



Унутрашњи сукоби и санкције Уједињених нација

УДК 341.123

Проф. др Ранко Петковић

У уводном делу текста аутор разматра право употребе вета у Савету безбедности УН у периоду после „хладног рата“. Правећи поређење с употребом права вета у ери биполаризма, када је вето великих сила, чланица Источног и Западног блока, паралисало читав систем колективне безбедности Уједињених нација, аутор закључује да је у периоду после „хладног рата“ дошло до деблокирања система колективне безбедности на основу свођења употребе вета на најмању могућу меру, под снажним утицајем САД, као врховног арбитра у светским пословима.

Знатан део текста посвећен је анализи природе санкција и њиховом месту у Глави VII Повеље Уједињених нација. Без санкција систем колективне безбедности не би имао „зубе“, па не би чинио ни снагу која сама по себи одвраћа од агресије, нити снагу која зауставља и кажњава агресора. У том смислу су оне неопходне и добродошле. Али, невоља је у томе што увођење санкција у највећој мери зависи од пет земаља, сталних чланица Савета безбедности УН, и од односа снага међу њима. Исто тако, нарочито у случају Југославије, санкције су показале и нека изразито неповољна дејства, као што је наношење штете интересима читавог народа, ограничавање простора за демократски развој, погодовање сивој економији и криминалу итд. У сваком случају, на институцију санкција могуће је ставити озбиљне приговоре посебно с етичког гледишта.

У тексту се подробније описују сви случајеви примене санкција Савета безбедности УН у периоду након Другог светског рата, с јасним разграничењем примене војних санкција и санкција економске, финансијске, дипломатске и друге природе.

Закључак је аутора да су те друге санкције најчешће примењиване у унутрашњим сукобима и да је Савет безбедности, под утицајем САД, доносио одлуку о њиховој примени без изричите дефиниције шта представља „претњу миру и безбедности“.

Политичке околности које утичу на одлуку Савета безбедности о увођењу санкција

Савет безбедности, као главни орган за питања мира и безбедности, има право, на основу Повеље УН, да доноси одлуке које обавезују све

земље чланице, па и земље које нису чланице Уједињених нација. На основу тог овлашћења, које немају други главни органи УН, Савет безбедности може да покрене механизам колективне безбедности, чије се главне полуге налазе у Глави VII Повеље. Велике светске силе које су изашле као победнице из Другог светског рата и које су биле творци Повеље УН обезбедиле су да готово искључиво од њих зависи доношење одлуке о покретању система колективне безбедности на основу мера предвиђених у тој повељи. Реч је, у ствари, о томе да својом сагласношћу могу да покрену, а улагањем тзв. права вета да спрече, примену мера из Главе VII Повеље које се односе на очување мира и безбедности. Због тога се и каже да велике силе имају олигархијски положај у Савету безбедности. Наиме, тзв. право вета, којим располажу велике силе сталне чланице Савета безбедности није само кардиналан изузетак у односу на принцип суверене једнакости држава, на којем се заснива Организација Уједињених нација, већ и његова фактичка негација. Не само теоријски већ и практично је могућа ситуација да се све чланице Уједињених нација (више од 180 чланица), залажу за једно становиште, а да његово спровођење, улагањем вета, спречи само једна земља – велика сила која има привилегован положај у Савету безбедности.

Основни разлог за увођење принципа једногласности у процедуру доношења одлука у Савету безбедности, из којег произилази тзв. право вета, била је тежња сила победница из Другог светског рата да систем колективне безбедности Уједињених нација буде ефикаснији од система колективне безбедности Друштва народа. Остављајући поражене чланице Сила осовине изван Организације уједињених нација, уверене да се „непријатељ“ не може налазити у Организацији, силе победнице су сматрале да ће једногласношћу у Савету безбедности моћи да спрече сваку претњу миру, нарушавање мира и агресију. Није било мање значајно веровање великих сила да ће се увођењем принципа једногласности, односно тзв. права вета, онемогућити чланицама да покрену механизам колективне безбедности против било које од њих. Могућност да се тако нешто догоди није спадала у област пуких или визионарских претпоставки, будући да су силе победнице из Другог светског рата знале да у току заједничке борбе против Сила осовине нису потрпе разлике у њиховим друштвено-политичким системима и националним интересима. Зато је настало тзв. право вета. Премда је, само по себи, инкорпорирано у принцип једногласности у Савету безбедности – оно је правна норма, саставни део функционисања Организације уједињених нација, *conditio sine qua non* примене мера из Главе VII Повеље – историјске и друге околности које су довеле до његовог установљивања и које значајно утичу на његову примену умногоме су политичког карактера. У Савету безбедности не седи богиња Правде, већ бог Марс!

Када је реч о искуству у вези с применом тзв. права вета, сасвим је сигурно да су се силе победнице из Другог светског рата превариле у претпоставци да ће се „непријатељ“ налазити изван оквира Организације уједињених нација. Деловање према „непријатељу“ изван Органи-

зације могло је готово по аутоматизму да обезбеди једногласност великих сила у Савету безбедности, док је предузимање акција против „непријатеља“ који се налази унутар саме организације морало да доведе до сукобљавања различитих интереса великих сила, па тиме и до потирања њихове једногласности.

У периоду билатерализма, који је потрајао од чувеног Черчиловог говора у Фултону до спектакуларног рушења Берлинског зида 1989. године, тзв. право вета је, фактички, паралисало читав механизам колективне безбедности Уједињених нација. Ниједна одлука која је погађала супротстављене интересе Источног и Западног блока у Савету безбедности није могла да буде донесена јер су велике силе, у одбрани својих интереса и интереса својих идеолошких и политичких истомишљеника, по аутоматизму улагале вето. Глава VII Повеље била је мртво слово на папиру (изузимајући сасвим специфичан случај њене примене у време избијања рата у Кореји). Сви који су у Организацији уједињених нација видели „несавршен, али незаменљив инструмент светског мира и сарадње“ сматрали су да је олигархијски положај великих сила у Савету безбедности, заснован на тзв. праву вета, главни узрок парализе система колективне безбедности Уједињених нација. Оне су биле претворене у попрште сукоба два блока, док су друге земље, посебно чланице Покрета несврстаности, могле да развијају различите активности у свим областима изузев у онима које су биле у ингеренцији великих сила у Савету безбедности. Међутим, принцип једногласности великих сила у Савету безбедности имао је и позитивну улогу, јер је њиме онемогућено да се систем колективне безбедности УН користи и злоупотребљава у међублоковском сукобу. Тзв. право вета је спречавало један блок да примени мере из Главе VII Повеље против другог блока. То је, уз страх од употребе нуклеарног оружја, отежавало или онемогућавало избијање трећег светског рата.

У периоду после „хладног рата“, тј. у униполарно-триполарном поретку у којем се сада налазимо, дошло је до деблокаде у раду Савета безбедности. Више стотина резолуција Савета безбедности из домена очувања мира и безбедности, у много случајева са применом његових ингеренција из Главе VII Повеље, донесено је на основу једногласности великих сила са статусом сталних чланица. Веома ретко је нека од великих сила била уздржана, а коришћење тзв. права вета у вези с важнијим политичким питањима није ни забележено (све док га нису употребиле САД у гласању о другом мандату генералног секретара Бутроса Бутроса Галија). То се може објаснити тиме што у садашњем распореду снага у свету водећу улогу имају силе које су изашле као победнице из „хладног рата“, тј. САД и друге западне силе, посебно земље Европске уније и Јапан. Без обзира на одређене разлике и у њиховим интересима, велике западне силе имају заједнички стратешки приступ свим важнијим питањима, па и онима која долазе на дневни ред Савета безбедности, где по аутоматизму или без веће муке налазе заједнички језик. Преостале две велике силе сталне чланице Савета

безбедности – Русија и Кина, често заузимају слична становишта, а уколико су другачија, чешће се опредељују за уздржавање од гласања. То се може тумачити тиме што Русија, после краха Источног блока, распада СССР-а, економског колапса социјалног и политичког хаоса и етничких сукоба, упркос нуклеарним потенцијалима и огромним развојним могућностима, објективно није у стању да се супротставља САД и другим западним силама, а субјективно настоји да са њима гради и одржава партнерске односе. Премда под дејством нешто другачијих околности, став Кине, која тежиште својих интереса ставља на унутрашњи економски развој, а у спољним односима заступа неофанзивни дипломатско-политички прагматизам, своди се на исто.

Једногласност великих сила у Савету безбедности у периоду после „хладног рата“ је и у доктрини и у пракси поздрављена као *spiritus movens* ревитализације Организације уједињених нација, а посебно „пуштање у погон“ система колективне безбедности на основу „оживљене“ Главе VII Повеље. Ако је у доба биполаризма било тачно да је тзв. право вета блокирало систем колективне безбедности, онда мора да буде тачно и то да је успостављање једногласности великих сила у Савету безбедности након окончања „хладног рата“ деблокирало његове ингеренције и активности у сфери очувања мира и безбедности. Међутим, као што је у периоду биполаризма била на удару злоупотреба вета, сада је у неким политичким круговима у свету на удару злоупотреба једногласности великих сила у Савету безбедности! Својеврсним редефинисањем односа према систему биполаризма дошло се до тога да је тадашња равнотежа снага, уз све опасности које су јој биле иманентне, ипак онемогућавала једностране активности једне или друге стране. У крајњем, наметање воље једне или друге суперсиле из доба биполаризма могло је да се односи на једну или на другу половину света. Сада, у систему односа у којем једино САД чине тзв. комплетну светску велесилу, оне имају моћ да, саме или у садејству са другим великим западним силама, намећу своју вољу и интересе читавом свету.

Искуство стечено у деловању Савета безбедности у доба биполаризма и ново искуство, које се стиче у деловању тог органа УН у периоду после „хладног рата“ подједнако потврђују да доминантну улогу у његовом одлучивању имају политички интереси великих сила. Разлика је само у томе што су се у биполаризму они испољавали на један, а после „хладног рата“ на други начин, према променама у односима снага на светској сцени. Та шема, с нагласком на политичким интересима великих сила и односима снага међу њима, била је видљива и у свим досадашњим случајевима примене привремених мера (ембарго или санкције) из Главе VII Повеље. Неки важни моменти у вези с доношењем одлуке о њиховој примени и њиховој примени јесу:

а) Санкције могу да буду примењене једино уколико Савет безбедности донесе одговарајућу одлуку, позивајући се на овлашћења из Главе VII Повеље, а на основу тога што је претходно установио да нека конкретна ситуација значи претњу миру, нарушење мира или агресију.

Покретање и суштина те стриктно утврђене правне процедуре зависе од политичке воље, и политичке моћи великих сила, које одлучују о томе да ли је реч о претњи миру, нарушењу мира или агресији и, истовремено, о томе да ли је у њиховом политичком интересу да се донесе одлука о примени санкција. На пример, рат у Вијетнаму никада није разматран у Савету безбедности као претња миру, нарушење мира или агресија, као што ни у вези с ратом у Авганистану нису донесене одговарајуће одлуке Савета безбедности, али су, због унутрашњих збивања у Хаитију примењене санкције, будући да су та збивања протумачена као „претња миру“. Дакле, велике силе имају широки маневарски простор да одлучују о томе да ли нека ситуација представља претњу миру или нарушење мира (са констатовањем агресије је нешто другачији случај због постојања дефиниције агресије и „визуелне“ природе агресије, премда и ту има драстичних одступања). Такав однос се у неким круговима назива политичким волунтаризмом у одлучивању великих сила у Савету безбедности. Али, с друге стране, и када преовлада мишљење да је реч о претњи миру, нарушењу мира или агресији, свака од њих може да уложи вето и спречи примену санкција, што такође спада у домен политичког волунтаризма, и то најекстремнијег, у одлучивању великих сила у Савету безбедности. Али, чињеница је да ни у једном ни у другом случају велике силе не излазе из оквира легитимних права које имају у Савету безбедности. Оне могу бити изложене политичкој критици и осуди, али не постоје правне мере које би могле да се предузму против таквог њиховог става и понашања. Такве ингеренције против одлучивања у Савету безбедности нема ни Генерална скупштина, као орган у којем су заступљене све земље чланице, ни Међународни суд правде, као главни правни орган Уједињених нација.

б) Примена санкција, не само у земљама према којима су у досадашњој пракси биле предузете већ делимично и у доктрини, наилази на веће критике и осуде него примена војних принудних мера, што је извесни парадокс због тога што су санкције, *ipso facto*, блажа мера. Принудне војне мере значе примену оружане силе и свих пратећих мера против земље која је оптужена за агресију, а санкције могу да претходе примени принудних војних мера, а могу и да их прате. Најзначајније је, ипак, да помоћу санкција може да се постигне циљ без предузимања принудних војних мера као „последњег средства“ ради успостављања мира и безбедности. Одијум против санкција изазива неколико околности:

– прво, пошто је најчешћи повод за њихово увођење претња миру која није правно дефинисана, њена политичка интерпретација је растегљива, па често постоји могућност за дилему да ли је стварно постојала претња миру и да ли су, зависно од тога, санкције „оправдано“ уведене. У политичким круговима и у најширој јавности земаља против којих су уведене санкције често се наводи да су оне резултат „уроте“ појединих великих сила, сталних чланица Савета безбедности, против те земље;

– друго, будући да санкције, због мера које садрже, неизбежно погађају интересе широких слојева становништва земље против које су уведене, поставља се питање да ли су „праведне“. Није мали број оних који сматрају да нису праведне, јер тзв. обични грађани не морају бити одговорни за политику својих влада која је довела до примене санкција. Та тврдња није без логичког и емпиријског утемељења. Али, њене присталице занемарују чињеницу да су креатори система колективне безбедности – Друштво народа, у периоду између два светска рата, а Уједињене нације после Другог светског рата – приликом укључивања санкција у тај систем добро знали да ће оне погађати целокупан народ земље против које су предузете. Јер, у крајњем, народ је одговоран за власт која га представља и за политику коју она води;

– треће, показало се да санкције имају противуречна дејства и да у неким аспектима могу бити контрапродуктивне у односу на постизање циљева због којих су уведене. Наиме, уместо да слабе ауторитарни или било који други режим који је својим политичким деловањем довео до претње миру, нарушења мира или агресије, често (премда на краћи рок) јачају његове позиције или његову ауторитарност у условима наметнуте изолације, у којој остаје или постаје једини арбитар. С друге стране, упркос тзв. хуманитарним изузецима (лекови, храна итд.), санкције драстично погађају интересе широких слојева становништва и на том хуманитарном плану, јер у условима изолације (блокаде) опада и њихова куповна моћ, па лекови, храна и друге егзистенцијалне потребе постају недоступни. Истовремено, у многим сегментима слаби, уместо да јача, и могућност утицаја широких слојева становништва на власт. У том контексту, упоредо с аргументима правне, политичке, економске и друге природе против санкција, појавили су се, и чак избили на врх, аргументи етичке природе;

– четврто, Савет безбедности уводи санкције, али све оперативне послове везане за њихово спровођење обавља специјални комитет. Док се рад Савета безбедности дешава пред очима светске јавности, рад Комитета је обавијен велом тајне. Они који су учествовали у раду таквих комитета за примену санкција, као Паул Конлон, који је био заменик секретара Комитета за спровођење санкција против Ирака од 1989. до 1995. године, сведочи да постоје манипулације у њиховом раду.

с) Санкције погађају земље против којих су предузете, али и суседне и друге земље, па се поставља питање зашто би оне сносиле последице примене санкција против земље која је својом политиком изазвала претњу миру, нарушење мира или агресију. Финансијске и друге компензације за штету коју претрпе нису сасвим извесне, премда су предвиђене, а никада нису одговарајуће. Многе фирме у свету које су претежно или искључиво пословале са земљом која је подведена под санкције пале су под стечај, без могућности да добију обештећење са било које стране. Али, они који разматрају последице примене санкција не прелазе олако преко чињенице да оне погађају и „сасвим недужне“!

d) Појавила се теза, која нема ослоња у Глави VII Повеље, да се санкције лакше уводе него што се укидају (санкције се уводе када настане одређена појава, а укидају се када оне нестане). Међутим, та теза ипак има ослоња у пракси Савета безбедности. Наиме, санкције могу да се уведу једино на основу једногласности сталних чланица Савета безбедности, што је увек неизвесно, јер може да уложи вето било која од њих. Али, када се једном уведу, могу да трају све дотле док било која стална чланица Савета безбедности буде на томе инсистирала. Односно, вето било које од њих може да продужи примену санкција *ad calendas graecas*. У пракси Савета безбедности је било случајева да већина чланица, сталних и несталних, жели да се санкције предузете према некој земљи укину, али не могу да остваре ту своју политичку жељу јер знају да велика сила у чијем је интересу да санкције и даље трају може да уложи вето. С једне стране, то може да буде у супротности с интенцијама увођења и укидања санкција у оквиру система колективне безбедности УН, али одговара легитимним ингеренцијама великих сила садржаним у тзв. праву вета.

е) Најзад, када је реч о оправданости или неоправданости увођења санкција, њиховој ефикасности или неефикасности и сврсисходности или несврсисходности, морају се узимати у обзир следећа два основна питања: прво, да ли би мир у свету био постојанији и свет срећнији са или без система колективне безбедности у којем санкције имају легитимно место и улогу и, друго, да ли би систем колективне безбедности могао да постоји без санкција? У одговору на прво питање мора се поћи од тога да су најљудиднији умови човечанства вековима сањали о томе да се рат стави изван закона и да се помоћу солидарности читаве међународне заједнице створе услови за очување мира и безбедности. Онолико колико су људски снови уопште оствариви, тај њихов сан је остварен успостављањем система колективне безбедности у оквиру Друштва народа и Уједињених нација. Без обзира на органске слабости и недостатке у функционисању система колективне безбедности, постојећи међународноправни поредак почива на том систему и без њега се не би могао замислити. Нека негативна искуства везана за увођење и примену санкција не могу довести у питање или дискредитовати систем колективне безбедности Уједињених нација. У вези с другим питањем, могућа су различита теоријска, па и практична решења. Систем колективне безбедности УН може се допуњавати, разрађивати и усавршавати. Он је већ еволуирао, уз одређене измене, у односу на систем колективне безбедности Друштва народа. Постојећи систем колективне безбедности УН допуњен је, у односу на слово Повеље, усвајањем познате резолуције Уједињених за мир 1950. године, којом се у случају парализације Савета безбедности дају Генералној скупштини одређене ингеренције у области очувања мира и безбедности, као што је и увођењем мировних операција, у међупростору између Главе VI и Главе VII Повеље, систем колективне безбедности постао флексибилнији. У националном законодавству многих земаља укида се смртна казна

као крајња мера, али у систему колективне безбедности крајња мера нису санкције, већ принудне војне мере. Зато би се тешко могли наћи пресудни аргументи за изузимање санкција из система колективне безбедности. Санкције, као блажа, прелазна мера, уз све остало, имају циљ да примену принудних војних мера, као крајњу меру, учине излишном. Без њих, систем колективне безбедности, ионако недовољно ефикасан, био би још мање веродостојан.

Према томе, размишљања о санкцијама, на основу позитивних и негативних искустава, не би смела да буду у правцу њиховог апсолутног негирања, односно искључивања из система колективне безбедности, већ у правцу назначавања стриктнијих услова за њихово увођење и укидање, као и селективнијег и сврсисходнијег избора мера које треба да садрже. Напор мора да буде усмерен према афирмисању позитивних аспеката и што је могуће већем елиминисању негативних аспеката примене санкција.

Досадашња примена санкција

У досадашњој пракси примене санкција два случаја су се догодила у периоду биполаризма, док је седам случајева уследило у периоду после „хладног рата“. Разлика је још израженија ако се узме у обзир чињеница да је период биполаризма трајао дуже од четири деценије, а да је од завршетка „хладног рата“ протекло тек седам година. Објашњење је, међутим, једноставно: у периоду биполаризма велике силе су улагањем вета у Савету безбедности спречавале функционисање система колективне безбедности у целини, па тиме и примену санкција, док у периоду после „хладног рата“, на основу новог односа снага, постоји висок степен сагласности, заснован на супрематији САД и других западних сила које су изашле као победник из „хладног рата“. Осим тога, под непосредним дејством промовисања тзв. западног модела вредности повећао се број појава које могу бити протумачене као претња миру, нарочито у домену људских права и права етничких колективитета, па тиме и повода за увођење санкција.

Период биполаризма

У систему колективне безбедности Уједињених нација санкције су први пут примењене шездесетих година против Јужноафричке Републике, а убрзо након тога и против тадашње Јужне Родезије.

Јужноафричка Република. Разлог за увођење санкција против Јужноафричке Републике био је систем апартхејда, који је омогућавао апсолутну супрематију белаца над огромном црначком већином, изложеној суровој расној сегрегацији. На све учестаније протесте и побуне црначког становништва у Јужноафричкој Републици надовезивали су се све оштрији протести против система апартхејда у афричким, несврстаним и другим земљама, посебно у тзв. социјалистичкој заједни-

ци, али и у политичким круговима и јавности многих западних земаља, нарочито у Скандинавији и неким другим европским земљама. Али, с друге стране, носиоци режима апартејда у Јужноафричкој Републици имали су снажну подршку неких западних земаља и политичких и пословних кругова у САД и Немачкој као бастион који одолева деколонизацији с антизападним предзнаком и као значајно тржиште и економски партнер. Тек после дуготрајног и снажног притиска светске јавности, који је достигао врхунац доношењем резолуције Генералне скупштине на 17. заседању, 1962. године, којом се тражио прекид односа са Јужноафричком Републиком, као и увођење економске, саобраћајне и друге блокаде, Савет безбедности је, 7. августа 1963, усвојио резолуцију, на основу Главе VII Повеље, којом је увео ембарго на увоз оружја у Јужноафричку Републику. Међутим, био је то веома мали уступак већини земаља чланица Уједињених нација које су тражиле увођење комплетних санкција против Јужноафричке Републике. Шездесетих година Савет безбедности је усвојио још једну резолуцију о појачавању ембарга у војној области, а током 1970, 1972, 1974. и 1977. године донео је више резолуција којима је уведен ембарго против Јужноафричке Републике. То је подразумевало прекид свих односа са том земљом, ембарго на испоруке нафте, прекид сарадње у области нуклеарне енергије итд. Током 1984, 1985. и 1986. године усвојено је још неколико резолуција којима су пооштрене генералне санкције.

Тако се Јужноафричка Република, као прва земља у послератном поретку Уједињених нација, нашла под ударом санкција на основу Главе VII Повеље. Западне земље су биле изложене таквом снажном притиску ослобођених земаља Африке, па и Источног блока, да више нису могле улагањем вета да спрече акцију изоловања Јужноафричке Републике, али су, одржавањем јавних и тајних односа са том земљом, изиграле санкције Савета безбедности. Управо због тога санкције у случају Јужноафричке Републике нису имале ни брз, ни велики ефекат. Потрајале су скоро тридесетак година, што је рекорд у дужини трајања санкција, а укинуте су почетком деведесетих година, након слома режима апартејда и доласка на власт Нелсона Менделе, представника већинског црначког становништва.

Поуке из примене санкција против Јужноафричке Републике су следеће: у периоду биполаризма увођење санкција против било које земље која има пријатеље или савезнике у Савету безбедности било је готово немогуће, а у случају земље апартејда то се десило због тога што се читава светска јавност окренула против ње; показало се да су санкције игра мачке и миша уколико их не подржавају све земље, поготову велике економске и војне силе, што је управо био случај у спровођењу санкција против Јужноафричке Републике; најзад, санкције против те земље су трајале све док је трајала појава због које су биле уведене, тако да не могу бити најбољи пример за тезу да се санкције

лако уводе, а тешко укидају, јер су у случају Јужноафричке Републике тешко уведене, а укинуте су када је укинут систем апартејда.

Јужна Родезија. Разлог за увођење санкција против Јужне Родезије (садашњи Зимбабве) био је по много чему сличан оном у случају Јужноафричке Републике. Иако систем расне сегрегације није био ни теоријски разрађен ни законски имплементиран као у Јужноафричкој Републици, мањина белаца је чврсто држала кормило власти у својим рукама, не показујући ни најмањи знак да би могла да се повуче пред захтевима и активностима ослободилачких покрета ЗАНУ и ЗАПУ, које су предводили Роберт Мугабе и Џошуа Нкомо. Снага белаца, на челу са Јаном Смитом, произилазила је из чињенице да су одлучивали о привредном животу у Јужној Родезији.

У процесу деколонизације све метрополе су, мање-више, настојале да што дуже остану на својим колонијалним поседима. Ни Велика Британија, са мноштвом колонија у Африци, није била изузетак. Међутим, изузетак се догодио управо у вези са Јужном Родезијом. Наиме, одлука Велике Британије да се сагласи са давањем независности Јужној Родезији, под управом њене црначке већине, наишла је на противљење владе Јана Смита, која није била вољна да преда власт легитимним представницима нове независне афричке државе. Тако је дошло не само до разилажења интереса већ и до оштрог сукоба између Владе у Лондону и пробританске (белачке) владе у Солсберију (садашњи Хараре). У настојању да уразуми режим Јана Смита Велика Британија је увела своје, интерне санкције против Јужне Родезије 1965. године, али ни санкције, ни покушаји да се посредује између мањинских белаца и црначке већине нису доводили до решења проблема транзиције власти у тој земљи. У оквиру тога, створена је могућност да Савет безбедности, уз сагласност Велике Британије и снажну подршку новоослобођених афричких, као и других земаља, донесе одлуку о увођењу санкција против Јужне Родезије.

Резолуцијом Савета безбедности 1968. године уведене су санкције против Јужне Родезије као против Јужноафричке Републике. Иако је те санкције игнорисала већина западних земаља, које су имале значајне економске интересе у Јужној Родезији, оне су умногоме допринеле да се усвоји споразум о мирном преласку власти белаца на представнике црначке већине, с гаранцијама белцима да неће бити угрожене њихове економске позиције и да ће суделовати у власти (успешна посредничка мисија лорда Карингтона).

Санкције против Јужне Родезије и Јужноафричке Републике једина су два случаја увођења санкција у доба биполаризма. Повод за покретање механизма Савета безбедности, у специфичним условима „хладног рата“, била је оцена да су унутрашња ситуација и сукоби у тим земљама претња миру.

У новом односу снага на светској сцени после „хладног рата“ првенствено на иницијативу САД и других западних земаља, а уз сагласност (чешће) или уздржавање (ређе) Русије и Кине, било је седам случајева увођења санкција, против: Ирака, Сомалије, Либије, Либерije, Хаитија, Руанде и Југославије. Реч је о раздобљу од 1990. до 1996. године, премда је већина одлука о увођењу санкција уследила у периоду 1990–1994. године.

Ирак. Разлог за увођење санкција против Ирака била је његова агресија на Кувајт. То је једини случај примене санкција не због претње миру или нарушења мира већ због агресије, изузимајући санкције против Северне Кореје 1950. године, које су могле да се заведу једино због тога што је у том тренутку СССР одсуствовао из рада Савета безбедности у знак протеста због нерешавања питања представништва Кине у Организацији уједињених нација. У исто време, санкције против Ирака су специфичне у односу на све друге случајеве примене санкција (изузимајући, делимично, случај Југославије, односно Републике Српске) због симултане примене војних, економских и других санкција.

Ирак је започео агресију против Кувајта 2. августа 1990, са прокламованим циљем да га окупира и анектира. Сви претходни покушаји посредовања Уједињених нација, Покрета несврстаности и других земаља били су неуспешни. Због тога, у готово општој антиирачкој атмосфери, Савету безбедности није било тешко да 6. августа 1990. једногласно донесе резолуцију о предузимању принудних војних мера против Ирака. Позиву Савета безбедности да учествују у гушењу ирачке агресије и васпостављању мира одазвало се тридесетак земаља, али су главнину оружаних снага чиниле америчке трупе. У тзв. рату у Голфу, у којем су САД деловале и унутар и изван овлашћења добијених на основу резолуције Савета безбедности о предузимању принудних војних мера против Ирака, изазивајући и критике својих блиских савезника, посебно Русије, Ирак је био поражен и принуђен да се повуче са територије Кувајта.

Међу бројним резолуцијама које је Савет безбедности донео поводом ирачке агресије и због унутрашње ситуације у Ираку, међу којима су основне биле оне којима су се захтевали неодложан прекид ватре, повлачење Ирака са територије Кувајта и војно ангажовање светске организације ради васпостављања мира, биле су и резолуције које су садржале следеће захтеве: да се успостави демилитаризована зона на ирачко-кувајтској граници (пет километара у дубини кувајтске и десет километара у дубини ирачке територије) са посматрачима УН (тзв. УНИКОМ); да се уништи целокупно хемијско и биолошко оружје, као и све балистичке ракете са радијусом већим од 150 km, уз забрану даље производње таквог оружја и прихватање међународне комисије која ће обезбедити одговарајући надзор над спровођењем те одлуке; да Међународна агенција за нуклеарну енергију надзире поштовање одлуке о

забрани Ираку да поседује или развија нуклеарно оружје; да се Ирак обавезе да плати одштету Кувајту и другим земљама које су имале штету од његове агресије на ту земљу, с тим да се новац обезбеди од половине средстава добијених од извоза ирачке нафте, а друга половина средстава да се употреби за реконструкцију његове привреде; да остане потпуни ембарго на финансијске и економске трансакције Ирака, квоте извоза нафте да одобрава специјални комитет Савета безбедности и да олакшице важе само за храну и лекове; да се ради заштите Курда, нарочито избеглица, установи специјална зона, изнад 36 паралеле на северу Ирака, у којој неће бити дозвољено присуство ирачких оружаних снага, укључујући и забрану лета над том зоном итд. Ту специјалну зону САД су касније, на своју руку, прошириле и према југу, наводећи као разлог агресију ирачког режима против Курда.

Санкције против Ирака, које још трају, не само да су свеобухватне већ су и специфичне по томе што истовремено обухватају војне, економске и финансијске мере, тј. мере које су биле усмерене на сузбијање агресије и воспостављање мира, мере које су „казна“ за почињену агресију, мере које су срачунате на слабљење војне моћи и чине превенцију против обнављања агресије, мере које су усмерене против обнављања економске моћи (квотирани извоз нафте), мере које се односе на положај етничких колективитета и корпус људских права итд.

Без обзира на то што је међународна заједница била готово једнодушна у осуди агресије Ирака на Кувајт и што су активности Уједињених нација против Ирака у највећој мери „покривене“ одговарајућим резолуцијама Савета безбедности, ипак се у политичким круговима у свету, делу јавности, па и у доктрини међународног права сматра да САД против Ирака умногоме воде приватни рат. Зато се наводе следећи разлози: тежња САД да учврсте положај неприкосновеног арбитра на Средњем истоку; настојање да на дужи рок смање снагу Ирака наспрам Израела и својих позиција у другим арапским земљама, посебно онима на Саудијском полуострву; намера да на примеру Ирака докажу да је могућа и дозвољена интервенција у унутрашње послове земаља у којима владају стварни или тзв. деспотски режими, у којима се не поштују права етничких колективитета и људска права уопште. Санкције против Ирака трају дуже од шест година, а још не постоје изгледи да могу бити укинуте. Режим Садама Хусеина одржао се упркос многим искушењима. Некада просперитетна земља, налази се на ивици економског колапса, а широки слојеви становништва у све су тежем положају.

Сомалија. Разлог за увођење санкција против Сомалије је грађански рат у тој земљи, протумачен као претња миру. У ствари, хаотично стање у Сомалији везано је за пад ауторитарног феудалистичко-социјалистичког режима Мохамеда Сиде Бареа у јануару 1991. године. На челу државе заменио га је Али Махди Мохамед, којег је касније војном силом уклонио и усталичио се уместо њега генерал Мохамед Фарах

Аидид. Сукоби страначких и племенских група у тој невеликој афричкој земљи (6.500.000 становника), једној од најсиромашнијих на том континенту, довели су до катастрофалне хуманитарне ситуације, па је око 150.000 избеглица потражило уточиште у Кенији.

Резолуција Савета безбедности о успостављању ембарга на увоз оружја у Сомалију донесена је 23. јануара 1992. године. Она је била потребна, али није била довољна. Крајем године, 3. децембра 1992, донесена је нова резолуција о употреби силе, на основу Главе VII Повеље, ради достављања хуманитарне помоћи. Формиране су мировне снаге УН, с учешћем америчких војника, у операцији која је добила назив „Обнова наде“. Следеће године, 26. марта 1993, Савет безбедности је донео одлуку о формирању мировних снага УНОСОМ II, у чијем је саставу било 30.800 војника, а за команданта је одређен турски генерал Цевик Бир. Донете су и одлуке о решавању најважнијих хуманитарних питања у тој земљи. У решавању сукоба у Сомалији, упоредо с Уједињеним нацијама и уз њихову подршку, ангажовали су се и Организација афричког јединства, Арапска лига, Исламска конференција и Покрет несврстаних земаља, али без виднијег успеха.

У току спровођења мировне операције УН и примене санкција у Сомалији дошле су до изражаја следеће појаве: с обзиром на активирање Главе VII Повеље, мировне снаге су добиле мандат не само да, према својој класичној функцији, учвршћују већ и да применом силе намећу мир; мировну операцију у Сомалији умногome су подредиле својим политичким интересима и циљевима у тој земљи САД, које су решавање политичких и хуманитарних проблема донекле подредиле уклањању генерала Аидида са политичке сцене; после погибије релативно већег броја америчких војника у сукобу са побуњеницима, а суочени и са нетрпељивошћу домаћег становништва према њима, САД донеле су одлуку о повлачењу својих војника из Сомалије.

Либија. Разлог за увођење санкција Савета безбедности УН против Либије било је неизручивање терориста, односно лица за које је сматрано да су одговорна за катастрофу авиона Пан Ам, лет 103, у којој је страдало више од 150 лица (1988. година). Реч је о познатој „афери Локерби“, названој према месту где се срушио авион.

Санкције су уведене 31. марта 1992. године. Позивајући се на Главу VII Повеље, Савет безбедности је увео комплетну блокаду ваздушног саобраћаја са Либијом, ембарго на увоз оружја, уз повлачење свих страних војних стручњака из Либије, смањивање броја и снижавање нивоа дипломатских службеника у тој земљи, као и неке друге мере. До пооштравања санкција је дошло 11. новембра 1993. (приликом гласања уздржани су били Кина, Цибути, Мароко и Пакистан). Успостављена је потпуна финансијска блокада Либије, а замрзнути су њени финансијски фондови у иностранству, с одговарајућим реперкусијама на извоз нафте и гаса и увоз машина и опреме.

Било би чудно што су од катастрофе авиона Пан Ам код Локербија до увођења санкција Либији прошле четири године, а санкције су

уведене због неизручивања два лица осумњичена да су одговорна за тај терористички акт када се не би знала политичка и правна предисторија тог случаја. Наиме, већ деценијама САД и друге западне земље, пре свега САД, оптужују Либију да је легло терориста и носилац светског тероризма. Сједињене Државе су на различите начине покушавале да изазову пад режима пуковника Гадафија у Либији, али у томе нису успеле. У сваком случају, чиниле су све, подстичући и Европску унију, да Либију доведу у што већу изолацију. У оквиру тога, позивајући се на свеопшту осуду међународног тероризма и окривљујући Либију за неизручивање лица одговорних за катастрофу авиона Пан Ам, заједно са Француском, Великом Британијом и Републиком Ирском, САД ангажовале су Савет безбедности УН за притисак на Либију да удовољи њиховом захтеву. Позивајући се на резолуције из 1970. и 1989. године о обавези свих држава да суделују у јачању безбедности међународног цивилног саобраћаја, као и на своје председничко саопштење из децембра 1988. о мерама за утврђивање одговорности за катастрофу авиона Пан Ам, Савет безбедности је 21. јануара 1992. позвао владу Либије да буде у потпуности кооперативна у расветљавању „афере Локерби“. Сматрајући да се Либија није одазвала том позиву, Савет безбедности је, 31. марта Либији увео санкције.

Нема сумње да санкције наносе велику штету либијској привреди и да погађају егзистенцијалне интересе широких слојева становништва, али Либија се ипак не налази у стању потпуне изолације, будући да многе земље које сматрају да САД воде „приватни рат“ против пуковника Гадафија, не само арапске и афричке већ и европске, настављају да тргују са Либијом.

Либериа. Дуго се сматрало да Либериа спада међу стабилније афричке земље. Основали су је ослобођени амерички црначки робови, који су се у њу доселили 1822. године. Имала је статус колоније до 1847. године, а од тада је независна, као једна од првих земаља (уз Етиопију) на афричком континенту. Богата је рудним благом, које је у рукама америчког капитала. Таква политичка и економска компонента основа су за поимање америчког интересовања за збивања у Либерии, па и за извесну врсту „протектората“ САД над том афричком земљом.

Већи потреси у Либерии су наступили када је Самјуел Доа, војним пучем, 12. априла 1980, дошао на власт у тој земљи. Иако је 15. октобра 1985. легално изабран за шефа државе, са 50,9 одсто освојених гласова, није могао да спречи све веће немире у земљи. Његов бивши сарадник, Чарлс Тејлор, предводник Националног патриотског фронта (НПФЛ), ставио се на чело оружане побуне против Доевог „режима тираније“. У све хаотичнијој ситуацији у тој земљи, која је довела до крвавих обрачуна и таласа избеглица у Обалу Слоноваче и Гвинеју, појавило се више група у борби за власт, с ослонцем на племенске и верске разлике (од 2.510.000 становника 670.000 чине муслимани, 60.000 протестанти и 42.000 католици).

Санкције против Либерije, због грађанског рата и страдања цивилног становништва, уведене одговарајућом резолуцијом Савета безбедности 19. новембра 1992, свде се на ембарго на увоз оружја. У настојањима да се побуњенички лидери и представници власти доведу за преговарачки сто и да се прекидом грађанског рата створе услови за одржавање слободних избора нарочито се ангажовала Економска заједница западноафричких држава (ЕКОВАС), као и ОУН, ОАЈ и Покрет несврстаности. После убиства председника Самјуела Доа нису престали сукоби лидера група који претендују на власт, премда су, на основу Споразума у Абуци, сви они пристали да уђу у Државни савет либерijske прелазне владе ради постизања мира и националног помирења.

Хаити. Том малом карибском земљом више деценија суверено су владали припадници породице Трухиљо (последњи представник те породице на дужности председника државе била је Ерта Паскал Трухиљо). Под притиском Фронта за промене и демократију (FNCD), крајем 1990. године заказани су први демократски избори у тој земљи. Изабран у јануару 1991, дужност председника државе преузео је 7. фебруара 1991. Жан Бертран Аристид. Неколико месеци касније, у септембру 1991, војним пучем који је предводио Раул Седрас, председник Аристид је свргнут са те дужности и приморан да напусти земљу. Вратио се после три године, у октобру 1994, и поново преузео своју дужност.

Савет безбедности УН, 16. јуна 1993, позивајући се на Главу VII Повеље, увео је поморску блокаду Хаитија у настојању да примора пучисте да предају власт легално изабраним представницима хаићанског народа. Пошто се то није догодило, уследиле су нове резолуције Савета безбедности посвећене решавању кризе: резолуцијом донесеном 23. септембра 1993. успостављене су мировне снаге за Хаити под називом УНМИХ; резолуцијом од 31. октобра 1993. пооштрен је ембарго на увоз нафте и нафтиних деривата; резолуцијом од 6. маја 1994. уведене су додатне мере у области трговинског ембарга и постављени захтеви пучистичком режиму да што хитније одступи с власти; резолуцијом од 31. јула 1994. дата су овлашћења земљама чланицама да формирају мултинационалне снаге за борбена дејства које би учествовале у поновном успостављању демократског поретка на Хаитију; резолуцијом од 29. септембра обзнањено је да ће санкције против Хаитија бити укинуте непосредно после повратка свргнутог председника Аристиде у земљу и, најзад, резолуцијом од 15. октобра 1994, донесеном после повратка председника Аристиде у земљу, односно после пада војне хунте, укинута су сви облици санкција против Хаитија.

У дуготрајним напорима да војна хунта преда власт легално изабраном председнику Аристиду против Хаитија су биле уведене различите врете санкција, од ембарга на увоз оружја, преко поморске блокаде и економског ембарга, до примене принудних војних мера, које су и довеле до пада пучистичког режима и обнављања демократског поретка на Хаитију.

Земље Организације америчких држава учествовале су у покушајима решавања кризе на Хаитију путем споразума али и у блокади острва и у мултинационалним снагама УНМИХ и за борбена дејства. У посредничке покушаје били су укључени бивши амерички председник Картер и лидер америчких црнаца Џексон.

Главну улогу у иницирању и спровођењу мера за рушење пучистичког режима имале су САД, које су, пре тога, дуго толерисале ауторитарни режим породице Трухиљо на Хаитију. Али, безакоње које је довело до флагрантног кршења људских права, угрожавања живота многих недужних људи и бекства 150.000 људи у Доминиканску Републику, америчку базу Гвантанамо на Куби, САД и оближње карибске државице довело је готово до свеопште подршке акцији Уједињених нација и Организације америчких држава. У вези с тим, може се разумети и подршка Самита Покрета несврстаних земаља у Џакарти 1992. године мерама за повратак председника Аристиде и задовољство због реконструисања легалне власти изражено на Самиту несврстаних земаља у Картахени 1995. године.

Руанда. У тој малој земљи источне Африке, која је стекла независност 1962. године, од 6.750.000 становника 90 одсто чине Хути, девет одсто Тутси и један одсто Пигмеји. Премда у мањини, Тутси су били доминантан и привилегован слој све време док је Руанда била под колонијалном и старатељском управом. Тек после проглашења независности и одржавања избора власт су преузели Хути, који се углавном баве земљорадњом. После државног удара 1973. године на власт је дошао генерал Јувенал Хабиаримана. На изборима 1978. и 1983. године такође је убедљиво победио (90 одсто гласова 1983). Међутим, сукоби између Тутса и Хута, који су букнули свом силином још 1957. године, нису престајали, па су одлуком Савета безбедности образоване мировне снаге, под називом УНАМИР, које су дошле у Руанду у октобру 1993. ради пружања хуманитарне помоћи и заштите цивилног становништва. У саставу мировних снага од 2.500 људи, регрутованих из 23 земље чланице Уједињених нација, највећи контингенти су били из Белгије, Француске и афричких земаља. Ограниченог броја и мандата, те снаге нису могле пресудније да утичу на збивања у Руанди, нарочито после убиства председника Јувенала Хабиаримане 6. априла 1994 (налазио се у авиону са председником Бурундија Сиприеном Нтариамиром, који је срушен са две ракете при повратку из Дар ес Салама у Кигали). Тада је отпочео невиђен масакр становништва, геноцид против Хутуа, којих је убијено између 1.000.000 и 1.500.000, док су стотине хиљада избеглица пребегле у Заир, Уганду, Танзанију и Бурунди.

Савет безбедности, резолуцијом усвојеном 17. маја 1994, као и резолуцијама бр. 997 и бр. 1011 из 1995. године увео је потпуни ембарго на увоз оружја, опреме и муниције у Руанду. Друга важна одлука Савета безбедности односила се на успостављање Међународног трибунала за Руанду. Одговарајућа резолуција је донесена 8. новембра 1994. уз уздржани глас Кине и противљење представника Руанде. Суд је добио

мандат да изводи на оптуженичку клупу виновнике геноцида и злочина против човечности. Сматра се да би за злочин геноцида могло да буде одговорно око 30.000 лица.

Мировна операција Уједињених нација у Руанди, под називом УНАМИР, започета 1993. године, због грађанског рата који је довео до једне од највећих хуманитарних катастрофа после Другог светског рата, окончана је после две и по године, 23. фебруара 1996. године. У збивања у Руанди, у својству посредника, организатора хуманитарне помоћи и војног чиниоца, биле су умешане многе земље, међународне организације и познате политичке личности. У посредничким напорима учествовали су Организација афричког јединства, шефови држава Региона великих језера, Џулијус Њерере и многи други. Један контингент америчких војника посебно је био ангажован на аеродрому у Кигалију на допремању хуманитарне помоћи, а Француска је предузела војну операцију, уз подршку УН, коју је без већег успеха окончала 21. августа 1994. године. Немоћна да спречи геноцид и друге злочине у Руанди, међународна заједница се сада ангажује на три плана: на збрињавању и враћању избеглица, на прикупљању средстава за обнову те земље и на кажњавању лица одговорних за геноцид и злочине против човечности.

Случај претходне Југославије

Распад СФР Југославије, као последица деловања унутрашњих чинилаца, уз све веће уплитање спољних сила, отпочет је у првој половини 1991. године. Покушаји да се распад спречи директним преговорима тадашњих председника република и председника председништва република нису успели. Посредовање иностраних чинилаца, пре свега представника и органа Европске уније и КЕБС-а, које је започето покушајима мирења, а касније довело до постављања ултимативних захтева и решења, такође није дало резултата. Супротстављена становишта и интересе република није било могуће помирити и усагласити пошто су се Словенија и Хрватска залагале за отцепљење и осамостаљење, Босна и Херцеговина и Македонија за неке прелазне видове конфедеративног повезивања, а Србија и Црна Гора за модернизацију постојеће федерације. Оружани сукоб до којег је дошло у процесу осамостаљавања Словеније и све чешћа употреба оружја на тлу Хрватске наговештавали су могућност распламсавања ратног пожара на тлу бивше заједничке државе, у осетљивом геополитичком подручју Балкана и бројним нерешеним мањинским и територијалним питањима. Неспремност домаћих лидера да чињењем узајамних концесија дођу до компромиса и неспособност европских институција и организација да помоћу могућих средстава нађу или наметну решење које би довело до смиривања прилика на тлу претходне Југославије готово неизбежно су довели до тога да се „југословенски случај“ нађе пред Саветом безбедности Уједињених нација.

У првој фази развоја тзв. југословенске кризе, све до средине 1991, велике силе су пружале подршку очувању СФР Југославије по инерцији из периода биполаризма, као и због очекивања да ће се она, опредељивањем за вишепартијски систем и тржишну привреду, постепено укључивати у европски поредак. У другој фази дошло је до радикалног преокрета у ставу готово свих великих сила, изузимајући само (донекле) Русију, јер су почеле да пружају све очигледнију политичку, економску, па и војну подршку републикама које су се издвајале из састава претходне Југославије и, истовремено, да заузимају све ригиднији став према Србији и Црној Гори. У основи тог преокрета била је оцена великих сила да је у претходној Југославији реч о идеолошком сукобу између република које су за демократски систем вредности (Словенија, Хрватска, Македонија, Босна и Херцеговина) и република које настоје да сачувају комунистички поредак (Србија и Црна Гора). На основу те процене, велике силе су одлучиле да пруже потпуну подршку републикама које су се издвајале из састава бивше заједничке државе и да се супротставе интересима и тежњама република које су настојале да је сачувају, сматрајући да користе Југословенску народну армију као „инструмент комунистичке владавине“. Премда се касније испоставило да су у средишту сукоба на тлу претходне Југославије били национални и етнички чиниоци, велике силе су само идеолошким аргументима против СР Југославије придодале и оне из националног и етничког корпуса, који су се првенствено односили на ставове, поступке и деловање Срба у Босни и Херцеговини.

Генералном односу великих сила према кризи у претходној Југославији, који је израз великог степена јединства њихових глобалних стратешких интереса у периоду после „хладног рата“, могу се придодати и неке разлике у појединачним интересима. На пример, Немачка је предњачила у пружању подршке Словенији и Хрватској у формирању њихових суверених националних држава, а Русија у показивању разумевања за интересе СР Југославије и Републике Српске. У ставу Француске и Велике Британије било је одређених осцилација, док су САД настојале да чврстом руком арбитра спроведу и наметну своје погледе и интересе.

Сједињене Америчке Државе су у први мах биле препустиле Европској унији и КЕБС-у да решавају кризу у „европском дворишту“. Када се испоставило да они у томе немају успеха, одлучиле су да кризу реше на начин који одговара њиховим интересима, међу којима се издвајају следећи: *прво*, желеле су да покажу да без суделовања САД, као једине комплетне велесиле после „хладног рата“, не може да буде решено ниједно значајније политичко питање у свету; *друго*, да постоје разлози да САД, нарочито посредством ревитализације НАТО-а, остану у Европи, и *треће*, да ангажовање у решавању кризе у претходној Југославији буде у функцији унутрашњих политичких збивања у Сједињеним Државама.

Већ у првој резолуцији посвећеној збивањима у СФР Југославији, бр. 713 од 25. септембра 1991, Савет безбедности је констатовао да би она „могла представљати претњу међународном миру и безбедности“. У каснијим резолуцијама претпоставка изражена речима „могла представљати“ преобраћена је у децидну тврдњу „представља“ претњу међународном миру и безбедности. Касније, без обзира на ширење опсега и инструментарија рата, нарочито у Босни и Херцеговини, Савет безбедности није мењао ту квалификацију, уздржавајући се да употреби израз нарушеност мира или агресија. Квалификација да је реч о нарушености мира, очигледно, није могла бити употребљена зато што је сукоб на тлу претходне Југославије остао под стриктном контролом и није се прелио на југ Балкана, нити је „запалио“ шире подручје Европе као у Првом светском рату. Премда су дејства ЈНА у Хрватској и Босни и Херцеговини квалификована као насилно мешање у збивања у тим двома бившим југословенским републикама, термин агресија није могао да се употреби колико због тога што је у суштини прихваћено да је реч о грађанском рату, међунационалном и међуетничком сукобу, толико и због тога што би се према уставном праву тешко могло установити да заједничка армија државе у распадању изводи агресију на сопственој, а не туђој територији. Али, и квалификација да је реч о претњи миру била је довољна да се отвори досије примене принудних мера из Главе VII Повеље ради васпостављања мира и безбедности у претходној Југославији.

Ембарго на увоз оружја

Резолуцијом Савета безбедности бр. 713 са позивањем на Главу VII Повеље, уведен је општи и потпуни ембарго на испоруку свих врста оружја и војне опреме Југославији. У неким другим сличним случајевима одлука о увођењу ембарга на увоз оружја и војне опреме донесена је после више резолуција у којима су постављани захтеви срачунати на смиривање ситуације која прети миру. У југословенском случају Савет безбедности је већ у првој резолуцији донео одлуку о ембаргу на увоз оружја и војне опреме због тога што су у међувремену пропали покушаји посредовања Европске уније и КЕБС-а и што је сукоб, који је узимао маха, у релативно поодмаклој фази доспео пред тај орган Уједињених нација.

Grosso modo се може рећи да ембарго на увоз оружја и војне опреме није био ни општи ни потпун, јер су га кршиле поједине бивше југословенске републике и поједине државе или приватне фирме које се баве продајом оружја. Ембарго је пробијан илегалним каналима, али се то одиграло и пред очима сила које су о њему донеле одлуку у Савету безбедности. Наиме, неке од њих су сматрале да наоружавање република које се одвајају од бивше заједничке државе треба да

допринесе јачању суверености њихових новонасталих држава, постизању равнотеже у односу на Југословенску народну армију и њиховом супротстављању опасности од СР Југославије и експанзионизму Срба у Босни и Херцеговини. Ти разлози или интереси неких држава и политичких кругова учинили су да ембарго на увоз оружја и војне опреме умногоме остане на папиру и да се снабдевање неких бивших југословенских република и националних и етничких група претвори у велику политичку и финансијску трансакцију.

Резолуцијом Савета безбедности бр. 1021, од 22. новембра 1995, усвојеном непосредно после закључивања Дејтонског споразума, ембарго на увоз оружја и војне опреме у Југославију укинут је према следећем: деведесет дана од подношења извештаја генералног секретара да су Босна и Херцеговина, Хрватска и СР Југославија званично потписале мировни споразум све одредбе о ембаргу остају на снази; у току следећих деведесет дана престаје важност свих одредаба о ембаргу, с тим што су испоруке тешког наоружања, муниције за то наоружање, мина, војних ваздухоплова и хеликоптера забрањене све док не ступи на снагу Споразум о контроли наоружања наведен у Прилогу III Дејтонског споразума; 180 дана од подношења извештаја генералног секретара о примени Споразума о стабилизацији (Прилог I Б Дејтонског споразума) престају да важе све одредбе о ембаргу, уколико Савет безбедности не одлучи другачије. Смањивање и постизање равнотеже у наоружању на тлу претходне Југославије у оквиру спровођења Дејтонског споразума и ОЕБС-а у опреци је са пројектом САД, против којег су се изјасниле и поједине западне силе, а посебно Русија, о тзв. донаоружавању босанских муслимана, које је у току.

Санкције против Савезне Републике Југославије

Санкције Савета безбедности против СР Југославије уведене су Резолуцијом бр. 757, од 30. маја 1992. године. Непосредан политички повод за увођење санкција било је игнорисање захтева упућеног Србији и Црној Гори, укључујући и ЈНА, да прекину мешање у унутрашње послове Босне и Херцеговине, садржаног у Резолуцији Савета безбедности бр. 752, од 15. маја 1992. године. Резолуцијом бр. 757, од 30. маја 1992, уведене су трговинске, финансијске, саобраћајне и дипломатске (смањивање нивоа у дипломатским и конзуларним представништвима у СР Југославији) санкције. Резолуцијом бр. 760, од 18. јуна 1992, учињен је изузетак у односу на уведене санкције давањем права Комитету за санкције да одобрава увоз хране и медицинских пошилики. До проширења и поопштравања санкција дошло је усвајањем Резолуције бр. 787, од 16. новембра 1992, којом је забрањен транзит нафте, нафтиних деривата и других стратешких сировина, машина и опреме преко територије Србије и Црне Горе, под претпоставком да би могли бити употребљени за домаће потребе, а уведена је и блокада на мору и Дунаву ради стриктног спровођења санкција.

Након готово две године, као признање СР Југославији што је прихватила план Контакт-групе за територијално и политичко решење кризе у Босни и Херцеговини и што је увела ембарго према Републици Српској, Савет безбедности, Резолуцијом бр. 943, од 23. септембра 1994, делимично је суспендовао санкције у четири области: ваздухопловној – отварањем аеродрома Београд за цивилни путнички саобраћај, поморској – омогућавањем трајектног саобраћаја између лука Бар и Бари, спортској – дозволом учешћа југословенских спортиста на међународним такмичењима и у области културне размене. Премда и даље постоји могућност за обнављање општих и потпуних санкција, делимична суспензија санкција је накнадно обнављана у стриктно утврђеним интервалима (Резолуција бр. 970, од 11. јануара 1995; Резолуција бр. 988, од 21. априла 1995; Резолуција бр. 1003, од 5. јула 1995. и Резолуција бр. 1015, од 18. септембра 1995).

У оквиру политичких аранжмана који су у Дејтону довели до потписивања Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, 21. новембра 1995. постигнут је договор да Савет безбедности суспендује санкције против СР Југославије. У основи тог договора су два суштинска разлога: прво, да се СР Југославији ода признање за подршку у тражењу мирног решења за кризу у Босни и Херцеговини и, посебно, за кооперативност у доношењу Дејтонског споразума, и друго, да буде у истој стартној позицији с другим актерима у остваривању Дејтонског споразума. Међутим, санкције су само суспендоване (нису укинуте) због тога да би СР Југославија што стриктније испуњавала своје обавезе према Дејтонском споразуму, зазирајући од могућности њиховог аутоматског обнављања.

Санкције су генерално суспендоване Резолуцијом Савета безбедности бр. 1022, од 22. новембра 1995. године. Да не би било неизвесности у вези с условима и роком за дефинитивно укидање санкција у тој резолуцији је прецизно назначено да ће санкције бити укинуте десетог дана после одржавања слободних и праведних избора у Босни и Херцеговини (предвиђених у Дејтонском споразуму најкасније до 14. септембра 1996). Према преузетој обавези, а гледајући на одржане изборе као на основни моменат у спровођењу Дејтонског споразума и успостављању јединствене Босне и Херцеговине са два уставноправна ентитета, Савет безбедности је Резолуцијом бр. 1074 дефинитивно укинуо санкције СР Југославији.

Санкције против Срба у Босни и Херцеговини

С обзиром на то да је од самог почетка сукоба у Босни и Херцеговини пружала материјалну и другу помоћ и подршку Србима, увођење санкција Савета безбедности против СР Југославије 1992. године одразило се и на њихову позицију и интересе. То је, можда, био један од разлога што том приликом нису уведене и санкције против Срба у Босни и Херцеговини, премда су у времену које је уследило против њих примењене неке од мера предвиђених Главом VII Повеље.

На основу Резолуције бр. 942, од 23. септембра 1994, према „подручју Републике Босне и Херцеговине под контролом босанских Срба“ предузете су свеобухватне санкције, под којима су подразумеване све трговинске, финансијске и индустријске активности и трансакције, речна и поморска блокада, прекид политичких разговора са представницима босанских Срба итд. Непосредан повод за доношење те резолуције Савета безбедности било је одбацивање Мировног плана Контакт-групе о територијалном и политичком решењу кризе у Босни и Херцеговини.

Санкције против босанских Срба, односно против Републике Српске, суспендоване су Резолуцијом бр. 1022, од 22. новембра 1995, а дефинитивно су укинута Резолуцијом бр. 1074, од 1. октобра 1996, уз експлицитно назначен услов да се „снаге босанских трупа повуку и наставе да поштују зоне раздвајања како је предвиђено Мировним споразумом“ (у то је високи представник Карл Билт уверио Савет безбедности, у којем је било извесног колебања у вези с тим питањем). Санкције не само да су „босанске Србе“, као једну од трију етничких група у Босни и Херцеговини, ставиле у неравноправан положај у односу на муслимане и Хрвате већ су их означиле и као „главног кривца“ за сукобе и последице тих сукоба у тој бившој југословенској републици.

Примена других мера из Главе VII Повеље

Осим у области економије, финансија, саобраћаја, дипломатије, науке, културе, спорта итд. против СР Југославије и „босанских Срба“, у оквиру збивања у Босни и Херцеговини Савет безбедности је, на основу овлашћења из Главе VII Повеље, применио и неке од мера које спадају у принудне војне мере.

Забрана лета. Резолуцијом бр. 781, од 9. октобра 1992, Савет безбедности је увео „забрану војних летова у ваздушном простору Босне и Херцеговине“, уз одговарајућу контролу на аеродромима и издавање дозволе за летилице са специјалном наменом. Околност да летилица која прекрши ту забрану може да буде срушена сведочи о томе да је била реч о једној од принудних војних мера из Главе VII Повеље.

Безбедне зоне. Установљивање безбедних зона (Сарајево, Тузла, Жепа, Горажде, Бихаћ, Сребреница) у основи спада у мере које је предузимао Унпрофор ради обављања своје мисије, пре свега хуманитарне, али је и у домену примене принудних војних мера. Позивањем на Главу VII Повеље, Савет безбедности је јемчио безбедност тим зонама, с тим да може бити употребљена сила ради њиховог очувања. У вези с тим је усвојена Резолуција бр. 836, од 3. јуна 1993, у којој се изричито наводи да снаге Унпрофора, уколико буду нападнуте у одбрани безбедних зона, могу употребити силу и, у договору с генералним секретаром, на основу националних и регионалних аранжмана, тражити подршку ваздухопловних снага.

Ангажовање НАТО-а. Позивајући се на овлашћења из Главе VII, као и Главе VIII Повеље (о регионалним аранжманима), Савет безбед-

ности је ангажовао НАТО, као регионални војни савез, у обезбеђивању повлачења тешког наоружања „босанских Срба“ из области појединих безбедних зона, посебно Сарајева. У неким случајевима била је реч о симболичном „кажњавању“ Срба, док је у оквиру војних припрема које су претходиле Дејтонским преговорима дошло до масовног бомбардовања положаја Војске Републике Српске и важних привредних објеката на читавој територији под њеном контролом, што је значајно допринело промени војне и територијалне ситуације у Босни и Херцеговини. Уз све остало, ангажовањем НАТО-а у Босни и Херцеговини отворено је и питање могућег коришћења тог војно-политичког савеза, створеног у доба биполаризма у кругу идеолошких истомишљеника, као сталне стајаће војске Савета безбедности Уједињених нација.

Снаге за брзе интервенције. Мировне снаге у Босни и Херцеговини (Унпрофор), без сумње, имале су велики значај у организовању и пружању хуманитарне помоћи, а донекле и у ограничавању сукоба, али су, у крајњем, ипак биле немоћне да озбиљније допринесу окончању рата. Супротстављене снаге трију етничких група су не само игнорисале већ често и малтретирале припаднике Унпрофора. Француска и Велика Британија, као земље с највећим националним контингентима у саставу Унпрофора, иницирале су стварање снага за брза дејства које могу да употребе и оружје у одбрани припадника мировних снага и обављању њихових задатака. Тиме је, на неки начин, у мандат и корпус мировних снага инкорпорирана војна димензија, поткрепљујући тезу да су мировне операције Уједињених нација које су биле ближе Глави VI Повеље о решавању спорова мирним путем у периоду после „хладног рата“ успоставиле ближу везу са Главом VII Повеље и од снага за очување мира почеле да прерастају у снаге за наметање мира.

Међународни трибунал у Хагу. Позивајући се на Главу VII Повеље, Савет безбедности је Резолуцијом 827, од 25. маја 1993, донео одлуку о оснивању Међународног трибунала ради кривичног гоњења лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права на територији претходне Југославије почев од 1. јануара 1991. године. Премда постоје неслагања о томе да ли је Савет безбедности могао да оснује такав суд, будући да то право припада државама, његово оснивање и функционисање спада у област принудних мера, у овом случају примењених против оних који су у сукобима на тлу претходне Југославије извршили ратне злочине и злочине против човечности.

Унутрашњи сукоби као претња миру

Систем колективне безбедности, с нагласком на забрани рата, успостављен је да би чувао мир и безбедност. Ту функцију у доба биполарне блоковске поделе систем колективне безбедности Уједињених нација није могао успешно да остварује јер је био блокиран тзв. правом вета великих сила сталних чланица Савета безбедности. Због тога Савет безбедности није ангажован, на основу Главе VII Повеље,

у случајевима флагрантне претње миру, нарушености мира и агресије као што су интервенција Француске у Индокини, Алжиру и још неким земљама, интервенција САД у Вијетнаму, интервенција СССР-а у Авганистану, интервенција Кине у Вијетнаму, интервенција Вијетнама у Камбоди, интервенција Танзаније у Уганди, у рату између Ирака и Ирана, у ратовима на Блиском истоку итд.

У периоду после „хладног рата“ Савет безбедности је постао „брз на обарачу“, с обзиром на то да више нема употребе вета услед високог степена сагласности великих сила на основу њихових глобалних стратешких интереса и постојећег односа снага. Неки то сматрају (и у доктрини и у политичком резонувању) дуго очекиваном и прижељкиваном ревитализацијом Уједињених нација, а неки њиховим претварањем у инструмент интереса и тежњи великих сила које су изашле као победник из „хладног рата“. У периоду после „хладног рата“ само у једном случају агресија је била повод за примену принудних мера из Главе VII Повеље. Па и тада, а реч је о агресији Ирака на Кувајт, примена мера из Главе VII Повеље није окончана васпостављањем мира, што се могло очекивати, већ се протеже пуних шест година због унутрашње ситуације у Ираку, која се тумачи као претња миру. У свих других шест случајева примене мера из Главе VII Повеље реч је о унутрашњим сукобима који су протумачени као претња миру. Из тога могу да се изведу закључци који имају далекосежан значај:

– Прво, може се рећи да је у периоду биполаризма окончана ера ослободилачких, поробљивачких, идеолошких и других ратова, као и опасности од могућности избијања трећег светског (нуклеарног) рата. То, свакако, не значи да су створени друштвени и међународни услови у којима су узроци рата искорењени, пошто се већ теоријски образлаже могућност наступања сукоба цивилизација, али указује на својеврсно смањење могућности за агресију и, истовремено, на прибегавање другим видовима примене силе, односно на остваривање циљева националне политике другим средствима а не ратом.

– Друго, у савременом међународном поретку унутрашњи сукоби су престали да буду унутрашња ствар земаља у којима се дешавају. Уплитање у те сукобе у ранијим историјским раздобљима сматрано је мешањем у унутрашње послове држава. Сада то више није случај. Наиме, дошло је до интернационализације мотива који најчешће доводе до унутрашњих сукоба, као што су етничка и људска права. Уместо принципа немешања, успостављено је право на интервенцију. Правна основа за то садржана је у међународноправним документима о људским правима и правима етничких мањина, кодификованим у актима Уједињених нација, Организације за европску безбедност и сарадњу Европског савета.

– Треће, на основу такве скале вредности, у чијем су средишту људска права и права етничких колективитета, таквог односа снага у постојећем светском поретку и таквог стања духа у најширем смислу, унутрашњи сукоби су протумачени као најчешћа и најопаснија претња

миру у периоду после „хладног рата“. У складу с тим, Савет безбедности је релативно лако постигао сагласност о предузимању мера на основу Главе VII Повеље у случају унутрашњих сукоба на тлу Европе, Африке, Латинске Америке и Блиског истока у раздобљу од 1990. до 1996. године.

– Четврто, с обзиром на то да не постоји дефиниција унутрашњег сукоба да ли ће неки од њих бити квалификован као претња миру не зависи само од њиховог стварног интензитета већ и од нахођења великих сила. То донекле омогућава великим силама да покрену механизам колективне безбедности УН не само у случајевима када је угрожен мир већ и када је реч о њиховим заједничким или појединачним интересима.

– Пето, у досадашњим случајевима примене мера из Главе VII Повеље у покушајима решавања унутрашњих сукоба повод су били национални, етнички и племенски спорови (претходна Југославија, Руанда, Сомалија), тероризам (Либија), непоштовање изборних резултата и борба за власт (Хаити, Либериа), а у случају Ирака – агресија, тероризам и ауторитарна природа власти.

– Шесто, у већини случајева о којима је реч Савет безбедности је симултано користио овлашћења из глава VI, VII и VIII Повеље, примењујући мере мирног решавања спорова, ангажујући мировне снаге, спроводећи различите врсте ембарга и принудних војних мера, а у два случаја успостављајући *ad hoc* међународни кривични суд. Истовремено, Савет безбедности је пружао подршку ангажовању других организација и тела, универзалних и регионалних, у настојању да се окончају унутрашњи сукоби. При томе, ангажовање организација и институција као што су ОАД, ОАЈ, ОЕБС, Европска унија, Исламска конференција, Арапска лига и сличне није било спорно, док је ангажовање НАТО-а изражавало одређена политичка правна супротстављања.

– Седмо, акција Савета безбедности и других чинилаца била је потпуно успешна у случају Хаитија, релативно успешна у случају Југославије, успешна у случају агресије Ирака на Кувајт, али не и у делу који се односи на нормализовање ситуације у Ираку и том делу света, и половично успешна или мање-више неуспешна у свим осталим случајевима. Ако се више не поставља питање ефикасности Савета безбедности у ранијем смислу те речи (у доба биполаризма), када је био блокиран, сада се поставља питање адекватности и сврсисходности мера које примењује у решавању разнородних унутрашњих сукоба. Наиме сасвим је сигурно да мере притиска и принуде могу да имају само краткорочан ефекат, а да је право решење у пружању економске подршке развоју тих земаља, тј. не у изолацији, већ у интеграцији (што, разуме се, превазилази компетенције и могућности самог Савета безбедности).

– Осмо, одлучујући актер у наметању принудних и политичких решења у већини случајева примене мера из Главе VII Повеље (Ирак, Југославија, Либија, Хаити, Сомалија, и у нешто мањој мери у Либерии и Руанди) биле су САД, које су тиме потврђивале своје прерогативе и могућности глобалне велесиле.

– Девето, диспропорција у савременим међународним односима у економским и цивилизацијским аспектима, усредсређеност савременог међународног поретка на стимулисање интереса развијених, првенствено западних земаља, неспособност система колективне безбедности да се од функције ватрогасца трансформише у инструмент искорењивања узрока рата и висок степен самовоље великих сила у униполарно-триполарном поретку остављају за 21. век питање проналажења нових и ефикаснијих метода за постизање стабилности у свету на основу већег уважавања интереса свих актера.