

Dr Duško Dimitrijević
Institut za međunarodnu politiku i privredu,
Beograd

PROMENE U SISTEMU KOLEKTIVNE BEZBEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA

Sažetak:

Iz analiza obuhvaćenih studijom proizilazi da u međunarodnoj zajednici postoji saglasnost da se reforma Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija mora izvršiti, jer njegova organizacija više ne odgovara političkoj realnosti sveta. Ono što na tom putu stvarno nedostaje, jeste volja država da se reformski zahtevi sprovedu u delo. U prilog pomenutom razmišljanju ide i činjenica, da nijedan od ponuđenih reformskih modela Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, nije mogao proći jubilarni milenijumski samit 2005. godine, iz razloga što i dalje postoje velike ideološke razlike između država, kao i zbog toga što još uvek egzistiraju jake želje stalnih članica Saveta bezbednosti da očuvaju svoj privilegovan položaj proistekao iz ruina Drugog svetskog rata. No, i pored te okolnosti, prisustvo modela za reformu Saveta bezbednosti predstavlja činjenicu od izvanrednog značaja koju ne treba potcenjivati. Da li će ili ne, neki od ponuđenih modela vremenom prevladati u praksi, zavisi od mnogobrojnih pitanja za koje je u ovom trenutku teško naći pravi odgovor. Na kraju, kontinuirane akcije da se „kriza“ sistema kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija efikasno prevaziđe „novom strategijom“, ostaje stvar budućih promišljanja međunarodne zajednice.

Ključne reči: *Reforma Saveta bezbednosti, Ujedinjene nacije, promene sistema kolektivne bezbednosti, upotreba sile.*

Abstract:

The author analyses the collective security system as it currently is and analyses Secretary General suggested directions of changes which should be gradually transform United Nations into the more effective and representative institution of a future world community. The primary focus of author attention is on the reform of the Security Council peace and security mandate and its functional capacity to respond all interconnected threats and challenges in the new Millennium. There is a consensus in the international community that the Security Council should be reformed since its structure is no longer compatible with the political reality. What really lacks on this way is the will of the states to carry out the reform requests. In spite of such a situation, the very proposal for the Security Council reform is of exceptional significance and it should not be easily underestimated. Whether or not some of the submitted reform models will in time prevail in practice will depend on how numerous questions could be resolved, this particularly referring to those that have remained unsolved at present. Since it is no longer possible to correct the political errors made in the past the member states have committed themselves to improving of the organisational capacities of the world organisation. Under the new-fangled conditions, the idea has fully developed that the achievement of the UN objectives could only be carried out by implementing a “new collective security strategy”.

Key words: *Reform of the Security Council, the United Nations, reform of the collective security system, use of force.*

UVODNA RAZMATRANJA

Na pragu novog milenijuma Ujedinjene nacije našle su se pred novim pretnjama i izazovima. Ispravljanje političkih grešaka iz prošlosti za Ujedinjene nacije više nije bilo moguće, a rukovođenje sistemom kolektivne bezbednosti u globalizovanom svetu postalo je isuviše veliki problem. Jaz između realnih mogućnosti i suviše visokih očekivanja za postizanjem efikasnijih, efektivnijih i pravednijih rešenja, uzrokovalo je klimu preopterećenja, što je na kraju dovelo do negativne ocene njenog rada. Celokupna situacija u svetu u prethodnom periodu nije išla u prilog postizanja optimalnih rešenja. Za neuspeh nisu bili krivi

nedostaci u funkcionalnim ovlašćenjima ili u organizacionoj strukturi Ujedinjenih nacija, već je odgovornost bila u širem nejedinstvu država i njihovoj nespremnosti da sprovedu odgovarajuće političke i pravne reforme svetske organizacije. Preispitivanje višedimenzionalnog karaktera sistema kolektivne bezbednosti čiji je duhovni smisao utkan u Povelji UN, u eri nakon završetka "hladnog rata", otvorio je pitanja vezane za transformaciju svetske organizacije. Pojačani naponi na demokratizaciji međunarodnih odnosa, doveli su do odlučnosti međunarodne zajednice da se na nov način pozabavi pitanjima socijalnog, ekonomskog i kulturnog napretka. Sva politička reagovanja, htenja i namere država članica Ujedinjenih nacija, usmerena su upravo u ovome pravcu, koji predstavlja prekretnicu u shvatanju očuvanja mira.

Danas je potpuno jasno da se svet nalazi na raskrsnici gde treba da se opredeli da li će ići putem razvoja demokratije i vladavine prava ili će se zaustaviti na formalnom „relativiziranju” odredaba Povelje. Obzirom na kontinuitet delovanja Ujedinjenih nacija, može se samo pretpostaviti da će se svetska organizacija u budućnosti vratiti vlastitim korenima. Da bi se rešile ogromnog tereta stečenog tokom niza godina, Ujedinjene nacije moraju da reafirmišu svoj rad na polju očuvanja mira i da revitaliziraju postojeći pravni sistem. Veživni faktor svih budućih promena treba da ostane Povelja, kao baza pozitivnog međunarodnopravnog poretka i okvir za sprovođenje njegovih osnovnih ciljeva i principa. Davanjem većeg potsticaja njenom razvoju, obezbedilo bi se ispunjavanje osnovnih zadataka organizacije u savremenim uslovima, što u prošlosti priznaćemo, uvek nije bio slučaj. Upravo zbog neefikasnosti i neprilagodljivosti njenih glavnih organa, funkcionalna i strukturalna reorganizacija Ujedinjenih nacija, uz izmene i dopune Povelje, postaje jedan od presudnih prioriteta u pravcu dugoročnije eliminacije raznih vidova pretnji i sile u međunarodnim odnosima. U tom smislu, osnovni dokument u kome je reanimirana pomenuta ideja i shvatanje predstavlja Izveštaj bivšeg Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija Kofija Anana: *“U većoj slobodi: Ka razvoju, sigurnosti i ljudskim pravima za sve”*.¹ Isti je oslonjen na preporuke Milenijumskog samita UN iz 2000. godine, koje govore o ciljevima daljeg razvoja svetske organizacije u skladu sa potrebama sveta nakon završetka “hladnog rata” (*Millennium Development Goals*).² Potom, on je i proizvod zaključaka Visokog Panela stručnjaka

¹ “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights”, Report of Secretary General, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.

² Proces ozbiljnih reformi sistema UN inicirao je prethodni Generalni sekretar Butros Butros Gali koji je početkom devedesetih godina, na zahtev najviših organa UN, podneo dva izveštaja: "Agendu za mir" i "Agendu za razvoj". Videti: "An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping", Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the

izabranih da daju mišljenja povodom upućenih pitanja: „*Pretnji, izazova i promena*”, koje opterećuju savremeno čovečanstvo.³ Izveštaj Generalnog sekretara UN predstavlja praktično uputstvo oko prihvatanja odgovornosti za otklanjanje novih pretnji svetskom miru, ali i jedan konkretan vodič sa jasnim smernicama za upravljanje globalnim socijalnim napretkom. Na jubilarnom samitu Generalne skupštine UN - septembra 2005. godine, on je bio polazna osnova za raspravu o daljem povećanju efektivnosti, efikasnosti i pravednosti rada svetske organizacije. U analizi predloženih reformi Ujedinjenih nacija zadržaćemo se okvirno na pitanjima reorganizacije u sistemu kolektivne bezbednosti koja *per se*, zahteva ozbiljna preispitivanja i odgovornosti, jer će implementacija nekog od predloženih rešenja, neminovno uticati na budući status država u univerzalnom sistemu svetske organizacije Ujedinjenih nacija.

REFORMSKI PRAVCI U SISTEMU KOLEKTIVNE BEZBEDNOSTI

U izveštaju pod naslovom: “*U većoj slobodi: Ka razvoju, sigurnosti i ljudskim pravima za sve*”, Generalni sekretar je izneo svoja zapažanja o izazovima sa kojima se suočava međunarodna zajednica u 21. veku.⁴ U istom se iznose predlozi za njihovo prevazilaženje. Uzimaju se u obzir promene koje su nastale od osnivanja Ujedinjenih nacija do danas. Generalni Sekretar je kao svršen fakt prihvatio drastično minorizovanu ulogu i funkciju Ujedinjenih nacija čime je ponovio ranije zahteve iznete u izveštaju uoči Milenijumskog samita, o potrebi intenziviranja napora radi postizanja odgovarajućih reformi Saveta bezbednosti u svim njegovim vidovima. Pozitivnim sugestijama na širem političkom planu, naglasio je i nužnost efikasnijeg delovanja organizacije s aspekta šireg preuzimanja odgovornosti sa kojom bi bio zadovoljen zahtev za legitimitetom. U odnosu na savremene bezbednosne izazove koji su svrstani u tri grupe »oslobađanja«: *oslobađanja od nemaštine*,

Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, UN Doc. A/47/277 - S/24111, 17 June 1992; "Supplement to an Agenda for Peace", UN Doc. A/50/60 - S/1995/1, 3 January 1995; "An Agenda for Development", Report of the Secretary-General, UN Doc. A/48/935, 6 May 1994. Generalni sekretar Kofi Anan se u izveštaju pripremljenom za Generalnu skupštinu - 2000. godine, pod nazivom: „Mi narodi: Uloga Ujedinjenih nacija u 21. veku“ samo nadovezao na raniju analize, što je omogućilo da Milenijumska deklaracija postane upečatljiva polazna osnova za rešavanje aktuelnih svetskih problema. Videti: "United Nations Millennium Declaration", UN Doc. A/RES/55/2, 18 September, 2000.

³ Za predsednika ovog Panela od šesnaest članova, Anan je imenovao bivšeg premijera Tajlanda Ananda Panvaračuna, a pored njega članovi su i Robert Badinter (bivši ministar pravde Francuske), Gro Harlem Brundtland (bivši premijer Norveške i bivši generalni direktor Svetske zdravstvene organizacije), Sadako Ogata (Visoki komesar UN za izbeglice), Jevgenij Primakov (bivši premijer Ruske Federacije) i druge ugledne ličnosti. Videti: "A More Secure World: Our Shared Responsibility", Report of the High-level Panel on "Threats, Challenges and Change", UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.

⁴ "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights", Report of Secretary General, op. cit., pp. 4. etc.

oslobađanja od straha i oslobađanja od od življenja u neizvesnosti, reforma Saveta bezbednosti se postavlja kao deo šire strategije, »ojačavanja Ujedinjenih nacija«. Obzirom na realne geopolitičke promene koje su se desile u svetu nakon posthladnoratovske ere, ne bi valjalo propustiti istorijsku priliku da se proces reformi preusmeri u pravcu stvarnog osposobljavanja Ujedinjenih nacija da se nose sa izazovima novog vremena. Generalni sekretar je izneo niz zapažanja koje bi trebalo uzeti u obzir prilikom donošenja konačnih odluka i sprovođenja razvojnih ciljeva u novom milenijumu. On je skrenuo pažnju da globalizacija nudi velike mogućnosti, ali i da stvara neke od nepovoljnih posledica kao što su naglašena neravnopravnost, rastuća marginalizacija najsiromašnijih i depriviranih, sve veća homogenizacija kulture, obrazaca potrošnje i proizvodnih struktura, koje u budućnosti mogu značajno uticati na nastanak novih socijalnih napetosti i sukoba. U tom pogledu ovaj proces može da predstavlja novu pretnju miru i stabilnosti. Da bi globalizacija bila potpuno primenljiva i pravična, potrebni su veliki i trajni naponi na stvaranju zajedničke budućnosti, zasnovane na opštoj humanosti u svojoj njenoj raznolikosti. Ovi naponi moraju da uključe na svetskom nivou, politiku i mere koje odgovaraju potrebama zemalja u razvoju i privredama u tranziciji, a koje se formulišu i sprovode uz njihovo aktivno sudelovanje. U novim uslovima Savet bezbednosti kao izvršni ogran svetske organizacije, morao bi zadržati svoj dominantan položaj u sistemu kolektivne bezbednosti. Zadatak koji se u budućnosti postavlja pred članice Ujedinjenih nacija, nije da traže alternativu ovom telu, već da rade na poboljšanju negovih kapaciteta. Takođe, aktivnosti Saveta bezbednosti nalažu brže i masovnije uključivanje zemalja u razvoju. Odgovornost za sprečavanje konflikata i dalje treba da leži na vladama država, a Ujedinjene nacije i međunarodna zajednica imaju važnu ulogu u podržavanju takvih napora. U cilju ojačavanja uloge Ujedinjenih nacija, Generalni sekretar ostaje dosledan da prevencija mora ostati prioritetni cilj svih napora država članica. Zato bi bilo potrebno i okupljanje svih drugih političkih činioaca, uključujući i civilno društvo. Sve je naglašenija i uloga najrazvijenijih država, koje u uslovima novog vremena u svrhu ostvarivanja suštinskog progressa u pogledu odgovornijeg i doslednijeg ispunjavanja dogovorenih obaveza treba da izdvajaju 0,7% nacionalnog proizvoda za potrebe pomoći nerazvijenim državam. Preduzete mere ne bi smele da dovedu u pitanje veću efikasnost, demokratičnost i transparentnost, a naročito ne ugled i legitimitet Saveta bezbednosti.

OTVORENA PITANJA UPOTREBE SILE

Upotreba sile u novim uslovima zahteva nova i preciznija pravila. U proteklim godinama države su često kršile opšte pravilo o zabrani upotrebe sile i pretnje. Proširenje delokruga aktivnosti Saveta bezbednosti otuda je bilo neminovno. Ideje novog svetskog poretka i globalnog upravljanja u oblasti mira i bezbednosti imale su značajne političke implikacije, posebno u međunarodnoj zajednici u kojoj su konflikti ublažavani tokom "hladnog rata", sada jasno i višestruko izbili na površinu. Pri tome, posmatrajući iz perspektive Povelje, u praksi su nastajale tri situacije. Prva se odnosila na upotrebu sile radi predupređenja, a na osnovu prava na samoodbranu kada pretnja nije bila imanentna (*pre-emptive use of force*). Druga situacija se odnosila na preventivnu upotrebu sile u uslovima kada je pretnja potencijalno ili stvarno postojala doduše, van granica državnog prostora (*preventive use of force*). Na kraju, i treća situacija je uključivala upotrebu sile u slučaju pretnje, ali unutar granica nacionalne teritorije. Sve tri situacije su bile „pokrivane” rezolucijama Saveta bezbednosti, na način kojim je načelo efektiviteta imalo odlučujući značaj, bilo kroz dejstvo stvorenog činjeničnog stanja na međunarodno pravo (*ex factis ius oritur*), bilo kroz ograničavanje pravnog dejstva činjeničnog stanja na pozitivni međunarodnopravni poredak (*ex injuria ius non oritur*). U širokom spektru ciljeva, ove rezolucije su bile osnov za oslobađanje država od strane okupacije (Kuvajt), ponovno uspostavljanja legitimne vlade (Haiti), restauriranje međunarodnog mira i bezbednosti (Istočni Timor), superviziju ekonomskih sankcija (Jugoslavija), ustanovljavanje *ad hoc* tribunala za gonjenje ratnih zločinaca (Jugoslavija i Ruanda). Autorizacija rezolucija uglavnom je prolazila bez saglasnosti pogođenih država. U nekim slučajevima, ona je i bila data od strane aktuelnih vlasti u zemlji (Albanija), ili od vlade u izbeglištvu (Haiti). U svim slučajevima, akcije Saveta bezbednosti su bile *ultimum remedium* tj. poslednje sredstvo u cilju unapređenja, uspostavljanja, očuvanja ili obnavljanja svetskog mira i bezbednosti. Ove odluke su otuda postale i glavni instrumenti kroz koje je Savet bezbednosti delovao u slučajevima u kojima je bilo utvrđeno da bi to bilo politički celishodno.⁵ Iako je opšte usvojeno pravilo da glavni organi Ujedinjenih nacija imaju u najmanju ruku pravo da utvrđuju granice svoje *prima facie* nadležnosti,⁶ realno bi bilo zapitati se, da li su baš sve akcije Saveta bezbednosti bile u skladu sa opštim međunarodnim pravom ili su bile tzv. *kvazi-legislativne* ili *kvazi-pravne*

⁵ Niels Blokker, "Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'", *European Journal of International Law*, 2000, vol. 11, no. 3, pp. 541-563.

⁶ *Certain Expenses of the UN Case*, International Court of Justice Reports, 1962, p. 168.

prirode?⁷ Drugim rečima, da li je praksa organizacije Ujedinjenih nacija postala dovoljno sredstvo za tumačenje danas postojećeg međunarodnog prava?⁸ Za iznalaženje racionalnog odgovora, najpre se mora poći od odredbi Povelje.

Kao što je poznato, ciljevi i principi Ujedinjenih nacija formalno su povezani sa nadležnošću Saveta bezbednosti kroz odredbe članova 1, 2, 24(1) i 39. Povelje. Normativno, to bi bilo dovoljno za potvrdu da je njegovo delovanje u skladu sa pravdom i međunarodnim pravom. Međutim, ciljevi i principi nisu manje neodređeni nego koncept "pretnje ili povrede mira" u pogledu kojih je ovaj organ dobio centralnu ulogu.⁹ Drugim rečima, Povelja nije precizno formulisala sve objektivne kriterijume kojim bi se cenilo da li pretnja miru, povreda mira, odnosno akt agresije, dosita postoji ili ne.¹⁰ Na Savetu bezbednosti je otuda, da utvrdi prethodno, da li u konkretnoj situaciji postoje ove povrede kojima dolazi do kršenja opšte peremptorne norme (*ius cogens*) o njihovom odricanju (čl. 2(4)). Kad konstatuje da ista postoji, on daje preporuke ili odlučuje koje će mere preduzeti radi vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti (čl. 39). Razumljivo je da se za krizne političke situacije od Saveta preporuča neka uobičajena sredstava mirnog rešavanja sporova koja se odnose na pregovaranje, korišćenje istražnih komisija, posredovanje, izmirenje, arbitraže, sudsko rešavanje, pribegavanje regionalnim ustanovama ili sporazumima, kao i svim drugim dogovorno prihvaćenim načinima (čl. 33). U slučaju pogoršavanja situacije, Savet bezbednosti bi shodno opštim pravnim pravilima ima pravo da pozove zainteresovane strane da se povinuju privremenim merama za koje nađe da su neophodne (čl. 40). Ako dođe do daljeg zaoštavanja, saglasno čl. 41. Povelje, on bi može da odluči o nenasilnim merama koje članice Ujedinjenih nacija treba da primene radi izvršavanja njegovih odluka. Praktično, radi se o različitim vidovima sankcija kojima se na direktan ili indirektan način pogađaju privredni, saobraćajni, diplomatski i drugi odnosi sa državom prekršiocem. Ako se pokaže da sankcije nisu zadovoljavajuće, Savet može preduzeti i vojne mere vazduhoplovnim, pomorskim ili suvozemnim snagama (čl. 42). Na osnovu ovakvih rešenja sadržanih u Povelji,

⁷ Obrad Račić, "Međunarodni sud i ovlašćenja Saveta bezbednosti : 'Od savetodavnog mišljenja o Namibiji do slučaja Lokerbi'", *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*, 1997, br. 1-3, str. 39-64; Stevan Đorđević, "The Control of the Legality of the Acts of the United Nations Security Council", *Facta Universitatis, Series: "Law and Politics"*, 2000, vol. 1, no. 4, pp. 371-387.

⁸ Thomas M. Franck, "Fairness in the International Legal and Institutional System", *Recueil des Cours, Académie de Droit International, la Haye*, 1993, vol. 240, pp. 196. etc.

⁹ Međunarodni sud pravde je svojevremeno stao na stanovište da karakter Saveta bezbednosti ne oslobađa ovog od obaveze da poštuje pravila iz osnivačkog akta - PoveljeUN, te da su ovi ujedno i limiti njegovih ovlašćenja. Videti: *Advisory Opinion Concerning conditions of admission of State to Membership in the UN*, International Court of Justice Reports, 1948, p. 64.

¹⁰ Milan Šahović, "Povelja UN i njeno VII poglavlje posle završetka hladnog rata", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1995, br. 1-3, str. 29.

jasno je da jedino i isključivo pravo na upotrebu sile u svim slučajevima ima Savet bezbednosti, i to posredstvom oružanih snaga država članica (čl. 43).¹¹ Motivi prenosa glavne odgovornosti po pitanju realizacije osnovne funkcije organizacije na uže telo kao što je Savet bezbednosti, nalaze se u postizanju višeg stepena efikasnosti organa na kome počiva kolektivna bezbednost. Polazeći od pretpostavke da "Velike sile" – članice nekadašnje antihitlerovske koalicije imaju veću političku odgovornost u odlučivanju nego ostale članice Ujedinjenih nacija, tvorci Povelje su *a priori* stvorili situaciju koja je omogućila koncentraciju ovlašćenja i centralizaciju monopola sile u rukama uskog kruga izabраниh država. To je najočitiije kod prava na individualnu ili kolektivnu samoodbranu koje se u Povelji formalno priznaje državama i regionalnim organizacijama, ali samo do momenta preduzimanja akcije od strane Saveta bezbednosti (čl. 51). Funkcionalna organizacija ovog izvršno-političkog organa Ujedinjenih nacija, time ne odražava jednakost njegovih institucionalnih i normativnih vidova. Podela nadležnosti na području očuvanja mira i bezbednosti potvrdila je ovu odavno poznatu istinu. Naime, Savet bezbednosti nije u stanju da ulazi u pravnu kvalifikaciju situacija koje zahtevaju primenu kolektivnih mera. Novi model „*delegiranog osnaženja kolektivnih akcija*”, predstavlja očit primer. Objektivno, on je potekao iz regionalnog razvoja sistema kolektivne bezbednosti, koji nigde nije eksplicitno pomenut kao mogućnost koju bi članice mogle neposredno koristiti unutar ovlašćenja propisanih Poveljom (sem ako se izuzmu hipotetička “osnaženja” akcija koje je na osnovu čl. 53. st.1. Povelje, bilo moguće sprovesti od strane regionalnih agencija ili sporazuma u odnosu na bivše “neprijateljske države” iz Drugog svetskog rata).¹² Sušto jezičko tumačenje Povelje u sadašnjim okolnostima ne bi bilo od neke velike koristi, te je ovaj problem potrebno mnogo šire interpretirati, u svetlu evolucije pravila i principa Povelje UN i opšteg međunarodnog prava koji su dali za pravo Savetu bezbednosti da u pogledu preduzetih akcija po osnovu kolektivne samoodbrane, *a posteriori* i *post factum*, donosi odluke kojim preuzima kontrolu u akciji očuvanja međunarodnog mira na osnovu Glave VII Povelje UN. Ovakav „progresivni razvoj” bio je nagovešten već prilikom osnivanja svetske organizacije, ali je definitivno profilisan juna 1992. godine, kada je objavljena *Agenda za mir* koju je pratio dodatak od 3. januara 1995. godine.¹³ Dok je tradicionalni okvir kolektivne bezbednosti sadržan u Povelji imao izrazito univerzalistički karakter, ovim dokumentom je on znatno izmenjen širom koncepcijom koja nije isključivala mogućnost upotrebe vojnih saveza osnovanih na čl. 51. Povelje u primeni kolektivnih mera,

¹¹ Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, London, 1950, p. 756.

¹² Dimitrije Pindić, *Regionalne organizacije zasnovane na Povelji Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1978, str. 216.

¹³ UN Doc. A/47/277 - S/24111, 17 June 1992; UN Doc. A/50/60 - S/1995/1, 3 January 1995.

čiji kvalitativni vidovi su se kretali, od uspostavljanja i očuvanja mira, do njegove izgradnje i nametanja. Logično je otuda, da nova interpretacija kolektivne bezbednosti polazi isključivo od analize situacije na terenu. Iskustva iz poslednje decenije to jasno pokazuju. Naime, mandati mirovnih snaga UN u operacijama za očuvanje mira uglavnom su se odnosili na obuzdavanje konflikta unutar država, što je priznaćemo, bila jedna kvalitativno nova situacija i izazov za svetsku organizaciju. Pokrivajući se mnogo širim zadacima od uobičajenih, trupe Ujedinjenih nacija su imale zadatak da štite civilno stanovništvo u određenim zonama bezbednosti. One su pružale i tzv. *humanitarnu pomoć*, ali su u određenim slučajevima preduzimale i konkretne akcije u posredovanju, medijaciji i pritiscima na strane u sukobu u cilju postizanja mirovnih rešenja (npr. u Somaliji, Liberiji, Angoli, Bosni i Hercegovini i Ruandi).¹⁴ U novonastalim okolnostima, svetska organizacija je bila spremna da prihvati mogućnost suspenzije principa saglasnosti strana, nepristrasnosti i neupotrebe sile u slučaju postojanje same opasnosti ili pretnje (npr. u slučaju Jugoslavije). Propuštajući da pravovremeno izvrši svoju osnovnu ulogu, Savet bezbednosti je svoje zadatke naknado poveravao grupama država članica koje su za već preduzete nasilne akcije, zahtevale njihovo međunarodno priznanje ili autorizaciju.¹⁵ To i nije imalo nekog valjanog smisla jer se uglavnom radilo o akcijama stalnih članicama Saveta bezbednosti koje su time istovremeno zadržavale "inherentna prava" da diskreciono odlučuju o njegovim nadležnostima prilikom eventualnih povreda njihovih vitalnih interesa.¹⁶ Izmenjeni karakter sukoba u međunarodnoj zajednici očito je time doveo do mutacije pravne osnove na kojoj je počivao do tada poznati sistem kolektivne bezbednosti. Od devedesetih godina prošloga veka, politički karakter odluka Saveta bezbednosti i mogućnost da sam odlučuje o sopstvenoj nadležnosti (*Kompetenz-Kompetenz*), doveo je do pragmatičnijih pozicija koje su opravdavale mogućnost da poredak očuvanja svetskog mira bude suštinski upotpunjen, ako ne, i formalno zamenjen. Mehanizam sprovođenja kolektivnih mera nije formalno stvoren, ali je faktički primenjivan, i to na *ad hoc* bazi, sa preuzimanjem rigidnih i represivnih rešenja koja su odgovarala datim međunarodnim političkim uslovima.¹⁷ Sveprisutna antinomija između političkih i pravnih vidova kolektivne bezbednosti time je ostala poduprta »slobodnim pristankom« ostalih

¹⁴ David D. Caron, "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council", *American Journal of International Law*, 1993, vol. 87, pp. 552. etc.

¹⁵ Eugene V. Rostow, "United What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?" *American Journal of International Law*, 1991, vol. 85, pp. 506-516.

¹⁶ Mohammed Bedjaoui, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 11.

¹⁷ Martti Koskenniemi, "The Police in the Temple Order, Justice and the UN: 'A Dialectical View'", *European Journal of International Law*, 1995, vol. 6, pp. 348. etc.

članica Saveta bezbednosti da »veliki« deluju u njihovo ime.¹⁸ U periodu koji je ispred nas, opcija da »Savet bezbednosti vrši svoje dužnosti u saglasnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija« koji su »vanvremenski i univerzalni«, predstavlja sintetičku osnovu na kojoj počiva koncept globalnog društva.

U već pomenutom izveštaju Generalnog sekretara napominje se, da bi države u budućnosti trebale značajnije da doprinesu da Savet bezbednosti svojim rezolucijama jasnije odredi principe na kojima bi počivala upotreba sile u međunarodnoj zajednici. Time bi se, u potpuno izmenjenim uslovima mogla reafirmisati i centralna uloga Saveta u sistemu kolektivne bezbednosti i potvrditi pravo da odobrava vojne intervencije, kao poslednje sredstvo u slučaju ozbiljnih pretnji poput genocida i drugih masovnih zločina, etničkog čišćenja ili ozbiljnog kršenja ljudskih prava. Ne treba otuda zaboraviti, da je jedno od vrhunskih dostignuća Povelje upravo ono, da ona ovlašćuje svetsku organizaciju da preduzme prisilnu akciju protiv onih koji su odgovorni za pretnje miru, kršenje mira ili dela agresije. Međutim, prilikom aktiviranja mehanizma kolektivne bezbednosti iz Glave VII Povelje, Savet bezbednosti, ali ni sam Generalni sekretar nisu uvek bili u stanju da šalju trupe, usmeravaju, komanduju i kontrolišu operacije za te svrhe. Razlozi su poznati i proističu iz čudnovate vrste nadglasavanja, gde jedan negativni glas u Savetu može da prevlada nad svim ostalim koji idu u prilog postizanja pozitivnog rešenja.¹⁹ Izmenjeno lice današnjih pretnji i sukoba po Generalnom sekretaru zahteva od Saveta bezbednosti da u svakom slučaju bude mnogo prilagodljiviji, stvaralačkiji i hrabriji, da bi bio mnogo sposobniji za opažanje i donošenje pravednih odluka u skladu sa međunarodnim pravom, sa kojim bi dalje rešavao neposredne uzroke ovih opasnosti po svetski mir i bezbednost, a ne bi pribegavao reviziji člana 51. Povelje UN o individualnoj ili kolektivnoj samoodbrani. Da bi u ovim nastojanjima istinski uspeo, Savet bezbednosti mora da se pridržava nekih progresivnih načela organizacije, koja mogu dati legitimitet preduzimanju prinudnih mera. Sve sankcije koje bi Savet odobrio u narednom periodu, morale bi biti odmah sprovedene uz rutinsko ustanovljavanje mehanizama za nadgledanje i ublažavanje humanitarnih posledica, što bi *in concreto* značilo, preduzimanje mera nadziranja u primeni sankcija i merenja njihovih učinaka, kao i preduzimanje mera pružanja humanitarne pomoći ranjivim grupama i oštećenim državama. Prema predlogu Generalnog sekretara preduzimanje prinudnih mera pretpostavlja i

¹⁸ Maurice Bertrand, "The UN as an Organization, A Critique of its Functioning", *European Journal of International Law*, 1995, vol. 6, pp. 359.etc.

¹⁹ Juraj Andrašić, "Ujedinjeni narodi kao nov oblik međunarodne organizacije", *Međunarodni problemi*, 1955, br. 3-4, str. 42-50.

ispitivanje: 1) ozbiljnosti pretnje; 2) pravilne primene sile; 3) upotrebe sile kao poslednjeg sredstva; 4) proporcionalnosti primene sile u odnosu na pretnju; i 5) procene uspeha. Svaka buduća kolektivna akcija Saveta bezbednosti koja bi bila vezana za funkcionalno uspostavljanje mira, njegovo očuvanje ili izgradnju nakon oružanih sukoba, otuda mora biti procenjivana s obzirom na ove korektive. Eventualne posledice ne bi smele biti gore od onih, koje bi bile u slučaju njegovog uzdržavanja. Time bi u Savetu bezbednosti bilo moguće prevazići i lošu stranu uspostavljenog mehanizma glasanja, jer bi korisnici prava veta mogli doživeti svoj položaj kao dužnost koju treba vršiti u interesu čitave međunarodne zajednice. Njegova izmena u budućnosti bi se kretala u okvirima zahteva za poštovanjem jednakog tretmana za sve države članice, uključujući originalne i nove članice Saveta bezbednosti, što je i osnovni preduslov za njegovo eventualno ograničenje ili ukidanje u budućnosti.²⁰ Na ovom putu, državama članicama stoji obaveza usvajanja „reformskog paketa Ujedinjenih nacija“ kojeg bi po preporuci Generalnog sekretara trebalo proširiti zahtevom za daljom strukturalnom i funkcionalnom reorganizacijom Saveta bezbednosti, čime bi u perspektivi došlo do povećanog stepena njegove efikasnosti.²¹

OPŠTI ZAKLJUČAK

U uslovima nepomirljivih težnji i interesa razvijenih i nerazvijenih zemalja, zemalja Severa i Juga, velikih i malih država, Ujedinjenim nacijama u novom milenijumu predstoji rešavanje ozbiljnih pitanja vezanih za očuvanje svetskoga mira. Nove bezbednosne pretnje i izazovi pretpostavljaju suočavanje sa problemima u ekonomskoj i socijalnoj sferi, u sferi međudržavnih sukoba, unutrašnjih konflikata, naoružanja, terorizma i međunarodnog kriminala. Zahtev za “novom strategijom sistema kolektivne bezbednosti” i preispitivanjem uloge Saveta bezbednosti kao najmoćnijeg organa svetske organizacije otuda je, čini se, sasvim opravdan. Ispravljanje političkih grešaka iz prošlosti više nije moguće, a rukovođenje postojećim sistemom kolektivne bezbednosti u globalizovanom svetu postalo je za njega isuviše veliki problem. Jaz između realnih mogućnosti i suviše visokih očekivanja za postizanjem efikasnijih, efektivnijih i pravednijih rešenja, uzrokovalo je klimu preopterećenja, što u krajnjem dovelo do negativne ocene njegovog rada. Celokupna situacija u svetu u

²⁰ Ingo Winkelmann, "Bringing the Security Council into a New Era, Recent Developments in the Discussion on the Reform of the Security Council", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1997, vol. 1, p. 83.

²¹ U tom pogledu je i podržano ustanovljavanje *Komisije za konsolidaciju mira*, novog pomoćnog tela Saveta bezbednosti zaduženog za planiranje i organizovanje pomoći ugroženim zemljama u fazi prevencije konflikata, u periodu stabilizacije mira.

prethodnom periodu nije išla u prilog postizanja optimalnih rešenja. Za ovo nisu bile krive ni njegove funkcionalne moći i ovlašćenja, niti njegova organizaciona struktura, već je odgovornost bila upravo, na širem nejedinstvu država i njihovoj nespremnosti da sprovedu odgovarajuće reforme u sistemu kolektivne bezbednosti čije ostvarivanje predstavlja primordijalni cilj postojanja svetske organizacije.

Izloženim predlozima Generalnog sekretara u tom pogledu načinjen je značajan pomak. Moguće je da će time biti dosegnut i viši stepen saradnje na području očuvanja svetskog mira. Posmatrano u svetlu istorijskih iskustava, predložene solucije ne bi smele da se olako odbace, već bi po svemu zasluživale da budu trajno podržane. U krajnjoj liniji, sa ovim pitanjem povezano je i pitanje readaptacije osnovnih funkcija i nadležnosti Saveta bezbednosti u budućnosti. Iako države članice Ujedinjenih nacija nisu postigle potreban "reformski konsenzus", podsticaji i inicijative koje je Generalni sekretar Kofi Anan u tom pogledu formalizovao uoči održavanja jubilarnog zasedanje Generalne skupštine 2005. godine, predstavljaju najcelovitiju platformu razvoja i bazu za uspostavljanje novih ravnopravnih političkih i ekonomskih odnosa u svetu. Usvajanje "reformskog paketa" je odloženo za naredni period., čime se članice Ujedinjenih nacija nisu, *a priori* odrekle napora na postizanju pozitivnih rešenja o pitanjima proširenja članstva, efikasnosti i razgovetnosti rada Saveta bezbednosti.²²

Literatura

1. Andrašić, Juraj, "Ujedinjeni narodi kao nov oblik međunarodne organizacije", *Međunarodni problemi*, 1955, br. 3-4.
2. Bedjaoui, Mohammed, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994.
3. Bertrand, Maurice, "The UN as an Organization, A Critique of its Functioning", *European Journal of International Law*, 1995, vol. 6.

²² U nacrtu rezolucije izložene na plenarnom zasedanju Generalne skupštine - 15. septembra 2005. godine, ova situacija je i potvrđena nakon što je konstatovano bisanje čl. 53, 77. i čl. 107. Povelje, koji se odnose na neprijateljske države iz Drugog svetskog rata i brisanje čitave Glave XIII koja se odnosi na Starateljski savet. Predlog za brisanjem čl. 47., kao i svih odredbi iz čl. 26, 45. i 46. Povelje koje se odnose na Komitet vojnog štaba nije prošao, već je preporučen dalji nastavak razmatranja ovog problema. Videti: "Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by the General Assembly at its fifty-ninth Session 2005 World Summit Outcome", General Assembly Sixtieth Session documents, A/60/L.1 of 15 Decembar 2005, p. 33. Više: Duško Dimitrijević, *Reforma Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009.

4. Blokker, Niels, "Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'", *European Journal of International Law*, 2000, vol. 11, no. 3.
5. Caron, David D., "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council", *American Journal of International Law*, 1993, vol. 87.
6. Dimitrijević, Duško, *Reforma Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009.
7. Đorđević, Stevan, "The Control of the Legality of the Acts of the United Nations Security Council", *Facta Universitatis, Series: "Law and Politics"*, 2000, vol. 1, no. 4.
8. Franck, Thomas M., "Fairness in the International Legal and Institutional System", *Recueil des Cours, Académie de Droit International, la Haye*, 1993, vol. 240.
9. Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, London, 1950.
10. Koskeniemi, Martti, "The Police in the Temple Order, Justice and the UN: 'A Dialectical View'", *European Journal of International Law*, 1995, vol. 6.
11. Šahović, Milan, "Povelja UN i njeno VII poglavlje posle završetka hladnog rata", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1995, br. 1-3.
12. Pindić, Dimitrije, *Regionalne organizacije zasnovane na Povelji Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1978.
13. Račić, Obrad, "Međunarodni sud i ovlašćenja Saveta bezbednosti: 'Od savetodavnog mišljenja o Namibiji do slučaja Lokerbi'", *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*, 1997, br. 1-3.
14. Rostow, Eugene V., "United What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?" *American Journal of International Law*, 1991, vol. 85.
15. Winkelmann, Ingo, "Bringing the Security Council into a New Era, Recent Developments in the Discussion on the Reform of the Security Council", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1997, vol. 1.

Dokumentacija

1. *Advisory Opinion Concerning conditions of admission of State to Membership in the UN*, International Court of Justice Reports, 1948.
2. "A More Secure World: Our Shared Responsibility", Report of the High-level Panel on "Threats, Challenges and Change", UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.

3. "An Agenda for Development", Report of the Secretary-General, UN Doc. A/48/935, 6 May 1994.
4. "An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping", Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, UN Doc. A/47/277 - S/24111, 17 June 1992.
5. *Certain Expenses of the UN Case*, International Court of Justice Reports, 1962.
6. "Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by the General Assembly at its fifty-ninth Session 2005 World Summit Outcome", General Assembly Sixtieth Session documents, A/60/L.1 of 15 December 2005.
7. "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights", Report of Secretary General, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.
8. "Supplement to an Agenda for Peace", UN Doc. A/50/60 - S/1995/1, 3 January 1995.
9. "United Nations Millennium Declaration", UN Doc. A/RES/55/2, 18 September, 2000.
10. UN Doc. A/47/277 - S/24111, 17 June 1992; UN Doc. A/50/60 - S/1995/1, 3 January 1995.