

Повеља ОУН и решавање југословенске кризе у „новом светском поретку“

Мр Владан Јончић

У чланку се разматра однос југословенске кризе и „новог светског поретка“ кроз норме Повеље УН. Аутор је пошао од става да је појам „нови светски поредак“ уско повезан са промењеним међународним односима и да је то процес у међународној заједници после нестанка биполарности света и успостављање нових међународних односа.

Југословенска криза је постала полигон за тестирање „новог поретка“, а са њим и нове улоге ОУН. Одговор на основно питање да ли је (и како) могуће решити југословенску кризу на објективан и правичан начин, зависи од неколико чинилаца. *Прво*, какве су могућности УН да у складу са Повељом реше југословенску кризу, *друго*, да ли су правни оквири Повеље довољни да кризу реше на правичан и достојанствен начин и, *треће*, у каквој су вези Повеља и „нови светски поредак“ и у којој мери југословенска криза ствара услове за нову кодификацију Повеље, као и колико су привремене и принудне мере предузете од стране УН против СР Југославије у складу са правним начелима и нормама Повеље.

Решења која су до сада нуђена у решавању југословенске кризе по стандардима „новог поретка“ и у складу са Повељом УН показала су велику неприципијелност и неправичност иако су формалноправно заснована на Повељи. Одлуке Савета безбедности биле су више политички консензуси него правна решења. Досадашња неделотворност мера УН указује да се за будуће међународне кризе морају налазити нова решења и правци дипломатске активности засновани на досада утврђеним принципима и начелима међународног права, али без злоупотребе Повеље Уједињених нација.

Увод

После Другог светског рата мир у свету је угрожаван више пута. У категорију најопаснијих криза, према оцени озбиљних аналитичара међународних односа, спада и ова на тлу СФРЈ, и то као једна од сложенијих и комплекснијих криза.

После сецесије неких република и цепања државе, југословенска криза је, због сложености и обима, ставила на пробу вредности „новог светског поретка“ и, по нестанку блокова и окончању „хладног рата“, поставила свету нека нова питања. На пробу су стављени новонастали односи између великих сила, тестирају се „нови светски поредак“, и могућности Повеље ОУН да одговори на изазове новог времена и

„живаост“ система колективне безбедности, али и (зло)употреба система колективне безбедности „новог светског поретка“. За решење кризе на тлу СФРЈ нису заинтересовани само актери „новог светског поретка“ већ и СР Југославија, која је, стицајем околности, искусила методе „новог светског поретка“ и неке нове (или старе у новом тумачењу) мере за решавање сличних криза убудуће. Дакле, пример Југославије је *exactus exemplar* евентуалних будућих покушаја да се изађе из „шеме“ „новог светског поретка“.

За даљу анализу је неопходно дати неколико напомена и објашњења. Прво, данас се доста користи назив „нови светски поредак“. Шта је то „нови светски поредак“? Под називом „нови светски поредак“ се може сматрати процес у међународној заједници после нестанка биполарности света и успостављање нових међународних односа које карактерише плурализам великих сила и њихова међусобна трка за попуном упражњеног места једне суперсиле – СССР-а. Са друге стране, тај процес је обележен тежњом једине постојеће суперсиле, САД, да остане носилац светске политике на глобалном плану и гарант светског мира по њеним критеријима. Назив, истовремено, крије и прикривену војно-политичку доктрину САД да на глобалном плану, под геслом успоставе новог, „праведнијег“ светског поретка, успоставе своју доминацију, прикривену преко разних међународних организација и нових „демократских“ принципа. Тако успостављен нови поредак би омогућио САД да остане носилац светске политике на глобалном плану и гарант светског мира по њеним критеријима.

У измењеним међународним односима Организација уједињених нација постаје значајан чинилац „новог светског поретка“ с доминантним улогом САД. Међутим, вероватно ће се у ОУН наставити борба за престиж и неких других држава. За проналажење објективног решења југословенске кризе није безначајно ко ће остварити тај утицај, будући да се тим проблемом тренутно баве УН и да је већ донесено више политичких и компромисних одлука које се односе на СР Југославију.

Међународно право је право компромиса и резултат односа снага и утицаја у међународној заједници. То је видљиво и у Повељи ОУН, нарочито у делу који се односи на систем колективне безбедности. С југословенском кризом се поострило питање о томе да ли се поштовањем система колективне безбедности поштује легалност и легитимност слова Повеље у сваком случају и да ли се циљеви Повеље могу остварити на праведан начин.

После сецесије појединих република и избијања грађанског рата у СФРЈ, а затим и неуспешног, брзоплетог и тенденциозног покушаја КЕБС-а и Европске заједнице да реше кризу, југословенски легални и легитимни државни врх се обратио УН очекујући од те међународне организације објективну и непристрасну помоћ. Међутим, и поред њиховог великог ангажовања, ситуација се све више компликује и заоштрава, без великих изгледа да се уз „помоћ“ неких њених чланица

реши на правичан и општеприхваћени начин. Отуда се намеће питање да ли је с правног и политичког аспекта могуће, и како у промењеним међународним односима, решити југословенску кризу на објективан и правичан начин, да ли то могу да учине Уједињене нације и да ли Повеља ОУН, донета пре 47 година, може да одговори новом времену, тј. да ли је још правно актуелна. С правног аспекта, „нови светски поредак“ би морао да има (нађе) правни основ у постојећем међународном праву, а за то је управо идеална Повеља.¹

Основни задатак Повеље је био (и вероватно остао) да постојеће међународне односе и успостављени мир у свету очува на тада прихваћеним принципима, од којих је принцип равноправности делимично сужен на рачун принципа веће одговорности и права великих сила савезница из рата да очувају светски мир. То је један од проблема од којих зависи и одговор на питање колико су сада УН способне и спремне да помогну у решавању југословенске кризе. Јер, промењени међународни односи светској Организацији постављају нова питања и намећу нове проблеме. Уједињене нације и њихов систем очувања светског мира стављени су пред нова искушења и, евентуално, нову ревизију и кодификацију Повеље. Посебан проблем чине садашњи, измењени друштвено-историјски услови, у којима се примењује систем колективне безбедности ОУН, у односу на друштвено-историјске услове после Другог светског рата, када је донета Повеља и утврђен систем колективне безбедности. Очигледно, све се то мора узети у обзир приликом разматрања могућности решавања југословенске кризе у тој међународној организацији и примењивости њене повеље.

Повеља Уједињених нација

Сам текст Преамбуле Повеље указује на њен основни циљ: „Ми народи Уједињених нација, решени да спасемо будућа покољења немани рата, који је два пута у току нашег живота човечанству нанео неописиве патње... У том циљу... одлучили смо да ујединимо све снаге ради одржавања међународног мира и безбедности...“. Према чл. 1, основни циљ УН јесте одржавање међународног мира и безбедности и предузимање колективних мера ради *спречавања* и *сузбијања* аката агресије. У чл. 2, 3. и 4. државе чланице се позивају на сарадњу, развијање пријатељских односа и поштовање права човека, што потврђује чл. 1. Читава Повеља је прожета идејом очувања мира и безбедности, а безбедност је њен основ. Наведени циљеви се могу остварити кроз јасно изражена начела. У чл. 2 утврђено је седам основних начела: начело суверене једнакости држава чланица, начело савесног испуњавања обавеза предузетих у сагласности с Повељом, начело мирног решавања спорова, уздржавање од претње силом и примене силе, пружање помоћи

¹ Повеља у „новом светском поретку“ може да представља правни основ за акције великих сила које се могу предузети у међународним односима, посебно с обзиром на систем колективне безбедности.

акцијама ОУН, начело забране интервенције у унутрашње ствари држава и начело обавезе држава које нису чланице ОУН да се понашају према новим начелима Повеље.

Начело равноправности и једнакости држава чланица ОУН остварује се кроз метод рада Генералне скупштине. Међутим, тај принцип је нарушен правима и обавезама Савета безбедности, у којем велики значај имају стални чланови – велике силе, а основна обавеза Савета безбедности јесте очување мира у свету. У том погледу Савет безбедности има израженију улогу од Генералне скупштине. Преко њега велике силе остварују своје интересе под изговором очувања светског мира, а преко система колективне безбедности, чиме се нарушава потврђено начело равноправности учешћа и одлучивања свих чланова ОУН у систему колективне безбедности, обезбеђују свој утицај. Једини могући изузетак јесте коришћење резолуције „Уједињени за мир“ када Генерална скупштина може, изузетно, да предузме надлежност и обавезу очувања мира од Савета безбедности у случајевима његове блокаде правом вета неког од сталних чланова Савета. Резолуција „Уједињени за мир“ представља *de facto* ревизију Повеље.² Позивање на Резолуцију „Уједињени за мир“ у пракси је могуће ако се сложи већина сталних чланова Савета безбедности. До сада је употребљена само једном, и то 1956. године, поводом тројне агресије на Египат.³ Резолуција „Уједињени за мир“ настала је као последица нејединства великих сила и парализованости рада Савета безбедности. Све је почело када је Савет безбедности први пут предузео оружану акцију да би успоставио мир и безбедност у Кореји, после напада Северне Кореје на Јужну Кореју. У тренутку доношења одлуке представник СССР-а није био присутан на седници Савета, па је оспорио њену правну ваљаност (према његовом тумачењу није било једногласне одлуке) и затражио обнову поступка. Његов захтев је одбачен, али се показало да постојеће одредбе Повеље могу, због непрецизности, да спрече Савет безбедности да обави своју основну дужност – очување међународног мира. У сукобу формалног поштовања слова Повеље и основног задатка Организације и њеног органа који обезбеђује тај задатак – Савета безбедности, жртвовано је слово уговора у прилог највишег интереса – очувања светског мира. Међутим, у случају доношења резолуције поводом оружаног сукоба између Северне и Јужне Кореје активирана је подршка тим земљама са становишта блоковске поделе света. Маневром у ОУН земље Западног блока, пред опасношћу по светски мир, заобишле су некоректну блокаду Савета безбедности од стране Источног блока, на челу са

² Скоро је јединствен став у теорији међународног права да је изгласавањем Резолуције ревидирана Повеља. Више о томе: С. Аврамов, М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд, 1989, стр. 172; J. Andrassy, *Заједничка акција за мир*, МП Београд, 1951, бр. 4; Г. Перазић, *Међународно ратно право*, ВИНЦ, Београд, 1986, стр. 46–48; В. Ђуро-Деган, *О тумачењу члана 51. Повелје и Резолуције 'Uniting for Peace'*, JRMP, 2/1969, Lauterpacht, „International Law“, Vo. II, 1952. pp. 177–197.

³ Примењена је на предлог Југославије поводом агресије на Египат 1956. године.

СССР-ом. Само на том примеру може се видети непрецизност, непотпуност и компромисност, што доводи до уплитања политике и попуне правних празнина политичким одлукама. Последица свега тога јесте несигурност поретка утврђеног Повељом као међународним уговором.

У чл. 7. Повеље наведени су као главни органи ОУН: Генерална скупштина, Савет безбедности, Економски и социјални савет, Старатељски савет, Међународни суд правде и Секретаријат. Према том члану главни органи Организације су равноправни. Међутим, члановима којима се регулише делатност Генералне скупштине и Савета успостављен је хијерархијски однос, из којег је изузет Међународни суд правде, који је независан, као највиши судски орган. Старатељски савет и Економско-социјални савет раде према упутствима Генералне скупштине (за извесна питања и Савета безбедности), а однос између Скупштине и Савета безбедности заснива се на строгој подели надлежности. Надлежност Генералне скупштине утврђена је чл. 10. Повеље, који је овлашћује да расправља о свим питањима која су обухваћена Повељом. Скупштина је политички центар Уједињених нација. У надлежност јој је дато да расправља о свим питањима значајним за одржавање светског мира и безбедности која пред њом покрене било који члан Уједињених нација. Очигледно, ту се преклапају надлежности Скупштине и Савета безбедности. Чланом 24. Повеље, 7. глава (чл. од 39. до 51), одређене су надлежности Савета: (а) одржавање мира и безбедности и (б) изборне функције, од којих зависи функционисање целокупног механизма система колективне безбедности. Скупштина је у својој надлежности ограничена управо стога да би се избегао сукоб надлежности са Саветом безбедности у два правца. Прво, Скупштина не може да чини никакве препоруке по питању безбедности док Савет безбедности расправља о неком спору или ситуацији из своје надлежности, осим у случају да јој то Савет дозволи. Друго, чл. 11. Скупштина се само овлашћује да дискутује о питањима из домена безбедности, донесе препоруке и скрене пажњу Савету на свако питање које може да угрози мир, али никако да предузима мере или сама решава конкретан случај претње миру. Таквим решењима су аутори Повеље успоставили делатност Организације на равнотежи функција Савета и Скупштине. У теорији има извесних одступања од таквог закључка о надлежности између Савета безбедности и Генералне скупштине.⁴ Истина, нема значајних разлика у схватању да је Савет безбедности кључни орган за очување мира. На то недвосмислено указује 7. глава Повеље. Наиме, основ система колективне безбедности регулисан је чл. од 39. до 51. седме и неким члановима 8. главе.

За разумевање система колективне безбедности и основа ангажовања УН у југословенској кризи веома је значајна 7. глава Повеље, јер се њеним члановима регулишу поступак и мере које се предузимају у

⁴ На пример, Kelsen, *Collective Security and Collective Self-defense under the Charter of the United Nations*, AJIL, 1948, i I. Kunz, *Individual and Collective self-defense in article 51 of the Charter of the United Nations*, AJIL, 1947.

случају нарушавања светског мира. Члан 39, у складу са чл. 24. Повеље, утврђује задатке Савета безбедности, тј. поступак око утврђивања да ли постоји повреда мира или агресија, а чл. 40. и 41 (и даље) мере које може предузети Савет. Мере могу бити привремене, ради спречавања погоршања ситуације, и принудне мере – санкције, које могу бити војне, политичке и економске природе. Привремене мере нису санкције и не задиру у права и положај заинтересованих држава, тј. не могу ништа прејудиирати. Односе се, најчешће, на обуставу ватре, повлачење трупа, стварање коридора ради раздвајања сукобљених страна итд.⁵ Принудне мере Савет безбедности предузима када привремене мере не дају жељене резултате. Најчешће се прво примењују политичке и економске, а потом војне мере, као крајње и најефикасније средство.⁶ Врста војних мера јесте и предузимање војних мировних акција снагама које чине национални војни контингенти појединих држава чланица ОУН. Војна акција УН у Корејском рату једна је од ретких акција која је превазишла очекивани ниво миротворства. У њој су већину војних снага чиниле оружане формације САД, док су војне снаге других држава биле симболичне. Поучене негативним политичким и војним одјеком свога присуства у Корејском рату, САД избегавале су у каснијим акцијама своје физичко присуство. Принудне војне акције према чл. 41, 42, 44. до 49. Повеље до сада у пракси нису примењиване, а разлог за то је другачија улога ОУН у међународним односима од краја Другог светског рата до сада.

Утицај ОУН на светска кретања

Повеља је настала после завршетка једног великог светског рата, када је сазрела решеност да се не дозволи још један такав сукоб. Основ за њено доношење било је јавно исказано јединство великих сила савезница – победница у рату. Међутим, то се убрзо показало као погрешно. Поред решености да се не дозволи нови рат и утемеље принципи на јединству великих сила победница у Другом светском рату, трећа поставка је била равноправност држава чланица, што је на почетку било нарушено саставом и задацима Савета безбедности ОУН, где је великим силама остављено право и дужност да „брину“ о светском миру.

Од 1945. године до сада дошло је до низа промена у међународним односима, посебно у односима између две највеће силе света – САД и СССР-а. Уместо јединства, наступила је подељеност света, уместо светског мира, наступило је доба малих локалних ратова, немиђене трке

⁵ Уједињене нације су до сада више пута предузимале привремене мере: 1947. у сукобу између Индије и Холандије, 1958. у Либану, 1964. године у Јемену, итд.

⁶ Савет безбедности је први пут применио оштре економске санкције 1966. године против расистичког режима беле мањине у Јужној Родезији. Војне акције су више пута примењене као средство раздвајања снага у сукобу, али не и као директно укључивање у сукобе, осим учешћа у Корејском рату.

у наоружању и изузетно изражена политика сукоба ниског интензитета.⁷ Неразмрсиве противуречности савременог света кулминирале су крајем осамдесетих година, када је дошло до распада Источног блока и стварања кризних подручја у Источној Европи. Владавина политике равнотеже снага у УН, сасвим супротна декларисаном систему колективне безбедности, нашла се пред трансформацијом у неки други облик, који условно може да се назове „нови светски поредак“. Чињеница је да се не може порећи да је у периоду од краја Другог светског рата до сада било мирних периода и односа сарадње и већег степена повезаности света, као и процеса почетне интеграције света у скоро свим облицима људског деловања. Дакле, променили су се односи у свету на основу промењених друштвено-историјских услова, а све то је условило промене у тумачењу и примени Повеље Уједињених нација.

Улога ОУН била је донедавно углавном у сенци и функцији биполарности света и „хладног рата“. Равнотежа снага успостављена између две велике силе – САД и СССР-а директно је утицала на сваку њену акцију, па су се многе завршавале компромисом великих сила. У сукобу између принципа равнотеже снага и система колективне безбедности, превагу је имала равнотежа снага.⁸ Нарушавање система равнотеже снага довело је до успостављања система колективне безбедности, који је према Повељи легалан, али не потпуно и легитиман и на неки начин другачији од оног који су редактори Повеље замишљали. Јер, ако се узму у обзир тренутак када је донесена Повеља и одлука о светској организацији, поједини њени чланови и, посебно, преамбула и сам дух Повеље, неминовно се намеће закључак да очекивања нису остварена у предвиђеној мери и према декларацијама и говорима актера оснивања светске организације.

Уједињене нације, као светска организација која је требало да бди над миром у свету, једино је успела да, колико-толико, утиче на светска кретања и, у појединим кризним ситуацијама, на компромисно превазилажење тренутне ситуације без коначних решења. У периоду блоковске подељености света ОУН била је спутавана политиком великих сила. Међутим, нестанак биполарности омогућио је већи утицај једној сили – Сједињеним Америчким Државама. Дакле, уместо очекиваног успостављања праведног система светске заједнице, успостављају се, под видом изворног система колективне безбедности, нови односи у светској заједници, које већ неки називају „дуго очекивани нови светски поредак“. Најутицајнија светска сила – САД, јавно декларише као своју визију „новог света“ „нови светски поредак“, што је други назив за њихову глобалну стратегију и нову војно-политичку доктрину.

⁷ Под сукобом ниског интензитета подразумевају се локални и регионални ратови, као и примена силе у оквиру доктрине специјалног рата.

⁸ У теорији се даје предност систему колективне безбедности. Више о томе: Л. Матес, *Прошлост је на измаку*, Загреб, 1973; С. Аврамов, М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд, 1989, стр. 173–175; Ch. Fenwick, *Intervention, individual and Collective*, AJIL, 1945; В. Гавранов, *Принципи и пракса система колективне безбедности УН*, Институт за упоредно право, Београд, 1969.

На основу наведеног, намеће се закључак да је Повеља, иако писана после Другог светског рата с претпоставком јединства великих сила победница у рату, ради спречавања сличних ситуација, а посебно новог немачког похода на свет, остала као могућност за превазилажење кризних ситуација.⁹ Јасно је да делатност ОУН зависи од односа снага, утицаја и политичких одлука њених органа, првенствено Савета безбедности. Зато је могуће да њене одлуке буду легалне, али не и легитимне. Нестанак биполарности света донео је извесне предности, али и слабости Организацији УН. Предности су: смањена опасност од блокаде рада Савета безбедности, али је у сукобу мноштва интереса тешко предвидети и донети исправне и праведне одлуке, односно одлуке које одговарају циљу и духу Повеље. Попуштање затегнутости је омогућило да се свет ослободи претње од светског рата и успоставе односи сарадње. Међутим, излазак из идеолошког и политичког сукоба једне светске силе – САД, као победника, ствара могућност за успостављање доминације над светском организацијом. На то указују политички догађаји у последње време. С друге стране, на место бившег СССР-а, као светске силе, претендује више нових регионалних сила, тако да, уместо блоковске подељености света и њиховог утицаја у ОУН, прети опасност да УН буду још више у функцији политичке силе. Јер, у процесу одлучивања (у току прелиминарних разговора), уместо договора две силе сада се повећава број значајних чинилаца (субјеката), што доводи до спорог и компликованог усаглашавања ставова и често омета доношење коначне одлуке. Тренутно, у међународним односима се јавља супротна тенденција: да се одлуке брзо и ефикасно доносе, много експедитивније него у време биполарности света. Међутим, поступак решавања кризе на тлу СФР Југославије показује да, на дужи рок, између утицајних чланова Савета безбедности постоји више несасгласности него сагласности. Тачно је да је демократија више заступљена у међународним односима када преговара више држава, него када у доношењу одлуке учествују две или три. Међутим, ефикасност и поузданост су веће када их је мање. Уосталом, то доказује структура Савета безбедности, као и чињеница да није дошло до светског рата када су свет водиле две суперсиле, за разлику од света класичне дипломатије с краја 19. и у првој половини 20. века, када су супротности између великих сила довеле до два најстрашнија светска рата у историји.

Повеља може да одговори свом задатку и у промењеним међународним односима само под условом да се поштује дух самог текста и изворних принципа, а не само формално поједини чланови, уз мање политичких одлука, а више правних решења. Међутим, на основу досадашње праксе то се неће догодити, јер текст Повеље омогућава широко тумачење и доношење политичких одлука које право треба само да уобличи и подржи. Једностран је закључак да се одлуке у УН доносе по „диктату“ САД или неке друге утицајне силе јер постоји

⁹ Члан 53. Повеље.

мноштво мотива да се државе понашају према жељама водеће светске силе. У неким случајевима се ради о поклапању интереса и избора акција, као у случају југословенске кризе. Дакле, подударност интереса, мера и акција, понекад страх од могућности да се то може и њима догодити, жеља да се убрза приступање политичким, војним и економским савезима и тиме постигне већа везаност за најразвијеније државе света, а начин за постизање тог циља је полтронско додворавање политици водећих држава света, довољни су мотиви за „чудно“ понашање неких наших дојучерашњих пријатеља.

Опасност по светски мир разлог је да се једном члану УН, у случају његовог агресивног понашања и кршења принципа Повеље, изрекну санкције. Под удар санкција потпада и држава која није члан УН, на основу чл. 32. Повеље. Међутим, у Повељи није речено које се радње и поступци сматрају опасношћу по мир у свету. Према чл. 39. Савет утврђује да ли постоји претња миру, повреда мира и да ли је изведена агресија, која је правно одређена Резолуцијом Генералне скупштине 3314, од 1974. године. Дакле, на основу процена Савета да постоји претња миру или повреда мира предузимају се мере које су регулисане Повељом. Нема правних критеријума на основу којих се утврђује повреда мира, већ се на основу политичке процене утврђује агресор, односно кршилац мира.

Непотпуне и непрецизне норме Повеље омогућавају да се нови међународни односи („нови светски поредак“) правно утемеље. Многи поступци указују на то да се врши ревизија Повеље, што не би било први пут. Резолуција „Уједињени за мир“ је *de facto* била ревизија Повеље. Кроз даљу делатност Савета безбедности такође се може вршити ревизија Повеље и намене Организације уједињених нација, а да се не приступи формалној ревизији или кодификацији Повеље ОУН. То је могуће стога што у Повељи није регулисан детаљан поступак доношења одлуке. Она се доноси на основу политичких преговора и компромиса између држава чланица, кроз које провејава стратегијски интерес сваке државе појединачно, па од преклапања њихових интереса зависи и одлука, која се касније правно уобличава према Повељи и међународном праву у формалном смислу.

Злоупотреба Повеље УН у југословенској кризи

Веровање Југославије да је довољно да се решење кризе препусти ОУН па да се она реши на праведан начин показало се као погрешно, јер се светска организација определила, у складу с „новим светским поретком“, за кажњавање своје чланице оснивача. Југословенски ход по мукама започет је у КЕБС-у. Уместо добрих услуга за решавање југословенске кризе и дипломатских преговора, Југославија је добила суспензију на чланство у КЕБС-у и јавну кампању против ње преко свих средстава јавног информисања у Европи. У тој првој етапи међународног решавања југословенске кризе грубо су повређени принципи међу-

народног права, а све је почело с Декларацијом о ситуацији у Југославији, коју је усвојио Савет министара КЕБС-а јуна 1991. године. Месец дана касније, јула 1991, Комитет високих функционера КЕБС-а констатовао је, на основу Декларације, да је „неприхватљиво ослањање на употребу силе“ и упутио апел да се обуставе непријатељства.¹⁰ Истовремено, уз активно ангажовање представника ЕЗ, на седници Председништва СФРЈ изабран је за председника Председништва СФРЈ Стипе Месић, политичар из СР Хрватске, који је остао упамћен по изјави да ће као председник радити на разбијању југословенске федерације. У историји дипломатије остаће забележено како је први пут у савременој историји избору председника једне суверене државе присуствовала делегација једне међународне организације. У том случају добре услуге су прерасле не само у посредовање већ и у директно мешање у унутрашње ствари суверене државе. Следећи потез било је стварање основе за директније мешање у југословенску кризу. Комитет високих функционера КЕБС-а закључио је споразум са СФРЈ о прекиду ватре, формирању комисије КЕБС-а за обуставу ватре, обуставу примене декларације о независности у периоду од три месеца и формирање мисије између ЕЗ и СФРЈ о Југославији. Потом су следиле бројне међународне конференције о Југославији, а у земљи је избио грађански рат. Упоредо с покушајима ЕЗ и КЕБС-а да се реши југословенска криза, на предлог Белгије, Француске и Велике Британије, Савет безбедности је почео да се бави југословенском кризом. Резолуцијом Савета безбедности 777. констатује се да је Југославија престала да постоји и да ће се СР Југославији прихватити пуноправно чланство тек након подношења формалног захтева за пријем у чланство. У међувремену, остала су формална обележја присутности Југославије у УН (натпис у згради, застава на јарболу испред светске организације и правањених дипломатских органа да могу да обављају своју активност). Била је то још једна правно неодржива одлука УН. Јер, како је могуће да се једна земља избрише потезом пера, а потом остави да у УН постоји у „траговима“. То се правно тешко може објаснити, иако је правни основ за такав закључак било схватање Бадинтерове комисије,¹¹ који је правно тешко одржив. Међутим, он може бити правно заснован ако се сукцесија схвати онако како су је тумачили чланови те комисије.

Противљење Југославије закључцима Арбитражне комисије и Мисије КЕБС-а довело је земљу до кажњавања. Санкције су отпочеле упоредо у оквиру КЕБС-а и УН. Њихова суштина је била у скоро свим облицима: политичким, економским и војним. Неке од политич-

¹⁰ Апел у виду споразума обухватио је: прихватање прекида ватре, обуставу примене декларације о независности отцепљених република, формирање Комисије КЕБС-а за обуставу ватре и формирање Мисије КЕБС-а за Југославију.

¹¹ Комисија је добила назив по свом председнику, а формирана је као арбитражна комисија. Она је утврдила да Југославија више не постоји, да су границе република признате као међународне границе и да републике југословенске федерације своје односе реше као питање државне сукцесије по правилима међународног права.

ких санкција су: суспензија чланства у Генералној скупштини УН, суспензија чланства у многим међународним организацијама, институцијама и форумима, као што су КЕБС, ЕФТА, РНАРЕ итд. Неке државе су замрзле дипломатске односе, неке су своја дипломатска представништва спустила на ниво отправника послова, а мањи број је привремено повукао своје амбасадоре. Исто тако, прекинута је сарадња у области спорта, културе и науке. Економске санкције су обухваћене мерама блокаде, ембарга, суспензијом чланства у многим међународним економским организацијама и увођењем контроле примене санкција на граничним прелазима суседних држава с Југославијом. Економске санкције су предузете на основу чл. 41. Повеље, а по претходно утврђеном закључку Савета безбедности да је угрожен мир, односно изведена агресија према чл. 39. Повеље. Све мере су обухваћене Резолуцијом 757, донетом маја 1992. на основу 7. главе Повеље. Колико су те мере обухватне може се закључити на основу области које захватају: забрана промета свих роба из СРЈ, изузев медицинских производа и хране; спречавање увоза свих роба и услуга из СРЈ; спречавање активности својих грађана да допринесу извозу и испоруци робе и производа из СРЈ; ускраћивање полетања авиона ван територије СРЈ, осим летова у хуманитарне сврхе; смањење дипломатског особља и спречавање учешћа на спортским такмичењима представницима СР Југославије.

Након доношења наведених мера, приступило се постепеном увођењу војних санкција. Наиме, према Повељи се могу, у случају да се предузете мере, које не повлаче употребу оружане силе, не покажу као ефикасне, предузети „акције ваздухопловним, поморским или сувоземним снагама ради одржања или васпостављања међународног мира...“ (чл. 42). На основу закључка да привремене мере нису дале очекиване резултате, Савет безбедности је у решавању кризе на тлу СФР Југославије приступио, према чл. 41, примени мера економске и друге блокаде, а потом, на основу закључка да ни те мере нису дале очекиване резултате, на основу чл. 42. Повеље, предузимању војних мера и акција. Очигледно, поступно се уводе мере које воде ка директној војној интервенцији, а директна демонстрација војне силе у близини граница и територијалних вода једне суверене државе, уз то и чланице оснивача ОУН, као што је СР Југославија, практично је тестирање „новог светског поретка“ и приказ новог тумачења и примене међународног правног поретка утврђеног Повељом Уједињених нација.

Таква примена у пракси Повеље и мера које слово Повеље предвиђа, невиђена до сада у историји Уједињених нација, намеће питање ко је толико угрозио међународни мир и безбедност. Према мерама које су предузете и одлукама неких међународних конференција, може се закључити да је то Југославија, али се намеће и питање које је поступке предузела СРЈ за које може бити оптужена. Југославија се у неким материјалима са конференција утврђује као подстрекач за изазивање рата у СР Босни и Херцеговини, коју су УН убрзано и по скраћеном поступку признале и примиле у чланство светске организације. Према

СР Југославији се предузимају санкције из 7. главе Повеље зато што помаже Србе у Босни и што две формално још непризнате државе – Република Српска Крајина и Република Српска – воде свој рат за национално опредељење. Пошто не могу да заведу санкције према непризнатим државама, то чине према држави која није формално призната за наследника (сукцесора) бивше СФРЈ, али је преко ње могуће (технички изводљиво) извршити притисак на остале две републике (Крајина и Република Српска).

Низом резолуција, као што су 758, 761, 764 и 770, проширен је мандат „плавим шлемовима“, који су дошли на основу Резолуције 743, јер се њима проширује војно ангажовање снага УНПРОФОР-а. Новом резолуцијом 787. проширене су мере поопштравањем ембарга, као што су: забрана транспорта сирове нафте, нафтних производа, угља, гвожђа, возила, авиона, мотора и другог преко територије СРЈ. После доношења Резолуције 795, којом су снаге УНПРОФОР-а упућене у Македонију, и запоседања границе Македоније са СР Југославијом постаје више него јасно да се ради о војном окруживању СРЈ и да се политиком „корак по корак“ стварају основе и услови за реализовање још тежих санкција према СРЈ уколико не прихвати наметнута решења. Вероватно је мало „корака“ до отворене војне интервенције под видом „хуманитарне заштите и очувања мира у региону Балканског полуострва“.

Закључак

На основу наведеног може се закључити:

Прво, поново су се показале слабости система безбедности гарантованог повељом ОУН. У случају кризе на тлу бивше СФРЈ исказала се и злоупотреба Повеље, али у већем обиму него до сада.¹²

Друго, поред декларисаног јединства великих сила, показале су се пукотине у јединственом ставу и зачетак будућих међусобних конфронтација.

Треће, повремена неусаглашеност актера југословенске кризе дала је негативне резултате самог тестирања „новог светског поретка“ да путем ОУН и Повеље реши југословенску кризу.

Четврто, СР Југославији предстоји да пробије информативну блокаду о стварним догађајима на територији СФР Југославије и да, појачаном дипломатском активношћу и јединственим информативним доказивањем, оспори наметнуту искривљену слику о себи. Југославија ће остати на позицијама да се криза може решити само мирним путем и упорно настојати да свет убеди да су донете санкције, у ствари, једностране одлуке Савета безбедности. Треба учинити све што је у границама очувања свог суверенитета и поштовања да се скине суспензија на чланство у Генералној скупштини УН и створи маневарски простор за деловање своје дипломатије. Правно гледано, Југославији

¹² О злоупотреби Повеље ОУН у нашој теорији је и раније упозоравано. Посебно: Г. Перазић, *Међународно ратно право*, стр. 48 и даље.

не стоје на располагању правни поступци јер се Повељом и не предвиђају. У њој се ништа не каже о поступку скидања санкција, што значи да смо упућени на чланове Повеље којима се регулишу компетенције Савета безбедности, јер је у његовој надлежности да одлучује о угрожавању светског мира. Одлука о скидању санкција може се засновати само на претходном закључку да је отклоњена опасност по мир у овом региону. Таква одлука се доноси на основу политичке процене Савета, а увођење санкција је управо резултат политичких одлука, а не правног поступка.

Југословенска криза ће у историји остати забележена по новом ангажовању УН у измењеним међународним односима. Највероватније ће се сличне кризе решавати на основу искустава из југословенске кризе и по установљеним правилима, али ће мноштво грешака, погрешних политичких и дипломатских процена и злоупотреба остати као опомена будућим генерацијама.