black,. *The Elementary Forms of Conflict Management,* in: New Directions in the Study of Justice, Law, and Social Control, New York: Plenum Press, 1990.

Dufour, Jean-Louis, *Crizele internaţionale. De la Beijing (1900) la Kosovo (1999),* Bucureşti, Editura Corint, 2002.

Dugan, Máire A., *Power. Beyond Intractability,* Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: June 2003.

[12] "Pretenţia Naţiunilor Unite de a construi un sistem global de menţinere a păcii, cu competenţe cuprinzătoare şi pretenţii legitime de urmare internaţională a normelor şi regulilor sale ancorate în Cartă au fost puse sub semnul întrebării. S-au făcut auzite reproşuri ..., conform cărora naţiunile industrializate ar instrumentaliza Naţiunile Unite în mod selectiv pentru a-şi impune propriile interese. Naţiunile Unite sunt astfel ameninţate să fie marginalizate în domeniul sarcinilor centrale pentru a căror realizare au fost create în 1945.Îngrijorarea exprimată nu vizează însă numai potenţialul sfârşit al unei organizaţii internaţionale. Mai mult, aici este vorba despre întrebarea fundamentală dacă problemele păcii mondiale şi ale securităţii internaţionale vor mai rămâne şi pe viitor în răspunderea unui sistem colectiv de menţinere a păcii sau dacă acestea vor fi trecute la nivelul statelor, respectiv a sistemelor de alianţe regionale (...). Dacă această variantă a ar rămâne la latitudinea exclusivă a statelor, s-ar ajunge - mai devreme sau mai târziu - la o întoarcere de la ordinea de drept internaţională care s-a dezvoltat de la sfârşitul celui de-al Doilea Război Mondial şi asupra a cărei necesitate există totuşi, în ciuda oricărei fragilităţi, un consens larg între state."

Farid, Sana, *Respect."Beyond Intractability*, Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: July 2005 <http://www.beyondintractability.org/ essay/respect/>.

Kressel, T.K. & Pruitt, D.G. (Eds.), *Mediation Research*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

Sven Gareis, Johannes Varwick, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*; Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Band 403, Bonn 2003.

Sweet, Alec Stone and Brunell, Thomas L., *The European Courts and the National Courts: A Statistical Analysis of Preliminary References, 1961-95,* Journal of European Public Policy 5 (1), 1998.

Ting-Toomey, Stella, *The Matrix of Face: An Updated Face-Negotiation Theory*, in: W.B. Gudykunst (ed.), Theorizing About Intercultural Communication, Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

Wall, J. A., Druckman, D., & Diehl, P. F., *Mediation by international peacekeepers*, In J. Bercovitch (Ed.) (2002). Studies in international mediation. Basingstoke, England: Palgrave-Macmillan, 2002.