

HUMANITARNI INTERVENCIONIZAM: ETIČKA, PRAVNA I SIGURNOSNA PITANJA U 21. STOLJEĆU *

Davorka Matić, Robert Mikac **

UDK: 327.5:341.3
341.312.5:342.7
341.232/.233:172
341.1:355.357

Pregledni članak

Primljeno: 17.II.2010.

Prihvaćeno: 23.VI.2010.

Sažetak

U zadnja dva desetljeća glavnu opasnost po međunarodni mir i sigurnost predstavljaju tzv. „asimetrične“ prijetnje kao što su globalni terorizam i organizirani kriminal, proliferacija oružja za masovno uništenje, nekontrolirane migracije i nestabilnosti koje pretežito izazivaju „neuspjele“ i „odmetnute“ države. Ti tipovi prijetnji generirali su novu paradigmu sigurnosti unutar koje se velika važnost pridaje humanitarnim, socijalnim, ekonomskim i ekološkim dimenzijama sigurnosti, s naglaskom na potrebu zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda. Ideja ljudske sigurnosti smjestila je pojedinca, a ne državu, u središte sigurnosne politike, što je rezultiralo značajnim obratom u razmišljanju o odnosu između suverenosti države i ljudskih prava. Značenje državne suverenosti je promijenjeno i više se ne promatra samo sa stanovišta prava države već i njezinih dužnosti, kako prema međunarodnoj zajednici tako i prema njezinim građanima. Poštivanje suverenosti države danas sve više ovisi o njezinoj spremnosti da poštuje temeljna prava i slobode svojih građana. Ove promjene u značenju suverenosti odvijale su se paralelno s promjenama u politici i institucionalnom kontekstu humanitarnog intervencionizma, što se očitovalo i u sve većoj spremnosti međunarodne zajednice da poduzme sve potrebne radnje, uključujući i primjenu sile, protiv država koje generiraju nasilje, izazivaju humanitarne krize i ugrožavaju regionalnu i globalnu sigurnost.

Krajem 20. stoljeća, kombinacija humanitarnih i strateških imperativa vodila je razvijanju integriranog pristupa operacijama izgradnje i očuvanja mira i povezivanju instrumenata sigurnosnih, humanitarnih i razvojnih politika unutar modela „humanitarnih vojnih intervencija“. Nakon analize ciljeva, zadaća i prakse humanitarnih intervencija, autori zaključuju da, unatoč brojnim opravdanim prigovorima, humanitarne intervencije predstavljaju trenutno najbolje sredstvo zaustavljanja sukoba i okončanja zločina nad civilima koje stoji na raspolaganju međunarodnoj zajednici. Imperativ zaštite ljudskih prava opravdava upotrebu sile i kršenje načela državne suverenosti, iako samo pod jasno definiranim uvjetima i u situacijama gdje se odvijaju zločini koji krše temeljne principe čovječnosti i zajedničke moralnosti.

* Rad je nastao u okviru istraživačkog projekta „Vojna kultura i identitet OS RH“ (0130670) koji se vodi na Odsjeku za sociologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

** Dr.sc. Davorka Matić (dmatic@ffzg.hr), izvanredna je profesorica na Odsjeku za sociologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu; Mr.sc. Robert Mikac (robert.mikac@yahoo.com) uposlen je u Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje. Stavovi izneseni u radu izraz su osobnog mišljenja autora i ne predstavljaju stavove institucije u kojoj radi.

Ključne riječi: ljudska prava, suverenost države, ljudska sigurnost, Ujedinjeni narodi, „neuspjele“ države, humanitarni intervencionizam, integrirane mirovne misije, odgovornost za pružanje zaštite, humanitarne krize, humanitarne vojne intervencije

S dva svjetska rata i brojnim regionalnim i građanskim sukobima koji su po nekim izračunima imali za posljedicu smrt 160 milijuna ljudi¹, dvadeseto stoljeće ispisalo je do sada najkrvavije stranice ljudske povijesti. Međutim, osim strahota genocida, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti, ono nam je ostavilo u trajno naslijeđe i ideju fundamentalnih prava i sloboda ljudi koja je međunarodnoj zajednici ponudila integrirani moralni, politički i pravni okvir za afirmiranje univerzalnih ljudskih vrijednosti. Prihvatanjem *Povelje Ujedinjenih naroda*, 58 država osnovalo je 26. lipnja 1945. godine Ujedinjene narode kao organizaciju koja je trebala biti glavni kolektivni instrument očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti. Utemeljena na vjeri u „temeljna prava čovjeka, u dostojanstvo i vrijednost čovjeka, kao i u ravnopravnost velikih i malih naroda“², organizacija se obvezala na poštivanje „načela ravnopravnosti i samoodređenja naroda“³, ali i na razvijanje i poticanje „poštivanja prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve neovisno o razlikama u rasi, spolu, jeziku ili vjeroispovijesti“.⁴ Iako je već *Povelja* proglasila zaštitu i unapređenje univerzalnih ljudskih prava jednim od temeljnih ciljeva UN-a⁵ i smjestila ih u širi kontekst preduvjeta potrebnih za ostvarenje međunarodne stabilnosti, tek je *Opća deklaracija o pravima čovjeka* eksplicitno ustvrdila da je „priznavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih članova ljudske obitelji temelj slobode, pravde i mira u svijetu“.⁶ Usvojena 10. prosinca 1948. godine na zasjedanju Generalne skupštine UN-a u formi pravno neobvezujuće rezolucije, ona je unatoč tome zadobila status dokumenta od univerzalne vrijednosti - „zajedničko mjerilo postignuća za sve narode i sve države“ - i stoga se s pravom smatra ishodištem međunarodnog pravnog režima zaštite ljudskih prava. U svojih 30 članaka, ona je precizirala temeljna prava i slobode čovjeka koji su spomenuti u *Povelji*, potvrdila njihov nepovrediv i univerzalni status, te naglasila da „nijedna država, grupa ili pojedinac nemaju pravo da poduzmu bilo koju akciju ili izvrše bilo koju radnju kojima se poništava neko od ovdje utvrđenih prava i sloboda“.⁷ Prevođenje načela Deklaracije u pravno obvezujuće međunarodne ugovore završeno je 1966. godine kada je GSUN-a usvojila *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* i *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i*

¹ Vidi Scaruffi (2009.).

² Preambula Povelje UN-a.

³ Povelja UN-a, čl. 1(2).

⁴ Povelja UN-a, čl. 1(3).

⁵ Povelja UN-a, čl. 1(3).

⁶ Preambula Opće deklaracije o pravima čovjeka.

⁷ Opća deklaracija o pravima čovjeka, čl. 30.

kulturnim pravima.⁸ Uz *Opću deklaraciju o pravima čovjeka*, ova dva ugovora predstavljaju temeljne akte režima međunarodnopravne zaštite ljudskih prava⁹, kojima su se norme ljudskih prava uspostavile kao fundamentalni principi međunarodnih odnosa i čije kršenje povlači za sobom aktiviranje mjera međunarodne osude i kazne. S uspostavom *ad hoc* kaznenih tribunala za bivšu Jugoslaviju i Ruandu, a osobito s usvajanjem Rimskog statuta u srpnju 1998. godine, ostvaren je daljnji značajan napredak u međunarodnoj zaštiti tih prava. Statutom je osnovan Međunarodni kazneni sud (ICC)¹⁰ kao stalni međunarodni tribunal kojem su date ovlasti kaznenog progona pojedinaca optuženih za djela genocida, ratnog zločina i zločina protiv čovječnosti u slučajevima kada države čiji su građani počinili zločine to nisu voljne ili sposobne učiniti.¹¹ Sve to svjedoči o rađanju nove političke kulture koja umjesto nedodirljivosti državne suverenosti naglašava važnost nacionalne i međunarodne odgovornosti u zaštiti ljudskih prava. Nekažnjivost počinitelja najtežih zločina postala je političkim konsenzusom međunarodne zajednice neprihvatljiva.

SUKOB DVAJU NAČELA: OD SUVERENOSTI DRŽAVE PREMA LJUDSKIM PRAVIMA

Povelja Ujedinjenih naroda postavila je nove standarde ponašanja država koji su od država članica zahtijevali prihvaćanje načela teritorijalnog suvereniteta i političke nezavisnosti drugih država, uzdržavanje od upotrebe sile u međudržavnim sporovima, kao i predanost združenim naporima međunarodne zajednice u sprečavanju

⁸ Ta dva *Međunarodna pakta* stupila su na snagu 1976. godine čime su odredbe *Opće deklaracije o pravima čovjeka* postale pravno obvezujuće za sve države koje su ih ratificirale.

⁹ Sustav međunarodnopravne zaštite ljudskih prava danas sadrži više od 60 sporazuma o ljudskim pravima, među kojima se za ključne, uz dva *Međunarodna pakta*, smatraju: 1. *Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* (usvojena 1965., stupila na snagu 1969.), 2. *Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije protiv žena* (usvojena 1979., stupila na snagu 1981.), 3. *Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili degradirajućih postupaka i kazni* (usvojena 1984., stupila na snagu 1987.) i 4. *Konvencija o pravima djeteta* (usvojena 1989., stupila na snagu 1990.).

¹⁰ Statut je stupio na snagu 1. srpnja 2002. godine. Do početka listopada 2009. godine Statut je ratificiralo 110 država, dok ga je daljnjih 38 zemalja potpisalo, iako ne još i ratificiralo. Među zemljama koje su odbile potpisati sporazum, ili su kasnije povukle svoj potpis, bile su Izrael, Libija, Kina, Sudan, i Sjedinjene Američke Države. Vidi više o tome na <http://www.icc-cpi.int/>.

¹¹ Tužiteljstvo Suda do danas je pokrenulo istragu o slučajevima teških kršenja ljudskih prava koji su se odvijali na teritoriju Ugande (srpanj 2004.), Demokratske Republike Kongo (lipanj 2004.), Srednjoafričke Republike (svibanj 2007.), te u sudanskoj pokrajini Darfur (lipanj 2005.). Sud je 4. ožujka 2009. izdao nalog za uhićenje sudanskog predsjednika Omara al-Bašira pod optužbom za ratni zločin i zločine protiv čovječnosti počinjene protiv civilnog stanovništva u Darfuru. Time je Sud postavio svjetski presedan, po prvi put raspisavši uhiđbeni nalog za aktualnog vođu jedne države. Vidi više o tome na <http://www.icc-cpi.int/>.

i otklanjanju svih radnji koje predstavljaju prijetnju miru i sigurnosti.¹² Navedena načela primjenjuju se na sve zemlje članice i organizaciju UN-a u cijelosti, te im ne daju ovlasti uplitanja u pitanja koja suštinski spadaju u unutarnju nadležnost države, osim u okolnostima koje prizivaju primjenu prinudnih mjera iz poglavlja VII, odnosno u slučaju prijetnje miru, povrede mira ili čina agresije.¹³ Oružana intervencija protiv suverene države dopuštena je samo u svrhu samoobrane ili temeljem odluke Vijeća sigurnosti¹⁴ koje, kao centralno tijelo UN-a, ima primarnu odgovornost za očuvanje međunarodnog mira i obdareno je moćima da, ukoliko procijeni da postoji realna prijetnja miru i sigurnosti pod poglavljem VII, autorizira upotrebu sile. Međutim, ubrzo nakon ratifikacije *Povelje*, realitet blokovske podijeljenosti svijeta i hladnoratovska politika ozbiljno su podrezali mogućnosti UN-a da djeluje u skladu s vlastitim ciljevima i zadaćama. Pravo veta stalnih članica VS-a vodilo je paralizi tog tijela kad god su interesi velikih sila bili u pitanju¹⁵, a pretpostavljeni sustav kolektivne sigurnosti sveo se na klasični sustav ravnoteže moći. Budući da bi svako uključivanje u sfere interesa jedne od svjetskih velesila samo pogoršalo sigurnosnu situaciju i dodatno uvećalo opasnost od njihova direktnog sukoba, mogućnosti UN-a da spriječi i zaustavi teška kršenja ljudskih prava bile su svedene na minimum. Sve osim najapolitičnijih formi isporuke humanitarne pomoći bilo je faktički zabranjeno. Stoga su se u tom razdoblju vojne intervencije s ciljem zaustavljanja masovnih stradanja civilnog stanovništva odvijale van okvira UN-a i predstavljale su unilateralne akcije zainteresiranih država-susjeda kao što je bio slučaj s intervencijom Indije u Istočnom Pakistanu (današnji Bangladeš) 1971., Vijetnama protiv genocidnog režima Crvenih Kmera u Kambodži 1978. i Tanzanije u Ugandi 1979. godine.

Budući da je *Povelja Ujedinjenih naroda* dopustila upotrebu sile samo u svrhu individualne i kolektivne samoobrane od agresije, sve do nedavno postojao je gotovo univerzalni konsenzus među vodećim međunarodnim pravnicima da vojna intervencija protiv volje i ciljeva suverene države nije provediva izvan ovih dviju okolnosti (Seybolt, 2008.). Međutim, s prestankom Hladnog rata i povlačenjem opasnosti od konfrontacije svjetskih velesila, na dnevni red UN-a pristigle su teme o kojima u eri blokovske politike nije bilo svrsishodno raspravljati, ali koje su pod utjecajem geopolitičkog restrukturiranja svijeta zadobivale na sve većoj važnosti. Te teme ticale su se, prije svega, pitanja što treba činiti u situacijama teških kršenja ljudskih prava i mogućnosti pomirenja međunarodnim pravom postavljene zabrane interveniranja u unutarnje stvari države s obvezom sprečavanja i zaustavljanja humanitarnih katastrofa. Ova su pitanja postala osobito aktualna s pojavom nove vrste građanskog rata koja nije bila anticipirana u vrijeme potpisivanja *Povelje*, ali danas predstavlja dominantnu formu unutardržavnog sukoba i jedan je od glavnih izvora regionalne nestabilnosti, s potencijalno globalnim domašajem. Ono što karakterizira te nove

¹² Povelja UN-a, čl. 1(1) i 1(4).

¹³ Povelja UN-a, čl. 2(7) i 39.

¹⁴ Povelja UN-a, čl. 42 i 51.

¹⁵ Naime, autorizacija sile zahtijeva pristanak devet od petnaest zemalja članica VS – svih pet stalnih zemalja članica (SAD, Sovjetski Savez, danas Rusija kao zemlja sljednica, Velika Britanija, Francuska i Kina) plus četiri nestalne zemlje članice VS-a.

ratove i unutardržavne sukobe jest da se oni najčešće događaju u neuspjelim, dezintegrirajućim državama, te da ih prate masovna stradanja civila i teška kršenja humanitarnog prava.¹⁶ Pored teroriziranja, egzekucija i fizičkog zlostavljanja civila, izгона etnički i vjerski „nepodobnog“ stanovništva, pljačke i razaranja dobara, ti sukobi nerijetko rezultiraju ekonomskom i političkom destabilizacijom cijele regije.¹⁷

Porast broja tzv. „neuspjelih“ (*failed*) država tek je jedan od elemenata složene geopolitičke slike svijeta s kraja 20. i početka 21. stoljeća. Naime, posthladnoratovsku eru karakterizira promijenjeno sigurnosno okruženje u kojem glavni sigurnosni izazovi proizlaze iz promijenjene prirode organiziranog nasilja (Kaldor, 2007.). Iako su tradicionalne vojne prijetnje, povezane s klasičnim međudržavnim sukobima i dalje prisutne, najozbiljniju opasnost po međunarodni mir i sigurnost danas predstavljaju takozvane „asimetrične“ prijetnje kao što su globalni terorizam, proliferacija oružja za masovno uništenje, te nekontrolirane migracije i nestabilnosti koje izazivaju neuspjele države. Ti tipovi prijetnji doveli su do odbacivanja prijašnje distinkcije između unutarnje i vanjske politike kao neodgovarajuće i zastarjele (Reindorp, 2002.:30, što se očitovalo i u pojavi nove koncepcije sigurnosti u kojoj se velika važnost pridaje humanitarnim, socijalnim, ekonomskim i ekološkim dimenzijama sigurnosti, s naglaskom na važnost zaštite ljudskih prava i promicanja demokracije.

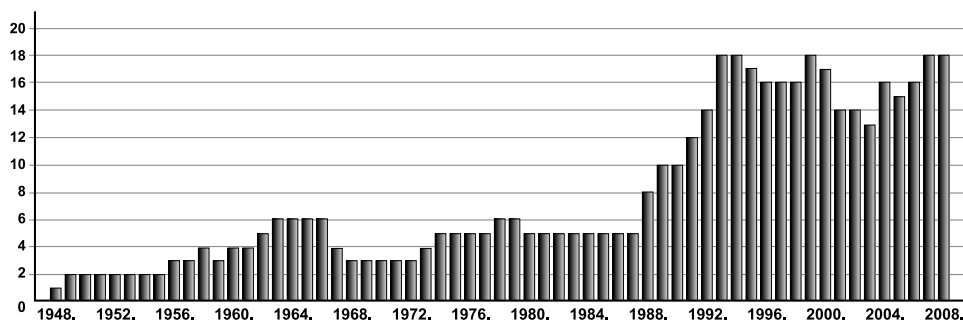
Potreba redefiniranja koncepta sigurnosti prvi je put priznata od strane UN-a u izvještaju generalnog tajnika Boutrosa Ghalija iz 1992. godine. Poznat pod naslovom *Agenda za mir (An Agenda for Peace)*, izvještaj je naglasio socijalne i ekonomske determinante nasilja i u sigurnosnu agendu uključio probleme gospodarskog kolapsa i siromaštva, političke represije, devastacije prirodnih resursa, prenapučenosti, etničkih i vjerskih sukoba, prisilnih migracija, proliferacije oružja za masovno uništenje i terorizma. U ovoj proširenoj definiciji sigurnosti posebno mjesto pripalo je zaštiti ljudi – njihova života, zdravlja, ekonomske i socijalne dobrobiti i njihovih temeljnih ljudskih prava i sloboda. Postepeno, ideja ljudske sigurnosti (*human security*) istisnula je tradicionalno shvaćanje nacionalne i globalne sigurnosti i naglasak prenijela

¹⁶ Glavne mete i žrtve tih sukoba su civili. Dok je u ratovima s početka 20. stoljeća omjer vojnih i civilnih žrtava iznosio 8:1, u 1990-im godinama taj je omjer bio 1:9. Vidi M. Kaldor (2007.:9).

¹⁷ Nakon genocida u Ruandi (travanj-lipanj 1994.) u kojem je okrutno ubijeno 800 000 ljudi, pretežito Tutsija i politički umjerenih pripadnika naroda Hutu, gotovo dva milijuna Hutua izbjeglo je pred pobjedničkom Ruandskom patriotskom frontom (RPF) u susjedne zemlje – Zair, Ugandu i Tanzaniju, što je izazvalo krizu u regiji Velikih jezera. Situaciju je dodatno zakomplicirala činjenica da je među izbjeglicama, osobito u Zairu (od 1997. Demokratska Republika Kongo), bio i značajan broj počinitelja genocida koji su koristili izbjegličke kampove za napade na snage nove ruandske vlade Paula Kagamea. Sukobi su eskalirali i izazvali invaziju ruandskih i ugandskih snaga čime je započeo prvi rat u Kongu (studeni 1996.-svibanj 1997.). Petnaest mjeseci poslije započeo je u Kongu drugi, daleko destruktivniji rat (kolovoz 1998.-srpanj 2003.) koji, zbog uključenosti devet afričkih zemalja - Ruanda, Uganda, Burundi, Zimbabve, Namibija, Angola, Čad, Sudan i Libija - predstavlja najveći rat u modernoj povijesti Afrike. Prema procjenama Međunarodnog odbora Crvenog križa, od početka rata pa do kraja 2008. godine u Demokratskoj Republici Kongo umrlo je, bilo u sukobima ili zbog bolesti i gladi, više od 5 milijuna ljudi. O uzrocima, tijeku i posljedicama tog najsmrtonosnijeg rata nakon 1945. godine vidi u Weiss (2000.) i Fonseca (2004.).

s teritorijalne sigurnosti na sigurnost kroz ljudski razvoj. U temeljima te paradigme nalazi se shvaćanje da ključni referent sigurnosti treba biti pojedinac, a ne država, što je tijekom zadnja dva desetljeća vodilo značajnom obratu u razmišljanju o odnosu između suverenosti države i ljudskih prava.

Tijekom 1990-ih, bezuvjetno poštovanje načela suverenosti i nemiješanja u unutarnje stvari države počelo se povlačiti pred daleko više intervencionističkim režimom međunarodnih odnosa. U tom smo razdoblju svjedočili jačanju konsenzusa unutar UN-a, da međunarodna zajednica ima pravo i obvezu poduzeti niz aktivnosti usmjerenih na sprečavanje i zaustavljanje sukoba koji su se do nedavno smatrali problemom u isključivoj nadležnosti suverenih država. *Agenda za mir* postavila je novu strategiju rješavanja sukoba i aktivnog humanitarizma koja je svoju potvrdu dobila u velikoj ekspanziji u broju, veličini i opsegu UN-ovih mirovnih misija. Dok je do kasnih 1980-ih UN rukovodio sa svega 13 mirovnih operacija, samo između 1988. i 1996. godine pokrenuto je 29 novih operacija, da bi u 2000. godini broj mirovnjaka razmještenih diljem svijeta dosegnuo broj od 40 tisuća (Cotter & Bikin-Kita, 2006.:22; Reindorp, 2002.:29). Istodobno, promijenila se i priroda mirovnih misija. Za razliku od tradicionalnih misija koje su bile posvećene isključivo zadaćama nadgledanja primirja i pružanja podrške već postignutim sporazumima o prekidu vatre, novu generaciju mirovnih misija karakterizira prošireni opseg operativnog djelovanja koji uključuje zadaće prevencije sukoba, zaštite civila preko uspostave demilitariziranih „sigurnih“ zona, osiguranja i dostave humanitarne pomoći, te aktivnosti vezane uz očuvanje i izgradnju mira.¹⁸



Slika prikazuje povećanje intervencija (ukupan broj "operacija stabilnosti" i "mirovnih operacija") od 1948. do 2008. godine.

Izvor: United Nations, Department of Peacekeeping Operations - preneseno iz RAND (2009.:19)

Paralelno s ovim promjenama došlo je do transformacije koncepta humanitarizma i obrata u shvaćanju odnosa između humanitarne pomoći i političke akcije. Niz teških humanitarnih kriza iz sredine 1990-ih godina – u Somaliji, BiH i Ruandi – jasno je ukazao na potrebu integriranja humanitarnih i političkih napora i smještanja humanitarne pomoći unutar šire sigurnosne agende. Razvojni, humanitarni i sigurnosni interesi počeli su se smatrati komplementarnima, što je vodilo shvaćanju da učinkoviti

¹⁸ *An Agenda for Peace*, glava IV, V i VI. Vidi također Slim (1995.).

odgovor na kompleksne krize zahtijeva koherentnu mobilizaciju vojnih, političkih i humanitarnih resursa (Macrae & Laeder, 2000.; Macrae, 2002.). Krajem 20. stoljeća ovaj „integrirani“ pristup postao je dominantni model humanitarno-vojnih odnosa koji je svoju razradu dobio u *Izveštaju Panela o mirovnim operacijama UN-a (Report of the Panel on United Nations Peace Operation)* iz 2000. godine, poznatijem kao *Brahimijev izvještaj (Brahimi Report - BR)*.¹⁹ Izvještaj je zauzeo čvrsti stav glede potrebe povezivanja humanitarnih i vojno-političkih odgovora na krizu i naglasio da mirovne operacije moraju imati dovoljno robustan mandat koji bi snagama na terenu omogućio da obrane sebe i druge komponente misije, kao i civile čiju sigurnost ugrožavaju akcije jedne od strana u sukobu. Drugim riječima, to znači veće i bolje opremljene snage, spremne na otvaranje vatre ako se za to ukaže potreba, u suprotnosti sa „simboličnom i neugrožavajućom prisutnošću koja je karakterizirala tradicionalne UN-ove misije nadgledanja mira“ (BR, 2000.: pogl.II, para.51). Nadalje, izvještaj je ponudio definiciju nepristranosti koja ima malo zajedničkog s načelom nepristranosti klasičnog, na potrebama zasnovanog humanitarizma. Dok za humanitarne agencije nepristranost označava načelo alokacije humanitarne pomoći prema potrebi, ovdje je nepristranost definirana kao vjernost *Povelji* i rezolucijama UN-a. Tu je razliku izvještaj predočio sljedećim riječima:

„Nepristranost za operacije UN-a mora značiti poštivanje principa Povelje: tamo gdje jedna strana jasno i nepobitno krši uvjete sporazuma, nastaviti od strane UN-a tretirati sve strane u sukobu na jednaki način može u najboljem slučaju voditi neučinkovitosti, a u najgorem sukrivnji. Ništa nije toliko naštetilo statusu i vjerodostojnosti UN-ovih mirovnih misija iz 1990-ih kao oklijevanje da se prizna razlika između žrtve i agresora.“ (BR, pogl.II, para.50)

Brahimijev izvještaj predstavlja svojevrsni manifest novoga, na pravima zasnovanog humanitarizma u čijem je oblikovanju, pored nevladinih organizacija posvećenih zaštiti ljudskih prava, važnu ulogu odigrao i UN. Tendencija poistovjećivanja zadaće održanja međunarodnog mira sa zaštitom ljudskih prava vodila je izjednačavanju važnosti suverenosti države i ljudskih prava. Već je *Agenda za mir* Boutrosa Ghalija ustvrdila da je „vrijeme apsolutne i ekskluzivne suverenosti prošlo“ (para.17) i objavila pravo međunarodne zajednice da u ime ljudskih prava intervenira u unutarnje stvari država pod poglavljem VII *Povelje Ujedinjenih naroda*. Njegov nasljednik Kofi Annan proglasio je tradicionalno shvaćenu ideju državne suverenosti jednom od ključnih prepreka za učinkovitije djelovanje UN-a u situacijama teških humanitarnih kriza i založio se za reorganizaciju međunarodnog normativnog poretka prema principu autonomije i neotuđivosti temeljnih prava čovjeka-građanina.²⁰ Problemu suverenosti pristupio je na način koji je interveniranje u unutarnje stvari države učinio sukladnim slovu i duhu *Povelje Ujedinjenih naroda*:

„Državna suverenost, u svom najosnovnijem značenju, redefinirana je – dobrim dijelom pod utjecajem globalizacije i međunarodne suradnje. Države se sada naširoko shvaćaju kao instrumenti koji su u službi svojih građana, a

¹⁹ Nazvan je tako po imenu predsjedatelja Panela, alžirskog diplomate Lakhdara Brahimija.

²⁰ Vidi njegov članak „The Two Concepts of Sovereignty“ (1999.).

ne obratno. Istodobno, suverenost pojedinca – pod kojom podrazumijevam fundamentalnu slobodu svakog čovjeka zajamčenu Poveljom UN-a i drugim međunarodnim ugovorima – osnažila je rastuća svijest o pravima pojedinca. Danas, kad čitamo Povelju, više nego ikad ranije svjesni smo toga da je njezin cilj zaštita prava svakog ljudskog bića, a ne onih koji ih zlostavljaju.” (Annan, 1999.)

Naglasak na suverenosti pojedinca odražava novo čitanje *Poveljom* postavljenih prava i obveza država članica UN-a, kao i same organizacije UN-a. Razvoj međunarodnih normi ljudskih prava i redefiniranje sigurnosti u terminima ljudskog razvoja u značajnoj su mjeri ograničili autonomiju države na unutarnjopolitičkom planu, postavivši brojne restrikcije onome što ona može nekažnjeno činiti svojim građanima. Iako se državna suverenost i dalje smatra ključnim organizacijskim principom međunarodnih odnosa, njezino značenje je promijenjeno i više se ne promatra samo sa stanovišta prava države već i njezinih dužnosti. U izvještaju Međunarodne komisije za pitanja intervencije i državnog suvereniteta (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*), naslovljenom *Odgovornost za pružanje zaštite (Responsibility to Protect)*²¹ suverenost je definirana u terminima dvostruke odgovornosti: odgovornosti prema van – kao poštivanje suvereniteta drugih država, i interne odgovornosti – kao poštivanje dostojanstva i temeljnih prava svih građana. Tradicionalno načelo suverenosti kao prava države na neovisnost i teritorijalni integritet nije proglašeno bezvrijednim, ali je reformulirano na način u kojem je naglasak sa „suverenosti kao kontrole premješten na suverenost kao odgovornost u unutarnjim zadaćama i vanjskim dužnostima“ (ICISS, 2001.:para.2.14). Koncept suverenosti kao odgovornosti tu je predstavljen na sljedeći način:

„Misliti o suverenosti kao odgovornosti... ima trostruko značenje. Prvo, ona implicira da su državne vlasti odgovorne za zaštitu sigurnosti i života građana i za unapređenje njihove dobrobiti. Drugo, ona pretpostavlja da su nacionalne političke vlasti odgovorne svojim građanima interno, a međunarodnoj zajednici kroz UN. I treće, to znači da državni akteri moraju odgovarati za svoje akcije; odnosno, oni su odgovorni za ono što čine i za ono što propuštaju učiniti.” (ICISS, 2001.:parag.2.15)

Dakle, suverenost podrazumijeva odgovornost i tiče se obveza kojih se država treba pridržavati ukoliko želi da joj se priznaju njezina, *Poveljom* zajamčena, prava. Države

²¹ Komisija je osnovana u rujnu 2000. godine na inicijativu kanadske vlade, a kao odgovor na zahtjev generalnog tajnika UN-a Kofija Annana, da se kodificiraju uvjeti pod kojima međunarodna zajednica može i mora vojno intervenirati u cilju zaštite civila. Sastavljena od neovisnih međunarodnih stručnjaka, Komisija je imala za zadaću pomiriti humanitarnu vojnu intervenciju s principom državnog suvereniteta i time potaknuti izgradnju globalnog političkog konsenzusa oko djelovanja UN-a. U prosincu 2001. Komisija je završila s radom i objavila svoj, danas slavan, izvještaj pod naslovom „Responsibility to Protect“ u kojem je problem humanitarne intervencije reformuliran u terminima novog pristupa zasnovanog na normi odgovornosti za zaštitu.

koje vrše nasilje nad svojim građanima i koje krše njihova temeljna ljudska prava ne mogu se više pozivati na načelo suverenosti i tvrditi da ih ono štiti od kritike ili izvanjske intervencije. Suverenost države je važna, ali njezino poštivanje uvjetovano je poštivanjem suverenosti pojedinca - njegove autonomije, dobrobiti i ljudskog dostojanstva. Drugim riječima, norma državne suverenosti i s njom povezana norma neuplitanja u unutarnje stvari države postala je od sekundarne važnosti, podređena univerzalnim vrijednostima i normama ljudskih prava.

HUMANITARNI INTERVENCIONIZAM

Ovaj novi koncept suverenosti od ključne je važnosti za pristup problemu intervencije u svrhu zaštite ljudskih prava. Kao što smo već rekli, tijekom 1990-ih godina došlo je do značajnih promjena u politici i institucionalnom kontekstu humanitarnog intervencionizma. Humanitarizam se sada shvaća kao organizirajući princip za intervenciju u unutarnje sukobe, kao instrument očuvanja mira i borbe protiv siromaštva (Macrae, 2002.:10). U temeljima tradicionalnog humanitarizma stajao je apolitični svjetonazor Međunarodnog odbora Crvenog križa koji „nije pravio razlike između dobrog i lošeg rata, između pravednog i nepravednog razloga, ili čak između agresora i nevinih“ (Ignatieff, 1998.:119) i koji je zahtijevao da se humanitarna akcija rukovodi isključivo principima čovječnosti, univerzalnosti, nepristranosti i neutralnosti, odnosno nediskriminacije po ideološko-političkim kriterijima. Drugim riječima, to je značilo da je potreba jedini legitimni kriterij za raspodjelu humanitarne pomoći, što je impliciralo da humanitarni radnici ne smiju zauzimati stranu u sukobu ili sudjelovati u društvenim i političkim kontroverzijama (Chandler, 2001.:679; Mackintosh, 2000.:7-9). Novi humanitarizam odbacuje ovaj apolitični, na potrebama zasnovan pristup humanitarnoj pomoći koji je bio vezan uz poštivanje državnog suvereniteta i princip nemiješanja u unutarnje stvari države. U konceptu ljudske sigurnosti sadržano shvaćanje humanitarnih kriza kao prijetnji međunarodnom miru i stabilnosti, vodilo je priznanju da ne postoje čisto humanitarni problemi, te da stoga humanitarna pomoć ne može biti zamjena za političku akciju. Humanitarna akcija sada se smatra dijelom šire političke strategije sprečavanja i rješavanja sukoba i direktno je povezana sa zadacima zaštite ljudskih prava, očuvanja mira i izgradnje demokratskih institucija.

Priznanje političke dimenzije humanitarnog pothvata proizašlo je iz obrata u razumijevanju temelja legitimnosti humanitarizma i prenošenja naglaska s filantropskog rada na obvezu zaštite ljudskog dostojanstva. Radi se o novoj filozofiji humanitarizma koja, prema Slimu, predstavlja „pomak od sentimentalističkog, paternalističkog i privilegirajućeg diskursa filantropije i milosrđa prema više političkoj, egalitarnoj i oslobađajućoj ideologiji prava i dužnosti u ratu“ (Slim, 2001.:3). Kako je rasla evidencija da zaraćene strane koriste humanitarnu pomoć kao sredstvo vlastitog održanja tako je jačala svijest da humanitarna pomoć ne samo da nije u stanju reducirati patnje civilnog stanovništva već i da ima za posljedicu prolongiranje

sukoba i produbljivanje krize.²² Iako se i dalje priznaje moralna važnost vrijednosti suosjećanja, milosrđa i solidarnosti sa žrtvama nasilja, novi humanitarizam odbacuje svođenje humanitarnog rada na filantropsko djelovanje, uz naglasak da pružanje pomoći koje ne bi pratila šira politička akcija usmjerena na ispravljanje nepravde pridonosi prihvaćanju legitimnosti režima odgovornog za humanitarnu krizu i rezultira stanjem u kojem kršenje temeljnih ljudskih prava postaje moralno i politički prihvatljivo. Stoga se, umjesto alokacije pomoći prema načelu potrebe, sada zahtijeva jasno razlikovanje agresora od žrtvi, što podrazumijeva i korištenje sile protiv onih koji su odgovorni za zločine.

Humanitarni intervencionizam počiva na uvjerenju da je u određenim situacijama upotreba sile moralno opravdana i nužna, čak i ako predstavlja kršenje načela državnog suvereniteta, pa i ako je pokrenuta bez autorizacije od strane Vijeća sigurnosti. Na taj stav presudno su utjecali najveći promašaji UN-a s kraja 20. stoljeća – neuspjeh da se spriječe genocid u Ruandi (1994.)²³ i masakr osam tisuća Bošnjaka u UN-ovoj „sigurnoj zoni“ u Srebrenici (1995.). Kada je eskalacija sukoba na Kosovu zaprijetila novom humanitarnom krizom i daljnjom destabilizacijom regije Zapadnog Balkana i kada je postalo jasno da zbog opstrukcije Kine i Rusije VS neće biti u stanju izglasati rezoluciju koja bi odobrila intervenciju na Kosovu, dio međunarodne zajednice potražio je rješenje van okvira UN-a. U ožujku 1999. NATO je pokrenuo vojnu akciju protiv Srbije koja je, zbog toga što je provedena bez autorizacije VS, od mnogih kritizirana kao ilegalna, pa čak i kao opasan presedan koji vodi rehabilitaciji politike moći u međunarodnim odnosima i uspostavi novog imperijalnog poretka pod hegemonijskim vodstvom SAD-a (Köchler, 2001., Chomsky, 1999.). Ipak, unatoč širokom konsenzusu da NATO-ova akcija na Kosovu nije bila legalna i da zbog nepostojanja autorizacije od strane VS nije imala utemeljenje u postojećem međunarodnom pravu, prevladao je stav da je bila legitimna i moralno opravdana jer je zaustavila teška kršenja ljudskih prava i spriječila ponavljanje zločina iz Srebrenice i Ruande. Za liberalne internacionaliste poput Chusmana (2005.), Ramos-Horte (2005.), Tesóna (2001., 2009.) i Havela (2002.), vojna akcija na Kosovu bila je primjer pravednog rata, humanitarna intervencija pokrenuta u cilju zaštite civila i zaustavljanja teških kršenja humanitarnog prava od strane snaga srbijanskog režima.

²² Način na koji čisto humanitarni odgovori na političke krize podrivaju napore da se one riješe, dobro su saželi Dowty i Loescher: „Milosrđe samo često pomaže perpetuiranju nepravde koja je prouzročila izbjegličku krizu jer zemlju iz kojih pritječu izbjeglice oslobađa pritisaka da zaustavi nepravdu.“ (1996.:51)

²³ Genocid u Ruandi najtragičniji je primjer neuspjeha međunarodne volje i civilne hrabrosti u drugoj polovici 20. stoljeća. Iako su Tajništvo UN-a i neke stalne članice VS-a imali pouzdane informacije da određeni članovi tadašnje ruandske vlade planiraju pokolj manjinskog naroda Tutsija, VS je odbilo poduzeti nužnu akciju i odaslati trupe koje su mogle spriječiti genocid. U Ruandi su već bile prisutne UN-ove snage (UNAMIR) koje su bile zadužene za nadgledanje mirovnog sporazuma iz 1993., kojim je završen trogodišnji građanski rat između vladinih snaga i Ruandske patriotske fronte. Zapovjednik misije, kanadski general Roméo Dallaire obavijestio je VS da se sprema genocid i zatražio pojačanje, ali je VS zabranilo Dallaireu upotrebu sile u cilju obrane civila i odbilo autorizirati vojnu intervenciju.

Reagirajući na kontroverziju oko intervencije snaga NATO-a na Kosovu, Kofi Annan je od kritičara ideje humanitarne intervencije zatražio da odgovore na pitanje „da li je prihvatljivo dopustiti nastavljanje masovnih i sustavnih kršenja ljudskih prava koja imaju teške humanitarne posljedice“ i upozorio da nas „ništa u *Povelji Ujedinjenih naroda* ne priječi da priznamo kako postoje prava koja su nevezana uz granice“ (Annan, 1999.). Godinu dana poslije, u svom *Milenijskom izvještaju* GSUN-a²⁴ on je ponovno podsjetio zemlje članice na neuspjeh VS-a da spriječi genocid u Ruandi i zločine u Srebrenici i bez zadržke stao u obranu prava međunarodne zajednice da intervenira u unutarnje stvari država u kojima se odvijaju zločini koji krše temeljne principe čovječnosti i zajedničke moralnosti:

„Humanitarna intervencija je politički osjetljivo pitanje na koje nema jednostavnih odgovora. Ali sigurno je da nijedan legalni princip – čak ni suverenost – nikada ne može štiti zločine protiv čovječnosti. Tamo gdje se ti zločini odvijaju, a iscrpljeni su svi pokušaji da se oni zaustave nenasilnim sredstvima, VS ima moralnu dužnost da djeluje u ime međunarodne zajednice. Činjenica da ne možemo zaštititi ljude svugdje gdje je to potrebno nije opravdanje da ne činimo ništa tamo gdje možemo. Oružana intervencija mora uvijek biti posljednje sredstvo, ali pred licem masovnih ubojstava to je opcija koje se ne možemo odreći.“ (Annan, 2000.:48)

Annanovo zalaganje za humanitarnu intervenciju²⁵, kao sredstvo okončanja zločina protiv civilnog stanovništva, nije od svih dočekano s jednakim entuzijazmom. No unatoč brojnim opstrukcijama i otporu, osobito od strane Rusije i Kine, te država koje su zbog vlastite kolonijalne prošlosti izuzetno osjetljive spram pitanja ograničavanja državnog suvereniteta, UN je načelno potvrdio legitimnost oružane intervencije koja se pokreće u cilju zaštite civila. Neovisna Međunarodna komisija za pitanja intervencije i državne suverenosti (ICISS) kodificirala je uvjete potrebne za njezino pokretanje i ustvrdila da međunarodna zajednica ima ne samo pravo već i dužnost spriječiti i zaustaviti masovna stradanja stanovništva u situacijama kada to njihova matična država nije voljna ili sposobna učiniti. Od strane Komisije razvijen koncept odgovornosti za pružanje zaštite ponudio je pravnu i etičku osnovu za humanitarnu intervenciju, definirajući genocid, etničko čišćenje i zločin protiv čovječnosti kao one radnje koje zahtijevaju angažiranje međunarodnih vojnih snaga na teritoriju

²⁴ Kofi Annan podnio je 3. travnja 2000. godine Generalnoj skupštini UN-a svoj izvještaj pod naslovom *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century* (*Milenium Report of the UN Secretary-General*) u kojem je ponudio cjeloviti prikaz ključnih globalnih problema i prijetnji međunarodnom miru, kao i preporuke za djelovanje UN-a u nadolazećem stoljeću. Međunarodna zajednica pozvana je na izgradnju učinkovitih instrumenata zajedničke borbe protiv siromaštva, političke represije i devastacije okoliša, kao i na ostvarenje konsenzusa glede potrebe poštivanja i promicanja izvornih vrijednosti UN-a kao što su sloboda, ravnopravnosti, tolerancija i nenasilje.

²⁵ U literaturi se humanitarna intervencija definira kao upotreba vojne sile na teritoriju neke države, najčešće bez njezinog pristanka, a u cilju sprečavanja ili zaustavljanja teških i sustavnih kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava. Vidi Kirchner (2004.:10), Kolin (200.7:2), Heinze (2009.:10-12), Teson (2001.:3).

suverenih država.²⁶ Konačno, nesuglasice oko statusa humanitarnih intervencija dobile su svoje pozitivno razrješenje u rujnu 2005. godine na Svjetskom summitu predsjednika država i vlada zemalja članica UN-a. Summit je podržao koncept odgovornosti za pružanje zaštite i u svom *Outcome dokumentu* naglasio da svaka država „ima obavezu da zaštiti svoje stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti“, te objavio spremnost međunarodne zajednice „da poduzme kolektivnu akciju... ako se nenasilna sredstva pokažu neadekvatnima i ukoliko nacionalne vlasti propuste zaštititi svoje stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti“ (UNGA, 2005.: para.138-139). Prihvatanjem zaključaka Svjetskog summita o obvezi država i međunarodne zajednice da spriječe i zaustave gore navedene zločine, prvo od strane Generalne skupštine a potom i od Vijeća sigurnosti UN-a²⁷, odgovornost za pružanje zaštite institucionalizirala se kao nova norma međunarodnih odnosa, a humanitarna intervencija generalno je priznata kao legitimno i na međunarodnom pravu zasnovano sredstvo zaštite prava i života ljudi.

Događaji od 11. rujna 2001. godine utjecali su na sve aspekte međunarodnih odnosa, pa tako i na ciljeve i motive humanitarnih intervencija. Terorističke prijetnje i proliferacija oružja za masovno uništenje pružili su dodatnu potporu argumentu da poštivanje državne suverenosti ovisi o spremnosti državnih vlasti da poštuju temeljne norme humanosti i međunarodnog prava. Rat protiv terorizma smjestio je u centar sigurnosno-obrambene politike problem takozvanih „neuspjelih“ država u kojima je dezintegracija državnih struktura rezultirala humanitarnom krizom koja predstavlja trajni izvor regionalne i globalne nesigurnosti. To je vodilo povezivanju sigurnosnih i humanitarnih agendi i integriranju političkih, vojnih i humanitarnih ciljeva unutar nove doktrine koherentnog intervencionizma.

²⁶ Komisija je definirala humanitarnu intervenciju u terminima triju specifičnih dužnosti/odgovornosti međunarodne zajednice: 1. *dužnost prevencije (responsibility to prevent)* koja uključuje niz mjera koje za cilj imaju identificiranje i uklanjanje uzroka koji su doveli do unutardržavnog sukoba i humanitarne krize širokih razmjera; 2. *dužnost da se reagira (responsibility to react)* koja podrazumijeva, u slučaju neuspjeha preventivnih mjera, primjenu svih učinkovitih mjera prisile – od diplomatske izolacije, ekonomskih sankcija, krivičnog progona, do vojne intervencije u situacijama gdje intenzitet, opseg i karakter nasilja „šokira moralnu savjest čovječanstva“, i 3. *dužnost ponovne izgradnje (responsibility to rebuild)* koja obuhvaća mjere pružanja pomoći, osobito po završetku vojnih operacija, u obnovi i izgradnji civilnog društva i pravne države, te ekonomskih, socijalnih i političkih institucija zemlje. Vidi ICISS (200.1: pogl. 3, 4 i 5).

²⁷ 24. listopada 2005. Generalna skupština UN-a donijela je rezoluciju kojom je usvojen *2005 World Summit Outcome Document*, a 28. travnja iduće godine Vijeće sigurnosti je u jednoglasno usvojenoj *Rezoluciji 1674 o zaštiti civila u oružanom sukobu (Resolution 1674 on the Protection of Civilians in Armed Conflict)* potvrdilo odredbe paragrafa 138 i 139 *Outcome dokumenta* koji govore o dužnostima država i međunarodne zajednice da intervenira, čak i vojno, u državama u kojima se odvijaju masovna stradanja civila (čl. 4).

OPERABILNOST AKTERA UKLJUČENIH U HUMANITARNE VOJNE INTERVENCIJE: PREPREKE, RAZLIČITI POGLEDI I ZAJEDNIČKO DJELOVANJE

Okončanjem Hladnog rata paradigme vanjskih i sigurnosnih politika većine svjetskih zemalja značajno su se promijenile, što se posebno odrazilo na području mirovnih operacija i humanitarnih aktivnosti.²⁸ Sve veća zabrinutost zbog destabilizirajućeg efekta neuspjelih država kao rasadnika globalnog terorizma i zaključak da su siromaštvo, sukobima izazvane migracije i druge „meke“ sigurnosne prijetnje elementi koji ugrožavaju međunarodni mir i sigurnost, rezultirali su promjenama u karakteru i zadaćama mirovnih misija UN-a. Strateški i humanitarni imperativi zahtijevali su integrirani pristup operacijama izgradnje i očuvanja mira i povezivanju instrumenata sigurnosnih, humanitarnih i razvojnih politika unutar modela „humanitarnih vojnih intervencija“. Ovaj novi model mirovnih misija podrazumijeva i proširenje uloge vojnih snaga od kojih se očekuje da sudjeluju u svim fazama i aspektima misije – od akcija zaustavljanja sukoba i nametanja mira do ispostave pomoći, zaštite civilnog stanovništva i pružanje podrške izgradnji infrastrukture i političkih institucija. Uloga vojske tako se proširila preko tradicionalnih granica vođenja rata i podrazumijeva niz zadaća koje su povezane s humanitarnim ciljevima. Posljedično, humanitarna djelatnost je postala značajni element multinacionalnih mirovnih operacija, što je dovelo do urušavanja tradicionalno shvaćenog koncepta neutralnosti humanitarne pomoći i nezadovoljstva humanitarnih aktera²⁹ zbog uplitanja vojske u humanitarni prostor (Runge, 2009.). Iako prisutnost humanitarnih organizacija u mnogim zonama sukoba još uvijek predstavlja jedino jamstvo opstanka napaćenog, od svjetske politike zaboravljenog, civilnog stanovništva, ne treba ignorirati činjenicu da razorni sukobi i nasilje koje ih prati ne mogu biti zaustavljeni bez vojnog angažmana. Iz tog razloga, upravljanje krizama zahtijeva koordiniranu suradnju političkih, humanitarnih i vojnih aktera.

Povezanost političkih, vojnih i humanitarnih ciljeva predstavlja splet različitih odnosa gdje u postupcima nositelja njihove provedbe treba tražiti rješenja, mogućnosti ali i propuste u zaštiti ljudskih prava i života. Iako glavni akteri humanitarnih intervencija pristupaju problemu s drugačijih polazišta i vode se drugačijim setovima prioriteta, oni moraju, kako naglašava Seybolt, „nastojati prevladati ograničene organizacijske interese i duboko ukorijenjene filozofske razlike, jer će u suprotnom rasipati resurse a ljudi će umirati“. (Seybolt, 2008.:18). Stoga je potrebno sagledati izazove s kojima se susreću politički, vojni i humanitarni akteri – njihove razloge

²⁸ U razdoblju nakon prestanka Hladnog rata, problem međunarodne sigurnosti ne tiče se više nadmetanja blokovskih sila već postojanja neuspjelih i odmetnutih država koje predstavljaju glavne generatore globalnih prijetnji miru i sigurnosti.

²⁹ Humanitarni sektor je vrlo raznolik, uključuje tisuće organizacija koje se razlikuju po veličini, sposobnostima, stručnosti, kvaliteti, misiji i izvorima financiranja. One djeluju u različitim područjima, kao što su distribucija hrane, hitne zdravstvene intervencije, transport i logistika, traganje za članovima razdvojenih obitelji, programi poljoprivrednog oporavka, pročišćavanje voda, te razni infrastrukturni projekti. Istaknuti primjeri uključuju organizacije poput CARE, OXFAM i Liječnici bez granica (*Médecins sans Frontières* - MSF).

za i protiv intervencije – kako bi se mogla pronaći djelotvorna zajednička matrica djelovanja.

Politički akteri obuhvaćaju vlade nacionalnih država, regionalne i međuvladine organizacije, različite inicijative i pokrete osnovane od strane nacionalnih vlada, te organizaciju UN-a.

Humanitarni akteri su neprofitabilne organizacije koje rade na principu humanosti, štiteći živote i zdravlje ljudi bez obzira na mjesto i izvore ugrožavanja.³⁰

Vojni akteri su nacionalne vojne snage koje mogu biti korištene kao jednostrana intervencijska sila (najmanje poželjna opcija), snage regionalnih organizacija i raznovrsnih koalicija „voljnih“ ili kao snage UN-a. UN, koji nema vlastitih snaga i u potpunosti ovisi o dodijeljenim resursima zemalja članica iz pragmatičnih se razloga sve više okreće suradnji s organizacijama – poput NATO-a ili Afričke unije – koje imaju veću uspješnost „mobilizacije“ vojnih resursa svojih članica.³¹

Pokretanje humanitarne vojne intervencije stvar je političke volje, spremnosti političkih aktera da u cilju sprečavanja i zaustavljanja teških kršenja ljudskih prava, kao i potencijalno destabilizirajućih posljedica dubokih, endemičnim nasiljem izazvanih političkih kriza, upotrijebe sva sredstva i resurse koji im stoje na raspolaganju. Jedan od ključnih problema s kojim se suočava međunarodna zajednica proizlazi iz činjenice da su potrebe za intervencijama višestruko veće od realnih mogućnosti njihove provedbe. U toj činjenici treba, između ostalog, tražiti korijene takozvanog „zamora održavanja mira“ koji pokazuju politički akteri, kao i razloge zbog kojih u nekim slučajevima teških unutarnjih sukoba – Ruanda, Somalija, Darfur - međunarodna zajednica nije mogla ili nije željela poduzeti znatnije napore da ih zaustavi (Wilkinson, 2003.). Stoga je jasno da se u odlučivanju o tome gdje, kada i kako intervenirati, politički akteri rukovode *cost-benefit* analizom razloga za i protiv intervencije, koji uvijek odražavaju kombinaciju sigurnosno-strateških i humanitarnih ciljeva. Sudjelovanjem u intervenciji države demonstriraju ne samo posvećenost određenim etičkim principima i zajedničkim vrijednostima već i svoju političku, vojnu i gospodarsku stabilnost i snagu, kao i predanost ispunjavanju obveza proizašlih iz

³⁰ Paul Bonard navodi da se navedene organizacije prema tipologiji Međunarodnog odbora Crvenog križa (ICRC) dijele u četiri podgrupe: 1. nacionalne i međunarodne nevladine organizacije (NGO) koje direktno rade na pružanju pomoći na terenu; 2. „mješovite“ organizacije, koje obuhvaćaju šire područje djelovanja od nevladinih organizacija i nalaze se između njih i implementacijskih tijela. One uključuju agencije UN-a kao što su ured Visokog predstavnika UN-a za izbjeglice (UNHCR) i UN-ov međunarodni fond za pomoć djeci (UNICEF), te nevladine organizacije s međunarodnim mandatom kao što je pokret Crvenog križa; 3. organizacije koje se bave pitanjima ljudskih prava te ih zastupaju prema zakonima o ljudskim pravima. Predstavnici ove podgrupe su Amnesty International i Human Rights Watch.; 4. implementacijska tijela – nadležna tijela koja se bave ljudskim pravima, međunarodnim humanitarnim pravom, statusom izbjeglica – kao što su UN-ov odbor za ljudska prava, Europski sud za ljudska prava, Međunarodni kazneni sud. Vidi više u Barry i Jafferys (2002.).

³¹ Ovlasti pokretanja mirovnih operacija imaju sljedeće međunarodne organizacije: UN, NATO, EU, Afrička unija i Ekonomska zajednica zapadnoafričkih država. Vidi više u Holt i Berkman (2006.).

udruživanja u vojno-političke saveze. Za navedeno možemo uzeti primjer Republike Hrvatske i njenog sudjelovanja u ISAF-u, misiji NATO-a u Afganistanu. Kada je, pak, riječ o razlozima protiv humanitarne intervencije, politički se akteri najčešće pozivaju na nepostojanje strateških nacionalnih ili globalnih interesa za intervenciju, na probleme financiranja i rastegnutosť ljudskih i materijalnih resursa, te na potencijalno stradavanje vlastitog osoblja, na što je posebno senzibilizirana domaća javnost.³²

Pristup koherentnog intervencionizma vodio je promjenama u odnosima humanitarnih, političkih i vojnih aktera, što je vodilo brojnim kontroverzijama oko značenja „humanitarnog prostora“³³. Koncept humanitarne akcije ima svoje temelje u tradicijama i principima pokreta Crvenog križa i međunarodnog humanitarnog prava, čija je svrha bila ograničavanje načina ratovanja i distribucija humanitarne pomoći uglavnom civilnim žrtvama vojnog sukoba³⁴. Mehanizam koji je osiguravao pristup svima kojima je pomoć potrebna bio je prihvaćanje operativnih principa neutralnosti, neovisnosti i nepristranosti, što je podrazumijevalo apolitičnu prirodu rada humanitarnih aktera i održavanje stroge distance između djelovanja humanitarnih organizacija i vojnih snaga. Iako humanitarna zajednica priznaje da efikasno upravljanje krizama zahtijeva komplementarnost humanitarnih, vojnih i političkih akcija, ona izražava duboku zabrinutosť zbog sve prisutnijeg trenda subordiniranja humanitarnog rada političkim i strateškim ciljevima misije (Macrae, Leader, 2000.; Gordon, 2004.). U pozadini ove zabrinutosti prepoznaje se interes za održanje distinktivnosti humanitarne akcije, shvaćene kao pretpostavke prihvaćanja humanitarnih aktera od strane lokalnih vlasti, njihove fizičke sigurnosti i pružanja pomoći svima neovisno od njihove strateške vrijednosti. Biti doživljavan kao neutralan akter u područjima borbe, smatra se unutar značajnog dijela humanitarne zajednice integralnim elementom uspjeha njihova rada. Otuda nezadovoljstvo humanitarnih organizacija ulaskom vojnih snaga u humanitarni prostor³⁵, osobito njihova angaži-

³² Iznimku predstavljaju intervencije pomoći nakon prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa. Tada ne postoji opasnost od političkih komplikacija i mala je vjerojatnost ljudskih gubitaka.

³³ O humanitarnom prostoru vidi više u *The Military Contribution to Peace Support Operations* (2004.), Holt i Berkman (2006.), Wheeler i Harmer (2006.), Curtis (2001.), Macrae i Leader (2000.) i Barry i Jefferys (2002.).

³⁴ Kao što smo već rekli, pobornici doktrine koherentnog intervencionizma smatraju da nediskriminativna dostava humanitarne pomoći ne vodi zaustavljanju patnje i stradanja nedužnih civila jer često ima za posljedicu prolongiranje sukoba. Stoga naglašavaju da se pomoć treba usmjeriti na razvoj održivih struktura, institucija i kapaciteta države primateljice, što zahtijeva homogenizaciju sigurnosnih, političkih i humanitarnih agendi (Curtis, 2001.).

³⁵ Načine sužavanja i ugrožavanja humanitarnog prostora prikazuju na primjeru Međunarodnog odbora Crvenog križa (*International Committee of the Red Cross – ICRC*) koji djeluje u Afganistanu posljednjih tridesetak godina, a čije je djelovanje otežano nakon početka operacija *Enduring Freedom* i uspostave ISAF-a. Problem za ICRC je u tome što ih se sada povezuje sa “zapadnjacima”, zbog čega je ograničena njihova sloboda kretanja, otežano prelaženje preko linija sukoba i nesmetano obavljanje njihove misije pružanja pomoći. Za ICRC, a to vrijedi i za druge humanitarne agencije, izuzetno je važno da ih se ne povezuje s vojnim snagama koje djeluju na području Afganistana. Na dodatnu nesigurnost humani-

ranja na brojnim projektima brzog učinka s ciljem pridobivanja „srca i uma“ lokalnog stanovništva.³⁶ Unatoč tome, humanitarni i vojni akteri primorani su surađivati u brojnim područjima humanitarne aktivnosti i stoga nužno upućeni jedni na druge. To se tiče, prije svega, operativne uloge vojnih snaga u pružanju podrške humanitarnim organizacijama. Vojska posjeduje određene sposobnosti – zračni transport, logistika, inženjerstvo – koje joj omogućuju da značajno doprinese humanitarnoj akciji, sudjelujući u isporuci pomoći, evakuaciji i zaštiti civila, izgradnji kampova za prihvata izbjeglica i najnužnije infrastrukture, te u zaštiti humanitarnih konvoja³⁷.

Vojni akteri djeluju temeljem političkih odluka. Za svoje sudjelovanje u humanitarnoj intervenciji trebaju mandat i pravila upotrebe snaga (*Rule of Engagement*) koja im služe kao vodiči u postupanju.³⁸ Iako je pokretanje intervencije stvar političke volje, jednom kad je odluka donesena, najveći teret odgovornosti za stanje na terenu prenosi se na vojne aktere. Stoga je jasno da su vojni zapovjednici prvenstveno zainteresirani za donošenje jasnog okvira mandata i pravila korištenja vojnih snaga. Kada je riječ o intervenciji koalicijskih, multinacionalnih snaga, vojni zapovjednici često upozoravaju na organizacijske probleme koji se tiču transfera autoriteta nad zapovijedanjem nacionalnim postrojbama, kao i nacionalnih ograničenja u korište-

tarnih agencija utjecala su operativna djelovanja pretežno američkih specijalnih postrojbi u početnim godinama rata, koje su odjevene u lokalnu odjeću i koristeći se vozilima bez registarskih oznaka nastojale što više nalikovati lokalnom stanovništvu i na taj način motriti, prikupljati informacije i provoditi borbena djelovanja. Specijalne postrojbe primjenjuju taktiku prerađivanja da bi ostvarile operativnu prednost, smanjile vlastite gubitke i osigurale obavještajne podatke što bi im normalnim djelovanjem bilo onemogućeno. Vidi više u Friborg (2004.) i Dzeidzic i Seidel (2005.).

³⁶ Popravlak infrastrukturnih objekata, izgradnja škola, vrtića, ambulanti i policijskih postaja, hitno medicinsko zbrinjavanje, donacija opreme i školskog pribora, bušenje bunara i slično, primjeri su kratkoročnih projekata kojima vojne snage nastoje pridobiti stanovništvo, ostvariti učinak zaštite snaga na terenu i održati visoki moral vojnika. Humanitarne organizacije i pobornici klasičnog humanitarizma osobito su kritični upravo spram tih aktivnosti vojnih snaga jer smatraju da nisu osposobljeni za kompetentno obavljanje tih uloga, često čineći veću štetu od koristi. Načelno, zamjeraju im da tim projektima stvaraju lažnu sliku napretka i mogućnosti, a najveći im je prigovor da najčešće zadnji dolaze i prvi odlaze (zbog promjene mandata ili završetka misije), te da ne stvaraju pretpostavke dugoročnog, održivog razvoja započetih projekata.

³⁷ Humanitarne organizacije nerado koriste vojnu zaštitu tijekom obavljanja svojih zadaća, no usred stanja potpune nesigurnosti pristaju na osiguranje svojih konvoja i zaštitu djelatnika. UN-ov Ured za koordinaciju humanitarnih poslova (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* – OCHA) navodi podatak za 2001. godinu, da u dvadeset i dvije kompleksne krize u kojima su sudjelovali u njih sedam su prihvatili osiguranje od strane vojnih snaga na terenu (OCHA, 2001.). O područjima zajedničkih djelovanja vidi više u *The Military Contribution to Peace Support Operations* (2004.) i *Stability Operations and Support Operations* (2003.).

³⁸ Mandat je politički okvir djelovanja dok su pravila uporabe snaga smjernice koje ocrtaavaju političke ciljeve misije. Usuglašavanje i donošenje oba dokumenta zahtijeva strpljivo i oprezno političko dogovaranje. Za intervencije autorizirane od strane UN-a, mandat misije i pravila uporabe snaga izvedeni su iz rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a. O oba dokumenta ovise okviri operacije, brojnost i različitost snaga, instrukcije snagama o njihovoj ulozi.

nju snaga za određene zadaće u misiji. Od podjednake je važnosti i problem često nedostatno dodijeljenih resursa potrebnih za uspješno obavljanje vojne komponente misije, te neadekvatne obučenosti i/ili tehničke opremljenosti međunarodnih kolega s kojima dijele zadaće i odgovornosti na terenu.

Ovi problemi djelomice proizlaze iz različitih interesa država koje sudjeluju u intervenciji, njihove nejednake predanosti ciljevima intervencije, ali i različitih shvaćanja uloge i zadaća vojske kako su razvijene unutar pojedinih nacionalnih vojnih doktrina i strategija obrane.³⁹ Vojne doktrine najznačajnijih zapadnih zemalja prilagođene su potrebama promijenjenih globalnih odnosa i to na način koji naglašava sve veću važnost uloge vojske u humanitarnoj sferi. Tako je, primjerice, u kanadskoj doktrini uporabe vojnih snaga naznačeno kako one mogu biti korištene u svrhu zaštite civila:

“Humanitarne intervencije su pokrenute kako bi osigurale pristup do ugroženog stanovništva kada odgovorni akteri odbijaju poduzeti mjere za ublažavanje ljudskih patnji ili kada nisu u stanju to učiniti i gdje su unutardržavni akteri uključeni u gruba kršenja ljudskih prava. Intervencija je borbena operacija kojom se namjerava pružiti zaštita ugroženom stanovništvu i humanitarnim djelatnicima uspostavljanjem stabilnih sigurnosnih uvjeta koji omogućavaju humanitarni pristup. Ove operacije mogu prethoditi složenim mirovnim operacijama.” (Canada: National Defence, 2002.:2.5)

U vojnoj doktrini SAD-a⁴⁰ naglasak je stavljen na zaštitu civila i nevladinih organizacija i to na način koji priznaje važnost koncepta odgovornosti za pružanje zaštite:

“Sjedinjene Države nemaju jasnu doktrinu za misije kakve su predložene u izvještaju ‘Odgovornost za pružanje zaštite’, odnosno za operacije nametanja mira i potpore miru u kojima je zaštita civila središnji cilj. No, doktrina korištenja vojnih snaga SAD-a dodiruje mnoge zadaće povezane s takvim misijama, uključujući pružanje potpore humanitarnom prostoru, potpore zakonu i redu, te pružanje eksplicitne i aktivne zaštite ranjivih populacija. Čak i bez izričite misije zaštite civila, SAD može provoditi dobro organizirane vojne intervencije.” (Holt i Berkman, 2006.:122)

Za razliku od kanadske, vojna doktrina Velike Britanije⁴¹ znatno je “suzdržanija” spram upotrebe punog spektra mogućnosti vojnih snaga u humanitarnim intervencijama, pogotovo u dijelu koji se tiče njihove uloge u pružanju podrške humanitarnoj akciji. Naglasak je stavljen na zadaće uspostave i održanja mira, te stvaranja stabilnog i sigurnog okruženja u kojem pomoć može nesmetano teći i

³⁹ Doktrine predstavljaju institucionalni okvir za pripremu vojnih snaga za izvršenje određenih zadataka i misija.

⁴⁰ Između mnogih dokumenata vidi osobito *Stability Operations and Support Operations* (FM 3-07, 2003.).

⁴¹ Vidi *The Military Contribution to Peace Support Operations* (2004.).

gdje su povrede ljudskih prava ograničene. Ipak, priznaje se da je realan cilj zajednički rad humanitarnog i vojnog sektora. Na temelju pažljive analize britanske vojne doktrine Jane Barry i Anna Jefferys zaključuju da vojne snage Velike Britanije djeluju prema sljedećim operativnim načelima: (1) ako je ikako moguće, ne uključivati se u aktivnosti humanitarne pomoći, (2) ako će snage biti uključene, trebaju biti u potpori vodećoj civilnoj agenciji, gdje vojska zauzima pozadinsku ulogu, i (3) snage se uključuju jedino ako je vojna intervencija posljednja mogućnost dostave humanitarne pomoći, poglavito ako je vidljivo da će rad humanitarnih organizacija doživjeti neuspjeh (Barry i Jefferys, 2002.).

U ovom kontekstu čini nam se važnim naglasiti da stavovi Republike Hrvatske glede sudjelovanja domaćih vojnih snaga u humanitarnim intervencijama odražavaju njezinu spremnost da na sebe preuzme dio zajedničke odgovornosti za očuvanje mira i sigurnosti u svijetu. Tako u *Strategiji obrane RH* čitamo da je sigurnost Republike Hrvatske "nerazdvojno povezana sa sigurnošću i perspektivama neposrednog okruženja, Europe i međunarodne zajednice u cjelini", te da će stoga „ona [Republika Hrvatska], sukladno mogućnostima, odnosno raspoloživim resursima, vlastite oružane snage razvijati i osposobljavati tako da mogu pružiti primjereni doprinos međunarodnim nastojanjima održavanja mira, stabilnosti i sigurnosti". U skladu s time, jedna od zadaća Oružanih snaga RH je i "promicanje međunarodne solidarnosti sudjelovanjem u međunarodnim humanitarnim operacijama" što će "predstavljati hrvatski doprinos izgradnji međunarodnog mira i stabilnosti, a s druge strane, oružane snage stjecat će važna operativna iskustva...". (*Strategija obrane Republike Hrvatske*, 2002.)

KOHERENTNOST NA DJELU: AFGANISTAN

Kako u praksi funkcionira koherentni pristup dobro se vidi iz primjera provincijskih rekonstrukcijskih timova u Afganistanu.⁴² Nastali kao model proširenja "ISAF efekta"⁴³ izvan Kabula, pokrajinski rekonstrukcijski timovi (PRT-ovi) most su između

⁴² Prema *PRT Priručniku* ISAF-a: "PRT je civilno-vojna institucija koja je sposobna održati se u nestabilnom i nesigurnom prostoru zbog svoje vojne komponente i sposobna je stabilizirati to područje zbog kombinacije sposobnosti svoje diplomatske, vojne i ekonomske komponente" (ISAF, 2007.:5). Misija ISAF-a odobrena je 20. prosinca 2001. godine rezolucijom 1386 Vijeća sigurnosti UN-a te snage uključene u misiju djeluju kao stabilizacijske snage u Afganistanu. Međunarodne snage u misiji ISAF trebale su omogućiti tranzicijskim vlastima i UN-ovoj misiji za pomoć u Afganistanu siguran rad na području glavnog grada Kabula i njegove okolice (*NATO priručnik*, 2006). Misija je tijekom vremena evoluirala u opsegu i zadaćama.

⁴³ Ekspanzija "ISAF efekta" odobrena je rezolucijom 1510 Vijeća sigurnosti od 13. listopada 2003. godine, koja omogućuje širenje ISAF-a u druga područja Afganistana. Treba naglasiti da donošenje odluka o proširenju misije ISAF-a ovisi o donošenju odluka NATO-a koji upravlja misijom. Misija ISAF-a i PRT-ovi koje je osnovao NATO podržani su rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a: 1386, 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1659, 1707 i 1776.

faze intervencije i faze stabilizacije i rekonstrukcije zemlje.⁴⁴ Možemo ih podijeliti na one koje su osnovale koalicijske snage pod operacijom *Enduring Freedom*⁴⁵ i one koje je osnovao ISAF, pod NATO-ovim zapovjedništvom. NATO-ovim preuzimanjem zapovijedanja svim operacijama u Afganistanu, svi PRT-ovi su 5. kolovoza 2006. godine ujedinjeni pod jednim zapovjedništvom. Smješteni u glavnim gradovima pokrajina, oni se mogu opisati kao interdisciplinarne, administrativne jedinice ispred kojih se postavljaju mnoge zadaće, a ujedinjuju ih tri središnje: podrška centralnoj afganistanskoj vladi, unapređenje sigurnosne situacije, te obnova i izgradnja institucionalnog poretka. Otvoreni su za suradnju sa svima, s vladinim institucijama, različitim nevladinim organizacijama, humanitarnim agencijama i donatorima i privatnim kompanijama od kojih su mnoge na terenu prisutne već tri desetljeća.

Uloga PRT-ova u podršci centralnoj vladi ogleda se u potpomaganju uspostave njezine kontrole nad pokrajinama, u pomoći pri izgradnji administrativnog kapaciteta države, te u pomoći reformama sigurnosnog i pravosudnog sektora. Pored toga, oni pomažu pri povratku izbjeglica, provedbi izbora, obnovi škola, bolnica i druge infrastrukture, te zapošljavanju lokalnog stanovništva. Njihova vojna komponenta usredotočena je na sigurnost, posredovala je između sukobljenih frakcija i sudjelovala u demobilizaciji snaga i razminiranju terena. Civilna komponenta, koju sačinjavaju stručnjaci na „privremenom“ radu u ministarstvima i upravama, zadužena je za provođenje projekata ekonomskog i političkog razvoja i provodi obuku lokalnih guvernera, sudaca i policijskih zapovjednika.⁴⁶

Kao tip mješovite vojno-civilne strukture, PRT-ovi povezuju vojne, političke i razvojne aktere u jednu dinamičnu cjelinu putem koje se nastoje stvoriti uvjeti za obnovu i rekonstrukciju poslijeratnog afganistanskog društva i njegovih institucija (Sedra, 2004.). No upravo je ovaj njihov mješoviti karakter, po shvaćanju jednog djela huma-

⁴⁴ Prvi PRT osnovan je unilateralno od strane SAD-a potkraj 2002. godine u Gardezu. Potom su formirani PRT-ovi u ostalim područjima Afganistana. U početku su PRT-ove osnivale američke snage i njima predvođena koalicija, a poslije ih je počeo osnivati i NATO. Na taj način nastojao se širiti uspješan "ISAF efekt" po cijelom Afganistanu. Većina PRT-ova osnovana je tijekom 2003. i 2004. godine u glavnim gradovima pokrajina nad kojima afganistanska privremena vlada nije imala kontrolu. Osim navedenoga, ta područja nisu bila pokrivena djelovanjem ni nevladinih organizacija ni humanitarnom pomoći. Sastav, ustroj i područje djelovanja svakog PRT-a razlikuje se od područja do područja. Njihov sastav ovisi o procjeni situacije i potreba u samoj pokrajini, a prije svega o mogućnostima angažiranja vojne i civilne komponente zemlje koja ga vodi. Ovisnost je izražena i u ljudskim, financijskim i tehničkim potencijalima članica. Osim toga, sastav PRT-ova ovisi o konceptu misije pojedine zemlje i nacionalnim ograničenjima. Usprkos ukupnoj snazi i najvećim ljudskim potencijalima, tehničkim i financijskim mogućnostima, PRT-ovi koje je vodila američka vojska brojčano su najmanji, imaju od 60 do 80 pripadnika ukupno. Istodobno, PRT u Kunduzu, koji je vodila Njemačka, imao je 375 pripadnika, a PRT u Mazar-e Sharifu, što ga je vodila Velika Britanija, imao je oko 100 pripadnika (Dziedzic i Seidl, 2005.).

⁴⁵ *Enduring Freedom* je borbena operacija u kojoj je koalicija, predvođena američkom vojskom, imala za cilj svrgavanje i uništenje talibanskog režima koji se povezuje s Osamom bin Ladenom i terorističkom organizacijom Al-Kaidom, označenim krivcima za napad 11. rujna 2001. godine na SAD.

⁴⁶ Vidi više o radu i ustrojstvu PRT-ova u Mikac (2008.).

nitarne zajednice, njihova najveća mana. Tako Peter Runge, pozivajući se na kritike nekih humanitarnih organizacija koje djeluju u Afganistanu, smatra da je djelovanje PRT-ova kontradiktorno imperativima humanitarne akcije i to iz više razloga: potkopavaju temeljne principe humanitarizma, smanjuju humanitarni prostor i otežavaju dostavu pomoći, nisu usmjereni na sigurnost afganistanskog stanovništva, projekti im nisu dugoročno održivi i krše pravila postupanja civilno-vojnih odnosa. Autor dalje navodi da većina međunarodnih humanitarnih organizacija odbija suradnju s PRT-ovima i drže se podalje od njih, iako priznaje da postoje različiti pogledi unutar humanitarne zajednice prema suradnji s PRT-ovima (Runge, 2009.:21-24).

Unatoč raznim problemima, PRT-ovi su vrijedan mehanizam zaštite civilnih snaga na terenu. Starčević naglašava da vojna komponenta PRT-a pruža sigurnost i zaštitu njihovom osoblju, ali i domaćim i međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama koje se mogu skloniti unutar baze PRT-a, te tako stvara okruženje u kojem su aktivnosti tih organizacija provedive. Treći aspekt sigurnosti je prema lokalnom stanovništvu, gdje je doprinos vojne komponente također značajan (Starčević, 2007.).⁴⁷ PRT-ovi su direktno zaslužni za napredak u područjima svoga djelovanja i na taj način, razvijanjem lokalnih kapaciteta, afganistanskom narodu nude pozitivnu viziju vlastitih sposobnosti i razvojnih mogućnosti zemlje. Generalno gledano, PRT-ovi su program niskog rizika i niske cijene (*low risk and low cost*) te velikog političkog dobitka za svaku zemlju nositeljicu takvog projekta. Uspješnim vođenjem PRT-a pokazuje se sposobnost za daljnje akcije međunarodne zajednice. Iako su oni uspješni onoliko koliko to mogu biti u zadanim okvirima, oni su test-model za budućnost koji će pokazati u kojoj se mjeri mogu zbližiti stavovi i djelovanja političkih, humanitarnih i vojnih aktera na terenu.

ZAKLJUČAK

Tijekom zadnja dva desetljeća uspostavljen je složeni obrazac angažmana međunarodne zajednice u različitim krizama diljem svijeta koje su prijetile humanitarnim katastrofama širokih razmjera i predstavljale realnu opasnost po regionalni i/ili globalni mir i sigurnost. Humanitarni i strateški imperativi zahtijevali su novi pristup upravljanju krizama što je vodilo integriranju humanitarnih, političkih i vojnih ciljeva unutar novog modela mirovnih misija – humanitarnih vojnih intervencija. Iako je po mišljenju mnogih humanitarna vojna intervencija "mjera koja se zasniva na jednom od općih civilizacijskih dostignuća kraja dvadesetog stoljeća, te predstavlja nadu za čovječanstvo dvadesetprvog stoljeća" (Grizold i Čehulić, 2006.:22), ona je, zbog svoje vojne komponente, često žestoko kritizirana kao sredstvo imperijalne politike najmoćnijih zemalja Zapada. Kontroverzni status koncepta i prakse humanitarnih intervencija najvećim dijelom proizlazi iz napetosti između načela državnog suvereniteta i norme ljudskih prava, napetosti koja je inherentna i *Povelji Ujedinjenih*

⁴⁷ Ivan Velimir Starčević je hrvatski diplomat koji je proveo godinu i pol dana radeći kao civilni stručnjak u PRT Fayzebad na sjeveru Afganistana.

naroda, ali smo mišljenja da je koncept odgovornosti za pružanje zaštite na uvjerljivi način razriješio sukob tih dvaju načela suvremenog međunarodnog prava i time pružio pravnu i etičku osnovu za humanitarnu intervenciju. Iako vojne snage ne bi trebale predstavljati isključiv ili glavni odgovor na krizu, nedvojbeno je da one imaju centralnu ulogu u sprečavanju teških kršenja ljudskih prava, iz razloga što sukobe privode kraju i stabiliziraju postkonfliktnu situaciju. Cilj humanitarne intervencije nije samo zaustavljanje sukoba već i uspostava javne sigurnosti, obnova infrastrukture, te izgradnja institucionalnog poretka i administrativnog kapaciteta države. Takva nastojanja, očigledno je, zahtijevaju usklađivanje različitih dimenzija izgradnje mira i suradnju različitih aktera koji u tome sudjeluju. Zbog svih ovih razloga, humanitarne vojne intervencije predstavljaju najbolje, iako nesavršeno, sredstvo prevencije i upravljanja krizama kojima danas raspolaže međunarodna zajednica.

Dugoročno, „neuspjele“ i „odmetnute“ države, nestabilnost i sukobi u drugim dijelovima svijeta pogoršavaju sigurnosnu međunarodnu situaciju, s posljedicama koje neće zaobići ni Hrvatsku. Iako mnogi u domaćem javnom prostoru iskazuju značajnu antipatiju prema angažmanu pripadnika hrvatskih oružanih snaga u vojnim misijama, osobito onima koje se, poput misije u Afganistanu, smatraju kontroverznima, evidentno je da rješenje sigurnosnih i humanitarnih katastrofa koje generiraju takve države predstavlja prioritet međunarodne zajednice, svih njezinih odgovornih članica, pa tako i Hrvatske.

LITERATURA:

- *** (1945.) *Povelja Ujedinjenih naroda*. San Francisco.
- *** (1948.) *Opća deklaracija o pravima čovjeka*. New York: GSUN.
- *** (2000.) *Report of the Panel on UN Peace Operation*. New York: UN. Dostupno na <http://www.un.org/peace/reports/peace-operations/>, učitano 17. rujna 2009.
- *** (2001.) *Peace Support Operations*. AJP-3.4.1. NATO. Dostupno na <http://www.osrh.hr/smvo/Library/ajp-3.4.1.pdf>, učitano 14. studenog 2009.
- *** (2002.) *Strategija obrane Republike Hrvatske*. Dostupno na <http://www.morh.hr/images/stories/morh-sadrzaj/pdf/strategija%20obrane%20nn33-02.pdf>, učitano 12. listopada 2009.
- *** (2002.) *Peace Support Operations*. Joint Doctrine Manual, B-GJ-005-307/FP-030. Canada; National Defence. Dostupno na <http://www.cfd-cdf.forces.gc.ca/websites/Resourcess/cfec/Joint%20Fires/Documents/B-GJ-005-307%20FP-030%20Peace%20Support%20Operations%20.pdf>, učitano 11. kolovoza 2009.
- *** (2003.) *Stability Operations and Support Operations*, FM 3-07. United States, US Army. Dostupno na <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-07/fm3-07.pdf>, učitano 12. siječnja 2010.
- *** (2004.) *The Military Contribution to Peace Support Operations*, Joint Warfare Publication 3-50. United Kingdom, Chiefs of Staff, 2004. Dostupno na http://coe-dmha.org/PKO/USA04/images/references/jwp3_50.pdf, učitano 11. prosinca 2009.
- *** (2005.) *2005 World Summit Outcome Document*. Dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/UNDOC/GEN/N05/487/60/pdf>, učitano 15. siječnja 2010.
- *** (2009.) "Shifting Terrain: Stabilization Operation Require a Better Balance Between Civilian and Military Efforts". *RAND Review*, Vol. 33, No. 3. Dostupno na http://www.rand.org/pubs/corporate_pubs/2009/RAND_CP22-2009-12.pdf, učitano 23. listopada 2009.
- Annan, K. (1998.) *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*. New York: UN. Dostupno na http://www.iss.co.za/af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/un/causeconflict.pdf, učitano 23. listopada 2009.
- Annan, K. (1999.) „Two Concepts of Sovereignty” *The Economist*, 16. rujna.
- Annan, K. (2000.) *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century (Millenium Report)*. New York: UN.
- Barry, Jane i Jefferys, Anna (2002.) "A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response" *Humanitarian Practice Network*, siječanj 2002. Dostupno na <http://www.sheltercentre.org/shelterlibrary/items/pdf/AidAgenciesAndTheMilitary.pdf>, učitano 14. prosinca 2009.
- Chandler, D. (2001.) „The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda” *Human Rights Quarterly* 3: 678-700.

- Chomsky, N. (1999.) *The New Military Humanitarianism: Lessons from Kosovo*. London: Pluto Press.
- Cottey, A., Bikin-Kita, T. (2006.) „The military and humanitarianism: emerging patterns of intervention and engagement“. U: Wheeler, V., Harmer, A. (eds): *Resetting the rules of engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations*, HGP Report. London: Overseas Development Institute, str. 21-38.
- Curtis, Devon (2001.) „Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension“, HPG Report. Overseas Development Institute. Dostupno na <http://www.odi.org.uk/resources/download/244.pdf>, učitano 11. rujna 2009.
- Cushman, Th. (2005.) „Introduction: The Liberal-Humanitarian Case for War in Iraq“. U: Cushman (ed): *A Matter of Principle: Humanitarian Argument for War in Iraq*. Berkeley: University of California Press, str. 1-29.
- Dziedzic, Michael J., Seidl, Micheal K. (2005.) „Provincial Reconstruction Teams and Military Relations with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan“. *United States Institute of Peace*. Dostupno na <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr147.pdf>, učitano 27. listopada 2009.
- Dowty, A., Loescher, G. (1996.) „Refugee Flows as Grounds for International Action“ *International Security* (21)1: 43-71.
- Fonseca, A. (2004.) *Four Million Dead: The Second Congolese War, 1998-2004*. Dostupno na <http://www.geocities.com/afonseca/CongoWar.html>, učitano 12. listopada 2009.
- Friborg, Anders T. (2004) „Afghanistan: Lessons Learned from a Post War Situation“. Danish Institute for International Studies, DIIS Working paper no: 2004/5
- Friborg, Anders T. (2004.) „Afghanistan: Lessons learned from a post-war situation“. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. Dostupno na http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2004/afr_afghanistan.pdf, učitano 12. listopada 2009.
- Ghali, B. B. (1992.) *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. New York: UN.
- Gordon, Stuart (2004.) „Military-humanitarian Relationships and the Invasion of Iraq (2003.): Reforging Certainties?“, *Journal of Humanitarian Assistance*, July 6th. Dostupno na <http://jha.ac/tag/military/>, učitano 12. listopada 2009.
- Grizold, A., Čehulić, L. (2006.) *Međunarodna sigurnost i NATO u novom svjetskom poretku*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Havel, V. (2002.) „The Transformation of NATO“, *Opening speech at the conference organized by the Host Committee and Aspen Institute of Berlin*, Prag, 10. studenoga. Dostupno na <http://www.nato.int/docu/speech/2002/S021120c.htm>, učitano 12. listopada 2009.
- Holt, Victoria K. i Berkman, C. Tobias (2006.) „The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations“. The Henry L. Stimson Center, rujan 2006. Dostupno na http://www.stimson.org/fopo/pdf/Complete_Document-TheImpossible_Mandate-Holt_Berkman.pdf, učitano 12. listopada 2009.

- Heinze, E. (2009.) *Waging Humanitarian War: The Ethics, Law & Politics of Humanitarian Intervention*. Albany: State University of New York Press.
- ICISS (2001.) *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Ignatieff, M. (1998.) *The Warrior's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience*. London: Chatto & Windus.
- ISAF (2007.) *PRT Handbook*. Edition 3. HQ ISAF PRT Office.
- Kaldor, M. (2007.) *New and Old Wars: organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.
- Kirchner, S. (2004.) „The Human Rights Dimensions of International Peace and Security: Humanitarian Intervention after 9/11“ *Journal of Humanitarian Assistance*, October 25, Dostupno na <http://jha.ac/articles/a143:pdf>, učitano 17. rujna 2009.
- Köchler, H. (2000.) *The Use of Force in the New International Order: On the Problematic Nature of the Concept of Humanitarian Intervention*. Dostupno na <http://www.hanskochler.com/kochler-intervention.pdf>, učitano 17. listopada 2009.
- Köchler, H. (2001.) *Humanitarian Intervention in the Context of Modern Power Politics*. Vienna: International Press Organization.
- Kolin, V. (2007.) *The Legitimacy of Humanitarian Intervention: A Moral Perspective*. Dostupno na <http://defencestrategy.eu/redakce/tisk>, učitano 22. listopada 2009.
- Mackintosh, K. (2000.) *The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law, HPG Report*. London: Overseas Development Institute.
- Macrae, J. (ed.) (2002.) *The new humanitarianism: a review of trends in global humanitarian action, HGP Report*. London: Overseas Development Institute.
- Macrae, J. (2002.) „Analysis and synthesis“. U: Macrae (ed.) *The new humanitarianism: a review of trends in global humanitarian action, HGP Report*. London: Overseas Development Institute, str. 5-17.
- Macrae, J., Leader, N. (2000.) *The Politics of Coherence: Humanitarianism and Foreign Policy in the Post-Cold War Era, HPG Briefing*. London: Overseas Development Institute.
- Mikac, R. (2008.) *Afganistan. Nikad završen sukob*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- NATO (2006.) *NATO priručnik*. Brisel: NATO Public Diplomacy Division.
- OCHA (2001.) *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*. Dostupno na http://www.who.int/hac/network/interagency/GuidelinesonArmedEscorts_Sept2001.pdf, učitano 12. listopada 2009.
- Ramos-Horta, H. (2005.) „Sometimes, a War Saves People“. U: Cushman, Th. (ed.) *A Matter of Principle: Humanitarian Argument for War in Iraq*. Berkeley: University of California Press, str. 281-285.
- Reindorp, N. (2002.) „Trends and challenges in the UN humanitarian system“. U: Macrae, J. (ed.) *The new humanitarianism: a review of trends in global humanitarian action, HGP Report*. London: Overseas Development Institute, str. 29-29.

- Roth, Ken (2004.) „War in Iraq: Not a Humanitarian Intervention“ U: *Human Rights Watch World Report 2004*. New York: Human Rights Watch, str. 13-35. Dostupno na <http://www.hrw.org/legacy/wr2k4/download.htm>, učitano 12. listopada 2009.
- Runge, Peter (2009.) “The Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Role model for civil-military relations?” Bonn International Center for Conversion. Dostupno na http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/occ_paper_04/occasional_paper_IV_11_09.pdf, učitano 12. listopada 2009.
- Scaruffi, P. (2009.) *Wars and Genocides of the 20th Century*. Dostupno na <http://www.scaruffi.com/politics/massacre.html>, učitano 22. listopada 2009.
- Sedra, M. (2004.) „Civil – Military Relations in Afghanistan: The Provincial Reconstruction Team Debate”. Ministarstvo vanjskih poslova Kanade. Dostupno na http://www.asiapacificresearch.ca/caprn/afghan_project/m_sedra.pdf, učitano 12. rujna 2009.
- Seybolt, B. T. (2008.) “Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure”. SIPRI. Dostupno na <http://books.sipri.org/files/books/SIPRI07HMIch1.pdf>, učitano 12. rujna 2009.
- Slim, H. (1995.) „Military Humanitarianism and the New Peacekeeping: An Agenda for Peace?” Dostupno na <http://www.jha.ac/articles/aoo3.html>, učitano 12. rujna 2009.
- Slim, H. (2001.) *No Philanthropy But Rights: Rights-Based Humanitarianism and the Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy in War*. Dostupno na <http://www.odi.org.uk/hpg/confpapers/slim-new.pdf>, učitano 11. siječnja 2010.
- Starčević, I.V. (2007.) “Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan – Approaching the Fifth Anniversary”. u: Čehulić, L. (ed.) *International Summer School Šipan, Yearbook Šipan 2006*. Zagreb: Politička kultura, str. 139-151.
- Tesón, F.R. (2001.) „The Liberal Case for Humanitarian Intervention” *Public Law and Legal Theory Working Paper No.39*, Florida State University College of Law.
- Tesón, F.R. (2009.) „Kosovo: A Powerful Precedent for the Doctrine of Humanitarian Intervention” *Amsterdam Law Forum*, vol 1(2).
- Weiss, H. (2000.) „War and Peace in the Democratic Republic of Congo” *American Diplomacy no.3*, Dostupno na http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD-Issues/amdipl_16/weiss/weiss_congo1.html, učitano 11. siječnja 2010.
- Wheeler, V., Harmer, A. (eds) (2006.) *Resetting the rules of engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations, HGP Report*. London: Overseas Development Institute.
- Wilkinson, P. (2003.) “Politika, diplomacija i mirovni procesi: izlazak iz terorizma?”. U: Taylor, M. i Horgan, J. (ur.): *Terorizam u budućnosti*. Zagreb: Golden marketing.

HUMANITARIAN INTERVENTIONISM: ETHICAL, LEGAL AND SECURITY ISSUES IN 21TH CENTURY

Davorka Matić, Robert Mikac

Summary

During the last two decades, the main challenges to international peace and security have been so called "asymmetric" threats, such as global terrorism and organized crime, the proliferation of weapons of mass destruction, uncontrolled migrations and political instability caused by "failed" states. These threats have helped generate a new security paradigm within which humanitarian, social, economic and environmental dimensions of security are considered as of paramount importance, and which emphasizes protection of fundamental human rights. The concept of human security places the individual and not the state in the center of security politics. This thinking has led to significant changes in the way we currently understand the relationship between state sovereignty and human rights. In this new paradigm, state sovereignty is no longer viewed simply through the lens of state's rights but also through its obligations towards the international community and, especially, its citizens. Today, respect for state sovereignty is increasingly tied to that state's respect for the rights and liberties of its citizens. This modification of the meaning of sovereignty parallels changes in politics and institutional context of humanitarian interventionism, what can be recognized in increased willingness of the international community to use all means necessary, including force, against those states that breed violence, generate humanitarian crises and constitute danger to regional and global security.

At the end of the 20th century, a combination of strategic and humanitarian imperatives led to the development of an integrated approach towards peace-keeping and peace-building operations. This approach calls for incorporating the instruments of security, humanitarian aid, and development within the model of "humanitarian military intervention". Upon analyzing the aims, tasks and practices of humanitarian interventions, the authors conclude that, at the present moment, humanitarian intervention is, despite many well-placed criticism, the best available instrument international community has at its disposal for ending conflicts and crimes committed against civilians. The imperative to protect human rights justifies the use of force and the violation of the principle of state sovereignty, albeit only under a clearly defined framework, when the magnitude of those crimes violates fundamental principles of humanity and our common morality.

Key words: human rights, state sovereignty, human security, United Nations, "failed" states, humanitarian interventionism, integrated peace missions, responsibility to protect, humanitarian crises, humanitarian military intervention