

Mirovne snage Ujedinjenih nacija kao činilac sistema kolektivne bezbednosti

Mr ZORAN ČIČAK

Međunarodne vojne snage, kao poseban oblik multinacionalne vojne integracije, obrazuje više država radi sprovođenja zajedničke akcije: *razdvajanja* zaraćenih strana, policijske ili humanitarne *intervencije*, upravljanja *okupiranim područjem*, *kontrole* plovnih puteva ili vitalnih objekata itd.

Oružane snage Ujedinjenih nacija, kao najznačajniji posleratni tip međunarodnih vojnih snaga, obrazuju se u tri osnovna vida: kao *borbene snage* (za tzv. *prinudne vojne akcije*); kao *interpozicione* i *policijske snage* (za tzv. *mirovne operacije*) i kao *posmatračke misije* (za tzv. *posmatračke operacije*). Te snage su uvek sastavljene od tzv. *nacionalnih kontingenata*, objedinjenih pod zajedničkom, međunarodnom komandom.

U *mirovnim operacijama* UN uspostavljeni su sledeći standardi za obrazovanje vojnih snaga: *dobrovoljnost* država – učesnica u operaciji, *saglasnost države prijema* za stacioniranje snaga na njenoj teritoriji i *sporazum između zaraćenih strana* o prekidu vatre i prihvatanju mirovne operacije.

Mirovne snage UN raspoređuju se na teritoriji (jedne ili više) država prijema na osnovu tzv. *mandata*, sadržanog u odluci Saveta bezbednosti ili Generalne skupštine kojom su obrazovane. Mandat se sastoji iz tri komponente: *funkcionalne* (ciljevi i zadaci mirovnih snaga), *vremenske* (rok njihovog zadržavanja na teritoriji zemlje prijema, koji može biti neodređen ili sukcesivno obnavljan na kraće vremenske periode) i *prostorne* (zone rasporeda mirovnih snaga i način njihovog stacioniranja i prevoza).

Mirovna operacija UN u Jugoslaviji preduzima se na osnovu legitimnog zahteva Predsedništva SFRJ kao kolektivnog šefa države, a efikasno je sredstvo za zaustavljanje oružanih sukoba i izraz podrške međunarodne zajednice očuvanju, suverenitetu i teritorijalnom integritetu Jugoslavije.

Oružane snage (oružana sila, armija, vojska) predstavljaju – istorijski, pojmovno i ciljno – tipičan *nacionalni fenomen*. Prema uobičajenoj definiciji, oružane snage su: „... specijalizovana oružana organizacija države pripremljena i organizovana za vođenje oružane borbe“.¹ U tom smislu, *međunarodne*

¹ *Vojna enciklopedija*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1973, knjiga VI, str. 448.

vojne snage, bez obzira na oblik u kojem se javljaju i na ciljeve koji su im postavljeni, čine izuzetak od pravila. Internacionalizacija oružanih sastava moguća je u nekoliko vidova:

(1) kao *prisustvo nacionalnih vojnih snaga jedne države na teritoriji druge*, sa ili bez međunarodnog osnova (slučajevi agresije, okupacije, ugovora o vojnom savezu, vojnopomorskih baza itd).²

(2) kao *integracija nacionalnih vojnih sastava*, u mirnodopskim ili ratnim uslovima (vojni paktovi i savezi, združeni sastavi ratnih saveznika u zajedničkim operacijama, i sl.).³

(3) kao *formiranje oružanih snaga međunarodnih organizacija* namenjenih za izvršavanje vojnih i/ili policijskih funkcija.⁴

Pod *međunarodnim mirovnim snagama* podrazumevaju se zajednički vojni sastavi dve ili više država, regionalne ili univerzalne međunarodne organizacije, namenjeni za uspostavljanje mira u međunarodnom ili unutrašnjem oružanom sukobu. Iz te definicije proizlaze dva konstitutivna elementa međunarodnih mirovnih snaga: (1) *njihov sastav mora biti „internacionalan“*. Vojne snage isključivo jedne države, čak i kada su u posebnoj misiji u inostranstvu, pa bilo to i sa mandatom međunarodne organizacije, ne mogu se smatrati „međunarodnim mirovnim snagama“;⁵ i (2) *te snage su namenjene, sticto sensu, očuvanju, odnosno uspostavljanju mira*.

² Šire: Apunen Osmo, *Legitimation patterns of foreign military presence*, u *Current Research on Peace and Violence*, br. 2, vol. IV, 1981 (Tampere); S. Krivokapić, *Strane trupe i vojne baze na tuđim teritorijama*, „Vojno delo“, br. 6/1977, str. 99–112; G. Perazić, *Uloga vojnih baza na tuđim teritorijama*, „Vojno delo“, br. 4/1966, str. 65–74.

³ Videti, na primer, čl. 5. *Ugovora organizacije Severoatlantskog pakta* (NATO) od 4. aprila 1949. (Spoljnopolitička dokumentacija, 1/1949), i čl. 4. i 5. *Ugovora o prijateljstvu i saradnji između NR Albanije, NR Bugarske, NR Mađarske, NR Rumunije, Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika i Čehoslovačke Republike* od 14. maja 1955. (V. Gavranov – M. Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Beograd, 1972, str. 379).

⁴ Posebne oružane formacije održavale su i pojedine kompanije preko kojih je u 16. i 17. veku sprovedena kolonijalna ekspanzija evropskih zemalja: *Engleska istočnoindijska kompanija* (1600–1858), *Holandska istočnoindijska kompanija* (1664–1770), itd.

⁵ Međutim, to ne znači da struktura pojedinih kontigenata međunarodnih mirovnih snaga (MMS) mora biti apsolutno simetrična. Najčešće se događa da kontribucije (doprinosi) pojedinih država ukupnom sastavu MMS zavise od njihove zainteresovanosti za određeni region. U sastavu snaga OUN u Koreji, na primer, SAD učestvovala su sa 50,32 odsto od ukupnog broja kopnenih snaga, 85,89 odsto pomorskih i 93,38 odsto vazduhoplovnih snaga (Šire: *The Department of States Participation in the United Nations*, Report of the President to Congress for the Year 1951, publication 4583, Washington, D.C. pp. 273–288).

Njihova upotreba ne bi smela da utiče na ishod ratnog sukoba, jer one u tom slučaju postaju *borbene snage*.⁶

U okviru analize međunarodnih mirovnih snaga razmotrićemo sledeće četiri grupe pitanja: (1) teorijska priroda i klasifikacija međunarodnih mirovnih snaga; (2) istorijski razvoj te institucije i pregled najznačajnijih slučajeva upotrebe međunarodnih mirovnih snaga; (3) osnovna pitanja obrazovanja i upotrebe tih snaga, i elementi njihovog međunarodno-pravnog statusa, i (4) determinante angažovanja međunarodnih mirovnih snaga u građanskom ratu u Jugoslaviji.⁷

TEORIJSKA PRIRODA I KLASIFIKACIJA MEĐUNARODNIH MIROVNIH SNAGA

Međunarodno pravo ne sadrži imperativne norme o međunarodnim mirovnim snagama kao jedinstvenoj i stalnoj instituciji međunarodne zajednice. Međutim, na posredan način, normama o *zabrani rata, definiciji agresije ili o pravu na samoodbranu*,⁸ utvrđeni su *okviri* u kojima pojedini subjekti

⁶ U praksi UN ima, naravno, i izuzetaka. Tako je, na primer, akcija u *Koreji* (1950) bila tipičan primer *borbene upotrebe* mirovnih snaga koje su predstavljale jednu od zaraćenih snaga u građanskom ratu. Intervencija tzv. multinacionalnih snaga u operaciji *Pustinjska oluja* u iračko-kuvajtskom sukobu (1991) takođe je oblik borbene upotrebe tih snaga. I *regionalne organizacije*, kada obrazuju mirovne snage za pojedina krizna žarišta, mogu biti u situaciji da ih koriste u borbene svrhe. Dakle, ne samo radi uspostavljanja mira već i za postizanje stratejskih političkih, odnosno vojno-političkih ciljeva. Na primer, akcija OAD prilikom invazije karipske države *Grenade* (1983), u kojoj su mirovne snage regionalne organizacije poslužile kao paravan za američku akciju u regionu.

⁷ U ovom tekstu korišćemo termin *građanski rat* kao oznaku za oružane sukobe koji su u toku u Jugoslaviji i zbog kojih je angažovan mehanizam mirovnih operacija Ujedinjenih nacija. Tej termin znači: prvo, da sukob *nema karakter rata u međunarodnopravnom značenju tog pojma*, jer jedna od zaraćenih strana (secesionistički režim u Hrvatskoj) nema karakter suverene države, odnosno ne ispunjava uslove koje međunarodno pravo postavlja za priznanje država, i drugo, da se radi o sukobu koji, po intenzitetu borbenih dejstava, širini prostora na kojem se vode borbe i stepenu razaranja, ima karakter *rata*, pa otuda predstavlja osnov za angažovanje mehanizama kolektivne bezbednosti UN. Taj termin, međutim, ne prejudicira dalje određenje i klasifikaciju sukoba u Jugoslaviji prema kriterijumima koje prihvata vojna nauka. Naime, očigledno je da se u ovom slučaju ne radi o tzv. klasičnom građanskom ratu, u čijoj je osnovi ideološki sukob ili obračun suprotstavljenih političkih grupacija, već o tzv. *secesionističkom ratu* (sa bitnim elementima nacionalnog i verskog rata) koji se vodi ne radi osvajanja vlasti u zemlji, već radi njenog uništavanja, odnosno odbrane. Dakle, *volja za oцепljenjem* (animus secedendi) bitna je karakteristika građanskog rata u Jugoslaviji, koja mu istovremeno daje i određene međunarodne elemente i time omogućava i angažovanje UN na sprečavanju daljih sukoba. Za teorijsko određenje građanskog rata šire videti definicije koje je dao dr Dragan Simeunović, *Političko nasilje*, Radnička štampa, Beograd, 1989, str. 124, 129, 172; i *Državni udar ili revolucija*, „Simtrade“, Beograd, 1991, str. 43 i 60.

⁸ Za *zabranu rata* videti čl. 2, t. 4. Povelje UN, za definiciju agresije, *Rezolucija Generalne skupštine UN 3.314 (XXIX)* od 14. decembra 1974. (Spoljnopolitička dokumentacija, 5-6/1974), a za *pravo na samoodbranu* čl. 51. Povelje Ujedinjenih nacija.

moгу obrazovati međunarodne mirovne snage. U tim okviri-ma, međunarodne mirovne snage mogu biti obrazovane na dva nivoa: na *globalnom*, kao mirovne snage Ujedinjenih nacija, i na *regionalnom*, odnosno *subregionalnom*, kao mirovne snage regionalne međunarodne organizacije, odnosno vojnog saveza ili grupe država.

U oba slučaja mirovne snage mogu biti angažovane samo u skladu sa *prinudnim (kogentnim) normama međunarodnog prava* i samo na *prostoriji na kojoj se primenjuje pravo regionalne ili svetske međunarodne organizacije*.⁹

Klasifikacija međunarodnih mirovnih snaga moguća je na osnovu uporednih kriterijuma: *unutrašnje strukture, stalnosti i borbenih svojstava*.

Prema *unutrašnjoj strukturi* razlikuju se dva osnovna oblika međunarodnih mirovnih snaga: tzv. *nadnacionalne snage*, odnosno naoružane jedinice koje međunarodna organizacija regrutuje neposredno, na teritorijama država članica, i pod isključivom komandom nadležnog organa međunarodne organizacije, i tzv. *internacionalizovane snage*, tj. oružane kontingente pojedinih država članica međunarodne organizacije dobrovoljno ustupljene na upotrebu međunarodnoj organizaciji radi obavljanja tačno određenog zadatka i pod podeljenom komandom nadležnog organa međunarodne organizacije i odgovarajućih vojnih ili vladinih službi samih država članica.¹⁰

Prema *stalnosti* razlikujemo koncept *stalnih snaga*, čiji su struktura, jačina i stepen pripravnosti određeni nezavisno od konkretnih slučajeva upotrebe, i *povremenih (ad hoc) snaga*, koje se obrazuju radi konkretne upotrebe i, prirodno, imaju ograničen prostorni, vremenski i funkcionalni mandat. Duh

⁹ Međunarodnopravni osnov tog ograničenja proizlazi iz opšteg pravila da svaka država dobrovoljno prihvata ograničenja sopstvenog suvereniteta, uključujući i pravo međunarodne organizacije, čiji je član, da interveniše na njenoj teritoriji radi očuvanja međunarodnog mira i bezbednosti. Dakle, regionalna međunarodna organizacija mogla bi da preduzme, ukoliko je na to ovlašćena sopstvenim konstitutivnim dokumentom, mirovnu akciju samo na teritoriji neke od svojih članica. Određeni izuzetak od tog pravila važi za Ujedinjene nacije, koje obezbeđuju da i države koje nisu njihove članice postupaju u skladu sa ovim načelima u meri u kojoj je to potrebno radi održavanja međunarodnog mira i bezbednosti“ (čl. 2, t. 6. Povelje UN).

¹⁰ U ranoj fazi razvoja sistema kolektivne bezbednosti UN postojali su predlozi za obrazovanje nadnacionalnih snaga: reč je o ideji za obrazovanje tzv. *Legije Ujedinjenih nacija*, odnosno *Dobrovoljačke rezerve*, koju je svojevremeno izneo generalni sekretar UN, Trigve Li. Šire: Milan Bartoš, *Oružane snage UN u Egiptu*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“, 3/1956, str. 443.

Povelje UN bliži je konceptu stalnih snaga, o čemu svedoči, na primer, obaveza svih članica da: „stave na raspolaganje Savetu bezbednosti, na njegov poziv i u skladu sa posebnim sporazumima oružane snage, pomoć i olakšice, uključujući tu i pravo prolaza, neophodne radi održanja međunarodnog mira i bezbednosti“.¹¹ I institucije *planova za pripremu oružane sile*¹² i *komiteta vojnog štaba*¹³ koje sadrži Povelja UN svedoče o tome da je tvorcima Povelje bio bliži koncept stalnih snaga, ali je blokovska polarizacija, posle drugog svetskog rata, onemogućila njihovo efektivno ustrojavanje, tako da su u svim dosadašnjim slučajevima UN intervenisale *ad hoc* obrazovanim mirovnim snagama. Kao poseban tip međunarodnih mirovnih snaga, prema toj podeli, izdvajaju se tzv. *dežurne ili stand by snage*, čiju osnovicu čine unapred pripremljeni i obučeni nacionalni kontingenti, neka vrsta supstituta nepostojećim ugovorima iz čl. 43. Povelje UN. Inicijativu za formiranje tih snaga dala je Kanada na 18. redovnom zasedanju Generalne skupštine UN, a skandinavske zemlje su, u okviru svojih nacionalnih armija, već početkom šezdesetih godina izdvojile određene kontingente za međunarodne mirovne operacije.¹⁴

Prema *borbenim svojstvima*, odnosno prema tipu dejstava u zoni rasporeda, razlikujemo tri osnovne vrste međunarodnih mirovnih snaga: *prvo*, tzv. *interpozicione snage*, čiji je cilj uspostavljanje tampon-zone, odnosno fizičko razdvajanje sukobljenih snaga. Taj tip međunarodnih mirovnih snaga najčešće se primenjuje u onim lokalnim ratovima u kojima je manje-više precizno uspostavljena linija fronta, i u kojima se postavlja tehničko pitanje kontrole primirja koje je, *de facto*, već uspostavljeno;¹⁵ *drugo*, tzv. *policijske snage* ili snage za *očuvanje mira*,¹⁶ raspoređuju se na tzv. *kriznoj prostori*

¹¹ Navedeno prema čl. 43, stav 1. Povelje Ujedinjenih nacija.

¹² Šire čl. 46. Povelje UN.

¹³ Šire čl. 47. Povelje UN.

¹⁴ Aprila 1965. u Stavangeru (Norveška) ministri odbrane skandinavskih zemalja postigli su sporazum da u okviru nacionalnih armija formiraju tzv. specijalne jedinice, odnosno *stand by forces*, kao instrument regionalne kolektivne bezbednosti, ali i kao moguće snage za mirovne operacije van regiona, na zahtev Saveta bezbednosti UN.

¹⁵ Interpozicioni karakter međunarodnih mirovnih snaga uočen je u slučajevima operacija na *Sinaju* (1956, 1967), *Golanu* (1973) i, posebno na *Kipru* (1964), kada su uspostavile tzv. zelenu liniju za razdvajanje suprotstavljene turske i grčke etničke zajednice na ostrvu.

¹⁶ O teorijskim aspektima tzv. međunarodnih policijskih snaga šire: Quincy Wright, *National security and international police*, American Journal of International Law, 3/1943, pp. 499-505.

odnosno zaposedaju kontrolne tačke sa kojih efikasno pokrivaju područje na kojem su dobile zadatak da očuvaju mir;¹⁷ i *treće*, tzv. *borbene snage u užem smislu* imaju zadatak da se suprotstave oružanim snagama agresora i vode borbena dejstva do ispunjavanja mandata dobijenog od nadležnog organa međunarodne organizacije.¹⁸

Poseban tip međunarodnih mirovnih snaga jesu tzv. *posmatračke misije*. To nisu mirovne snage u strukturnom značenju tog pojma, već veće ili manje grupe *vojnih posmatrača*, najčešće nenaoružanih, koje deluju uporedo sa političkim misijama UN za mirenje i posredovanje.¹⁹ U teoriji se ističe da su posmatračke misije, kao kategorija, negde između sredstava za *mirno rešavanje* sporova i instrumenta prinudnih mera iz 7. glave Povelje UN. Funkcije posmatračkih misija najčešće su obuhvatale: kontrolu granica (Grčka, Palestina, Liban i delimično Jemen), nadgledanje prekida vatre ili sporazuma o primirju (Indonezija, Kašmir, Palestina, Indija i Pakistan, kao i Suec posle junskog rata 1967), nadgledanje izvršenja sporazuma o dezangažovanju, koji je obuhvatao i uspostavljanje tzv. demilitarizovane zone (Zapadni Irijan i Jemen) i nadzor nad povlačenjem oružanih snaga (Indonezija, Palestina, Zapadni Irijan, Liban, Indija i Pakistan).

ISTORIJSKI RAZVOJ I PREGLED NAJZNAČAJNIJIH SLUČAJEVA UPOTREBE MEĐUNARODNIH MIROVNIH SNAGA

Kroz istoriju je bilo slučajeva da su države preduzimale zajedničku akciju sa oružanim snagama i usklađivale operacije svojih vojski. Taj fenomen je posebno razvijen u eri stvaranja

¹⁷ Primer policijskih funkcija međunarodnih mirovnih snaga čini misija u Kongu (ONUC), 1960. godine, kada su snage UN zaposele čitav prostor secesionističke provincije *Katange* radi kontrole područja i sprečavanja sukoba.

¹⁸ Borbeni karakter imale su misije u Koreji i na iračko-kuvajtskom ratištu.

¹⁹ Ujedinjene nacije su do sada organizovale sledeće posmatračke misije: vojni posmatrači u vezi sa grčkim pitanjem (Specijalni komitet UN za Balkan – UNSCOB) – videti Rezoluciju Generalne skupštine 109 (II); grupa posmatrača u okviru misije UN za nadgledanje primirja u Palestini (UNTSO) – videti UN, Doc. S/801 i Doc. S/1376-I; vojna posmatračka misija UN za Indiju i Pakistan – videti UN, Doc. S/654, S/620, S/1469 i S/2017; posmatračka grupa UN u Libanu (UNGIL) – videti UN, Doc. S/4022 i S/4043; posmatračka grupa UN u *Jemenu* – videti UN, Doc. S/5331; posmatračka misija UN za Indiju i Pakistan (UNIPOM) – videti Rezoluciju Saveta bezbednosti, Res. 211 (1965); vojni posmatrači UN duž linije prekida vatre između UAR i Izraela (u tom slučaju radilo se o obnavljanju funkcija vojnih posmatrača u okviru UNTSO).

savremenih vojnih koalicija, u kojima se, pod zajedničkom vrhovnom komandom, na pojedinim bojištima sprovode operacije armija više država. Tako smo u prošlom veku imali akcije tzv. Svete alijanse (1815–1830),²⁰ zapadnih vojski i Turske protiv Rusije u krimskom ratu (1853–1856),²¹ intervenciju u bokserskom ustanku u Kini, u kojoj su učestvovali brodovi i vojske nekoliko država²² itd.

Međutim, kao prvu akciju međunarodnih mirovnih snaga u užem smislu, dakle radi smirenja i obezbeđenja političkog rešenja jednog oružanog konflikta, neki autori navode akciju međunarodnog odreda na Kritu (1897–1899).²³ Do njegovog formiranja došlo je posle Berlinskog kongresa i Sanstefanskog ugovora (1878), kojima je odbijeno pripajanje Krita Grčkoj, i posle pokušaja da se uvede parlamentarni režim na Kritu. Arbitražom je rešeno da sultan ostvari neke reforme, što nije sprovedeno. Novi sukobi, a posebno nastojanje Grčke da anektira Krit (akcija pukovnika Vasosa), doveli su do intervencije *evropskog direktorijuma*, koji je na konferenciji u Carigradu (1896) formirao jednu mešovitu komisiju za organizaciju međunarodne žandarmerije, koja bi održavala javni red i bezbednost, i garantovala autonomiju Krita, na čelu sa guvernerom iz jedne neutralne zemlje. U *međunarodnom odredu* učestvovala su mornarice i snage kopnene vojske Francuske, Engleske, Rusije, Italije, Austro-Ugarske i Crne Gore.²⁴ Vrhovnu vlast imao je *Savet admirala*, svaki odred imao je svoje zone dejstva, a komande odreda bile su nacionalne. Od iskrcavanja na Kritu (7. januar 1897) do 28. aprila 1899. ti odredi su imali i administrativnu vlast, a od tada se njihov zadatak svodio isključivo na održavanje reda.

Od stvaranja *Društva naroda* (1919) sve češće se raspravlja i zahteva obrazovanje jedne svetske armije radi očuvanja mira i bezbednosti. Još prilikom diskusije o Paktu Društva naroda,

²⁰ Sveta alijansa (Austrija, Pruska i Rusija) intervenisala je 1821. radi povratka na presto napuljskog kralja i gušenja revolucije u Kraljevstvu Pijemonta i Sardinije, a 1822, uz učešće i Francuske, radi restauracije vlasti Burbona u Španiji. Šire: *Povijest svijeta*, „Naprijed“, Zagreb, 1990, str. 555 i 556.

²¹ Isto, str. 580

²² Isto, str. 590.

²³ Videti: Pierre Poirer, *La Force Internationale d'urgence*, Paris, 1962, pp. 216–217.

²⁴ U crnogorskom odredu, koji je ukupno imao 84 lica, bila su dva oficira i 10 podoficira. Na Kritu su ostali ukupno dve godine i dva meseca, a u toku operacije izgubili su dva pripadnika. Šire: dr Ilija Radosavović, *Međunarodni položaj Crne Gore u 19. veku*, Beograd, 1960, str. 98.

na *Konferenciji mira*, francuski delegat Leon Bourgois dao je predlog da se obrazuje međunarodna armija „koja bi izvodila akcije pod operativnom kontrolom Društva naroda“.²⁵

Francuska diplomatija predlagala je isto i na *Konferenciji za razoružanje*, 1932. godine.²⁶ U svom memorandumu o organizaciji mira, francuska delegacija predložila je da države članice Društva stave na raspolaganje izvestan deo civilnog i vojnog vazduhoplovstva, kao i deo pomorskih i kopnenih snaga. Taj predlog, kako se ističe u teoriji, „nije ni uzet u ozbiljnije razmatranje, usled protivrečnosti koje su bile među državama. Senka oktobarske revolucije je bila prisutna gde god se razmatralo neko međunarodno pitanje. Popuštanje pred fašizmom, od strane glavnih evropskih sila – Engleske i Francuske, bilo je tako očito da se ni na kakav sistem bezbednosti tada nije moglo računati“.²⁷

Novi kvalitet multinacionalno vojno angažovanje dobilo je u toku *drugog svetskog rata*.²⁸ Kao rezultat odluka donetih na *Konferenciji u Arkadiji*, januara 1942, vlade SAD i Velike Britanije obrazovale su tzv. *Kombinovani odbor načelnika generalštabova*,²⁹ kao glavnu agenciju za zajedničko vojno planiranje dve države. Saradnju sa drugim savezničkim državama, članicama antifašističke koalicije, taj odbor je ostvarivao kroz posebno telo, tzv. *Vojne predstavnike pridruženih sila*.³⁰ U toku rata, angloamerička vojna koalicija obrazovala je i pet *multinacionalnih regionalnih vojnih komandi*: za jugoistočnu Aziju, jugozapadni Pacifik, Pacifik, Mediteran i Evropu.³¹ Kako se u zapadnoj doktrini ističe: „Zajedničke komande na frontu su bile ujedinjene samo za operativne ciljeve, a administrativna i logistička podrška ostale su u domenu nacionalne

²⁵ Šire: *Istorija diplomatije*, tom III, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951, str. 40 i 48.

²⁶ O toj konferenciji šire: *Vojna enciklopedija*, tom VIII, str. 79.

²⁷ Navedeno prema: Gavro Perazić, *Problem međunarodnih vojnih snaga*, „Vojno delo“, br. 6/1964, str. 56.

²⁸ U toku prvog svetskog rata sile Antante formirale su tzv. *Vrhovni ratni savet* i ujedinjenu komandu, na čelu sa francuskim maršalom Fošem. Šire: Eliot, *Military Organization under the Atlantic Pact*, Foreign Affairs, 27 (1949), str. 642.

²⁹ U engleskom originalu: *Combined Chiefs of Staff*.

³⁰ U engleskom originalu: *Military Representatives of Associated Powers*.

³¹ O pravnom statusu multinacionalnih vojnih snaga obrazovanih u toku drugog svetskog rata na različitim vojištima, postoji brojna literatura u stranoj pravnoj teoriji. Pošto to pitanje izlazi izvan okvira dalje analize, upućujemo na tekst koji zbog informativnosti može poslužiti za dalje izučavanje fenomena multinacionalne vojne integracije: Jasper Y. Brinton, *Jurisdiction over members of allied forces in Egypt*, American Journal of International Law, 3/1944, pp. 375–382.

odgovornosti, osim ako je drukčije bilo predviđeno posebnim sporazumima. Bitan vojni zahtev jedinstva u komandovanju bio je ispunjen imenovanjem jedinstvenog komandanta, kojem je pomagao jedinstveni štab, sa samo slučajnim učešćem predstavnika nacija koje su dale snage za zajedničku komandu".³²

Novi oblici međunarodne vojne saradnje razvili su se po okončanju drugog svetskog rata. Još pre osnivanja Ujedinjenih nacija saveznici su, suočeni sa problemima zajedničkog upravljanja, odnosno obavljanja okupacionih funkcija i civilne administracije na teritorijama poraženih fašističkih zemalja, formirali tzv. *kontrolne komisije* ili *kontrolne savete*, u čijem sastavu su bili predstavnici svih armija angažovanih na određenom području. Prvi takav organ obrazovan je u Italiji radi sprovođenja odredaba primirja sa tom zemljom,³³ uz približno podjednako učešće britanskih i američkih okupacionih snaga. Kontrolne komisije za sprovođenje primirja sa Bugarskom, Mađarskom i Rumunijom formirane su na tripartitnoj osnovi, uz predsedavanje sovjetskih i učešće britanskih i američkih oficira, dok je sastav samih okupacionih snaga u celini obezbeđivala Crvena armija.³⁴ Najpoznatije i najznačajnije kontrolne agencije saveznici su uspostavili u Nemačkoj i Austriji. Nemačkom je upravljao tzv. kontrolni savet, čije su funkcije – prema Četvornom sporazumu,³⁵ bile: „obezbeđivanje neophodnog jedinstva akcije vrhovnih komandanata u njihovim odgovarajućim okupacionim zonama“, kao i „donošenje usaglašenih odluka o glavnim pitanjima koja su se odnosila na Nemačku kao celinu.“³⁶ Princip četvornog predstavnništva u samom kon-

³² Prema: Richard R. Baxter, *Constitutional Forms and Some Legal Problems of International Military Command*, British Yearbook of International Law, 1952, p. 327.

³³ Tekst sporazuma o primirju, videti „*Italian Military Armistice*, 3 September 1943, United States Treaties and Other International Acts Series, p. 1604, i: *Allied Control Commission for Italy*, United States Department of State Bulletin, 11 (1944), p. 137.

³⁴ Za Bugarsku, videti: *Armistice Agreement between the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and Bulgaria*, 28 October 1944, United States Executive Agreement Series, p. 437. Za Mađarsku (20. januar 1945); isto, p. 456. Za Rumuniju (12. septembar 1944) isto, p. 490.

³⁵ Za tekst sporazuma videti: *Statement by the Governments of the United States of America, Union of Soviet Socialist Republics, United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic on Control Machinery in Germany*, 5 June 1945, United States Department of State Bulletin 12 (1945), p. 1054; Jennings, *Government in Commission*, British Yearbook of International Law, 23 (1946), p. 112; Nobleman, *Quadrupartite Military Government Organization and Operations in Germany*, American Journal of International Law, 41 (1947), p. 650.

³⁶ Navedeno prema: Baxter, isto, str. 329.

trolnom savetu sproveden je i u Koordinacionom komitetu i u različitim odeljenjima tzv. Kontrolnog štaba, od kojih je svako imalo četiri kopredsednika. Slična praksa sprovedena je i u stotinjak komiteta, potkomiteta i radnih tela. Sve do raspada četvornog okupacionog sistema i definitivne podele Nemačke na istočnu i zapadnu okupacionu zonu – 1948. godine – Kontrolni savet za Nemačku efikasno je funkcionisao i usvojio značajan broj okupacionih akata – naredbi, uredbi i drugih opštih propisa.³⁷ Na sličnim principima, uz neke terminološke razlike, funkcionisala je saveznička okupaciona uprava u *Austriji*. *Saveznički savet* sastojao se od četiri visoka komesara, kao i *štab* organizovan u odeljenja, od kojih je svako imalo po četiri direktora. *Saveznička komisija* – kako je nazivana čitava ta struktura – bila je odgovorna za sva pitanja koja su se ticala Austrije kao celine, a u odsustvu odluke ili drugog akta Saveta, svaki visoki komesar bio je ovlašćen da postupa samostalno.³⁸ Paralelna četvorna forma okupacione uprave primenjena je i na gradove *Beč* – koji je bio pod tzv. *zonalnom administracijom*³⁹ – i *Berlin*, koji je bio podeljen na sličan način.⁴⁰ U oba slučaja funkcionisala je tzv. saveznička *komandatura*, sastavljena od četiri vojna komandanta kao glavna kontrolna agencija.

Nešto složenija struktura okupacione administracije primenjena je u *Japanu*. Na njenom vrhu nalazila se tzv. *Komisija za Daleki istok*, sa sedištem u Vašingtonu, sastavljena od predstavnika jedanaest država, uključenih u okupacionu upravu u Japanu.⁴¹ U stvari, okupaciju je efektivno sprovodio *vrhovni komandant savezničkih snaga*, kome je pomagao *Saveznički savet za Japan*, sastavljen od predstavnika Britan-

³⁷ Za pregled normativne funkcije savezničke okupacione uprave u Nemačkoj videti: *Enactments and Approved Papers of the Control Council and Coordinating Committee* (1945-8, 9 vols).

³⁸ Za tehniku međunarodne uprave u Austriji videti: *Agreement between the Governments of the United Kingdom, the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the Government of the French Republic on the Machinery of Control in Austria*, 28 June 1946, United Kingdom Treaty Series, No. 49 (1946).

³⁹ Za poseban status Beča, videti: čl. 13. navedenog sporazuma.

⁴⁰ Videti united Nations, *Official Records of the Security Council*, Third Year, 363rd Meeting, pp. 7-14.

⁴¹ Detaljnije o radu te komisije videti: *Activities of the Far Eastern Commission*, Report of the Secretary General, 26 February 1946 – 10 July 1947, u: *Department of State Publication* 2888, 1947, p. 36. Dobru teorijsku razradu tog pitanja dali su Blakeslee: *The Establishment of the Far Eastern Commission* (International Organization, 5, 1951, p. 499), i Stratton: *The Far Eastern Commission* (isto, 2, 1948, p.1).

skog Komonvelta, Sovjetskog Saveza, Kine i SAD. Taj savet je imao zadatak da obavlja savetodavne i pomoćne poslove za vrhovnog komandanta.⁴² Specifičnost okupacione uprave u Japanu bila je u tome što je vrhovni komandant⁴³ bio neposredno odgovoran Vladi SAD, preko koje je i kontaktirao sa Komisijom za Daleki istok. Međutim, u nekim drugim pitanjima, kao što je komanda nad okupacionim snagama nekoliko država, ili uspostavljanje *Međunarodnog vojnog suda za Daleki istok* njegovom sopstvenom naredbom, vrhovni komandant je delovao kao predstavnik međunarodne zajednice.⁴⁴

Zajednička karakteristika svih okupacionih kontrolnih komisija ili saveta jeste to da su funkcionisale na *principu jednoglasnosti* i na nivou samih komisija, i u pridruženim telima. Nesporazumi koji nisu mogli da budu rešeni vodili su ili do *via facti* različite politike u pojedinim okupacionim zonama, ili su iznošeni na neposredan dogovor zainteresovanih država, preko njihovih vlada, odnosno političkih institucija. Dakle, rešavani su *izvan* institucionalnog sistema međunarodnih okupacionih snaga. Iako ta kolegijalna vojna tela nisu neposredno komandovala okupacionim trupama, već je to ostalo u nadležnosti nacionalnih komandi, ona su ipak nadzirala obavljanje brojnih funkcija čija je priroda u suštini vojna.

U periodu posle drugog svetskog rata fenomen međunarodnih mirovnih snaga razvijao se na dva paralelna nivoa: (1) međunarodne mirovne snage u okviru Ujedinjenih nacija, tzv. plavi šlemovi, i (2) međunarodne snage različitih regionalnih međunarodnih organizacija.

Koncept međunarodnih mirovnih snaga UN

Institucija međunarodnih mirovnih snaga predviđena je u Povelji UN u okviru sistema tzv. *kolektivne bezbednosti*,⁴⁵ tj.

⁴² Tekst sporazuma o obrazovanju tog tela videti: *Agreement of Foreign Ministers at Moscow on Establishing the Allied Commission for Japan*, 27 December 1945, u: *Occupation of Japan*; Policy and Progress (Department of State Publication, undated, p. 72).

⁴³ Videti u vezi s tim, izjavu generala Mak Artura u: *Hearings on the Military Situation in the Far East before the Committee on Foreign Relations*, United States Senate, 82nd Congress, 1st Session (1951), part I, p. 36.

⁴⁴ Tekst naredbe o uspostavljanju tog suda videti: *United States Treaties and Other International Act Series*, p. 1589.

⁴⁵ *Kolektivna bezbednost* je garancija zaštite (odbrane) većeg broja država koje su uzajamno – na osnovu međunarodnog ugovora – obećale da će pružiti pomoć radi

kao jedan od mehanizama za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti. Značajna odlika tog sistema jeste postupnost u primeni mera kolektivne bezbednosti. Poveljom su predviđene četiri kategorije tih mera:

- utvrđivanje da li postoji „pretnja miru, povreda mira ili agresija“ i davanje *preporuka* da bi se održali ili vaspostavili međunarodni mir i bezbednost;⁴⁶

- uvođenje tzv. *privremenih mera* da bi se „sprečilo pogoršanje situacije“, i to tako da te mere „ne smeju uticati na prava, zahteve ili položaj zainteresovanih strana“;⁴⁷

- tzv. *mere koje ne povlače upotrebu oružanih snaga*. Povelja ne sadrži, *expressis verbis*, listu tih mera, ali *exempli causa*, navodi: potpun ili delimičan prekid ekonomskih odnosa i železničkih, pomorskih, vazdušnih, poštanskih, telegrafskih, radiografskih i drugih veza, kao i prekid diplomatskih odnosa;⁴⁸

- akcija vazduhoplovnim, pomorskim ili suvozemnim snagama, „koja je potrebna radi održanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti“. Od oblika takve akcije u Povelji se izričito navode: *demonstracije, blokade i druge mere* „vazduhoplovnim, pomorskim ili suvozemnim snagama“.⁴⁹

Druga odlika sistema upotrebe mirovnih snaga UN, predviđenog u Povelji, jeste koncept *nacionalnih kontingenata*: svi članovi UN preuzeli su Poveljom obavezu da na zahtev Saveta bezbednosti stave na raspolaganje „*oružane snage, pomoć i olakšice, uključujući tu i pravo prelaza, neophodne radi održanja međunarodnog mira i bezbednosti*“.⁵⁰ Posebna pažnja, zbog obezbeđenja hitnosti, posvećena je *vazduhoplovnim snagama*: svi članovi UN dužni su da održavaju nacionalne kontingente tih snaga, čiju jačinu i stepen pripravnosti određuje Savet bezbednosti, uz pomoć *Komiteta vojnog štaba*.⁵¹ Sva tri

očuvanja i odbrane bezbednosti svake od njih. Šire: Vladimir Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, „Informator“, Zagreb, 1987, str. 129.

⁴⁶ Čl. 39. Povelje.

⁴⁷ Čl. 40. Povelje.

⁴⁸ Čl. 41. Povelje.

⁴⁹ Čl. 42. Povelje.

⁵⁰ Čl. 43, stav 1. Povelje.

⁵¹ O tome najbolje govori kvantifikacija koju je Komitet vojnog štaba predložio Savetu bezbednosti u svom izveštaju od 30. juna 1947: oružane snage UN raspolagale bi udarnom snagom vazduhoplovstva od blizu 7.500 aviona, od čega preko 3.200 bombardera. Sjedinjene Američke Države dale bi ukupno 3.800 aviona, tj. oko 51 odsto ukupnog broja, Francuska 1.275, Velika Britanija i Kina zajedno 1.200, koliko

vida oružanih snaga: vazduhoplovni, pomorski i kopneni, države članice UN opremaju i izdvajaju za potrebe međunarodnih mirovnih snaga na osnovu *posebnih sporazuma*, zaključenih između Saveta bezbednosti i pojedinih članova, ili grupa članova, Ujedinjenih nacija, i kojima se određuju: „*brojno stanje i svrha snaga, njihov stupanj pripravnosti i opšti raspored, kao i priroda olakšica i pomoći koje se imaju pružiti*“.⁵²

Treća odlika sistema međunarodnih mirovnih snaga prema Povelji UN jeste *visok stepen institucionalizacije*. U Povelji se, zapravo, pošlo od pretpostavke stalne i jedinstvene akcije radi održavanja međunarodnog mira i bezbednosti na svim kritičnim tačkama, i za to je predviđeno obrazovanje tzv. *Komiteta vojnog štaba*, koji bi sačinjavali načelnici štabova stalnih članova UN, ili njihovi predstavnici, i koji bi davao savete i ukazivao pomoć Savetu bezbednosti u vezi sa svim pitanjima koja se tiču vojnih potreba Saveta bezbednosti, a posebno „... *upotrebe i komandovanja snagama stavljenim na raspolaganje, regulisanja naoružanja, kao i mogućeg razoružanja*“.⁵³ Komitet je, isto tako, „*odgovoran pred Svetom bezbednosti za strategijsko rukovođenje svim oružanim snagama stavljenim na raspolaganje Savetu bezbednosti*“.⁵⁴ On je bio, prema izvornom tekstu Povelje, ovlašćen da osniva i *regionalne potkomitete*, po odobrenju Saveta bezbednosti i posle savetovanja sa odgovarajućim regionalnim ustanovama.⁵⁵

Polarizacija međunarodnih odnosa posle drugog svetskog rata, a posebno stvaranje dva suprotstavljena vojno-politička saveza, i eskalacija politike tzv. *hladnog rata* onemogućili su efektivnu izgradnju sistema kolektivne bezbednosti UN, kakav je predviđen Poveljom, pa samim tim i obrazovanje jedinstvenih i stalnih međunarodnih mirovnih snaga Ujedinjenih nacija. Tako je, na primer, već u toku 1947. godine postalo jasno da pet savezničkih sila, stalnih članica Saveta bezbednosti, nisu u stanju da postignu sporazum u okviru Komiteta vojnog štaba o pitanjima predviđenim u čl. 43. Povelje. Izveštaj

je bilo i predviđeno učešće SSSR-a. Navedeno prema: Louis B. Sohn, *Cases and Other Materials on World Law* Brooklyn, The Foundation Press, Inc. 1950, p. 845.

⁵² Čl. 43, stav 2. Povelje.

⁵³ Čl. 47, stav 1. Povelje.

⁵⁴ Čl. 47, stav 3. Povelje.

⁵⁵ Čl. 47, stav 4. Povelje.

Komiteta imao je 41 član, od čega je jedna polovina jednoglasno usvojena.⁵⁶ Nije bio postignut sporazum o najvažnijim principima organizacije vojnih snaga. Ostala su pitanja vojnog učešća država članica, korišćenja baza, pružanja pomoći i olakšica, podrazumevajući i pravo prolaza, pitanje smeštaja vojnih snaga, i drugo. Time je, u stvari, onemogućeno zaključenje sporazuma između Saveta bezbednosti i država članica Ujedinjenih nacija.⁵⁷

Nekoliko osnovnih blokada u čitavom sistemu Ujedinjenih nacija: *problem veta* stalnih članica Saveta bezbednosti,⁵⁸ nesaglasnost oko osnovnih elemenata *agresije*, kao jednog od bitnih uslova za angažovanje mirovnih snaga, kao i činjenica da su u ogromnoj većini međunarodnih kriza, neposredno ili posredno, bile umešane velike sile – upravo one države koje su presudno odlučivale i o eventualnom pokretanju mirovnih operacija UN – doveli su do evolucije sistema mirovnih snaga, *via facti*, mimo odredaba Povelje Ujedinjenih nacija. Na taj način je koncept oružanih snaga UN, zasnovan u Povelji, evoluirao u razuđen i diferenciran *sistem vojnog i civilnog aparata* UN namenjen za angažovanje na kriznim područjima. Vremenom su se kristalizovala tri osnovna tipa tih snaga:

- *snage za prinudne vojne akcije* (military enforcement action forces), namenjene vođenju borbenih dejstava protiv agresora radi slamanja agresije i uspostavljanja *status quo*. Taj karakter imale su snage UN u Koreji i Kuvajtu;

- *mirovne snage u užem smislu* (peace-keeping forces), čiji je zadatak razdvajanje zaraćenih strana, odnosno tzv. zamrzavanje oružanih sukoba do postizanja političkog rešenja. U tu grupu, u širem smislu, spadaju i tzv. *međunarodne policijske snage* (international police forces), čiji je zadatak održavanje reda na kriznim žarištima;

- *vojne posmatračke misije* (military observers actions), sa zadatkom da prate stanje u potencijalnim kriznim područjima i budu u funkciji pripreme eventualne mirovne operacije.

⁵⁶ Integralni tekst tog izveštaja; Sohn, *isto*, str. 834–844.

⁵⁷ Šire: Jelena Kraljić, *Kolektivne mere UN*, „Međunarodni problemi“, 3–4/1955, str. 86.

⁵⁸ Čl. 27, stav 3. Povelje. Pravo veta, formulisano u tekstu Povelje kao *obaveza potvrđnih glasova stalnih članova* donekle je ublaženo time što se ne odnosi na tzv. *proceduralna pitanja* (čl. 27, stav 2. Povelje), i što se u odlučivanju u postupku tzv. *mirnog rešavanja sporova* (6. glava i čl. 52, stav 3. Povelje) stalni član Saveta bezbednosti, ukoliko je strana u sporu o kojem se odlučuje, mora uzdržati od glasanja.

Prva efektivna primena oružanih snaga UN preduzeta je u građanskom ratu u Koreji, 1950. godine. Posle prvih borbenih akcija severnokorejskih snaga, 25. juna 1950, Savet bezbednosti je doneo rezoluciju (27. jun) kojom je pozvao članove UN da pruže pomoć Republici Koreji kao žrtvi agresije.⁵⁹ Pošto se na taj poziv potvrdno izjasnilo 40 zemalja, Savet bezbednosti je 7. jula usvojio novu rezoluciju, kojom se preporučuje da se na čelo tzv. *ujedinjene komande* (UK), koja bi objedinjavala sve snage koje se bore na strani Republike Koreje, postavi lice koje bi imenovala Vlada SAD. Istom rezolucijom precizirano je da će se snage boriti pod zastavom UN.⁶⁰ Obe te rezolucije Savet je usvojio u odsustvu predstavnika SSSR-a i tako izbegao proceduralne teškoće koje bi nastale usled verovatnog sovjetskog veta. Da bi se stvorili neophodni pravni uslovi za kontinuiranu akciju, Generalna skupština je, 3. novembra 1950, usvojila posebnu rezoluciju, pod nazivom *Ujedinjeni za mir*.⁶¹ Tim dokumentom, koji je prema doktrini zapravo *faktička revizija* Povelje UN,⁶² Generalna skupština je sama preuzela deo ovlašćenja Saveta bezbednosti iz domena 7. glave Povelje UN na taj način što je, u slučaju da „Savet bezbednosti zbog nedostatka jednoglasnosti stalnih članova propusti udovoljiti svojoj prvenstvenoj odgovornosti za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti u slučaju svake pretnje miru, narušenja mira ili čina agresije“,⁶³ preuzela nadležnost Saveta bilo da se radi o njenom *redovnom zasedanju*, bilo o tzv. *hitnom vanrednom zasedanju*, koje se mora sazvati na zahtev kvalifikovane većine članova Saveta bezbednosti,⁶⁴ ili većine članica UN. Generalna skupština, na osnovu te rezolucije, ovlašćena je da članovima dâ „... od-

⁵⁹ Jugoslovenski delegat glasao je protiv predloga rezolucije i predložio da se, s obzirom na ozbiljnost situacije, uputi još jedan poziv na obustavljanje neprijateljstava i imenuje posrednik za pregovore.

⁶⁰ Delegati Jugoslavije, Indije i Egipta uzdržali su se od glasanja.

⁶¹ Integralni tekst rezolucije (u engleskom originalu *United for Peace*); Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1-2/1976, str. 229-230.

⁶² Videti: Smilja Avramov, Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, „Savremena administracija“, Beograd, 1983, str. 162. Međutim, Vladimir Đuro Degan, u članku *O tumačenjima člana 51. Povelje i rezolucije „Uniting for Peace“* (Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 2/1969, str. 265) tvrdi da se radi o tzv. *funkcionalnom ili teleološkom tumačenju* Povelje od strane glavnog političkog organa *Ujedinjenih nacija*.

⁶³ Rezolucija *Ujedinjeni za mir* (377/IV), odeljak A, tačka 1.

⁶⁴ Ta kvalifikovana većina, u vreme dok je Savet bezbednosti imao jedanaest – iznosila je sedam članova, a sada, posle povećanja broja članova Saveta bezbednosti na petnaest, iznosi devet članova.

govarajuće preporuke za kolektivne mere, uključujući, u slučaju narušenja mira ili čina agresije, i upotrebu oružanih snaga kada je to potrebno za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i bezbednosti“.⁶⁵

U praksi korejskog sukoba, američka *komanda za Daleki istok* postala je i komanda snaga UN, koje su se – i pored formalnog učešća sedamnaest država⁶⁶ – svele na američko-južnokorejske snage.⁶⁷ Položaj pojedinih nacionalnih kontingenata u snagama UN u Koreji nije bio predmet jedinstvene pravne regulative, već je podlegao, formalnom ili neformalnom, sporazumu odgovarajućih zemalja sa Vladom SAD. Od 17 učesnica u multinacionalnim snagama samo su četiri potpisale sporazume sa SAD o statusu svojih kontingenata koji su registrovani u Sekretarijatu UN: Švedska, Norveška, Holandija i Južnoafrička Unija. *Pitanje troškova* regulisano je tako što je svaka učesnica u multinacionalnim snagama neposredno snosila troškove izdržavanja i redovne popune svog kontingenta. Izuzetno, kada se radi o snabdevanju opremom i uslugama koje država učesnica ne bi sama mogla racionalno da obezbedi, taj deo snabdevanja preuzimale bi SAD, uz obavezu države – korisnice da naknadno refundira vrednost isporučene opreme, odnosno usluga. U *organizacionom smislu*, nacionalni kontingenti sačinjavali su posebne taktičke ili operativne jedinice, ali su bili uključeni u američke složene sastave (reda divizije) i, stoga, pod komandom američkih oficira.⁶⁸ U sferi *komunikacija* bila je predviđena mogućnost direktnog komuniciranja viših oficira zemalja učesnica sa Vrhovnim komandantom snaga UN, kao i kontaktiranja nacionalnih komandanta sa vladama svojih zemalja u vezi s upravnim pitanjima. Postojala je i mogućnost formalnog protesta protiv naređenja američkog komandanta, ali tek po njihovom izvršenju onako kako bi bila data. Pravni osnov za odnos između snaga UN i Južne Koreje bio je poseban sporazum između generala Mak

⁶⁵ Rezolucija *Ujedinjeni za mir*, odeljak A, tačka 1.

⁶⁶ U korejskom ratu su, pod zastavom UN, učestvovala sledeće zemlje: Australija, Belgija, Kanada, Kolumbija, Etiopija, Grčka, Francuska, Holandija, Novi Zeland, Filipini, Južna Koreja, Tajland, Turska, Južnoafrička unija, Velika Britanija i SAD. Luksemburg je jedno vreme učestvovao, kasnije je povukao svoj kontigent.

⁶⁷ Svih 16 država, osim Južne Koreje i SAD, zajedno su učestvovala u sastavu multinacionalnih snaga sa 9,50 suvozemnih, 6,66 pomorskih i 0,97 odsto vazduhoplovnih efektiv.

⁶⁸ Određeni izuzetak činile su zemlje *Komonvelta*, koje su od 27. jula 1951. obrazovale posebnu diviziju.

Artura i predsednika vlade Republike Koreje, Sing Man Rija, kojim su sve južnokorejske snage stavljene pod američku komandu za vreme trajanja neprijateljstava. U početku su manje taktičke jedinice južnokorejske vojske bile raspoređene u američkim divizijama, a kasnije su obrazovane i posebne južnokorejske divizije, ali su i one zbog nedostataka odgovarajućeg starešinskog kadra bile pod neposrednom komandom američkih oficira. Suštinski podređeni položaj Republike Koreje u čitavom sklopu borbenih snaga UN potvrđuje i podatak da ta država nije bila predstavljena u glavnom koordinacionom telu – *Komitetu 16 zemalja učesnica*, niti je učestvovala u utvrđivanju planova vojnih, a posebno ne političkih akcija. Konačno, Republika Koreja, *de facto*, nije učestvovala ni u pregovorima o primirju: definitivan tekst *Sporazuma o primirju*, 27. jula 1953, utvrdio je i potpisao komandant američkih snaga.⁶⁹ U celini, angažovanje snaga UN u korejskom ratu ne bi moglo da se tretira kao akcija *međunarodnih mirovnih snaga* u užem smislu. To proizilazi, pre svega, iz same prirode multinacionalnog sastava, kao *borbenih snaga*, čiji cilj nije bio uspostavljanje mira, prestankom oružanih borbi, već upravo učešće u tim borbama radi pobede jedne, odnosno poraza druge zaraćene strane. Samim tim, i snage UN u Koreji *de facto* su predstavljale *zaraćenu stranu*, što je priznala i sama Generalna skupština UN prilikom zaključivanja sporazuma o razmeni ratnih zarobljenika.⁷⁰ U vojno-političkom smislu, akcija UN u korejskom ratu bila je instrument u sistemu tzv. dalekoistočne politike SAD. O tome dovoljno svedoče ne samo širi, globalni ciljevi korejskog rata u celini – kao jednog od lokalnih sukoba u sistemu *hladnog rata*, nego i struktura samih snaga, pa i zemalja učesnica, koje su, u najvećem delu, bile pripadnice zapadnih vojno-političkih blokova: NATO, odnosno ANZUS-pakta.

Drugi slučaj primene međunarodnih mirovnih snaga u okviru UN predstavljaju tzv. *Vanredne snage Organizacije UN na Suecu* (UNEF), od 1956. do 1967. godine. One su obrazo-

⁶⁹ Šire: *Vojna enciklopedija*, isto, t. IV, str. 600–604, i P. Dapčević, *Iskustva iz rata u Koreji*, „Vojno delo“, od broja 1/1951. do broja 9/1955.

⁷⁰ Šire: Vladimir Pavičević, *Međunarodne oružane snage i savremeni međunarodni odnosi*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu u Beogradu (šapirografisano), 1965, str. 132 i Bogdan Babović, *Repatrijacija korejskih ratnih zarobljenika kao međunarodnopravni problem*, „Međunarodni problemi“, 1/1953, str. 112–120.

vane kao reakcija na trojnu (englesko-francusko-izraelska) agresiju na Egipat, krajem oktobra 1956. godine.⁷¹

Posle nacionalizacije Sueckog kanala (26. jul 1956) britanska, francuska i izraelska vlada pripremile su zajedničku vojnu operaciju protiv Egipta, sa kombinovanim učešćem kopnenih, pomorskih i vazduhoplovnih snaga.⁷² Cilj akcije bilo je razbijanje egipatske armije i izazivanje krize, čiji bi osnovni rezultat bilo svrgavanje režima predsednika Nasera. Operacije izraelske vojske počele su 29. oktobra 1956. na Sinajskom poluostrovu, a dejstva francuskih i engleskih snaga, prvo vazduhoplovnih, a u drugoj fazi i vazdušnodesantnih – 31. oktobra. U zoni Sueckog kanala, 5. novembra, otpočelo je i iskrcavanje anglo-francuskih snaga, koje su u narednih 48 časova ušle u direktne oružane sukobe sa egipatskim odbrambenim snagama u Port Saidu.⁷³ Budući da su agresiju izvela dva stalna člana Saveta bezbednosti, bila je isključena primena mehanizma iz 7. glave Povelje, jer se osnovano pretpostavljalo ulaganje veta Francuske i Velike Britanije.⁷⁴ U toj situaciji, predstavnik Jugoslavije u UN istupio je sa predlogom za vanredno zasedanje Generalne skupštine, koja je – primenom mehanizma iz Rezolucije *Ujedinjeni za mir* – donela posebnu rezoluciju (1000/ES-I),⁷⁵ kojom je uspostavila *Komandu Ujedinjenih nacija za međunarodne oružane snage*, utvrdila zadatke tih snaga („obezbediti i vršiti nadzor nad prekidom neprijateljstva“) i imenovala njihovog komandanta.⁷⁶

⁷¹ Šire: Smilja Avramov, *Napad na Egipat i neka pitanja međunarodnog prava*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“, 3/1956, str. 458–473; Milan Bartoš, *Oružane snage UN u Egiptu*, isto, str. 441–457; Gavro Perazić, *Rezolucija 242 – osnova za rešavanje sukoba na Bliskom istoku*, „Međunarodna politika“ 566/1973, str. 9–11.

⁷² Tekst egipatskog *Zakona o nacionalizaciji Sueckog kanala* od 26. jula 1956: *Zbirka odabranih dokumenata o Sueckom problemu*, Spoljnopolitika dokumentacija, IX/1957. Velika Britanija, Francuska i Izrael zaključili su 19. septembra 1956. u *Sevru* (Francuska) sporazum o zajedničkoj agresiji na Egipat. Predviđeno je učešće četiri izraelske divizije i ekspedicionih snaga Velike Britanije i Francuske od 20.000 vojnika, 500 aviona, kao i više od 200 ratnih, transportnih i desantnih brodova.

⁷³ Detaljan pregled ratnih operacija u toku trojne agresije: *Vojna enciklopedija*, isto, t. III, str. 745–747. Za analizu tih operacija upućujemo na tekst E.O. Ballancea: *The Israeli Campaigning in the Sinai, 1956*, The Army Quarterly, 4/1947.

⁷⁴ Još početkom avgusta, u zajedničkoj francusko-englesko-američkoj deklaraciji objavljenoj u Londonu, istaknuto je da čin nacionalizacije Sueckog kanala predstavlja povredu odredaba *Carigradske konvencije* iz 1888, kojom je utvrđen pravni režim Kanala, te da su mere preduzete radi odbrane prava stečenih prema toj konvenciji navodno čin samoodbrane (čl. 51. Povelje UN). Šire: *Zbirka odabranih dokumenata o Sueckom problemu*, isto, str. 19. i 20.

⁷⁵ Integralni tekst rezolucije: *Isto*, str. 32.

⁷⁶ Radilo se o generalu Bernsu, koji je do tada već obavljao sličnu funkciju u službi UN kao šef vojnog štaba UN za primirje u Palestini. Svoj štab je organizovao od malog

Rezolucijom 1001 (ES-I), usvojenom takođe 5. novembra 1956, na zajednički predlog Argentine, Burme, Danske, Ekvadora, Etiopije i Švedske, ustanovljen je tzv. *Savetodavni komitet*,⁷⁷ pod rukovodstvom generalnog sekretara UN, dok je sam generalni sekretar ovlašćen da posle konsultovanja sa tim komitetom – „doneše sva pravila i uputstva koja bi bila bitna za efektivno funkcionisanje snaga i da preduzme sve ostale potrebne administrativne i izvršne mere“.⁷⁸

Pošto je na taj način pravno zaokružen koncept snaga UN na Sinaju, prve jedinice u okviru UNEF-a došle su u Egipat 12. novembra 1956. i ušle u oblast *Port Saida* i *Port Fuada*, gde su ostale sve do potpunog povlačenja anglo-francuskih jedinica, 22. decembra iste godine. U oblasti *Sarm-el-Šeika* i *Gaze*, na Sinaju, snage UNEF-a raspoređene su tek po povlačenju izraelskih trupa, u martu 1957. godine.⁷⁹

Praksa međunarodnih mirovnih snaga UN proširena je u egipatskom slučaju sa nekoliko novih elemenata:

Prvo, za razliku od korejskog slučaja, *mandat snaga UNEF-a nije sadržao ovlašćenja za vođenje efektivnih borbenih dejstava*. Većina autora smatra da je to ograničenje neposredna posledica političke sadržine rezolucija Generalne skupštine: one, naime, nisu *expressis verbis* utvrdile postojanje agresora, pa samim tim nisu ni odredile agresora protiv kojeg bi se vodila eventualna borbena dejstva snaga UNEF-a. Naprotiv, već u prvoj rezoluciji, od 2. novembra, Generalna skupština je zahtevala da se „sve strane koje su u neprijateljstvu na ovom području sporazumeju o neposrednom prekidu vatre i kao deo toga da zaustave pokret vojnih snaga i oružja na ovom području“.⁸⁰ Dakle, u *funkcionalnom pogledu*, mandat UNEF-a određuje te snage kao *interposizione*. U teoriji se ističe da „... treba uzeti da one imaju specifične vojne zadatke čuvanja

broja oficira iz njegovog organa, koji nisu bili oficiri država stalnih članica Saveta bezbednosti. Istovremeno utvrđeno je da članice Saveta bezbednosti ne mogu učestvovati u vojnim snagama.

⁷⁷ U savetu Savetodavnog komiteta nalazili su se predstavnici Brazila, Kanade, Cejlona, Kolumbije, Indije i Pakistana.

⁷⁸ Paragraf 7. rezolucije 1001 (ES-I): *Dokumenti Ujedinjenih nacija u vezi sa napadom na Egipat*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“, 3/1956, str. 542.

⁷⁹ Prema izveštaju generalnog sekretara brojno stanje tih snaga 9. oktobra 1957, iznosilo je 445 oficira i oko 5.500 podoficira i vojnika. Od tog broja, Jugoslavija je dala 55 oficira i 618 ostalih. Sa raznim promenama koje su nastupile u toku mandata UNEF, sa kontingentima različite veličine učestvovali su: Brazil, Kanada, Danska, Norveška, Švedska, Jugoslavija, Kolumbija, Finska i Indonezija. Prema: G. Perazić, *isto*, str. 60.

⁸⁰ Prema: *Zbirka odabranih dokumenata o Sueckom problemu*, *isto*, str. 32.

jedne linije. Osiguranje izvršenja se, po nama, sastoji u razdvajanju snaga, *jednom vrstom tampona*, koji predstavlja osiguranje utoliko što svaka država razvija akcije za izvršenje bez pritiska i prisustva druge države u sukobu“. ⁸¹

Drugo, značajno svojstvo UNEF-a jeste tzv. *teritorijalno ograničenje operacija*. Generalna skupština je pošla od načela da će zadržavanje i operaciono područje biti samo u Egiptu, ali da se ne može pristupiti nikakvim operacijama niti obrazovanju multinacionalnog korpusa na teritoriji Egipta dok to ta država ne odobri. Iz toga se, u međunarodnopravnom pogledu, može zaključiti da se snage Ujedinjenih nacija u Egiptu imaju smatrati kao „jedinice stranih trupa upućene u međunarodnu misiju u treću državu koja je prihvatila postojanje takve misije“. ⁸² Generalni sekretar je 8. februara 1957. zaključio ugovor sa vladom Egipta o statusu vanrednih snaga i, na osnovu njega, sastavio pravilnik za delovanje UNEF-a. ⁸³ Polazeći do tog ugovora kao opšteg okvira, sve države čiji su nacionalni kontingenti učestvovali u operaciji zaključile su posebne sporazume sa Ujedinjenim nacijama. ⁸⁴ Na teritoriji Egipta snage UNEF-a imale su sva prava koja su im priznata prema tim sporazumima, kao i sva prava koja proizilaze iz redovnih pravila međunarodnog prava za strane odrede koji se zadržavaju ili operišu na teritoriji treće države, pod uslovima iz deklaracije koju je dao generalni sekretar UN Vladi Egipta „... da će trupe Ujedinjenih nacija *savesno* (in good faith) izvršavati svoju misiju po rezolucijama Generalne skupštine“. ⁸⁵ U doktrini se naglašava da je Egipat u svom ugovornom ograničenju „... priznao u korist ovih trupa ono na šta se izričito ugovorom obavezao i ono što se po savesnom tumačenju opštih pravila međunarodnog prava priznaje takvim trupama u vršenju donetih rezolucija“. ⁸⁶ Međutim, Egipat ne bi bio vezan bilo kakvim proširenjem mandata datog tim snagama na koje i sam ne bi dao saglasnost, bez obzira na formu eventualnog proširenja.

⁸¹ Prema: M. Bartoš, *isto*, str. 445.

⁸² *Isto*, str. 446.

⁸³ Šire: G. Perazić, *isto*, str. 60.

⁸⁴ Za sporazum između Jugoslavije i UN o statusu kontigenta JNA angažovanog u UNEF-u: *Službeni list FNRI – dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 4/1959, str. 9–19.

⁸⁵ Prema: M. Bartoš, *isto*, str. 446.

⁸⁶ *Isto*.

Treće, kada se radi o *organizaciji i principima komandovanja* nad UNEF-om, prihvaćen je princip tzv. *podeljenih komandnih ovlašćenja*, između komandanta UNEF-a, imenovanog rezolucijom Generalne skupštine UN, i komandanata pojedinih nacionalnih kontigenata. Odnosi između dva nivoa komandovanja dodatno su precizirani *Pravilima za oružani odred Ujedinjenih nacija*,⁸⁷ koja je, na osnovu ovlašćenja iz rezolucije Generalne skupštine od 7. novembra 1956, a posle konsultovanja sa *Savetodavnim odborom* i državama učesnicama, generalni sekretar izdao 20. februara 1957. godine. Komandant je imao tzv. *neposrednu operativnu vlast i naredbodavna ovlašćenja* u pogledu izvršavanja mandata UNEF-a. Radi se o dosta složenom kompleksu ovlašćenja, koji se može razložiti na:

- organizovanje UNEF-a i određivanje njihove veličine i sastava (zajedno sa generalnim sekretarom) i izbor oficira za Glavni štab UNEF-a;
- neposredno komandovanje trupama i raspoređivanje pojedinih kontingenata na njihove položaje;
- odgovornost za opšte obavljanje zadataka UNEF-a u celini i kontrola nad sprovođenjem operacija koje su naređene;
- utvrđivanje i organizovanje unutrašnje administracije UNEF-a i preduzimanje potrebnih mera za obezbeđenje njegovog normalnog rada i života.⁸⁸

Sva druga ovlašćenja, a posebno: disciplinska vlast u pogledu pojedinih pripadnika UNEF-a, organizovanje života i rada u pojedinim kontingentima, izvršavanje naređenja komandanta itd. – imali su komandanti nacionalnih kontigenata. Može se, dakle, reći da je postojala tzv. *pretpostavka nadležnosti* nacionalnih komandanata, s tim što je eventualni „sukob nadležnosti“, u prvom i poslednjem stepenu, ipak rešavao komandant UNEF-a.

U celini, mirovna operacija Ujedinjenih nacija u Egiptu (UNEF), koja je funkcionisala sve do izbijanja tzv. *junskog*

⁸⁷ Integralni tekst: *Regulations for the United Nations Emergency Force*, 21 February 1957, ST/SGB/UNEF/1. Kao jedna od država učesnica UNEF-a, Jugoslavija je oktobra 1957, razmenom pisama Stalne misije FNRJ pri UN i generalnog sekretara UN, prihvatila ta pravila kao osnovu za regulisanje statusa JNA u UNEF-u.

⁸⁸ Treća glava, 11, 12, 13. i 14. i 4. glava 16, 17. i 19. do 27. Pravila. U pogledu ovlašćenja komandanta na korišćenje ličnih prava pripadnika UNEF-a videti 5. glavu, t. 31, 36. i 42. Pravila.

rata, 1967. godine, bila je značajan doprinos konceptu međunarodnih mirovnih snaga UN. Naime, radi se o prvoj mirovnoj operaciji UN preduzetoj u situaciji kada su dva stalna člana Saveta bezbednosti, *de facto*, izvela agresiju i time blokirala mehanizam primene kolektivnih mera, predviđen Poveljom UN. Iz tog predsedana proizišla je potreba za uspostavljanjem *autonomnog pravnog sistema*, kao materijalnog izvora prava za intervenciju UN, zasnovanog na nizu tzv. *specijalnih rezolucija* Generalne skupštine, kao i na odgovarajućim *administrativnim aktima* (pravilnici, naredbe, itd.), i na *bilateralnim ugovorima* Ujedinjenih nacija, zemalja učesnica u mirovnoj operaciji i zemlje domaćina. Radi se o predsedanu čija pravna snaga, istina, važi samo za konkretan slučaj, ali koji može efikasno da posluži kao model za organizovanje međunarodnih mirovnih snaga i u drugim slučajevima, pod istim ili sličnim uslovima. Konačno, u *organizacionom i vojnotehničkom pogledu*, UNEF predstavljaju razvijen model međunarodnih mirovnih snaga, sa detaljno razrađenim rešenjima u pogledu strukture, komandovanja, finansiranja, privilegija i imuniteta njihovih pripadnika, i mnogih drugih pitanja, što je takođe značajno za usavršavanje prakse međunarodnih mirovnih snaga Ujedinjenih nacija.

Međunarodne mirovne snage UN obrazovane su po treći put 1960. godine kao instrument vojne pomoći svetske organizacije *Republici Kongo (Zair)*.⁸⁹ Zbog čestih nemira, Belgija je bila primorana da na konferenciji u Briselu, 19. februara 1960, prizna nezavisnost Konga, i kao dan transfera vlasti odredi 30. jun iste godine. Međutim, već početkom jula došlo je do pobune protiv belgijskih trupa koje su ostale u pojedinim garnizonima u unutrašnjosti zemlje, a 8. jula vlada Konga je oduzela komandu belgijskom generalu, na šta su kolonijalne trupe reagovala zaposedanjem Leopoldvila (Kinšasa) i nekih drugih garnizona.⁹⁰ Raspirivanje plemenskih i stranačkih su-

⁸⁹ O situaciji u Kongu uoči i u toku intervencije snaga UN videti sledeće izvore i literaturu: V. Pavićević, *isto*, str. 232–312; Miodrag Sukijasović, *Karakter intervencije Ujedinjenih nacija u Kongu*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“, 2–3/1962, str. 65–84; Aleš Bebler, *Sudbina Konga i sudbina mira*, „Međunarodna politika“, 262, 1. mart 1961; Dragan Marković, *Kongo između OUN i Katange*, „Međunarodna politika“, 279, 16. novembar 1961; Đ. Stanojić, *Slučaj Katange*, „Međunarodna politika“, 276, 1. oktobar 1961. itd.

⁹⁰ Belgija je 9. jula 1960. poslala padobranske jedinice iz metropole, koje su „uspostavljale red i poredak“ i „vršile humanitarnu intervenciju“ (šire: V. Pavićević, *isto*, str. 243).

protnosti dovelo je do unutrašnjeg rascepa i krize u Kongu. Naime, već 11. jula 1960. provincijska vlada u Elzabetvilu (Lumumbaši), pod zaštitom belgijskih trupa, proglasila je nezavisnost (otcepljenje) *Katange* (Šaba) od Konga.

Kao odgovor na direktnu belgijsku vojnu agresiju i poma-ganje separatističkog pokreta, vlada Konga zatražila je 12. jula hitnu vojnu pomoć UN. Savet bezbednosti je 14. jula doneo rezoluciju o povlačenju belgijskih trupa sa teritorije čitavog Konga, uključujući i Katangu, i ovlastio generalnog sekretara UN da uputi traženu pomoć vladi Konga. Prve vojne jedinice Tunisa i Gane stigle su već 15. jula, a jedinice Maroka i Etiopije ušle su u Katangu 15. avgusta. Jugoistočni deo provincije *Kasaji* otepio se 16. jula od Konga i proglasio se tzv. Nezavisnom Rudarskom Kraljevinom. Posle brojnih sukoba između belgijskih kolonijalnih snaga i kongoanske vojske, Savet bezbednosti, 1. i 9. avgusta, ponovo je doneo rezoluciju o povlačenju belgijskih trupa sa cele teritorije Konga. Neprecizne formulacije tih rezolucija, kao i razlike u interesima i gledištima između zapadnih, istočnih i vanblok-ovskih zemalja povodom suštine rezolucije, upornost belgijskih intervencionista da na različite načine nastave sa vojnim prisustvom u Kongu, kao i nemogućnost vojnoposmatračkog aparata UN da na terenu izvrši povereni mandat, doveli su do krize i u samom Savetu bezbednosti, gde su dve velike sile, ulaganjem veta, onemogućile razvoj mirovne operacije UN. U takvoj situaciji došlo je do sazivanja Četvrtog vanrednog zasedanja Generalne skupštine, od 17. do 19. septembra 1960, ali rezolucijom koja je tada usvojena nisu rešena značajna pitanja mandata snaga UN, a pogotovu njihovog odnosa prema unutrašnjim političkim prilikama u Kongu. Naime, mandat snaga UN u Kongu⁹¹ određen je široko, sa bitnim političkim elementima: „Ovom rezolucijom Generalna skupština traži od generalnog sekretara da nastavi sa energičnom akcijom i da *pruži pomoć centralnoj kongoanskoj vladi u uspostavljanju i održavanju reda i poretka na celoj teritoriji*

Ta akcija je bila u suprotnosti sa tek zaključenim (29. jun 1960) *Ugovorom o prijateljstvu, pomoći i saradnji* između dve zemlje, koji je dozvoljavao samo eventualnu intervenciju belgijskih snaga stacioniranih prema tom sporazumu, na teritoriji Konga, a ne i njihovo prebacivanje iz metropole.

⁹¹ Celokupan vojni i civilni aparat Ujedinjenih nacija u Kongu označen je jedinstvenim nazivom *Organisation des Nations Unies au Congo* (ONUC) – Organizacija Ujedinjenih nacija u Kongu.

Republike Kongo, kao i u očuvanju njenoga jedinstva, teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti“ (podvukao Z.Č.).⁹²

U sastavu snaga UN u Kongu učestvovala je 31 država,⁹³ sa raznim vrstama doprinosa i pomoći, uključujući i zemlje koje su u međuvremenu povukle svoje kontingente ili određen udeo u drugim službama, tako da je 30. juna 1961. ukupan broj vojnih snaga i pratećih službi u okviru ONU-a iznosio 19.822 lica.⁹⁴ Položaj Republike Kongo objektivno nije omogućavao značajno učešće u određivanju strukture ONU-a: prvo, zbog činjenice da je došlo do raspada centralne vlasti i pojave nekoliko paralelnih secesionističkih ili uzurpatorskih vlada,⁹⁵ i drugo, zato što je tzv. *Osnovni sporazum između UN i Republike Kongo o dolasku međunarodnih snaga* zaključen tek 27. jula 1960. godine. Dakle, kada su prvi nacionalni kontingenti već bili na teritoriji Konga.⁹⁶ Međutim, ni u tom sporazumu nije bilo precizirano više pitanja koja su i u rezoluciji ostala otvorena: karakter, obim i načini pružanja vojne pomoći. Kasnije, kada je vlada Patrisa Lumumbe došla u sukob sa generalnim sekretarom UN, povodom mešanja snaga ONU-a u unutrašnje poslove Konga (podrška secesionisti Čombeu), zatraženo je povlačenje vanafričkih kontingenta iz ONU-a, ali taj zahtev nije uvažen.⁹⁷

Status nacionalnih kontingenata u ONU-u rešen je slično modelu UNEF-a (Egipat), ali nisu zaključivani posebni sporazumi između UN i pojedinih država kontributora. U teoriji se ističe da se radi o tzv. prećutnom ili neformalnom sporazumu, koji je zaključen faktičkim upućivanjem pojedinih nacionalnih

⁹² Navedeno prema: M. Sukijasović, *isto*, str. 71.

⁹³ U Kongu su učestvovali sa vojnim snagama i drugim sredstvima: Argentina, Australija, Austrija, Brazil, Burma, Kanada, Cejlon, Danska, Ekvador, Etiopija, Gana, Grčka, Gvineja, Indija, Jugoslavija, Irska, Italija, Liberija, Malaja, Mali, Maroko, Holandija, Nigerija, Norveška, Pakistan, Sudan, Švedska, Švajcarska, Tunis, UAR, Indonezija. Podaci prema: M. Pavićević, *isto*, str. 267.

⁹⁴ Navedeno prema: *Congo and the United Nations, the First Year.*, A.G. Mezerik, Part two, Appendix A: UN Forces in Congo (ONU), Contributing Countries, withdrawals and strength.

⁹⁵ Od septembra 1960. na teritoriji Republike Kongo paralelno je delovalo nekoliko vlada: legalna u *Stenlivilu*, uzurpatorska u *Leopoldvilu*, vlada otcpljene Katange u *Leopoldvilu* i vlada tzv. rudarske države jugoistočnog Kasaija. Njihov međusobni odnos, vojne formacije i sl. šire: *Vojna enciklopedija*, *isto*, t. X, str. 643.

⁹⁶ Već 15. jula u Kongu je bilo 600 vojnika iz Gane i Tunisa, kojima se odmah pridružio i kontigent Maroka, a potom i Etiopije.

⁹⁷ Treba imati u vidu da su i neki afrički kontingenti (Gana, Maroko, Nigerija) bili pod komandom oficira iz zapadnih zemalja, što je značajno uticalo na njihovo faktičko držanje.

sastava u područje dejstava ONUC-a, tj. prećutnim prihvatanjem svih opštih akata kojima je to pitanje regulisano: rezolucija Generalne skupštine i Saveta bezbednosti, Pravila generalnog sekretara za ONUC, pojedinačnih akata komandanta ONUC-a⁹⁸ itd. Međutim, odsustvo precizne regulative na liniji UN – država kontributor izazvalo je više problema, i to posebno prilikom povlačenja pojedinih kontingenata, kao reakciju na političku strategiju generalnog sekretara u Kongu,⁹⁹ ili na neispunjenje uslova koje su postavile te zemlje za dalje učešće njihovih kontingenata.¹⁰⁰ U vezi s tim, zanimljiv je stav generalnog sekretara, saopšten u Savetu bezbednosti povodom mogućnosti da neki od nacionalnih kontingenata napusti sastav ONUC-a, ali ostane na teritoriji Konga, stavljajući se na raspolaganje centralnoj vladi: „... on treba da bude tretiran kao strane vojne trupe ubačene u Kongo, i Savet bezbednosti treba da razmotri njegovo prisustvo u Kongu, kao i posledice toga na operacije UN“.¹⁰¹

U pogledu *komandovanja nad operacijama ONUC-a* javilo se nekoliko novih momenata. Prvo, znatno više nego na Sinaju, komandna ovlašćenja bila su u rukama generalnog sekretara, tako da je komandant ONUC-a bio pretežno prosti izvršilac instrukcija generalnog sekretara, a ne samostalni organ Ujedinjenih nacija. U vezi s tim, Pravila ONUC-a predviđaju da je: „*Komandant snaga operativno odgovoran generalnom sekretaru...* za izvršenje svih funkcija koje snaga budu poverene od strane UN kao i za raspored i upotrebu trupa u sastavu snaga“.¹⁰² Pravilima je, isto tako, bilo predviđeno da generalni sekretar „... rešava sva administrativna, izvršna i finansijska pitanja koja se odnose na snage UN i odgovoran je za pregovore i zaključenje sporazuma sa odnosnom vladom“.¹⁰³ U takvom komandnom lancu komandant ONUC-a zadužen je samo za prenošenje političkih

⁹⁸ Generalni sekretar je lično imenovao za komandanta ONUC-a Švedanina, general-majora Carl von Horna, koji je, prema njegovom mišljenju, stekao potrebno iskustvo kao viši predstavnik UN, i pošto je već bio u sličnoj službi kao načelnik štaba ekipe UN za kontrolu primirja.

⁹⁹ Zbog toga su već u toku 1960. godine svoje kontingente povukli Jugoslavija, Maroko, Etiopija i Sudan.

¹⁰⁰ Indija, Gana i Tunis.

¹⁰¹ Navedeno prema V. Pavićević, *isto*, str. 271.

¹⁰² Član 11. Pravila ONUC; *isto*, str. 272.

¹⁰³ Član 16. Pravila ONUC; *isto*, str. 273.

direktiva generalnog sekretara i njegovog političkog predstavnika u Kongu pojedinim *područnim komandama i komandantima* pojedinih nacionalnih kontingenata. Dakle, on je pravo na izdvajanje naređenja imao samo u (veoma usko postavljenim) okvirima koji su određeni rezolucijom Generalne skupštine i Saveta bezbednosti, Pravilima ONUC-a, instrukcijama generalnog sekretara i tzv. nadležnog oficira.¹⁰⁴ Drugo važno obeležje komandovanja nad ONUC-om odnosi se na strukturu samog komandnog kadra i položaj pojedinih zemalja u toj strukturi: dominantan položaj u okviru aparata ONUC-a bio je rezervisan za predstavnike zapadnih zemalja,¹⁰⁵ položaje šest vojnih savetnika držali su predstavnici Kanade, Italije, Novog Zelanda, Norveške i Švedske, dok su predstavnici istočnoevropskih zemalja faktički sprečavani da dođu u dodir sa bilo kojim poverljivim i značajnim dokumentom i, posebno, da učestvuju u odlučivanju.¹⁰⁶ *Strategijska i politička kontrola* nad ONUC-om načelno je bila u rukama Saveta bezbednosti, koji je otpočeo mirovne operacije u Kongu. Međutim, zahvaljujući neodređenim formulacijama, generalni sekretar je zadržao i kontrolna ovlašćenja, uprkos činjenici da je u istoj stvari obavljao i značajne komandne funkcije.

Problem tzv. *mandata (funkcija) snaga UN u Kongu* veoma je zanimljiv jer te snage deluju pod uslovima i u situaciji koja ima sličnosti sa sadašnjim stanjem u Jugoslaviji: nelegalna secesija, potpomognuta spolja, prelamanje interesa velikih sila u regionu i zahtev legalne vlade da joj se – preko „plavih šlemova“ – uputi pomoć UN. Tako je već prva rezolucija Saveta bezbednosti kao cilj operacije odredila „*pružanje vojne pomoći vladi Konga*“, dok je u trećoj (9. avgusta 1960) mandat ONUC-a određen negativno, tj. „snage UN u Kongu neće se opredeljavati ni za jednu stranu u ma kakvom unutrašnjem sukobu ustavne ili druge prirode... mešati u takve sukobe i... neće biti korišćene radi uticaja na ishod takvih sukoba“.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Generalni sekretar je pri svom kabinetu imenovao specijalnog savetnika o vojnim pitanjima – indijskog generala *Rikia*, kao i specijalnog predstavnika u Kongu – prvo *Ralfa Banča*, a potom Indijca *Dajala*, koji je bio šef vojnih i civilnih poslova UN u Kongu.

¹⁰⁵ Indijac Dajal se, na primer, svojim nezavisnim stavom toliko zamerio zapadnim interesima da je morao da se povuče iz Konga.

¹⁰⁶ To se posebno odnosi na sovjetskog predstavnika *Arkadjeva*, podsekretara za politička pitanja u Savetu bezbednosti.

¹⁰⁷ Prema: V. Pavićević, *isto*, str. 288.

Mandat ONUC-a preciznije je pozitivno određen tek na 4. specijalnom vanrednom zasjedanju Generalne skupštine, i to kao *očuvanje teritorijalnog integriteta Konga i vaspostavljanje i održavanje zakona i reda* na njegovoj teritoriji. Sprečavanje građanskog rata i evakuacija belgijskih i drugih stranih vojnih snaga uključeni su u mandat ONUC-a tek rezolucijom Saveta bezbednosti od 21. februara 1961, a tek u novembru 1961. mandat je proširen i na neke *borbene funkcije*: razoružavanje i zarobljavanje pripadnika secesionističkih formacija i stranih plaćenika.

U celini, mirovne operacije UN u Kongu bile su nov kvalitet u dotadašnjoj praksi, jer se radi o prvom slučaju upotrebe snaga UN u *pretežno unutrašnjem oružanom sukobu*, u kojem su otvoreno *tretirale secesiju pomognutu spolja* kao oblik agresije. Takav odnos, svakako, ukazuje i na značaj koji je Kongo tada objektivno imao po interese Zapada u celini,¹⁰⁸ pre svega zbog krupnih investicija u privredi te zemlje i zbog njenog geopolitičkog položaja. U organizaciono-tehničkom smislu, ONUC čini nov tip mirovnih snaga; prvo zbog njihove veličine (koja je bila i problem u pogledu finansiranja), a zatim i zbog činjenice da su – budući da nije bilo u teritorijalnom smislu precizno razdvojenih strana – faktički delovale na celoj teritoriji te zemlje, i time preuzimale i brojna politička ovlašćenja, naročito u pogledu podržavanja i stabilizacije pojedinih lokalnih vlasti.

Sredinom šezdesetih godina izvedena je i četvrta značajnija mirovna operacija UN – *intervencija u kiparskoj krizi i osnivanje međunarodnih snaga UN na Kipru*.¹⁰⁹

Politički razlog za intervenciju UN na Kipru bila je eskalacija sukoba dve zajednice na ostrvu: turske, manjinske,

¹⁰⁸ Kongo obezbeđuje 9 odsto svetske proizvodnje bakra, 53 kobalta i 61 dijamanta, a ima neprocenjene količine urana, titana, kadmijuma, germanijuma, zlata, mangana i cinka, kao i velike količine palmovog ulja i oraha, kaučukovog drveta, kafe, kakaoa itd. Od ukupne mase investicionih ulaganja u afričke zemlje u periodu 1870–1938, na Kongo je otpadalo oko 12 odsto. Za Zapad je područje Konga bilo značajno i u vojnostrategijskom smislu „kao rezerva strategijskih sirovina i geostrategijsko područje NATO koje dominira centralnom Afrikom. Belgijske vojne baze u Kitoni, Kamini i Matadiju bile su ujedno i baze NATO“. Isto, str. 237 i 238.

¹⁰⁹ Od literature o kiparskoj krizi i ulozi Ujedinjenih nacija upućujemo na: Smilja Avramov, *Spor oko Kipra i međunarodno pravo*, „Međunarodni problemi“, 4/1974, str. 21–37; Gavro Perazić, *Aktuelna međunarodnopravna situacija Kipra*, „Međunarodna politika“, 700/1979, str. 32–34; L. Ervn, *Kipar – OUN ili NATO?*, „Međunarodna politika“, 333/1964, itd., a od strane literature o unutrašnjim aspektima kiparske krize koji su doveli do angažovanja snaga UN na: Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York, 1968, pp. 123–128.

i grčke, većinske, kao i međunarodne implikacije koje su iz tog sukoba proizišle. Poput kongoanske krize, i kiparska sadrži elemente sličnosti sa jugoslovenskom situacijom: spoj unutrašnje krize i stranog mešanja, pojavu secesionizma i etničke konflikte.

Dekolonizacija Kipra sprovedena je 1959. i 1960. godine, pri čemu je kolonijalna sila – Velika Britanija¹¹⁰ – nezavisnost usloвила internacionalizacijom tzv. kiparskog pitanja i međunarodnim garancijama takvog ustavnog uređenja te zemlje koje je omogućavalo i dalje generiralo etničku podvojenost i blokadu funkcionisanja državnog mehanizma.¹¹¹ Krajem 1963. godine došlo je do prvih oružanih sukoba pripadnika dve etničke zajednice na Kipru, a veoma brzo i do međunarodnih implikacija: pretnje Turske da će invazijom severnog Kipra zaštititi svoje sunarodnike; unutrašnje krize u NATO-u, izazvane konfliktom na relaciji Turska–Grčka; internacionalizacije krize u Ujedinjenim nacijama, kao i aktivnog angažovanja Sovjetskog Saveza, koje je na Zapadu shvaćeno kao pokušaj njegove infiltracije u region istočnog Sredozemlja.

Savet bezbednosti je, raspravljajući o kiparskom pitanju, 4. marta 1964. usvojio rezoluciju o slanju međunarodnih snaga na Kipar kao pravni osnov za formiranje UNFICYP-a. Funkcija tih snaga bila je da „... spreče dalje borbe između dveju zajednica i doprinesu uspostavljanju i obezbeđenju mira, poretka i povratka na normalno stanje“.¹¹² Sastav i veličinu snaga utvrdio je generalni sekretar UN, uz prethodno konsultovanje sa vladama Velike Britanije, Grčke i Turske. On je imenovao i komandanta tih snaga, koji je bio njemu odgovoran, dok je generalni sekretar za celinu mirovne operacije na Kipru odgovarao Savetu bezbednosti.

Sporazumom između vlade Kipra i Ujedinjenih nacija utvrđeni su: *status tih snaga, njihova sloboda pokreta, juris-*

¹¹⁰ Velika Britanija je Kiprom upravljala od 1878. godine, prvo kao zaštitnik interesa Turske (protektorat), a od 1914. u obliku krunske kolonije. U nameri da zadrži pravo korišćenja vojnih baza i instalacija na ostrvu, podržavala je secesionizam i radikalizam manjinske turske zajednice.

¹¹¹ *Ciriškim sporazumima* od 11. februara 1959. između Velike Britanije, Grčke i Turske, postavljeni su međunarodnopravni okviri za ustavno uređenje Kipra, koji su turskoj zajednici garantovali 30 odsto učešća u vlasti i pravo veta o značajnim pitanjima. U praksi, taj sistem se polako pretvorio u potpunu blokadu svih zakonodavnih, izvršnih i sudskih funkcija na Kipru.

¹¹² Prema: S. Avramov, *isto*, str. 26. Za šire obrazloženje te rezolucije; V. Pavićević, *isto*, str. 341.

dikcija, disciplina, odgovornost itd,¹¹³ dok je sa vladama zemalja učesnica u UNFICYP-u posebne sporazume potpisao generalni sekretar. Vojne snage su bile dužne da poštuju zakone Kipra i da se uzdržavaju od svake političke aktivnosti,¹¹⁴ kao i od svake druge aktivnosti koja nije u saglasnosti sa njihovom misijom. Pripadnici UNFICYP-a podlegali su jurisdikciji svojih država, a vlada Kipra se obavezala da poštuje njihov međunarodni status,¹¹⁵ da im daje administrativne olakšice, a zbog mnoštva pitanja bila je predviđena koordinacija poslova UNFICYP-a i nacionalnih snaga bezbednosti Kipra.

Nakon prvog rasporeda, krajem aprila 1964, UNFICYP ukupno su imale 6.341 pripadnika iz šest zemalja.¹¹⁶ Najveći kontingent dala je Velika Britanija – 2.719 oficira i vojnika, zatim Kanada – 1.087, Finska – 1.000 itd. U prvoj fazi, do turske invazije ostrva, 1974. godine, snage UNFICYP-a bile su raspoređene po principu tzv. *mrlja od mastila*: pokrivale su širi prostor najznačajnijih kritičnih zona na Kipru i tačke na kojima je moglo da dođe do etničkih konflikata.¹¹⁷ Kasnije, kada je Turska izvršila invaziju na severni Kipar i uspostavila vlast secesionističkog režima tzv. *Turske Republike Severni Kipar*, snage Ujedinjenih nacija izvršile su predislokaciju i zauzele nove položaje duž tzv. *zelene linije*, razdvajajući turske snage i jedinice kiparske armije.

Priroda funkcije (mandata) UNFICYP-a bila je dvostruka: *interpoziciona* (tzv. snage razdvajanja) i *policijska* (snage za održavanje reda i poretka). Izveštajem generalnog sekretara UN od 29. aprila 1964. precizirane su obe te podfunkcije u okviru mandata UNFICYP-a i utvrđeno je ukupno 12 konkretnih nadležnosti tih snaga na ostrvu, od čega je sedam, pretežno ili isključivo, spadalo u interpozicione, a pet u policijske funkcije.¹¹⁸

¹¹³ Nations Unies – Coseil de Securite, Annexe I – S/5634, 31. 03. 1964.

¹¹⁴ Pripadnici tih snaga nisu smeli javno da se izjašnjavaju o političkim problemima zemlje i morali su da budu nepristrasni u odnosima između grčke i turske nacionalne zajednice.

¹¹⁵ Na primer, kiparska vlada je sporazumom preuzela izričitu obavezu da ne cenzuriše službeni i privatnu poštu UNFICYP-a.

¹¹⁶ Austrija, Kanada, Finska, Irska, Švedska i Velika Britanija.

¹¹⁷ To su bile: (1) zona Nikozije (Finci, Kanadani, Britanci), (2) zona Pafosa (Švedani), (3) okrug Famagusta (Irci), (4) okrug Larnaka (deo britanskog kontingenta) i (5) okrug Limasol (jedna četa Britanaca i deo norveškog kontingenta).

¹¹⁸ Interpozicione funkcije bile su: (1) kontrola obustave neprijateljstava; (2) uklanjanje utvrđenja i povlačenje snaga jedne i druge strane sa određenih položaja; (3) nastojanje da se kontingenti Grčke i Turske, stacionirani na Kipru prema odredbama Ugovora o

U celini, međunarodne mirovne snage na Kipru u prvoj fazi (1964–1974) nisu uspele da efektivno izvrše mandat Ujedinjenih nacija: konflikti između dve zajednice su nastavljani; u leto 1964. turske oružane snage bombardovale su više tačaka na Kipru, sredinom novembra 1967. došlo je do otvorenog oružanog sukoba između kiparskih Grka i Turaka, Grčka je i pored snaga UN uspeła da ubaci na ostrvo oko 5.000 pripadnika svoje armije, a u julu 1974. turska invazija dovela je do cepanja zemlje na dva dela. U drugoj fazi (od 1974) snage UNFICYP-a relativno stabilno su držale „zelenu liniju“, pri čemu je razmena stanovništva i njihova homogenizacija na turski (severni) i grčki (južni) deo Kipra umnogome olakšala obavljanje zadatka snaga Ujedinjenih nacija.

Osim četiri slučaja u kojima su mirovne snage UN angažovane u većem stepenu (prostorni obuhvat, broj angažovanih vojnih sastava i dužina trajanja samih mirovnih operacija), u praksi Ujedinjenih nacija bilo je više slučajeva u kojima su „plavi šlemovi“ intervenisali u kraćem vremenskom periodu i u manjem broju. Uglavnom se radilo o *mirovnim operacijama* manjeg obima (južni Liban, indijsko-pakistanska granica, egipatsko-izraelski rat 1973. itd.), ali i o *posmatračkim misijama* (Jemen, avganistansko-pakistanska granica, itd.) i *policijskim operacijama*, koje su se uglavnom svodile na kontrolu mehanizma tzv. *slobodnih izbora* (Namibija, Angola, Nikaragva, itd.).

Tako je već 1949. godine formirana posmatračka misija UN za *nadgledanje primirja između Indije i Pakistana u oblasti Kašmira* (UNMOGIP). Misija je locirana na dubini teritorije Kašmira, kao i duž linije indijsko-pakistanske granice. Ona funkcioniše i danas, relativno slabog sastava (36 vojnih posmatrača), i dosad je u oružanim incidentima izgubila pet pripadnika. Posle indijsko-pakistanskog oružanog sukoba 1965. go-

savezu, uključuje u UNFICYP; (4) pokušaj da se spreči trka u naoružavanju između kiparske vlade i turske zajednice potpomognute turskim vojnim kontingentom; (5) obezbeđenje pune slobode kretanja UNFICYP-a na celoj teritoriji Kipra; (6) pokušaj rešenja problema tzv. nestalih lica i (7) kontrola ekstremističkih turskih i grčkih grupa. Policijska komponenta mandata UNFICYP-a sadržala je sledeće podfunkcije: (1) normalizovanje funkcionisanja državnih organa i raznih javnih službi; (2) obezbeđenje slobode kretanja kiparskog stanovništva po celoj teritoriji zemlje; (3) rešenje problema ekonomske blokade koju je vlada Republike Kipar sprovodila nad turskom zajednicom; (4) rešavanje problema poljoprivrede i (5) funkcionisanje industrijskih postrojenja i rudnika.

dine¹¹⁹ formirane su, pored te misije, i posebne mirovne snage (UNIPOM) za nadgledanje primirja duž granice između dve zemlje, kao i za kontrolu povlačenja svih naoružanih sastava na pozicije koje su držali pre 5. avgusta 1965. godine. UNIPOM imale su ukupno 96 vojnih posmatrača, lociranih duž indijsko-pakistanske granice, između Kašmira i Arapskog mora. Povučeni su marta 1966. godine.

I na području *Libana* dva puta su angažovane međunarodne mirovne snage UN. Posle oružanih sukoba između pripadnika prozapadne vlade i opozicije, maja 1958, formirane su UNOGIL – mirovne snage jačine jednog bataljona (591 vojni posmatrač), raspoređene duž libansko-sirijske granice, sa zadatkom da spreče nezakonito krijumčarenje plaćenika i oružja preko te granice. U Libanu su se zadržale oko šest meseci (od 12. juna do 9. decembra 1958), nisu imale gubitaka, a jedno vreme (od 15. jula do 26. oktobra) delovale su uporedo sa jakim kontingentom (oko 15.000 ljudi) mornaričke pešadije SAD, upućenim na poziv tadašnjeg libanskog predsednika.¹²⁰ Drugi put su mirovne snage UN intervenisale u Libanu 1978. godine radi osiguranja povlačenja izraelskih snaga iz južnog Libana, obnavljanja međunarodnog mira i bezbednosti i pomažanja libanskoj vladi da povрати efektivnu vlast u tom području. Lokaciona prostorija tih snaga (UNIFIL) bila je tzv. *južni Liban* (tj. deo Libana južno od reke *Litani*). Misija UNIFIL-a još traje, a njihov okvirni obim iznosi 4–5 brigada (tj. u vreme najveće brojnosti 5.904 vojnika i oficira). Do sada su UNIFIL u oružanim incidentima izgubile 170 pripadnika.

U regionu *Bliskog istoka* mirovne snage UN intervenisale su još tri puta. Prvo, radi nadgledanja i obezbeđenja sprovođenja sporazuma o razdvajanju, postignutog između Saudijske Arabije i UAR (Egipta) u *Jemenu*. Te snage (UNYOM) imale su 189 vojnih posmatrača, nisu imale gubitaka, a zadržale su se u Jemenu od 4. jula 1963. do 4. septembra 1964, uspešno okončavši svoj mandat. Posle *arapsko-izraelskog rata 1973*.

¹¹⁹ Indijsko-pakistanski oružani sukob 1965. godine izbio je zbog Kašmira. Ratno stanje je obustavljeno tek na intervenciju UN, 23. septembra. Na inicijativu SSSR-a, *Taškentskom deklaracijom* od 10. januara 1966. obe zemlje su se obavezale da povuku svoje oružane snage na položaje od pre 5. avgusta 1965. godine. Kontrolu povlačenja sprovedile su snage UN. Sire: *Vojna enciklopedija*, isto, t. III, str. 565.

¹²⁰ O međunarodnopravnim aspektima intervencije SAD u Libanu i vezi te operacije sa mirovnim snagama UN detaljnije: Quincy Wright, *United States intervention in Lebanon*, American Journal of International Law, 1/1959, pp. 112–125.

godine obrazovane su dve odvojene mirovne grupe UN. Prva – UNDOF radi nadgledanja primirja između Izraela i Sirije, odnosno kontrole povlačenja snaga te dve zemlje i uspostavljanja tampon-zone između njih. Osnovane su 3. juna 1974. i njihov mandat još traje. Dislocirane su na *Golanskoj visoravni*, ukupno imaju 1.338 ljudi i do sada su imale 24 poginula. Druga mirovna grupa, formirana posle bliskoistočnog rata 1973. godine, bile su UNEF II, na egipatsko-izraelskoj liniji dodira na Sinaju. Imale su zadatak da nadgledaju primirje između egipatskih i izraelskih snaga i – u skladu sa postignutim dogovorima od 18. januara 1974. i 4. septembra 1975 – da nadgledaju povlačenje snaga te dve zemlje i kontrolišu tampon-zonu između njih. Prvobitna lokacija tih snaga bila je *zona Sueckog kanala*, a kasnije, sa evolucijom procesa primirja, pomerene su na istok, tj. u zonu Sinajskog poluostrva. Njihova jačina je varirala od 4.051 (minimalna) do 6.973 (maksimalna), i u toku cele misije izgubile su 52 pripadnika. UNEF II zadržale su se od 25. oktobra 1973, posle potpisivanja primirja u oktobarskom ratu, do 24. jula 1979, posle zaključivanja egipatsko-izraelskog mirovnog sporazuma u *Kemp Dejvidu*.

Mirovne snage Ujedinjenih nacija intervenisale su u oblasti *jugoistočne Azije* u sukobu između *Indonezije* i *Holandije*, na *zapadnom Irijanu*. Te snage (UNSF) trebalo je da obezbede mir i bezbednost na spornoj teritoriji, na osnovu prethodnog dogovora dve zemlje. Jačine oko 1.500 ljudi, zadržale su se relativno kratko (od obustavljanja vatre, 3. oktobra 1962, do pripajanja Irijana Indoneziji, aprila 1963. godine).

U građanskom ratu u *Dominikanskoj Republici*, 1965. godine, došlo je do paralelnog angažovanja dva multinacionalna oružana sastava. Prvo su SAD intervenisale u unutrašnjim sukobima između vojne vlade i desničarskih snaga, sa kontingentom mornaričke pešadije od 23.000 vojnika, čemu su se pridružili vojni režimi više latinoameričkih država, članica *Organizacije američkih država*. Posle rasprave u Savetu bezbednosti obrazovane su i mirovne snage UN (DOMREP), sa zadatkom da nadgledaju situaciju i izveštavaju o kršenjima primirja između dve sukobljene strane. DOMREP zadržale su se u funkciji od 15. maja 1965. do 22. oktobra 1966. godine, i nisu imale gubitke.

Od 1988. godine zapaža se nov kvalitet u organizaciji i nadležnostima mirovnih snaga UN. To je sve veći stepen mešanja u unutrašnje sukobe u državama, odnosno u one konflikte u kojima, čak i *prima facie*, nema međunarodnih elemenata. Drugi nov momenat jeste i angažovanje „plavih šlemova“ ne samo radi obezbeđenja tzv. *fizičkog mira*, tj. obustavljanja oružanih sukoba u kritičnim zonama, nego i sa određenim političkim zadacima, koji se najčešće svode na uspostavljanje i stabilizaciju tzv. *demokratskih političkih režima* posle građanskih ratova, odnosno na nadgledanje i kontrolu tzv. *slobodnih izbora*. Ne računajući intervenciju UN radi okončanja iračko-iranskog rata (1988), kada su formirane mirovne snage (UNIIMOG) u sastavu 339 vojnih posmatrača, sa zadatkom da verifikuju, osiguraju i nadgledaju primirje i povlačenje svih snaga na međunarodno priznate granice¹²¹ i intervenciju UN protiv Iraka posle okupacije Kuvajta (1991) – operaciju UNTSO, poznatiju pod kodiranim nazivom „Pustinjska oluja“, sve druge mirovne operacije UN od 1988. godine faktički su bile, posredno ili neposredno, intervencije u unutrašnje sukobe.

Radi pomaganja uspostavljanja reda i mira i obezbeđenja sprovođenja odredaba dogovora postignutog između *Avganistana i Pakistana* o statusu avganistanskih pobunjenika u severnom Pakistanu, UN formirale su posmatračku grupu UNGOMAP, koja je imala 50 vojnih posmatrača, a funkcionisala je od 15. maja 1988. do 15. marta 1990. godine.

Januara 1989. godine, da bi obezbedila *povlačenje kubanskih trupa sa teritorije Angole*, svetska organizacija je obrazovala posmatračku grupu UNAVEM, na osnovu dogovora između Angole i Kube, jačine oko jedne čete (70 pripadnika). Mandat te misije još traje.

U aprilu 1989. godine formirana je posmatračka grupa UNTAG, sa zadatkom da pomogne specijalnom predstavniku generalnog sekretara da osigura nezavisnost *Namibije* putem slobodnih izbora pod kontrolom Ujedinjenih nacija. Bila je dislocirana u Namibiji i Angoli, a imala je oko 7.500 vojnika i oficira. Do završetka svog mandata (21. mart 1990) te snage su izgubile 19 pripadnika.

¹²¹ Misija UNIIMOG-a otpočela je 20. avgusta 1988. i traje i danas, a do sada je poginuo jedan pripadnik grupe. Na čelu UNIIMOG-a jedno vreme po osnivanju bio je general-major JNA Slavko Jović.

Poslednja intervencija mirovnih snaga UN – pre izbijanja jugoslovenske krize – izvedena je novembra 1989. godine, u *Nikaragvi*. U početku, zadatak te misije (ONUCA) bio je da pomogne u sprovođenju mirovnih procesa između pet zemalja tog regiona (Kostarika, Salvador, Gvatemala, Honduras i Nikaragva) i da nadgleda izbore u Nikaragvi, a kasnije je proširena i na nadgledanje dobrovoljne demobilizacije članova nikaragvanskog pokreta otpora. Mandat ONUCA još traje, te snage imaju 1.026 oficira i vojnika, a do sada nisu imale gubitke.

Međunarodne snage regionalnih organizacija i vojno-političkih saveza

Ideja uporedog funkcionisanja dva sistema tzv. *kolektivne bezbednosti* – univerzalnog i regionalnih – i, sledstveno tome, dva paralelna koncepta međunarodnih mirovnih snaga, nije nova.

Već prilikom osnivanja *Društva naroda*, 1919. godine, da bi se izašlo u susret izolacionističkim krugovima u Americi i u Pakt uneli elementi *Monroove doktrine*,¹²² predviđene su regionalne ustanove za održavanje mira, sa svojim snagama. Tako je članom 21. Pakta Društva naroda predviđeno: „Međunarodne obaveze, takve kao što su ugovori o arbitraži i regionalni sporazumi, kao Monroova doktrina, *koji obezbeđuju održavanje mira*, ne smatraju se protivnim nijednoj od odredaba ovog Pakta“.¹²³

U periodu između dva svetska rata formirano je više regionalnih ustanova posvećenih, isključivo ili delimično, i pitanjima kolektivne bezbednosti. *Mala Antanta* (1921 – 1933)¹²⁴ činila je savez između Čehoslovačke i Jugoslavije, Jugoslavije i Rumunije, Rumunije i Čehoslovačke, uperen protiv revizionističkih težnji Mađarske. *Balkanski savez* (1934

¹²² Pod *Monroovom doktrinom* podrazumeva se skup principa spoljne politike SAD u 19. veku: odbijanje svakog pokušaja intervencije evropskih sila na američkom kontinentu, ne dopušta se stvaranje novih kolonija evropskih zemalja u Americi i SAD uzdržavaju se od mešanja u evropske poslove. Osnovne postavke Monroove doktrine SAD sada sprovode kroz različite regionalne organizacije na američkom kontinentu: *Organizaciju američkih država*, *RIO pakt* itd.

¹²³ Videti: Luj le Fir, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 1934, str. 689.

¹²⁴ Šire o Maloj Antanti: *Vojna enciklopedija*, isto, t. V, str. 233–234.

– 1940),¹²⁵ zaključen između Grčke, Turske, Rumunije i Jugoslavije, bio je usmeren protiv eventualnog bugarskog revanšizma u regionu. *Rajnski pakt* je bio zajednička i dvostruka garancija Velike Britanije i Italije, na jednoj strani, Francuskoj i Belgiji, a na drugoj Nemačkoj, od uzajamnih ugrožavanja (tzv. *zapadni Lokarno-pakt*), dok je Francuska iste uzajamne obaveze preuzela u odnosu na Poljsku i Čehoslovačku (tzv. *istočni Lokarno-pakt*).¹²⁶ Međutim, sve te regionalne organizacije bile su zasnovane na principima prostih, bilateralnih ili multilateralnih vojnih saveza i nisu formirale zajedničke institucionalizovane vojne snage koje bi jedinstveno intervenisale u određenim slučajevima.

Međutim, regionalna vojna saradnja uspostavljena je *ad hoc* između država saveznica u međunarodnim političkim i drugim konfliktima. To je naročito bilo izraženo u slučajevima tzv. *demonstracije vojne sile*: britanska, francuska i španska vojna akcija u *Meksiku* radi naplate meksičkih dugova (1861), blokada *grčkih obala* od strane pomorskih sastava više evropskih zemalja da bi se grčka vlada primorala da prihvati ujedinjenje Bugarske i Istočne Rumelije (1886) itd. Međutim, u svim tim slučajevima zajedničko vojno angažovanje nije dovelo do osnivanja *nadnacionalnih snaga*, odnosno do stvaranja *regionalnih mirovnih snaga*, već se iscrpljivalo u koordinaciji dejstava nacionalnih kontingenata i u međusobnoj saradnji u oblasti obaveštajnih, diplomatskih i ekonomskih akcija.

U praksi Društva naroda bilo je, međutim, i nekoliko slučajeva tzv. *regionalnih mirovnih snaga*, čiji je zadatak bio obezbeđenje mira na teritorijama kojima je Društvo privremeno upravljalo. U toku 1920. godine predviđeno je formiranje *mešovitog vojnog odreda za kontrolu plebiscita o Vilni*, u kojem se odlučivalo da li će taj grad pripasti Poljskoj ili Litvaniji. U sastav odreda ušli bi kontigenti Francuske, Velike Britanije, Italije, Španije, Belgije, Grčke, Danske, Norveške i Švedske, a svaki je imao po 2.500 vojnika (ukupno 22.500), na čelu sa francuskim oficirom.¹²⁷ Međutim, zbog protivljenja SSSR-a, čiji su interesi bili angažovani na Baltiku, nije došlo do ostvarivanja te zamisli.

¹²⁵ Šire o Balkanskom savezu: *isto*, t. I, str. 459.

¹²⁶ Šire o Lokarnskim sporazumima: *isto*, t. V, str. 122.

¹²⁷ Šire: V. Pavićević, *isto*, str. 11.

Društvo naroda je u periodu 1933–1934. godine formiralo posebnu komisiju za privremeno upravljanje oblašću Leticija, koja je bila predmet spora između Perua i Kolumbije.¹²⁸ Komisija je raspolagala izvesnim vojnim snagama pod svojom kontrolom, i pripadnici tih snaga nosili su na svojim uniformama oznake Društva naroda. Međutim, ti efektivni su bili sastavljeni isključivo od kolumbijskih vojnika, što im značajno osporava status međunarodnih vojnih snaga.

Pravno, regionalne međunarodne mirovne snage Društvo naroda je formiralo tek 1935. godine, radi obezbeđenja sprovođenja plebiscita u Saru.¹²⁹ Te snage su bile pod kontrolom tzv. Upravne komisije za Sar, koja je, u ime Društva, upravljala tom oblašću uoči i u toku plebiscita. Ukupna snaga tih jedinica iznosila je 3.300 vojnika, od kojih su većinu obezbedile Velika Britanija i Italija, a simbolične kontingente Holandija i Švedska. Na čelu odreda bio je komandant kojeg je, na zahtev Upravne komisije, odredila britanska vlada. Više elemenata statusa tih snaga – organizacija, disciplina, unutrašnja pravila i unutrašnji upravni poslovi – ukazuje da su one bile podložne samo svojim sopstvenim nacionalnim zakonima i neposrednim komandama, tj. nezavisne od međunarodne komande i izuzete od jurisdikcije lokalnog pravosuđa. Troškove tog poduhvata solidarno su pokrivali: budžet Društva naroda i vlade Nemačke i Francuske, zainteresovanih strana u plebiscitu.

U *Povelji Ujedinjenih nacija* regionalnim sporazumima posvećena je 8. glava. Načelno, Povelja: „... ničim ne isključuje postojanje regionalnih sporazuma ili ustanova čija je svrha bavljenje pitanjima koja se tiču održanja međunarodnog mira i bezbednosti i koja su podesna da budu predmet regionalne akcije, pod uslovom da su ti sporazumi i ustanove i njihovo delovanje u skladu sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija“¹³⁰ (podvukao Z.Č.). Pored toga što izričito dozvoljava stvaranje regionalnih mehanizama bezbednosti, „u skladu sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija“, Povelja predviđa i

¹²⁸ Isto.

¹²⁹ Prema odredbama *Versajskog ugovora o miru*, 1919. godine, oblast Sar na francusko-nemačkoj granici izdvojena je kao posebna političko-teritorijalna jedinica za određeno vreme, s tim da stanovništvo po isteku tog roka plebiscitom odluči o pripajanju Nemačkoj ili Francuskoj. Posle plebiscita 1935. godine Sar je pripojen Nemačkoj. Šire: Sarah Wambaugh, *Plebiscites since the World War*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1933, pp. 411–441.

¹³⁰ Član 52, stav 1. Povelje.

dve specijalne funkcije za regionalne ustanove: (1) *mirno rešavanje lokalnih sporova*, na inicijativu zainteresovanih država ili na poziv Saveta bezbednosti,¹³¹ i (2) *izvršavanje prinudnih mera iz 7. glave Povelje*, na inicijativu Saveta bezbednosti koji će se, „... kad tome ima mesta, koristiti takvim regionalnim sporazumima ili ustanovama radi sprovođenja prinudne mere koja se preduzima po njegovom nalogu“¹³² (podvukao Z.Č.).

Dakle, međunarodno pravo dozvoljava zajedničku vojnu akciju regionalnih organizacija u sledećim slučajevima:

- *kolektivne samoodbrane*, u slučaju oružanog napada, sve dok „Savet bezbednosti ne preduzme mere potrebne za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti“ (član 51. Povelje);

- *izvršavanje prinudnih mera Saveta bezbednosti iz 7. glave Povelje* (čl. 53, stav 1. Povelje), i

- *zajedničke akcije protiv tzv. neprijateljskih država iz drugog svetskog rata*, upravljene protiv obnavljanja napadačke politike od strane bilo koje takve države (čl. 53. stav 1. u vezi sa čl. 107. Povelje).

Mirovne snage koje su formirale regionalne organizacije radi obavljanja navedenih zadataka bile bi u skladu sa međunarodnim pravom i, načelno, izjednačene u statusu – pravima i obavezama – sa mirovnim snagama Ujedinjenih nacija.¹³³ Međutim, iste odredbe Povelje UN iskorišćene su i prilikom formiranja *vojno-političkih blokova (savezi)* u periodu tzv. hladnog rata, odnosno kao opravdanje za stvaranje krupnih integrisanih vojnih sastava, uključujući nuklearne borbene potencijale, i za brojne slučajeve neposredne vojne akcije u regionalnim kriznim žarištima.

Najsavršeniju strukturu integrisanih vojnih snaga izgradio je u periodu od 1949. godine do sada Severnoatlantski vojni savez, poznatiji kao NATO.¹³⁴ Izvan tzv. političke sfere

¹³¹ Član 52, stav 2. i 3. Povelje.

¹³² Član 53, stav 1. Povelje.

¹³³ Šire o regionalnim sporazumima sa aspekta zajedničkih vojnih snaga: Aleksandar Peleš, *Regionalni sporazumi i pravo na samoodbranu*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“, 2/1969, str. 206–214; i Miloš Radojković, *Kolektivna bezbednost i regionalni sporazumi u vreme Društva naroda i Ujedinjenih nacija*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“, 2/1969, str. 245–249.

¹³⁴ O pravno-organizacionoj strukturi NATO: Beckett, *The North Atlantic Treaty, The Brussels Treaty, and the Charter of the United Nations*, 1950; o odnosu između NATO i regionalnih sporazuma prema povelji UN, Kelsen, *Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?*, *American Journal of International Law*, 1951, p. 162.

odlučivanja (ministarski savet, savet stalnih predstavnika, specijalizovane agencije)¹³⁵ vojna struktura NATO počinje od tzv. stalne grupe,¹³⁶ koja je odgovorna za tzv. više strategijsko upravljanje snagama NATO. To telo je malo, i nije zasnovano na sistemu predstavljanja (reprezentacija), tj. sačinjavaju ga tri oficira, koji zastupaju načelnike generalštabova Velike Britanije, SAD i Francuske. Decembra 1950. obrazovan je i tzv. *Komitet vojnih predstavnika*,¹³⁷ preko kojeg su u vojno planiranje NATO-a uključene i sve druge članice Saveza. Dve osnovne teritorijalne komande su: *Vrhovna saveznička komanda za Evropu* (sa sedištem prvo u Fontenblou kod Pariza, a od 1966. u Briselu)¹³⁸ i *Vrhovna saveznička komanda za Atlantik* (sa sedištem u Norfolku, Virdžinija, SAD).¹³⁹ Komandant evropskih snaga NATO-a, iako formalno potčinjen neposredno tzv. *stalnoj grupi*, ima i ovlašćenje da direktno kontaktira sa načelnicima štabova savezničkih armija, a u izuzetnim slučajevima i sa njihovim ministrima odbrane i šefovima vlada. Sastav štaba evropske komande NATO-a jeste međunarodni, ali je princip direktne nacionalne predstavljenosti očuvan kroz tzv. *vojne predstavnike zemalja* – članica NATO-a uključenih u taj štab. Tzv. *integrisane snage* pod komandom Vrhovne savezničke komande za Evropu dalje su podeljene u tri *regionalne komande*: za severnu, južnu i srednju Evropu, od kojih svaka sadrži odvojenu vazduhoplovnu, pomorsku i kopnenu komandu.

Stvarni stepen internacionalizacije vojnih snaga u okviru NATO-a i njihove integracije promenljiva je kategorija. U vreme mira odgovornost vrhovnog komandanta snaga NATO ograničena je prvenstveno na oblasti organizacije i obuke; puna operativna kontrola nad nacionalnim armijama zemalja članica predviđena je samo u slučaju oružanog sukoba NATO kao celine, tj. kada se, napadom na jednu od zemalja članica, aktivira *casus foederis* i otpočne primena odredaba Ugovora predviđenih za ratno stanje. Međutim, NATO u celini funkcioniše sa *međunarodnim budžetom*: izrađen je i poseban sistem

¹³⁵ Takve agencije su na primer, *Vojna agencija za standardizaciju* (Military Agency for Standardization) i *Koledž odbrane NATO* (NATO Defence College).

¹³⁶ U engleskom originalu: *Standing Group*.

¹³⁷ U engleskom originalu: *Military Representatives Committee*.

¹³⁸ U engleskom originalu: *Supreme Allied Commander, Europe*, skraćeno SHAPE.

¹³⁹ U engleskom originalu: *Supreme Allied Commander, Atlantic*.

učesća u ceni koštanja posebnih programa izgradnje aerodroma, komunikacionih sistema, štabova itd. S druge strane, NATO-snage su u osnovnim komponentama ostale potpuno nacionalne: to se posebno odnosi na njihovo ustrojstvo, snabdevanje i administraciju. Kako je to u teoriji naglašeno one: „... ne poseduju više pravne homogenosti nego slične snage u toku drugog svetskog rata.”¹⁴⁰ Sve dok članice NATO-a imaju svoj politički i vojni identitet, u okviru tog vojno-političkog saveza moraju se zaključivati i posebni, bilateralni ili multilateralni sporazumi o brojnim pitanjima vezanim za pravni status i faktičko upravljanje trupama, postrojenjima i opremom jedne zemlje, lociranim na teritoriji druge (ili dostupnim na korišćenje drugoj državi). U tom smislu zaključeni su *Sporazum o statusu vojnih snaga* (1951) i *Protokol o statusu međunarodnih vojnih štabova* (1952).¹⁴¹ Ukoliko snage jedne države u okviru NATO-a koriste postrojenja ili teritoriju druge, između njih se mora zaključiti i poseban sporazum. *Vojne nabavke* jedne države u drugoj zahtevaju koordinaciju logističkih aktivnosti, o čemu se takođe zaključuju posebni sporazumi. Predviđeni su i *sporazumi o oporezivanju*, kako fiskalni prihodi jedne države ne bi teretili budžet druge. Rešavanje tih i drugih pravnih pitanja koja proizilaze iz fakta multinacionalne vojne integracije nužan je preduslov za uspešnu organizaciju NATO-snaga u vreme mira. Ono proizilazi iz činjenice da vojna struktura tog saveza, slično međunarodnim komandama u prošlosti, održava integraciju od suštinske važnosti u vrhovnoj komandi, ali je karakterišu raznovrsnost i očuvanje nacionalnog identiteta unutar nacionalnih snaga koje je sačinjavaju.

*Evropska odbrambena zajednica (unija)*¹⁴² regionalni je podsistem međunarodnih vojnih snaga koji neposredno, kao vojno-politički instrumentarijum u okviru Evropske zajedni-

¹⁴⁰ Prema: Baxter, *isto*, p. 340.

¹⁴¹ *Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces*, 19 June 1951, Misc. No. 5(1951), U.S. Senate Doc. Executive T, 82nd Congress, 2nd Session (1952). *Protocol on the Status of International Military Headquarters Set Up Pursuant to the North Atlantic Treaty*, 28 August 1952.

¹⁴² U engleskom originalu *The European Defence Community*. Uniju je osnovalo šest zemalja: Nemačka, Francuska, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Proširenjem *Evropske zajednice za uglj i čelik* u *Evropsku ekonomsku zajednicu*, i njenim kasnijim povećavanjima, broj članica Unije dostigao je sadašnjih dvanaest. O strukturi i ciljevima šire: Olliver, *The Cooperative Defense of Europe*, Minnesota Law Review, 36 (1952), p. 795.

ce, utiče ili može da utiče na tok rešavanja jugoslovenske krize. Međutim, i u teorijskom pogledu, model primenjen u toj uniji je zanimljiv jer je prvi primer potpune nadnacionalne integracije vojnih snaga, kako u administrativnom i logističkom, tako i u komandnom pogledu.¹⁴³ Najznačajnija institucija te zajednice je *Komesarijat*, koji deluje kao nadnacionalno ministarstvo odbrane. Njegovih devet članova, iako su ih imenovala članice EOU, nadnacionalni su službenici, koji nisu odgovorni – niti njima upravljaju – državama članicama Unije. Odgovornost Komesarijata je prvenstveno u oblasti izvršavanja i nadzora, uključujući i poslove kao: priprema budžeta Unije, priprema zajedničkog naoružanja, opreme, snabdevanja i programa infrastrukture,¹⁴⁴ dodela licenci za vojnu proizvodnju, kao i organizacija i raspored snaga Unije. *Skupština Evropske zajednice*, u kojoj se za tu svrhu nalaze i pojedini dodatni predstavnici, obavlja određene poslove u vojnim pitanjima prihvatanja izveštaja Komesarijata, a *Savet ministara EZ*, koji obuhvata predstavnike svih država – članica, nadležan je da izdaje direktive Komesarijatu kao i da „usklađuje akcije Komesarijata sa politikama vlada država članica“.¹⁴⁵ S obzirom na to da su članice Unije – i posle integracije predviđene do kraja ove godine – zadržale status suverenih država, bilo je neizbežno da odlučujuću kontrolu nad svim nadnacionalnim agencijama u okviru zapadnoevropske integracije, uključujući i vojni aparat, zadrže u okvirima predstavnika država članica, a ne u nekom posebnom, nadnacionalnom telu.

*Evropske odbrambene snage*¹⁴⁶ su homogeni organizam, koji sačinjavaju i regruti i profesionalni vojnici, obučeni u zajedničke uniforme, podložni jedinstvenom disciplinskom kodeksu i neposredno potčinjeni i obavezni na lojalnost Uniji, tj. Evropskoj zajednici.¹⁴⁷ Zbog različite nacionalne strukture ljudstva, te snage su grupisane u *osnovne jedinice* jednonacionalnog sastava, a na višem nivou grupisane su u *armijske korpe*, sastavljene od različitih nacionalnih jedinica.¹⁴⁸ U

¹⁴³ Šire: Baxter, *isto*, pp. 341–344.

¹⁴⁴ Čl. 19, 87, 101, 107, 71 i 77. (resp) *Ugovora o osnivanju Evropske odbrambene Unije*.

¹⁴⁵ *Isto*, čl. 39.

¹⁴⁶ U engleskom originalu *European Defence Forces (EDF)*.

¹⁴⁷ Čl. 15. *Ugovora o osnivanju Evropske odbrambene Unije* i čl. 15. do 18. *Vojnog protokola*.

¹⁴⁸ Čl. 68. *Ugovora*.

slučaju *kopnene vojske*, osnovna jedinica (basic unit) jeste „grupa“ koja je, otprilike, veličine divizije. Proces stvaranja tih snaga bio je postepen, sa privremenom (tranzitna) administracijom nad nacionalnim kontingentima, i podržan sistemom tzv. *Evropskih teritorijalnih vojnih regiona*.¹⁴⁹ U slučajevima tzv. *borbene upotrebe*, snage Unije potčinjene su komandantu NATO-a za Evropu, a on je ovlašćen da neposredno Komesarijatu podnosi eventualne zahteve za raspored tih snaga. U slučajevima *ratnog stanja* taj komandant preuzima „*puna ovlašćenja i odgovornosti*“¹⁵⁰ nad snagama Unije na isti način kao i nad nacionalnim armijama zemalja članica NATO-a.

Arhitekti zapadnoevropske integracije planirali su postepeno potpuno ukidanje nacionalnih armija, osim *policije i žandarmerije*, i snaga eventualno dislociranih van teritorijalnog opsega NATO-a, tj. u *vanevropskim teritorijama* njegovih članica (dok su takve teritorije postojale), kao i za obavljanje *međunarodnih misija* (uključujući i one preduzete prema odlukama Ujedinjenih nacija). U slučajevima unutrašnjih nereda u pojedinim zemljama one bi imale pravo na povlačenje delova svojih kontingenata iz zajedničkih sastava po odobrenju Komesarijata. Odobrenje za povlačenje nacionalnih kontingenata radi angažovanja u međunarodnim misijama ili odbrane vanevropskih poseda zemalja članica davao je *vrhovni komandant* NATO-a za Evropu.¹⁵¹

Zapadnoevropska integracija, međutim, nije sprovedena do te mere da bi omogućila potpuno ukidanje nacionalnih armija i njihovo zamenjivanje zajedničkim vojnim snagama, bilo NATO-a, bilo Evropske odbrambene unije. Ali, zabeleženi su krupni rezultati dosadašnje integracije: formiranje zajedničkih operativnih, pa i krupnijih vojnih jedinica,¹⁵² koordinirane akcije izvan operativnog prostora EZ,¹⁵³ kao i zajedničko strategijsko planiranje kombinovanih vojno-političkih operacija u Evropi i drugim regionima.¹⁵⁴

¹⁴⁹ U engleskom originalu *European Territorial Military Regions*.

¹⁵⁰ Čl. 18, paragraf 2. Ugovora.

¹⁵¹ Čl. 12, 13. i 14. Ugovora.

¹⁵² Na primer, obrazovanje zajedničkih francusko-nemačkih operativnih sastava, za sada ranga brigade.

¹⁵³ Koordinacija tih aktivnosti naročito je izražena u toku zajedničke operacije članica EZ, u okviru operacija u Zalivu u januaru i februaru 1991. godine.

¹⁵⁴ Taj tip planiranja primenjen je, između ostalog, i u okviru učešća EZ u rešavanju jugoslovenske krize, u toku prošle i ove godine.

OBRAZOVANJE, UPOTREBA I ORGANIZACIJA MEĐUNARODNIH MIROVNIH SNAGA I ELEMENTI NJIHOVOG MEĐUNARODNOPRAVNOG STATUSA

Slučajevi u kojima mogu biti upotrebljene mirovne snage

Poveljom Ujedinjenih nacija predviđena je mogućnost međunarodne oružane akcije, odnosno intervencije mirovnih snaga UN onda kad je to nužno „*radi održanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti*“.¹⁵⁵ Poveljom se ne određuje bliže u čemu se sastoji ugrožavanje svetskog mira, odnosno koji su njegovi osnovni elementi, čijim se ugrožavanjem ili narušavanjem dovodi u pitanje „svetski mir“. Posredno, u određenim normama Povelje, navodi se više jezičkih sintagmi za označavanje stanja ugroženosti mira, na primer, „*sve ono što ugrožava mir i radi suzbijanja napada ili drugih narušenja mira*“ (čl. 1, t. 1); „*pretnja silom ili upotreba sile*“ (čl. 2, t. 3); „*ugrožavanje mira, narušenje mira ili napad*“ (čl. 39). U *instrumentalno-tehničkom smislu*, razlikuje se nekoliko osnovnih vidova ugrožavanja mira, od kojih je najdirektniji *agresija* (napad), definisana kao „upotreba oružane sile jedne države protiv suvereniteta, teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti druge države, odnosno ma na koji drugi način koji nije u saglasnosti s Poveljom Ujedinjenih nacija“.¹⁵⁶ Izvan sedam konkretnih oblika agresije, sadržanih u operativnoj definiciji,¹⁵⁷ javljaju se dva značajna problema za identifikaciju situacije u kojoj se mogu obrazovati mirovne snage:

– prvo, najrazličitiji akti ekonomskog, ideološkog, političkog ili drugog pritiska mogu, objektivno, biti *pretnja silom* i *posredno ugrožavanje mira*,¹⁵⁸ pa se postavlja pitanje da li se

¹⁵⁵ Čl. 42. Povelje.

¹⁵⁶ Navedeno prema čl. 1. *Rezolucije Generalne skupštine UN 3314 (XXIX)* od 14. decembra 1974. godine (definicija agresije). Integralni tekst: Spoljnopolitička dokumentacija, 5–6/1974.

¹⁵⁷ Radi se o: (1) invaziji ili napadu oružanih snaga, vojnoj okupaciji ili aneksiji teritorije; (2) bombardovanju teritorije ili upotrebi ma kojeg oružja; (3) blokadi luka ili obala; (4) napadu na kopnene, pomorske ili vazduhoplovne snage, pomorsku ili vazдушnu flotu; (5) upotrebi oružanih snaga na teritoriji druge države protivno uslovima iz sporazuma sa tom državom, ili posle isteka roka predviđenog sporazumom; (6) stavljanje na raspolaganje sopstvene teritorije drugoj državi radi izvršenja akta agresije protiv treće države; (7) upućivanje oružanih bandi, grupa, neregularnih vojnika ili najamnika na teritoriju druge države. Šire: *isto*, čl. 3.

¹⁵⁸ Tako je, na primer, agresija SAD protiv Nikaragve (1984), konkretizovana kroz pomoć tzv. kontrašima i paravojnim aktivnostima protiv legalne vlade, opravdavana činjeni-

i u tim slučajevima može doneti odluka/preporuka da se obrazuju mirovne snage. U vezi s tim, postavlja se i pitanje kojeg *stepena jačine* mora biti „ugrožavanje i narušavanje mira“ da bi nadležni organ UN doneo takvu odluku;

– drugo, različiti oblici *unutrašnjih oružanih sukoba*, od građanskih ratova, preko verskih, etničkih i plemenskih konflikata, do secesionističkih ratova, u kojima nema *elementa inostranosti*, mogu objektivno ugrožavati međunarodni mir i bezbednost, odnosno pretiti evolucijom koja bi dovela do izbijanja međunarodnog sukoba. Postavlja se, dakle, i pitanje mogu li mirovne snage UN, i pod kojim uslovima, intervenisati u unutrašnjim sukobima i kakve posledice takva intervencija proizvodi.¹⁵⁹

Oba navedena problema svode se, u osnovi, na isto pitanje: da li su Ujedinjene nacije ovlašćene da *preventivno intervenišu* u tokove političkih događaja u pojedinim zemljama, bilo da se radi o aktivnom mešanju u sukobe u tim zemljama, bilo o ograničavanju slobode njihove spoljnopoličke akcije prema trećim državama. U teoriji se naglašava da su pojmovi „*pretnje miru*“ i „*narušavanja mira*“ međusobno bliski, sa mnogo zajedničkih elemenata, i da je u praksi često teško jasno razgraničiti „*pretnju*“, koja još uvek nije narušila mir, i „*narušenje*“, kao razvijeni oblik prethodno utvrđene pretnje miru.¹⁶⁰ Isto tako, ta „tranzitna“ osobina navedenih pojmova prisutna je i prilikom njihovog razgraničenja u odnosu na *agresiju* (napad): većina agresija prošla je kroz prethodne ili pripremne faze „*pretnje*“ i „*narušenja*“ mira, a na to upućuje i službena stilizacija rezolucija Generalne skupštine prilikom angažovanja mirovnih snaga u Koreji i Kongu.¹⁶¹

com da je „vlada Nikaragve preduzela značajne korake ka uspostavljanju diktatorskog komunizma“. U presudi donetoj 1986. godine, Međunarodni sud pravde je ispravno zaključio da „privrženost države bilo kojoj posebnoj doktrini ne predstavlja prekršaj *običajnog međunarodnog prava*“. Šire t. 263. te presude, International Court of Justice Reports, 1986, p. 146.

¹⁵⁹ „Pod unutrašnjim oružanim sukobom“ (eng. internal war) podrazumevaju se „oružane borbe, unutar granica neke države koje se ne smatraju međunarodnim ratom, ako te borbe steknu izvjesnu političku važnost i rasprostranjenost veću od lokalnih pobuna“. (Ibler, *isto*, str. 93).

¹⁶⁰ Videti Rosalyn Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, London, 1963, pp. 224–226.

¹⁶¹ Tako je, na primer, akcija UN u Koreji formalnopravno kvalifikovana kao reagovanje na „*narušenje mira*“, prema čl. 39. Povelje, a ne na agresiju, odnosno napad. Na isti način, snage UN u Kongu obrazovane su kao reakcija na „*pretnju mira*“. Rezolucije Saveta bezbednosti: S/1501 od 25. juna 1950. i S/1511 od 27. juna 1950. (Koreja) i S/4387 od 13. jula 1960. (Kongo).

S druge strane, Poveljom UN štiti se zona tzv. *unutrašnje nadležnosti* država tako što se izričito navodi da „ničim ne ovlašćuje Ujedinjene nacije da se upliću u pitanja... niti nalaže članovima da takva pitanja iznose na rešavanje prema propisima... Povelje“.¹⁶² Međutim, ta odredba „ne ide na štetu“ primene prinudnih mera iz 7. glave Povelje UN, odnosno odredbe Povelje o mirovnim snagama UN bile bi, praktično, izuzete iz pravila o unutrašnjoj nadležnosti država.¹⁶³ To pitanje je u dosadašnjoj praksi postavljeno u slučajevima *Konga* i *Kipra*, pri čemu je u prvom opravdanje za intervenciju nađeno u formalnom pozivu kongoanske vlade, a u drugom u činjenici da su na Kipru u trenutku sukoba bile stacionirane strane (turske i britanske) vojne snage, pa je, stoga, situacija i izašla iz okvira unutrašnje nadležnosti i ukazivala na međunarodni karakter sukoba.¹⁶⁴

Dosadašnja praksa Ujedinjenih nacija u pogledu angažovanja mirovnih snaga u tzv. *graničnim situacijama*, između međunarodnih i unutrašnjih konflikata, kao i između posrednog i neposrednog ugrožavanja mira, bila je u pravcu *standardizacije ponašanja*, odnosno prevalencije suštinskih nad formalnim kriterijumima prilikom procene konkretnih situacija.¹⁶⁵

Nadležnost za obrazovanje mirovnih snaga Ujedinjenih nacija

Pravni sistem UN¹⁶⁶ poznaje dva tipa tzv. *instrumentalne nadležnosti* za obrazovanje mirovnih snaga, koji stoje u među-

¹⁶² Čl. 2. t. 7. Povelje.

¹⁶³ Intervencija mirovnih snaga UN na poziv zemlje – domaćina isključila bi postavljanje pitanja o saglasnosti mirovne operacije sa pravilima Povelje o unutrašnjoj nadležnosti. Smatra se da bi u tom slučaju zahtev suverenog organa zemlje – domaćina Savetu bezbednosti za otpočinjanje mirovne operacije činilo legalan pravni osnov za internacionalizaciju stanja u određenoj zemlji. Do praktičnih problema može da dođe, međutim, u dva slučaja: (1) ukoliko se suvereni organ zemlje – domaćina ne slaže sa preduzimanjem mirovne operacije, a situacija objektivno preči narušenjem međunarodnog mira i bezbednosti, i (2) ukoliko usled razvoja unutrašnjih političkih prilika dođe do raspada centralne vlasti i stvaranja tzv. vakuuma vlasti, u kojem ne bi postojao (ili funkcionisao) organ nadležan za donošenje suverenih spoljopolitičkih odluka.

¹⁶⁴ Taj problem je aktuelan i u pravnim i političkim elementima pripreme mirovne operacije snaga UN u Jugoslaviji.

¹⁶⁵ Za doktrinarno opravdanje tog stava: Vuko Gozze-Gučetić, *Osnovna pitanja obrazovanja, sastava i dejstva oružanih snaga UN*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“ 2-3/1965, str. 191.

¹⁶⁶ Pod pojmom „pravni sistem Ujedinjenih nacija“ podrazumeva se celina Povelje, *Statuta Međunarodnog suda pravde*, *rezolucija* Generalne skupštine i Saveta bezbednosti kojima se na opšti način regulišu određeni odnosi i pitanja, kao i *dvostrani* i *višestrani međunarodni ugovori* čiji su član i Ujedinjene nacije.

sobnom odnosu pravila i izuzetaka. Po pravilu, o upotrebi mirovnih snaga ili drugog tipa oružanih snaga UN, obrazovnog na osnovu Povelje,¹⁶⁷ odlučuje *Savet bezbednosti* prema opštim pravilima o svom radu.¹⁶⁸ Međutim, kako sistem kolektivne bezbednosti predviđen Poveljom nikada nije efektivno ostvaren, postavlja se pitanje instrumentalne nadležnosti za obrazovanje tzv. *ad hoc* snaga UN, koje su, formalnopravno, izvan normativnog domašaja Povelje. Rezolucijom *Ujedinjeni za mir* predviđena je supstitutivna nadležnost Generalne skupštine u slučajevima kada je Savet bezbednosti onemogućen da „udovolji svojoj prvenstvenoj odgovornosti za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti“ i to „zbog nedostatka jednoglasnosti stalnih članova“.¹⁶⁹ Pri tome je nadležnost Generalne skupštine dvostruko ograničena: (1) *ratione temporis*, samo na slučajeve u kojima je određeno krizno pitanje Savet bezbednosti *već raspravljao* i – iz navedenog razloga – *nije uspeo* meritorno da razreši, i (2) *ratione materiae*, samo na slučajeve *narušenja mira* ili *agresije*, dakle ne i na slučajeve obične *pretnje miru* iz čl. 39. Povelje. Osim toga, u procesnopravnom smislu, odlučivanje Generalne skupštine prema odredbama Rezolucije *Ujedinjeni za mir* ograničeno je i potrebom za postizanjem dvotrećinske većine prilikom eventualnog glasanja u tom organu Ujedinjenih nacija.¹⁷⁰

Postoje značajne razlike u *pravnom*, pa samim tim i u *faktičkom statusu* mirovnih snaga UN obrazovanih prema odredbama *Povelje* i onih čiji je pravni osnov rezolucija *Ujedinjeni za mir*.¹⁷¹ U prvom slučaju odluka Saveta bezbed-

¹⁶⁷ Pored „mirovnih snaga“ u užem smislu, Savet bezbednosti može obrazovati i neke druge tipove oružanih snaga UN: tzv. *snage za policijske akcije*, snage za izvršenje *privremenih mera* (čl. 40. Povelje) i snage za izvršenje *presuda i drugih obaveznih odluka Međunarodnog suda pravde* (čl. 94. stav 2. Povelje). Šire: Higgins, *isto*, pp. 228–237.

¹⁶⁸ Misli se na apsolutnu većinu glasova od ukupnog broja članova Saveta, uključujući i potvrđne glasove svih pet stalnih članova. (Čl. 27, stav 3. Povelje).

¹⁶⁹ Rezolucija „Ujedinjeni za mir“, *isto*, odeljak A, tač. 1.

¹⁷⁰ To se odnosi i na većinu neophodnu za donošenje odluke o korišćenju tzv. *Komisije posmatrača mira* (odeljak B, t. 3. Rezolucije).

¹⁷¹ O razlikama u pravnom statusu mirovnih snaga UN obrazovanih na osnovu odluke Saveta bezbednosti i onih čiji je osnivač Generalna skupština, šire u studiji L.B. Sohna: *The authority of the United Nations to establish and maintain a permanent United Nations Force*, American Journal of International Law, 2/1958, pp. 229–240. Zanimljivo je da taj autor dozvoljava, načelno, i treći tip mirovnih snaga (prema nadležnosti za obrazovanje): to su snage koje bi sačinjavale sastavni deo Sekretarijata UN (*isto*, p. 235). Neposredni pravni osnov za njihovo formiranje, prema Sohnu, jeste čl. 97. Povelje UN, koji je „... dovoljno širok da uključi bilo koji vojni personal postavljen od Skupštine, da bi bio upotrebljen u svrhe održavanja mira.“

nosti *obavezna* je za sve članice UN, i za dejstvo snaga formiranih na osnovu te odluke nije potrebna saglasnost bilo koje članice UN, pa ni one na čijoj teritoriji dejstvuju. Snage koje formira Generalna skupština oslanjaju se na pravni akt koji ima snagu *preporuke*, pa je njihov legalitet *uslovljen pristankom* ne samo potrebne većine članica u tom organu nego i neposredno zainteresovanih država: prvenstveno onih koje treba da daju kontingente za njihovo obrazovanje, a zatim i države (ili više njih) na čijem području te snage treba da dejstvuju i, konačno, onih zemalja koje treba da prihvate funkcije i zadatke tih snaga. To ukazuje da su mirovne snage osnovane prema Povelji *znatno stabilnije* od onih koje neposredno obrazuje Generalna skupština.¹⁷²

Mandat međunarodnih mirovnih snaga UN

Pod pojmom *mandata* mirovnih snaga UN podrazumeva se *ukupnost ciljeva i zadataka koji su im povereni*, uključujući *vremensko, prostorno i funkcionalno* određenje tih zadataka, oblike i načine sprovođenja *političke kontrole* nad izvršenjem mandata i druge formalne i sadržinske elemente značajne za tačno utvrđivanje mirovne operacije.

Mandat mirovnih snaga može se sa dovoljno preciznosti izvesti iz nekoliko osnovnih elemenata. Prema *nominalnom kriterijumu*, razlikuje se više tipova tih snaga. U 7. glavi Povelje koristi se izraz „oružane snage“ i „oružana sila“. Mirovna operacija u Egiptu (UNEF) nominalno je određena kao „oružani odred“ UN.¹⁷³ Generalni sekretar je svojevrmeno predlagao formiranje „legije UN“. U doktrini postoji i naziv „policijske snage“ itd. Dakle, u dosadašnjoj praksi i teoriji korišćeni su različiti nazivi,¹⁷⁴ ali je problematično da li su oni uvek odražavali i suštinu mandata oružanih sastava koji su ih nosili.

Prema *funkcionalnom kriterijumu*, mandat mirovnih snaga UN sadrži više mogućih – paralelnih ili sukcesivnih –

¹⁷² Posebno pitanje jeste mogućnost zloupotrebe tzv. glasačke mašine za donošenje odluka u Generalnoj skupštini u slučaju paralize rada Saveta bezbednosti. Dobru analizu o tom pitanju dao je Gozze-Gučetić, *isto*, str. 192–193.

¹⁷³ U engleskom originalu *United Nations Emergency Force* (UNEF).

¹⁷⁴ Tako je, na primer, u operaciji „Pustinjska oluja“ (Irak–Kuvajt) korišćen naziv „multinacionalne snage“.

elemenata: od *demonstracije sile*, preko *policijske kontrole područja*, do *blokade* (kopnene, pomorske, vazduhoplovne, telekomunikacione) i *borbenih operacija* u užem smislu. Otuda se postavlja i pitanje da li te snage *mogu da postanu i zaraćene strane*. To se ne odnosi samo na mogućnost tehničke upotrebe oružja, koja je u određenim situacijama nesporna (samoodbrana i sl.), nego na i širi kontekst upotrebe mirovnih snaga u poluborbenim ili borbenim akcijama. U svom izveštaju o sprovođenju rezolucije Saveta bezbednosti kojom su formirane ONUC,¹⁷⁵ generalni sekretar UN definisao je eventualnu borbenu poziciju mirovnih snaga na sledeći način: „... ljudstvo upotrebljeno u akciji ne sme prvo da upotrebi oružanu silu, ali je zato ovlašćeno da silom odgovori na oružani napad kao i na pokušaj upotrebe sile kojoj je cilj da isto ljudstvo natera da napusti položaj koji je zaposelo po naređenju komandanta“.¹⁷⁶ U doktrini se ističe da bi mirovne snage „mogle biti *potencijalno zaraćene strane*, ukoliko ne budu mogle da ispune svoj zadatak bez upotrebe oružja“¹⁷⁷ (podvukao Z.Č.). Dosađajući slučajevi upotrebe oružja od strane pripadnika mirovnih snaga UN jasno ukazuju na izgrađeni standard *restriktivne primene sile* i preciznog tumačenja mandata dobijenog od nadležnog organa Ujedinjenih nacija.¹⁷⁸

Vremensko određenje mandata mirovnih snaga svodi se na utvrđivanje dva značajna momenta: početka i kraja mandata. *Početak* se tačno određuje ili odlukom Saveta bezbednosti ili rezolucijom Generalne skupštine kojom se snage obrazuju. Sa izuzetkom Kipra, samo trajanje mandata nije unapred određeno: mandat traje dok traje potreba, odnosno dok

¹⁷⁵ Rezolucija S/4387 od 13. jula 1960. godine.

¹⁷⁶ Prema: United Nations, Security Council – Official Records, Suppl. for July, August and September 1960, doc. S/4382, p. 11.

¹⁷⁷ Prema: Gavro Perazić, *O nekim problemima i međunarodnopravnim obeležjima oružanih snaga UN*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“, 1/1963, str. 92.

¹⁷⁸ Karakterističan je primer iz *Konga*: 18. avgusta 1960. neke jedinice komandanta, što je opravdalo kasniju upotrebu sile snaga UN. Posle tragične pogibije generalnog sekretara Daga Hamerselda, Savet bezbednosti je 21. januara 1961. usvojio i posebnu rezoluciju (UN, Doc. S/4741), kojom se snagama UN daje ovlašćenje da mogu upotrebiti oružje čak i ako nisu neposredno napadnute. Savet bezbednosti je taj stav ponovio u rezoluciji od 24. novembra 1961. (UN, Doc. S/5002), kada je, pored ostalog, utvrdio da vršilac dužnosti generalnog sekretara, ako je potrebno i silom onemogućujući rad svim vojnim i civilnim licima koja nisu pod komandom Ujedinjenih nacija.

postoje okolnosti koje su dovele do stvaranja mirovnih snaga.¹⁷⁹ Takvu procenu utvrđuje onaj organ čijom su odlukom snage i obrazovane: Savet bezbednosti ili Generalna skupština, pri čemu nije dozvoljeno tzv. *preuzimanje nadležnosti*: jednom obrazovane, snage ostaju u nadležnosti organa koji je tu odluku doneo do okončanja mirovne operacije. *Prostorno određenje mandata* mirovnih snaga UN veoma je složeno pitanje. U uporednoj praksi uglavnom su se formirala dva moguća modela razmeštaja tih snaga: (1) princip tzv. *zelene linije* primenjuje se u slučajevima tzv. čistog razdvajanja zaraćenih vojnih formacija, dakle, onda kada je uspostavljena uglavnom stabilna i povezana linija fronta, iza koje je prostor u celini bezbedan i pod kontrolom jedne ili druge zaraćene strane, pa mirovne snage imaju samo tzv. *interpozicionu funkciju*; (2) princip tzv. *mrlja od mastila* ili prostornog pokrivanja primenjuje se u slučajevima tzv. *pacifikacije područja*, kada linija sukoba zaraćenih strana nije celovito uspostavljena, a na širem prostoru zemlje u kojoj se mirovna operacija sprovodi postoji objektivno stanje ugroženosti mira i bezbednosti.¹⁸⁰ Dosadašnja praksa ukazuje i na to da se ti modeli retko susreću u čistom, teorijskom obliku: uspostavljanje „zelene linije“ zahteva i razmeštaj mirovnih snaga u dubini prostora sa obe njene strane, i to najmanje na tzv. *bezbednoj udaljenosti*, tj. na daljini koja onemogućava dejstvo pešadijskim naoružanjem; sa druge strane, i „mrlje od mastila“ zahtevaju ne samo pokrivanje prostora po dubini već i zauzimanje (jedne ili više) linija razdvajanja. Isto tako, u praksi je prihvaćeno da jednom utvrđeni prostorni razmeštaji mirovnih snaga nisu nepromenljivi: oni su podložni modifikacijama u toku trajanja mandata, zavisno od razvoja događaja na terenu, i – s obzirom da se dislokacija mirovnih snaga ne određuje u tzv. *osnovnom dokumentu* (rezolucija ili odluka), nego tzv. *aktom komandovanja* – mogu biti veoma elastični, zavisno od

¹⁷⁹ Na Kipru su mirovne snage UN uspostavljene za period od tri meseca, i do sada je njihov mandat svaki put produžavan za po tri meseca. U južnom Libanu (UNIFIL) taj rok je iznosio šest meseci.

¹⁸⁰ Konkretni elementi takvog stanja mogu biti različiti i njihovo procenjivanje je faktičko pitanje koje rešava nadležni organ UN prilikom odlučivanja o samoj mirovnoj operaciji. Moguće indikacije da stanje na nekom području zahteva širi prostorni raspored mirovnih snaga UN bile bi: nefunkcionisanje sistema lokalne vlasti, pojave anarhije i kriminala, etnički i verski sukobi, ugroženost vitalnih saobraćajnica i objekata od međunarodnog značaja (na primer, nuklearne elektrane), opasnost od ekoloških zagađivanja širih razmera, ugroženost imovine i života stranaca itd.

konkretnih uslova.¹⁸¹ Činjenica je da su područja na kojima su dislocirane mirovne snage UN neka vrsta tzv. *internacionalizovanih teritorija*,¹⁸² tj. područja na kojim je suverenitet domicilne zemlje bitno umanjen, ako ne i potpuno suspendovan. U tom smislu je prirodno da se u raspoređivanju mirovnih snaga svaka od zaraćenih strana trudi da maksimalno ograniči njihovu dislokaciju na teritorijama koje su pod njenom kontrolom, i da se pitanje razmeštaja, po pravilu, pretvara u osetljivo političko pitanje. S druge strane, navedena *dinamička komponenta* u razmeštaju tih snaga, te činjenica da se one, jednom raspoređene, *via facti* pretvaraju u samostalnog vojno-političkog činioca na kriznom prostoru, takođe ozbiljno dovode u pitanje kooperativnost zaraćenih strana prema UN, što objektivno otežava mirovnim snagama izvršavanje mandata.

Politička kontrola nad izvršenjem mandata mirovnih snaga u načelu pripada organu koji je doneo odluku o obrazovanju tih snaga. Međutim, u praksi se često događalo da oba ta organa – zbog operativnosti – delegiraju određene kontrolne funkcije generalnom sekretaru UN, koji je značajno uticao na eventualna naknadna proširenja ili suženja mandata. U praksi se, takođe, susretalo i rešenje da Generalna skupština ili Savet bezbednosti delegiraju neke izvorno-kontrolne funkcije nekoj od zemalja članica, najčešće onoj čiji su kontingenti najbrojniji u okviru određenog mirovnog sastava. Iako je to rešenje s pravom kritikovano još od vremena korejskog sukoba, ono je *de facto* ponovljeno 1991. godine prilikom organizovanja multinacionalnih snaga u Zalivu.

¹⁸¹ Tako je, na primer, dislokacija mirovnih snaga na *Kipru* (UNFICYP) u prvom periodu (1964–1974) izvedena po principu tzv. „mrlje od mastila“ jer je prostorija kriznog žarišta bila relativno široka, stanovništvo izmešano, a linije fronta nije bilo. Kasnije, posle turske invazije severnog Kipra (1974), došlo je do stabilizacije tzv. linije dodira, tursko i grčko stanovništvo homogenizovano je iza linije pod kontrolom sopstvenih oružanih snaga, pa je izvedena predisklokacija UNFICYP-a na model „zelene linije“.

¹⁸² Pod *internacionalizovanim teritorijama* podrazumevaju se delovi nacionalne teritorije koji su, dvostranim ili višestranim međunarodnim ugovorom, stavljeni pod tzv. međunarodnopravni režim, odnosno u potpunosti ili delimično izuzeti od nacionalnog suvereniteta i stavljeni pod direktnu primenu međunarodnopravnih pravila, odnosno pod upravu međunarodnih komisija i organa. Te teritorije su, po pravilu, *demilitarizovane*, a po isteku ugovorom predviđenog perioda (najčešće 5–20 godina) *plebiscitom* se na njima određuje pitanje trajnog suvereniteta. U dosadašnjoj praksi Društva naroda internacionalizovani status imao je veći broj teritorija u Evropi: Sar, Memel, delovi istočne Pruske, Eupen i Malmedy itd. Ujedinjene nacije su formirale modele internacionalizovanog statusa za Trst i Jerusalim, ali oni nisu sprovedeni u praksi. Oblast na kojima su mirovne snage UN do sada bile raspoređene *de facto* su imale takav status; iako nisu formalno izdvajane iz teritorijalnog okvira država u kojima su se nalazile, one su bile pod jednom vrstom međunarodne uprave i izuzete iz vojnih, policijskih, pravosudnih i drugih funkcija nacionalnog suvereniteta.

Pravni status mirovnih snaga i njihov položaj u zemlji prijema

Pravni status mirovnih snaga obuhvata dve grupe pitanja: (1) odnose uspostavljene između samih Ujedinjenih nacija, zemalja učesnica u mirovnoj operaciji i zemlje prijema povodom obrazovanja mirovnih snaga i njihovih funkcija, i (2) status samih snaga kao kolektiviteta i njihovih pripadnika pojedinačno u toku obavljanja zadataka u zemlji prijema.

S obzirom na to da tzv. generalni sporazumi između UN i pojedinih njihovih članica oko stavljanja nacionalnih kontingenata na raspolaganje Savetu bezbednosti (čl. 43. Povelje) nisu zaključeni, u svakom pojedinačnom slučaju obrazovanja mirovnih snaga sklapani su *posebni sporazumi* između zemalja učesnica u mirovnoj operaciji. Postoje dve vrste takvih sporazuma:

prvo, sporazumi između UN i zemalja učesnica, kojima pojedine zemlje preuzimaju obavezu da svoje nacionalne kontingente, dogovorene veličine i strukture, stave na raspolaganje UN za tačno određenu operaciju, kao i da opreme i snabdevaju te kontingente i odgovaraju za njihovo držanje u toku misije. U vezi s tim, UN obavezuju se prema zemljama učesnicama da njihovi kontingenti neće biti upotrebljeni izvan prostornog i funkcionalnog opsega utvrđenog sporazumom, kao i da će se u toku obavljanja njihovih zadataka poštovati međunarodni status kontingenata i pojedinačna prava i dužnosti njihovih pripadnika;¹⁸³

drugo, sporazumi Ujedinjenih nacija sa zemljom prijema. Kao i prethodni, ti sporazumi se zasnivaju na *načelu dobrovoljnosti*, odnosno prethodnog pristanka (koji može biti posredno izražen i u formi poziva) zemlje prijema da na njenoj teritoriji mirovne snage obave određene zadatke. Sadržaj tih sporazuma je najčešće tipiziran: UN preuzimaju obavezu da određenu količinu i strukturu mirovnih snaga, u predviđenom roku, rasporede na dogovorene lokacije u zemlji prijema, obezbede njihovo snabdevanje potrebnim vrstama opreme i garantuju da će snage poštovati suverenitet zemlje prijema, odnosno da

¹⁸³ Ti sporazumi su najčešće tipskog karaktera i jednoobrazno regulišu odnose između svih zemalja – učesnica u određenoj mirovnoj operaciji, na jednoj, i UN, na drugoj strani. Za model takvog sporazuma u sinajskoj operaciji (UNEF) videti: *Sporazum između Jugoslavije i UN o jugoslovenskom vojnom odredu u sastavu snaga UN u Egiptu*, „Službeni list FNRJ“ – dodatak, br. 4/1959.

se neće mešati u unutrašnje političke prilike, niti na njih posredno uticati. Sa svoje strane, zemlja prijema se obavezuje da će poštovati *međunarodni status* mirovnih snaga, odnosno da će se uzdržavati od pokušaja da tim snagama komanduje ili utiče na obavljanje njihovih zadataka. Zemlja prijema se najčešće obavezuje i na tzv. *privilegije i imunitete*, koje garantuje pripadnicima mirovnih snaga: to su *fiskalne olakšice*, imunitet u odnosu na *krivično i građansko pravosuđe* zemlje prijema, kao i eksteritorijalni status pripadnika tih snaga u odnosu na upravne, uključujući i policijske vlasti zemlje prijema.

U praksi UN postavilo se pitanje *važenja načela dobrovoljnosti*, kako pri upućivanju, tako i pri prijemu mirovnih snaga. On se svodi na mogućnost *naknadnog povlačenja nacionalnih kontingenata* iz sastava mirovnih snaga (za zemlje učesnice), odnosno na mogućnost naknadnog uskraćivanja saglasnosti za dislokaciju mirovnih snaga (za zemlje prijema). U prvom slučaju, međunarodna praksa je išla u pravcu potpune slobode svake zemlje da u svakom trenutku trajanja mandata mirovnih snaga povuče – u celini ili delimično – svoj nacionalni kontingent.¹⁸⁴ Ograničenja su postavljena samo u vezi s *dinamikom i načinom povlačenja* (ono ne sme biti izvedeno tako da ugrozi ciljeve mirovne operacije u celini, odnosno mora biti pravovremeno najavljeno i postepeno sprovedeno), kao i s mogućnošću da te snage i posle povlačenja *ostanu na teritoriji zemlje prijema*, koja je odbačena, odnosno podvedena pod pojam „nezakonitog stranog vojnog prisustva“.¹⁸⁵ U drugom slučaju situacija je složenija. U doktrini se susreće stav da su *ad hoc* mirovne snage UN, dakle one koje nisu obrazovane *stricto sensu* prema odredbama 7. glave Povelje, u toku celog trajanja mandata vezane pristankom zemlje prijema, odnosno načelom dobrovoljnosti.¹⁸⁶ U praksi se taj problem postavio u toku izvođenja mirovne operacije UN u Kongu kao „ograničeno povlačenje“¹⁸⁷ pristanka zemlje prijema. Centralna vlada Konga zahtevala je da Ujedinjene nacije odustanu od određe-

¹⁸⁴ Jugoslavija je iskoristila ovo pravo, i već u toku prve godine (1960) mirovne operacije u Kongu povukla svoj kontingent zbog neslaganja sa politikom koju je u ovoj akciji vodio generalni sekretar Ujedinjenih nacija.

¹⁸⁵ Šire o tom stavu u slučaju Konga: V. Pavićević, *isto*, str. 271.

¹⁸⁶ Vuko Gozze-Gučetić, *isto*, str. 199.

¹⁸⁷ U engleskom originalu: „a limited withdrawal“.

nih mera kontrole koje su smatrale nužnim za izvršenje mandata mirovnih snaga.¹⁸⁸ Dakle, *saglasnost zemlje prijema*, iako u prvom momentu precizno i legitimno data, može u toku izvođenja mirovne operacije da dođe u konflikt sa onim što UN smatraju za svoj legitimni cilj u operaciji. Prema nekim autorima,¹⁸⁹ rezultat tog konflikta je mogućnost da UN budu optužene za primenu tzv. *nedozvoljenih oblika prinude*¹⁹⁰ čak i ukoliko se data mirovna operacija sprovodi u okviru tzv. policijske operacije. U takvim slučajevima, praksa UN išla je u pravcu tzv. *redefinicije mandata*, odnosno pokušaja da se postigne nova saglasnost na tzv. bitnim tačkama (*complex point*) mandata, ili u pravcu uvažavanja ultimativnog zahteva države prijema i *povlačenja snaga*.¹⁹¹

Prema drugom stavu, država koja poziva Ujedinjene nacije da na njenu teritoriju pošalju mirovne snage unapred prihvata prisustvo tih snaga u vršenju sporazumno utvrđenog mandata sve dok on ne bude u potpunosti izvršen. Na Ujedinjenim nacijama je da tumače pojam i sadržinu mandata preko organa koji je doneo odluku o obrazovanju mirovnih snaga.¹⁹² Prisutne su, međutim, određene razlike kada se radi o *tipu mirovnih snaga: borbene snage*, s obzirom na njihov karakter, obim i složenost zadataka u okviru mandata, ne mogu biti jednostavno povučene čak ni ukoliko bi takav zahtev postavila država koja je žrtva agresije – najverovatnije bi ispunjavanje tog zahteva podrazumevalo prethodno primirje, ili barem obustavu vatre – jer mandati takvih snaga zahtevaju angažovanje širih interesa i bezbednosnih standarda međunarodne zajednice, a ne samo neposredno zainteresovanih država; *interpozicione snage*, načelno, mogu biti povučene i na jednostran zahtev jedne od zaraćenih strana, u delu u kojem

¹⁸⁸ Na primer, produžena haranga kongoanske vlade povodom ovlašćenja UN da mirovnim snagama okupiraju aerodrom i radio-stanicu u Leopoldvilu. Videti dokumente Saveta bezbednosti: S/4497, S/4505.

¹⁸⁹ V. Higgins, *isto*, p. 229.

¹⁹⁰ U engleskom originalu: *impermissible forms of coercion*.

¹⁹¹ Ultimativan zahtev za povlačenje snaga UN (UNEF) postavio je 1967. godine egipatski predsednik Naser. Budući da su sve jedinice UNEF-a bile stacionirane na egipatskoj teritoriji (Sinajsko poluostrvo), Ujedinjene nacije su udovoljile tom zahtevu i povukle mirovne snage, nakon čega je izbio arapsko-izraelski, tzv. *junski rat 1967. godine*.

¹⁹² Na primer, stav koji je izneo kanadski predstavnik u UN, *Lester Pearson*, na 11. sednici Generalne skupštine UN (23. novembra 1956) povodom mogućnosti za povlačenje UNEF-a na osnovu jednostranog zahteva egipatske vlade: „Određ će ostati u oblasti sve dok njegov zadatak ne bude izvršen, a o tome će, u svakom slučaju, odlučivati same Ujedinjene nacije“. (R. Higgins, *isto*, p. 229).

su dislocirane na njenoj teritoriji, pod uslovom da takva promena ne ugrožava bezbednost i obavljanje funkcija mirovne operacije u celini; *policijske snage*, budući da se raspoređuju na prostorima u kojima je državna vlast u blokadi, odnosno ne ostvaruje svoje funkcije, ne mogu ni biti povučene na zahtev vlade koja je na prostorima njihovog razmeštaja efektivno suspendovana.

Status samih mirovnih snaga i njihovih pripadnika u toku izvršavanja mandata određen je posredno, preko dve navedene grupe bilateralnih sporazuma. Prema Ujedinjenim nacijama, mirovne snage imaju status jednog od *organa UN*, specijalizovanog u funkcionalnom i teritorijalnom pogledu, i pod neposrednim rukovođenjem organa koji ih je obrazovao. Prema zemlji prijema, status mirovnih snaga izvodi se iz *opšteg statusa UN*, kao posebnog i eksteritorijalnog subjekta međunarodnog prava, kao i *posebnih elemenata* utvrđenih sporazumom UN i zemlje prijema. Načelno, mirovne snage uživaju sve privilegije i imunitete koji su priznati i Ujedinjenim nacijama kao međunarodnoj organizaciji.¹⁹³ Uspostavljeni standard u vezi s tim sadrži: garancije tzv. *međunarodnog karaktera* (status tzv. *pomoćnog organa UN*, poštovanje isključivo instrukcija i komandi starešinskog sastava koji su postavili odgovarajući organi UN, međunarodni karakter ciljeva/zadataka); pravo na korišćenje *amblema* i *oznaka* i isticanje *zastave UN*; *imunitet* u odnosu na civilno i krivično *pravosuđe*, kao i *upravne vlasti* zemlje prijema; *fiskalne olakšice*; pravo *prolaza* i korišćenja *baza, tehničkih i telekomunikacionih postrojenja* u zemlji prijema i pravo na *zakonsku zaštitu* od strane Ujedinjenih nacija.

Sastav mirovnih snaga Ujedinjenih nacija

Pitanje sastava mirovnih snaga jedno je od najsloženijih u dosadašnjoj istoriji mirovnih operacija UN. Iz navedene prakse može se izvesti nekoliko opštih pravila za određivanje tog sastava: *prvo, neposredno zainteresovane države* (susedne zemlje, zemlje sa tzv. *specijalnim interesima* i zemlje posredno

¹⁹³ Detaljan pregled tih privilegija i imuniteta dat je u *Konvenciji o privilegijama i imunitetima Ujedinjenih nacija* od 13. februara 1946. godine („Službeni list FNRJ“ – dodatak, br. 20/1950).

uključene u određeni konflikt), po pravilu, ne daju kontingente za mirovne snage;¹⁹⁴ *drugo*, ukupan sastav mirovnih snaga mora da bude *multinacionalan*, odnosno da obuhvati kontingente nekoliko država; *treće*, prednost pri određivanju kontingenata, posebno ako se ne radi o formiranju krupnijih ili borbenih sastava u užem smislu, imaju *male*, *neutralne* ili *vanblokovski opredeljene* zemlje.

Načelno, *država učesnica mirovne operacije slobodna je da, prema sopstvenom sistemu vojne organizacije i ustavnopravnim normama, opredeli način regrutacije svog kontingenta*. To znači da pojedini kontingenti mogu biti sastavljeni od lica koja služe svoj redovni vojni rok, ili od pojedinačno regrutovanih lica na dobrovoljnoj osnovi – tj. lica koja vojnu službu smatraju svojim životnim pozivom, ili kombinacijom oba navedena načina. Međutim, ima mišljenja da u nacionalnom kontingentu ne bi mogla da budu pojedinačno regrutovana lica koja nisu pripadnici redovnih oružanih snaga te zemlje.¹⁹⁵ Naime, u tom slučaju ne bi postojala značajnija razlika između tako pojedinačno regrutovanih *najamnika na nacionalnoj osnovi* od *međunarodno regrutovanih najamnika*, koji su zabranjeni prinudnim normama međunarodnog prava.¹⁹⁶

U izboru nacionalnih kontingenata, zavisno od konkretne situacije, *zemlja prijema može da ima veći ili manji uticaj*. Stepen tog uticaja je faktičko pitanje, koje zavisi od stvarne samostalnosti vlade te zemlje i položaja u kojem se ona nalazi. Iako je *pravo na veto u odnosu na kontingente pojedinih zemalja* samo jedan od više izraza opštijeg načela *dobrovoljnosti prijema* mirovnih snaga, zemlja prijema nije uvek u stanju da se tim pravom služi. Tako je, na primer, 1956. godine, Egipat odbio učešće pakistanskog i novozelandskog kontingenta u UNEF-u, dok je Kongo bio *de facto* prinuđen da

¹⁹⁴ Od tog pravila, naravno, ima izuzetaka: iako neposredno zainteresovane, SAD učestvovala su sa najvećim delom kontingenta u operacijama UN u Koreji i Kuvajtu; Velika Britanija, uprkos činjenici da je bila bivša kolonijalna sila, sa vojnim i vazduhoplovnim bazama koje je zadržala na ostrvu, učestvovala je sa svojim kontingentom u snagama UN na Kipru itd.

¹⁹⁵ Videti: V. Gozde–Gučetić, *isto*, str. 193.

¹⁹⁶ Preciznu operativnu definiciju savremenog najamnika sadrži čl. 47. *Dopunskog protokola* (Protokol I) uz *Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba*. Najamnik nema status borca i ne uživa prava koja se priznaju ratnim zarobljenicima. Organizovanje, opremanje i slanje najamnika na teritoriju treće zemlje smatra se jednim od posebnih vidova *agresije*. Sire: Ibler, *isto*, str. 225–226.

prihvati onakav sastav ONUC-a kakav je predložio generalni sekretar UN (što je kasnije izazvalo brojne sporove).

Kvantifikacija pojedinih nacionalnih kontingenata je posebno pitanje, koje još nije rešeno na jednoobrazan način, već je uvek zavisilo od okolnosti konkretnog slučaja. Tako je, na primer, tokom zasedanja *Komiteta vojnog štaba* i Saveta bezbednosti, 1946. i 1947. godine, predlagano da se oružane snage UN obrazuju prema načelu tzv. *jednakog doprinosa* svih stalnih članova Saveta bezbednosti. U *Memorandumu Sovjetskog Saveza* (1964) bio je predložen *tripartitni sastav* mirovnih snaga (podjednaki kontingenti zapadnih, socijalističkih i neangažovanih zemalja). Izražen je i stav da „*učesće pripadnika jedne države ne bi trebalo da iznosi više od 5 odsto ukupne jačine oružanih snaga UN*“.¹⁹⁷

Organizacija i komandovanje mirovnim snagama

Konkretni oblici organizacije združenih sastava u mirovnim operacijama UN zavise od više činilaca: (1) *širine mandata* (ciljeva i zadataka) postavljenih snagama; (2) *veličine prostora* na kojem je predviđena njihova dislokacija, kao i drugih elemenata operacijske prostorije (konfiguracija terena, prohodnost komunikacija, mogućnosti snabdevanja itd.); (3) *procenjenog otpora zaraćenih strana* (broj i sastav naoružanih formacija zaraćenih strana na operacijskoj prostoriji, mogućnost efektivne kontrole nad tim snagama, njihova spremnost za prihvatanje mirovne operacije i prestanak borbi), i (4) predviđene *dužine trajanja* mirovne operacije. U svakom slučaju, organizacija mirovnih snaga podrazumeva obrazovanje tzv. *osnovnih jedinica* (*basic unit*) homogenog nacionalnog sastava, pri čemu – zavisno od veličine – jedan *nacionalni kontingent* može obuhvatiti više osnovnih jedinica ili može čitav činiti jednu takvu jedinicu. Veličina same osnovne jedinice takođe je promenljiva kategorija: u borbenim operacijama snaga UN upotrebljavaju se veće osnovne jedinice, po pravilu, ranga brigade/divizije, a u interpozicionim i policijskim operacijama najčešći rang osnovne jedinice bio je bataljon. Osnovne jedinice povezuju se na terenu u *područne grupe*

¹⁹⁷ Videti: V. Gozze-Gučetić, *isto*, str. 194.

(*territorial groups*), čiji je sastav, po pravilu, višenacionalan. Na vrhu organizacione piramide je jedinstvena *komanda* nad mirovnom operacijom u celini, koja – paralelno – objedinjava sve područne komande i nacionalne kontingente. U *radno-tehnološkom* pogledu, organizacija mirovnih snaga obuhvata dva nivoa: *borbene snage u užem smislu* (jedinice dislocirane neposredno između zaraćenih strana) i *pomoćne jedinice* dislocirane u stratezijskoj pozadini linije sukoba, po pravilu, sa obe njene strane (sanitet, jedinice za vezu, vojna policija i prištapske jedinice).

Komandovanje nad mirovnom operacijom, odnosno snagama koje je izvide, organizovano je na tri nivoa.¹⁹⁸ Na *političko-stratezijskom* nivou za rukovođenje mirovnim snagama nadležan je *organ UN* čijom su odlukom obrazovane (Savet bezbednosti ili Generalna skupština), pri čemu pojedina ovlašćenja mogu biti delegirana na generalnog sekretara UN.¹⁹⁹ Na *operativnom nivou*, u dosadašnjoj praksi mirovnih operacija poznata su dva modela: prvo, *delegacija operativnih komandnih ovlašćenja jednoj od zemalja učesnica* u operaciji, odnosno njenim oružanim snagama; po pravilu radi se o zemlji čiji je doprinos, odnosno kontingent najveći (na primer, SAD u korejskoj operaciji), i drugo, delegaciju operativnih ovlašćenja tzv. *međunarodnoj komandi*, kao vrhovnom predstavniku UN u zoni izvođenja mirovne operacije. Ta komanda se obično sastojala iz dva dela: *političkog*, na čelu sa predstavnikom generalnog sekretara, i *vojnog u užem smislu*,²⁰⁰ na čelu sa komandantom. Na *taktičkom nivou*, komandovanje se obavlja na nivou *područnih grupa*, od strane njihovih komandanata (u smislu upotrebe samih snaga) i *nacionalnih kontingenata*, od strane nacionalnih komandanata (u smislu održavanja reda, vojnodisciplinske odgovornosti, organizacije unutrašnjeg života u nacionalnim kontingentima, dodeljivanja nagrada i unapređenja i rešavanja drugih pitanja van zone neposredne upotrebe snaga).

¹⁹⁸ U Povelji UN razlikuju se pojmovi „rukovođenje“ (u smislu političkog odlučivanja, o upotrebi mirovnih snaga, određivanja mandata, sastava, itd.) i „komandovanje“ (kao tehničkog i vojnostručnog procesa). Videti čl. 42. i 47. Povelje.

¹⁹⁹ Članom 47. bila su predviđena i određena ovlašćenja u pogledu komandovanja nad mirovnim snagama za *Komitet vojnog štaba*, ali ta odredba nije sprovedena.

²⁰⁰ U nekim mirovnim operacijama, na primer, na Sinaju, obe te funkcije bile su spojene u ličnosti komandanta, koji je tako imao i određena politička ovlašćenja.

Na relaciji *komandanti nacionalnih kontingenata – komandant mirovnih snaga, komandanti područnih grupa – komandant mirovnih snaga i komandant mirovnih snaga – političko-strategijska komanda UN* uspostavlja se tzv. komandni lanac (*command chain*). Suština „komandnog lanca“ je u paralelnom funkcionisanju političkih, operativno-teritorijalnih i nacionalnih linija komandovanja. U praksi se može postaviti pitanje *stepena autonomije nacionalnog komandanta*, naročito u slučajevima kada su sporna naređenja pretpostavljene, područne ili glavne komande. Kao osnovni kriterijum za procenu *zakonitosti naređenja* uzima se sadržaj mandata mirovnih snaga u celini, određenog odgovarajućim aktom organa UN. Pri tome, preciznost u određivanju mandata olakšava ocenu zakonitosti konkretnog akta komandovanja. Načelno je prihvaćen stav da nacionalni komandant *nije dužan da izvrši naređenje koje je nezakonito*, odnosno koje je izvan sadržine mandata dobijenog od UN. Međutim, ukoliko je sadržina mandata *nedovoljno precizna* (kao, na primer, u slučaju Konga), moguće su pojave odbijanja izvođenja pojedinih akata komandovanja od strane nacionalnih komandanata, koje ne bi bile motivisane eventualnom nezakonitošću konkretnog akta, nego političkim stavom odnosno vlade prema mirovnoj operaciji u celini, odnosno njenom rukovođenju. U pogledu *celishodnosti naređenja* prihvaćen je stav da nacionalni komandanti nemaju pravo da cene celishodnost pojedinih akata komandovanja, već je to isključivo pravo političko-strategijske komande UN u celini.

Idealni tip komandovanja nad mirovnim snagama UN morao bi da uvaži sledeće zahteve: (1) *nezavisnost komande*, kako u odnosu na stalne članice Saveta bezbednosti, tako i u odnosu na države učesnice u mirovnoj operaciji; (2) *unutrašnju autonomiju* nacionalnih kontingenata u pogledu disciplinskih pitanja i unutrašnjeg života; (3) *komandno razdvajanje operacija* samih mirovnih snaga i oružanih snaga zemlje prijema ako se istovremeno izvode i/ili prostorno poklapaju u dejstvima.

Finansiranje mirovnih operacija Ujedinjenih nacija i mirovnih snaga

Finansiranje mirovnih snaga složeno je i izuzetno pitanje u planiranju i izvođenju mirovnih operacija Ujedinjenih nacija. Prvo, *obim finansiranja* utiče posredno i na obim i brzinu

izvođenja same operacije; veličina mirovnih snaga, prostorija na kojoj će se rasporediti, kvalitet i količina opreme, mogućnosti za njihovu periodičnu zamenu – sve to neposredno zavisi od količine sredstava koja su na raspolaganju UN za određenu operaciju, kao i od brzine njihovog priticanja. Drugo, *struktura sredstava* odražava interese pojedinih zemalja u zoni izvođenja mirovne operacije i faktički omogućava veće učešće u odlučivanju prilikom planiranja, sprovođenja i kontrole mirovne operacije zemljama koje su (neposredno ili posredno, opremanjem svog kontingenta) u stanju da tu operaciju finansiraju.

Dosadašnja praksa Ujedinjenih nacija poznaje dva celovita modela finansiranja mirovnih operacija:

- princip tzv. *redovnih troškova Organizacije*, koji su uglavnom zastupale zapadne zemlje, polazio je od stava da je održanje međunarodnog mira i bezbednosti primarna i isključiva nadležnost UN, pa da one u celini snose i troškove njenog obavljanja. Taj princip podvodi troškove mirovnih snaga pod opštu regulativu budžetskog finansiranja UN.²⁰¹ Dakle, za raspodelu troškova u celini nadležna je Generalna skupština, bez obzira na to da li se konkretna mirovna operacija izvodi prema odredbama 7. glave Povelje ili Rezolucije *Ujedinjeni za mir*, a nijedna članica UN ne može svoje učešće u finansiranju pojedine mirovne operacije da uslovljava političkim stavom prema tom pitanju.

- drugi princip je tzv. *kažnjavanje agresora*, koji su zastupali SSSR i istočnoevropske zemlje. Pošto je zemlja agresor svojim protivpravnim postupcima ugrozila svetski mir, ona je dužna da snosi i troškove njegovog vaspostavljanja. Ukoliko je naknada troškova od agresora nemoguća, ili se on ne može identifikovati (na primer, u slučajevima mirovnih operacija u građanskim ratovima), članice UN dužne su da obavezno učestvuju samo u troškovima onih operacija koje se preduzimaju prema odredbama iz 7. glave Povelje UN, tj. prinudnopравnih odredaba. U finansiranju mirovnih snaga obrazovanih prema odredbama Rezolucije *Ujedinjeni za mir*

²⁰¹ Čl. 17, stav 2. Povelje UN.

države članice UN učestvuju dobrovoljno, budući da odluke o njihovom obrazovanju imaju samo karakter preporuka.²⁰²

Pored ta dva osnovna modela, u dosadašnjim iskustvima UN postoji i nekoliko *specifičnih modela finansiranja* mirovnih snaga:

- prvo, predlog SAD za stvaranje tzv. *stalnog finansijskog komiteta Generalne skupštine*, u kojem bi bili predstavljeni svi stalni članovi Saveta bezbednosti i deo drugih zemalja koje najviše doprinose budžetu UN; Generalna skupština bi, u odlučivanju o raspodeli troškova, bila vezana predlozima tog tela, usvojenih kvalifikovanom (dvotrećinska) većinom glasova svih njegovih članova;

- drugo, predlog za obrazovanje tzv. *specijalnog komiteta Saveta bezbednosti* (čl. 29. Povelje), koji bi mu pomogao u vršenju finansijskih ovlašćenja;

- treće, utvrđivanje tzv. *specijalne skale za mirovne operacije*, koja bi odstupala od redovne visine doprinosa članica budžeta UN, „vodeći računa o posebnoj odgovornosti stalnih članova Saveta bezbednosti za održavanje mira i bezbednosti, stepenu angažovanja pojedinih zemalja u situaciji koja je prouzrokovala mirovne operacije, ekonomskoj moći države i dr.“;²⁰³

- četvrto, predlog nekih afričkih i azijskih zemalja za stvaranje *fonda dobrovoljnih doprinosa* (tzv. *fond mira*) UN, koji nije prihvaćen zbog otpora zapadnih zemalja, nezadovoljnih disproporcijom između učešća u masi sredstava i predviđenog (linearnog) načina odlučivanja u fondu, i SSSR-a, koji je smatrao da bi fond omogućio marginalizaciju uloge Saveta bezbednosti, u kojem je raspolagao pravom veta.

U izvođenju mirovne operacije u Kongu spor oko modela finansiranja eskalirao je u politički problem: odbijanjem da učestvuju u troškovima ONUC-a, SSSR i više drugih zemalja osporavali su legalitet cele te operacije i političke ciljeve radi

²⁰² Suština tog predloga SSSR-a zasnivala se na poznatoj tezi da je Rezolucija „Ujedinjeni za mir“ protivna Povelji UN („protivustavna“), tj. da sistem kolektivnih mera UN ne može biti uspostavljen – pa samim tim ni finansiran – kršenjem prinudnih normi Povelje.

²⁰³ Prema; V. Pavićević, *isto*, str. 90. Šire o teorijskim pogledima na finansiranje mirovnih operacija UN: Obrad Račić, *O problemima finansiranja operacija Ujedinjenih nacija*, „Međunarodni problemi“, 1/1963, str. 117–127; Leo Mates, *Finansijska kriza Ujedinjenih nacija*, „Socijalizam“, 2/1965, str. 147–164; Olga Šuković, *Pitanje finansiranja operacija UN u Kongu i na Srednjem istoku*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“, 3/1964, str. 484–494, Vladimir Pavićević, *isto*, str. 84–94, 208–213, 382–386.

kojih je pokrenuta. Suočena sa finansijskom krizom Organizacije u celini, Generalna skupština se obratila²⁰⁴ *Međunarodnom sudu pravde*, sa zahtevom da, u formi tzv. *savetodavnog mišljenja*, odgovori na sledeće pitanje: „*Da li izdaci koje je Generalna skupština odobrila rezolucijama...* (navodi se tridesetak rezolucija Generalne skupštine UN i Saveta bezbednosti u vezi s operacijama u Kongu i na Srednjem istoku – primedba Z.Č.) ... *predstavljaju izdatke Organizacije u smislu člana 17. stava 2. Povelje Ujedinjenih nacija?*“²⁰⁵ Polazeći od toga da je Generalna skupština tokom više godina troškove mirovnih snaga tretirala kao redovne troškove Organizacije, a da Povelja ne određuje bliže pojam „troškovi Organizacije“ u čl. 17, stav 2, Sud je većinom glasova potvrdno odgovorio na postavljeno pitanje,²⁰⁶ čime su troškovi mirovnih snaga uključeni u budžet UN. I pored toga što je Generalna skupština posebnom rezolucijom prihvatila to savetodavno mišljenje,²⁰⁷ SSSR odbio je da se povinuje toj odluci, pa je – uprkos insistiranju SAD i nekih drugih zemalja za primenu sankcija iz čl. 19. Povelje UN²⁰⁸ u toku 1965. godine pronađen politički kompromis.²⁰⁹

Tehnika finansiranja mirovnih operacija obuhvata sledeća pitanja: kako *podeliti ukupne troškove* na deo koji neposredno tereti UN (troškovi mirovne operacije u užem smislu) i na deo koji neposredno tereti države učesnice, i kako *planirati ukupne troškove* mirovne operacije.

Na osnovu dosadašnjih iskustava, u „*redovne troškove Organizacije*“, tj. troškove koje neposredno snose UN, spadali su snabdevanje, tzv. prekomorski dodatak²¹⁰ za pripadnike mirovnih snaga, troškovi službe veze, službe održavanja i drugih srodnih službi, kao i lekarske, zubarske i druge zdravstvene službe.²¹¹ Nasuprot tome, *države učesnice snosile su troškove*: standardne opreme nacionalnih kontingenata, re-

²⁰⁴ Videti rezoluciju Generalne skupštine UN 1731 (XVI) od 20. decembra 1961. godine.

²⁰⁵ Prema: Court International de Justice, *Recueil*, 1962, pp. 8, 10–12, 14, 15, 28, 30 i 31.

²⁰⁶ Devet je glasalo za, a pet protiv.

²⁰⁷ Videti rezoluciju Generalne skupštine UN 1854 (XVII).

²⁰⁸ Radi se o preduzimanju sankcija protiv članica UN koje kasne sa uplatom finansijskih doprinosa.

²⁰⁹ Videti: *Spoljnopolitička dokumentacija*, 1/1956.

²¹⁰ Taj dodatak je u UNEF-I, na primer, iznosio jedan američki dolar dnevno po vojniku.

²¹¹ Videti 4. glavu, čl. 22, i 5. glavu, čl. 39, odnosno 4. glavu, čl. 24, 25. i 26. *Pravila za oružani odred Ujedinjenih nacija na Sinaju* (UNEF).

dovne plate svojih vojnika i oficira, troškove izazvane smrću, povredom ili bolešću pripadnika svojih kontingenata i troškove transporta.²¹²

Planiranje ukupnih troškova mirovnih operacija zavisi od više činilaca: broja angažovanih snaga, vrste i količine opreme, veličine operacijske prostorije, udaljenosti sa koje se snage dovoze, troškova izgradnje privremene infrastrukture (putevi, objekti, sredstva veze itd.), učestanosti zamene i osveženja u kontingentima, intenziteta borbenih i/ili policijskih dejstava itd. Svakako, na planiranje ukupnih troškova utiče i predviđena dužina trajanja same mirovne operacije. Zanimljivo je da se – prateći trend kretanja troškova pojedinih mirovnih operacija – zapaža tendencija njegovog stalnog porasta: angažovanje snaga UN u Kongu koštalo je nešto manje od 14 američkih dolara po jednom danu boravka jednog vojnika, na Sinaju (1956) oko 12, a na Kipru nešto preko 10 dolara. Savremene mirovne operacije su znatno skuplje: već u Kašmiru je jedan dan boravka jednog vojnika stajao više od 115, u Avganistanu/Pakistanu 418, a snage razdvajanja u iračko-iranском sukobu 1988. koštale su oko 660 američkih dolara dnevno po vojniku. Ako se upoređuju ukupni iznosi, najskuplja dosadašnja mirovna operacija UN bila je ona u južnom Libanu (1978–1992), sa ukupnim troškovima od 1.762 miliona američkih dolara; snage na Kipru do sada su koštale 635, na Golanu 452, u Kongu 400 miliona američkih dolara itd. Nasuprot tome, neke kratkotrajne i relativno male posmatračke misije (Kašmir, Jemen, libansko-sirijska granica) bile su srazmerno najjeftinije – od dva do četiri miliona američkih dolara.²¹³

DETERMINANTE ANGAŽOVANJA MEĐUNARODNIH MIROVNIH SNAGA U GRAĐANSKOM RATU U JUGOSLAVIJI

Odluka Predsedništva SFRJ od 9. novembra 1991. da – shodno odredbama Povelje UN – zatraži od Saveta bezbednosti angažovanje mirovnih snaga Ujedinjenih nacija u rešavanju

²¹² Videti 5. glavu, Čl. 38. i 40. tih Pravila.

²¹³ Za pregled dužine trajanja, veličine angažovanih snaga i srazmernih troškova u mirovnim operacijama UN videti Prilog.

jugoslovenske krize logičan je i – prema postojećim okolnostima – verovatno neizbežan korak u dotadašnjem procesu *internacionalizacije jugoslovenske krize*. Istovremeno, ta odluka je, kao i mnoštvo okolnosti proizašlih iz nje, *novi kvalitet* u angažovanju inostranog činioca u jugoslovenskim godađajima. U vezi s tim, angažovanje mirovnih snaga UN u Jugoslaviji nameće tri osnovne grupe pitanja:

(1) problem *međunarodnopravne kvalifikacije događaja* u Jugoslaviji sa stanovišta Povelje UN i u tom dokumentu utvrđenih kriterijuma za angažovanje mirovnih snaga. U vezi s tim, otvara se i problem eventualnih promena u kvalitetu i modusu međunarodnopravnog položaja i suvereniteta Jugoslavije, odnosno pojedinih njenih delova;

(2) problem tzv. *ustavnopravnog okvira SFRJ* za preduzimanje mirovne operacije UN na jugoslovenskoj teritoriji i, u vezi s tim, odnosa između pojedinih nivoa i elemenata vlasti u Jugoslaviji u odlučivanju o angažovanju mirovnih snaga UN;

(3) problemi *vremenskog, prostornog i funkcionalnog određivanja mandata* mirovnih snaga UN u SFRJ.

Međunarodnopravni uslovi za angažovanje mirovnih snaga

Pravo Ujedinjenih nacija sadrži dve grupe uslova koji se moraju kumulativno ispuniti za donošenje odluke o angažovanju mirovnih snaga UN u nekoj zemlji. Pod *materijalnopравnim uslovima* podrazumevaju se pravna kvalifikacija stanja na određenom području kao „*ugrožavanja mira*“, „*narušenja mira*“ ili „*napada*“ (čl. 39. Povelje). Nadležnost za utvrđivanje činjeničnog stanja i njegovu pravnu kvalifikaciju ima organ UN čijom se odlukom obrazuju mirovne snage. Pošto se u slučaju građanskog rata u Jugoslaviji ne radi o „*napadu*“ u smislu čl. 39. Povelje UN,²¹⁴ to je isključena primena odredaba Rezolucije *Ujedinjeni za mir*, odnosno akcija UN ograničena je na odlučivanje *Saveta bezbednosti*. Taj organ UN može da

²¹⁴ Međutim, brojne aktivnosti pojedinih zemalja prema Jugoslaviji u drugoj polovini 1990. i, naročito, tokom cele 1991. godine sadrže elemente *agresije* (napada) prema zvaničnoj definiciji tog pojma sadržanoj u rezoluciji UN 3314 (XXIX) od 14. decembra 1974: stavljanje mađarske teritorije na raspolaganje paravojnim formacijama Hrvatske za snabdevanje i logističku podršku u ratu protiv JNA, nedozvoljen izvoz oružja secesionističkom režimu u toku oružanog sukoba; organizovanje i opremanje najamnika itd. Videti: *Spoljnopolitička dokumentacija*, 5–6/1974.

kvalifikuje ratne sukobe u Jugoslaviji kao „*ugrožavanje mira*“ ili kao „*narušenje mira*“. Razlika između ta dva pojma nije do kraja precizna, jer oba uključuju više istovetnih ili bliskih fenomena, s tim da dosadašnja praksa ukazuje na tzv. *tendenciju radikalizacije*: ugrožavanje mira, ako se efikasno ne zaustavi, nužno vodi i u njegovo narušenje. U ratnim sukobima u Jugoslaviji do sada su umnogome angažovani *interesi* brojnih međunarodnih činilaca: regionalnih i kontinentalnih sila i međunarodnih organizacija i vojnopolitičkih saveza. Oružana pobuna dva secesionistička režima (Slovenija i Hrvatska) planirana je i izvedena sa obilatom diplomatskom, ekonomskom i vojnom pomoći iz inostranstva.²¹⁵ Celina političke akcije više evropskih zemalja – pre svega Nemačke, a preko nje i Evropske ekonomske zajednice u celini, zatim Mađarske, Bugarske, Italije i drugih – bila je usmerena ne samo na *podršku secesiji* već i na *razbijanje Jugoslavije kao države* u celini, uključujući i one njene delove u kojima narod nije opredeljen za prestanak zajedničkog života. *Forsirano priznavanje* secesionističkih režima na delovima jugoslovenske teritorije kao samostalnih država iako za to nisu bili ispunjeni minimalni uslovi koje zahteva međunarodno pravo²¹⁶ takođe ukazuje da su oružani sukobi u Jugoslaviji u *visokom stepenu internacionalizovani*. Taj proces posebno je intenziviran posle tzv. *Brionske deklaracije*, jula 1991, kojom je Jugoslavija *de facto* pristala na arbitražu Evropske zajednice – i političku i pravnu – u njenim unutrašnjim konfliktima, što je bio uvod u tzv. *Hašku konferenciju*, kao međunarodni skup koji je, *via facti*, utvrdio da je jugoslovenska država „*u stanju raspadanja*“ (*dissolution*). Dalji nastavak borbenih dejstava na teritoriji SFRJ, u uslovima kada jedan deo evropskih zemalja priznaje secesionističke režime kao suverene države, verovatno bi otvorio put direktnoj stranoj vojnoj intervenciji protiv Jugoslavije, sa pretpostavljenim osloncem na tzv. *kolektivnu samood-*

²¹⁵ To se odnosi kako na finansijsku i materijalnu podršku secesionističkim režimima, tako i na sukcesivnu i otvorenu pretnju silom prema Jugoslaviji kako bi se prinudila na uzdržavanje od upotrebe sopstvenih oružanih snaga radi gušenja pobune.

²¹⁶ To su: manje ili više precizno utvrđena *teritorija, stanovništvo* koje se oseća pripadnicima samostalne države, i tako se faktički ponaša, i *suverena vlast*, jedina i neosporena na teritoriji na kojoj se država konstituše. Neki teoretičari dodaju i četvrti uslov: sposobnost za pridržavanje pravila međunarodnog prava. Šire: Ibler, *isto*, str. 66–67.

branu iz čl. 51. Povelje UN.²¹⁷ Dakle, angažovanje mirovnih snaga UN – u uslovima kada organi prinude savezne države nisu bili u stanju da brzo i efikasno neutrališu secesionističke formacije – bilo je jedini način da se spreči širenje sukoba, kako po prostoru, tako i po intenzitetu, i da se onemogući direktno mešanje stranog činioca u građanski rat. Ukupnost tih uslova i elemenata stanja u Jugoslaviji ukazuje na sledeće *moguće zaključke Saveta bezbednosti* u proceni i pravnoj kvalifikaciji tog stanja: (1) *postojanje oružanih sukoba* u dužem trajanju, na širokom operacijskom prostoru i sa krupnim razaranjima, odnosno žrtvama; (2) *aktivno mešanje stranog činioca* u tok sukoba, sa neprikrivenim teritorijalnim i političkim aspiracijama, i (3) *pretnja širenjem i prerastanjem sukoba* u međunarodni. Iz tih elemenata proizašlo bi:

– da je stanje sukoba u Jugoslaviji dostiglo intenzitet i obuhvat *građanskog rata*:

– da taj rat, s obzirom na strano mešanje, predstavlja *ugrožavanje mira* u međunarodnim relacijama, sa tendencijom prerastanja u *narušenje mira*. Dakle, *materijalnopravni uslovi* za angažovanje mirovnih snaga UN u Jugoslaviji, *de facto*, već su ispunjeni.

Procesnopravni uslovi obuhvataju: (1) *saglasnost zemlje prijema* za angažovanje mirovnih snaga na njenoj teritoriji i (2) *donošenje odluke Saveta bezbednosti*, koja uključuje određivanje *mandata* mirovnih snaga, njihovog *sastava*, *komandnog lanca* i drugih elemenata, kao i zaključivanje *sporazuma UN sa državama učesnicama* u mirovnoj operaciji u Jugoslaviji. Ispunjavanje prvog procesnopravnog uslova uslov je za nastupanje drugog, tj. donošenje odluke Saveta bezbednosti.

Saglasnost zemlje prijema skup je više odvojenih i međusobno samostalnih elemenata. U *formalnom smislu*, ona se izražava kroz *poziv* najvišeg državnog organa (šefa države) koji je jedini ovlašćen da u celini i bez ograničenja zastupa državu u međunarodnim odnosima.²¹⁸ U *materijalnom smislu*,

²¹⁷ Naime, priznavanjem secesionističkih režima za suverene države, pojedine evropske zemlje stekle bi mogućnost da sa njima zaključe međunarodne ugovore, uključujući i one o uzajamnoj pomoći i/ili vojnopoličkom savezu. Po tom osnovu, one bi efektivno bile u stanju da tim režimima upute i vojnu pomoć.

²¹⁸ Šef države, šef vlade (ukoliko su te dve funkcije odvojene) i ministar inostranih poslova ovlašćeni su običajnim normama međunarodnog prava da zastupaju zemlju u međunarodnim kontaktima bez prethodnih odobrenja (akreditacija). U tom smislu je poziv Predsedništva SFRJ, kao kolektivnog šefa države, Savetu bezbednosti za angažovanje mirovnih snaga bio od samog početka potpuno pravno valjan. Šire: Ibler, *isto*, str. 92, 186, 209 i 210.

taj uslov se posmatra znatno šire i obuhvata *faktičku saglasnost zaraćenih strana* za angažovanje mirovnih snaga (ta saglasnost podrazumeva i garancije odgovarajućih političkih tela da će snage pod njihovom komandom voditi računa o bezbednosti pripadnika mirovnih snaga i u celini biti kooperativne u izvršavanju mandata mirovnih snaga). Dakle, *formalna dimenzija* saglasnosti Jugoslavije za angažovanje mirovnih snaga UN na kriznim područjima u Hrvatskoj ispunjena je, dok je u toku sticanje uslova za ispunjenje *suštinske dimenzije* tog zahteva.

Kakve bi promene po *međunarodni položaj i suverenitet* Jugoslavije imalo prihvatanje plana mirovne operacije UN u celini i dolazak mirovnih snaga?

Prvo, sam čin angažovanja mirovnih snaga znači *ograničenje suvereniteta SFRJ*. Jugoslavija bi, kao država, bila lišena svojih funkcija (odbrambenih, policijskih i delimično pravosudnih) na delu svoje teritorije koji bi bio *internacionalizovan*, odnosno stavljen pod neku vrstu *međunarodnog starateljstva* u određenom vremenskom periodu. Suverenitet SFRJ bio bi ograničen i *van prostora dislokacije* mirovnih snaga: Jugoslavija bi u celini bila dužna da se podvrgne onim ograničenjima u svojoj međunarodnoj i unutrašnjoj političkoj akciji koja nameću zahtevi mirovne operacije. To podrazumeva *odricanje od svake zakonodavne ili druge političke akcije* koja bi podstakla konflikte u zemlji (makar i van kriznog područja u užem smislu reči), kao i *uzdržavanje od stupanja u vojno-političke saveze* nespojive sa ciljevima mirovne operacije. Jugoslavija bi, takođe, bila dužna da ispuni i sve *obaveze koje po nju proističu iz sporazuma sa UN* o angažovanju i razmeštaju mirovnih snaga na teritoriji SFRJ: poštovanje međunarodnog statusa tih snaga, garancija privilegija i imuniteta, stavljanje na raspolaganje komunikacija, objekata i materijalnih sredstava, kao i zaštita od ugrožavanja. Predviđena *predislokacija jedinica i ustanova JNA* sa područja Hrvatske na kojima bi mirovne snage bile razmeštene, kao i *demilitarizacija* tih teritorija sastavni su deo tih obaveza.

S druge strane, efektivno angažovanje mirovnih snaga UN na kriznim područjima u Jugoslaviji imalo bi i *krupne pozitivne efekte po njen međunarodni položaj* i činilo bi *značajnu međunarodnu podršku suverenitetu SFRJ*:

– prvo, donošenje odluke o preduzimanju mirovne operacije na osnovu poziva Predsedništva SFRJ znači posrednu *podršku suverenitetu Jugoslavije i potvrdu činjenice da ona kao država postoji*. Takav stav UN posredno je pobijanje teze o raspadu (disoluciji) Jugoslavije i direktni kontrapunkt politike parcijalnog priznavanja republičkih režima kao suverenih država;

– drugo, ta odluka znači *i prenošenje težišta međunarodnog odlučivanja o Jugoslaviji* iz Evropske zajednice u Ujedinjene nacije. Dakle iz jednog potpuno nepovoljnog u relativno povoljno okruženje. Na taj način bi se znatno suzbile, odnosno neutralisale one tendencije u evropskoj politici koje računaju sa definitivnim razbijanjem Jugoslavije kao države;

– treće, *fizičko prisustvo mirovnih snaga UN* u Jugoslaviji onemogućilo bi dalje prostorno širenje zone oružanih konflikata, a posebno njihovo prenošenje na teritoriju Bosne i Hercegovine. Na taj način bi se predupredila moguća internacionalizacija ratnog sukoba, odnosno mešanje stranog vojnog činioca neposredno na strani secesionističkih formacija.

Ustavnopravni okvir SFRJ za angažovanje mirovnih snaga

Ustavnopravni okvir SFRJ u kojem se može doneti odluka o angažovanju mirovnih snaga UN u Jugoslaviji obuhvata sledeće elemente:

– *odnos SFRJ prema Ujedinjenim nacijama* i, u vezi s tim, *odnos prava SFRJ prema međunarodnom pravu*;

– *odnose između različitih nivoa državnog organizovanja* u pogledu donošenja odluke o saglasnosti SFRJ za mirovnu operaciju UN na njenoj teritoriji, i

– *odnos između različitih organa federacije* u instrumentalnoj podeli nadležnosti za odlučivanje o mirovnoj operaciji.

Jugoslavija, kao članica i jedan od osnivača Ujedinjenih nacija, načelno je *obavezna da se pridržava odredaba Povelje*, uključujući i njenu 7. glavu (prinudne mere u slučaju ugrožavanja mira, narušenja mira i napada). Taj princip je neposredno izražen i u *Osnovnim načelima* Ustava SFRJ, kojima je predviđeno da se SFRJ: „U svojim međunarodnim odnosima ... pridržava načela Povelje Ujedinjenih nacija, *ispunjava svoje međunarodne obaveze* i aktivno učestvuje u delatnosti

međunarodnih organizacija kojima pripada“²¹⁹ (podvukao Z.Č.). Takođe, *Osnovna načela* sadrže i odredbu prema kojoj se SFRJ zalaže za „poštovanje opšteprihvaćenih normi međunarodnog prava“.²²⁰ U *operativnom delu Ustava* predviđeno je da: „Sudovi neposredno primenjuju međunarodne ugovore koji su objavljeni“,²²¹ čime su i odredbe Povelje UN, kao svojevrsnog multilateralnog međunarodnog ugovora, i drugih relevantnih pravnih akata UN koji imaju snagu međunarodnog ugovora *neposredno inkorporirane u pravni sistem SFRJ* i primenjuju se bez potrebe tzv. prethodne legalizacije. Dakle, ustavnopravni sistem SFRJ sadrži sve elemente neophodne za *legalizaciju političke odluke* o angažovanju mirovnih snaga UN na delovima teritorije Jugoslavije. Takva odluka, pod uslovom da su ispunjeni i drugi procesni i međunarodnopravni zahtevi, bila bi u skladu sa Ustavom SFRJ i, kao takva, obavezna za sve organe, organizacije i građane Jugoslavije. Zaključivanjem eventualnog sporazuma između SFRJ i UN o statusu mirovnih snaga UN u Jugoslaviji taj ugovor bi dobio pravnu snagu prema građanima i ustanovama SFRJ činom objavljivanja i bio bi neposredno primenljiv u praksi državnih organa, sudova i drugih institucija.

U okviru SFRJ za odlučivanje o prihvatanju mirovne operacije UN *isključivo su nadležni organi federacije*. Ta isključiva nadležnost proizilazi iz odredbe čl. 281. Ustava SFRJ, prema kojoj: „Federacija preko saveznih organa: 1) obezbeđuje nezavisnost i teritorijalnu celokupnost Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i štiti njen suverenitet u međunarodnim odnosima; odlučuje o ratu i miru; ...7) utvrđuje spoljnu politiku Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i stara se o njenom sprovođenju; održava političke, ekonomske i druge odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama;... zaključuje, ratifikuje i obezbeđuje izvršavanje međunarodnih ugovora; obezbeđuje izvršavanje međunarodnih obaveza Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije... uređuje ostvarivanje međunarodnih odnosa; uređuje organizaciju i delatnost službi inostranih poslova federacije“²²²

²¹⁹ Videti: *Osnovna načela Ustava SFRJ*, odeljak VII, stav. 1.

²²⁰ Isto, stav 2, alineja 7.

²²¹ Ustav SFRJ, čl. 210, stav 2.

²²² Isto, čl. 281, stav 1, t. 1. i 7.

(podvukao Z.Č.). Prema tome, *svi instrumentalni aspekti odlučivanja o prihvatanju mirovnih operacija UN u Jugoslaviji u isključivoj su nadležnosti saveznih organa*: donošenje političke odluke; održavanje međunarodnih kontakata; ugovorni kapacitet; nadležnost za izvršavanje ugovornih i drugih međunarodnih obaveza i organizaciono-tehnički momenat. Mišljenja, stavovi i tzv. *odluke drugih političko-teritorijalnih jedinica* unutar SFRJ, bez obzira na to da li u okviru ustavnopravnog sistema Jugoslavije (republike i autonomne pokrajine) ili izvan njega (*faktičke autonomije*: republike, autonomne oblasti, oblasti, zajednice opština, regije i sl.), nemaju nikakvo pravno dejstvo u pogledu legalnosti i međunarodnog važenja odluke saveznih organa o prihvatanju mirovne operacije. Bez obzira na formu u kojoj se donose (odluka, zakon, referendum), ta mišljenja ne predstavljaju više od tzv. *anketnog stava* kroz koji se može (ali i ne mora) autentično izraziti raspoloženje lokalnog stanovništva. Organi federacije prilikom odlučivanja, po pravilu, uzimaju u obzir te anketne stavove, ali se, posle donete odluke, njeno izvršavanje ne može uslovljavati saglasnošću lokalnih organa vlasti. *Oružane snage SFRJ*, koje su pod isključivom komandom saveznih organa – Predsedništva SFRJ kao *Vrhovne komande*, Saveznog sekretarijata za narodnu odbranu kao *Štaba Vrhovne komande* i komandi odgovarajućih jedinica i ustanova JNA i Teritorijalne odbrane – dužne su da sprovedu odluku organa federacije i sa svoje strane omoguće nesmetano sprovođenje mirovne operacije UN. Eventualno *protivljenje ili aktivno suprotstavljanje* u sprovođenju odluka i naredbi u vezi sa sprovođenjem mirovne operacije, bez obzira na to ko ga preduzima, predstavlja *ugrožavanje suvereniteta i nezavisnosti SFRJ*, i kao takvo, ono je *teško krivično delo*.²²³

Instrumentalna nadležnost za odlučivanje o merama i postupcima vezanim za sprovođenje mirovne operacije UN podeljena je u okviru *saveznih organa* između *Predsedništva SFRJ*, *Skupštine SFRJ* i *Saveznog izvršnog veća*. Odnosi između tih organa precizno su utvrđeni Ustavom SFRJ,²²⁴ pri

²²³ Videti krivična dela: *napada na ustavno uređenje* (čl. 114. KZ SFRJ), *ugrožavanja teritorijalne celine* (čl. 116), *ugrožavanja nezavisnosti* (čl. 117), *oružane pobune* (čl. 124), sva iz glave XV KZ SFRJ, kao i krivična dela: *neizvršenja i odbijanja izvršenja naređenja* (čl. 201) i *protivljenja pretpostavljenom* (čl. 203) iz glave XX KZ SFRJ.

²²⁴ Videti čl. 283, 313, 315, 318. i 347. Ustava SFRJ.

čemu se u trenutnoj situaciji primenjuju tzv. *specijalne norme*, vezane za stanje tzv. *neposredne ratne opasnosti*, koju je Predsedništvo SFRJ proglasilo svojom odlukom u oktobru 1991. godine.²²⁵

U *funkcionalnom pogledu*, te nadležnosti su podeljene na sledeći način:

– *Predsedništvo SFRJ* obavlja tzv. *direktivno-političku funkciju* (utvrđivanje i predlaganje opšte politike), funkciju *međunarodnog predstavljanja i komandovanja oružanim snagama SFRJ*. U vezi s tim, Predsedništvo je nadležno da donese *načelnu odluku* o prihvatanju mirovne operacije, koordinira kontakte sa *Ujedinjenim nacijama* i *izdaje odgovarajuća naređanja* oružanim snagama SFRJ radi realizacije mirovne operacije;²²⁶

– *Skupština SFRJ* obavlja tzv. *ustavotvornu i zakonodavnu funkciju*. Ona je nadležna da donese neophodne *zakone* radi izvršavanja obaveza SFRJ prema UN iz prihvatanja mirovne operacije i da, u vezi s tim, sprovede eventualne *ustavotvorne promene*, amandmanskog ili drugog tipa.²²⁷ Osim toga, nadležna je da *ratifikuje i međunarodne ugovore SFRJ* ukoliko njihovo sprovođenje zahteva izmenu važećih ili donošenje novih saveznih zakona, pa je u tom smislu odluka Skupštine (u formi tzv. *zakona o ratifikaciji*) nužan formalno-pravni uslov za legalitet sporazuma SFRJ i Ujedinjenih nacija o rasporedu, ciljevima i statusu mirovnih snaga;²²⁸

– *Savezno izvršno veće* obavlja tzv. *političko-izvršnu funkciju*. U okviru podele nadležnosti za mirovnu operaciju UN u Jugoslaviji SIV sprovodi odluke i opštu politiku Skupštine i Predsedništva, koordinira rad saveznih organa uprave, donosi podzakonske propise i ratifikuje tzv. *administrativne međunarodne ugovore* (čije donošenje ne zahteva usvajanje novih ili izmenu važećih saveznih zakona).²²⁹

²²⁵ Za sadržinu ovlašćenja Predsedništva SFRJ u *stanju neposredne ratne opasnosti* videti čl. 317. Ustava SFRJ, odnosno Amandman XLI, t. 3. na Ustav SFRJ od 25. novembra 1988. godine.

²²⁶ Čl. 313, stav 1, 3. i 4, 314. i 316. Ustava SFRJ.

²²⁷ Čl. 283, stav 1, t. 1. i 2. Ustava SFRJ.

²²⁸ Čl. 283, stav 1, t. 5. Ustava SFRJ. Za ratifikaciju tzv. *tehničkih sporazuma* bio bi nadležan SIV.

²²⁹ Čl. 347, stav 1, t. 8. Ustava SFRJ.

Za sve akte ili radnje, bez obzira na organ koji ih je doneo ili preduzeo (ili propustio da to učini, a bio je dužan), ili zajednicu na čijoj su teritoriji učinjeni, *međunarodnopravno je odgovorna Jugoslavija u celini*, odnosno država SFRJ.

Mandat mirovnih snaga UN u Jugoslaviji – funkcionalni, vremenski i prostorni aspekti

Sadržina mandata mirovnih snaga UN u Jugoslaviji određena je *rezolucijom* tog organa.²³⁰ Tim aktom utvrđeni su: funkcionalni aspekti mandata (ciljevi i zadaci mirovnih snaga), vreme njihovog zadržavanja, prostorija na kojoj će biti raspoređene i struktura nacionalnih kontingenata, njihova veličina itd.

U *funkcionalnom pogledu*, mirovne snage UN u Jugoslaviji imaju *mešoviti* (interpozicioni i policijski) karakter. S jedne strane, one će formirati *tampon-zonu* između teritorija koje su pod kontrolom secesionističkih formacija Hrvatske i teritorija koje kontrolišu JNA i srpski dobrovoljci u Hrvatskoj; sa druge strane, mirovne snage imaju zadatak da obavljaju tzv. *efektivnu kontrolu prostora* nad demilitarizovanim teritorijama u okviru administrativnih granica Hrvatske sve do postizanja konačnog političkog rešenja o njihovom statusu. Tako određen funkcionalni mandat, prema tzv. *planu Sajrusa Vensa*, pruža *dvostruku zaštitu* civilnom stanovništvu na kriznim područjima: on predviđa i *fizičko razdvajanje* tog stanovništva od neprijateljskih formacija (po principu „*zelene linije*“), ali isto tako i njegovu *dubinsku zaštitu*, odnosno kontrolu prostorije i iza linije razdvajanja na celoj teritoriji koja je ugrožena ratnim dejstvima (po principu „*mrlja od mastila*“). Takav standard zaštite je objektivno viši i u odnosu na dosadašnje akcije u Kongu i na Kipru, ali i u odnosu na sadašnje faktičko stanje na tim prostorijama. Naime, činjenica da na međusobno nepovezanim i teško prohodnim prostorima

²³⁰ Prvu rezoluciju o stanju u Jugoslaviji, posle zahteva Predsedništva SFRJ za uključivanje UN u rešavanje jugoslovenske krize, Savet bezbednosti je jednoglasno doneo 27. novembra 1991. (rezolucija 721/1991). Na osnovu izveštaja tadašnjeg generalnog sekretara, Peresa de Kueljara, od 11. decembra 1991. u kojem je data osnova mirovnog plana, Savet bezbednosti je rezolucijama 724/1991. i 740/1992. dao saglasnost na osnovne elemente mirovne operacije, čime je stvoren preduslov da se, na sednici od 11. februara 1992. rezolucijom 743/1992. donese odluka o otpočinjanju mirovne operacije UNPROFOR-a u Jugoslaviji.

Slavonije, Like, Banije, Korduna i Dalmacije nije moguće uspostaviti *celovitu liniju fronta* a da objektivna opasnost za civilno stanovništvo u tim oblastima može da preti i iz pozadine, odnosno sa *rezervne operacijske osnove* hrvatskih snaga u zapadnoj Hercegovini, nužno dovodi do zaključka da je kvalitetna zaštita tih oblasti jedino u tzv. *dubinskom rasporedu* mirovnih snaga, koji će omogućiti pokrivanje svih zona koje su trenutno ili u perspektivi ugrožene oružanim konfliktima.

Vremenska dimenzija mandata mirovnih snaga ne može se u ovom trenutku precizno sagledati. Naime, stepen poremećenosti nacionalnih, etničkih i verskih odnosa u Jugoslaviji, stanje naoružanosti različitih vojnih i paravojnih formacija, kao i civilnog stanovništva, i pretpostavljeno ponašanje stranog činioca ukazuju da je put do trajnog mira, odnosno stabilnog političkog rešenja jugoslovenske krize izuzetno dug i komplikovan proces. U vezi s tim, značajno je da će Ujedinjene nacije, bez obzira na parcijalna i ograničena priznanja pojedinih jugoslovenskih republika kao „suverenih država“ tretirati Jugoslaviju i dalje – već samom činjenicom da su na njen zahtev otpočele pripremu i izvođenje mirovne operacije – kao *nesporan i isključiv subjekt međunarodnog prava* na prostoru unutar međunarodno priznatih granica SFRJ. Sve do eventualnog prijema pojedinih jugoslovenskih republika u članstvo UN (a taj proces je *de facto* zamrznut samom činjenicom priznavanja ratnih sukoba i angažovanjem UN na njihovom rešavanju – međunarodni standardi UN ne dopuštaju priznavanje novih članova do okončanja ratnih sukoba u kojima oni učestvuju), one će biti tretirane kao integralni deo jugoslovenske teritorije, a režimi koji su u njima uspostavljeni kao *zaraćene strane u okviru Jugoslavije*. Dakle, Ujedinjene nacije će najverovatnije, bez obzira na činjenicu pojedinačnog priznavanja pojedinih jugoslovenskih republika od dela zemalja, oružani sukob u našoj zemlji tretirati kao *unutrašnji sukob*, odnosno kao *građanski rat*. Iz tog zaključka proizilazi i procena da će – što je potvrđeno i u slučaju Konga – osnovna intencija mirovnih snaga biti da pruže vojnu, odnosno bezbedonosnu podršku *legalnoj vladi*, tj. organima države SFRJ. To je izuzetno značajna činjenica i, istovremeno, velika razlika u odnosu na dosadašnji angažman EZ u rešavanju političke krize u Jugoslaviji.

Prostorna dimenzija mandata mirovnih snaga UN – u dosadašnjem toku planiranja mirovne operacije – najsloženiji je problem. Plan Sajrusa Vensa, na izvestan način, kompromis je između dve suprotstavljene koncepcije: stava srpskih etničkih zajednica u Hrvatskoj da se može prihvatiti samo raspored mirovnih snaga na tzv. *liniji dodira* i stava secesionističkog režima Hrvatske, koji zahteva da mirovne snage štite *administrativne granice* koje je Hrvatska, kao federalna jedinica SFRJ, imala do 1990. godine. Vensov plan ispunjava oba ta zahteva: srpskim zajednicama garantuje zaštitu od oružanih formacija Hrvatske severno i zapadno od linije dodira, a hrvatskom režimu pruža ustupak u demilitarizaciji prostora koji je pod njenom administrativnom jurisdikcijom i u povlačenju JNA sa tog prostora.

Međutim, to je samo jedan aspekt tog problema. *Dubinski raspored* snaga UN, do sada primenjen u prvoj fazi kiparskog konflikta (1964–1974) i u Kongu, sadrži *implicite* i jednu značajnu političku konstataciju. On pretpostavlja *postojanje i jedinstvo zemlje* u kojoj se sprovodi, odnosno kvalifikaciju sukoba kao građanskog, a ne međudržavnog rata. U suprotnom, tzv. *čisti interpozicioni raspored* (primenjivan na Sinaju u dva navrata, u južnom Libanu, zatim u drugoj fazi kiparskog konflikta, u iračko-iranskom ratu itd.) pretpostavlja da se radi o *međunarodnom sukobu*. Time se, posredno, Hrvatska priznaje kao samostalna država iako ne ispunjava materijalno-pravne uslove za takav status i nije primljena u članstvo UN, dok se umnogome osporavaju identitet i kontinuitet jugoslovenske države. Dakle, strategijski i državni razlozi za očuvanje Jugoslavije ukazuju da je prostorni raspored mirovnih snaga u planu Sajrusa Vensa objektivno najpovoljniji. S druge strane, *dubinski raspored JNA*, u tzv. drugom ešelonu mogućeg sukoba, tj. na okvirnoj liniji: Sombor – Šid – Tuzla – Banjaluka – Prijedor – Bihać – Drvar – Bileća – Boka Kotorska, omogućava ne samo taktičku i logističku podršku mirovnim snagama UN nego i visok stepen pokretljivosti i brzog angažovanja, odnosno uključivanja u eventualna borbena dejstva u slučaju sukoba sa hrvatskim secesionističkim formacijama na *liniji dodira* ili bilo gde u *dubini rasporeda* mirovnih snaga Ujedinjenih nacija.

Iz izveštaja koji je generalni sekretar Ujedinjenih nacija, dr Butros Gali, podneo Savetu bezbednosti 18. februara 1992. zapažaju se sledeći elementi mirovne operacije UN u Jugoslaviji:²³¹

Prvo, mirovne snage UN u Jugoslaviji – tzv. UNPROFOR,²³² sastojale bi se od tri komponente: *vojne*, jačine 12 ojačanih pešadijskih bataljona (ukupno 10.400 pripadnika svih činova), glavnog štaba, logistike i ostalih elemenata podrške (oko 2.840 pripadnika svih činova) i vojnih posmatrača (oko 100 pripadnika); *policijske* (približno 530 pripadnika policijskog osoblja), pod komandom policijskog komesara koga će imenovati generalni sekretar, i tzv. *civilne grupe*, koja će se uglavnom sastojati od osoblja iz Sekretarijata UN, sa zadatkom da obavlja političke, pravne, informativne i administrativne funkcije.²³³

Drugo, *prostorni raspored* UNPROFOR-a obuhvata četiri osnovne zone (područja) dislokacije: *istočna zona* (tzv. sektor E) obuhvata područje istočne Slavonije, Baranje i zapadnog Srema; *severna zona* (sektor N) obuhvata „severni deo oblasti Krajine pod zaštitom UN“, tj. područje Banije i Korduna, između reka Une i Kupe, odnosno između administrativne linije razgraničenja Bosne i Hercegovine i Hrvatske i linije dodira JNA i hrvatskih secesionističkih formacija na potezu Karlovac – Petrinja – Sisak – Novska; *južna zona* (sektor S) obuhvata „južni deo Krajine pod zaštitom UN“, odnosno područje severne Dalmacije u zaleđu kninske opštine; *zapadna zona* (sektor W) obuhvata zapadnu Slavoniju. Glavni štab UNPROFOR-a biće u Sarajevu, a područne komande u Beogradu i Zagrebu, sa logističkom bazom (jačine jednog bataljona) u Banjaluci.

Treće, *organizacija UNPROFOR-a* planirana je tako da snage u celini budu pod komandom Ujedinjenih nacija, odnosno generalnog sekretara po ovlašćenju Saveta bezbednosti. Na terenu će operativnu komandu vršiti *komandant snaga*,

²³¹ Navedeno prema integralnom tekstu tog izveštaja, objavljenom u listu „Borba“, od 21. februara 1992. godine.

²³² U engleskom originalu: *United Nations Protective Forces* (Zaštitne snage Ujedinjenih nacija).

²³³ Direktor za civilne poslove će u svakom od četiri sektora formirati tzv. *ured za civilne poslove*, čiji će rukovodilac raditi zajedno ili koordinirano sa vojnim komandantom sektora. Službenici za civilne poslove će utvrditi postojeću organizaciju lokalne administracije i održavanja javnog reda u svakoj od opština i pratiti rad lokalnih vlasti.

indijski general, koga je imenovao generalni sekretar na osnovu saglasnosti indijske vlade i konsultacija sa svim zaraćenim stranama, a uz pristanak Saveta bezbednosti. UNPROFOR bi bile poslate na period od 12 meseci, sa obavezom obnavljanja mandata ukoliko u tom roku ne bude postignuto političko rešenje sukoba u okvirima Ujedinjenih nacija i regionalnih agencija, odnosno Evropske zajednice. Eventualno povlačenje snaga pre isteka dvanaestomesečnog perioda bilo bi moguće samo na osnovu posebne odluke Saveta bezbednosti.

Četvrto, mandat UNPROFOR-a ograničen je na tzv. zamrzavanje oružanih sukoba. Te snage se neće mešati u funkcionisanje organa lokalne samouprave (policija, sudstvo itd.), nego će im, naprotiv, pružiti potrebnu vojnu zaštitu i omogućiti delovanje. UNPROFOR neće ni prejudicirati politička pitanja, odnosno pitanje suvereniteta nad *zaštićenim teritorijama*, koje će se rešavati u okviru globalnog razrešenja jugoslovenske krize. Iako u izveštaju i rezolucijama Saveta bezbednosti to nije izričito formulisano, ima elemenata za zaključak po kojem su te teritorije neka vrsta međunarodnog mandata Ujedinjenih nacija, odnosno da su – putem *demilitarizacije i administrativnog izuzimanja* iz okvira postojećih režima koji su uspostavljeni u SFRJ – na određeni način *internacionalizovane*. Prema našem mišljenju, ta internacionalizacija, iako je *de facto* suspendovala neke funkcije suvereniteta Jugoslavije (vojnu, ustavotvornu, zakonodavnu itd.), nije dovela u pitanje činjenicu da su teritorije pod zaštitom UNPROFOR-a *još uvek u sklopu Jugoslavije* (na primer, nije dovedena u pitanje primena valutno-monetarnog sistema SFRJ, niti činjenica da ta područja ostaju u carinskoj uniji sa teritorijom Jugoslavije). Sa druge strane, osim proste konstatacije da se radi o područjima koja su „*u administrativnim granicama Hrvatske*“, nema nijednog elementa koji bi ta područja vezivao za suverenitet secesionističkog režima u Hrvatskoj.

U celini, realizacija mirovnog plana UN u Jugoslaviji imala bi više *pozitivnih efekata* na dalji tok i konačno rešenje jugoslovenske krize:

– olakšala bi pritisak pojedinih evropskih zemalja i EZ na Jugoslaviju i pružila podršku njenom očuvanju kao države;

- zaustavila bi ratne sukobe i tako sprečila dalju homogenizaciju hrvatskog stanovništva oko svog režima, čime bi se olakšalo političko rešenje problema;
- omogućila bi međunarodnu kontrolu nad *plebiscitom* u spornim zonama i time posredno pomogla da se *lege artis* sprovede promena unutrašnjih granica u Jugoslaviji.

Zaključna razmatranja

U dosadašnjoj praksi Ujedinjenih nacija preduzeto je oko dvadesetak *mirovnih operacija, prinudnih vojnih akcija i posmatračkih misija* u kojima su angažovane oružane snage UN. U njima je ukupno učestvovalo oko 58.000 pripadnika različitih borbenih, policijskih i posmatračkih snaga Ujedinjenih nacija.²³⁴ Dosadašnji troškovi, za 15 mirovnih operacija za koje su poznati, iznose oko 4,5 milijarde dolara.

Regionalni raspored mirovnih operacija UN pokazuje najveću frekvenciju u zoni *istočnog Mediterana, Bliskog i Srednjeg istoka*: čak 12 od ukupno 19 mirovnih operacija UN (oko 63 odsto) otpada na intervencije na tom prostoru. U širem smislu, i eventualna mirovna operacija UN u Jugoslaviji može da se locira u taj bliskoistočno-mediteranski sektor.

Iako osnovna tendencija Povelje UN nije realizovana – stvaranje jedinstvenog i stalnog sistema *kolektivne bezbednosti* i u okviru njega *stalnih oružanih snaga UN* – mirovne operacije UN umnogome su doprinele *lokalizaciji brojnih kriznih žarišta*, suzbijanju *etničkih, verskih* i mnogih *pograničnih konflikata*, kao što su pomogle i u osetljivom procesu *sticanja nezavisnosti* brojnih novooslobođenih zemalja Afrike i Azije i mnogih zemalja koje su se oružanom borbom oslobodile od kolonijalne dominacije ili vojne diktature.

Univerzalnost, kao jedna od primarnih postavki sistema globalne kolektivne bezbednosti, ostvarena je u konceptu mirovnih snaga samo delimično. Ipak, krug zemalja učesnica u mirovnim operacijama postepeno se, ali stalno širio, i sada nijedna organizovana vojno-politička grupacija zemalja nema monopol na organizovanje i opremanje mirovnih operacija Ujedinjenih nacija.

²³⁴ U taj broj nije uključeno 365.000 pripadnika snaga UN u *korejskom ratu*, kao ni učesnici u operaciji UN protiv Iraka (1991).

UPOREDNI PREGLED NAJZNAČAJNIJIH POKAZATELJA MIROVNIH
OPERACIJA UN (vreme trajanja, veličina angažovanih snaga, troškovi)

MIROVNA OPERACIJA	VREME TRAJANJA	VELIČINA SNAGA	TROŠKOVI (u mil. USA dolara)
UNMOGIP (Indija-Pakistan)	od 24. januara 1949. do danas	36 vojnih posmatrača	67
UNEF I (Sinaj 1956)	od novembra 1956. do juna 1967.	6.073 (max) 3.378 (min)	214
UNOGIL (libansko- sirijska granica)	od 12. juna do 9. decembra 1958.	591 vojni posmatrač	4
ONUC (Kongo)	od 15. jula 1960. do 30. juna 1964.	19.828	400
UNSF (Zapadni Irijan)	od 3. oktobra 1962. do 30. aprila 1963.	1.500	neutvrđeno
UNYOM (Jemen)	od 4. jula 1963. do 4. septembra 1964.	189 posmatrača	2
UNFICYP (Kipar)	od 27. marta 1964. do danas	6.411	635 (zaključno sa 15. decembrom 1990)
DOMREP (Domini- kanska Republika)	od 15. maja 1965. do 22. oktobra 1966.	nepoznato	0,275
UNIPOM (Kašmir)	od 23. septembra 1965. do 22. maja 1966.	96	2
UNEF II (Sinaj 1973)	od 25. oktobra 1973. do 24. jula 1979.	6.973 (max) 4.051 (min)	446
UNDOF (Golanska visoravan)	od 3. juna 1974. do danas	1.338	452 (zaključno sa 30. oktobrom 1990)
UNIFIL (južni Liban)	od 19. marta 1978. do danas	5.904	1.762 (zaključno sa 31. julom 1990)
UNGOMAP (Avga- nistan – Pakistan)	od 15. maja 1988. do 15. marta 1990.	50	14
UNIIMOG (iračko- iranski sukob)	od 20. avgusta 1988. do danas	339	173 (zaključno sa 30. septembrom 1990)
UNAVEM (Angola)	od 3. januara 1989. do danas	70	15 (zaključno sa 2. januarom 1991)
UNTAG (Namibija)	od 1. aprila 1989. do 21. marta 1990.	7.500	384
ONUCA (Nikaragva)	od 7. novembra 1989. do danas	1.026	nepoznati
UNTSO (intervencija protiv Iraka)	novembar 1990. – fe- bruar 1991.	podaci nekompletni	podaci nekompletni

Iako nisu pod neposrednom, nadnacionalnom komandom UN, mirovne snage, sastavljene od različitih nacionalnih kontingenata, uglavnom su *uspešno izvršavale povereni mandat*. Uočene greške i neefikasnosti u pojedinim mirovnim operacijama, prema našem mišljenju, više proizilaze iz nepreciznog političkog određenja mandata nego iz slabog kvaliteta samih mirovnih snaga i njihovog komandnog sastava.

Brojne nove tendencije u međunarodnim odnosima, na koje u tekstu nismo mogli detaljnije da se osvrnemo: raspad tzv. *bipolarnog sistema ravnoteže snaga*, eskalacija *međunarodnog terorizma*, *trgovine drogom*, kao i očekivana *eksplozija nacionalnih i verskih konflikata* u različitim formama (verski fundamentalizam, secesionizam, ratovi oko spoljnih ili unutrašnjih granica) – nalažu temeljno sagledavanje dosadašnjih iskustava u angažovanju mirovnih snaga UN i prilagođavanje njihove koncepcije novonastalim uslovima.

Mirovna operacija UN u Jugoslaviji, prva od osnivanja UN u jednoj evropskoj zemlji, biće i prilika za demonstraciju upotrebe snaga UN u promenjenim evropskim i svetskim uslovima.