

II

SRBIJA I GLOBALNE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Duško DIMITRIJEVIĆ¹

MIROVNE OPERACIJE UJEDINJENIH NACIJA - DOSADAŠNJA ISKUSTVA OD ZNAČAJA ZA SRBIJU

ABSTRACT

The author's attention is primarily focused on the theoretical examination of the peacekeeping concept, which has been created and developed through the practice of the United Nations. Within the context of the intensive efforts of the Republic of Serbia to play an active role in the United Nations, this article may be used as base for a closer briefing of the experience gained so far in the field of peacekeeping operations of the universal world organization. Although the United Nations peacekeeping operations have gradually changed in form, they have kept on being a crucial instrument of the United Nations in maintaining peace and security. They are constantly evolving in the light of the changing circumstances in international affairs. Traditionally, a peacekeeping operation primarily involved a military model of observing ceasefires and separation of forces after the end of inter-state wars. Peacekeepers could use force only in self-defence. In recent years, the Security Council has introduced the practice of invoking the enforcement provisions in Chapter VII of the Charter when authorizing the deployment of certain peacekeeping operations, or mandating them to perform tasks which may require the use of force. Peacekeeping operations have, thus, evolved into a complex model involving many elements - military, police and civilian- working together to help lay foundations of sustainable peace (peace-making operations, peace-

¹ Dr Duško Dimitrijević. viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija i savremeni svet: perspektive i putevi učvršćivanja spoljnopolitičkog, bezbednosnog i spoljnoekonomskog položaja Srbije u savremenim procesima u međunarodnoj zajednici”, Ministarstva nauke Republike Srbije, br. 149002D, za period 2006–2010. godine.

enforcement operations and peace-building operations). The vast majority of UN forces responded to intra-state conflicts or intervened in internal disorder or immediate post-conflict situations. Several forces were established as a result of comprehensive peace agreements requiring from the United Nations to supervise their respect and implementation. Consequently, peacekeeping operations have involved the participation of a large number of civilians engaged in providing humanitarian assistance, furthering national reconciliation and promoting respect for human rights, organizing and monitoring elections, and occasionally also assisting in rebuilding institutions and national capacities. Because of their universality, UN peace operations offer a unique legitimacy as a means of addressing conflicts.

Key words: peacekeeping operations, United Nations, Security Council.

1. Uvodne napomene

Ujedinjene nacije po svojoj osnovnoj funkciji predstavljaju političku međunarodnu organizaciju, a Savet bezbednosti kao njeno operativno telo ima izuzetnu „izvršnu funkciju“ u oblasti održanja međunarodnog mira i bezbednosti. Iako se u *travaux préparatoires* konferencije iz San Franciska nije spominjala mogućnost mirovnih operacija, niti se u Povelji predviđa *in terminis*, ovlašćenje Saveta bezbednosti da organizuje mirovne operacije, sasvim je sigurno da mirovne operacije predstavljaju jednu od njegovih najvažnijih aktivnosti. Bez obzira da li proizilaze iz „generalnih“ ili „specifičnih“ ovlašćenja Saveta bezbednosti, mirovne operacije imaju za cilj da očuvaju mir i bezbednost, odnosno da spreče sukobe međunarodnog ili unutrašnjeg karaktera. U tom kontekstu, Savet bezbednosti organizuje mirovne operacije kao zamenu za druge načine rešavanja sporova ili konfliktnih situacija koji mogu prouzrokovati oružane sukobe.

Pokušaji da se eventualnom dopunom ili revizijom Povelje izvrši definisanje mirovnih operacija nije imalo uspeha. Rad Specijalnog komiteta Ujedinjenih nacija za mirovne operacije (*Special Committee for Peacekeeping Operations*), kao pomoćnog tela Generalne skupštine, na utvrđivanju opštih principa kojima bi se rukovodile države u sprovođenju mirovnih operacija takođe nije bio uspešan. Glavni razlog za neuspeh bila je ideološka i vojno-blokovska podvojenost sveta u periodu Hladnog rata koja je dovela do mnogobrojnih opstrukcija u izvođenju mirovnih operacija. Početne vizije o organizovanju međunarodnih mirovnih snaga otuda nisu bile prihvaćene.²

² Maurice Flory, „L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix“, *Annuaire Française de Droit International*, 1965, p. 453.

Budući da se Savet bezbednosti tokom vremena, sve više angažovao na rešavanju ključnih svetskih problema, njegovo angažovanje pretpostavljalo je implementaciju rezolucija čija je interpretacija u praksi dovela do konceptualizacije osnovnih obeležja mirovnih operacija. Mirovne operacije *lato sensu*, mogle su uključivati „prisustvo“ jednog čoveka na terenu, prisustvo posredničke i mirovne misije, posmatračke i istražne komisije ili tima za uspostavljanje primirja.³ Već u zavisnosti od slučaja, mirovne operacije mogle su obuhvatiti i primenu sile, čime bi se *stricto sensu*, operacije svodile na formiranje vojnih snaga država članica sa tačno određenim mandatom.⁴ S jedne strane, za optimalno ostvarivanje mirovnih operacija pretpostavljao se poziv ili saglasnost zemlje domaćina, nepristrasnost u odnosu na učesnike u sukobu, minimalna upotreba sile u samoodbrani, jasan i praktičan mandat, integrisana vojna komanda i jedinstvena politička vlast. Sa druge strane, za samo izvođenje mirovnih operacija bilo je potrebno ispoštovati određenu proceduru u sprovođenju akcija. U početnoj fazi mirovnih operacija Savet bezbednosti obično bi preduzimao mere prevencije. Prevencija se sastojala u jasnom sagledavanju spora ili situacije, u učestvovanju u pregovorima, kao i u prepoznavanju prvih znakova mogućeg oružanog sukoba. Neuspeh prevencije dovodio bi do faze eskalacije, kada je Savet bezbednosti angažovanjem mirovnih trupa uspevao da prevaziđe konflikt i da dovede do deeskalacije sukoba uz eventualno uključivanje treće strane. U poslednjoj fazi mirovnih operacija, Savet bezbednosti preduzimanjem konkretnih akcija doprinosa bi konačnom rešavanju konflikta. Na izneti način, klasične operacije za očuvanje mira (*peace-keeping operations*), nisu imale za cilj da uvedu sankcije ili kolektivno obezbeđenje. Međutim, razvojem međunarodnih odnosa došlo je do proširivanja obima i značenja mirovnih operacija. Kako se konflikti ne javljaju uvek u istom obliku, klasične mirovne operacije prerasle su vremenom u operacije za uspostavljanje mira (*peace-making operations*), operacije za nametanje mira (*peace-enforcement operations*) i operacije za postkonfliktnu izgradnju mira (*peace-building operations*).⁵ Sukcesivno proširivanje nadležnosti mirovnih

³ Ruth Russel, "Development by the United Nations of Rules Relating to Peace-Keeping", *Proceeding of the American Society of the International Law*, 1965, vol. 59, pp. 53-54.

⁴ Leland M. Goodrich, *The United Nations in a Changing World*, Columbia University Press, New York, 1974, pp. 149, etc.

⁵ Mirovne operacije „prve generacije“ Ujedinjene nacije su preduzimale uglavnom radi očuvanja mira u Kašmiru, Srednjem istoku, Kongu, Zapadnoj Novoj Gvineji, Jemenu, Kipru, Dominikanskoj Republici, Libanu, Avganistanu i Pakistanu, Angoli, Centralnoj Americi i drugde. Od 1991. godine, Ujedinjene nacije bile su angažovane u dužim i izazovnijim

operacija doprinelo je njihovom geografskom širenju, ali i ostvarivanju geopolitičkih interesa država. Postojeće stanje doprinelo je precutnoj „podeli rada“ između Saveta bezbednosti i država članica, kao i svih drugih učesnika u mirovnim operacijama, od međunarodnih organizacija do raznih međunarodnih sporazuma, ustanova i tela. Mirovne aktivnosti time su dobile potpuno nova obeležja koja se manifestuju kao „meki“, „tvrđi“ i „kombinovani“ oblici mirovnih operacija kojima se uveliko „nagrizaju“ principi univerzalnosti i solidarnosti utvrđeni Poveljom.⁶ Zbog važnosti mirovnih operacija za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti, neophodno je utvrditi pravni titulus iz kojeg proizilaze funkcionalna ovlašćenja za organizovanje i delovanje mirovnih operacija.

2. Pravni osnov za preduzimanje mirovnih operacija

Od samog početka preduzimanja mirovnih operacija postavljala su se dva pitanja. Prvo pitanje odnosilo se na pronalaženje osnova za organizovanje mirovnih operacija, dok se drugo pitanje ticalo nadležnosti Saveta bezbednosti i Generalne skupštine u domenu njihovog sprovođenja. Podeljenost mišljenja oko pravne kvalifikacije mirovnih operacija

mirovnim operacijama usmerenim na izgradnju mira i jačanju demokratskih procesa, poštovanju ljudskih prava i rešavanju humanitarnih problema. Uspesi u operacijama ostvareni su u Kambodži, Mozambiku, Salvadoru i Istočnom Timoru, a delimično u Angoli, bivšoj Jugoslaviji, Haitiju, i drugde. Mirovne misije „druge generacije“ upotrebljene u Namibiji, Nikaragvi, Salvadoru, na granici između Kuvajta i Iraka, nakon operacije oslobađanja Kuvajta pod mandatom Saveta bezbednosti, kao i u Kambodži, imale su *inter alia*, zadatke da pruže pomoć državam u tranziciji u vezi sa ostvarenjem procesa pomirenja i konsolidovanja pravnog poretka uz vremenski ograničeno preuzimanje pojedinačnih državnih nadležnosti iz sistema uprave. Pomoć mirovnih misija bila je ostvarena u procesu razoružanja pripadnika vojnih jedinica sukobljenih strana, u organizovanju povratka izbeglica i interno raseljenih lica i u sprovođenju njihove reintegracije. Videti: Andrei Raevsky, *Managing Arms in Peace Processes: Aspects of Psychological Operations and Intelligence*, United Nations Institute for Disarmament Research, New York/ Geneva, 1996, pp. 11, etc.

⁶ Prenos nadležnosti Ujedinjenih nacija na Evropsku uniju u Makedoniji (*International Police Task Force*) primer je za „meku“ mirovne operacije. Učešća NATO u komandovanju međunarodnim snagama u Avganistanu (*International Security Assistance Force*) primer je za „tvrde“ operacije. Dobre primere za „kombinovane“ mirovne operacije predstavljaju ECOMOG (*Economic Community of West African States Monitoring Group*), u Zapadnoj Africi, CEMAC (*Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique centrale*), u Centralnoj Africi i SADC (*South African Development Community Conference*), u Južnoj Africi. Videti: Pascal Teixeira, „The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century: To What Extent is it Willing and Able to Maintain International Peace and Security?“, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2003, p. 70.

manifestovana je u doktrini kroz koncepte koji uvažavaju međunarodnu praksu i koncepte koji polaze od stanovišta da se validnost prakse mora sagledavati u okviru pravila sadržanih u Povelji Ujedinjenih nacija. Pošto međunarodna praksa nije pružala uporište za dosledna tumačenja pravila o mirovnim operacijama, pošlo se od ekstenzivne interpretacije Povelje. Osnov za preduzimanje mirovnih akcija najpre je nađen u Glavi VI i ovlašćenjima iz člana 33. i člana 34. Povelje koji regulišu načine i sredstva mirovnog rešavanja sporova ili situacija koje mogu da ugroze međunarodni mir i bezbednost.⁷ Pomenutim članovima ne isključuje se mogućnost da Savet bezbednosti ispita i preporuči drugačije postupke ili načine mirnog rešavanja sporova ili situacija (član 36. tačka 1. i član 37. tačka 2). Kako ovlašćenje u pogledu mirnog rešavanja sporova nije u isključivoj nadležnosti Saveta bezbednosti, već i u nadležnosti Generalne skupštine, navedena shvatanja nisu prihvaćena u praksi. Zbog navedene činjenice, u međunarodnopravnoj doktrini iznet je nešto drugačiji stav po kome se mirovne operacije zasnivaju na nepisanim pravilima koja su uhvatila korene još od momenta postizanja međudržavnog dogovora o primeni mera predviđenih Glavom VII.⁸ Konceptualno obrazloženje za izneto stanovište polazi od interpretacije člana 41. Povelje koji predstavlja osnovu za donošenje odluke Saveta bezbednosti o primeni mera neoružanog karaktera.⁹ U obrazloženju se naglašava mogućnost primene opštih načela poput načela zabrane upotrebe sile ili pretnje silom protiv teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti bilo koje države. U kontekstu mirovnih operacija koje bi povlačile upotrebu oružane sile, odredba člana 41. Povelje bila bi *contradictio in subiecto*. Budući da se ekstenzivnim shvatanjima nisu mogli obrazložiti slučajevi upotrebe oružane sile prilikom izvođenja mirovnih operacija, kao osnov za njihovo organizovanje predložen je član 40. Povelje koji propisuje ovlašćenje Saveta bezbednosti da usvaja privremene mere. Mogućnost upotrebe člana 40, kao titulusa za izvođenje mirovnih operacija, prvi put je pomenuta od generalnog sekretara Ujedinjenih nacija Daga Hamaršelda, prilikom izvođenja mirovnih operacija u Kongu (*United Nations Operation in the Congo*), 1960. godine.¹⁰ Isto rešenje izneto je i od generalnog sekretara Butrosa Galia, 1992. godine, u

⁷ "Certain Expenses of the United Nations", Advisory Opinion, *International Court of Justice Reports*, 1962, pp. 163-172.

⁸ Bruno Simma, *The Charter of United Nations: A Commentary*, University Press, Oxford, 2002, pp. 648, etc.

⁹ Louis B. Sohn, "The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force", *American Journal of International Law*, 1958, vol. 52, p. 530.

¹⁰ *Security Council Official Records*, 920th meeting, 1960, p. 19.

„Agendi za mir“ u kojoj je dat predlog za uspostavljanje operacija za nametanje mira.¹¹ Koncept koji predviđa član 40. Povelje za osnovu organizovanja mirovnih operacija nije međutim, pravno osnovan, jer njegova upotreba, kako je to svojevremeno utvrdio i Međunarodni sud pravde, vezana je neposredno za primenu člana 41. i člana 42. kroz odredbu iz člana 39. Povelje. Postojeća konstatacija nije zanemarljiva, ako se uzme u obzir činjenica da se član 40. primenjuje prethodno u odnosu na prinudne mere propisane članom 41. i članom 42. Povelje.¹² Naime, Savet bezbednosti može, pre nego što preporuči ili odluči o merama predviđenim u članu 39, a koje se odnose na mere predviđene članom 41. i članom 42, pozvati zainteresovane strane da se povinuju privremnim merama za koje Savet bezbednosti smatra da su potrebne ili poželjne. Ako nađe da se privremene mere ne izvršavaju, Savet bezbednosti ovlašćen je da odluči o primeni prinudnih mera (*inclusio unius, exclusio alterius*). Kako je mandat mirovnih snaga koje izvode mirovnu operaciju ograničen stalnom kontrolom Saveta bezbednosti, otuda se predlaže da se mirovne operacije sprovode u skladu sa odredbama sadržanim u članu 42. Povelje.¹³ Pozivanje na član 42, kao na pravni osnov za izvođenje mirovnih operacija nije potpuno ispravno, ako se prihvati stanovište da mirovne operacije *stricto sensu*, ne uključuju oružane akcije, osim u slučajevima samoodbrane. Tako, kada se u članu 42. navodi da Savet bezbednosti, „(...) može preduzeti takvu akciju vazduhoplovnim, pomorskim ili kopnenim snagama koja je neophodna radi održanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti (...)“, ne vidi se jasan razlog da se pod „akcijom“ podrazumeva isključivo primena oružane sile. Nedostatak Komiteta vojnog štaba pod direktnom kontrolom Saveta bezbednosti na osnovu obaveze iz člana 46. i člana 47. Povelje, takođe ne može biti presudan argument u korist prihvatanja iznetog stanovišta.¹⁴ Uzimajući u obzir da primena člana 42. nije moguća bez primene člana 39, koji upućuje na primenu mera predviđenih članom 41. i članom 42, ali ni bez primene člana 43. Povelje koji se odnosi na specijalne sporazume kojima se Savetu bezbednosti stavljaju na raspolaganje nacionalni kontingenti oružanih snaga, navedena konstatacija o neprihvatljivosti člana 42. kao isključive

¹¹ „Agenda for Peace“, *International Legal Materials*, 1992, vol. 31, pp. 953, 967.

¹² „Certain Expenses of the United Nations“, op. cit., p. 275.

¹³ Georg Schwarzenberger, „Report on Problems of a United Nations Force“, *International Law Association Conference*, Hamburg, 1960, vol. 49, pp. 137, etc.

¹⁴ Alexander Orakhelashvili, „The Legal Basis of the UN Operations“, *Virginia Journal of International Law*, 2003, vol. 43, pp. 485-524.

osnove za organizovanje mirovnih operacija čini se mnogo uverljivijom.¹⁵ Pored stanovišta po kome se osnov za organizovanje mirovnih snaga nalazi u odredbama sadržanim u Glavi VI i Glavi VII Povelje, u doktrini su izneta i nešto drugačija stanovišta. Teorijski veoma zanimljivo jeste shvatanje po kome se legalna baza za organizovanje mirovnih operacija nalazi u članu 29. Povelje, kojim se propisuje mogućnost osnivanja pomoćnih organa Saveta bezbednosti.¹⁶ Budući da se osnivanje pomoćnih organa Saveta bezbednosti ne može razlučiti od prenosa njegovih ovlašćenja, tako se ni ustanovljavanje mirovnih snaga ne može odvojeno posmatrati van konteksta ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne operacije.¹⁷ Sasvim je moguće da koncepcija o pomoćnim organima kao legalnoj osnovi za organizovanje mirovnih operacija polazi od pogrešne premise po kojoj se formiranje mirovnih snaga vrši na osnovu izglasavanja odluke o proceduralnim, a ne o suštinskim pitanjima (član 27. tačka 3), što odlučivanje o mirovnim operacijama zaista jeste (*ubi idem ratio, ibi eadem jus*). Na osnovu iznete analize, može se zaključiti da ne postoje pojedinačne odredbe u Povelji kojima bi bilo moguće utvrditi postojanje ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne operacije. Odsustvo izričito propisanih funkcionalnih ovlašćenja, pravna doktrina nadomestila je raznim teorijskim koncepcijama o „inherentnim“ ili „impliciranim“ ovlašćenjima.¹⁸ Koncepcije polaze od hipoteze da Ujedinjene nacije poseduju ovlašćenja koja nisu izričito predviđena Poveljom, a koja suštinski proizilaze iz izvršavanja njenih dužnosti.¹⁹ Navedenu hipotezu nemoguće je prihvatiti, jer bi tako postavljena

¹⁵ U praksi je potpuno prihvaćeno da je komandovanje mirovnim operacijama, kao i vršenje svih drugih funkcija za koje Savet bezbednosti nađe da bi bile korisne u sprovođenju tih ovlašćenja povereno generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija shodno odredbi iz člana 98. Povelje. Međutim, „poveravanje ovlašćenja“ koja propisuje član 98. Povelje, ne znači prenošenje ili delegiranje ovlašćenja analogno rešenjima prisutnim u unutrašnjem pravu. Kako je generalni sekretar glavni administrativni službenik svetske organizacije, u okviru njegovih institucionalnih zadataka ulaze dužnosti i obaveze u vezi sprovođenja odluka Saveta bezbednosti po principu „od slučaja do slučaja“, što onemogućava direktnu primenu člana 43. Povelje, po kojoj sve članice Ujedinjenih nacija imaju obavezu da stave na raspolaganje Savetu bezbednosti sopstvene oružane snage.

¹⁶ Giad Draper, „The Legal Limitation upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in the Congo“, *International and Comparative Law Quarterly*, 1963, vol. 12, p. 392.

¹⁷ Derek W. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study*, Stevens and Sons, London, 1967, p. 178.

¹⁸ Grigory I. Tunkin, „The Legal Nature of the United Nations“, *Recueil des Cours, Académie de Droit International, la Haye*, 1966, vol. 119, pp. 21, etc.

¹⁹ „Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations“, *International Court of Justice Reports*, 1949, p. 182.

hipoteza predstavljala uvod u široku interpretaciju ciljeva i načela iz Povelje, koja *per se*, ne može predstavljati legalnu, već voluntarističku osnovu za delovanje nekakve „super države“, što Ujedinjene nacije svakako nisu.²⁰

U vezi sa iznetim koncepcijama, dodatno se nadovezuje i pitanje „generalnih“ ovlašćenja Saveta bezbednosti iz kojih može da proizađe pravna osnova za preduzimanje mirovnih operacija. Pošto koncept „generalnih“ ovlašćenja“ oponira konceptu „specifičnih ovlašćenja“, jer se po stavu 1. člana 24. propisuje prvenstvena odgovornost Saveta bezbednosti za održavanje međunarodnog mira, a po stavu 2. člana 24. implicitno ukazuje na specifična ovlašćenja poverena Savetu bezbednosti radi obavljanja dužnosti utvrđenih u Glavama VI, VII, VIII i IX, podela na „specifična“ ili „generalna“ ovlašćenja mora se sagledavati u kontekstu „inherentnih“ ovlašćenja Saveta bezbednosti. S jedne strane „inherentna“ ovlašćenja Saveta bezbednosti polaze od determinacije ciljeva Ujedinjenih nacija, a sa druge strane, koncept „generalnih ovlašćenja“ proizilazi iz teksta Povelje koji prezumira opšta ovlašćenja i nadležnosti Saveta bezbednosti. Razlika koja postoji ima mali značaj za međunarodnu praksu, jer oba slučaja moraju proći isti test koji podrazumeva prihvatanje pretpostavljenih ovlašćenja od država članica Ujedinjenih nacija.²¹ Prihvatanja pretpostavljenih ovlašćenja za organizovanje mirovnih operacija zavisiće od okolnosti slučaja i činjenice, da li su ovlašćenja implicitno sadržana u Povelji odnosno, da li su ovlašćenja naknadno prihvaćena od Saveta bezbednosti. Navedena diferencijacija s pragmatičkog stanovišta može da znači prihvatanje pretpostavljenih ovlašćenja Saveta bezbednosti na osnovu tumačenja slova i duha Povelje ili na osnovu tumačenja koja bi izneo Savet bezbednosti, a čija bi važnost zavisila od odobravanja svih članica svetske organizacije (*general acceptance*).²² Konačno, bez obzira da li se ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne operacije posmatraju kroz „inherentna“, „implicitna“, „generalna“ ili „prihvaćena“ ovlašćenja, njihovo izvršavanje mora biti u okviru Povelje Ujedinjenih nacija.²³

²⁰ „Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)“, *International Court of Justice Reports*, 1971, p. 341.

²¹ John W. Halderman, „Legal Basis for United Nations Armed Forces“, *American Journal of International Law*, 1962, vol. 56, pp. 972, etc.

²² „Impact of the Characteristics of the Charter upon its Interpretation“, in: Antonio Cassese (ed.), *Current Problems of International Law*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 69-72..

²³ Dan Ciobanu, „The Power of the Security Council to Organize Peace-Keeping Operations“, in: Antonio Cassese (ed.), *United Nations Peace-Keeping, Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan de Rijn, 1978, pp. 15-41.

3. Šta znači prenos ovlašćenja na upotrebu sile

U gore pomenutom kontekstu valjalo bi napraviti još i distinkciju između ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne operacije i ovlašćenja Saveta bezbednosti za davanje odobrenja državama da upotrebe silu koje nije izričito propisano članom 42. Povelje.²⁴ Sledstveno moći Saveta bezbednosti da donosi odluke o prinudnim merama, *a fortiori*, izvodi se zaključak da Savet bezbednosti ima i ovlašćenje da preporuči organizovanje mirovnih operacija po principu, *qui facit id quod plus est, facit id quod minus est*. Pri tome, ne ulazi se dublje u objašnjenje karaktera ovlašćenja koje poseduje Savet bezbednosti niti se objašnjava osnov njihovog posedovanja. Bezrezervnom primenom navedenog principa omogućava se preduzimanje različitih vrsta prinudnih akcija, pa čak i prenos ovlašćenja na upotrebu sile u smislu člana 48. kojim se propisuje da, „akciju potrebnu za izvršenje odluka Saveta bezbednosti u svrhu održanja međunarodnog mira i bezbednosti preduzimaju svi članovi Ujedinjenih nacija ili neki od njih, prema odluci Saveta bezbednosti“. U većini slučajeva učešće država članica u sprovođenju navedenih odluka Saveta bezbednosti neposredno ili posredstvom odgovarajućih međunarodnih organizacija, ne pruža dovoljnu pravnu osnovu za izvođenje mirovnih operacija.²⁵ Otuda je logično postaviti pitanje, da li je prenos funkcionalnih ovlašćenja na upotrebu sile Saveta bezbednosti pravno utemeljen?²⁶ Generalno posmatrajući, pitanje prenosa ovlašćenja na upotrebu sile u doktrini se razmatra u kontekstu primene opštih pravnih principa. Ako se pođe od teksta odredbe iz člana 24. Povelje po kojoj države članice Ujedinjenih nacija poveravaju Savetu bezbednosti preventivnu odgovornost za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti, onda posledično ovom prenosu ovlašćenja sa država članica na Savet bezbednosti, ne postoji mogućnost da Savet bezbednosti dalje prenosi ovlašćenja na države, jer prema opštem principu, *delegatus non potest delegare*, zabranjuje se svaki dalji prenos već prenetih ovlašćenja. Drugim rečima, Savet bezbednosti nema kompetencije da prenosi ovlašćenja koja su mu države prethodno poverile u izvršavanju propisanih zadataka, a tumačenje člana 24. Povelje, prema principima iz unutrašnjeg prava, nije

²⁴ Niels Blokker, "Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Secretary Council to Authorize the Use of force by Coalitions of the Able and Willing", *European Journal of International Law*, 2000, vol. 11, pp. 541-568.

²⁵ Derek W. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study*, op. cit., pp. 284, etc.

²⁶ John Quigley, "The Privatization of Security Council Enforcement Actions: A Threat to Multilateralism", *Michigan Journal of International Law*, 1996, vol. 17, p. 249.

prihvatljivo. Terminologija koja se koristi u pomenutom članu ne može se shvatati bukvalno. Formulacija je pre način da se iskaže da Savet bezbednosti ima isključivu nadležnost u vezi sa upotrebom oružane sile u međunarodnim odnosima, uz jedini propisani izuzetak koji se tiče upotrebe prava na samoodbranu. Ako se pođe od pretpostavke da bi član 24. mogao biti tumačen u smislu koncepta o prenosu ovlašćenja, onda bi države članice imale pravo da samoinicijativno odlučuju da upotrebe silu kad god im se prohte, jer prema opštem principu, opunomoćenik (*delegans*), može uvek prihvatiti ovlašćenje koje mu je preneo punomoćnik (*delegatus*). Pomenuto tumačenje u odnosima između država i Saveta bezbednosti, moglo bi prouzrokovati krajnje apsurdne situacije. Otuda je vredno pomena da član 24. Povelje ne može biti interpretiran isključivo u smislu prenosa ovlašćenja koji za rezultat ima primenljivost principa *delegatus not potest delegare*, već takođe, i kao osnovno pravilo za preduzimanje svih akcija Saveta bezbednosti koje nisu izričito navedene u Povelji. Poslednja mogućnost naravno, uvek će zavisiti od procene nužnosti održavanja međunarodnog mira i bezbednosti. Pored iznetog stanovišta, u doktrini postoji koncept koji teži da pomiri princip *delegatus not potest delegare*, sa prenosom funkcionalnih ovlašćenja na upotrebu sile sa Saveta bezbednosti na države.²⁷ Koncept polazi od pretpostavke da član 24. Povelje sadrži princip kojim dolazi do stvarnog prenosa ovlašćenja sa država na Savet bezbednosti. Principom se ne sprečava dalji, takozvani „sekundarni prenos funkcionalnih ovlašćenja sa Saveta bezbednosti na države“. „Sekundarni prenos ovlašćenja“ implicira određene uslove koji uključuju prethodno utvrđivanje postojanja pretnje miru, povrede mira ili akta agresije. Prenos ovlašćenja *per se*, obuhvata i neograničenu moć komandovanja, široka diskreciona ovlašćenja i njihova izvršavanja koja nisu jasno precizirana Poveljom. Na kraju, nameće se zaključak da prenos funkcionalnih ovlašćenja na upotrebu sile valja odvojeno posmatrati u odnosu na ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne operacije ili da sprovodi prinudne mere. Prenos ovlašćenja na upotrebu sile valja otuda tumačiti po principu, *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*, to jest, što restriktivnije. Ispitivanjem premisa pomenutog koncepta ne može se izvesti neki logičan zaključak, jer princip *delegatus not potest delegare*, ne trpi izuzetke sem u slučaju izričitog odobravanja prenosa ovlašćenja od strane opunomoćenika (*delegans*). Bilo bi ispravnije stanovište po kome Povelja Ujedinjenih nacija ne dopušta prenos ovlašćenja za upotrebu sile sa Saveta bezbednosti na države. Razloge

²⁷ Dan Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of Its Chapter VII Powers*, University Press, Oxford, 1999, pp. 22-46.

za prihvatanje pomenutog stanovišta bilo bi moguće naći u intenciji osnivača Ujedinjenih nacija koja je manifestovana u želji da se moć oružane sile koncentriše u rukama univerzalne međunarodne organizacije, a ne u rukama pojedinih država. Pomenutim pristupom doprinelo bi se povećanju objektivnosti i nepristrasnosti vojnih akcija koje preduzima svetska organizacija. Razvojem ideje o zajedničkim vrednostima međunarodne zajednice, sazrela su i funkcionalna ovlašćenja Ujedinjenih nacija. Sa novom konstelacijom političkih snaga u svetu, Savet bezbednosti dopustio je mogućnost uspostavljanja potpuno drugačijeg stanja u međunarodnim odnosima, čime je izvorna ideja o nedopustivosti prenosa ovlašćenja na upotrebu sile na države pretrpela značajne transformacije. Iako je pomenuto ponašanje Saveta bezbednosti naišlo na protivljenje velikog broja država, prenos ovlašćenja na upotrebu sile postao je nepisano pravilo. Idejna osnova za spomenutu translaciju ovlašćenja Saveta bezbednosti nalazi se u savremenoj međunarodnoj praksi.²⁸ Bez neke konkretne debate o pravnim posledicama prenosa ovlašćenja, Savet bezbednosti odstupio je od propisanih pravila, čime je doveo u pitanje legitimnost preduzetih akcija. Analizom primera iz bogate međunarodne prakse ukazaćemo na postojeće fenomenološko stanje i najvažnije izazove sa kojima se suočavaju Ujedinjene nacije u sprovođenju mirovnih operacija.

4. Mirovne operacije u praksi

Petnaest mirovnih operacija koje su preduzele Ujedinjene nacije tokom Hladnog rata mogu se uslovno kategorisati na „početne mirovne operacije“ (1948-1956), „neposredne mirovne operacije“ (1956-1967), „neaktivne mirovne operacije“ (1967-1973) i „aktivne mirovne operacije“ (1974-1987).²⁹ No, bez obzira na sve moguće kategorizacije koje se navode u teoriji i praksi, mirovne operacije u pomenutom periodu po prirodi su bile vojne operacije sa ograničenim mirotvornim ciljevima koje *per se*, nisu dovodile ili su veoma retko dovodile do okončanja spora među sukobljenim stranama. Od samog početka ustanovljavanja mirovnih operacija, Savet bezbednosti imao je posebnu delotvornu nadležnost koja se ogledala u poveravanju ovlašćenja generalnom sekretaru u rukovođenju i komandovanju mirovnim snagama na osnovu sporazuma zaključenih sa državama članicama. Operacije bi

²⁸ Benedetto Conforti, *The Law and the Practice of the United Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, pp. 208, etc.

²⁹ Stephen Hill, Shahin Malik, *Peacekeeping and the United Nations*, Brookfield, Dartmouth, 1996, ch. 2.

počinjale obično posle sklapanja primirja, ali pre nego što bi se pregovorima postiglo konačno rešenje sukoba. Okončanjem Hladnoga rata, došlo je do novih tipova političke nestabilnosti koji su prouzrokovali nove oblike mirovnih operacija. Za razliku od mirovnih operacija preduzetih za vreme hladnoratovske krize, nove operacije obično su počinjale nakon uspešnih pregovora i sa mandatom da pomognu stranama da sprovedu postignute sporazume. Pored vojnih odredbi, sporazumi su obuhvatali čitavu skalu civilnih odnosa, od klasičnog nadziranja primirja, pregrupisanja, demobilizacije, razoružanja i uključivanja oružanih snaga u civilni život, do kontrole povratka izbeglica i raseljenih lica, pružanja humanitarne pomoći, nadzora nad postojećim administrativnim strukturama, nad poštovanjem ljudskih prava, ustavnih, sudskih i izbornih reformi i ekonomskog oporavka zemlje. U novoj konstelaciji međunarodnih odnosa, uspeh u očuvanju mira nije bio ni malo lak zadatak i zavisio je od poštovanja principa saglasnosti strana u sporu, nepristrasnosti i zabrane upotrebe sile osim u samoodbrani.³⁰ Mirovne snage Ujedinjenih nacija intervenisale su u većini slučajeva uz

³⁰ Od važnijih mirovnih operacija Ujedinjenih nacija valja pomenuti sledeće: Mirovnu operaciju Ujedinjenih nacija u Kongu (*United Nations Operation in the Congo – ONUC*), od 1960. do 1964. godine; Mirovne snage Ujedinjenih nacija za vanredne situacije (*United Nations Emergency Force – UNEF II*), formirane 1973. godine, kao tampon snage između Egipta i Izraela (za razliku od UNEF I, kojeg je formirala Generalna skupština 1956. godine); Mirovne snage Ujedinjenih nacija na Kipru (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus – UNFICYP*), obrazovane 1964. godine kao snage razdvajanja grčkog i turskog entiteta; Mirovne snage Ujedinjenih nacija za nadzor razdvojenih strana (*United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF*), koje su od 1974. godine, raspoređene na Golanškoj visoravni između Izraela i Sirije; Privremene mirovne snage Ujedinjenih nacija u Libanu (*United Nations Interim Force in Lebanon – UNIFIL*), koje od 1978. godine održavaju mir u Južnom Libanu; Verifikaciona misija Ujedinjenih nacija u Angoli (*United Nations Angola Verification Missions – UNAVEM II and III*), koja deluje od 1991. godine; Zaštitne snage Ujedinjenih nacija u bivšoj Jugoslaviji (*United Nations Protection Force – UNPROFOR*), čije je delovanje trajalo od 1992. do 1995. godine; Mirovne snage Ujedinjenih nacija u Somaliji (*United Nations Operation in Somalia – UNOSOM*), prisutne na terenu od 1992. i 1995. godine; Mirovne snage Ujedinjenih nacija u Mozambiku (*United Nations Operation in Mozambique – UNOMOZ*), formirane 1992. godine; Posmatračku misiju Ujedinjenih nacija u Sijera Leoneu (*United Nations Observer Mission in Sierra Leone – UNOMSIL*), čije je delovanje trajalo između 1998. i 1999. godine; Verifikacionu misiju Ujedinjenih nacija u Centralnoafričkoj Republici (*United Nations Mission in the Central African Republic – MINURCA*), sa mandatom iz 1998. godine; Misiju Ujedinjenih nacija u Sijera Leoneu (*United Nations Mission in Sierra Leone – UNAMSIL*), formiranu tokom 1999. godine; Misiju Ujedinjenih nacija u Demokratskoj Republici Kongo (*United Nations Observer Mission in the Democratic Republic of Congo – MONUC*), formiranu 1999. godine; Misiju Ujedinjenih nacija u Etiopiji i Eritreji (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea – UNMEE*), formirana 2000. godine; Misiju Ujedinjenih nacija za podršku Istočnom Timoru (*United Nations*

pristanak države ili država na čijoj su teritoriji smeštene. U određenim unutrašnjim krizama dolazilo je do ozbiljnih odstupanja od navedenih principa. Činioci koji su uticali da operacije za očuvanje mira izgube pristanak strana u sukobu, da se njihovi vršioци ponašaju na način za koji se videlo da je pristrasan i da predstavlja upotrebu sile, mimo prava na samoodbranu, vidljivi su kod operacija u kojima je mandat mirovnih snaga proširen na tzv. humanitarnu zaštitu civilnog stanovništva i učešće u procesu nacionalnog pomirenja. Budući da međunarodne probleme koji imaju dublje političke i istorijske korene nije moguće rešavati brzo i u ograničenom vremenskom roku, Ujedinjene nacije su primenile diplomatska sredstva i načine pokretanja političkih procesa koji bi omogućili postupnu izgradnju poverenja i postizanje sporazumnih rešenja. Politički procesi često su nailazili na razočarenja i nazadovanja (na primer, u Ruandi ili Bosni i Hercegovini), i gotovo kao po nekom pravilu, trajali su duže nego što se očekivalo.³¹ Prema shvatanju prisutnom u međunarodnoj zajednici, mirovne snage Ujedinjenih nacija ne bi trebalo da koriste silu da bi se ti procesi ubrzali. Čuvanje mira i upotreba sile predstavljaju alternativne mogućnosti. Logika očuvanja mira proizilazi iz političkih i vojnih premisa koje su sasvim drukčije od onih koje se odnose na nametanje mira. Dinamika nametanja mira nespojiva je sa političkim procesom koji očuvanje mira mora da olakša. Ignorisanje razlika između očuvanja i nametanja mira može da potkopa sprovodljivost mirovnih operacija i da ugrozi njihovo osoblje.³² Definisane uloge mirovnih snaga u očuvanju mira otuda pretpostavlja preciznu determinaciju.

Mission of Support in East Timor – UNMISSET), formiranu 2002. godine; Misiju Ujedinjenih nacija u Liberiji (*United Nations Mission in Liberia – UNMIL*), iz 2003. godine; Misiju Ujedinjenih nacija za stabilizaciju stanja na Haitiju (*United Nations Stabilization Mission in Haiti – MINUSTAH*), iz 2004. godine; Mirovne snage Ujedinjenih nacija u Burundiju (*United Nations Operation in Burundi – ONUB*), koje su aktivirane tokom 2004. godine; Mirovnu misiju Ujedinjenih nacija u Sudanu (*United Nations Mission in the Sudan – UNMIS*), aktiviranu tokom 2005. godine; Integrisanu misiju Ujedinjenih nacija u Timor-Leste (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste – UNMIT*), iz 2006. godine, i na kraju, hibridnu Mirovnu operaciju Ujedinjenih nacija i Afričke Unije u Darfuru (*African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID*) i Misiju Ujedinjenih nacija u Centralno Afričkoj Republici i Čadu (*United Nations Mission in the Central African Republic and Chad – MINURCAT*), koje su formirane tokom 2007. godine i čiji mandat i dalje traje.

³¹ Za većinu do sada preduzetih mirovnih operacija trajanje mandata nije bilo limitirano. Budući da Savet bezbednosti nije određivao trajanje mirovnih operacija, odluku je donosio generalni sekretar. Iz pomenute prakse proizašao je princip prolongiranja mirovnih operacija. Održavanje stalnog kontakta između generalnog sekretara i Saveta bezbednosti osiguravalo je doslednu primenu principa.

³² "Supplement to Agenda for Peace", S/1995/1.

Mirovne snage imaju ulogu snaga za razdvajanje zaraćenih strana (*interposition forces*). Njihov zadatak u pomenutom smislu sastoji se u pružanju pomoći u uspostavljanju i održavanju mira i bezbednosti, bez upotrebe oružane sile osim u svrhu samodbrane. Drugim rečima, mirovne snage imaju ulogu snaga za održavanje mira, a ne snaga koje ga nameću. Štaviše, mirovne snage mogu delovati zajedno sa civilnim osobljem svetske organizacije u pružanju humanitarne pomoći stanovništvu, u praćenju sprovođenja sporazuma zaključenih između različitih frakcija radi nacionalnog pomirenja, u osiguranju stabilnog okruženja odnosno, u upravljanju postkonfliktnim situacijama, (u tzv. multidimenzionalnom ili multifunkcionalnom održavanju mira).³³ Nema sumnje da je zadatak mirovnih snaga oduvek bio veoma ograničen. Zato, mirovne snage valja razlikovati od posmatračkih misija koja poseduju istražna ovlašćenja (*observer groups*). Iako u nekim situacijama dolazi do preklapanja aktivnosti mirovnih snaga i posmatračkih misija, razlika postoji i ona se ogleda ne samo u kvantitativnom, već i u kvalitativnom smislu. Kvalitativne razlike proizilaze iz okolnosti da mirovne snage Ujedinjenih nacija imaju u nekim situacijama mogućnost da upotrebe ograničenu oružanu silu. U drugim situacijama pak, mirovne snage imaju zadatak da nametnu mir. Često se u praksi dešavalo da se snage za održavanje mira pretvore u snage za nametanje mira. Slučaj mirovnih operacija na Srednjem istoku, u Kongu, kao i mirovnih operacija u Jugoslaviji i Somaliji dokazuju pomenutu tvrdnju.

Od prvih dana Ujedinjene nacije bavile su se problemom Srednjeg istoka. Sukobi između Izraela i arapskih država koji su usledili nakona usvajanja plana Generalne skupštine Ujedinjenih nacija iz novembra 1957. godine, o podeli Palestine i kasnije osnivanje države Izrael maja 1948. godine, bili su okončani odlukom Ujedinjenih nacija o prekidu vatre. Posle pregovora održanih uz pomoć posrednika svetske organizacije, potpisani su tokom 1949. godine sporazumi o primirju između Izraela s jedne strane i Jordana, Egipta, Libana i Sirije, sa druge strane. Sporazumima o primirju predviđeno je stvaranje mešovityh komisija za sprovođenje sporazuma, kao i misija Ujedinjenih nacija za nadzor primirja sa predstavnikom Ujedinjenih nacija na čelu i profesionalnim vojnim posmatračima. Suecka krize koja je izbila vojnom intervencijom Izraela, Francuske i Velike Britanije protiv Egipta 1956. godine, rešena je sporazumom o povlačenju intervencionističkih trupa i formiranjem

³³ Obično se navodi da je implementacija multidimenzionalnog održavanja mira bila prisutna u Kambodži, Istočnoj Slavoniji, Kosovu i Istočnom Timoru. Sa druge strane, mirovne snage Ujedinjenih nacija imale su ulogu „tampon snaga“ za razdvajanje zaraćenih strana na Kipru, Kašmiru, Libanu, Siriji i na granici između Iraka i Kuvajta.

Mirovnih snaga Ujedinjenih nacija za vanredne situacije (*United Nations Emergency Force – UNEF*), čija je osnovna misija bila zaštita mira u Sueckom kanalu. Budući da je Suecki kanal bio onesposobljen za plovidbu UNEF je na osnovu rezolucija Generalne skupštine br. 998 i br. 1000 dobio zadatak da razdvoji sukobljene strane duž granice južno od pojasa Gaze i da nadzire prekid vatre i povlačenje stranih trupa iz Egipta, stvarajući tako uslove za relativno mirno stanje u oblasti koja je dugo vremena pre toga bila poprište oružanih sukoba. U dogovoru sa stalnim članicama Saveta bezbednosti u UNEF-u nisu mogle participirati države koje su imale specijalne interese u konfliktu. Nakon što je Egipat kao domaćin povukao pristanak za prisustvo Mirovnih snaga Ujedinjenih nacija za vanredne situacije, misija je okončana 1967. godine. Generalni sekretar ubrzo je podneo izveštaj u kome je izložio nove i jedinstvene predloge za buduće mirovne operacije. Veoma je interesantno zapažanje Generalnog sekretara da se upotreba mirovnih snaga u situacijama koje suštinski spadaju u unutrašnja pitanja jedne zemlje graniči sa mogućnošću uticaja na unutrašnja politička rešenja. Potom, za ofanzivne akcije mirovnih snaga traženje odobrenja predstavlja pravilo. Upotreba sile u samoodbrani po mišljenju generalnog sekretara jeste izuzetak od navedenog pravila, a previše široka tumačenja prava na samoodbranu potrla bi razliku koja postoji između mirovnih operacija i akcija koje Savet bezbednosti preduzima po Glavi VII Povelje.³⁴ Mnoge od mirovnih operacija koje su nakon toga preduzete pratile su izložene predloge generalnog sekretara. Međutim, aktivnosti Mirovne misije Ujedinjenih nacija u Kongu (*United Nations Operation the Congo – ONUC*), nakon sticanja nezavisnosti te države 1960. godine, predstavljale su u značajnoj meri odstupanje od iznetih predloga. Nakon što je Belgija poslala oružane snage da intervenišu u Kongu, navodno radi zaštite sopstvenih državljana, na zahtev kongoanske vlade formirana je mirovna misija čiji se zadatak sastojao u preduzimanju mera za pružanje potrebne vojne pomoći sve dok ova država ne bude u stanju da sama održava red i bezbednost u zemlji i da štiti sopstvenu nezavisnost i teritorijalni integritet. Mirovne snage obrazovane na osnovu rezolucije br. 143 od 14. jula 1960. godine, bile su sastavljene na dobrovoljnoj osnovi iz vojnih kontingenata država članica Ujedinjenih nacija. U toku trajanja mirovne misije zabeležen je niz ozbiljnih incidenata, kao što je formiranje raznih centara moći, ubistvo lidera Lumumbe i secesija oblasti Katange. Ubrzo nakon nesrećne pogibije generalnog sekretara Daga Hamaršelda, Savet bezbednosti usvojio je rezolucije br. 161 od 21. februara 1961. godine i br. 169 od 24. novembra 1961.

³⁴ "Summary Study of the Experience derived from the Establishment and Operation of the Force", *Report of the Secretary-General*, Doc. A/3943.

godine, kojima je potvrdio svrhu mirovnih snaga u Kongu. Doslovno prateći misao bivšeg generalnog sekretara, „da je cilj oružanih snaga Ujedinjenih nacija da uspostave univerzalni sistem za održavanje mira“, Savet bezbednosti odobrio je upotrebu oružane sile izvan prava na samoodbranu da bi se sprečio građanski rat i da bi se odstranilo prisustvo plaćenika u zemlji.³⁵ Involviranje Ujedinjenih nacija u oružanom sukobu u Kongu, doprinelo je uplitanju mirovnih snaga u oslobodilački rat za Katangu. Pošto je Katanga februara 1963. godine ponovo prisjedinjena teritoriji Konga, otpočelo se sa postepenim povlačenjem mirovnih snaga, pošto je Generalna skupština na zahtev kongoanske vlade, produžila njihov boravak za dodatnih šest meseci.³⁶ Uzimajući u obzir iznete činjenice o misiji Ujedinjenih nacija u Kongu, moguće je zaključiti da se mirovna operacija odvijala mimo uobičajenih pravila.³⁷ Kontroverze koje su tada demonstrirane u praksi bile su intenzivirane nakon završetka Hladnog rata u slučaju mirovnih operacija u bivšoj Jugoslaviji i Somaliji.

Izbijanjem oružanih sukoba u bivšoj SFR Jugoslaviji, Savet bezbednosti doneo je rezoluciju br. 743 od 21. februara 1992. godine, kojom je došlo do fomiranja Zaštitnih snaga Ujedinjenih nacija (*United Nations Protection Force – UNPROFOR*). Snage su bile „pod kontrolom“ Saveta kako bi se, „stvorili uslovi za uspostavljanje mira i bezbednosti i za vođenje pregovora o sveukupnom rešenju jugoslovenske krize“. Istom rezolucijom generalni sekretar Ujedinjenih nacija pozvan je da preduzme neophodne mere. Većim brojem rezolucija koje su zatim usledile precizirani su uslovi u vezi sa događajima tokom krize i definisani su različiti zadaci mirovnih snaga. Rezolucijama br. 761 od 29. juna 1992. godine i br. 764 od 13. jula 1992. godine, mirovne snage dobile su zadatak da, „osiguraju bezbednost i funkcionisanje sarajevskog aerodroma i isporuku humanitarne pomoći“. Rezolucijom br. 776 iz septembra 1992. godine, Savet bezbednosti odobrio je upotrebu sile radi obezbeđenja humanitarne pomoći.³⁸ Novom rezolucijom br. 779 od 6. oktobra 1992. godine, Savet bezbednosti odobrio je praćenje potpunog

³⁵ Dag Hammarskjöld, *To Speak for the World*, Atlantis, Stockholm, 2005, pp. 125, etc.

³⁶ *Osnovne činjenice o Ujedinjenim nacijama*, Informacioni centar Ujedinjenih nacija za Jugoslaviju i Albaniju, Beograd, 1966, str. 25.

³⁷ Michael Virally, „Les Nations Unies et l’affaire du Congo“, *Annuaire Française du Droit International*, 1960, p. 557.

³⁸ Povodom usvajanja rezolucije br. 776, Kina se uzdržala od glasanja u Savetu bezbednosti jer je smatrala da rezolucija koja se poziva na Glavu VII Povelje može značajno promeniti prirodu mirovnih snaga i dovesti do ozbiljnog oružanog rizika. Videti: *Security Council 3114th Meeting*, 1992, pp. 11, etc.

povlačenja jugoslovenske vojske iz Hrvatske i demilitarizaciju poluostrva Prevlaka. Počev od februara 1993. godine, Savet bezbednosti redovno se pozivao na Glavu VII Povelje. U rezoluciji br. 807 od 19. februara 1993. godine, Savet bezbednosti izrazio je zabrinutost zbog nedostatka saradnje između strana u vezi sa obustavom vatre. Zabrinut za sigurnost UNPROFOR-a, Savet bezbednosti zahtevao je od generalnog sekretara da naloži opremanje snaga odgovarajućim oružjem za sopstvenu odbranu. Rezolucijom br. 836 od 4. juna 1993. godine, mirovnim snagama Ujedinjenih nacija poveren je zadatak odbrane nekoliko bosanskih gradova i njihove okoline, koje su proglašene „zonama bezbednosti“.³⁹ Rezolucijom br. 913 od 22. aprila 1994. godine, Savet bezbednosti pozvao je generalnog sekretara da preduzme sve neophodne mere kako bi se UNPROFOR-u omogućilo da stavi pod kontrolu situaciju i poštovanje prekida vatre u Goraždu. Pomenute odluke Saveta bezbednosti nisu u potpunosti ostvarene zbog opstrukcija svih strana u sukobu. Zbog toga, Savet bezbednosti predložio je u junu 1995. godine, formiranje Snaga za brzo delovanje (*Rapid Reaction Force*), koje bi operisale unutar postojećeg mandata mirovne misije. Budući da su države bile izdvojene u vezi sa postojećim statusom UNPROFOR-a, predlog nije prošao.⁴⁰ Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma i usvajanja rezolucije Saveta bezbednosti br. 1031 od 15. decembra 1995. godine, mandat Zaštitnih snaga Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini bio je okončan.⁴¹ Na mesto UNPROFOR-a došla je Mirovna misija Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina – UNMIBH*), čiji je mandat trajao sve do decembra 2002. godine. U Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji Savet bezbednosti ustanovio je 1995. godine, Preventivne mirovne snage (*United Nations Preventive Deployment Force – UNPREDEP*), najpre radi sprečavanja širenja sukoba iz Bosne i Hercegovine, a potom i radi otklanjanja opasnosti prelivanja sukoba sa Kosova i Metohije na makedonsko područje 1998. godine. Mirovna misija Ujedinjenih nacija u Makedoniji okončana je u februaru 1999. godine.⁴² Po izbijanju etničkih

³⁹ Yasushi Akashi, "The Use of Force in a UN Peacekeeping Operation: Lessons Learnt from the Safe Areas Mandate", *Fordham International Law Journal*, 1995, vol. 19, p. 312.

⁴⁰ Christine Grey, "Host-State consent and UN Peacekeeping in Yugoslavia", *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1996, vol. 7, pp. 241, etc.

⁴¹ Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija o krizi u bivšoj Jugoslaviji (i drugi dokumenti), Međunarodna politika, Pravni fakultet, Fakultet Političkih nauka, Beograd, 1994, str. 7, etc; "General Framework Agreement (Dayton Agreement)", *International Legal Materials*, 1996, vol. 35, p. 75.

⁴² *United Nations Yearbook*, 1999, p. 370.

sukoba u zapadnoj Makedoniji, na zahtev makedonske vlade ulogu UNPREDEP-a zauzele su trupe NATO saveza 2001. godine. Transformacija mirovnih snaga Ujedinjenih nacija u Hrvatskoj kretala se od Zaštitnih snaga (UNPROFOR), preko vojno-posmatračke misije za demilitarizaciju područja (*United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia – UNCRO*), formirane na osnovu rezolucije Saveta bezbednosti br. 981. iz marta 1995. godine, i Privremene administracije Ujedinjenih nacija za Istočnu Slavoniju, Baranju i Zapadni Srem (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES*), ustanovljene na osnovu rezolucije br. 1037. od 15. januara 1996. godine, do Posmatračke misije Ujedinjenih nacija na Prevlaci (*United Nations Mission of Observers in Prevlaka – UNMOP*), obrazovane na osnovu rezolucije Saveta bezbednosti br. 1038 od 1996. godine. Nakon toga, sledile su i druge odluke Saveta bezbednosti o produženju trajanja mirovne misije sve do 15. decembra 2002. godine, kada se zvanično i završilo angažovanje Ujedinjenih nacija na području bivše Jugoslavije. Formalno pozivanje Saveta bezbednosti na Glavu VII Povelje, prilikom donošenja odluka o formiranju UNPROFOR-a, UNCRO-a i UNTAES-a, nije omogućilo izravnu upotrebu oružane sile od strane snaga uključenih u mirovne operacije. Nedostatak realnog mandata za sprovođenje operacija za održanje mira (*peace-keeping operations*), sprečio je ostvarenje planiranih ciljeva Ujedinjenih nacija na području bivše Jugoslavije. Propusti načinjeni u slučaju Jugoslavije, odrazili su se negativno i na mirovne akcije Ujedinjenih nacija u Somaliji. Odgovarajući na opasnosti koje je nosio građanski rat u Somaliji, Savet bezbednosti usvojio je rezoluciju br. 733 u januaru 1991. godine, u kojoj je izrazio duboku zabrinutost zbog pogoršanja situacije na terenu. Vidno uznemiren zbog velikih patnji uzrokovanih oružanih sukobom, novom rezolucijom br. 751 od 24. aprila 1992. godine, Savet bezbednosti otpočeo je sa Operacijom mirovnih snaga Ujedinjenih nacija u Somaliji (*United Nations Operation in Somalia I – ONUSOM I*), čiji je zadatak bio da se „podrže“ napori Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija na obezbeđenju prekida vatre između zaraćenih strana i pružanju humanitarne pomoći civilnom stanovništvu. Zbog odsustva saradnje između strana, mirovne snage nisu bile u stanju da adekvatno deluju. Novom rezolucijom br. 814 od 26. marta 1993. godine, mirovne snage preuzele su i druge zadatke koji su se odnosili na učvršćivanje, proširivanje i očuvanje bezbednosti u celoj Somaliji, a koje je prethodno sprovodila grupa od dvadesetak država pod združenom komandom Sjedinjenih Američkih Država (*Unified Task Force – UNITAF*). Novoj misiji koja je zamenila misiju ONUSOM I i UNITAF, prvi put dodeljena su ovlašćenja za nametanje mira (*peace-enforcement operation*). Primena ovlašćenja usledila je nakon napada

Somalijaca na plave šlemove iz Pakistana. Naime, Savet bezbednosti ponukan tim činom, doneo je rezoluciju br. 837 od 6. juna 1993. godine, kojom se od mirovnih snaga Ujedinjenih nacija u Somaliji (*United Nations Operation in Somalia II – ONUSOM II*), zahteva preduzimanje „svake mere protiv odgovornih za oružane napade“. Nažalost, spomenuta rezolucija predstavljala je povod za brutalan napad na civile koji su izvele koalicione snage predvođene američkom komandom na području pod kontrolom somalijskog generala Aidida. Zahvaljujući negativnoj reakciji većinskog dela međunarodne zajednice, mandat ONUSOM II bio je ubrzo redefinisano novom rezolucijom Saveta bezbednosti br. 897 iz februara 1994. godine. Ovlašćenja misije vraćena su u okvir tradicionalnih mirovnih operacija. U skladu sa zahtevom sadržanim u novoj rezoluciji Saveta bezbednosti br. 954 od 4. novembra 1994. godine, mirovne snage Ujedinjenih nacija izvršile su povlačenje iz Somalije u martu 1995. godine, pre isteka mandata, pošto su pre toga doživeli potpuni neuspeh u izvođenju mirovne operacije.⁴³ Sve rezolucije o kojima je bilo reči, pokazuju jasan pravac kretanja Saveta bezbednosti u odnosu na međunarodni pravni poredak. Iako se obaveze mirovnih snaga kreću paralelno sa dužnošću Saveta bezbednosti da sprovede mere koje bi dobile saglasnost strana u sukobu i koje ne bi bile preduzete zbog pristrasnosti prema nekoj od njih, odnosno, koje bi isključivale upotrebu sile osim u samoodbrani, praksa svetske organizacije pokazuje i nešto drugačije tendencije.

5. Odobranje državnih akcija

Zbog činjenice da su se mirovne snage Ujedinjenih nacija u nekim kriznim situacijama pokazale nespornim da odgovore svim bezbednosnim izazovima (na primer, u Jugoslaviji, Somaliji, Ruandi, Siera Leoneu, Demokratskoj Republici Kongo), Savet bezbednosti poveravao je vođenje mirovnih operacija pojedinim državama članicama ili međunarodnim organizacijama. Prvi značajan slučaj zbilo se u eri Hladnog rata, povodom korejskog sukoba iz 1950. godine. Njemu je prethodila američka i sovjetska okupacija korejske teritorije duž linije koja je išla 38. paralelom. Pošto pokušaj stvaranja jedinstvene nezavisne Koreje nije uspeo, došlo je do napada Severne Koreje na Južnu Koreju u junu 1950. godine.

⁴³ "The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa", Report of the Secretary General S/1998/318, *International Legal Materials*, 1998, vol. 37, p. 913.

Savet bezbednosti odreakovao je usvajanjem rezolucija br. 82. od 25. juna i br. 83 od 27. juna 1950. godine, u kojima je konstatovao da oružani napad Severne Koreje na Južnu Koreju predstavlja narušavanje međunarodnog mira i bezbednosti. Pozivajući strane na hitan prekid vatre i povlačenje vojnih snaga Severne Koreje sa područja Južne Koreje, Savet bezbednosti je zatražio da države članice svetske organizacije pruže pomoć Južnoj Koreji. U sledećoj rezoluciji br. 84 od 7. jula 1950. godine, Savet bezbednosti izrazio je zadovoljstvo zbog podrške koju je dalo šesnaest država na njegovu preporuku da komandu nad snagama koje deluju protiv Severne Koreje preuzmu Sjedinjene Američke Države pod zastavom Ujedinjenih nacija. Sovjetski Savez, koji šest meseci nije prisustvovao sednicama Saveta bezbednosti u znak protesta zbog pitanja kineskog predstavnštva u Ujedinjenim nacijama, osporio je zakonitost glasanja i pomenute odluke Saveta bezbednosti iz proceduralnih razloga.⁴⁴ Nakon završetka Hladnog rata, bilo je više angažovanja Saveta bezbednosti ali ne u smislu člana 42. Povelje, niti preko generalnog sekretara, već u smislu poveravanja ovlašćenja državama članicama za upotrebu sile protiv drugih država ili unutar drugih država, uz predaju komande i nadzora u vršenju vojnih operacija. U tom pogledu, države su imale potpunu slobodu izbora. Uočljiv primer predstavlja operacija izvedena tokom Zalivskog rata iz 1991. godine, koju je predvodila anglo-američka koalicija „ovlašćena“ od Saveta bezbednosti da pomogne kuvajtskoj vladi u retrocesiji teritorije koju je Irak u međuvremenu okupirao. U slučaju Zalivske krize, usvojeno je nekoliko značajnih rezolucija po osnovu člana 41. Povelje. Želeći da se Irak odobrovolji da napusti Kuvajt, Savet bezbednosti doneo je rezoluciju br. 678 od 29. novembra 1990. godine, kojom je dao odobrenje za upotrebu „svih neophodnih sredstava“ kako bi se postigao navedeni cilj i kako bi se ponovo uspostavio mir i bezbednost u oblasti Zaliva. Uslov za primenu izrečenih mera bilo je odbijanje Iraka da se povuče sa okupiranih teritorija do 15. januara 1991. godine. Vojne akcije protiv Iraka nazvane „Operacija pustinjska oluja“ (*Operation Desert Storm*), otpočele su tačno datumom isteka

⁴⁴ Savet bezbednosti doneo je 31. januara 1951. godine, jednoglasnu odluku da se korejsko pitanje skine sa dnevnog reda. Međutim, Generalna skupština koja je na dnevnom redu imala „Problem nezavisnosti Koreje“, dopunila je dnevni red tačkom: „Intervencija Centralne narodne vlade Narodne Republike Kine u Koreji“. Povodom pomenute tačke dnevnog reda Generalna skupština donela je novu rezoluciju 1. februara iste godine, kojom se osuđuje kineska intervencija u Koreji. Borbe u Koreji nastavljene su do 27. jula 1953. godine, kada je potpisan Sporazum o primirju. Rešenje korejskog pitanja time nije rešeno, a Ujedinjene nacije su nastavile da ulažu napore na mirnom rešavanju problema reintegracije dve Koreje.

navedenog roka. Pošto se Irak povukao iz Kuvajta, doneta je nova rezolucija br. 687 od 3. aprila 1991. godine, kojom je naložen prekid vatre. Osuđujući iračku represiju nad Kurdima i Šiitima, Savet bezbednosti usvojio je rezoluciju br. 688 u kojoj se zahteva od Iraka da omogući slobodan pristup međunarodnim humanitarnim organizacijama. Budući da pomenuta rezolucija nije doneta na bazi Glave VII, rezolucija nije sadržala odobrenje za upotrebu sile protiv Iraka. Uprkos tome, anglo-američke snage preduzele su oružanu akciju za uspostavljanje zona zabranjenog leta na jugu i severu zemlje. Od decembra 1998. godine, akcije su proširene preventivnim napadima na strateške ciljeve na kopnu. Opravdanje za preduzimanje oružane intervencije protiv Iraka proizilazi navodno, iz posredne autorizacije Saveta bezbednosti sadržane u rezoluciji br. 688 (*implied authorization to use force*), kao i iz nužnosti preduzimanja „reaktivnih mera“ humanitarne zaštite stanovništva.⁴⁵ Nakon ponovnih anglo-američkih vazdušnih napada na Irak 2001. godine, generalni sekretar Ujedinjenih nacija okvalifikovao je preduzete akcije kao jednostranu, i pravno nedozvoljenu upotrebu sile. Događaji koji su prethodili drugom po redu ratu u Iraku 2003. godine, veoma su značajni za objašnjenje predmetnog pitanja. Rezolucijom br. 687 od 3. aprila 1991. godine, Savet bezbednosti naložio je Iraku obavezu uništenja celokupnog arsenala balističkih raketa dugog dometa. Delujući u okviru Glave VII, Savet bezbednosti doneo je dve rezolucije koje su imale za cilj smanjenje iračke vojne pretnje u regionu. Prvom rezolucijom br. 1154 od 2. marta 1998. godine, Savet bezbednosti konstatovao je obavezu saradnje Iraka sa Međunarodnom agencijom za atomsku energiju (*International Atomic Energy Authority*) i Specijalnom komisijom Ujedinjenih nacija (*United Nations Special Commission-UNSCOM*). Drugom rezolucijom br. 1205 od 5. novembra 1998. godine, Savet je izrazio zabrinutost zbog prekida saradnje između Iraka i Specijalne komisije Ujedinjenih nacija. Opstrukcija rada inspektora nadležnih za nadgledanje razoružanja dovela je u decembru 1998. godine do serije vazdušnih napada Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije na Irak (*Operation Desert Fox*).⁴⁶ Zalažući se za mirno rešenje spora, Savet bezbednosti usvojio je novu rezoluciju br. 1441, 8. novembra 2002. godine, kojom je odobrio upućivanje inspektora Ujedinjenih nacija u Irak radi

⁴⁵ Christine Gray, "After the Ceasefire: Iraq, the Security Council and the Use of Force", *British Yearbook of International Law*, 1994, vol. 65, pp. 135, etc.

⁴⁶ Jules Lobel, Michael Ratner, "Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorisations to use Force, Ceasefires and the Iraqi Inspection Regime", *American Journal of International Law*, 1999, vol. 93, p. 124.

istraživanja postojanja oružja za masovno uništavanje. Nešto pre toga, Irak je upozoren, „da će se suočiti sa ozbiljnim posledicama“ zbog kontinuiranog nepoštovanja obaveza prema međunarodnoj zajednici. Iako je Irak prihvatio rezoluciju br. 1441, pripadnice vojne koalicije smatrale su da pomenuto upozorenje Iraku predstavlja dovoljan razlog za otpočinjanje rata.⁴⁷ Veći broj članica Ujedinjenih nacija uključujući i neke stalne članice Saveta bezbednosti (Rusija, Kina i Francuska), nisu se složile sa takvom politikom smatrajući da ne postoji izričito ovlašćenje kojim se odobrava automatska upotreba sile i da bi u konkretnom slučaju bilo nužno usvojiti novu rezoluciju kojom bi se takva mogućnost osigurala. Kako nije postojala saglasnost stalnih članica Saveta bezbednosti, nova rezolucija nije usvojena. Oružani napad i okupaciju Iraka sprovela je vojna koalicija predvođena anglo-američkim trupama (*Operation Iraqi Freedom*). Usvajanjem rezolucije br. 1511 od 16. oktobra 2003. godine, Savet bezbednosti prepustio je preduzimanje svih neophodnih mera multinacionalnim snagama kako bi se doprinelo očuvanju bezbednosti i stabilnosti u Iraku. U stavu 14. rezolucije potvrđena je obaveza država članica svetske organizacije u pružanju pomoći multinacionalnim snagama, uključujući i vojnu pomoć pod jedinstvenom komandom predvođenom Sjedinjenim Američkim Državama. Zbog nepostojanja jasno utvrđenih ovlašćenja multinacionalnih snaga u političkom procesu, nepreciziranih rokova tranzicije i nedovoljno utvrđenih uslova u pogledu vojnih i finansijskih obaveza, na zahtev privremene vlade Iraka, rezolucijom br. 1564 od 8. juna 2004. godine, Savet bezbednosti okončao je mandat multinacionalnih snaga pre isteka predviđenog roka (stav 12. rezolucije). Pored navedenih slučajeva, u međunarodnoj praksi postoje primeri gde je Savet bezbednosti na eksplicitan način odobravao primenu sile u unutrašnjim krizama.⁴⁸

⁴⁷ Sean D. Murphy, “Contemporary Practice of the United States relating to International Law”, op. cit., p. 419.

⁴⁸ Postoji još veliki broj primera autorizacije akcija pojedinačnih država ili regionalnih međunarodnih organizacija. Pomenućemo rezoluciju br. 940 od 31. jula 1994. godine kojom je odobreno Sjedinjenim Američkim Državama da intervišu i predvode Multinacionalne snage na Haitiju (UNMIH). Zanimljivo je, da je Savet bezbednosti pomenutom odlukom odobrio restauraciju legitimno izabranog predsednika i vlade Haitija kao i implementaciju sporazuma kojim je vojna hunta, nešto ranije, garantovala povratak demokratskih vlasti na ostrvo (*Governors Island Agreement*). Rezolucijom br. 998 od 6. juna 1995. godine, Savet bezbednosti odobrio je formiranje Snaga za brzo delovanje u bivšoj Jugoslaviji u čijem sastavu su bili kontingenti iz Francuske, Holandije i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije (*Rapid Reaction Force*). Rezolucijom br. 1080 od 15. novembra 1996. godine, Savet bezbednosti odobrio je formiranje Privremenih multinacionalnih snaga za intervenciju iz humanitarnih razloga u Istočnom Kongu (Zairu). Rezolucijom br. 1101 od 28. marta 1998.

Rezolucijom br. 1264 od 15. septembra 1999. godine, Savet bezbednosti poverio je Međunarodnim snagama za Istočni Timor (*International Force in East Timor – INTERFET*), zadatke na uspostavljanju mira i bezbednosti. Međunarodne snage predvođene Australijom suočile su se sa ozbiljnim problemima nakon referenduma čiji su rezultati išli u korist nezavisnosti zemlje i odvajanja Timora od Indonezije. No, i pored navedenih teškoća, mirovna operacija bila je veoma uspešna i trajala je do zamene mirovnih snaga vojnim personalom iz Privremene uprave Ujedinjenih nacija za Istočni Timor (*United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET*), u skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti br. 1272 od 25. oktobra 1999. godine. Povodom rata u Bosni i Hercegovini, Savet bezbednosti doneo je rezoluciju br. 816 od 31. marta 1993. godine, kojom se državama članicama odobrava korišćenje vazduhoplovnih snaga pojedinačno ili u okviru regionalnih organizacija. Rezolucijom br. 1031 od 15. decembra 1995. godine, Savet bezbednosti potvrdio je prenos funkcija sa UNPROFOR-a na Multinacionalne snage za implementaciju mira (*Implementation Force – IFOR*) ustanovljene Dejtonskim sporazumom. Sledećom rezolucijom br. 1087 od 11. decembra 1996. godine, Savet bezbednosti odobrio je državama članicama formiranje Multinacionalnih stabilizacionih snaga (*Multinational Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina – SFOR*), koje su zamenile Multinacionalne snage za implementaciju mira IFOR. Povodom krize u Somaliji, Savet bezbednosti doneo je rezoluciju br. 794 od 3. decembra 1992. godine, kojom je odobrio saradnju između država članica u cilju uspostavljanja „bezbednih uslova za humanitarne operacije spasavanja“. Ovlašćenja koja su na taj način poverena državama članicama (*Unified Task Force – UNITAF*), kasnije su preneti na snage Ujedinjenih nacija u Somaliji,

godine, Savet bezbednosti odobrio je da Multinacionalne zaštitne snage za Albaniju budu predvođene Italijom. Rezolucijom br. 1264 od 15. septembra 1999. godine, Savet bezbednosti formirao je Multinacionalne snage za Istočni Timor. U kontekstu „Operacije istrajne slobode“ (*Operation Enduring Freedom*), koju su preduzele Sjedinjene Američke Države nakon terorističkog napada na Njujork, protiv talibanskog režima u Avganistanu, Savet bezbednosti odobrio je formiranje Međunarodnih bezbednosnih snaga za podršku u Avganistanu (ISAF) sa zadacima izgradnje mira (*peace-building operations*). Rezolucijom br. 1464 od 4. februara 2003. godine, odobrena je zajednička akcija francuskih snaga sa snagama Ekonomske zajednice zapadnoafričkih država u Obali Slonovače (*Economic Community of West African States – ECOWAS*). Rezolucijom Saveta bezbednosti br. 1484 od 30. maja 2003. godine odobrene su Privremene multinacionalne snage za vanredne situacije u Demokratskoj Republici Kongo. Rezolucijom br. 1497 od 1. avgusta 2003. godine, Savet bezbednosti odobrio je upotrebu Multinacionalnih snaga za Liberiju. Takođe, rezolucijom br. 1529 od 29. februara 2004. godine, Savet bezbednosti autorizovao je i formiranje Multinacionalnih privremenih snaga za Haiti.

u čiji sastav su ušli nacionalni vojni kontingenti (*United Nations Operation in Somalia II – UNOSOM II*).⁴⁹

Za mere koje uključuju vođenje rata, obično se kaže da predstavljaju akcije koje povlače upotrebu oružane sile. Nastupanjem pretpostavljenog slučaja, Savet bezbednosti odobrava ili preporučuje državama članicama primenu nekih od mera propisanih članom 42. Među merama koje povlače upotrebu oružane sile, podrazumevaju se i mere odobravanja ili uspostavljanja pomorske blokade luka. Pomorska blokada ima za cilj sprečavanje trgovine brodovima bilo koje nacionalnosti. Primer pomorske blokade u vreme Hladnog rata sadržan je u rezoluciji br. 221 od 9. aprila 1966. godine, kojom Savet bezbednosti poziva Veliku Britaniju da spreči isporuku nafte u luku Beira (Mozambik), i njenu dalju otpremu kopnom do Rodezije. U novijem periodu postoje takođe uočljivi primeri uvođenja blokada. Blokada je preduzeta u slučaju krize u Zalivu, pre započinjanja vojnih operacija protiv Iraka, kao i u slučaju jugoslovenske krize. U prvom slučaju, rezolucijom br. 665 od 25. avgusta 1990. godine, Savet bezbednosti pozvao je države članice svetske organizacije da spreče kršenje embarga ustanovljenog prethodnom rezolucijom br. 661 od 6. avgusta 1990. godine, na način što bi se embargo primenio na svaki brod koji bi dolazio ili se kretao ka obalama Iraka i okupiranog Kuvajta. Nastupanjem jugoslovenske krize, Savet bezbednosti naložio je slične mere protiv Savezne Republike Jugoslavije u rezoluciji br. 787 od 16. novembra 1992. godine. Detaljnija analiza slučajeva u praksi doprinosi utisku da je prenos funkcionalnih ovlašćenja sa Saveta bezbednosti na države postao uobičajen način ponašanja svetske organizacije. U novijem periodu, Savet bezbednosti preuzima sve više aktivnosti kojima se usmerava i nadzire izvođenje „mirovnih operacija“, a sve manje učestvuje u njihovom operativnom sprovođenju. Prenos funkcionalnih ovlašćenja sa Saveta bezbednosti na države međutim, morao bi biti jasnije formulisan. Nijednu rezoluciju Saveta bezbednosti ne bi trebalo tumačiti kao implicitno odobrenje državi za upotrebu sile ukoliko rezolucija ne sadrži izričito odobrenje za preduzimanje oružane akcije. Za pravilno razumevanje prethodne konstatacije osvrnućemo se na rezolucije Saveta bezbednosti usvojene povodom situacije u Avganistanu, koje se ne mogu tumačiti kao davanje odobrenja za vođenje rata u ovoj zemlji. Naime, u kontekstu „Operacije istrajne slobode“ (*Operation Enduring Freedom*), koju su unilateralno preduzele Sjedinjene Američke Države protiv talibanskog režima u Avganistanu, a čiji je navodni povod bio teroristički napad na Njujork, Savet bezbednosti odobrio

⁴⁹ *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, 1996, p. 301.

je formiranje Međunarodnih bezbednosnih snaga (*International Security Assistance Force – ISAF*), sa konkretnim zadacima u izgradnji mira u Avganistanu (*peace-building operations*). Posebno su značajne rezolucije Saveta bezbednosti br. 1368 od 12. septembra 2001. godine i br. 1373 od 28. septembra 2001. godine, kojima se upućuje zahtev državama da preduzmu niz mera, uključujući finansijske mere protiv terorista i terorističkih organizacija kao što je *Al Kaida*. Iako se rezolucijama nedvosmisleno potvrđuje inherentno pravo na individualnu i kolektivnu samoodbranu koja ne povlači mogućnost upotrebe sile bez izričitog odobrenja Saveta bezbednosti, čini se da to nije bio dovoljan razlog da se sila ne primeni prilikom izvođenja konkretnih oružanih akcija protiv Talibana.⁵⁰ S obzirom na iznete primere, problem očuvanja mira potrebno je rešavati obezbeđenjem efektivnih instrumenta za sprečavanje kriza. Kada nastane kriza koja narušava svetski mir, krizu valja sprečavati bez obzira da li operacije preduzima koalicija država ili svetska organizacija. Iako je u nekim slučajevima bilo preporučljivo preduzimanje akcija multinacionalnih snaga (na primer, u pružanju humanitarne pomoći i u osiguranju sigurnog bezbednosnog okruženja u Somaliji 1992. godine, Ruandi 1994. godine i Albaniji 1997. godine), upotreba mirovnih snaga Ujedinjenih nacija osigurava lakše postizanje uspeha na očuvanju i vaspostavljanju svetskog mira (bez obzira da li se radi o operacijama kojima se razdvajaju sukobljene strane, kao na Kipru, u Kašmiru i Libanu, ili se vrši preuzimanje nadležnosti od multinacionalnih snaga kao u Istočnom Timoru ili Centralnoafričkoj Republici odnosno, da li se radi o implementaciji složenog mandata koji se tiče osiguranja stabilnog okruženja kao u Kambodži, Istočnoj Slavoniji ili na Kosovu i Metohiji). Za uspeh mirovne operacije generalno se pretpostavlja jasno utvrđen mandat, fiksiran vremenski okvir i efektivna komandna struktura zasnovana na poštovanju pravila i principa opšteg međunarodnog prava. S jedne strane, rezolucije Saveta bezbednosti kojima se odobrava mandat za izvođenje operacija trebalo bi da pruže pravni osnov za preduzimanje mirovnih operacija, dok sa druge strane, rezolucije Saveta bezbednosti nisu potpuna garancija da će operacije biti legitimno sredstvo za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti.⁵¹ Sledstveno iznetom gledištu, generalni sekretar Ujedinjenih nacija Butros Gali svojevremeno je preduzeo akciju za ocenu mirovnih operacija iz koje je proizašao čuveni izveštaj Panela

⁵⁰ Rüdiger Wolfrum, "The Attack of September 11, 2001, the Wars Against the Taliban and Iraq: Is there a Need to Reconsider International Law on the Recourse to Force and the Rules in Armed Conflict?", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2003, vol. 7, pp. 1, etc.

⁵¹ Christine Grey, "Peacekeeping after the Brahimi Report: Is there a Crisis of Credibility for the UN", *Journal of Conflict and Security Law*, 2001, vol. 6, pp. 267, etc.

Ujedinjenih nacija za mirovne operacije nazvan po njegovom predsedniku Lakhdar Brahimiju. Brahimijevim izveštajem, ojačavanje uloge mirovnih operacija predviđeno je kroz primenu mera iz tzv. izlazne strategije (*exit strategy*), neophodne za postizanje konačnih mirovnih rešenja.⁵²

6. Autorizacija akcija regionalnih organizacija

Neuspeh mirovnih misija Ujedinjenih nacija nakon završetka Hladnog rata i pomeranje težišta očuvanja mira na regionalne saveze, pretpostavlja analizu Povelje i tumačenje odnosa svetske organizacije prema regionalnim organizacijama i sporazumima. U pravnim razmatranjima najčešće se polazi od odredbe iz tačke 3. člana 52. Povelje, kojom se precizira da, „Savet bezbednosti podstiče razvoj mirnog rešavanja lokalnih sporova posredstvom regionalnih sporazuma ili regionalnih agencija na inicijativu zainteresovanih država ili na poziv Saveta bezbednosti“. Tumačeći odredbu potpuno izolovano u odnosu na celokupan tekst Povelje, moglo bi se zaključiti da regionalnim sporazumima i ustanovama pripada centralna uloga u rešavanju lokalnih sporova u prvoj instanci, što naravno nije tačno, jer Savetu bezbednosti pripada prvenstvo na osnovu člana 24, člana 34. i člana 35, ali i ostalih odredbi iz Glave VI Povelje, po osnovu kojih su države članice saglasne da, „Savet bezbednosti postupa u njihovo ime“. Sledstveno iznetom, Glava VIII Povelje stvorila je jedan elastičan sistem subordinacije za regionalne sporazume i ustanove u odnosu na univerzalnu organizaciju. U krajnjoj instanci, regionalne sporazume i ustanove Ujedinjene nacije smatraju delom sopstvenog mehanizma za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti, koji je po Povelji sadržan u odredbama o pomoćnim organima.⁵³ Sistem veza između svetske organizacije i regionalnih organizacija i ustanova nije sproveden integralno i do kraja, što se najbolje očituje u ovlašćenjima iz člana 53. stav 1. Povelje koja se odnose na mogućnost preduzimanja prinudnih akcija protiv svake „neprijateljske države iz Drugog svetskog rata“ iz člana 107, kao i na mere regionalnih sporazuma „upravljene protiv obnavljanja napadačke politike od strane bilo koje takve države.“⁵⁴ Nije sporno da će Savet

⁵² “Report of Panel on United Nations Peace Operations”, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000, Annex; *Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, David S. Sorenson, Pia Christina Wood (edit), Frank Cass, New York, 2005. pp. 1-219.

⁵³ José María Yepes, “Les accord régionaux et le Droit International”, *Recueil des Cours, Académie de Droit International, la Haye*, 1947, vol. 71, pp. 227, etc.

⁵⁴ Navedena odredba danas se interpretira u skladu sa pravnim načelom o promenjenim okolnostima, *rebus sic stantibus*. Videti: Benedetto Conforti, *The Law and the Practice of the United Nations*, op. cit., p. 233.

bezbednosti, kad god je to celishodno, koristiti regionalne sporazume ili agencije za prinudnu akciju pod svojim rukovodstvom. Drugim rečima, Savet bezbednosti će koristiti regionalne organizacije i sporazume kada tome ima mesta, a odluku o njihovom angažmanu doneće u skladu sa svojim diskrecionim ovlašćenjima. Bez odobrenja Saveta bezbednosti nijedna prinudna mera ne bi trebalo da bude preduzeta preko regionalnih ustanova ili sporazuma. U međunarodnoj praksi za vreme Hladnog rata, ali i nakon njegovog završetka, bilo je prisutno preduzimanje regionalnih oružanih akcija bez odobrenja Saveta bezbednosti. Iako su, organizacije osnovane s ciljem očuvanja prava na kolektivnu samoodbranu na osnovu člana 51. Povelje, svojom intervencionističkom politikom izlazile iz okvira propisanog Glavom VIII Povelje, njihove akcije nisu predstavljale dokaz o postojanju običajnog međunarodnog pravila. Suštinski, akcijama preduzetim bez autorizacije Saveta bezbednosti, regionalne organizacije podrivale su univerzalni sistem kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija.⁵⁵ Revitalizacija Saveta bezbednosti u periodu nakon Hladnog rata imala je reperkusije na njegov odnos prema regionalnim organizacijama. Veliki broj rezolucija kojima se Savet bezbednosti obraćao državama članicama ili direktno regionalnim organizacijama preporučivao ili autorizovao usvajanje prinudnih mera izričito na bazi Glave VII i s pozivom na Glavu VIII. Navešćemo jedan ubedljiv primer koji se odnosi na našu bližu prošlost. Polazeći od rezolucije br. 713 donete za vreme jugoslovenske krize 1991. godine, Savet bezbednosti podsetio je države članice na mogućnost korišćenja „regionalnih aranžmana” u sistemu kolektivne bezbednosti. Rezolucijama br. 727, br. 743, br. 752 i br. 762 iz 1992. godine, i br. 802 iz 1993. godine, Savet bezbednosti podržao je nastojanja Evropske unije i Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS), u preduzimanju mera namenjenih rešavanju jugoslovenske krize. Navedenim činom, Savet bezbednosti u stvari je uputio poziv državama članica na preduzimanje konkretnih akcija posredstvom regionalnih organizacija ili aranžmana. Posebnim rezolucijama br. 781 iz oktobra 1992. godine i br. 816. iz marta 1993. godine, Savet bezbednosti uveo je prinudne mere da bi zabranio vojne letove nad Bosnom i Hercegovinom. U novembru 1992. godine, rezolucijom br. 781. Savet bezbednosti uveo je

⁵⁵ Tom J. Farer, “The Role of Regional Organizations in International Peace-making and Peace-keeping: Legal, Political, and Military Problems”, In: W. Kiihne (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt*, Bade-Baden, 1993, pp. 275, etc; Zsuzsanna Deen-Racsmany, “A Redistribution of Authority Between the UN and Regional Organizations in the Field of the Maintenance of Peace and Security?”, *Leiden Journal of International Law*, 2000, vol. 13, pp. 297-331.

pomorsku blokadu SR Jugoslavije posredstvom Zapadnoevropske Unije i NATO saveza. Tokom 1993. godine, Savet bezbednosti svesno je izbegavao da se poziva na odredbe sadržane u Glavi VIII. Novim rezolucijama br. 836 i br. 844 iz 1993. godine, i rezolucijom br. 913 iz 1994. godine, Savet bezbednosti ponovo je pozvao države da individualno, ili preko regionalnih organizacija, primene prinudne mere. U pomenutom slučaju, Savet bezbednosti imao je očigledno na umu upotrebu NATO saveza i Evropske unije. Ostalo je međutim, nerešeno pitanje, da li su navedene organizacije mogle imati ulogu regionalnih ustanova ili sporazuma pomenutih u Povelji, budući da njihovu ulogu Savet bezbednosti nije precizno definisao? Od samog početka bilo je jasno da Evropska unija nije osnovana s ciljem održanja međunarodnog mira i bezbednosti, što je osporavalo njenu podobnost da dobije svojstvo regionalne ustanove ili aranžmana namenjenog održanju svetskog mira. Pa i pored toga, Evropska unija je bila uporna da se angažuje mirovno, kao posrednik među stranama u sukobu. U tom smislu formirala je posmatračku misiju sa nadzornim ovlašćenjima. Evropska unija odlučila se ubrzo potom za uvođenje sankcija protiv strana koje su pribegavale sili. Tokom sprovođenja sankcija, angažman Evropske unije bio je proširen na vojnom i humanitarnom planu.⁵⁶ Za razliku od Evropske unije, NATO savez bio je angažovan znatno kasnije, kada je ekstenziviran sukob u Bosni i Hercegovini. NATO savez je pored preventivne, preuzeo humanitarne i bezbednosne funkcije. Učešće NATO saveza u akcijama kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija pokrenulo je pitanje legitimnosti zajedničkih akcija.⁵⁷ Dok se sistem kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija zasnivao na zaštiti svih članica od potencijalnog narušiooca mira, koji može biti i država članica istog sistema kolektivne bezbednosti, sistem kolektivne bezbednosti NATO saveza, zasnivao se pre svega, na kolektivnoj samoodbrani od napadača koji nije član vojno-političke organizacije. Na osnovu iznetog zaključka bilo bi moguće dovesti u pitanje dalje zadržavanje monopola Saveta bezbednosti u pogledu osiguranja mira u svetu. Sudeći po savremenim operacijama vojno-političkih saveza, u potpunosti se može

⁵⁶ Povodom uloge KEBS-a u jugoslovenskoj krizi, ostalo je nerešeno pitanje „praktičnih posledica“ mogućnosti da se Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju podvede pod regionalni aranžman u smislu Glave VIII Povelje. Videti: Obrad Račić, „Savet bezbednosti: evolucija modaliteta primene i tumačenja Glave VI i VII Povelje UN“, *Međunarodna politika*, 1994, br. 1026, str. 15-16.

⁵⁷ Louis Henkin, „Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention“, *American Journal of International Law*, 1999, vol. 93, p. 824; Bruno Simma, „NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects“, *European Journal of International Law*, 1999, vol. 10, pp. 1-22.

tvrditi da je međunarodna praksa dovela do njihovog osamostaljenja u odnosu na poštovanje obaveza iz Povelje u oblasti preduzimanja prinudnih mera. Rezerva propisana Poveljom o ovlašćenju Saveta bezbednosti da može preduzimati akcije radi održanja ili uspostavljanje međunarodnog mira pre i u toku preduzimanja mera vojno-političkih saveza, u svetlu izmenjenih okolnosti dobija isključivo nominalni karakter.⁵⁸ Pored negativnih tendencija u vezi sa primenom sistema kolektivne bezbednosti izraženih kroz autorizaciju akcija regionalnih organizacija, postoje u praksi i neki pozitivni pomaci u pogledu saradnje koja je planirana u izveštaju generalnog sekretara Butrosa Galija još 1995. godine.⁵⁹ U „Dodatku agende za mir“, generalni sekretar predlaže da regionalne organizacije i Ujedinjene nacije pokušaju da ostvare niz zajedničkih akcija na polju očuvanja mira putem konsultacija kojima se razmenjuju gledišta o postojećim sukobima, zatim kroz davanje diplomatske podrške u aktivnostima postizanja mira (kao što je bilo prilikom davanja podrške KEBS-u u slučaju Nagorno Karabaha), kroz davanje operacionalne podrške, odnosno učešća u zajedničkoj upotrebi snaga, kao što su bile zajedničke misije Ujedinjenih nacija i snaga Ekonomske zajednice zapadnoafričkih država (*Economic Community of West African States – ECOWAS*) u Liberiji i snaga Ujedinjenih nacija i Zajednice nezavisnih država (*Commonwealth of Independent States – CIS*) u Gruziji, te kroz preduzimanje zajedničkih operacija kao što je bila misija Ujedinjenih nacija na Haitiju, gde se popuna osoblja, uprava i finansiranje delilo između Ujedinjenih nacija i Organizacije Američkih Država (*Organization of American States – OAS*).⁶⁰ Sposobnosti regionalnih organizacija da očuvaju ili uspostave mir vrlo su različite. Nijedna od organizacija nije razvila sposobnost koja bi bila ravna sposobnosti Ujedinjenih nacija, mada su neke organizacije skupile važna iskustva na tom polju. Spremnost Ujedinjenih nacija za pružanje pomoći regionalnim organizacijama zavisi od realnih okolnosti. Zbog razlika prisutnih između organizacione i funkcionalne strukture regionalnih

⁵⁸ Dimitrije Pindić, *Regionalne organizacije zasnovane na Povelji Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1978, str. 42.

⁵⁹ „Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations“, UN. Doc. A/50/60 – S/1995/1, 3 January 1995.

⁶⁰ Ako navedeni eksperiment uspe, onda bi bilo moguće predvideti novu podelu aktivnosti između Ujedinjenih nacija i regionalnih organizacija prema kojoj bi regionalne organizacije snosile glavni teret, ali bi istovremeno bile podržane snagama Ujedinjenih nacija koje bi nadzirale njihovo funkcionisanje prema odlukama Saveta bezbednosti. Politički, operacionalni i finansijski vidovi navedenog angažovanja pokrenuli bi sasvim izvesno, delikatna pitanja.

organizacija i Ujedinjenih nacija, ne postoji jedinstven model saradnje i povezivanja. Ipak, moguće bi bilo utvrditi neke zajedničke parametre delovanja poput principa sporazumnog osnivanja mehanizama za savetovanje, zatim principa poštovanja prvenstva Ujedinjenih nacija, kako je utvrđeno u Povelji, principa podele rada u cilju izbegavanja preklapanja i suparništva i principa doslednosti u rešavanju zajedničkih problema na osnovu činjenice da su članice regionalnih organizacija ujedno i članice Ujedinjenih nacija.⁶¹

⁶¹ Regionalne organizacije ne smeju da ulaze u sporazume koji pretpostavljaju takav stepen podrške Ujedinjenih nacija kakav još nije odobren niti podnet na odobrenje državama članicama. U tom području bilo bi važno uspostaviti sistem prethodnog savetovanja.