

MIROVNE OPERACIJE UJEDINJENIH NACIJA

U predmetnoj studiji, raspravlja se o mirovnim operacijama Ujedinjenih nacija u kontekstu razvoja savremenih međunarodnih odnosa i međunarodnog prava. Budući da da Povelja Ujedinjenih nacija predstavlja bez sumnje, fundamentalni – pravni akt bez čijeg postojanja bi bilo teško zamisliti ovaj razvoj, autor je u analizi mirovnih operacija ispitao ono, što se u kolokvijalnom jeziku naziva „Pravom Ujedinjenih nacija“ nalazeći da mirovne operacije, iako predstalljaju jednu od najvažnijih delatnosti svetske organizacije, nigde nisu izričito navedene, niti su regulisane pravilima ovog prava. S obzirom na međuzavisnost koja postoji između evolucije međunarodnog prava i međunarodnih odnosa s jedne strane, i primene Povelje sa druge strane, autor u radu zaključuje da mirovne operacije predstavljaju funkcionalni deo sistema kolektivne bezbednosti čiji su ciljevi – izraženi u ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija koji odražavaju univerzalne vrednosti međunarodne zajednice u očuvanju svetskog mira i bezbednosti. Za pravilno razumevanje mirovnih operacija otud je prema njegovom mišljenju potrebno solidno poznavanje pravila pravnog tumačenja normativnog dela „prava Ujedinjenih nacija“, kao i razumevanje evolucije njegove primene u međunarodnoj praksi kako bi se na naučno prihvatljiv način shvatila i suština njegove „progresije“ u sistemu međunarodnih odnosa koja je dovela do izmene pozitivne osnove savremenog međunarodnog pravnog poretka.

Ključne reči: mirovne operacije, Povelja, Ujedinjene nacije, Savet bezbednosti, kolektivna bezbednost

U V O D N E N A P O M E N E

U međunarodnopravnoj doktrini postoji saglasnost da Povelja Ujedinjenih nacija ne predviđa i ne reguliše mirovne operacije, ali da su one sasvim sigurno jedna od najvažnijih aktivnosti svetske organizacije na planu očuvanja svetskog mira i bezbednosti. Poznato je tako da tokom održavanja osnivačke konferencije Ujedinjenih nacija u San Fancisku 1945. godine, i u toku sastavljanja pripremnih radova na izradi Povelje, mirovne operacije nisu bile pomenute kao posebno ovlašćenje Saveta bezbednosti.¹ Prethodni pokušaji oživljavanja uloge Komiteta vojnog štaba ili eventualna dopuna ili revizija Povelje takođe nisu imali uspeha na ovom planu. Ustanovljavanje Specijalnog komiteta UN za mirovne operacije rezolucijom Generalne skupštine 2006 (XIX) od 18. februara 1965. godine, kao njenog pomoćnog tela takođe nije dalo rezultate mada je postignut izvesni *modus vivendi* kojim je priznata primarna odgovornost Saveta bezbednosti u ovoj oblasti.² Glavni razlog za neuspeh bila je ideološka, a potom i vojno-politička podeljenost sveta na istočni i zapadni blok u periodu Hladnog rata, a koja je dovodila do mnogobrojnih opstrukcija u izvođenju mirovnih operacija. Iako početne vizije o organizovanju međunarodnih mirovnih snaga nisu prihvaćene, sve veće angažovanje Saveta bezbednosti u regulisanju ključnih svetskih problema doprinelo je konceptualizaciji osnovnih obeležja mirovnih operacija.³ Razlozi za nastanak i razvoj mirovnih operacija otud se više ne dovode u pitanje. Razlozi potiču iz ciljeva i principa Ujedinjenih nacija koji odražavaju univerzalne vrednosti međunarodne zajednice i koji su generalno formulisani u Preambuli Povelje svetske organizacije na način kojim se jasno naglašava da su, „narodi Ujedinjenih nacija ujedinili svoje snage radi održanja međunarodnog mira i bezbednosti“, a potom i da su preuzeli obavezu da „obezbede – da se oružana sila ne upotrebljava izuzev u opštem interesu“.⁴ S obzirom da mirovne

¹ Dan Ciobanu, „The Power of the Security Council to organize Peace-Keeping Operations“, *United Nations Peace-Keeping, Legal Essays*, (ed. A. Cassese), Sijthoff&Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, 15 i dalje; Ruth B. Russel, Jeannette E. Muther, *A History of United Nations Charter: The Role of the United States, 1940–1945*, Brookings Institutions, Washington, 1958, 1-1140.

² Specijalni Komitet UN za mirovne operacije, osnovan je rezolucijom Generalne skupštine br. 2006 (XIX) od 18. februara 1965. godine. Na osnovu izveštaja o radu Komiteta, kao i na osnovu evolucije sprovođenja mirovnih operacija u praksi, proizilazi da su države postigle izvesni *modus vivendi* kojim je priznata primarna odgovornost Saveta bezbednosti u ovoj oblasti. V. Erik Suy, „United Nations Peacekeeping System“, *Encyclopedia of Public International Law* (ed. R. Bernhardt), Elsevier, Amsterdam, vol. IV, 2000, 1145.

³ Maurice Flory, „L’Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix“, *Annuaire Française de Droit International*, 1965, 453.

⁴ *Povelja Ujedinjenih nacija*, Milan Šahović, Bogdan Babović (prev.), Informacioni centar Ujedinjenih nacija, Beograd, 1977.

operacije imaju za prevashodan cilj očuvanje svetskog mira i bezbednosti, mere i akcije koje su Ujedinjene nacije preduzimale na tom planu u proteklih više od 70 godina, predstavljale su suštinski zamenu za druge načine rešavanja sporova u okviru predviđenog sistema kolektivne bezbednosti, a koji su mogli prouzrokovati oružane sukobe širih međunarodnih razmera.⁵ Koliko su mirovne operacije tome doprinele govori i podatak da je do sada u 71 mirovnoj misiji više od milion ljudi iz 125 zemalja širom sveta uzelo učešće u vojnim, policijskim i civilnim snagama pod zastavom UN.⁶ Uz to, počev od 1948. godine, do danas, svoj život je dalo 4138 pripadnika mirovnih snaga iz skoro 100 zemalja.⁷ Sledstveno, mirovne operacije predstavljaju nesumnjivo nezamenljive oblike angažovanja Ujedinjenih nacija u očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti koje proizilazi iz operativnih aktivnosti njenog glavnog izvršno-političkog organa – Saveta bezbednosti.

MEĐUNARODNOPRAVNA KONCEPTUALIZACIJA MIROVNIH OPERACIJA

Mirovne operacije i „Pravo Ujedinjenih nacija“

U međunarodnopravnoj doktrini od samog početka preduzimanja mirovnih operacija, postavljala su se dva, po prirodi, konceptualna pitanja. Prvo se odnosilo na pronalaženje osnova za organizovanje mirovnih operacija, dok se drugo pitanje ticalo nadležnosti Saveta bezbednosti i Generalne skupštine u pogledu njihovog sprovođenja u praksi. Podeljenost mišljenja oko pravne konceptualizacije mirovnih operacija s jedne strane je dovela do stanovišta koja uvažavaju međunarodnu praksu, dok sa druge strane su usvojeni pristupi koji validnost prakse uslovljavaju njenom verifikacijom na osnovu pravila sadržanih u Povelji.⁸ Pošto međunarodna praksa nije pružila uporište za dosledna tumačenja pravila o mirovnim operacijama, pošlo se od ekstenzivnih interpretacija Povelje koja su imala za cilj da utvrde osnov za organizovanje mirovnih operacija, odnosno da odgovore na pitanje osnova nadležnosti Saveta bezbednosti i Generalne skupštine u domenu njihovog sprovođenja. Tako je osnov za preduzimanje mirovnih akcija najpre nađen u Glavi VI i ovlašćenjima iz člana 33. i člana 34. Povelje koji regulišu načine i sredstva mirnog rešavanja sporova ili situacija koje mogu da

⁵ Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping 1946-1967*, Documents and Commentary, Royal Institute of International Affairs Publications, Oxford University Press, vol. II, 1969, 1-674.

⁶ „UN Peacekeeping: 70 Years of Service & Sacrifice“, United Nations, <https://peacekeeping.un.org/en/un-peacekeeping-70-years-of-service-sacrifice>, 23.09.2021.

⁷ „Fatalities“, United Nations, <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>, 23.09.2021.

⁸ D. Ciobanu, op. cit., p. 16.

ugroze međunarodni mir i bezbednost.⁹ 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 pomenute 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.¹⁰ Konceptualno obrazloženje za izneto stanovište polazi od interpretacije odredbe iz člana 41. Povelje koja predstavlja osnovu za donošenje odluke Saveta bezbednosti o primeni mera neoružanog karaktera.¹¹ 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 subjecto*. 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.¹² Isto rešenje izneto je i od Generalnog sekretara Butrosa Gاليا, 1992. godine, u „Agendi za mir“ u kojoj je dat predlog za uspostavljanje operacija za nametanje mira.¹³ Koncept koji predviđa član 40. Povelje za pravnu osnovu organizovanja mirovnih operacija nije relevantan, 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.¹⁴ Naime, pre nego preporuči ili odluči o merama predviđenim u članu 39,

⁹ „Certain Expenses of the United Nations“, Advisory Opinion, *International Court of Justice Reports*, 1962, pp. 163-172.

¹⁰ Bruno Simma, *The Charter of United Nations: A Commentary*, University Press, Oxford, 2002, 648 i dalje.

¹¹ Louis B. Sohn, „The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force“, *American Journal of International Law*, vol. 52, 1958, 530.

¹² *Security Council Official Records*, 920th meeting, 1960, 19.

¹³ „Agenda for Peace“ *International Legal Materials*, vol. 31, 1992, 953, 967.

¹⁴ „Certain Expenses of the United Nations“, op. cit., 275.

a koje se odnose na mere predviđene članom 41. i članom 42, Savet bezbednosti može pozvati zainteresovane strane da se povinuju privremenim merama za koje Savet bezbednosti smatra da su potrebne ili poželjne. Ako nađe da se privremene mere ne izvršavaju, Savet bezbednosti je ovlašćen da odluči o primeni prinudnih mera prema opštem principu da „jedno isključuje drugo“ (*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.¹⁵ 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.¹⁶ 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 osnove za organizovanje mirovnih operacija čini se mnogo uverljivijom.¹⁷ 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. Tako se navodi da je burni razvoj međunarodnih odnosa doveo do shvatanja da se osnov za organizovanje mirovnih snaga nalazi i u tzv. Glavi VI ½

¹⁵ Georg Schwarzenberger, „Report on Problems of a United Nations Force“, *International Law Association Conference*, Hamburg, vol. 49, 1960, 137 i dalje.

¹⁶ Alexander Orakhelashvili, „The Legal Basis of the UN Operations“, *Virginia Journal of International Law*, vol. 43, 2003, 485-524.

¹⁷ 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.

koja kombinuje mere prevencije i mere represije.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰ Sledstveno bi bilo 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*).

*Mirovne operacije i međunarodnopravni koncept
o „inherentnim ovlašćenjima“*

Na osnovu prethodno iznete analize „pravom Ujedinjenih nacija“, moglo bi se zaključiti da ne postoje pojedinačne odredbe u Povelji kojim 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 „implicitiranim“ ovlašćenjima.²¹ Koncepcije polaze od hipoteze da Ujedinjene nacije poseduju ovlašćenja koja nisu izričito predviđena Poveljom, a koja suštinski proizilaze iz izvršavanja njenih dužnosti.²² Navedenu hipotezu nemoguće je prihvatiti, jer bi tako postavljena 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.²³ U vezi sa iznetim

¹⁸ Navedena konstatacija se vezuje za Daga Hamaršelda, bivšeg Generalnog sekretara UN. V. Obrad Račić, *Ujedinjene nacije između moći i prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, 105; Rodoljub Etinski, Sanja Đajić, Bojan Tubić, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2021, 242.

¹⁹ Giad Draper, „The Legal Limitation upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in the Congo“, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 12, 1963, 392.

²⁰ Derek W. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study*, Stevens and Sons, London, 1967, 178.

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

²² „Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations“, *International Court of Justice Reports*, 1949, 182.

²³ „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, 341.

konceptualnim pristupima za određivanje pravnog osnova mirovnih operacija dodatno se nadovezuje i pitanje „generalnih“ ovlašćenja Saveta bezbednosti. 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 se 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 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.²⁴ Prihvatanje pretpostavljenih ovlašćenja za organizovanje mirovnih operacija zavisice od okolnosti slučaja i odgovora na pitanja, da li su ovlašćenja implicitno sadržana u Povelji odnosno, da li su ovlašćenja naknadno prihvaćena od Saveta bezbednosti? Navedena diferencijacija s pragmatičkog stanovišta može imati značenje prihvatanja 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.²⁵ Na kraju ove analize može se zaključiti da bez obzira da li se ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne operacije posmatraju kroz „inherentna“, implicirana“, „generalna“ ili „prihvaćena“ ovlašćenja, njihovo izvršavanje mora biti u okviru Povelje Ujedinjenih nacija.²⁶

Mirovne operacije i međunarodnopravni koncept o prenosu ovlašćenja na upotrebu sile

Koncept o prenosu ovlašćenja na upotrebu sile proizilazi iz moći Saveta bezbednosti da donosi odluke o prinudnim merama. Iz toga se dalje izvodi zaključak da Savet bezbednosti ima i ovlašćenje da preporuči organizovanje mirovnih operacija prema pravilu da, *qui facit id quod plus est, facit id quod minus est*. Pri tome se ne ulazi dublje u objašnjenja karaktera ovlašćenja koja poseduje Savet bezbednosti

²⁴ John W. Halderman, „Legal Basis for United Nations Armed Forces“, *American Journal of International Law*, vol. 56, 1962, 972 i dalje.

²⁵ „Impact of the Characteristics of the Charter upon its Interpretation“, *Current Problems of International Law* (ed. Antonio Cassese), Giuffrè, Milano, 1975, 69-72.

²⁶ D. Ciobanu, op. cit., 15-41.

niti se objašnjava osnov njihovog posedovanja. Takođe se ovo ovlašćenje ne poistovećuje sa ovlašćenjem davanja odobrenja državama da upotrebe silu koje inače nije propisano članom 42. Povelje.²⁷ Međutim, bezrezervnom primenom navedenog principa omogućava se Savetu bezbednosti da preduzme različite prinudne akcije, pa čak i prenos ovlašćenja na upotrebu sile u smislu člana 48. koji 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 osnovu za izvođenje mirovnih operacija.²⁸ Logično bi otud bilo postaviti pitanje, da li je prenos funkcionalnih ovlašćenja na upotrebu sile Saveta bezbednosti zaista pravno utemeljen?²⁹

U međunarodnopravnoj doktrini pitanje prenosa ovlašćenja na upotrebu sile razmatra se u kontekstu primene opštih pravnih principa. Ako se pođe od odredbe iz člana 24. Povelje po kojoj države članice Ujedinjenih nacija poveravaju Savetu bezbednosti prvenstvenu odgovornost za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti, onda poledično ovom prenosu, 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 nadležnost da prenosi ovlašćenja koja su mu države prethodno poverile u izvršavanju propisanih zadataka, a tumačenje člana 24. Povelje, prema principima iz unutrašnjeg prava, međunarodnopravno nije 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 o upotrebi sile kadgod 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. Otud član 24. Povelje ne može

²⁷ 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*, vol. 11, 2000, 541-568.

²⁸ D. W. Bowett, op. cit., 284 i dalje.

²⁹ John Quigley, „The Privatization of Security Council Enforcement Actions: A Threat to Multilateralism“, *Michigan Journal of International Law*, vol. 17, 1996, 249.

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 zavistiti od procene nužnosti održavanja međunarodnog mira i bezbednosti.

U međunarodnopravnoj doktrini, pored navedenog koncepta postoji i koncept koji teži da pomiri princip *delegatus not potest delegare*, sa prenosom funkcionalnih ovlašćenja na upotrebu sile sa Saveta bezbednosti na države.³⁰ Koncept polazi od pretpostavke da član 24. Povelje sadrži princip kojim dolazi do stvarnog prenosa ovlašćenja sa država na Svet bezbednosti. Principom se ne sprečava dalji, takozvani „sekundarni prenos funkcionalnih ovlašćenja sa Saveta bezbednosti na države“. Ovaj 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. Konačno, nameće nam se zaključak da prenos ovlašćenja na upotrebu sile valja odvojeno posmatrati u odnosu na ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne operacije ili da provodi prinudne mere. Prenos ovlašćenja na upotrebu sile valja 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 osim 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 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.

Na kraju valja uočiti da su razvojem ideje o zajedničkim vrednostima međunarodne zajednice, sazrela i ovlašćenja Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Sa novom konstelacijom političkih snaga u svetu, Svet je dopustio 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

³⁰ 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, 22-46.

nepisano pravilo u savremenoj međunarodnoj praksi.³¹ Bez nekog konkretnog razmatranja pravnih posledica ovakvog postupanja, u nastavku analize iznećemo niz primera iz bogate međunarodne prakse koji ukazuju i na postojeće fenomenološko stanje i najvažnije izazove sa kojima se suočavaju Ujedinjene nacije od početka sprovođenja mirovnih operacija.

MIROVNE OPERACIJE UJEDINJENIH NACIJA U MEĐUNARODNOJ PRAKSI

Iz međunarodne prakse proizilazi razlikovanje tri generacije mirovnih operacija Ujedinjenih nacija.³² Prva generacija obuhvata period od 1947. do 1956. godine, u kojem periodu su mirovne operacije preduzimane s ciljem vršenja posmatračkih misija i diplomatskog posredovanja, kao i drugih oblika preventivne diplomatije. Druga generacija mirovnih operacija obuhvata period od 1956. do 1988. godine, u kojem su mirovne operacije preduzimane pre svega radi očuvanja mira (*peace-keeping operations*). I treća generacija mirovnih operacija obuhvata period od 1988. godine do danas, u kojem su preduzimane (ili se još preduzimaju), višedimenzionalne mirovne operacije višenamenskog karaktera radi uspostavljanja mira (*peace-making operations*), nametanja mira (*peace-enforcement operations*) ili post-konfliktne izgradnje mira (*peace-building operations*).³³

U prvoj i drugoj generaciji preduzeto je svega 15 operacija sa različitim intenzitetom i obimom nadležnosti. U početnom periodu od 1948. do 1956. godine, operacije su retko dovodile do okončanja spora između sukobljenih strana budući da su imale ograničeni diplomatski i vojni karakter (npr. posmatračke misije u toku građanskog rata u Grčkoj na granici sa Jugoslavijom, Bugarskom i Albanijom, nakon indo-pakistanskog rata 1947. godine u oblasti Kašmira i Đama, i tokom izraelsko-arapskog rata 1948. godine, tokom Korejskog rata 1950-1953). U periodu neposrednog delovanja od 1956. do 1967. godine, mirovne operacije

³¹ Benedetto Conforti, *The Law and the Practice of the United Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, 208 i dalje.

³² U doktrini je izvršena kategorizacija mirovnih operacija za vreme Hladnog rata i nakon njegovog završetka. Uslovno se sve mirovne operacije u hladnoratovskom periodu razvrstavaju kao „početne mirovne operacije“ (1948-1956), „neposredne mirovne operacije“ (1956-1967), „neaktivne mirovne operacije“ (1967-1973) i „aktivne mirovne operacije“ (1974-1987). V. Stephen Hill, Shahin Malik, *Peacekeeping and the United Nations*, Brookfield, Dartmouth, 1996, ch. 2. Za podelu mirovnih operacija nakon Hladnog rata v. Marrack Goulding, „The Evolution of United Nations Peacekeeping“, *International Affairs*, vol. 69, no. 3, 1993, 469 i dalje.

³³ „UN Peacekeeping – Past Peacekeeping Operations“, United Nations. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>, 23.09.2021.

su bile više usmerene ka očuvanju mira i rešavanju konflikta između država (npr. počev od formiranja UN Emergency Force – UNEF tokom Suecke krize 1956. godine, na inicijativu kanadskog premijera Lestera Pirsonsa, zatim UN Observation Group – UNOGIL tokom Libanske krize 1958. godine, UN Observation Mission – UNYOM tokom građanskog rata u Jemenu 1963. godine, UN Operation – ONUC tokom Kongoanske krize i dekolonizacije od 1960. do 1964. godine, UN Security Force – UNSF tokom dekolonizacije Zapadne Nove Gvineje od 1962-1963. godine, UN Observation Mission – UNIPOM posle indijsko-pakistanskog rata 1965. godine, i UN Peacekeeping Force – UNFICYP, u vreme Kiparske krize 1964. godine). Period pasiviziranja mirovnih operacija trajao je od 1967. do 1973. godine. Nakon njegovog okončanja, nastupio je period ponovne aktivacije od 1974. do 1987. godine, (npr. UN Emergency Force -UNEF II kao „tampon snage“ između Izraela i Egipta 1973-1979. godine, UN Disengagement Observer Force – UNDOF, mirovne snage raspoređene na Golanskoj visoravni između Izraela i Sirije 1974, UN Interim Force – UNIFIL, mirovne snage za očuvanje mira u Južnom Libanu 1978).

U periodu prve i druge generacije mirovnih operacija koji se poklapa sa periodom Hladnog rata između velikih sila, Savet bezbednosti težio je da deluje proaktivno tako što je prenosom dela svojih ovlašćenja shodno odredbi iz člana 98. Povelje, praktično poveravao Generalnom sekretaru upravljanje i koordinaciju mirovnim snagama (*Peace-Keeping Forces*), i mirovnim misijama (*Peace-Keeping Mission*), te obavljanje i drugih dužnosti za koje bi našao da bi bile korisne u sprovođenju mirovnih operacija po principu „od slučaja do slučaja“. Pravni osnov za delovanje na terenu bile su rezolucije Saveta bezbednosti i zaključeni međunarodni sporazumi sa državama članicama (*Status of Force Agreement*). Operacije bi po pravilu počinjale posle sklapanja primirja, ali pre nego što bi se pregovorima postiglo konačno rešenje sukoba. Zbog hladnoratovskog ambijenta u kojima su mirovne misije delovale, konačna rešenja često nisu bila postignuta. Konflikti su bili zamrznuti, a delovanje mirovnih snaga bilo je pasivizirano ili svedeno na praćenje ili nadzor nad prekidom vatre ili na razdvajanje sukobljenih strana i uspostavljanje tampon zona s ciljem smirivanja napetosti. Konačno, promene u međunarodnim odnosima nakon Hladnog rata dovele su do izvesnog progressa.

Treća generacija mirovnih operacija, za razliku od prve i druge generacije dobila je višedimenzionalni karakter. Ovakav napredak bio je posledica novih tipova političkih kriza u svetu koje su zahtevale novu organizacionu strukturu i funkcionalna ovlašćenja mirovnih misija. Mirovne operacije treće generacije obično su počinjale nakon uspešno završenih pregovora i sa mandatom da pomognu stranama da sprovedu postignute sporazume. Pored vojnih odredbi, postignuti sporazumi obuhvatali su čitavu skaldu civilnih odnosa, od klasičnog nadziranja primirja, pregrupisanja, demobilizacije, demilitarizacije i uključivanja oružanih snaga u civilni

život, do kontrole povratka izbeglica i raseljenih lica, njihove pravne i socijalne reintegracije i rekonzilijacije na unutrašnjem planu. U tom pogledu, mirovne snage su imale višedimenzionalnu vojno-civilnu komponentu i mogle su delovati zajedno sa osobljem svetske organizacije u pružanju humanitarne pomoći stanovništvu, u praćenju sprovođenja sporazuma zaključenih između različitih sukobljenih frakcija, u osiguranju stabilnog okruženja, u vršenju nadzora nad postojećim administrativnim strukturama, nad poštovanjem vladavine prava, te posebno ljudskih prava, u sprovođenju sistemskih reformi i ekonomskog oporavka zemlje. U nekim slučajevima mirovne operacije su anticipirale uspostavljanje i nametanje mira, odnosno učešće u tzv. multifunkcionalnom održavanju mira koje je podrazumevalo političku rekonfiguraciju teritorija u post-konfliktnom periodu ili njihovu internacionalizaciju odnosno, uspostavljanje međunarodnih teritorijalnih administracija.³⁴ Mirovne operacije treće generacije neretko su bile i odgovor međunarodne zajednice na zaostale unutrašnje političke podele i trvenja, kao i na građanske ratove unutar granica nacionalnih teritorija podsticane tokom Hladnoga rata. U određenim slučajevima operacije su imale više uspeha, kao na primer u Kambodži (UN Advance Mission – UNAMIC, 1991-1992. godine, UN Transitional Authority – UNTAC, 1992-1993. godine) Mozambiku (UN Operation- UNOMOZ, 1992-1994. godine), Salvadoru (UN Observer Mission – ONUSAL, 1991-1995. godine) i Istočnom Timoru (UN Mission – UNAMET, 1999. godine, UN Transitional Administration – UNTAET, 1999-2002. godine, Mission of Support – UNMISSET, 2002-2005. godine, UN Integrated Mission – UNMIT, 2006-2012. godine),³⁵ dok su u drugim slučajevima imale manje uspeha kao na primer u Angoli (UN Verification Mission – UNAVEM I, II, III 1988-1997. godine), bivšoj Jugoslaviji (UN Protection Force – UNPROFOR, 1992-1995. godine), Somaliji (UN Operation – UNOSOM I i II, 1992-1995. godine), Ugandi i Ruandi (UN Observer Mission – UNOMUR, 1993-1994. godine, UN Assistance Mission – UNAMIR, 1993-1996. godine), i u Haitiju (UN Mission – UNSMIH, 1996-1997. godine, UN Transition Mission – UNTMIH, 1997. godine, UN Civilian Police Mission – MIPONUH, 1997-2000.

³⁴ U periodu nakon završetka Hladnog rata, bilo je više slučajeva prelaznih uprava nad teritorijama. Savet bezbednosti autorizovao je uspostavljanje administracije Ujedinjenih nacija u Kambodži 1992. godine (United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC), u Somaliji 1993. godine (United Nations Operation in Somalia – UNOSOM II), u Bosni i Hercegovini 1995. godine (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina – UNMIBH), u Istočnoj Slavoniji, Baranji i Zapadnom Sremu 1996. godine (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES), u Kosovu i Metohiji 1999. godine (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK), u Istočnom Timoru 1999. godine (United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET) i u Iraku 2003. godine (Coalition Provisional Authority – CPA).

³⁵ Od 2002. godine, Srbija je participirala u misiji UNMISSET. Pored toga, Srbija je participirala i u misijama UN u Liberiji, Kongu, Obali Slonovače, Burundiju, itd.

godine, General Assembly International Civilian Support Mission – MICAH, 2000-2001. godine, UN Stabilization Mission – MINUSTAH, 2004- 2017. godine).

Generalno posmatrajući, mirovne operacije treće generacije preduzimane su u svim slučajevima u kojima je bilo utvrđeno da bi to bilo politički celishodno bez obzira na karakter sukoba. Ujedinjene nacije su tako bile prisutne u Avganistanu i Pakistanu (UN Good Offices Mission – UNGOMAP, 1988-1990. godine), Iraku i Iranu (UN Iran-Iraq Military Observer Group – UNIIMOG, 1988-1991. godine), Namibiji (UN Transition Assistance Group, 1989-1990. godine), Nikaragvi (UN Observer Group in Central America – ONUCA, 1989-1990. godine), Iraku i Kuvajtu (UN Iraq-Kuwait Observation Mission – UNIKOM, 1991-2003. godine), Libiji i Čadu (Aouzou Strip Observer Group – UNASOG, 1994. godine), Liberiji (UN Observer Mission – UNOMIL, 1993-1997. godine, UN Mission – UNMIL, 2003-2018. godine), Tadžikistanu (UN Mission of Observers – UNMOT, 1994-2000. godine), Gruziji (UN Observer Mission – UNOMIG, 1993-2000. godine), Hrvatskoj (UN Confidence Restoration Operation – UNCRO, 1994-1996. godine i UN Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES, 1996- 1998. godine, UN Mission of Observers in Prevlaka – UNMOP, 1996-2002. godine, UN Civilian Police Support Group – UNPSG, 1998. godine), Bosni i Hercegovini (UN Mission – UNMBIH, 1995-2002. godine), Makedoniji (UN Preventive Deployment Force – UNPREDEP, 1999-2005. godine), Gvatemali (UN Verification Mission – MINUGUA, 1997. godine), Siera Leoneu (UN Observer Mission – UNOMSIL, 1998-1999. godine i UN Mission – UNAMSIL, 1999-2005. godine), Centralnoj Afričkoj Republici (UN Mission – MINURCA, 1998-2000. godine) Demokratskoj Republici Kongo (UN Observer Mission – MONUC, 1999-2010. godine), Etiopiji i Eritreji (UN Mission – UNMEE, 2000-2008. godine), Burundiju (UN Operation in Burundi – ONUB, 2004-2007. godine), Obali Slonovače (UN Operation – UNOCI, 2004-2017. godine), Sudanu (UN Mission – UNMIS, 2005-2011. godine), Centralno Afričkoj Republici i Čadu (UN Mission – MINURCAT, 2007-2010. godine), i Siriji (UN Supervision Mission – UNSMIS, 2012. godine).

Iz navedenog proizilazi da u novoj konstelaciji međunarodnih odnosa, uspeh u očuvanju mira nije bio ni malo lak zadatak i da je zavisio od poštovanja principa saglasnosti strana u sporu, nepristrasnosti i zabrane upotrebe sile osim u samoodbrani.³⁶ Mirovne operacije Ujedinjenih nacija treće generacije podrazumevale su

³⁶ 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 pak, za samo izvođenje mirovnih operacija bilo je potrebno poštovati određenu proceduru u sprovođenju akcija.

uglavnom međunarodne intervencije uz pristanak države ili država na čijoj su teritoriji bile smeštene. U određenim unutrašnjim krizama dolazilo je međutim, i do ozbiljnih odstupanja od navedenih principa. Činioci koji su uticali da operacije za očuvanje mira izgube pristanak strana u sukobu, da se njihovi izvršioци 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 primenjivale diplomatska sredstva i načine pokretanja političkih procesa koji bi omogućili postepenu izgradnju poverenja, pomirenja i postizanja sporazumnih rešenja. Politički procesi u prethodnom periodu često su nailazili na razočarenja i nazadovanja (na primer, u Ruandi, Bosni i Hercegovini, ali i drugde), i gotovo kao po nekom pravilu, trajali su duže nego što se očekivalo.³⁷ Ovakva dešavanja bila su sasvim logična, jer trajanje mandata mirovnih operacija ničim nije bilo limitirano, a Savet bezbednosti je odluku o tome prepuštao Generalnom sekretaru koji se u većini slučajeva ponašao oportunistički i u skladu sa trenutnim međunarodnim političkim okolnostima. Ako se tome doda i potpuno nova uloga tzv. Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara u upravljanju mirovnim misijama, onda je jasno zašto su postojeća očekivanja bila preterana u odnosu na realne mogućnosti.

Iako prema pretežno prihvaćenom stanovištu u međunarodnoj zajednici, mirovne snage Ujedinjenih nacija ne bi trebalo da koriste silu da bi se politički procesi ubrzali, to nažalost nije bio slučaj i u međunarodnoj praksi. Kako su se konflikti javljali u različitim oblicima i sa različitim intenzitetima, klasične mirovne operacije očuvanja mira (*peace-keeping operations*), prerasle su vremenom u operacije za uspostavljanje mira (*peace-making operations*), operacije za nametanje mira (*peace-enforcement operations*) i operacije za post-konfliktnu izgradnju mira (*peace-building operations*).³⁸ Sukcesivno proširivanje nadležnosti mirovnih operacija doprinelo je njihovom geografskom širenju, ali i ostvarivanju geopolitičkih interesa određenih država (uglavnom, velikih sila). Postojeće stanje doprinelo je prećutoj „podeli rada“ unutar samih Ujedinjenih nacija (pre svega između Saveta bezbednosti i Sekretarijata na čelu sa Generalnim sekretarom, a u posebnim situacijama i između Saveta bezbednosti i Generalne skupštine), ali i između Ujedinjenih nacija i država članica, odnosno i svih

³⁷ 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.

³⁸ „Supplement to Agenda for Peace“, United Nations, S/1995/1.

drugih učesnika u mirovnim operacijama – od regionalnih međunarodnih organizacija, do raznih međunarodnih sporazuma, ustanova i tela.³⁹ Mirovne aktivnosti dobile su time potpuno nova obeležja koja se manifestuju kao „meki“, „tvrđi“ i „kombinovani“ oblici mirovnih operacija kojima se uveliko „nagrizaju“ principi univezalnosti i solidarnosti utvrđeni Poveljom.⁴⁰

Danas su u međunarodnoj zajednici prisutne mirovne misije Ujedinjenih nacija na Bliskom Istoku (UN Truce Supervision Organisation – UNTSO, od 1948. godine), u Siriji, Libanu i Izraelu (UN Disengagement Observer Force – UNDOF, na Golanu od 1974. godine), Libanu (UN Interim Force – UNIFIL, od 1978. godine), Indiji i Pakistanu (UN Military Observer Group – UNMOGIP, od 1949. godine), Maroku i Republici Sahravi (UN Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO, od 1991. godine), Kongu, (UN Organisation Stabilisation Mission – MONUSCO, od 2010. godine), Sudanu (UN Interim Security Force for Abyei – UNISFA, od 2011. godine), Južnom Sudanu (UN Mission – UNMISS, od 2011. godine), Maliju (UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission – MINUSMA, od 2013. godine), Centralnoj Afričkoj Republici (UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission – MINUSCA, od 2014. godine), Kipru (UN

³⁹ U međunarodnoj praksi za vreme Hladnog rata, ali i nakon njegovog završetka, bilo je pristanno preduzimanje oružanih akcija regionalnih vojno-političkih organizacija bez odobrenja Saveta bezbednosti. Iako su ove regionalne organizacije osnovane s ciljem očuvanja prava na kolektivnu samoodbranu na osnovu člana 51. Povelje, svojom intervencionističkom politikom izlazile su iz okvira propisanog Glavom VIII Povelje, a njihove akcije nisu predstavljale dokaz o postojanju običajnog međunarodnog pravila. Suštinski, akcijama preduzetim bez odobrenja Saveta bezbednosti, regionalne organizacije podrivale su univerzalni sistem kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija. 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 je ili je autorizovao usvajanje prinudnih mera izričito na bazi Glave VII i s pozivom na Glavu VIII. V. Tom J. Farer, „The Role of Regional Organizations in International Peace-making and Peace-keeping: Legal, Political, and Military Problems“, *Blauhelme in einer turbulenten Welt* (ed. W. Kiihne), Baden-Baden, 1993, 275 i dalje; Zsuzsanna Deen-Racsmány, „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*, vol. 13, 2000, 297-331.

⁴⁰ Prenos nadležnosti Ujedinjenih nacija na Evropsku uniju u Makedoniji (International Police Task Force) primer je za „meke“ 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. V. 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, 70.

Peacekeeping Force – UNFICYP, od 1964. godine), i Kosovu (UN Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK, od 1999. godine).⁴¹

ZAKLJUČAK

U zaključnom sagledavanju uloge mirovnih operacija Ujedinjenih nacija, va-
lja se podsetiti da su to bile uglavnom snage koje su imale tzv. interpozicionu ulogu
tj. ulogu snaga za razdvajanje zaraćenih strana (*interposition forces*). Njihov zadatak
sastojao se u pružanju pomoći u uspostavljanju i održavanju mira i bezbednosti, bez
upotrebe oružane sile osim u svrhu samoodbrane. Ovlašćenja mirovnih snaga bila
su dosta šira od ovlašćenja posredničkih i posmatračkih mirovnih misija, istražnih
komisija ili grupa za uspostavljanje primirja. Iako je u nekim situacijama dolazilo
i do preklapanja aktivnosti, to bitnije nije uticalo na razliku koja postoji i ona se
ogleda ne samo u kvantitativnom, već i u kvalitativnom smislu. Kvalitativne razlike
proizilaze iz okolnosti da su mirovne snage Ujedinjenih nacija u nekim situacijama
imale mogućnost da upotrebe ograničenu oružanu silu. U drugim situacijama pak,
mirovne snage imale su zadatak da nametnu mir. U praksi se upravo dešavalo da se
snage za održavanje mira pretvore u snage za nametanje mira.

Za optimalno uspostavljanje mirovnih operacije u većini slučajeva pretpo-
stavljao se poziv ili saglasnost zemlje domaćina (u nekim slučajevima i inicijativa
nekih od glavnih organa Ujedinjenih nacija ili samog Generalnog sekretara), potom
nepristrasnost i neutralnost u odnosu na učesnike u sukobu, minimalna upotreba
sile u samoodbrani, jasan, praktičan i oročen mandat, integrisana i efektivno struk-
turirana vojna komanda, kao i jedinstvena politička podrška zasnovana na poštova-
nju pravila i principa opšteg međunarodnog prava. Takođe, za uspostavljanje mirov-
nih operacija pretpostavljalo se i poštovanje rezolucija Saveta bezbednosti kojima se
odobrava mandat mirovnim misijama. Iako su rezolucije pružale dovoljan pravni
osnov za uspostavljanje mirovnih operacija, rezolucije ipak nisu bile potpuna garan-
cija da će operacije biti legitimno sredstvo za održavanje međunarodnog mira i bez-
bednosti. Na to je uostalom svojevremeno ukazao i Generalni sekretar Ujedinjenih
nacija Butros Gali kada je preduzeo akciju za ocenu dotadašnjih mirovnih operacija
a iz koje je proizašao čuveni izveštaj Panela Ujedinjenih nacija za mirovne operacije
iz 2000. godine nazvan po njegovom predsedniku Alžircu Lakhdar Brahimiju u ko-
jem je konstatovano da se ojačavanje uloge mirovnih operacija može dogoditi kroz
primenu tzv. izlaznih strategija (*Exit Strategies*), koje obuhvataju snažnu, postojanu

⁴¹ „United Nations Peacekeeping Operations, Special Political Missions and Other Political Presences“, United Nations, <https://www.unmissions.org/>, 23.09.2021.

i jasnu pomoć čitave međunarodne zajednice kako bi se ranije uočeni nedostaci otklonili, a konačna mirovna rešenja efikasnije unapredila.⁴²

Izvesni pomak na planu „izlaznih strategija“ napravljen je sa strateškim predlogom Generalnog sekretara Kofija Anana, sadržanim u izveštaju iz 2005. pod nazivom: „U većoj slobodi: Ka razvoju, sigurnosti i ljudskim pravima za sve“.⁴³ Generalni sekretar je njime pozvao države članice da preuzmu veću odgovornost za zaštitu sopstvene populacije (*Responsibility to Protect*), od genocida i drugih masovnih zločina, etničkog čišćenja ili ozbiljnog kršenja ljudskih prava kroz reafirmaciju uloge Saveta bezbednosti u univerzalnom sistemu kolektivne bezbednosti. Reafirmacija uloge Saveta bezbednosti u preduzimanju mirovnih operacija otud je dosta specifična, jer je u međunarodnoj praksi podrazumevala pre svega, preduzimanje mera prevencije. Te mere su preduzimane uglavnom po sopstvenoj inicijativi, po upozorenju Generalne skupštine, Generalnog sekretara, pa čak i države koja nije članica Ujedinjenih nacija, ali koja je strana u sporu. Prevencija je u prethodnom periodu obuhvatala jasno sagledavanje spora ili situacije koja može dovesti do spora, učestvovanje u pregovorima, kao i u prepoznavanje prvih znakova mogućeg oružanog sukoba. Neuspeh prevencije dovodio bi do faze eskalacije, kada je Savet angažovanjem mirovnih snaga uspevao da prevaziđe konflikt i da dovede do deeskalacije sukoba uz eventualno uključivanje treće strane. U poslednjoj fazi mirovnih operacija, Savet bezbednosti bi preduzimanjem konkretnih akcija doprinosio okončanju konflikta. Na izneta način, funkcionisale su klasične mirovne operacije za očuvanje mira, koje nisu imale za cilj da uvedu sankcije ili kolektivno obezbeđenje.

Evolucijom sistema kolektivne bezbednosti došlo je do proširivanja obima i značenja mirovnih operacija. To je značajno očitovano nakon završetka Hladnog rata, kada je Savet bezbednosti proširio svoje nadležnosti na ovom planu. Proširivanje nadležnosti dovelo je do izvesnih devijacija u primeni principa univerzalnosti i solidarnosti na kojima je počivao dotadašnji sistem kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija. S obzirom na pojavu novih vrsti konflikata i pretnji po međunarodni mir i bezbednost, klasične mirovne operacije nisu mogle da odgovore zahtevima vremena zbog čega je došlo do prerastanja klasičnih mirovnih operacija u operacije za uspostavljanje mira, operacije za nametanje mira i operacije za post-konfliktnu izgradnju mira. Ove poslednje, umnogome su doprinele osnivanju Komisije za izgradnju mira (*Peace Building Commission*), 2005. godine, čiji je zadatak bio koncentrisan primarno

⁴² „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* (eds. David S. Sörenson, Pia Christina Wood), Frank Cass, New York, 2005, 1-219.

⁴³ „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.

na preduzimanje akcija u zemljama koje su izašle iz sukoba, a u kojima je trebalo sprovesti konkretne akcijske planove i dugoročne strategije za rekonstrukciju i izgradnju mira. Geografsko širenje mirovnih operacija dovelo je do prećutne „podele rada“ unutar samih Ujedinjenih nacija i to, pre svega, između Saveta bezbednosti i Sekretarijata na čelu sa Generalnim sekretarom, a u posebnim situacijama i između Saveta bezbednosti i Generalne skupštine kao i između Ujedinjenih nacija i država članica, odnosno i svih drugih učesnika u mirovnim operacijama – od regionalnih organizacija, do raznih međunarodnih sporazuma, agencija i tela.

Suočavanje Ujedinjenih nacija sa novim pretnjama i izazovima po svetski mir, doprinelo je do sada neviđenom obimu i domašaju mirovnih misija, povećanom broju aktera i potpuno novim obeležjima koja se manifestuju kroz „meke“, „tvrde“ i „kombinovane“ oblike mirovnih operacija. Konačno, podstaknute najboljom praksom u izvođenju mirovnih operacija, Ujedinjene nacije su posredstvom Generalnog sekretara Ban Ki Muna 2007. godine, izvršile restrukturiranje administrativnog aparata u oblasti mirovnih operacija formiranjem Odeljenja za mirovne operacije (*Department of Peacekeeping Operations*), Odeljenja za političke poslove (*Department of Political Affairs*) i Odeljenja za podršku na terenu (*Department of Field Support*).⁴⁴ U prethodnom periodu, ova tela su pokrenula projekte koji obuhvataju izradu smernica merodavnih za profesionalno planiranje, upravljanje i izvođenje mirovnih operacija, kao i proširivanje njihovog dejstva u saradnji sa regionalnim organizacijama i specijalizovanim agencijama svetske organizacije.

Dr. DUŠKO DIMITRIJEVIĆ
Professorial Fellow, Institute of International
Politics and Economics, Belgrade

UNITED NATIONS PEACE OPERATIONS

Summary

In the present study, the United Nations peacekeeping operations are discussed in the context of the development of contemporary international relations and international law. Since the United Nations Charter is undoubtedly a fundamental legal act without which it would be difficult to imagine this development, the author examined in peacekeeping operations what is colloquially called “United Nations Law” and found that peacekeeping operations, although one of the most important activities of the world organization, are not explicitly mentioned anywhere, nor are they regulated by the rules of this law. Taking into account the interdependence between the evolution of international

⁴⁴ „Strengthening of the capacity of the Organization in peacekeeping operations“, General Assembly, 15 March 2007, A/RES/61/L.54/.

law and international relations on the one hand, and the application of the Charter on the other, the author concludes that peacekeeping operations are a functional part of a collective security system whose goals are expressed in the universal values of the international community in preserving world peace and security. In his opinion, a proper understanding of peacekeeping operations requires a solid knowledge of the rules of legal interpretation of the normative part of "United Nations law", as well as an understanding of the evolution of its application in international practice in order to understand the essence of its "progression" relations that led to a change in the positive basis of the contemporary international legal order.

Key words: peacekeeping operations, Charter, United Nations, Security Council, collective security

Literatura

- Blokker N., „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*, vol. 11, 2000.
- Bowett D. W., *United Nations Forces: A Legal Study*, London, Stevens and Sons, 1967.
- Ciobanu D., „The Power of the Security Council to organize Peace-Keeping Operations“, *United Nations Peace-Keeping, Legal Essays* (ed. Cassese A.), Alphen aan den Rijn, Sijthoff&Noordhoff, 1978.
- Conforti B., *The Law and the Practice of the United Nations*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
- Current Problems of International Law* (ed. Cassese A.), Milano, Giuffrè, 1975.
- Deen-Racsmany Z., „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*, vol. 13, 2000.
- Draper G., „The Legal Limitation upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in the Congo“, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 12, 1963.
- Etinski R., Đajić R., Tubić B., *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2021.
- Farer T. J., „The Role of Regional Organizations in International Peace-making and Peace-keeping: Legal, Political, and Military Problems“, *Blauhelme in einer turbulenten Welt* (ed. W. Kiihne), Baden-Baden, 1993.
- Flory M., „L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix“, *Annuaire Française de Droit International*, 1965.
- Goulding M., „The Evolution of United Nations Peacekeeping“, *International Affairs*, vol. 69, no. 3, 1993.
- Halderman J.W., „Legal Basis for United Nations Armed Forces“, *American Journal of International Law*, vol. 56, 1962.
- Higgins R., *United Nations Peacekeeping 1946-1967*, Documents and Commentary, Royal Institute of International Affairs Publications, Oxford, University Press, 1969.

- Hill S., Malik S., *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996.
- Orakhelashvili A., „The Legal Basis of the UN Operations“, *Virginia Journal of International Law*, vol. 43, 2003.
- Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era* (eds. Sörenson D. S., Wood P. C.), Frank Cass, New York, 2005.
- Quigley J., „The Privatization of Security Council Enforcement Actions: A Threat to Multilateralism“, *Michigan Journal of International Law*, vol. 17, 1996.
- Račić O., *Ujedinjene nacije između moći i prava*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
- Russell R. B., Muthers J. E., *A History of United Nations Charter: The Role of the United States, 1940–1945*, Washington, Brookings Institutions, 1958.
- Sarooshi D., *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of Its Chapter VII Powers*, Oxford, University Press, 1999.
- Schwarzenberger G., „Report on Problems of a United Nations Force“, *International Law Association Conference*, Hamburg, vol. 49, 1960.
- Simma B., *The Charter of United Nations: A Commentary*, Oxford, University Press, 2002.
- Sohn L. S., „The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force“, *American Journal of International Law*, vol. 52, 1958.
- Suy E., „United Nations Peacekeeping System“, in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 2000.
- Teixeira P., „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.
- Tunkin G. I., „The Legal Nature of the United Nations“, *Recueil des Cours, Académie de Droit International, la Haye*, vol. 119, 1966.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 25.09.2021.

Prihvaćen: 14.10.2021.

ORIGINALAN NAUČNI RAD