



Осврт на мировну операцију Уједињених нација у претходној Југославији

УДК 341.123:355.019

Мр Дамјан Татић

Мировне операције Уједињених нација дефинисане су као операције усмерене на одржавање или успостављање међународног мира и безбедности без употребе принуде, а покрећу их надлежни органи УН, уз сагласност свих заинтересованих страна и учешће војног особља под командом Уједињених нација. Аутор инсистира на разлици између мировних операција и операција за наметање мира. Сматра да мировне операције УН нису изричито предвиђене Повељом УН, али да неке одредбе Повеље могу бити основ за њихов рад.

Задаци мировних снага УН, по правилу, усмерени су на обезбеђење поштовања обуставе непријатељства. У последње време задатак тих снага је и заштита цивилног становништва одређених области или њихово превентивно распоређивање.

Статус мировних снага УН може се уопштено уредити на основу чланова 104. и 105. Повеље УН и одредаба Конвенције о привилегијама и имунитетима Уједињених нација. Аутор наглашава да је склапање споразума о статусу прецизнији начин регулисања снага Уједињених нација. Најзначајније одредбе споразума односе се на имунитет припадника контингената, слободу кретања снага УН и обавезу поштовања правног поретка државе домаћина.

Аутор анализира деловање снага УН у претходној Југославији: њихове задатке, правни основ њиховог деловања, организацију, статус и финансирање, с обзиром на искуства из других мировних мисија у Средоземљу. Сматра да су задаци снага УН у претходној Југославији остварени само делимично, јер мировна операција може имати позитивне ефекте само уколико стране у сукобу одлуче да реше спор преговорима, без употребе силе.

Криза у претходној Југославији један је од највећих изазова са којим су се Уједињене нације до сада суочиле. Парадоксално је што је СФРЈ, један од оснивача УН и иницијатор Првог хитног ванредног заседања Генералне скупштине УН, новембра 1956. године, на којем су основане Прве ванредне снаге УН (UNEF), постала поприште једне од најамбициознијих мировних операција те исте организације. Досадашњи учинци мировне операције УН у претходној Југославији изазивају контроверзе и расправе, па је неопходна њихова критичка анализа.

Наиме, треба их сагледати и с обзиром на искуства из других операција које су УН до сада предузимале у области Медитерана.

Током „хладног рата“ Савет безбедности је умногоме био паралисан блоковским супротностима, а одредбе Главе VII Повеље УН о одржавању мира једва да су примењиване у пракси. Уједињене нације су одржавале међународни мир и безбедност с великим напором, јер инструменти предвиђени Повељом нису функционисали.

Мировне операције нису биле предвиђене Повељом УН, а неке од одредаба Повеље (пре свега члан 40. Повеље о привременим мерама) могу да послуже као основ за њихово покретање. Ни у резолуцији 377 (V) Генералне скупштине, у којој је учињен покушај да се превазиђу проблеми произашли из нефункционисања система колективне безбедности, зацртаног Повељом, нису биле предвиђене, нити дефинисане мировне операције. Но, неке од установа предвиђених у тој резолуцији (хитно ванредно заседање Генералне скупштине УН, *стенд-бај* снаге) коришћене су у мировним операцијама Уједињених нација, које су се развиле као еластичан одговор на изазове „хладног рата“ и сукобе који су пратили процес деколонизације. У периоду после окончања „хладног рата“ разбуктали су се бројни сукоби подстакнути верском, националном, па чак и племенском нетрпељивошћу. У неким од тих сукоба (на пример, у СФРЈ и Сомалији) Уједињене нације су интервенисале својим оружаним снагама. У том периоду јавиле су се и тенденције да се измени и прошири концепт мировних операција, па неке западне земље (САД и Француска), а донекле и генерални секретар УН Бутрос Гали, настоје да користе снаге УН за „хуманитарне“ интервенције.¹

Мировне операције УН могу се дефинисати као операције усмерене на одржавање, или успостављање међународног мира и безбедности без употребе принуде, а покрећу их надлежни органи УН, уз сагласност свих заинтересованих страна и учешће војног особља под командом Уједињених нација. Сродна нашој дефиницији је дефиниција у публикацији УН „The Blue Helmets“. Ту је израз *peacekeeping* дефинисан као операције које УН предузимају у областима сукоба да би помогле у одржању или успостављању међународног мира и безбедности, уз учешће војног особља које није овлашћено да предузима принудне мере. Те операције су засноване на доброј вољи, пристанку и сарадњи учесника и заинтересованих страна. Мировне операције своје циљеве не постижу силом оружја, иако у њима учествује војно особље.² Слична је дефиниција подсекретара УН за мировне операције Марака Гулдинга. Он мировне операције дефинише као операције УН на терену, у којима међународно особље под командом УН (војно и/или цивилно) бива

¹ О појму хуманитарне интервенције видети: S. Morphet, *UN Peacekeeping and Election-monitoring*, у збирци радова *United Nations, Divided World*, A. Roberts, B. Kingsbury (editors), Oxford, 1993, p. 233–236; A. Roberts, B. Kingsbury, *Introduction: UN's Roles in International Society since 1945*, исто, p. 34/35. и Д. Татић, *Улога оружаних снага УН у одржавању мира у Средоземљу*, (магистарска теза), Београд, 1995. стр. 10–11.

² *The Blue Helmets*, United Nations Publications, 1990, p 4.

распоређено, уз сагласност страна у сукобу, ради пружања помоћи у контролисању или решавању актуелних, или потенцијалних међународних или унутрашњих сукоба с очитом међународном димензијом.³ Морфетова примећује да Гулдингова дефиниција сугерише да мировне операције зависе од политичке воље страна у сукобу и наводи, даље, да се израз *peace enforcement* (ми га преводимо као „наметање мира“ или „операције за наметање мира“) користи за описивање спољног наметања решења чак и у случају одсуства сагласности страна у сукобу.⁴ Баш то одсуство сагласности страна у сукобу, уз слободнију употребу силе, чини суштинску разлику између *peacekeeping* и *peace enforcement*.

У свом „Програму рада за мир“ генерални секретар УН Гали израз *peacekeeping* (ми га преводимо „мировне операције“ или „операције за одржавање мира“ када желимо да нагласимо разлику између те врсте операције и *peace enforcement*, тј. „операција за наметање мира“) дефинише као успостављање присуства војног и/или полицијског, а често и цивилног особља УН на терену уз, барем до сада, сагласност свих заинтересованих страна.⁵ Галијево наглашавање да се до сада тражила сагласност свих заинтересованих страна за успостављање присуства УН на терену наговештава могућност да тако не буде у будућности, чиме би се негирала суштинска карактеристика мировних операција. Наравно, могуће је, а у неким случајевима биће и пожељно, успостављање присуства снага УН на терену без сагласности свих заинтересованих страна. Но, снаге УН које се налазе на некој територији без сагласности свих заинтересованих страна чине снаге за наметање мира, а не мировне снаге, а наметање мира могло би бити скопчано са значајним ризицима, што показују искуства стечена у Сомалији током 1993. године.

Хигинсова *peacekeeping* дефинише као операције у којима особље УН учествује у војним или паравојним делатностима и/или носи оружје ради своје одбране приликом обављања дужности које УН сматрају нужним за очување или успостављање мира.⁶ Од југословенских аутора, Андраши мировне операције УН дефинише као мере УН које укључују употребу оружаних снага, али не због принудних мера уперених против неког нарушитеља мира, већ ради одржања мира спречавањем избијања оружаног сукоба или ради успостављања мира, при чему се оружане снаге не користе против страна у сукобу.⁷ Шуковић мировне операције дефинише као мере или акције УН које предузимају Савет безбедности или Генерална скупштина ради одржавања међународног мира и безбедности, а које укључују употребу оружаних снага УН без обзира на број војних лица и њихово наоружање, уколико та лица нису овлашћена да

³ Дефиниција S. Morphet, *исто*, р. 184.

⁴ *Исто*.

⁵ В.В.Гали *An Agenda for Peace*, у збирци радова *United Nations, Divided World*, *исто*, р. 475.

⁶ R. Higgins: *United Nations Peacekeeping: Documents and Commentary*, I, Middle East, 1946–1967, Oxford, 1969, р. 5–9.

⁷ J. Andrassy: *Међународно право*, Загреб, 1984, стр. 538.

употребе оружану силу против једне или више држава.⁸ Из своје дефиниције он изводи закључак о претпоставци сагласности заинтересованих држава.⁹ Аврамов и Крећа наглашавају да су основне карактеристике мировних операција то што су снаге УН састављене од националних контингената, што је њихово формирање и деловање условљено сагласношћу земље на чију су територију упућене и што те снаге не учествују у војним операцијама.¹⁰

Међутим, постоје и другачија, шира схватања појма мировних операција. На пример, Брглеж усваја Дурчову дефиницију, сходно којој *peacekeeping* јесте „систем самопомоћи у међународној политици, чији елемент је непристрасна спољна помоћ која омогућава странамa у сукобу да изађу из тог сукоба“.¹¹ Таква дефиниција је преширока и могла би да обухвати и посредничке напоре, јер успех мировне операције умногоме зависи од посредничких напора. Но, то су два различита појма и сваки од њих мора бити засебно дефинисан. Осим тога, израз „самопомоћ“ (*self-help*) крајње је неадекватан и неодређен. Механичким преузимањем тог израза из приватног права учињено је недопустиво поједностављивање и направљена неодржива аналогија. Шире схватање мировних операција заступа и Алсебрукова,¹² али таква схватања мировних операција нису прихватљива, јер су превише описна и недостаје им прецизност.

Карактеристике мировних операција Уједињених нација у области Средоземља

Уједињене нације су у области Медитерана до сада ангажовале две посматрачке групе UNTSO, које су још активне на Блиском истоку, и UNOGIL, која је деловала у Либану 1958. године. Шест пута су слале мировне снаге, и то: UNEF 1 (Синај, од 1956. до 1967. године), UNFICYP (Кипар, од 1964. године), UNEF 2 (Синај, од 1973. до 1979. године), UNDOF (Голанска висораван, од 1974. године), UNIFIL (Јужни Либан, од 1978. године) и UNPROFOR на просторима претходне Југославије. Од пролећа 1995. на просторима СФРЈ делују три одвојене мисије: UNCRO у Хрватској, UNPROFOR у БиХ и UNPREDEP у Републици Македонији (до 8. априла 1996. БЈРМ). Током 1995. године мисија UNCRO окончана је у секторима Запад, Север и Југ некадашњих UNPA зона, а почетком 1996. године UNTAES замениле су UNCRO у сектору Исток.

У Средоземљу су мировне операције покретане у различитим околностима. Ипак, имају одређене заједничке карактеристике. Њихов циљ је одржавање, односно успостављање међународног мира и безбед-

⁸ О. Шуковић, *О појму мировних операција У.Н.*, „Међународни проблеми“, 3/1968, стр. 41.

⁹ Исто.

¹⁰ С. Аврамов, М. Крећа: *Међународно јавно право*, Београд, 1988, стр. 171–175.

¹¹ Наведено у М. Брглеж: *The Changing Role of U.N. Peacekeeping Operations and of Their Staff in International (Legal) Relations*, Ljubljana, 1994, р. 1.

¹² М. Allsebrook.: *Prototypes of Peacekeeping*, Harlow, 1986, р. 13.

ности, уколико су они угрожени или нарушени. Међународни мир и безбедност могу да буду угрожени како међудржавним (на пример, сукоб Израела и арапских држава), тако и унутрашњим сукобима с наглашеном међународном компонентом (на пример, сукоб на Кипру). Значајно је да операцију покрену и воде надлежни органи Уједињених нација, које имају искључиву контролу и које заповедају својим мировним снагама и посматрачким мисијама, што је једна од њихових основних карактеристика. По правилу, мировне снаге или посматрачке мисије УН оснива Савет безбедности. Изузетак су чиниле Прве ванредне снаге УН, које је основала Генерална скупштина. Генерални секретар Уједињених нација је, потом, преузео доношење кључних одлука у вези са мандатом UNEF 1 (попут оне о повлачењу тих снага са Синаја 1967. године). Савет безбедности покренуо је и мировну операцију на Кипру и задржао право да продужава мандат UNFICYP. Но, генерални секретар имао је широка овлашћења у свакодневном руковођењу тим снагама. Од 1973. године усвојено је решење да Савет оснива мировне снаге и одлучује о њиховом мандату, а да се свакодневно руковођење снагама поверава генералном секретару и њиховом заповеднику.

Мировне операције се покрећу уз сагласност заинтересованих страна и воде без употребе принуде. Када се та начела не би поштовала, биле би то операције за наметање мира. Међутим, израз „без употребе принуде“ не треба тумачити буквално: војно особље УН које учествује у мировној операцији има право на ограничену употребу силе у самоодбрани. Уколико га нека страна у сукобу озбиљно и систематски омета у спровођењу мандата оно може да предузме и оштрије мере. Наиме, мандат војног особља УН може се изменити тако да поприми карактер принудних мера.

Задаци поверени мировним снагама и посматрачким мисијама УН у области Средоземља били су разноврсни. Но, надзор над прекидом непријатељстава и олакшавање обуставе борби чинили су суштину мандата свих мировних мисија, осим Посматрачке групе УН за Либан (контролисала је илегалну инфилтрацију војног особља и опреме преко границе) и снага УН у Републици Македонији, које су превентивно распоређене. Пошто су мировне операције еластична допуна и модификација система колективне безбедности УН и пошто нису изричито регулисане Повешом УН, постављало се питање основа за њихово формирање, односно за формирање посматрачких мисија Уједињених нација. У резолуцијама о отпочињању мировних операција УН по правилу се не позива на поједине одредбе Повеле УН, осим у резолуцији Савета безбедности о отпочињању мировне операције у Палестини, у лето 1948. године. У њој се Савет, наређујући хитну обуставу непријатељстава, позвао на члан 40. Повеле УН о привременим мерама.

Мировним снагама УН често су поверавани задаци надзора над обуставом непријатељстава и контроле демилитаризованих тампон-зона. Пошто су обустава непријатељстава, повлачење војних снага и стварање демилитаризованих зона честе привремене мере, у тим случа-

јевима основ за покретање мировних операција могао би се тражити првенствено у чл. 40. Повеље. Дакле, тај члан Повеље могао би да послужи као основ за покретање мисија „плавих шлемова“ на Кипру 1964., Синају 1973., Голану 1974. и у Хрватској 1992. године. И мисија у БиХ, 1992. године почела је по угледу на те мисије, али је касније UNPROFOR добио задатке који превазилазе оквире тог члана Повеље. Правни основ мисије у области Суец и Синаја 1956. године, треба тражити у чл. 14. Повеље УН, а мисије у Либану 1958. у Глави VI Повеље Уједињених нација. Мисија снага УН у Либану 1978. године била је *ad hoc* одговор на израелску инвазију јужног Либана. Мировне снаге УН по први пут су превентивно размештене у Републици Македонији 1992. године. Реч је о новом концепту у служби мира, који одговара основним циљевима и начелима Повеље УН (чланови 1. и 2). Правни основ за покретање и рад мировних мисија пружају и резолуције органа УН на основу којих су операције покренуте, али то може бити и споразум страна у сукобу. На пример, споразум између Израела и Сирије о дезангажовању на Голану био је основ за покретање мисије UNDOF. При томе, важно је да војно особље буде под командом УН, а не земаља чији су држављани чланови особља, јер само тако операција може бити уистину међународна.

Прво су се развиле посматрачке групе, а тек касније мировне снаге Уједињених нација.¹³ Ванредне снаге биле су прве мировне снаге Уједињених нација. Основала их је Генерална скупштина новембра 1956. на свом Првом ванредном заседању. Генерални секретар УН поднео је други и коначни изештај о плану за Ванредне снаге Уједињених нација. Заложio се за поштовање независности команданта, кога именују УН, а који је одговоран Генералној скупштини и/или Савету безбедности. Сходно препоруци генералног секретара, првог заповедника UNEF именовала је Генерална скупштина. Он је био редован службеник УН, одговарао је само њима и био независан од политике појединих држава. Одлучено је да Ванредне снаге УН сачињавају национални контингенти, које су државе чланице добровољно ставиле на располагање Уједињеним нацијама, и да за UNEF не дају особље стални чланови Савета безбедности. У UNEF нису могле да учествују ни државе у чију се непристрасност могло сумњати због њихових посебних интереса, а важан је био и критеријум избалансираног састава UNEF. Ти критеријуми су усвојени и у неким каснијим мировним операцијама, но нису увек доследно поштовани. У саставу UNFICYP био је британски, а у UNIFIL француски контингент. Начело неучествовања сталних чланова Савета безбедности у мировним операцијама дефинитивно је напуштено по окончању „хладног рата“.

Национални контингенти били су саставни део UNEF, што констатује и Хигинсова, док Сејерстед наглашава да контингенти задржавају

¹³ Током рада посматрачке групе УН у Палестини развио се концепт да су војни посматрачи непристрасни службеници УН, а не представници своје државе. Више о томе D. Weinhouse, and associates, *International Peacekeeping at the Crossroads*, London, 1973, p. 8-9.

свој идентитет и организационо јединство. Контингентом командују официри које постављају државе учеснице чији је контингент. Припадници контингента за преступе одговарају надлежним органима своје земље. Они носе униформе своје земље и амблеме Уједињених нација. Но, командни ланац полази од генералног секретара, иде преко заповедника UNEF и завршава се са командантима националних контингената. Контингенти имају представнике у команди UNEF, али заповедник UNEF доноси главне одлуке.¹⁴

Генерални секретар УН склопио је 21. априла 1957, разменом писама, споразуме са државама учесницама у UNEF, које су се обавезале да ће заповедници њихових контингената спроводити дисциплинска овлашћења и да ће припадници националних контингената осумњичени за кривична дела бити кривично гоњени у својим државама. Државе учеснице обавезале су се да неће повући своје контингенте без правременог обавештавања и консултација са генералним секретаром Уједињених нација. Уговори склопљени са државама учесницама UNEF послужили су, као образац за склапање уговора о учешћу у неким каснијим мировним операцијама. Током мисије UNFICYP постигнут је компромис око поделе дужности између Савета безбедности и генералног секретара, али су Француска, СССР и чланице источног блока испољиле извесну, начелну, резервисаност према договореном решењу.¹⁵

Од 1963. до 1973. године била је спорна улога генералног секретара и Савета безбедности у свакодневном руковођењу мировним операцијама. До прекретнице је дошло 1973. године оснивањем Ванредних снага UN 2. У извештају поводом оснивања UNEF 2, генерални секретар је покушао да помири супротстављена гледишта. Наиме, Источни блок је сматрао да само Савет безбедности може да руководи снагама УН, а Западни блок, осим Француске, да и генерални секретар, као и Генерална скупштина, имају овлашћења у материји одржавања мира. Генерални секретар је у свом извештају нагласио да Ванредне снаге UN 2 могу да буду ефикасне само уз стално и потпуно поверење и подршку Савета безбедности, као и уз потпуну сарадњу свих заинтересованих страна, и да ће UNEF 2 бити под командом Уједињених нација. На основу овлашћења Савета, ти командни прерогативи биће у рукама генералног секретара, који ће, уз сагласност Савета, именовати заповедника UNEF 2, надлежног за командовање на терену, док би Савет доносио одлуке о свим евентуалним изменама мандата снага. То је

¹⁴ D.W. Bowett, *United Nations Forces: a Legal Study of United Nations Practice*, London, 1964, p. 103–104; В. Гавранов: *Принципи и примена система колективне безбедности УН*, Београд, 1969, стр. 124–125; В. Гоце–Гучетић. *Основна питања образовања, састава и дејства оружаних снага УН*, ЈРМП, 2–3/1965, стр. 201; R. Higgins, *исто*, p. 275; F. Seyersted: *United Nations Forces in Law of War and Peace*, Leyden, 1966, p. 49; О. Шковић: *The Political Functions of the Secretary – General of the United Nations*, ЈРМП, 2/1962, стр. 215–216.

¹⁵ Више о компромису о подели дужности генералног секретара и Савета безбедности током мисије UNFICYP видети: D.W. Bowett, *исто*, p. 553–554, и Д. Татић, *исто*, стр. 26–28.

требало да буде привремени компромис, постигнут поводом вођења преко потребне мировне операције на Блиском истоку. Но, то решење је примењивано и приликом руковођења каснијим мировним операцијама. Током мисије UNPROFOR-а дошло је до извесног одступања од тог обрасца.

Статус мировних снага и посматрачких мисија УН на терену може се на уопштен начин регулисати применом одредаба 104. и 105. Повеље УН и одговарајућих одредаба Конвенције о привилегијама и имунитетима Уједињених нација. Но, показало се као пожељно да се статус тих тела још прецизније уреди. Због тога је с Египтом 1957. године склопљен Споразум о статусу UNEF 1, а статус тих снага додатно је регулисан њиховим правилником. Ти акти су послужили као образац за доношење Споразума о статусу UNFICYP и правилника тих снага, који су послужили и као преседан на основу којег је регулисан статус каснијих снага УН у Средоземљу (UNEF 2, UNDOF, UNIFIL i UNPROFOR), пошто нису склопљени споразуми о њиховом статусу.

Најважније одредбе Споразума о статусу UNEF јесу оне о имунитету припадника контингената, поштовању правног поретка државе домаћина и о слободи кретања. Чланом 10. тог споразума одређује се да су аранжмани о кривичној и грађанској јурисдикцији склопљени ради специјалних функција UNEF и у интересу УН, а не ради личне користи припадника UNEF. Припадници UNEF биће под искључивом јурисдикцијом својих држава у односу на кривична дела почињена на територији Египта (чл. 11). Хигинсова наглашава да је то изузеће од кривичне јурисдикције Египта договорено ради омогућавања независног обављања функција UNEF и да би се државе учеснице подстакле да ставе контингенте на располагање.

Ставом (а) чл. 12. Споразума одређено је да припадници UNEF уживају имунитет у грађанскоправним стварима у питањима повезаним са њиховом службеном дужношћу. У случају да је реч о грађанскоправним питањима која нису у вези са службеном дужношћу припадника UNEF, египатски судови могу да врше јурисдикцију. У тим случајевима, имовина UNEF изузима се од заплене уколико заповедник UNEF потврди да је она потребна за обављање службене дужности. Припадници UNEF дужни су да поштују правне акте државе домаћина.

Заповедници мировних снага, њихово штапско особље, чланови Секретаријата УН на служби у мировним снагама и локално регрутовано особље уживају привилегије и имунитете предвиђене Конвенцијом о привилегијама имунитета Уједињених нација. Чланови Секретаријата УН на служби у мировним мисијама остају службеници УН, па, сходно томе, уживају имунитет од локалне јурисдикције у погледу службених аката. Плате су им ослобођене опорезивања, а они су ослобођени војне службе у својим државама. Локално регрутовано особље ужива имунитет само у односу на службене акте. Заповеднику мировних снага гарантован је имунитет у односу на све акте учињене било по службеној дужности, било ван службене дужности. Његова личност, имовина и папири су неповредиви. Када путује по задатку УН, заповедник ужива

погодности које припадају дипломатском представнику. Сходно чл. 25. Споразума, официри на служби у штабу UNEF уживају имунитет од хапшења и локалне јурисдикције у погледу аката почињених по службеној дужности. И саме снаге уживају одговарајуће привилегије и имунитете. Просторије, кампови и штабови мировних снага остају под њиховом контролом. Снаге УН уживају и одговарајуће фискалне, царинске и имиграционе олакшице. Сходно чл. 32. Споразума, припадници Ванредних снага УН, службена возила, бродови и ваздухоплови UNEF уживају слободу кретања између штаба и кампова Ванредних снага УН унутар области њиховог деловања. Слобода кретања односи се и на покрете од и ка тачкама приступа египатској територији. Слободан је и транспорт опреме UNEF. Пошто је на Кипру цело острво било зона операција снага УН, UNFICYP гарантована је слобода кретања на целом Кипру. Споразум о статусу UNEF био је и образац за решавање приватноправних спорова или захтева (видети чл. 38–40). Привилегије и имунитети мировних снага и посматрачких група УН имају функционалан основ – обезбеђени су да би снаге и њихови припадници могли несметано да делују.¹⁶

Непристрасност војног особља УН једна је од основних особина мировних операција Уједињених нација. Оно мора да поштује правни поредак државе домаћина, да се понаша у складу са својим међународним карактером и да својим деловањем, по правилу, не прејудуцира коначно политичко решење сукоба.¹⁷

Посматрачке мисије УН финансиране су из редовног буџета Уједињених нација. Но, било је теже финансирати мировне снаге, пошто су њихови трошкови били знатно већи. Већ приликом финансирања UNEF 1 Уједињене нације су се суочиле са великим тешкоћама. У 15. одељку свог II и коначног извештаја о плану за UNEF, генерални секретар УН Хамершелд предложио је основно привремено правило о финансирању UNEF 1. Сходно том правилу, држава учесница сносила би трошкове опреме и плата припадника своје јединице стављене на располагање Уједињеним нацијама, које би финансирале остале трошкове, и то изван редовног буџета. Те трошкове требало је да снесе све чланице УН, али су земље источног блока, предвођене СССР-ом, као и Француска, одбиле да их плаћају, па су се УН суочиле с великом кризом.¹⁸ Пошто

¹⁶ Опширније: *The Blue Helmets*, p. 54–55; D.W. Bowett, *исто*, p. 125–127, 131–137; З. Чичак: *Мировне снаге УН као чинилац система колективне безбедности УН*, „Војно дело“, 1–2/1992, стр. 129–132; В. Димитријевић, О. Рачић: *Међународне организације*, Београд, 1988, стр. 55/59; R. Higgins, *исто*, p. 382–384 и 386; F. Seyersted, *исто*, p. 56–57; D. Weinhouse and associates, *исто*, p. 211.

¹⁷ За анализу мисије UNIFIL, када је Савет безбедности УН потврдио територијални интегритет и суверенитет Либана, а снаге УН имале су задатак да помогну успостављању ефикасних власти владе Либана на југу те земље видети Д. Татић, *исто*, стр. 71–76.

¹⁸ За детаљнију анализу кризе око финансирања UNEF и ONUC видети: D.W. Bowett, *исто*, p. 142–144; З. Чичак, *исто*, стр. 138–140; R. Higgins, *исто*, p. 421, 425, 426, 437 и 439; S.R. Mills: *The Financing of UN Peacekeeping: the Need for Sound Financial Basis* у збирци радова *The United Nations and Peacekeeping*; I.J. Rikhye–K. Skjelsbaek, (editors) London, 1990, p. 96–98; S. Morphet, *исто*, p. 199; D. Weinhouse, and associates, *исто*, p. 216.

су UNFICYP формиране током финансијске кризе УН, одлучено је да трошкове мисије носе држава домаћин и државе учеснице. Али, трошкови мисије постали су превелики за државе учеснице, па је у пролеће 1993. одлучено да се трошкови поделе на све чланице Уједињених нација. У периоду после финансијске кризе око UNEF I и ONUC вођене су расправе о начину финансирања будућих мировних операција. Ирска је предложила да трошкове носе све чланице УН на следећи начин: економски мање развијене државе плаћале би пет, економски развијене државе 25, а стални чланови Савета безбедности који су гласали за одређену мировну операцију сносили би 70 одсто трошкова операције. Та формула је послужила као основ за финансирање UNEF 2, а већина каснијих мировних операција УН финансирана је на тај начин.

Заштитне снаге Уједињених нација у претходној Југославији

Резолуције Савета безбедности и извештаји генералног секретара Уједињених нација

Ангажовање УН у кризи на просторима претходне Југославије почело је 25. септембра 1991, када је Савет безбедности УН усвојио резолуцију 713 (1991). Том резолуцијом је уведен ембарго на испоруке оружја у СФР Југославији. Стране у сукобу позване су да поштују прекид ватре договорен 17. и 22. септембра 1991, а закључено је да би наставак кризе у СФРЈ био претња међународном миру и безбедности.¹⁹ Савет безбедности је резолуцијом 724 (1991), од 15. децембра, подржао мировни план садржан у извештају генералног секретара Уједињених нација као и Галијеву понуду да у СФРЈ пошаље особље које би обавило припреме за почетак мировне операције. Такође, прихватио је извештај генералног секретара УН од 5. јануара 1992. и подржао потписивање сарајевског споразума о модалитетима примене безусловног прекида ватре договореног у Женеви. Савет је прихватио предлог генералног секретара да у Југославију пошаље педесет официра за везу који би учествовали и помагали у одржавању прекида ватре.

Резолуцијом 743 Савет безбедности је 21. фебруара 1992. прихватио извештај генералног секретара од 15. фебруара 1992, у којем је нагласио да сматра да су услови за распоређивање UNPROFOR-а испуњени. Сходно томе, Савет је одлучио да оснује заштитне снаге УН према извештају генералног секретара и мировном плану Уједињених нација. Савет је од генералног секретара захтевао да предузме неопходне мере како би UNPROFOR био што пре распоређен на терену и да одмах распореди елементе UNPROFOR-а који би олакшали што хитнији

¹⁹ T.M. Franck, G. Nolte, : *The Good Offices Functions of the UN Secretary – General у збирци радова United Nations: Divided World*, A. Roberts, B. Kingsbury, (editors), Oxford, 1993., p. 169; S. Morphet, исто, p. 225; A. Roberts, B. Kingsbury, исто p. 33; *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, UN Publications, 1993, p. 1, 42–44.

долазак осталих снага. Захтевао је поштовање женевских и сарајевских аранжмана о прекиду ватре, а од свих чланица УН тражено је да подрже UNPROFOR на одговарајући начин.

Размештање UNPROFOR-а отпочело је у марту, а Савет је 7. априла 1992. донео резолуцију 749, којом је прихваћен извештај генералног секретара од 2. априла и одобрен најранији могући потпун размештај UNPROFOR-а. Ситуација у Хрватској се смиривала. Из ње су се, сходно Венсовом плану, повлачиле јединице Југословенске народне армије. Српска ТО демобилисана је, а знатан део српског тешког наоружања стављен је под контролу „плавих шлемова“. Крајина, западна и источна Славонија постале су UNPA зоне – области под заштитом Уједињених нација. До постизања коначног политичког решења у тим зонама требало је несметано да функционишу локалне српске власти.²⁰

Почетком 1992. године избио је грађански рат у бившој југословенској републици Босни и Херцеговини. Предузети су дипломатски напори да се заустави сукоб. Гали је 6. јуна 1992. обавестио Савет безбедности да је постигнут договор о стављању сарајевског аеродрома под контролу UNPROFOR-а, како би аеродром могао да се користи у хуманитарне сврхе. Резолуцијом 758, од 8. јуна 1992, потврдио је Галијев извештај и проширио мандат UNPROFOR-а према предлозима генералног секретара. Од страна у сукобу је захтевано да поштују прекид ватре од 5. јула 1992. и да сарађују са Заштитним снагама Уједињених нација. Снаге и посматрачи УН распоређени су око сарајевског аеродрома, који је почетком јула отворен за хуманитарне летове.²¹

Сукоби у БиХ нису престајали током лета 1992. па је Савет безбедности УН резолуцијом 770, од 13. августа 1992, наглашавајући да делује на основу главе VII Повеље, поновио свој захтев учесницима сукоба да одмах обуставе борбе. Позвао је државе чланице да појединачно, или кроз регионалне организације, предузму мере неопходне за олакшавање допремања хуманитарне помоћи у Босну и Херцеговину.

Генерални секретар УН у извештају Савету безбедности од 10. септембра 1992, предложио је да се прошире састав и мандат UNPROFOR-а у БиХ, да UNPROFOR подржи напоре Високог комесаријата УН за избеглице на допремању хуманитарне помоћи и да, на захтев UNHCR заштите конвоје. Савет је одобрио то проширење састава и мандата UNPROFOR-а, а основана је и посебна команда Заштитних снага УН за Босну и Херцеговину.²² У међувремену постигнута је сагласност око демилитаризације Превлаке, па је Савет Резолуцијом 779, од 10. октобра 1992, задатке у вези с тим поверио UNPROFOR-у.

Савет је Резолуцијом 781, од 9. октобра 1992, одлучио да установи забрану војних летова у ваздушном простору БиХ, осим летова UNPRO-

²⁰ М. Брглеж, исто, р.12; S. Morphet, исто, р. 225; *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, р. 2–3, 47–50.

²¹ М. Брглеж, исто, р. 12–13; S. Morphet, исто, р. 225; *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, р. 7. и 60.

²² М. Брглеж, исто, р. 12–13; T.M.Franck, G. Nolte, исто, р. 171–172 S. Morphet, исто, р. 225–227; *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, р. 70–72.

FOR-a и других летова за подршку операција Уједињених нација. Од UNPROFOR-a је захтевано да надзире поштовање забране војних летова, а од генералног секретара да периодично извештава Савет о примени те резолуције и да га одмах извести о евентуалним кршењима. Осим тога, позвао је државе да појединачно, или кроз регионалне организације, пруже помоћ UNPROFOR-у у спровођењу нових задатака. Стране у сукобу одобриле су распоређивање посматрача UNPROFOR-a и Европске заједнице (ЕЗ) на одговарајућим аеродромима у СРЈ, Хрватској и БиХ, што је Савет поздравио својом резолуцијом 786 (1992).

Председник Македоније је од генералног секретара УН, крајем 1992, затражио слање посматрача УН у Македонију. Генерални секретар УН, у свом извештају Савету безбедности, од 9. децембра 1992, препоручио је проширење састава и мандата UNPROFOR-a, како би се те снаге разместили на границама Македоније са СРЈ и Албанијом. Гали је нагласио да то треба да буде превентивни мандат, а Морфетова истиче да је то први случај превентивног распоређивања мировних снага Уједињених нација.²³ Савет је Резолуцијом 795, од 11. децембра 1992, прихватио извештај генералног секретара и овластио га да размести снаге UNPROFOR-a у Македонији. Од Галија је захтевао да одмах распореди војно особље и да га редовно извештава о примени те резолуције.

У сектору Југ, под заштитом УН, 22. јануара 1993, обновљене су борбе. У извештају од 10. фебруара 1993, Гали је нагласио да је хрватска офанзива озбиљно изменила ситуацију на терену. Као одговор на офанзиву, Срби су отели тешко наоружање из магацина и успели да зауставе хрватско напредовање. Претходни напори „плавих шлемова“ да спрече напредовање хрватских снага били су неуспешни, па је Гали с правом указао на разоран утицај офанзиве на односе Заштитних снага УН с локалним српским властима. Савет је Резолуцијом 802, од 25. јануара 1993, захтевао хитно обустављање непријатељских дејстава хрватских оружаних снага и њихово повлачење из UNPA зона, и осудио нападе тих снага на UNPROFOR. Од Срба је захтевано да врате оружје, а од свих учесника у сукобу да у потпуности поштују аранжмане о прекиду ватре, мировни план УН и сигурност особља Уједињених нација.²⁴

У извештају од 10. фебруара 1993, генерални секретар УН Гали је саопштио да су се околности измениле у односу на време када је Венсов план састављен и потписан. Приметио је да се мандат UNPROFOR-a у Хрватској може продужити без промена и да се може изменити, а да је могуће и да се уопште не продужи. Закључио је да би се после повлачења UNPROFOR-a из UNPA зона сигурно распламсала непријатељства. Покушавајући да добије у времену, предложио је Савету привремено продужавање мандата UNPROFOR-a до 31. марта, очеку-

²³ М. Брглеж, *исто*, р. 13, S. Morphet, *исто*, р. 225–227, *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, р. 9–10.

²⁴ *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, р. 5, 10, 11, 85–86.

јући да ће Венс и лорд Овен до тада успети да постигну напредак у преговорима. Савет безбедности је Резолуцијом 807, од 19. фебруара 1993, прихватио тај Галијев предлог и, позивајући се на 7. главу Повеље, привремено продужио мандат UNPROFOR-а до 31. марта 1993. године. Од учесника у сукобу захтевано је да у потпуности поштују мировни план УН и прекид ватре. Савет је позвао учеснике у сукобу да хитно и у потпуности сарађују с копредседницима мировне конференције како би се обезбедило потпуно спровођење мандата Заштитних снага УН у Хрватској. Резолуцијом 815, од 30. марта 1993, Савет је усвојио нови Галијев извештај, у којем је предложено додатно продужење мандата UNPROFOR-а до 30. јуна 1993. године. Наиме, прихваћен је Галијев став да је потребно више времена да се преговори између Хрватске и Републике Српске Крајине успешно окончају.²⁵

Ситуација у БиХ наставила је да се погоршава. Борбе у источној Босни су се распламсале. Савет безбедности је 31. марта 1993, усвојио Резолуцију 816, позивајући се на Главу VII Повеље. Том резолуцијом Савет је проширио забрану из Резолуције 781 на летове ваздухоплова с фиксираним и ротационим крилима. Од UNPROFOR-а је захтевано да настави да надзире поштовање забране летова и да модификује механизам контроле и давања одобрења. Савет је овластио државе чланице да у року од седам дана, делујући индивидуално или кроз регионалне организације и споразуме, на основу овлашћења Савета и у блиској координацији са генералним секретаром УН и Заштитним снагама УН, предузму све неопходне мере да осигурају поштовање забране. Тиме су НАТО-у и ЗЕУ дата овлашћења да, по потреби, користе силу. Савет је од држава чланица захтевао да мере предузете ради осигуравања поштовања забране координирају с UNPROFOR-ом и генералним секретаром Уједињених нација.²⁶

Борбе у источној Босни интензивирани су током марта и априла. Ни јак политички притисак, ни делатност UNPROFOR-а и UNHCR на терену нису давали резултате. Коначно, Савет безбедности је 16. априла, позивајући се на Главу VII Повеље, Резолуцијом 819 (1993), од свих учесника у сукобу захтевао да Сребреницу и њену околину третирају као безбедносну зону: зона не сме бити изложена оружаним нападима и другим непријатељским актима. Савет је захтевао хитан престанак напада „српских паравојних јединица“ на Сребреницу и повлачење тих јединица. Од генералног секретара УН захтевано је да предузме хитне кораке за повећање присуства UNPROFOR-а у Сребреници и околини и да извести о томе Савет. Од учесника у сукобу захтевано је да сарађују са UNPROFOR-ом на остваривању режима безбедносне зоне и гарантују безбедност и потпуну слободу кретања особљу Уједињених нација. После усвајања те резолуције заповедник UNPROFOR-а и команданти војске Републике Српске и муслиманске војске потисали су 17. априла споразум о демилитаризацији Сребренице.

²⁵ Исто, р. 11–13, 88–89.

²⁶ Исто, р. 13, 14, 91–93, 95.

Уједињене нације су сматрале да је та демилитаризација остварена 21. априла, уласком „плавих шлемова“ у Сребреницу.²⁷ Но, српска страна је оспоравала ефективност демилитаризације.

Савет безбедности је 6. маја 1993, Резолуцијом 824, позивајући се на Главу VII Повеље, прогласио Сарајево, Тузлу, Жепу, Сребреницу, Горажде и Бихаћ за безбедносне зоне. Од свих учесника у сукобу тражено је да их тако третирају и да се уздрже од оружаних напада и других непријатељских аката у тим зонама. Савет је инсистирао да се све „војне или паравојне јединице босанских Срба“ повуку, под надзором војних посматрача УН, на удаљеност са које неће угрожавати те градове и њихово становништво. Инсистирао је и на поштовању безбедности и слободе кретања припадника UNPROFOR-а и другог међународног особља и захтевао потпуну сарадњу с UNPROFOR-ом.²⁸

Позивајући се на Главу VII Повеље, Савет безбедности је 6. јуна 1993, Резолуцијом 836, одлучио да Заштитним снагама УН прошири мандат како би могле да заштите безбедносне зоне. Резолуција 836 један је од кључних аката Савета безбедности о кризи у претходној Југославији – чланице НАТО-а настојале су да основ за офанзивна дејства против Републике Српске пронађу управо у тој резолуцији.

Крајем јуна истекао је мандат UNPROFOR-а у Хрватској, па му је Савет безбедности, Резолуцијом 847 (1993), продужио мандат до 30. септембра 1993. године.

Истовремено, ситуација на терену у БиХ и даље се заоштравала. После борби око Сарајева у лето 1993, НАТО изразио је спремност да пружи ваздушну подршку Заштитним снагама Уједињених нација. Генерални секретар УН Бутрос Гали овластио је свог представника на терену, Јасушија Акашија, да, консултујући се за заповедником UNPROFOR-а, затражи ваздушну подршку НАТО-а уколико оцени да је то потребно. Крајем септембра 1993. истекао је мандат UNPROFOR-у у Хрватској, па је она инсистирала да се прошири тако да се демилитаризују UNPA зоне и отворе виталне саобраћајнице. У противном, претила је ускраћивањем сагласности на присуство UNPROFOR-а. То је био период велике напетости. Савет безбедности је резолуцијама 869 (1993) и 870 (1993) привремено продужавао мандат UNPROFOR-а у Хрватској на један, односно на пет дана, што је био поступак без преседана у историји Уједињених нација. Најзад, резолуцијом 871 (1993) Савет је продужио мандат UNPROFOR-у у Хрватској до 31. марта 1994. године. Позивајући се на Главу VII Повеље, осудио је настављање напада у Хрватској и БиХ и потврдио своју обавезу да обезбеди поштовање суверенитета и територијалног интегритета тих држава, као и Републике Македоније. Захтевао је неодложно постизање споразума о прекиду ватре у Хрватској, потврдио значај брзог и потпуног спрово-

²⁷ S. Morphet, *исто*, р. 227; *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, р. 15–16, 96 и 98–100.

²⁸ S. Morphet, *исто*, р. 227; *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, р. 16, 105 и 108.

бења Венсовог плана и нагласио значај успостављања власти Хрватске у „ружичастим“ зонама, отварања саобраћајница и достављања струје и воде у све делове Хрватске.

Почетком 1994. године ситуација у БиХ поново се драстично заоштрила. После огорчених борби око Сарајева и трагедије на сарајевској пијаци, уследио је ултиматум НАТО-а, односно захтев да се повуче тешко наоружање из зоне пречника двадесет километара око Сарајева. После интензивних преговора са UNPROFOR-ом и уз велико дипломатско ангажовање Русије, склопљен је споразум о повлачењу, или стављању под контролу УН тешког наоружања у околини Сарајева. Споразум је спроведен без већих проблема, али су га касније кршиле обе стране. Комисија УН није успела да утврди ко је одговоран за масакр цивила на сарајевској пијаци.

Злоупотребљавајући безбедносну зону око Горажда, муслиманске снаге су у пролеће 1994. покренуле офанзиву у долини Дрине. Но, српске снаге су одбиле напад и избиле до предграђа Горажда. Упозорења и осуде УН нису дали резултате, па су на захтев представника генералног секретара УН, у периоду од 10. до 12. априла, авиони НАТО-а у два наврата нападали српске положаје. Односи између босанских Срба и UNPROFOR-а постали су критични. Савет безбедности је 21. априла, позивајући се на Главу VII Повеље, Резолуцијом 913 (1994) захтевао тренутно склапање споразума о прекиду ватре око Горажда и на целој територији Босне и Херцеговине. Од генералног секретара Савет је тражио да предузме мере како би UNPROFOR могао да надгледа ситуацију у Горажду. Савет је осудио нападе снага босанских Срба на Горажде, захтевајући да се повуку и ослободе особље UNPROFOR-а, а од свих страна у сукобу је захтевао окончање провокативних акција у и око безбедносних зона. Коначно, постигнут је споразум о повлачењу српских снага и распоређивању UNPROFOR-а у Горажду и околини.

У међувремену, Савет безбедности је 31. марта 1994, Резолуцијом 908, продужио мандат UNPROFOR-у у Хрватској до 30. септембра. Истом резолуцијом прихватио је и извештаје генералног секретара. Позивајући се на Главу VII Повеље, проширио је ваздушну подршку НАТО-а на UNPROFOR у Хрватској, а подржани су и задаци UNPROFOR-а из Споразума о уклањању тешког наоружања из Сарајева.

Изгледало је да је велики напредак ка миру између Хрватске и Републике Српске Крајине постигнут потписивањем Загребачког споразума о обустави непријатељстава. Споразум је ступио на снагу 4. априла 1994. године. Појас од десет (за неке категорије тешког наоружања), односно двадесет (за друге категорије тешког наоружања) километара од линије додир чинио је зону из које су обе стране повукле тешко наоружање. Линија додир била је линија дуж које су сукобљене стране биле распоређене 29. марта. Обе стране требало је да повуку своје јединице на линије раздвајања са своје стране фронта, а линије раздвајања налазиле су се удаљене најмање километар од линије додир. Појас између линија раздвајања чинио је зону која је била под искључивом

контролом Заштитних снага Уједињених нација. Договорено је да прекид ватре надзиру UNPROFOR и посматрачка мисија Европске уније, а да заједничке комисије утврде линије раздвајања и испитују евентуална кршења прекида ватре.

Крајем септембра 1994. Савет безбедности је Резолуцијом 947 продужио мандат UNPROFOR-а у Хрватској на шест месеци. Као уступак Хрватској, потврдио је њен територијални интегритет. Хрватско-крајишки преговори су настављени. Крајем 1994. године Хрватска и Република Српска Крајина потписале су споразум о економско-социјалним питањима. Уз одређене проблеме, отпочело је спровођење тог споразума. Најзначајније је било поновно отварање ауто-пута Београд-Загреб и нафтовода.

У јесен 1994. вођене су жестоке борбе око Бихаћа, које су показале да УН нису успеле да пронађу начин за спречавање злоупотреба безбедносних зона и напада на њих. Пошто је НАТО интервенисао без резултата, уследили су интензивни дипломатски напори. Постигнута је сагласност о обустави борби. Влада у Сарајеву и власти Републике Српске, 31. децембра 1994, потписале су споразум о четворомесечном прекиду непријатељстава. Споразумом је предвиђено да прекид ватре надгледа UNPROFOR и договорено је формирање централне и регионалних комисија и постављање официра за везу. Предвиђено је да снаге УН раздвоје сукобљене стране на линијама раздвајања. Накнадно је требало да се договоре модалитети повлачења тешког наоружања, а потврђени су ранији споразуми о Сребреници, Жепи, Сарајеву и Горажду.

Мандат, правни основ, статус, организација и финансирање UNPROFOR-а

Основни мандат UNPROFOR-а у Хрватској био је да, сходно Венсовом плану, обезбеди демилитаризацију UNPA зона и заштити од оружаног напада све становнике тих зона. Сва лица у UNPA зонама требало је да буду „ослобођена страха за свој живот и имовину“. Због тога је требало да Заштитне снаге УН контролишу приступ UNPA зонама, надзиру рад локалне полиције и олакшају повратак избеглих цивила. Резолуцијом 762 (1992) овлашћен је UNPROFOR да надзире „ружичасте“ зоне, а Резолуцијом 769 (1992) да обавља царинске и имиграционе функције у UNPA зонама. Резолуцијом 779 (1992) овлашћен је UNPROFOR да преузме одговорност за надзор над потпуним повлачењем Војске Југославије из Хрватске, демилитаризацијом Превлаке и повлачењем тешког наоружања из суседних области.²⁹ Најзад, био је дужан да надзире спровођење Загребачког споразума о обустави непријатељстава и да контролише појас између две линије раздвајања.

На почетку своје мисије у БиХ Заштитне снаге УН преговарале су са странама у сукобу и председавале састанцима тих страна, пратиле

²⁹ *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, p. 3-4.

учеснике у тим преговорима, уговарале и присуствовале разменама заробљеника, мртвих и рањених. После склапања споразума о сарајевском аеродрому, UNPROFOR имао је задатак да осигура безбедност аеродрома са постројењима, потврди повлачење противавионских система, надзире концентрацију артиљерије и рад аеродрома. Заштитне снаге УН такође су осигуравале безбедан пролаз хуманитарном особљу и помоћи. Резолуцијом 776 (1992) Заштитним снагама УН у БиХ поверени су задаци пружања заштите хуманитарним конвојима и пружања подршке UNCHR-у. Када је Резолуцијом 781 (1992) уведена забрана борбених делова изнад БиХ, Савет је UNPROFOR-у поверио задатак контролisaња поштовања те забране. Заштитне снаге УН у БиХ добиле су задужење да се распореде у безбедносној зони у околини Сребренице, установљеној Резолуцијом 819 (1993). Пошто су резолуцијом 824 (1993) основане безбедносне зоне и у Тузли, Жепи, Горажду, Бихаћу и Сарајеву, Резолуцијом 836 (1993) поверено је UNPROFOR-у одвраћање од напада на те зоне и подстицање повлачења војних и паравојних јединица (осим снага муслиманског руководства) из зона и њихове околине. Савет је потврдио да је сврха безбедносних зона поништавање последица употребе силе и омогућавање свим избеглим лицима да се врате у своје домове. Из тога произилази да снаге муслиманског руководства, иако су имале право да буду распоређене у безбедносним зонама, нису смеле да користе те зоне као базе за покретање својих офанзива. Због злоупотребе безбедносних зона Русија је у Савету безбедности иницирала прецизирање статуса тих зона, па је Савет, у јесен 1994, генералном секретару УН наложио да то учини.

Резолуцијом 836 (1993) Савет безбедности овластио је UNPROFOR да, *делујући у самоодбрани*, предузме одговарајуће мере, укључујући и употребу силе, у случају упада у безбедносне зоне, њиховог бомбардовања или намерног ометања слободе кретања хуманитарних конвоја или самих Заштитних снага УН, унутар или око тих зона. Савет је такође одлучио да државе чланице УН, делујући индивидуално или кроз регионалне организације и споразуме (очито се мисли на НАТО), могу да предузму све неопходне мере, укључујући употребу силе, ради пружања подршке Заштитним снагама УН у остваривању њиховог новог мандата.³⁰ Приликом предузимања тих мера, државе чланице делују на основу овлашћења Савета безбедности и тесно координирају своје акције с UNPROFOR-ом и генералним секретарем Уједињених нација.

Заштитне снаге УН у БиХ, током 1994. године учествовале су и надирале спровођење Споразума о стављању под контролу УН или уклањању тешког наоружања из околине Сарајева и Споразума о демилитаризацији Горажда. Споразумом о обустави непријатељстава,

³⁰ За детаљнију анализу питања да ли се НАТО може сматрати „регионалним аранжманом“ из Главе VIII Повеље видети: О. Рачић, *Савет безбедности и еволуција модалитета примене и тумачења Главе VII и VIII Повеље УН*, „Међународна политика“ бр. 1026, стр. 15, 17.

од 31. децембра 1994, поверено је UNPROFOR-у надгледање прекида непријатељстава и раздвајање снага страна у сукобу, а високим официрима UNPROFOR-а председавање заједничким комисијама. На основу Резолуције 795 (1992) отпочет је превентивни мандат Заштитних снага УН у Републици Македонији, које су надзирале македонску границу с Албанијом и СР Југославијом.³¹

У неким резолуцијама о UNPROFOR-у изричито се позива на Главу VII Повеље Уједињених нација. На пример, резолуције 770 (1992), 816 (1993), 824 (1993), 836 (1993), 908 (1994), или 913 (1994) поверени су UNPROFOR-у задаци заштите цивила и омогућавања повратка избеглица у подручја под заштитом УН, што нису типичне привремене мере. Но, у Повељи се не говори ништа о облику привремених мера, чија је суштина спречавање погоршања ситуације. Све мере које је UNPROFOR у Хрватској предузимао на основу Венсовог плана биле су усмерене на спречавање ескалације сукоба. Због тога, основ за формирање и покретање мисије UNPROFOR-а у Хрватској првенствено може да се нађе у члану 40. Повеље. И активности UNPROFOR-а из Споразума о демилитаризацији Превлаке и Загребачког споразума спадају у типичне привремене мере. То важи и за активности UNPROFOR-а сходно споразумима о сарајевском аеродрому, о уклањању тешког наоружања из Сарајева и о демилитаризацији Сребренице и Горажда. Но, делатност Заштитних снага УН на пратњи хуманитарних конвоја и заштити безбедносних зона произилазе из доктрине хуманитарне интервенције. И превентивно распоређивање у Македонији је одраз нових концепција.

Јединице UNPROFOR-а биле су организоване по угледу на друге мировне снаге формиране после 1973. године. Пошто су у UNPA зонама Заштитне снаге надзирале рад локалне полиције, у њиховом саставу био је и контингент од неколико стотина цивилних полицијских надзорника. Одмах по отпочињању операције око сарајевског аеродрома, поред заповедника Заштитних снага УН за целу претходну СФРЈ, постављен је и заповедник UNPROFOR-а за Босну и Херцеговину. У Резолуцији 871 (1993) констатована је намера генералног секретара да установи засебне команде UNPROFOR-а за Хрватску, БиХ и Републику Македонију.

У лето 1993. дошло је до значајне иновације у командној структури UNPROFOR-а. Представник генералног секретара Галија Јасуши Акаши добио је овлашћење да, уз консултације са заповедником UNPROFOR-а, затражи ваздушну подршку НАТО-а уколико Заштитне снаге УН буду угрожене. Још од Конга, где се представник генералног секретара УН налазио на челу ONUC, није се догодило да високи цивилни службеник Секретаријата УН одлучује о војним питањима. То је учињено стога што се тражња ваздушне подршке не може подвести под свакодневно командовање мировним снагама, за које је надлежан заповедник снага Уједињених нација.

³¹ *United nations and the Situation in Former Yugoslavia*, p. 5-9 и бр. 16.

На просторима претходне Југославије УН блиско сарађују са КЕБС-ом, ЕУ и две војно-политичке организације – НАТО и ЗЕУ. Сарадња би требало да се одвија у оквиру одредаба Главе VIII Повеље УН, којом се регулише однос Савета безбедности са регионалним организацијама за колективну безбедност. Но, НАТО није регионална организација за колективну безбедност, већ савез за колективну самоодбрану. Буве наводи схватање да је суштинска одлика регионалних аранжмана то што су усмерени против агресије *inter se*. На основу тога, НАТО не може да се сматра регионалним аранжманом из чл. 53, па ни снаге НАТО-а не могу да се користе као снаге Уједињених нација. И Рачић сматра да НАТО није регионална организација за колективну безбедност.³² Заштитне снаге УН, као мировне снаге, нису могле силом да намећу мир. Међународна заједница била је решена да заустави сукоб, а искуства из „хуманитарне интервенције“ у северном Ираку послужила су као узор. С престанком „хладног рата“ НАТО хитно је морао да изнађе нови смисао постојања, и он је нађен у „обуздавању балканског кошмара“.

На почетку операције у Хрватској било је предвиђено да Заштитне снаге УН имају око 12.000 људи. У пролеће 1994. UNPROFOR имао је 35.000 припадника из тридесетак држава. Тако је постигнут релативно избалансиран састав Заштитних снага УН, али је штета што су повучени контингенти из одређених афричких држава (на пример, Нигерија), јер су доприносили да тај састав буде још избалансиранији. У саставу „плавих шлемова“ у претходној Југославији налазе се и војници из четири стална члана Савета безбедности (Велике Британије, Француске, Русије и САД). Суседи СФРЈ не учествују у операцији јер се сматра да могу имати посебне интересе у сукобу. Упркос снажној подршци Турске једној од страна у сукобу у БиХ, контингент те земље налази се у саставу заштитних снага УН у Босни.

У Хрватској UNPROFOR има око 14.000, у БиХ око 20.000, а у Републици Македонији око 1.000 припадника.³³ Током 1995. године број припадника снага УН нарастао је на око 45.000 припадника, али је после почетка повлачења UNCRO из Хрватске тај број почео да се смањује. У октобру 1995. год. у Хрватској је било више од 8.000, у БиХ више од 30.000, а у БЈРМ готово 2.000 „плавих шлемова“.

Одредбе члана 105. Повеље, релевантне одредбе Конвенције о привилегијама и имунитетима УН и аналогија са решењима из Споразума о статусу UNEF могу послужити као основ за регулисање статуса UNPROFOR-а, пошто није склопљен посебан споразум о статусу тих снага. Због честих напада на особље UNPROFOR-а и других облика малтретирања релевантна је и Конвенција о спречавању и кажњавању злочина против међународно заштићених лица. Наиме, више од 110 при-

³² D.W. Bowett, *United Nations Forces: a Legal Study of United Nations Practice*, London, 1964, p. 306–307. За детаљнију анализу питања да ли се НАТО може сматрати „регионалним аранжманом“ на основу Главе VIII Повеље видети О. Рачић, *исто*, стр. 15–17.

³³ *United Nations and the Situation in Former Yugoslavia*, p. 3, 16–17.

падника Заштитних снага УН погинуло је на просторима претходне Југославије од почетка септембра 1994. године. Припадници UNPROFOR-а могу да користе силу у самоодбрани. По угледу на мисије УН на Кипру и Либану, израз „самоодбрана“ се широко тумачи. Тако припадници Заштитних снага УН користе силу ради одбране безбедносних зона и заштите хуманитарних конвоја. Релевантне одредбе обичајног права, начела и опште примењиве одредбе одговарајућих конвенција (на пример, хашке конвенције, женевске конвенције и протоколи) морале би доследно да се поштују у случају ангажовања Заштитних снага УН у квазиборбеним или борбеним акцијама.³⁴

На почетку операције UNPROFOR-а трошкове су сносиле све чланице УН, сходно разрезаним доприносима. Извесне државе чланице, средином 1992. године, понудиле су бесплатну подршку хуманитарним конвојима. Но, приликом спровођења тог аранжмана дошло је до потешкоћа. Због тога је Гали препоручио да се активности UNPROFOR-а финансирају на редован начин. Крајем марта 1993. препоручио је да се сви трошкови UNPROFOR-а укључе у редован буџет УН, што је Савет безбедности прихватио.

Заштитне снаге УН олакшале су у Хрватској повлачење ЈНА, али нису спровеле потпуну демилитаризацију UNPA зона сходно Венсовом плану. Ипак, преузеле су надзор над „ружичастим“ зонама и Превлаком. Но, нису спречиле напад хрватске војске на UNPA зоне почетком 1993. године. Тек после склапања Загребачког споразума о обустави непријатељстава марта 1994, несигурни мир се за кратко вратио у та подручја.

У Босни и Херцеговини UNPROFOR допринео је отварању сарајевског аеродрома за хуманитарне потребе и олакшао дотурање хуманитарне помоћи, а олакшао је и смиривање криза око Сарајева, Горажда, Сребренице и Жепе. Али, није зауставио даље борбе у БиХ, спречио злоупотребе безбедносних зона од стране муслиманских снага и осујетио српске ударе по тим зонама.

Трансформација мировне операције Уједињених нација у претходној Југославији током 1995. године

Током пролећа 1995. трансформисане су мировне операције Уједињених нација у претходној Југославији. У марту је Савет безбедности започео нову операцију у Хрватској – UNCRO. У БиХ UNPROFOR деловао је без измена мандата, а снаге УН у Републици Македонији под називом UNPREDEP наставиле су превентивни мандат.

Операција Уједињених нација за обнову поверења (UNCRO) у Хрватској

Почетком 1995. Хрватска је изјавила да неће дати сагласност на присуство UNPROFOR-а после истека његовог мандата 31. марта 1995.

³⁴ За детаљнију анализу примене хуманитарног права и права оружаних сукоба на мировне операције УН видети F. Seyersted, *исто*.

године. Уследио је период интензивне дипломатске активности како би се обезбедиоостанак снага УН и спречило обнављање сукоба. Предсам истек мандата UNPROFOR-а, 31. марта, Савет безбедности установио је Резолуцијом 981 (1995) Операцију УН за обнову поверења у Хрватској – UNCRO. Мандат тих снага било је потпуно обављање функција предвиђених Загребачким споразумом о прекиду ватре, из 1994. године олакшавање спровођења економског споразума између РСК и Хрватске и свих релевантних резолуција Савета безбедности, праћење демилитаризације Превлаке и олакшавање испоруке међународне хуманитарне помоћи БиХ преко Хрватске. Све те задатке већ је обављао UNPROFOR, па је новина у мандату UNCRO било пружање помоћи у контроли прелаза војног особља, оружја, опреме и снабдевања преко граница Хрватске са БиХ и СР Југославијом. Контрола је требало да се обавља без употребе силе. Савет је одлучио да државе чланице, делујући самостално или преко регионалних организација и аранжмана (пре свега, реч је о НАТО-у), могу да предузму потребне мере ради пружања ваздушне подршке UNCRO, на основу овлашћења Савета и у блиској координацији с генералним секретаром УН и заповедником снага УН на терену.

Нова мисија УН на просторима претходне Југославије – Операција УН за обнову поверења у Хрватској (UNCRO) – убрзо се суочила с непремостивим препрекама. После серије инцидената, који су кулминирали убиством више цивила, власти РСК привремено су затвориле за саобраћај ауто-пут Београд–Загреб. Управо то је био изговор потребан Хрватској за покретање војне акције. Почетком маја, хрватске снаге су у муњевитој акцији запоселе Западну Славонију, а снаге УН беспомоћно су посматрале драстично кршење Загребачког споразума о прекиду борби из 1994. године. Током те акције хрватске снаге су убиле много српских цивила, а хиљаде цивила су протерале. Хрватска је „огњем и челиком“ реинтегрисала Западну Славонију.

Након неуспелих преговора у Женеви, у лето 1995, Хрватска је почетком августа извела општи напад на секторе Југ и Север. За свега неколико дана, прегажени су западни делови Републике Српске Крајине. Пред налетом снага Републике Хрватске, око четврт милиона људи напустило је своја огњишта. Приликом агресије на РСК погинуло је неколико припадника UNCRO, а неколико десетина је заробљено. Хрватске снаге користиле су заробљене припаднике UNCRO као „живи штит“. После тих инцидената, Уједињене нације су Хрватској претиле ваздушним ударима, али је авијација НАТО-а бомбардовала само српске радарске системе, уз образложење да су претња за авионе тог савеза. Савет безбедности оштро је осудио хрватске акције.

Операција УН за обнову поверења у Хрватској једна је од најнеуспешнијих мировних операција Уједињених нација, иако и током других мировних операција снаге УН нису спречиле избијање сукоба (на пример, UNFICYP и UNIFIL). За разлику од тих снага, UNCRO нису допринеле каснијем обустављању сукоба чије избијање нису могле да

спрече. Готово целокупно становништво избегло је из зоне сукоба, а повлачење јединица UNCRO из сектора Запад, Север и Југ започето је пошто је Хрватска запосела те секторе. Део јединица UNCRO остао је у сектору Исток.

После потписивања Основног споразума о сремско-барањској области, Резолуцијом 1037 Савета безбедности, 15. јануара 1996, формирана је Прелазна управа УН за источну Славонију (UNTAES). Истога дана, Резолуцијом 1038, продужена је мисија војних посматрача УН на Превлаци. Војни контингент у саставу UNTAES треба да надгледа и олакша демилитаризацију сектора Исток, допринесе очувању мира и безбедности и олакша безбедан повратак избеглица у сектор Исток. Цивилна компонента UNTAES треба да формира и контролише привремене полицијске снаге, успостави јавне службе, олакша повратак избеглица и организује изборе.

Трансформација мисије UNPROFOR-а у Босни и Херцеговини током 1995. године

Резолуцијом 982, од 31. марта 1995, Савет безбедности решио је да UNPROFOR-у у БиХ, без измене задатака, продужи мандат до 30. новембра 1995. године. Четворомесечни споразум о прекиду непријатељстава у БиХ, из децембра 1994, озбиљно је нарушаван током пролећа 1995. године. По истеку споразума нови није склопљен, па су се борбе разбуктале. Авијација НАТО-а током 1994. и 1995. године, више пута је бомбардовала територију Републике Српске. После бомбардовања Пала, у пролеће 1995, Војска Републике Српске заробила је више стотина припадника UNPROFOR-а. Савет безбедности оштро је осудио тај поступак, а после интензивне дипломатске активности сви припадници UNPROFOR-а били су ослобођени. Но, створени су услови за трансформацију мисије у Босни и Херцеговини. Наиме, мировна операција под контролом УН прерасла је у операцију за наметање мира, којом, мимо релевантних резолуција Савета безбедности, доминира организација за колективну самоодбрану – НАТО. Резолуцијом 998 од 16. јуна 1995, Савет безбедности одобрио је повећање UNPROFOR-а према важећем мандату, па је проширен Снагама за брзо деловање, чији задатак је требало да буде заштита припадника UNPROFOR-а и безбедносних зона.

Ниједна од безбедносних зона у БиХ није у потпуности демилитаризована. Снаге УН нису имале потенцијал потребан за обављање тог задатка, а нису могле да спрече ни српске ударе по тим зонама после муслиманских провокација. Средином 1995. године Војска РС запосела је Сребреницу и Жепу (само је НАТО имао војни потенцијал потребан за заштиту преосталих зона). Без изричитог овлашћења Савета безбедности и упркос противљењу Русије и Кине, договорено је да се убудуће на сваки напад или на претњу безбедносним зонама одговори масовним ваздушним ударима по Републици Српској, иако је Резолуцијом 836

(1993) Савета безбедности употреба силе дозвољена само у случају упада или бомбардовања зоне, али не и у случају претње зони. Договорено је да сагласност за извођење удара убудуће у име УН даје заповедник снага УН за претходну Југославију.

У лето 1995, после нерасветљеног масакра цивила у Сарајеву, отпочета је офанзива НАТО-а и Снага за брзо реаговање против Републике Српске. Бомбардовани су војни и цивилни циљеви широм РС, укључујући и циљеве у западној Босни и источној Херцеговини удаљене од било које заштићене зоне, иако је Резолуцијом 836 (1993) употреба силе од стране UNPROFOR-а дозвољена искључиво у самоодбрани. Током тих борби дошло је до дејстава и по цивилним циљевима у Републици Српској. Команда Снага за брзо реаговање признала је гранатирање болнице у Блажују, у којем је више пацијената погинуло, и изразила жаљење због тога, а широј јавности још није познато да ли су предузете мере против припадника Снага за брзо деловање одговорних за напад на болницу. Отуда се поставља питање примене релевантних норми хуманитарног права и права оружаних сукоба током мировних операција Уједињених нација. Јер, сви учесници у борбеним и квазиборбеним дејствима, па и снаге УН, обавезни су да се придржавају тих норми.

Сходно одредбама мировног споразума о БиХ, парафираног у Дејтону, а потписаног у Паризу, мултинационалне снаге за спровођење споразума о миру (IFOR), под командом НАТО-а, замениле су UNPROFOR. Мисија IFOR-а званично је отпочета средином децембра 1995, преузимањем надлежности од UNPROFOR-а, али су припреме за њено вођење на терену започете нешто раније. Мировни споразум о БиХ, а самим тим и операција мултинационалних снага за спровођење тог споразума, ужива изричиту подршку Уједињених нација.

Прекорачење мандата Заштитних снага УН у БиХ без изричитог овлашћења Савета безбедности изузетно је опасан преседан, као и то што једна организација за колективну самоодбрану, реликт „хладног рата“, присваја доминантну улогу у одржавању мира. Основна улога НАТО-а јесте драстично одступање како од модела одржавања мира предвиђеног Повешом УН, тако и од модела мировних операција установљеног током „хладног рата“ и детанта. Наиме, организација која је настала током поларизације блокова и која почива на философији равнотеже снага не би требало да буде гарант мира у периоду после „хладног рата“.

Превентивне снаге Уједињених нација (UNPREDEP) у Републици Македонији

Резолуцијом 983 од 31. марта 1995. Савет безбедности изменио је име мисије УН у Републици Македонији у Превентивне снаге Уједињених нација (UNPREDEP), које су наставиле да обављају задатке претходно поверене UNPROFOR-у. Превентивне снаге УН у Македонији и

даље обављају своје дужности без проблема и једна су од успешнијих мировних операција. Превентивно размештање мировних снага је нов концепт који се показао као успешан.

*

* *

На просторима претходне Југославије мировне снаге УН ефикасно су остваривале своје задатке само када су стране у сукобу одустајале од остваривања својих интереса силом. Сагласност страна у сукобу о отпочињању и вођењу операције неопходан је услов за ефикасно деловање мировних снага Уједињених нација. Подједнако је значајно и *непристрасно* деловање снага УН и доследно спровођење мандата који им је поверен.

Мировне операције су *средство привременог обуздавања кризе*. Оне су само први степен ка трајном миру. Мировне операције треба да створе повољне услове за преговоре и *морају бити праћене преговорима*. Јер, све док се преговори не окончају споразумом, а договорено доследно не спроведе, може доћи до обнављања сукоба.

Литература:

1. Бартош. М.: *Међународно јавно право*, књига I, Београд, 1954.
2. В. Димитријевић и О. Рачић: *Међународне организације*, Београд, 1988.
3. В. Димитријевић и Р. Стојановић: *Међународни односи*, Београд, 1988.
4. R. Higgins, *United Nations Peacekeeping: Documents and Commentary*, Europe 1946–1979., Oxford, 1981.
5. С. Милошевић, *Оружане снаге Уједињених Нација*, магистарска теза, Београд, 1965.
6. *Manual of International Law*, Max Sorensen (editor), Oslo, 1968.
7. В. Павићевић, *Међународне оружане снаге и савремени међународни односи*, докторска дисертација, Београд, 1965.
8. *Резолуција Савета безбедности УН о кризи у бившој Југославији* (и други документи), Београд, 1994.
9. *The United Nations and Peacekeeping*, Rikhye, I.J., and Skjelsbaek, K., (editors), London 1900.
10. *United Nations, Divided World*, Roberts, A., and Kingsbury, B. (editors), Oxford, 1993.