

Pusztai, Dávid

„Barátok a bajban”

A főtitkár és más nemzetközi szereplők diplomáciai tevékenysége az ENSZ szomáliai szerepvállalása idején

1991. december 15-én Pérez de Cuéllar, a hivatali idejének utolsó napjait töltő ENSZ-főtitkár levelet kapott Omer Arteh Ghalib szomáliai miniszterelnöktől, amelyben a kormányfő az országában az év során kialakult helyzetnek a Biztonsági Tanács elé vitelét kérte. Egy nappal később hasonló tartalmú levél érkezett Abdou Diouf-tól, az Iszlám Konferencia Szervezetének (OIC) elnökétől, amelyben Diouf ismertette az 1991. decemberi OIC-csúcstalálkozó határozatát is Szomáliáról: az iszlám szervezet az ENSZ bevonását szorgalmazta a mélyülő szomáliai válság megoldására.¹ Két nappal ezután, december 18-án az Afrikai Egységsszervezet (OAU) főtitkára fejezte ki aggodalmát a Szomáliában folyó eseményekkel kapcsolatban és kérte, hogy az ENSZ foglalkozzon az ügygel.² Néhány héttel később, 1992. január 21-én Ahmed Snoussi marokkói ENSZ-nagykövet aláírásával érkezett levél Boutros Boutros-Ghalihoz, a hivatalát frissen elfoglalt ENSZ-főtitkárhoz, amelyben Snoussi ismertette az Arab Liga (LAS) január 5-i határozatát a szomáliai helyzetről, kérve, hogy azt ismertessék a Biztonsági Tanács tagjaival.³

A szomáliai helyzethez kapcsolódó intenzív „levélhullás” az ENSZ New York-i központjában nem csak a világ közvéleményének fokozódó aggodalmát jelezte a Sziad Barré tábornok 1991 januári elűzése után Szomáliában kialakult politikai és humanitárius válsághelyzetben. Az ENSZ Alapokmánya minden tagállam számára lehetővé teszi a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető helyzetek Biztonsági Tanács elé vitelét.⁴ Szomália esetében azonban azt láthatjuk, hogy a tagállami megkeresések mögött – amelyek a BT-n kívül a főtitkárt is érintették – nem kizárólag azok kormányai, hanem nagyobb országsoportok, illetve az ezeket tömörítő nemzetközi szervezetek álltak. És bár a regionális szervezetek részvételét a válsághelyzetek megoldásában az ENSZ Alapokmánya szintén nem tiltja, aktivitásuk szintje és az ENSZ szerveivel való együttműködésük érdemessé teszi nem csak a főtitkár, de az ő tevékenységük alaposabb vizsgálatát is a szomáliai kérdésben.

A főtitkár tevékenysége

1992 és 1995 között, vagyis abban az időszakban, amíg a szomáliai kérdéssel a Biztonsági Tanács érdemben foglalkozott, miközben az ENSZ

¹ S/23469, biztonsági tanácsi előterjesztés.

² S/23469, biztonsági tanácsi előterjesztés.

³ S/23448 + Annex, biztonsági tanácsi előterjesztés.

⁴ Alapokmány 35. cikk 1. bekezdés.

„*humanitárius intervenciója*” zajlott, a BT-n és a konfliktusban résztvevő feleken kívül számos szereplő bukkant fel a politikai porondon.

Dag Hammarskjöld 1955-ös „*Peking-formulája*”⁵ óta az ENSZ mindenkori főtitkárainak állandó igénye volt, hogy saját jogukon önálló, a Biztonsági Tanácstól és a Közgyűléstől független politikai szereppel bírassanak; ez a szerep a hidegháború idején fokozatosan fejlődött ki.⁶ A főtitkárok kezdetben jobbára jószolgálati missziókból álló diszkrét tevékenysége kitűnően kiegészítette a Biztonsági Tanács nyilvános tárgyalásait és meghozott döntéseit. Mivel azonban a BT-hez hasonló katonai és pénzügyi eszközök nem álltak rendelkezésükre, fokozatosan elkezdték kimunkálni saját „*eszközeiket*” e háttér diplomáciai tevékenység vitelére; ezek közül a legmaradandóbbnak a különleges megbízott (Special Representative) intézménye bizonyult.⁷

Mindezek nyomán nem véletlen, hogy Szomália ügyében Ghali főtitkár igyekezett komoly háttértevékenységet végezni annak érdekében, hogy elősegítse a rendezést és megkönnyítse a Biztonsági Tanács döntéseinek megvalósítását. A főtitkárnak, miután Szomália 1992 januárjában a Biztonsági Tanács napirendjére került, 1992 áprilisától az UNOSOM II 1995. tavaszi kivonulásáig folyamatosan volt szomáliai speciális megbízottja,⁸ akik segítségével aktív és kezdeményező diplomáciai tevékenységet fejtett ki. Ghali 1992 februárjában, nem sokkal az első Szomáliával foglalkozó BT-határozat⁹ megszületése után New Yorkba hívta a szomáliai szembenálló felek képviselőit, amelynek központi témái a folyó ellenségeskedések beszüntetése és a helyzet politikai rendezése volt.¹⁰ Ez a konzultáció jelentette annak a többéves diplomáciai erőfeszítés-sorozatnak a nyitányát, amelynek során a szomáliai szembenálló feleket megpróbálták az ellenséges cselekmények beszüntetése mellett valamilyen hosszú távra szóló politikai megegyezésre is rábírni. A folyamat eredményeként a főtitkárnak a nemzetközi közösség segítségével két alkalommal (1992. március, 1993. január) is sikerült átfogó tűzszüneti, illetve békemegállapodást tető alá hoznia; igaz, ezek megvalósítása a szembenálló felek magatartása miatt meghiúsult.

Ghali azonban nem csak diplomáciai tevékenységével befolyásolta a Biztonsági Tanács döntéseit. A rendezési folyamat során az ENSZ

⁵ Hammarskjöld főtitkár 1955-ös pekingi látogatása kapcsán úgy fogalmazott, hogy „*az ENSZ Alapokmányában lefektetett főtitkári jogkörében jár el, nem pedig a Közgyűlés határozatában megfogalmazottak megtestesítőjeként.*” <http://www.un.org/depts/dhl/dag/time1955.htm>

⁶ WHITFIELD, Teresa: *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. USIP Press, Washington 2007. 20.

⁷ WHITFIELD: 22.

⁸ Ghali szomáliai különleges megbízottai voltak: Mohamed Shahoun (1992. április – november), Ismat Kittani (1992. november – 1993. március), Jonathan Howe admirális (1993. március – 1994. május), Lansana Kouyate (1994. május – július) és James Victor Gbeho (1994. július – 1995. április).

⁹ 733 (1992), BT-határozat.

¹⁰ IHA/431, IHA/434, ENSZ sajtóközlemény.

döntéseire jelentős determináló erővel bírtak a főtitkár Biztonsági Tanácsnak címzett rendszeres beszámolóí a helyzetről és a szembenálló felekkel folytatott folyamatos tárgyalások állásáról. E jelentések általában néhány nappal előzték meg a soron következő, Szomália kérdésével foglalkozó BT-ülést és számos, ilyen ülésen született BT-határozat egyszerűen annyit tartalmazott, hogy a Tanács áldását adja az eléje tett főtitkári jelentésben felkínált döntési alternatívára.

A főtitkár bevonását a szomáliai válság kezelésébe az ENSZ alakuló joggyakorlata is elősegítette. Az 1990-es években megszilárdult erő alkalmazására való felhatalmazás gyakorlatának jogilag aggályos elemei ugyanis szükségessé tették a Biztonsági Tanács és az ENSZ széleskörű felügyeleti és ellenőrző tevékenységét az ilyen konstrukcióban zajló műveletek felett; ennek következményeként pedig a főtitkár vált az egyik fontos ellenőrző tényezővé. Szomália esetében is jelen voltak a főtitkár összekötő tisztjei az UNITAF főhadiszállásán és rendszeres jelentésekben kellett számot adni az akció menetéről.¹¹ A főtitkár bevonását az amúgy a Biztonsági Tanács *domain réservé*-t képező erő alkalmazásába azonban szervezeti okokból nem fogadta osztatlan lelkesedés; kritikusai szerint ugyanis ez összezavarja mind a Tanács, mind a Főtitkár szerepét, kölcsönösen csökkentve egymás politikai mozgásterét és szavahihetőségét, így a jövőre nézve célszerűbbnek tartották e feladatköröket megosztani és elválasztani egymástól.¹²

A regionális nemzetközi szervezetek részvétele a tárgyalásokon

Ghali a diplomáciai gépezetet messze nem egyedül üzemeltette, hanem olyan regionális szervezetekkel együttműködve, amelyek geopolitikai vagy más okokból maguk is érdekelték voltak a válság rendezésében. Az Afrikai Egységszervezet (OAU), az Iszlám Konferencia Szervezete (OIC) és az Arab Liga (LAS) kezdettől támogatta a rendezést és aktívan, mintegy az ENSZ „*állandó partnereként*” részt vett a folyamatokban.

A három nemzetközi szervezet, mint láthattuk, tagállamain keresztül igyekezett felhívni az ENSZ figyelmét a szomáliai történésekre és elérni, hogy a Biztonsági Tanács foglalkozzon az ügygel – voltaképpen *de iure* ők indították be a világszervezet politikai gépezetét az adott ügyben. Ekkorra már egyébkéntis komoly erőfeszítések álltak az említett szervezetek háta mögött: a LAS közvetítője útján kapcsolatban állt a szembenálló felekkel és 1991 májusa óta működtetett egy Szomália-bizottságot, amely a szervezet későbbi vonatkozó határozatát is előkészítette; az OIC pedig az 1991-es év során a dzsibuti kerekasztal és a dzsiddai találkozó megszerzésével próbált meg –

¹¹ 792 (1992), BT-határozat. §§ 15, 18.

¹² PICCO, Giandomenico: *The UN and the Use of Force. Leave the Secretary General Out of It*, Foreign Affairs Vol. 73. 1994. N° 5/15-17.

sajnálatos módon kérészetűnek bizonyult – eredményeket elérni.¹³ Mind a LAS, mind az OIC 1991 végén, illetve 1992 elején megtárgyalta a kérdést és formális határozatban vetette fel az ENSZ szerepvállalásának lehetőségét,¹⁴ s ezeket a határozatokat kapta meg azután az ENSZ-főtitkár.

1992 elején, miután a BT is napirendre tűzte az ügyet, és szóba került valamiféle ENSZ-személyzet telepítése a válságzónába, a három szervezet a Biztonsági Tanács ülésén is aktiválta magát. Élve a BT eljárási szabályai nyújtotta lehetőséggel,¹⁵ az OAU soros elnökségét ellátó Nigéria képviselője, valamint a LAS és az OIC állandó megfigyelője is tanácskozási joggal a Tanács asztalához ült és ott ki is fejtette véleményét; ismertették eddigi erőfeszítéseiket és támogatták a főtitkár javaslatát is a későbbi BT-határozatra.¹⁶ A későbbiekben ezt a fajta koncentrált fellépést nem ismételték meg, de a Tanácsban ülő tagállamaikon keresztül mindig kifejtették a véleményüket. E tagállamok így egyszerre nyilvánultak meg saját nevükben és egy nemzetközi szervezet képviselőjeként.

Mindezek után nem csoda, hogy az 1992. február 12-14-i konzultációra a szembenálló felekkel Ghali meghívta a három „*állandó partner*” nemzetközi szervezet képviselőit is, amelyek a tárgyalásokon végig részt vettek a főtitkár, illetve helyettese oldalán. Első körben voltaképpen a főtitkár egyeztetett a partner nemzetközi szervezetek képviselőivel szerepvállalásukról a békefolyamatban;¹⁷ ennek során leszögezték, hogy a konzultációkba való bevonással egyetlen szomáliai frakciót sem kívánnak elismerni, pusztán a lehetőségekről kívánnak velük tárgyalni.¹⁸ A következő körben a főtitkár, illetve a három szervezet képviselői egyenként találkoztak a Mahdi elnök, illetve az Aidid tábornok vezette csoporttal. Annak terve, hogy a felek közvetlenül is leüljenek egymással tárgyalni, Aidid tábornok ellenállásán végül meghiúsult.¹⁹

A New York-i megbeszélések eredményeként a szembenálló felek hozzájárultak egy, a tűzszünet előkészítésén munkálkodó delegáció beengedéséhez Mogadishuba, amely Jonah főtitkárhelyettes vezetésével február végén meg is érkezett a szomáliai fővárosba. A delegáció az ENSZ, valamint a három partner nemzetközi szervezet közös delegációja volt és az elkövetkező napok során is ilyen minőségben folytatták tárgyalásaikat részben Mogadishuban, részben Addisz-Abeában. A megbeszélések eredményeként létrejött 1992. március 3-i tűzszüneti egyezmény – betartásának ellenőrzésére

¹³ S/PV. 3060. A Biztonsági Tanács 1992. március 17-i ülésének jegyzőkönyve.

¹⁴ LAS Council Res. N° 5157. Sixth Islamic Summit Conference Resolution on Somalia.

¹⁵ Provisional Rules of Procedure of the Security Council, 37-38. cikk.

¹⁶ S/PV 3060. A Biztonsági Tanács 1992. március 17-i ülésének jegyzőkönyve.

¹⁷ S/23693, főtitkári jelentés. §20 skk.

¹⁸ IHA/431. ENSZ sajtóközlemény.

¹⁹ S/23693, főtitkári jelentés. § 22.

az első kéksapkások megérkeztek Szomáliába²⁰ – megszületésénél bábáskodó nemzetközi szervezetek érdemeit a BT 746-os határozata is elismerte.²¹

A szomáliai politikai rendezést szolgáló tárgyalásokon ezután az ENSZ és a három partner nemzetközi szervezet együttműködése állandósult. A végleges rendezést szolgáló tervezett konferencia helyszínéül az OAU soros elnökeként Nigéria felajánlotta Abuját.²² A főtitkár speciális megbízottját szomáliai útjaira elkísérték a LAS, az OAU és az OIC képviselői is,²³ illetve a főtitkár speciális megbízottja is általában jelen volt a regionális szervezetek különböző tanácskozásainak Szomáliával kapcsolatos momentumain, illetve tárgyalásokat folytatott úgy a szembenálló felek képviselőivel, mint a partner nemzetközi szervezetekkel azok margóján.²⁴

A szomáliai politikai rendezésről zajló tárgyalássorozat első nagyobb köre 1992 tavaszán lezárult és a figyelem középpontjába a terepen végrehajtott műveletek, illetve az ezeket végrehajtó humanitárius szervezetek kerültek. Az UNOSOM felállításakor a három szervezethez tartozó államok derekasan kivették a részüket mind a csapatok küldéséből, mind a finanszírozásból²⁵, és továbbra is támogatták a diplomáciai rendezést, amelyre a helyzet romlása miatt mindinkább szükség lett.

1992 nyarán a rendezési folyamatba a három nagy szervezet aktivitását segítve még egy regionális csoport kapcsolódott be, mégpedig az „*Afrika szarva*” (Horn of Africa) régió államainak (Kenya, Etiópia, Eritrea, Dzsibuti, Szudán) csoportja, amelyek egyébként tagjai voltak a három nagy szervezet valamelyikének, esetleg többnek is. A csoport még a tavasz folyamán felállított egy Szomáliával foglalkozó állandó bizottságot, amely 1992. május 31-június 3 közötti időre Bahir Darba összehívta a szomáliai politikai erők képviselőit és aláíratott velük egy nyilatkozatot, s ebben hitet tesznek egy tartós tűzszünet megteremtése mellett és kinyilvánítják szándékukat egy mindenki által elismert ideiglenes kormány felállítására.²⁶ A bahir dari nyilatkozatban az aláírók arra is kötelezték magukat, hogy képviseltetik magukat az OAU Miniszterek Tanácsának június végi dakari találkozásán. Itt azután megjelent a főtitkár különleges megbízottja, Mohamed Shahoun is és rábírta a szomáliai politikai erők képviselőit, hogy beleegyezzenek egy 50 fős, az addisz-abebei megállapodásban foglalt tűzszünet ellenőrzését végző megfigyelői csoport Szomáliába telepítésébe.²⁷

Mindezeknek, valamint Shahoun és a partner szervezetek további koordinált erőfeszítéseinek köszönhetően a nyár folyamán az ENSZ fokozatosan emelni

²⁰ 746 (1992), BT-határozat.

²¹ 746 (1992), BT-határozat, preambulum.

²² S/23829, főtitkári jelentés. § 54.

²³ S/24343, főtitkári jelentés.

²⁴ S/24343, főtitkári jelentés.

²⁵ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom1facts.html

²⁶ S/24184, biztonsági tanácsi előterjesztés.

²⁷ S/24179, főtitkári jelentés.

tudta az UNOSOM létszámát, amely szeptemberre elérte a 3.000 főt.²⁸ Az eredmények ellenére a helyzet mégsem javult, Aidid tábornok október végi nyilatkozata után pedig, amelyben az UNOSOM erőinek eltávolítását követelte Mogadishuból, miközben támadások érték a mogadishui kikötőt és repülőteret,²⁹ az ENSZ hozzáállása megváltozott. Miután Ghali főtitkár november 25-én találkozott az amerikai külügyi tárcát vezető Lawrence Eagleburgerrel, aki jelezte, hogy Washington kész vezető szerepet játszani egy esetleges békekikényszerítő műveletben,³⁰ a forгатókönyv néhány napon belül összeállt és 1992. december 3-án megszületett a Biztonsági Tanács erő alkalmazására felhatalmazó és a hadműveletet végrehajtó UNITAF-ot létrehozó határozata.³¹ Az informális konzultációkon történekről, illetve az Alapokmány VII. fejezete alá tartozó kényszerítő intézkedés várható alkalmazásáról Ghali még a kérdésről formálisan döntő 1992. december 3-i BT-ülés előtt külön informális levelekben tájékoztatta az OAU, a LAS és az OIC képviselőit.³²

Az UNITAF hadműveleteinek megkezdése a diplomáciai rendezés számára is új környezetet teremtett. Miután a somáliai humanitárius helyzet javulni kezdett, több erőfeszítést lehetett tenni a végleges rendezés ügyében. Az ekkor éppen üléselő ENSZ Közgyűlés ezért nemzetközi konferencia összehívását kezdeményezte a világszervezet felügyelete alatt a három partner nemzetközi szervezet, illetve az Afrika szarva csoport bevonásával a somáliai helyzet végleges rendezéséről.³³ A felhívásban érintett OAU, LAS, illetve OIC, valamint az Afrika szarva csoport állandó bizottságának képviselői még 1992 decemberében technikai találkozót tartottak Addisz-Abeában a Világbank képviselője részvételével, amelyen humanitárius kérdések mellett főleg a somáliai civil társadalom újjáépítése szerepelt a napirenden.³⁴ Néhány héttel később, 1993. január 4-15. között került sor a 14 somáliai politikai frakció, illetve az OAU, a LAS és az OIC, valamint az Afrika szarva csoport állandó bizottságának részvételével zajló, az ENSZ-főtitkár által elnökölt addisz-abebai találkozóra, amelynek napirendjén a politikai rendezéssel kapcsolatos kérdések szerepeltek. A találkozó első napján egyébként, az egy évvel korábbi New York-i tárgyalások mintájára, Ghali a partner nemzetközi szervezetekkel egyeztetett, a somáliaiakkal való tárgyalásokra csak ezután került sor. A találkozóon több megállapodás is született, közöttük a január 8-i általános

²⁸ 775 (1992), BT-határozat.

²⁹ S/24859, főtitkári jelentés.

³⁰ S/24868, biztonsági tanácsi előterjesztés.

³¹ 792 (1992), BT-határozat.

³² Letter dated 30. November 1992 from the Secretary-General to the Organization of African Unity, the Organization of the Islamic Conference and the League of Arab States reporting the five options presented to the Security Council in document S/24868 (Not issued as United Nations document). The United Nations and Somalia 1992-1996, Annex IV, Doc. 34.

³³ 74/167, közgyűlési határozat.

³⁴ A/48/504, közgyűlési előterjesztés.

megállapodás (General Agreement),³⁵ amelyben az aláírók az ellenségeskedések beszüntetése mellett ígéretet tettek egy 1993. március 15-re az etióp fővárosba összehívandó nemzeti megbékélési konferencia megrendezésére.³⁶ A konferencián született újabb addisz-abebei megállapodás a lefegyverzés, az UNOSOM II-vel való együttműködés és más egyebek mellett azt is tartalmazta, hogy a társadalmi élet újjászervezése érdekében helyi (kerületi) és regionális tanácsokat állítanak fel Szomáliában az átmenet levezénylésére, amelyek küldötteiből azután majd valamiféle ideiglenes parlament összeállhat.³⁷

A nemzeti megbékélés érdekében tett erőfeszítések azonban nem vezettek sikerre és időközben a biztonsági és humanitárius helyzet is aggasztó jeleket mutatott. Az UNITAF örökébe lépett UNOSOM II egyre súlyosabb támadásokkal nézett szembe.³⁸ A június 5-i és október 3-i mogadishui incidensek nyomán pedig a tagállamok hajlandósága is megfogyatkozott a misszió folytatására. Az október 3-i incidens után az USA, majd több más tagállam is bejelentette, hogy záros határidőn belül visszavonja csapatait az UNOSOM II-ből.³⁹ Az új helyzetben, Ghali térségbeli konzultációinak nyomán több opció kezdett körvonalazódni, és miközben a kivonulások miatt csökkenő létszámú UNOSOM II mandátumát folyamatosan néhány hónappal hosszabbították,⁴⁰ egyre valószínűbbé vált a misszió teljes távozása Szomáliából, s ez végül 1995. március 31-én következett be.

Az 1993 késő ősztől az UNOSOM II távozásáig tartó időszakban minden bizonytalanság ellenére is konszenzus volt abban, hogy a politikai rendezés elérésére szolgáló lépéseket az OAU, a LAS és az OIC bevonásával végig folytatni kell és igyekezni kell addig eredményt elérni, amíg az ENSZ-erők még a helyszínen vannak.⁴¹ A főtitkár és a partner nemzetközi szervezetek figyelmének középpontjában ekkoriban a helyi és regionális tanácsok beüzemelése, a szomáliai rendfenntartó erők felállítása, illetve egy újabb nemzeti megbékélési konferencia megszervezése állt. A rendfenntartó erők képzése úgy-ahogy haladt, a helyi tanácsok felállítása Aidid tábornok mozgalma, az SNA, valamint a többi szomáliai politikai erő és az ENSZ ellentétei miatt akadozott.⁴² Az újabb nemzeti megbékélési konferencia megtartásáról egy 1994 márciusában, Nairobiban tartott találkozón állapodtak meg a szomáliai politikai erők, a főtitkár, valamint a három partner nemzetközi szervezet képviselői. Ennek kezdetét május 15-ben határozták meg, azzal az

³⁵ S/25168, főtitkári jelentés, Annex II.

³⁶ S/25168, főtitkári jelentés, Annex II, § 1.

³⁷ UN Press Release SG/SM 5179

³⁸ S/26351, főtitkári jelentés.

³⁹ S/26738, biztonsági tanácsi előterjesztés. S/1994/12 - főtitkári jelentés.

⁴⁰ S/RES/886 (1993); S/RES/897 (1994); S/RES/923 (1994); S/RES/946 (1994); S/RES/953 (1994); S/RES/954 (1994).

⁴¹ S/26783, főtitkári jelentés.

⁴² S/1994/12, főtitkári jelentés.

ambícióval, hogy ott államfőt és kormányt is választanak.⁴³ Az időközben súlyosbodó ellenségeskedések miatt azonban a határidők folyamatosan tolódtak, egyre messzebb az eredeti időponttól, s közben több tartományban (Juba, Kismayo) összeomlott a tűzszünet. Ghali és a partner nemzetközi szervezetek főtitkárai folyamatosan konzultáltak,⁴⁴ miközben együtt győzködtek a feleket, illetve Ghali speciális megbízottja a belharcoktól gyötört Hawiye klán – ehhez tartozott Aidid és Mahdi elnök is – ellentéteinek elsimításán fáradozott.⁴⁵ A nyár és az őszi fáradozásainak eredménye azonban felemás lett: a nemzeti megbékélési konferencia ügye végleg megfeneklett azzal, hogy a felek még 1994 novemberében külön-külön megbékélési konferenciákat tartottak, kizárva a másik fél – illetve Aididéknál az ENSZ – képviselőit.⁴⁶ Igaz, 1995 februárjában a két fő ellenfél, Mahdi és Aidid végül békeegyezményt kötött. Az UNOSOM II kivonásáig azonban a biztonsági és humanitárius helyzet folyamatosan tovább romlott és a próbálkozások dacára már nem tudtak érdemi politikai eredményt elérni.

Egyéb szereplők: nem-kormányzati szervek, szakosított szervek és „filantrópok”

A Biztonsági Tanácsban zajló események, illetve a főtitkár és a vele együttműködő nemzetközi szervezetek diplomáciai tevékenysége mellett számos egyéb szervezet, mégpedig jobbra nemzetközi nem-kormányzati szervek, illetve az ENSZ szakosított szervei is bekapcsolódtak a somáliai rendezés és segítségnyújtás folyamatába. Közéjük tartozott az ENSZ fejlesztési ügynöksége (UNDP), a Világélelmezési Program (WFP), az UNICEF, a WHO, a FAO, illetve a Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR). Hozzájuk kapcsolódtak más nemzetközi humanitárius szervezetek, mint például a Nemzetközi Vöröskereszt, a Save the Children, illetve az egyes tagállamok humanitárius szervezetei.⁴⁷

Ezek a szervezetek a diplomáciai folyamatokban nem igazán voltak aktívak, viszont a konfliktus sújtotta helyszíneken az UNOSOM, illetve az UNITAF missziók mellett ezek végezték a tulajdonképpeni humanitárius munkát – a diplomáciai erőfeszítések tehát voltaképpen az ő munkájuk zavartalanságát szolgálták. Szerteágazó tevékenységük egymás közötti koordinálását szolgálta az Inter-Agency Standing Committee (IASC), az UNOSOM-mal való összehangolásban pedig ez utóbbi humanitárius koordinátora játszott fontos szerepet.⁴⁸ A politikai szinthez való kapcsolódásukat szolgálta még a

⁴³ S/1994/614, főtitkári jelentés.

⁴⁴ S/1994/839, főtitkári jelentés.

⁴⁵ S/1994/977, főtitkári jelentés.

⁴⁶ S/1995/231, főtitkári jelentés.

⁴⁷ S/24343, főtitkári jelentés, valamint The United Nations and Somalia 1992-1996, Annex IV, Doc. 28.

⁴⁸ S/24859, főtitkári jelentés.

Közgyűlés 1992 végén hozott határozata is, amely a Titkárságon belül éppen a Szomália kapcsán megnőtt humanitárius aktivitás koordinálására létrehozta a humanitárius ügyek osztályát (Department of Humanitarian Affairs, DHA).⁴⁹

Ahogy a regionális politikai szervezetek együtt mozogtak a főtitkárral, a válság kezelésében résztvevő NGO-k ugyanúgy egyeztetették tevékenységüket egymással, illetve az ENSZ Titkárságával. Amikor 1992 őszén Eliasson főtitkárhelyettes Szomáliába látogatott felmérni a humanitárius helyzetet, vele érkeztek az NGO-k képviselői és együtt dolgozták ki az ENSZ 100 napos akciótervét a humanitárius helyzet javítására, és hasonló „koprodukción” készült a 100 napos terv utóda, az 1993 március – december időszakot átfogó segítségnyújtási és újjáépítési program (UN Relief and Rehabilitation Programme) is.⁵⁰ Az újjáépítési tevékenység finanszírozása érdekében az ENSZ megfelelő együttműködést alakított ki a Világbankkal is.⁵¹

A bemutatottakon kívül számos egyéb szereplő is részt vett valamilyen módon a Szomáliáért tett erőfeszítésekben. Közéjük tartozott az USA Kongresszusának tekintélyes tagjai által alapított és vezetett bizottság, a Select Committee on Hunger⁵², amelynek több tagja (Tony P. Hall, Nancy Kesselbaum, Paul Simon) is levelezésben állt a főtitkárral az ENSZ szomáliai missziója idején és javaslatokat tettek neki a humanitárius segítség eljuttatásának legegyszerűbb módjára.⁵³ Ghali főtitkár emellett hasonló levelezésben volt 1992-1993 fordulóján Mary Robinson ír államfővel és David Andrews ír külügyminiszterrel is.⁵⁴

Béketeremtés a hidegháború után: a sokszereplős játszma

1987 és 1994 között az ENSZ által kezelt konfliktusok száma megháromszorozódott, a Biztonsági Tanács által egy évben hozott határozatok száma megnégyszereződött. A békefenntartó missziók száma 5-ről 17-re, a bennük résztvevő katonák száma 10 ezerről 73 ezerre emelkedett.⁵⁵ Nem véletlenül nevezik ezt az időszakot az új intervencionizmus korszakának.⁵⁶ Ahogy az ENSZ egyre szélesebb körben – immár belső konfliktusokra is – kezdte alkalmazni az Alapokmány VII. fejezetét,⁵⁷ úgy mosódtak el a határok

⁴⁹ 16/182, közgyűlési határozat.

⁵⁰ The United Nations and Somalia, 1992-1996, Annex IV, Doc. 29, Doc. 50.

⁵¹ A/RES/48/504, közgyűlési előterjesztés.

⁵² <http://www.hungercenter.org/chc/history.htm>

⁵³ The United Nations and Somalia, 1992-1996, Annex IV, Docs 7, 18, 22.

⁵⁴ The United Nations and Somalia, 1992-1996, Annex IV, Docs 27, 46.

⁵⁵ WHITFIELD: 30.

⁵⁶ MAYALL, James (szerk.): *The New Interventionism, 1991-1994. United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia*. Cambridge University Press, Cambridge 1996. 3-4.

⁵⁷ MATHESON, Michael J.: *Council Unbound. The Growth of UN Decision Making on Conflict and Postconflict Issues after the Cold War*. United States Institute of Peace Press, Washington 2006. 51, 53.

politikai-katonai és humanitárius fenyegetettség, az állami szuverenitás és a nemzetközi közösség felelőssége között. Mindez persze azt is jelentette, hogy azon tényezők, szereplők száma is megnőtt, amelyek így vagy úgy befolyást tudtak gyakorolni a nemzetközi közösségre, így az ENSZ-re egy-egy adott ügyben. Megjelenésük az ENSZ számára, amelynek az előző négy évtizedben kialakult struktúráját kemény kihívásként érte az új feladatoknak mind a száma, mind azok korábbiaktól eltérő karaktere, egyszerre jelentett alkalmazkodási kényszert és lehetőséget arra, hogy bevonásukkal hatékonyabban lássa el feladatát. Ennek a folyamatnak a keretében erősödött meg a főtítkárok önálló diplomáciai szerepe is.⁵⁸

Bár az „új intervencionizmus” korszakának egyik fejleménye éppen az volt, hogy a politikai és humanitárius veszély fogalma nem különült már el egymástól. Voltaképpen ez a fogalmi kiterjesztés tette lehetővé az ENSZ Alapokmány VII. fejezetének alkalmazását a Biztonsági Tanács számára Szomália ügyében.⁵⁹ A konfliktus kezelése során aztán érzékelhetően elvált egymástól a humanitárius helyzet megoldása, illetve a hosszú távú politikai rendezés ügye, és e két vonulat kezelésében sajátos munkamegosztás jött létre a szereplők között. A főtitkár funkciójából adódóan mindkét területen aktív volt, hiszen mind a műveletek operatív irányítása, mind a döntések előkészítése, mind a speciális megbízottján keresztül bonyolított diplomáciai háttértevékenység valahol az ő kezében futott össze. A két területen azonban eltérő „szövetségesekre” számíthatott, akikkel együtt tudott működni. A humanitárius ügyekben elsődleges partnerei azok a nemzetközi humanitárius NGO-k és szakosított szervek képviselői (Vöröskereszt, World Food Programme, UNICEF, stb.) voltak, amelyek munkatársai a helyszínen tartózkodva ténylegesen részt vettek a helyzet kezelésében. Diplomáciai síkon a főtitkár „barátai” elsősorban a fentiekben bemutatott regionális nemzetközi formációk – az OAU, a LAS, az OIC, illetve részben a Horn of Africa csoport – voltak, amelyek így vagy úgy maguk is érdekeltnek számítottak a helyzet megoldásában és ennek érdekében folyamatos kapcsolatban álltak a főtitkárral, sőt összehangolták vele diplomáciai tevékenységüket.

Ez utóbbi csoport, vagyis a főtitkár „barátai” csoportjának megjelenése az ENSZ konfliktuskezelő tevékenységében jellegzetesen hidegháború utáni fejlemény. Ezek informális, éppen ezért rugalmas, ám nehezen dokumentálható tevékenysége hatékony segédfunkcióként jelent meg a Peking-formula óta egyre önállóbb főtitkári diplomácia mellett.⁶⁰ A sajátos szimbiózisból mindkét fél profitált: a főtitkár szavai, kezdeményezései nagyobb nyomatékot kaptak az együttműködés által, az együttműködő tagállamok vagy nemzetközi szervezetek pedig nagyobb befolyáshoz és nemzetközi figyelemhez jutottak.

⁵⁸ SUTTERLIN, James S.: *United Nations and the maintenance of International Security. A Challenge to Be Met*. Praeger, Westport – London 2003. 138-139.

⁵⁹ MAYALL: 9.

⁶⁰ WHITFIELD: 12.

Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy a főtitkár „*barátainak*” csoportjában általában térségi vagy globális nagyhatalmak szoktak meghatározó szerepet játszani. Szomália esetében viszont az tehette lehetővé az említett nemzetközi szervezetek és csoportok előtérbe kerülését, hogy távoli, bonyolult, nem-állami szereplők által vívott és alapvető nagyhatalmi érdeket nem érintő mivolta miatt Szomália tipikusan „*árva konfliktus*” volt, amelyben éppen ezért egyetlen nagyhatalom sem sietett exponálni magát.⁶¹ Ebben az értelemben tehát a regionális nemzetközi szervezetek sajátos úrt töltöttek be.

A béketeremtés gyakorlati folyamata tehát, amit az ENSZ Alapokmánya alapján kétpólusú, a Biztonsági Tanács (illetve az öt képviselő erők) és a kényszerítő intézkedésnek alávetett fél közötti folyamatként képzelhetünk el, sajátos módon kinyílt és többpólusúvá vált. Ebben a Biztonsági Tanács mellett szerepet kapott egyrészt a főtitkár mint önálló diplomáciai szereplő, illetve az ő tevékenységét jelenlétükkel, nyomásgyakorlásukkal vagy más módon elősegítő államok, országcsoportok, nemzetközi szervezetek. Ez a nyitás minden jel szerint egybevágott az ENSZ szándékaival; olyannyira, hogy az 1992-es Békeprogram (Agenda for Peace) regionális nemzetközi szervezetekről szóló része a szomáliai együttműködést (valamint a főtitkár „*barátainak*” intézményét) mint követendő példát nevezi meg.⁶² A béketeremtésnek ez a megnyitása a nemzetközi politikai élet különféle szereplői előtt a pozitív eredménnyel járt az ENSZ számára, hogy esélyt adott egy új korszak új kihívásaira új mechanizmusokkal reagálni.

A nemzetközi konfliktuskezelés illetően „*társadalmasítása*” ugyanakkor politikai értelemben a felelősségi viszonyokat sem hagyta érintetlenül. Számos hatalom részéről szokás ugyanis úgy tekinteni az Egyesült Nemzeteket, mint egy tehetetlen, bürokratikus szervezetet, amely képtelennek bizonyult feladatai ellátására, többek között Szomália esetében is. Az ENSZ konfliktuskezelő tevékenysége azonban a '90-es években a nemzetközi szervezetek, tagállamok vagy azok csoportjai bevonásával kinyílt annyira, hogy az esetleges kudarcokért meglehetősen kevésbé elegáns csak és kizárólag a világszervezetet hibáztatni. Nem szabad megfeledkezni azok felelősségéről sem, akik – igaz, informálisan és időnként nehezen dokumentálható módon – maguk is tevékeny részt vállaltak az események alakításában.

⁶¹ Uo. 7-8. 31.

⁶² A/47/277-S/24111 (Agenda for Peace), §62 skk.