



## Реформа система колективне безбедности УН – смисао и домети покренутог процеса –

УДК: 341.123

Др *Милан Опачић*

*Ове године Организација Уједињених нација (УН) свечано ће обележити 60-ту јубиларну годишњицу свог постојања и међународног деловања. Биће то права прилика за подсећање на значајне успехе, које су УН оствариле у области економско-социјалног развоја, унапређења људских права и очувања међународног мира и безбедности, али и критичког преиспитивања многих промашаја и неуспеха. При оцењивању акција УН на доградњи и усавршавању система колективне безбедности, установљеног Повељом УН, две заслужују посебну пажњу: прва се односи на неуспео покушај формирања сталних међународних оружаних (мировних) снага, напуштен још 1947.; а друга се тиче, Резолуцијом *United for peace*, од 1950. установљеног привременог, допунског механизма за примену колективне војне принуде, који ће бити примењиван у случајевима повреда међународног мира.*

*На 58. редовном заседању Генералне скупштине УН, а поводом све раширенијих критика на застарелост система колективне безбедности, предвиђеног Гл. VII Повеље УН, као и недоумица и приговора у погледу легитимитета и примене превентивних, колективних војних акција, образована је тзв. Експертска група Генералног секретара УН, којој је поверен задатак да истражи и припреми предлоге и препоруке о глобалним безбедносним претњама, изазовима и могућим реформским променама у систему колективне безбедности. Експертска група је, након годину дана рада, завршила свој рад, о чему су чланице УН упознате посебном резолуцијом Генералне скупштине (А/59/565). У прилогу ове резолуције, дата је и обимна студија Експертске групе, као основ за политичке консултације чланица УН и дефинисање нових предлога и препорука у вези са питањима реформе система колективне безбедности.*

*У овој студији су врло свестрано и озбиљно истражени многи аспекти система колективне безбедности, установљеног Повељом УН, и изложени*

*предлози и препоруке могућих реформских захвата у погледу: редефинисања политичко-правних основа система колективне безбедности а посебно механизма превентивне, колективне војне акције УН, ради очувања мира и колективне безбедности; реформисања структуре светске организације, а посебно принципа, критеријума и варијанти проширивања Савета безбедности и формирања неких нових органа, ради повећања ефикасности рада УН у новим условима; формалне ревизије неких чланова Повеље УН, који се сматрају застарелим и превазиђеним, било зато што су се показали нефункционалним или зато што не одговарају измењеним међународним околностима и предложеним реформским променама. У студији су, међутим, изостали одговори на многа отворена питања стварне функционалности и ефикасности чак и тако реформисаног система колективне безбедности. О свему томе, уследиће изјашњавање чланица УН на 60. јубиларном заседању Генералне скупштине УН на јесен ове (2005.) године, када ће бити проверена и њихова истинска спремност да човечанству гарантују поузданију колективну безбедност и сигурнију будућност.*

*Кључне речи: реформа, систем, колективна, безбедност, Повеља УН, превентивна, војна акција, Савет безбедности, ревизија, ефикасност.*

---

## **Увод**

---

Обележавање јубилеја УН, наравно, јесте прилика за свечарско расположење и подсећање на заиста импресиван биланс резултата и успеха на остваривању ових циљева, за које су се УН тада обавезале. Међутим, прослава јубилеја, далеко више, може и треба да буде повод и прилика за озбиљно критичко пропитивање, такође импресивног салда промашаја и неуспеха УН, њиховог закаснелог реаговања, па и игнорисања многих, глобалних економских, социјалних и безбедносних изазова, са чијим мултипликованим последицама се и данас суочава, у међувремену нарасла, 199. члана породица УН. Ваља се, с тим у вези, само подсетити да су подозрења и сумње, идеолошке и верске поделе, неповерење и раздори, зачети у време поделе Палестине од 1948. или Корејског рата из 1950, па преко хладноратовских међублоковских сукобљавања из шездесетих и седамдесетих година, до сучељавања супротстављених визија о глобализацији постхладноратовског света са краја прошлог и почетка 21. века, и данас доминантно обележје опште атмосфере, у којој УН реагују на наслеђене последице већине ових, али и других глобалних безбедносних изазова, који оптерећују савремено човечанство. Управо у таквом амбијенту се, крајем 2004. године, појавила једна релативно кохерентна замисао и разрађена политичка платформа за радикалније реформске захвате на систему колективне безбедности УН који би, по први пут у историји ове светске организације, могли довести и до формалне ревизије Повеље УН.



## ***Ранији покушаји доградње и усавршавања елемената система колективне безбедности УН***

Првом покушају свеобухватније реформе система колективне безбедности и формалне ревизије Повеље УН, који ће вероватно уследити у најскорије време, претходило је мноштво идеја, предлога и пројеката, који су се односили само на парцијалне реформске захвате, односно на доградњу или усавршавање појединих елемената система колективне безбедности УН. Међутим, из тог мноштва идеја, предлога или пројеката, ретки су они који су доживели официјелну промоцију, тако што су послужиле као основ или оквир за покретање процедуре за потпуније дефинисање појединих инструмената, надлежности па и начела руковођења и организовања акцијама колективне принуде употребом мировних снага УН (тј. мировних операција УН). Међу њима два конкретна случаја заслужују посебну пажњу.

Први се односи на потпуније дефинисање и фактичко установљавање инструмената, који су иначе били предвиђени у механизму колективне принуде УН (Глава VII Повеље УН), а на које би се Савет безбедности могао ослањати при примени санкција оружане принуде, предвиђених чл. 42. Повеље,<sup>1</sup> против државе која је починила агресију или ма какву другу повреду међународног мира. Један од тих инструмената односи се на Међународне (мировне) оружане снаге, које би биле формиране од националних контингената држава чланица УН и, по основу прописане процедуре преговора и одговарајућих споразума Савета безбедности са чланицама-контрибуторима, биле стављене на располагање Савету безбедности, када он то затражи за потребе одржавања мира (члан 43. и 44). Други се тиче Комитета војног штаба, који је требало да буде конституисан као саветодавно тело Савета безбедности, а био би задужен за планирање употребе и стратегијско руковођење мировним снагама УН (члан 45–47. Повеље УН).<sup>2</sup> Међутим, после исцрпљујућих и јалових расправа, у којима су доминирала дубока неслагања међу сталним чланицама Савета безбедности о величини доприноса и начелима организације сталних мировних снага, о статусу и овлашћењима Комитета војног штаба, покушаји Савета безбедности да се овакви инструменти установе, напуштени су већ 1947, дакле, само две године након доношења Повеље УН.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> По чл. 42. Повеље, ако Савет безбедности сматра да мере предвиђене у члану 41. Повеље (ради се о економским и политичко-дипломатским санкцијама) неће бити довољне или се покажу као недовољне, он може предузети сваку меру ваздухопловним, поморским или копненим снагама, која је нужна ради одржања или васпостављања међународног мира и безбедности. Таква мера може садржавати демонстрације, блокаду и друге операције ваздухопловним, поморским или копненим снагама чланица УН.

<sup>2</sup> Интересантно је да је, чланом 47. Повеље УН, предвиђено да Комитет војног штаба сачињавају начелници штабова сталних чланица Савета безбедности или њихови представници, што ће се показати једним од кључних промашаја Повеље.

<sup>3</sup> Види Шире: Luis B. Sohn, *Cases and Other Materials on World Law* Brooklyn, The Foundation, Inc. 1950, p.834–844.

У таквим околностима Савет безбедности је фактички био немоћан да ефективно извршава своје надлежности и употреби инструменте, који су му Повељом УН, формално били стављени на располагање. Савет је, додуше, успевао да предузме одређене акције у три случаја озбиљних повреде мира: отварање првог арапско-израелског конфликта поводом поделе Палестине, јуна 1948;<sup>4</sup> избијање оружаних инцидената између Индије и Пакистана, у пограничним областима Кашмир и Ђану, почетком јануара 1949.<sup>5</sup> и ескалација ратних непријатељстава у Кореји, крајем јуна 1950. године.<sup>6</sup> Колико су предузете мере у овим случајевима биле (не)ефикасне, па и контрапродуктивне, довољно сведочи чињеница да ни једна од тих мисија, до данас, није окончана, а трагичне последице тих сукоба су се, у потоњим годинама и деценијама, само умножавале.

Други покушај у вези је са разрешавањем проблема блокаде рада Савета безбедности у ситуацијама кад он, због употребе вета, односно због одсуства сагласности својих сталних чланица, није у стању да доноси одлуке и тиме ефективно извршава своју Повељом утврђену примарну одговорност.

Управо у време распламсавања ратних сукоба у Кореји, у јесен 1950, отпочело је са радом V редовно заседање Генералне скупштине УН, под називом „Унифед фор пеаце“ („Уједињени за мир“). У току тог заседања, тачније 7. октобра 1950, САД су поднеле нацрт резолуције о радикалној измени, Повељом утврђених, надлежности Генералне скупштине у области очувања међународног мира и безбедности.<sup>7</sup> Након опсежне дебате о овом америчком предлогу, 3. новембра 1950, Генерална скупштина је усвојила три резолуције (А, Б и Ц) под јединственим називом „Уједињени за мир“ („Унифед фор Пеаце“), међу којима је најзначајнија прва Резолуција 377А(В).<sup>8</sup> За разлику од решења које је било предвиђено Пове-

<sup>4</sup> Савет безбедности је својом резолуцијом бр. 50 од 29. маја 1948. формирао Групу посматрача у оквиру тзв. Организације УН за надгледање Примирја – УНТСО (United Nations Truce Supervision Organisation), која је 11. јуна исте године започела своју мисију на подручју тадашње Палестине, односно данашњег Израела. Види шире: The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace-Keeping, „UN Publication“ 1990, p. 15–43.

<sup>5</sup> Војна посматрачка група УН за Индију и Пакистан-UNMOGIP (United Nations Military Group in India and Pakistan), започела је своју мисију већ 1. јануара 1949. која, са извесним модификацијама мандата, траје и данас. Види шире: The Blue Helmets, A Review...1990, p. 157–162.

<sup>6</sup> Интересантно је да се та трагична мисија у Кореји, у официјелним документима УН не бележи нити признаје као мировна операција УН. О корејском случају, види шире: Уједињене нације, СУУНЈ, Београд, 1961., стр. 81–82; Р. Петковић, Двадесет година Уједињених нација, Београд, 1965, стр. 98; Б. Бабовић, Репатријација коејских ратних заробљеника као међународни проблем, „Међународни проблеми“ 1/1953, стр. 112–120.

<sup>7</sup> УН Доц. А/ 1377.

<sup>8</sup> УН Доц. А/ 1775. Види шире: Уједињене нације, СУУНЈ, Београд, 1961, стр. 58–59.



љом,<sup>9</sup> овом резолуцијом установљена је надлежност Генералне скупштине да разматра случајеве повреде међународног мира и одлучује о мерама које треба предузети, укључујући, кад је то нужно, и оружану силу, ради успостављања мира, у околностима кад то није у стању да чини Савет безбедности због недостатка сагласности његових сталних чланица. Њоме је, такође, установљена и могућност да се чланице УН добровољно одазову и да, на основу тзв. привремених споразума упуте своје војне контингенте у састав Мировних снага УН, кад то од њих затраже Генерална скупштина или Савет безбедности. Уз то, поред већ раније образованих,<sup>10</sup> Резолуцијом 377А(В) су установљена и три нова помоћна, саветодавна органа Генералне скупштине и Савета безбедности за извршавање њихових надлежности по основи ове резолуције,<sup>11</sup> чиме је, формално конституисан један, допунски и привремени механизам колективне принуде УН. Ова, по мишљењу неких теоретичара, фактичка ревизија Повеље УН,<sup>12</sup> у пракси мировних операција УН, довешће до својеврсне симбиозе овог допунског са редовним механизмом (предвиђеним Гл. VII Повеље), али не и до формалне ревизије Повеље УН, мада ће овако створени хибридни механизам бити примењиван, од Тројне (британско-француско-израелске) агресије на Египат 1956. (случај УНЕФ-И на Синају) и у многим каснијим случајевима повреде или нарушења међународног мира, што је и био фундаментални интерес УН.

---

### ***Педесет осмо редовно заседање Генералне скупштине УН и формирање „експертске групе“***

---

Отварање 58. редовног заседања Генералне скупштине УН 23. септембра 2003, протекло је у атмосфери веома емотивних расправа, жучних полемика, па и наглашених осуда америчког приступа у решавању ирачке кризе, али и њене једностране политике и стратегије борбе против глобалног тероризма. У јавним иступима највиших званичника чланица УН (међу којима и великог броја шефова

<sup>9</sup> По Повељи, Генерална скупштина је овлашћена да разматра сва питања из делокруга било којег главног органа УН и да о њима доноси препоруке чланицама УН (члан 10), изузев ограничења прописаних чланом 12. Повеље. Тим ограничењем Генералној скупштини није допуштено да доноси препоруке о неком случају повреде мира, све док тај случај разматра Савет безбедности или ако то од ње Савет изричито затражи.

<sup>10</sup> Мисли се на Интеримни комитет и Групу посматрача, који су формиран резолуцијама бр. 295 и 297 од 1949. као помоћни органи Генералне скупштине и за потребе њеног рада на питањима међународног мира и безбедности.

<sup>11</sup> Ради се о Комисији за одржавање и надгледање мира, Комитету за колективне мере и Одбору војних експерата, посебно задуженом и за пружање услуга чланицама УН у погледу организације и припреме њихових мировних контингената, ако то оне затраже.

<sup>12</sup> Резолуција 377(В) је прихваћена као саставни део Повеље УН, али она није никада послужила као основ за покретање поступка за формалну ревизију Повеље. Види шире: С. Аврамов, М. Крећа: Међународно јавно право, „Савремена администрација“, Београд, 1983, стр. 162.

држава или влада) доминирале су оштре критичке оцене америчких акција у Ираку, њених контрадикторних мерила квалификације и поларизације држава, унилатералног и контрапродуктивног реаговања (само и искључиво војном силом) према међународном тероризму, као глобалном безбедносном изазову. Тако је, на пример, при свом обраћању Генералној скупштини УН, француски председник Жак Ширак констатовао да је амерички рат против Ирака, започет без одобрења Савета безбедности, уздрмао мултилатерални систем безбедности и, својим америчким савезницима, поручио да нико не може да дејствује унилатерално у име свих и нико не може да прихвати анархију и понашање без правила. Индиректно критикујући амерички приступ ирачкој кризи, генерални секретар УН Кофи Анан је, у свом говору, нагласио да Повеља УН допушта војну акцију као чин самоодбране, али и упозорио да је до сада важила општеприхваћена обавеза држава да, при одлучивању о примени силе изван тог оквира, тј. ради одбране од опасности, којима се угрожавају међународни мир и безбедност, мора за то да се прибави легитимност, коју могу дати само Уједињене нације.<sup>13</sup>

Ове, као и многе друге, сличне критичке оцене и упозорења, сводиле су се, у суштини, на захтев огромне већине чланица УН: прво, да САД треба да напусте „логику окупације“ и све своје намере или акције у Ираку ставе у легитимни оквир, односно подвргну формалној и фактичкој одговорности УН, уколико желе подршку међународне заједнице и њено пуно ангажовање у обнови и реконструкцији Ирака, и друго, да унилатерална политика двоструких стандарда, неоснованих квалификација суверених држава и једностраног приступа међународном тероризму, који га објективно само потхрањују и воде међународном хаосу, мора да уступе место чврстим, јединственим стандардима и заједничкој, мултилатералној међународној стратегији превентивног реаговања, пре свега према изворима или узроцима, као и према носиоцима и последицама међународног тероризма. Једино у томе види се спасоносни одговор на ту глобалну почаст и поуздана гаранција заштите мира и стабилности самих темеља међународног поретка.<sup>14</sup>

Оваквим захтевима делимично је удовољено тако што је већ 16. октобра исте године, након готово двомесечних оштрих расправа и полемика, Савет безбедности усвојио Резолуцију 1511, којом је формално прихваћен мандат, односно главна одговорност УН за решавање ирачке кризе и тиме установљен легитимитет америчким акцијама у Ираку.<sup>15</sup> Међутим, многе чланице УН, па и неке од сталних и не-

<sup>13</sup> Види: УН, Генерал Assembly, Official records, A/58/PV.7 (Web. p. 2-5 i 14-17).

<sup>14</sup> Исти извор, у целини.

<sup>15</sup> Најзначајнијим одредбама Резолуције 1511 о Ираку, предвиђено је: (1) да се мисија америчких и других мултинационалних снага у Ираку, извршава под мандатом УН; (2) да САД преузимају, односно задржавају непосредно командовање тим снагама, уз обавезу да о томе повремено обавештава Савет безбедности; и (3) да се обезбеди



сталних чланица Савета безбедности, нису биле задовољне том резолуцијом, иако су учествовале у њеном доношењу.<sup>16</sup> Оцењујући да сам садржај Резолуције 1511, а посебно америчке намере да за себе задрже све кључне полуге руковођења међународном мисијом у Ираку, незадовољне чланице УН изражавале су неприкривену скепсу, па и отворене наговештаје да ће се и даље уздржавати од подршке или бојкотовати учешће у међународним акцијама за решавање Ирачке кризе, под условима утврђеним том резолуцијом.

Оцењујући да су, испољеном атмосфером при отварању 58. редовног заседања Генералне скупштине УН, већ сазрели услови и напетуно прави тренутак за покретање дуго наговештаване процедуре свеобухватнијег реформисања система колективне безбедности, генерални секретар УН Кофи Анан је 3. новембра исте године обавестио тадашњег председавајућег Генералне скупштине (М. Јулиан Роберт Хунте из Санта Луције) о својој одлуци да образује Групу личности високог ранга за истраживање претњи, изазова и промена у систему међународне безбедности (у даљем тексту – Експертска група). Само дан касније, за председника овог тела од 16 чланова Анан је именовao бившег премијера Тајланда Ананда Панварацхуна, а за преостале чланове угледне личности које су раније обављале, или још обављају, високе државничке дужности или функције међународних службеника и уживају признати међународни кредибилитет. Тако су, поред председавајућег, у састав експертске групе ушли још и: М. Robert Badinter (члан Сената и бивши министар правде Француске); М. Jovo Clemente Baena Soares (из Бразила, бивши ген. сек. Организације америчких држава); Mme Gro Harlem Brundtland (бивши премијер Норвешке и бивши ген. директор Светске здравствене организације); Mme Mary Chinery Hesse (из Гане, бивши помоћник ген. директора Међународне организације рада); М. Gareth Evans (бивши министар спољних послова Аустралије и бивши Председник Међународне кризне групе); М. David Hannay (бивши стални представник Велике Британије при УН); М. Enrique Iglesias (из Уругваја, председник Интерамеричке банке за развој); М. Amre Moussa (из Египта, ген. сек. Лиге Арапских држава); М. Satish Nambiar (бивши ген. пук. индијске армије и бивши командант снага УНПРОФОР-а у СФРЈ); Mme Sadako Ogata (из Јапана, бивши високи комесар УН за избеглице); М. Ивгений Примаков (бивши Премијер Руске Федерације); М. Quian Qic-

постепенo доношење суверенитета на народ Ирака, кроз проширивање улоге домаћег Управног савета Ирака и улоге УН, у припреми Устава, одржавању слободних демократских избора, развоју других демократских политичких институција и реконструкцији земље. Види шире: УН, Дос. С/1511 (2003).

<sup>16</sup> Мисли се на Кину, Русију и Француску као сталне чланице, као и Немачку која се као нестална чланица Савета безбедности придружила њиховом ставу да се уздрже од гласања, односно употребе вета и тиме омогуће доношење те резолуције, сматрајући да би њеним неусвајањем наступиле неупоредиво веће штете.

ген ( бивши потпредседник Владе и министар спољних послова Кине); Mme Nafik Sadiq (из Пакистана, бивши извршни директор Фонда УН за становништво); M. Salim Ahmed Salim (из Танзаније, бивши ген. сек. Организације афричког јединства) и M. Brent Scowcroft (из САД, бивши ген. пук. амер. вазд. снага и бивши члан Савета за националну безбедност САД).

Овој екипи еминентних личности поверен је мандат, који се у основи своди на следеће :

(1) да истражи опасности са којима се сада суочава савремени свет и сачини анализу будућих изазова по међународни мир и безбедност; (2) да јасно идентификује допринос колективне акције у спречавању тих опасности, и (3) да препоручи неопходне промене у механизму колективне акције, које би га учиниле ефикаснијим, укључујући и евентуалне измене у структури и деловању главних органа УН.

После једногодишњег рада и прибављених мишљења и анализа многих научних установа, владиних и невладиних организација,<sup>17</sup> Експертска група је окончала свој рад 1. децембра 2004, о чему је генерални секретар обавестио Генералну скупштину УН (УН док А/59/565). Уз извештај генералног секретара, чланицама УН је презентован и плод једногодишњег рада Експертске групе у облику обимне Студије о глобалним безбедносним претњама и изазовима као и препорукама о могућим променама у систему колективне безбедности УН.<sup>18</sup> Након проучавања ове студије, почетне расправе о њој могле би уследити већ на Самиту УН о Миленијумској декларацији развоја, предвиђеном за пролеће 2005, начелна официјелна изјашњавања чланица УН на Самиту Генералне скупштине УН поводом свечане прославе 60. јубиларне годишњице у јуну 2005, али ће праве, озбиљније расправе, усаглашавања и евентуално усвајање целине или делова предложених реформских измена, вероватно уследити тек на јесен 2005, односно са почетком рада 60. редовног заседања Генералне скупштине УН.

---

## ***Редефинисање основа система колективне безбедности УН***

---

Од бројних ставова, закључака, предлога или препорука, изложених у тој студији Експертске групе, посебну пажњу заслужују они

<sup>17</sup> О тематским састанцима Експертске групе и научним скуповима о различитим аспектима међународне безбедности, у организацији владиних и невладиних установа у многим државама широм света, види шире: UN. Doc. A/59/565, Annex IV, p. 106-109.

<sup>18</sup> Оригиналан наслов те студије-извештаја Експертске групе, на француском-једном од званичних језика УН, гласи: Un monde plus sûr: notre affaire à tous – Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement. Ова студија, која са резимеом и закључцима садржи 101 стр. саставни је део Писма Генералног секретара Генералној скупштини, А/59/565 од 2. децембра 2004.



делови у којима су садржани предлози или препоруке за редефинисање политичко-правних основа система колективне безбедности УН.

1) У тражењу одговора на једно од круцијалних питања савременог света – како доћи до једног новог међународног консензуса о глобалној безбедности, неспоран је интерес свих држава, које граде један нови систем колективне безбедности, да се обавезују да ће се заједно суочавати са свим врстама опасности. Констатује се, с тим у вези, да је већ створено јединствено уверење међународне заједнице о шест типова безбедносних претњи којима је изложено човечанство данас и у наредним деценијама, а који се квалификују као: (1) опасности економске и социјалне природе (сиромаштво, заразне болести, деградација човекове средине итд.); (2) конфликти међу државама; (3) унутрашњи конфликти (грађански ратови, геноцид, друге свирепости итд.); (4) нуклеарна, радиолошка, хемијска и биолошка оружја; (5) тероризам и (6) организовани међународни криминал. Закључује се, у том смислу, да су ове безбедносне претње суштинска основа глобалне колективне безбедности, али и изазов међународне превенције.

Очигледно је да се ради о једном далеко ширем, универзалнијем поимању међународног мира и безбедности и егзактнијој идентификацији и квалификацији глобалних опасности, којима се угрожава или може бити угрожена колективна безбедност међународне заједнице, у односу на Повељу УН. Наиме, Повељом је предвиђено да ће, ради очувања међународног мира и безбедности, УН предузимати погодне колективне мере, ради спречавања и отклањања свега што угрожава мир и ради сузбијања агресије или других нарушавања мира, као и да ће мирним средствима, а у складу са начелима правде и међународног права, радити на уређивању и решавању међународних спорова или ситуација који би могли довести до нарушења мира (из чл. 1 Повеље-подв. МО). Повељом је, такође, Савету безбедности пренуштена надлежност да дискреционо утврђује постојање акта агресије и да ли неки међународни спор или конфликтна ситуација већ представљају или воде ка угрожавању или нарушењу мира.<sup>19</sup> Уз то, Повељом је изричито дефинисано начело забране мешања УН у питања из оквира унутрашње надлежности сваке државе, па се, по том основу, дуго одржавало схватање да се мере колективне безбедности не могу предузимати према држави, захваћеној грађанским ратом, међунационалним и међуетничким или међуверским конфликтима и унутрашњим побунама.

Истине ради, треба се подсетити да је, још деведесетих година прошлог века, постигнут висок степен међународног консензуса о шест типова глобалних безбедносних претњи, па се њихове квалификације и

<sup>19</sup> Према чл. 39 Повеље, „Савет безбедности утврђује да ли постоји угрожавање мира, нарушење мира или агресија и даје препоруке или одлучује какве ће се мере предузети, у складу с члановима 41. и 42, да би се сачували или успоставили међународни мир и безбедност“.

аргументи којима се образлажу тешко могу озбиљније доводити у питање. Међутим, сигурно највећа вредност нове, шире концепције колективне безбедности је у рехабилитацији, иначе дуго занемариваног, а врло раширеног схватања (па и духа Повеље УН), да је превенција, односно превентивно деловање према изворима и узроцима глобалних безбедносних претњи, једино поуздана и трајна основа достизања мира и колективне безбедности. Будући да су, у неравномерном економском и социјалном развоју света идентификовани, не само једна од глобалних опасности (масовна беда, сида и друге заразне болести, велика загађења и ненадокнадиви поремећаји животне средине и сл.), него и главна изворишта или упоришта готово свих других глобалних безбедносних претњи, није случајно истакнуто чврсто уверење да развој мора да буде прва линија одбране система колективне безбедности, заснованог на превенцији. Јер, како се то с правом наглашава у студији Експертске групе, „Борба против сиромаштва омогућава не само спасавање милиона људских живота, већ и обезбеђивање средстава државама да се супротстављају тероризму, организованом криминалу и забрањеном ширењу (оружја за масовно уништавање, прим. аутора)“.<sup>20</sup> Истовремено се, међутим, и уз нескривено разочарање, констатује да се у остваривању оваквих циљева, за које је постигнут општи консензус, а међународни оквир постављен тзв. Миленијумском декларацијом од 2000. године, већ озбиљно заостаје.<sup>21</sup>

2) Сасвим је оправдано да неке од кључних одговора на изазове превенције треба тражити у побољшању правних оквира и међународних инструмената реаговања према глобалним безбедносним опасностима. С тим у вези, приоритетно је покретање дебата и постизање консензуса око дефиниције тероризма, које би требало да доведу и до што скоријег доношења одговарајуће међународне Конвенције о тероризму. У том смислу, а полазећи од уверења да би дефиниција тероризма морала да садржи неколико обавезних елемената,<sup>22</sup> пред-

<sup>20</sup> Види: UN Doc. A/59/565, Un monde plus sur: notre affaire a tous – Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (Résumé), p. 4.

<sup>21</sup> Један од најважнијих циљева Миленијумске декларације из 2000, односи се на обавезу развијених земаља да годишње издвајају 0,7% свог бруто националног производа (БНП) на име јавне помоћи за развој неразвијеног света, односно за борбу против сиромаштва, сида и других заразних болести, за побољшање других социјалних услова живота и решавање осталих проблема неразвијеног света. Међутим, само мали број развијених земаља (Шведска, Норвешка, Јапан, Швајцарска и донекле Немачка) уредно су испуњавале ову своју обавезу.

<sup>22</sup> Садржај тих елемената, који су у сажетом облику обухваћени дефиницијом, подразумева: да је коришћење силе од стране држава против цивилног становништва регулисано Женевским конвенцијама и другим инструментима и да представља ратни злочин или злочин против човечности; да акти, који су фиксирани у 12 претходних конвенција о тероризму, представљају злочин са становишта међународног права; да је тероризам у периоду оружаног сукоба, забрањен Женевским конвенцијама и Протоколима; да је кажњавање финансијске подршке тероризму регулисано међународном Конвенцијом из 1999. и Резолуцијом 1566 (2004) Савета безбедности. Види шире: UN Doc. A/59/565, p. 52.



лаже се да се „Квалификује тероризмом сваки акт, поред аката садржаним у правоснажним конвенцијама о различитим аспектима тероризма, Женевским конвенцијама и Резолуцији 1566 (2004) Савета безбедности, учињен са намером да проузрокује смрт или озбиљна рањавања цивила или небораца који имају за циљ, по свом карактеру или у контексту, да застраше становништво или принуде неку владу или међународну организацију да изврше неку радњу или се уздрже од чињења“. Овакво одређење тероризма, свакако, може знатно помоћи усаглашавању и постизању општеприхватљиве дефиниције тероризма, као и изради текста будуће Конвенције о тероризму. Остаје, међутим, питање да ли је одсуство ваљане и општеприхваћене дефиниције тероризма било једини или пресудни разлог досадашње немоћи међународне заједнице да се ефикасно супротставља тој глобалној претњи или су то, ипак, неки други разлози, који се тичу недовољне заинтересованости и спремности неких држава да према њој заједнички реагују у оквирима међународног легитимитета и јединствене међународне стратегије.

3) Неприхватљива је ревизија или ма какви покушаји нове интерпретације члана 51 Повеље УН, према којој би се, уместо колективне интервенције УН, допустила и легализовала унилатерална, превентивна војна акција ради индивидуалне самоодбране, далеко изван граница националне територије и ако није идентификована непосредна претња националној безбедности. У вези с тим, ваља подсетити да чл. 51. Повеље не оспорава урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада против неке чланице УН, значи јасно идентификоване или очигледне претње националној безбедности одређене државе. Чак и у том случају, при коришћењу свог права на самоодбрану, угрожена чланица УН је дужна да, о мерама које предузима, одмах обавести Савет безбедности. Штавише, мере самоодбране које је предузела нападнута држава, ни на који начин не могу ограничити овлашћење и обавезу Савета безбедности да, у сваком тренутку, предузме акције које сматра нужним, ради одржања или успостављања међународног мира и безбедности. Према томе, одобравање било какве унилатералне, превентивне војне интервенције, ради самоодбране или угрожавања тзв. глобалне националне безбедности (која се протеже далеко изван граница националне територије, по правилу није лимитирана, променљива је и непоуздана) значило би допуштање свих таквих сличних акција у будућности, што би неизбежно водило разарању међународног поретка и светском хаосу.

4) Досадашња искуства потврдила су да регионалне организације могу да буду витални елемент мултилатералног система колективне безбедности. Њихове активности, наравно, не могу бити супротстављене акцијама УН, нити доводити у питање главну одговорност УН у погледу мира и безбедности.

С тим у вези, и даље треба задржати, Повељом предвиђену, могућност да регионалне организације, при покретању својих операција за

одржавање мира, морају претходно затражити одобрење од Савета безбедности у свим случајевима.<sup>23</sup> Једино би требало допустити изетак, који иначе није предвиђен Повељом, да у случају ургентности ситуације, сагласност Савета безбедности буде затражена и након покретања односне мировне операције. С тим у вези, остаје дилема у погледу тумачења (не)легитимитета оних мировних акција које нека регионална организација предузима изван граница регионалног споразума, односно против државе која није чланица таквог регионалног споразума,<sup>24</sup> чак и уз претпоставку да за такве акције накнадно прибави потребну сагласност Савета безбедности. Наиме, и даље остаје нејасно да ли се преседан, који се у том смислу догодио према Југославији, архивира и препушта историјском памћењу баш као преседан или се отварањем изузетне могућности за накнадно прибављање одобрења Савета безбедности фактички ствара простор управо за легализацију свих таквих или сличних акција регионалних савеза у будућности. Ако би ово друго било тачно, онда би то озбиљно уздрмало и дискредитовало не само Повељом уређени концепт о улози регионалних организација у очувању мира, него и саме основе (Повељом предвиђене и новопредложене) система колективне безбедности УН, у целини.

5) Према Повељи, Савет безбедности већ располаже свим овлашћењима, која су му неопходна да разматра и одлучује о свим типовима безбедносних претњи, са којима се суочавају савремене државе. Ипак је пожељније потпуније дефинисање, па и проширивање начела, на којима се темељи мултилатерални систем колективне безбедности. У том смислу закључује се да је неопходно установљивање новог начела обавезне колективне међународне заштите, по коме би Савет безбедности могао одобрити колективну војну интервенцију, као последње средство у случају геноцида и других масовних покоља, етничког чишћења или озбиљних кршења људских права, ако би се суверене владе показале немоћним или неспособним да такво стање предупреду.

Није тешко закључити да је препорука за установљивање овог начела активирања механизма колективне принуде мотивисана, пре свега, потребом да се прецизно квалификују врсте недопуштених аката у ма којој држави, које ће се сматрати довољним разлогом за покретање

<sup>23</sup> Ова могућност произилази из чл. 53. тачка 1. Повеље, која гласи: „Савет безбедности“ ће се, кад томе има места, користити таквим регионалним споразумима или установама, ради спровођења принудне мере која се предузима по његовом налогу. Али без одобрења Савета безбедности неће по регионалним споразумима, нити преко регионалних установа, бити предузета ниједна мера, изузев мера против сваке непријатељске државе... (даље следи део текста који се односи на обавезе УН у вези с мерама против „непријатељских држава“ и објашњења у тачки 2. истог члана, да се тај термин односи на државе, које су у Другом светском рату биле непријатељи државама-потписницама Повеље УН

<sup>24</sup> Мисли се на војну интервенцију НАТО-а на Југославију из 1999, на коју, иначе, Савет безбедности није реаговао, нити је одобрио, па у том погледу она, за сада, остаје преседан.



колективних санкција УН, укључујући и колективну војну интервенцију као последње средство. Тиме би, на изванредан начин, биле искључене или бар сужене могућности за манипулисања фактима и догађајима, за произвољна и једнострана тумачења, Повело утврђеног начела не мешања у унутрашње ствари чланица УН, а која су, у блиској прошлости, изазвале врло трагичне последице и озбиљно компромитовале механизам колективне безбедности УН. С тим у вези, треба се само подсетити да је Савет безбедности већ крајем 1992. био алармиран о масовним покољима становништва, етничком чишћењу и правом геноциду, који су чинени у међуетничким сукобима у Руанди, али је закаснила реакција Савета безбедности, закупањеног неким „важнијим“ темама, уследила тек октобра 1993. и свела фактички на спречавање тоталног истребљења становништва ове земље. Противуречни догађаји и крајне сумњиве чињенице, па и инсценирани докази о масовном етничком чишћењу и убиствима цивилног становништва крајем 1998. на Космету<sup>25</sup> нису, међутим, представљали никакву сметњу да, марта 1999, САД и НАТО, чак и без одобрења Савета безбедности, покрену кажњеничку експедицију против Југославије.

Када се ради о процедури покретања колективне интервенције и одобравања употребе војних снага, Савет безбедности увек би морао да полази од бар пет фундаменталних критеријума легитимитета, који се, у суштини, свде на: (1) тежину опасности, тј. да ли карактер, чињенице и озбиљност опасности по безбедност државе или заштићених лица, неодложно налажу колективну употребу војне силе; (2) легитимитет мотива, односно да ли се колективна војна акција покреће ради спречавања или заустављања одређене претње или је мотивисана неким другим разлозима; (3) последње средство, односно да ли су све невојне опције претходно испитане и при том дошло до убедљивих аргумената, да би све друге мере, осим војне силе, доживеле неуспех; (4) пропорционалност средстава, тј. да ли су ширина, трајање и интензитет предвиђене војне интервенције представљају, тражени минимум за суочавање са односном претњом, и (5) балансирање последица, односно да ли постоји вероватноћа да војна интервенција,

<sup>25</sup> Мисли се, пре свега на манипулисање подацима у неким светским медијима, о бројности албанског становништва на Космету, подвргнутог етничком чишћењу. У почетку се оперисало бројем од преко милион, па преко више стотина хиљада, да би пред саму војну интервенцију НАТО-а, најчешће помињан број био око 200 хиљада Албанаца. Поред тога, мисли се и на догађај убиства цивила у с. Рачку приликом акција српских снага безбедности, који и даље, прате многе мистериозне околности и врло различите, па и сасвим противуречне оцене и тумачења. Не спорећи, дакле стварне акте покушаја етничког чишћења и масовних страдања цивилног становништва, остају многе сумње и докази да се са чињеницама о овим догађајима манипулисало, а управо су они искоришћени као кључни повод за агресију НАТО-а на Југославију. За такву акцију НАТО је затражио, али није добио сагласност Савета безбедности, управо зато што су неке његове чланице сумњале, па и оспоравале веродостојност разлога и повода за покретање војне интервенције.

која се покреће ради супротстављања некој претњи, може изазвати штетније последице од оних које би настале ако интервенције нема.

У вези с тим, треба подсетити да су неки од ових критерија за одлучивање о употреби војне силе при супротстављању некој безбедносној претњи, само имплиците садржани у члану 40. и 41. Повеље УН,<sup>26</sup> али се у конкретним случајевима употребе мировних снага УН ти критеријуми нису увек и доследно уважавали.<sup>27</sup> Дакле, препорука да ови критеријуми, у облику како су дефинисани, буду прихваћени за установљавање јасних и чврстих стандарда при активирању механизма колективне војне принуде, свакако представља значајан искорак у усавршавању система колективне безбедности УН.

## ***Предлози и препоруке за реформисање структуре организације***

На основу већ доминантног расположења међународне јавности и општеприхваћеног становишта чланица УН о нужности реформисања саме структуре организације и њеног прилагођавања реалностима и захтевима 21. века, радикалнијим реформским захватима треба подврћи, пре свега, сам Савет безбедности. У политичко-дипломатским круговима УН, али и у научној и најширој међународној јавности се, већ дуго година, воде званичне и кулоарске расправе и различита, најчешће површна и навијачка лицитирања о проширивању и могућим кандидатима за чланство у Савету безбедности.

1) Озбиљна расправа о ма каквом проширивању Савета безбедности, односно о одређивању кандидата и избору чланица овог тела морала би да буде утемељена на неким, претходно прихваћеним, чврстим принципима, који би требало да се односе на: (1) удео доприноса чланица у редовном буџету УН; (2) учешће чланица у операцијама за одржавање мира; (3) допринос чланица добровољним активностима УН у домену безбедности и развоја; (4) равномерну географску заступљеност, односно обезбеђивање места у Савету за оне земље које су

<sup>26</sup> Члан 40. Повеље односи се на тзв. Привремене мере према странама у сукобу, којима се не задира у њихова права, захтеве и позиције, а које може предузети Савет безбедности пре него што се одлучи за мере принуде, како би се избегло погоршање ситуације. Савет безбедности, према члану 41. Повеље, такође, може да предузме, у конкретном случају, и неке мере, које собом не повлаче употребу оружане силе, а односе се на комплекс тзв. политичко-дипломатских и економских санкција, ради спречавања ескалације сукоба.

<sup>27</sup> Ту се мисли, пре свега, на критеријуме тежине опасности, последњег средства, па и балансирања последица, који нису довољно уважавани у бројним случајевима операција уз употребу мировних снага УН, па су неке од њих окончане са трагичним последицама (као нпр. у Конгу 1960–64, у Сомалији 1992–93; у Руанди 1993–96; итд.), а многе и даље трају (као нпр. у Кашмиру, у Либану, на Голану, у Зап. сахари, на Хаитију, у БиХ, итд.), управо због неадекватне примене мера колективне принуде УН, којима се ти кризни случајеви



најрепрезентативнији представници регионалних група, а посебно неразвијеног дела света и (5) однос и одговорност развијених земаља у текућим акцијама и циљевима УН, а посебно према испуњавању обавеза у погледу издвајања 0,7% сопственог БНП, за потребе помоћи земљама у развоју.

С тим у вези, треба подсетити да су прва четири од предложених принципа, додуше формулисани у нешто другачијем облику, већ утврђени чланом 23. Повеље УН, па у том смислу и не представљају новину. Међутим, свакако је значајан напредак учињен тиме што је проширена листа прецизно дефинисаних принципа и критеријума и, по први пут, посебно наглашен критеријум који се односи на испуњавање обавеза развијених земаља у погледу издвајања 0,7% БНД за потребе развоја, међу принципима који се односе на избор кандидата за чланство у Савету из круга развијених земаља, што Повеља УН до сада није познавала.<sup>28</sup> И овим путем се, дакле, настоји да се потврди приоритетан значај глобалног безбедносног изазова у домену развоја света сиромашних, са којим ће се, све чешће, Савет безбедности суочавати данас и у догледној будућности.

2) Полазећи од општеприхваћене оцене и уверења да је наступио тренутак када се може приступити проширивању Савета безбедности, предлажу се две могуће варијанте решења – формуле А и Б, за које се верује да ће помоћи у разјашњавању овог проблема и окончавању дебате о томе, која траје скоро пуних 12 година. Међутим, пре примене ма које од варијанти, претходно би требало приступити прекомпозицији досадашњих региона, у нова четири велика региона: „Африка“, „Азија и Пацифик“, „Европа“ и „Америка“. Тада би се, тек могло приступити расподели места у Савету без бедности по једној или другој формули, али и по новој регионалној подели, мада се неке чланице УН залажу да се расподела места у Савету, препусти досадашњим регионалним групама.<sup>29</sup>

Према формули А, требало би да буде отворено 6 нових места за сталне чланице Савета безбедности без права вета и три нова места за несталне чланице са мандатом од две године. Тако би укупан број места у Савету безбедности са садашњих 15 (5 сталних чланица са правом вета и 10 несталних са мандатом од две године) био повећан за 9 нових или укупно 24 места, која би била расподељена између регионалних група.

<sup>28</sup> Овај критеријум је, наиме, у студији Експертске групе, са критеријумом доприноса редовном буџету, добровољних доприноса и учешћа у мировним операцијама, класификован у оквиру првог принципа, а на понуђеној листи су редом класификована и преостала три предложена принципа. Види шире: UN. Doc. A/59/565, p. 73.

<sup>29</sup> Мисли се на неке државе Латинске Америке, које остају на становишту да предлагање и избор кандидата за места у Савету безбедности треба да остану непромењени, односно да буде препуштен досадашњим регионалним групама, класификованих по класичном критеријуму континенталне расподеле.

Регион	Број држава	Садашња ст. места	Нова ст. места	Нестална места	Тотал
Африка	53	–	2	4	6
Азија и Пацифик	56	1	2	3	6
Европа	47	3	1	2	6
Америка	35	1	1	4	6
(формула А)	191	5	6	13	24

Према формули Б не предвиђа се отварање нових места за сталне чланице већ једна нова категорија тзв. места са обновљивим мандатом на четири године и места са необновљивим мандатом на две године. Предлаже се 8 места са обновљивим мандатом, која би могла да попуњавају исте државе и након истека мандата од четири године, и још једно место са необновљивим мандатом, које би се попуњавало по истом начелу као и 10 места садашњих несталних чланица, што значи избор нових чланица након истека двогодишњег мандата старих чланица. По формули Б, места би се поделила по регионима на следећи начин:

Регион	Број држава	Садашња ст. места	Места са обн. мандатом (4 г)	Места са нео-бн. мандатом (2 г)	Тотал
Африка	53	–	2	4	6
Азија и Пацифик	56	1	2	3	6
Европа	47	3	2	1	6
Америка	35	1	2	3	6
ТОТАЛ(формула Б)	191	5	8	11	24

Независно од варијанти решења која буде прихваћена, Генерална скупштина и Савет безбедности, пре предлагања кандидата и избора нових сталних чланица или чланица са обновљивим мандатом, требало би да подстичу чланице УН на још већи допринос условима, прописаним у члану 23. Повеље и да уважавају већ устаљену праксу регионалних консултација. То значи да би при попуни ових места у Савету безбедности, првенство по редоследу кандидата међу земљама региона, требало одређивати између три првопласиране државе сваког региона, по критеријумима висине учешћа у буџету, величине добровољних доприноса и(или) величини контингената, стављених на располагање мировним мисијама УН.

Без обзира на то каква ће промена састава Савета безбедности бити прихваћена, она не би требало да остане непроменљива. У вези с тим до 2020. године требало би приступи преиспитивању питања структуре Савета безбедности, нарочито са становишта доприноса сталних и несталних чланица ефикасности рада ове организације, од-



носно доношењу колективних одлука ради превенције и спречавања претњи миру и међународној безбедности.<sup>30</sup>

Очигледно је да је, овим предлозима, утврђен врло прецизан, поларни правнополитички оквир за значајну реконструкцију Савета безбедности, али не и његово радикалније реструктуирање. Тиме су, сасвим сигурно, изневерене наде многих чланица УН, а поготово оних које већ годинама претендују на добијање статуса сталне чланице и, у томе, већ уживају већу или мању подршку осталих чланица УН.<sup>31</sup> Није тешко утврдити да између две предложене варијанте реконструкције састава Савета безбедности и нема суштинске разлике. Наиме, ни једна од њих не предвиђа (за нове сталне чланице или за чланице са обновљивим мандатом) право на вето, које дакле остаје резервисано само за садашње сталне чланице Савета безбедности. Предлаже се, додуше, установљивање тзв. система „показног гласања“, који би омогућио сваком члану Савета безбедности да затражи јавно изјашњавање и образложење става сваког члана о питању о коме се одлучује. У досадашњој пракси одлучивања, чланице Савета, приликом изјашњавања (за, против или уздржава се), нису биле обвезане да образлажу свој став, па би увођење овог новог система гласања, како се процењује, допринело већој одговорности свих, а посебно оних чланица које тим правом вета располажу. Међутим, мало је вероватно да ће овакви аргументи или образложења претендентима за места сталних чланица у Савету изгледати довољно убедљиви и да чврсто одустајање од проширивања права вета неће протумачити као „нарцисоидни“ манир неких садашњих сталних чланица овог тела и игнорисање, већ дуго потврђиване, квалификованости аспираната за статус сталних чланица, на који, како сами сматрају с правом претендују.<sup>32</sup>

3) Ради унапређивања организационих капацитета и ефикасности деловања УН, предлаже се да Савет безбедности, сходно члану 29. Повеље,<sup>33</sup> а уз претходне консултације са Економским и социјалним саветом УН, образује Комисију за консолидацију мира. Задаци овог новог, помоћног органа Савета безбедности сводили би се на: (1) праћење ситуације и идентификовање земаља, које се суочавају са тешкоћама и ризицима распадања; (2) организовање, уз сарадњу са вла-

<sup>30</sup> Види: UN Doc. A/59/565, p. 74.

<sup>31</sup> Мисли се на Немачку, Јапан, Индију, Бразил, Нигерију, Јужну Африку, Египат и Индонезију, које се, у званичним круговима УН, помињу као најозбиљнији кандидати за стицање статуса сталних чланица у Савету безбедности. Прве четири већ годинама заједнички лобирају код садашњих сталних чланица Савета ради прибављања подршке међу чланством УН, Свака од њих има своје присталице, али и противнике, нарочито међу земљама региона којима припадају, а које се са њима пореде.

<sup>32</sup> Све ове државе, претенденти за места сталних чланица у Савету безбедности се, иначе, већ годинама налазе у врху листи земаља својих региона, по испуњавању услова прописаних чланом 23. Повеље.

<sup>33</sup> Према члану 29. Повеље, Савет безбедности може да установљава помоћне органе, које сматра потребним за обављање својих задатака.

дама таквих земаља, испорука превентивне помоћи, ради заустављања неповољног развоја ситуације; (3) помоћ у припреми таквих земаља за излазак из конфликтног стања и улазак у фазу консолидације мира; и (4) мобилизацију међународне заједнице на циљевима консолидације мира у таквим земљама. Тачан састав Комисије, правила њеног функционисања и хијерархијске везе требало би накнадно утврдити на основу неколико предложених смерница, међу којима и: да се она може окупљати у различитом саставу, зависно од карактера питања, које треба разматрати; да би њоме председавала, уз сагласност Савета безбедности и мандатом од најмање годину дана, једна од чланица УН; да би поред Савета безбедности у њој морао да буде и представник Економског и социјалног савета УН, као и представници Међународног монетарног фонда, Светске банке, других регионалних банака и организација, држава донатора, укључујући и представнике земаља, поводом којих се сазивају састанци Комисије.<sup>34</sup>

С обзиром на то да промовисана политика и стратегија стабилизације мира захтева и знатно увећавање обима и сложености послова и задатака новоформираног органа, у оквиру Секретаријата УН, био би формиран Биро за подршку стабилизацији мира, као ново административно тело овог органа, које би било задужено да: административно-технички опслужује Комисију за стабилизацију мира и да помаже генералном секретару УН при системском усклађивању политике и стратегије консолидације мира, успостављању оптималних поступака и координирању подршке конкретним операцијама на терену.

С тим у вези, такође се предлаже и образовање два нова места вицегенералног секретара (заменика), који би непосредно помагали генералном секретару УН у извршавању послова из његовог делокруга. Наиме, један од њих био би задужен за праћење активности УН у области економског и социјалног развоја, а други би помагао генералном секретару у систематском праћењу активности органа УН у области мира и безбедности, ради утврђивања обједињене и усаглашене стратегије деловања.

Свакако је вредна пажње и препорука да се, с обзиром на све наглашенији значај људских права за очување међународног мира и безбедности, свим државама чланицама обезбеди учешће у раду Комисије за права човека, и тиме начини заокрет у раду овог тела, од научних аспеката проблема ка суштинским, животним питањима у овој области. У том смислу се, такође, предлаже реafirмисање раније уобичајене, а сада већ заборављене обавезе чланица УН да за шефове својих делегација у Комисији за права човека одређују еминентне личности, са доказаним професионалним угледом и признатим ауторитетом, што ће, свакако, допринети рехабилитацији међународног кредибилитета ове важне установе светске организације.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Види шире: UN, Doc. A/59/565, p. 76.

<sup>35</sup> Види шире: УН Доц. А/59/565, п. 81–82.



На основу радикално измењених међународних околности у односу на услове, у којима је донета Повеља УН, као и предложених измена или допуна политичко-правних основа и реформских захвата у структури система колективне безбедности, било би потребно да се:

- 1) у складу са прихваћеним променама, које се односе на Савет безбедности, изврши формална ревизија одредби Члана 23 Повеље УН;
- 2) одредбе о непријатељским државама у члановима 53 и 107, ревидирају;
- 3) будући да је Старатељски савет УН обавио своју значајну мисију, помогавши да се дефинитивно изађе из ере колонијализма, Главна XIII (Старатељски савет) треба да буде уклоњена (брисана) у целини;
- 4) члан 47. који се односи на Комитет главног штаба, као и све одредбе о овом органу, садржане у члановима 26, 45 и 46, треба да буду изостављене (брисане), будући да је бесмислено даље задржавање тих одредби и да ће механизам одлучивања Савета безбедности о колективним војним акцијама бити надомештен и унапређен новопреложеним решењима.

### ***Закључак***

Дефинисањем предлога и препорука за реформисање система колективне безбедности УН учињен је, сасвим сигурно, врло крупан, али не и радикалан искорак у усавршавању правних оквира и инструмената колективних акција УН за супротстављање глобалним безбедносним изазовима. Могуће је да је њиме досегнут горњи праг реално могућих реформских захвата, будући да би свако драстичније редефинисање политичко-правних основа и реконструисање инструмената колективне безбедности, а посебно састава Савета безбедности, вероватно наишло на несавладив отпор неких садашњих сталних чланица овог тела. Несумњиво је, међутим, да овај, објективно највиши могући реформски пројекат мултилатералног система колективне безбедности, озбиљно заостаје за неким, доста уверљивим, а занемареним идејама и предлозима и, наравно, за очекивањима огромне већине чланица УН и најшире међународне јавности. Наиме, чак и у вези са дефинисаним предлозима и препорукама, остају отворена многа крупна питања, која се тичу стварне функционалности и ефикасности тако реформисаног система колективне безбедности у будућности.

Ако се, на пример, сасвим основано закључује да опасности економске и социјалне природе, међу свим глобалним безбедносним претњама, заслужују приоритетан третман, како уверење о томе, које је већ постало доминантно, искористити за постизање новог консензуса око једне много шире и делотворније концепције колективне

безбедности? Како за такву концепцију придобити високо развијене земље, када оне, осим часних изузетака (Норвешка, Шведска, Швајцарска, Јапан и Немачка), до сада нису показивале нарочиту одговорност за испуњавање својих, раније декларисаних обавеза (издвајање 0,7% свог БНП за развој неразвијеног света)? Јасно је, свакако, да будућност такве конце опције, пресудно и искључиво, зависи од интереса и политичке воље високоразвијених земаља да је стварно, а не само декларативно, подупиру, а да њихово одсуство, ову концепцију у старту дискредитује. Можда ће прво озбиљно тестирање привржености високоразвијених земаља оваквој концепцији колективне безбедности и најбољи амбијент за тражење бар делимичних одговора на ово питање, наступити већ у марту 2005, на Самиту Генералне скупштине УН, посвећеном остваривању циљева Миленијумске декларације о развоју у периоду 2000 – 2005. година.

Има ли основа за веровање да ће најновији, као о многи претходни покушаји дефинисања тероризма, значајније допринети уклањању двојних стандарда у тумачењу међународног тероризма и различитим, па и супротстављеним приступима у реаговању на тај глобални изазов. У сваком случају, мерила и критеријуми за однос држава према тероризму уопште и реаговању на међународни тероризам, узрокован је, превасходно, њиховим реалним (националним, регионалним, стратешким) интересима, и ту никаква дефиниција тероризма, ма колико свеобухватна и ваљана била, не може пресудно помоћи. Свака, релативно прихватљива дефиниција тероризма, одражава степен општег консензуса и конвенције држава у тумачењу појавних облика тог глобалног безбедносног изазова, али је до ње готово немогуће доћи, управо због ниског степена или чак одсуства таквог консензуса и договора, што наравно профилише, двојне или различите стандарде и различите стратегије реаговања према тој глобалној опасности.

У припремљеном реформском пројекту не види се какве су институционалне гаранције да се онемогући или бар суспендује унилатерална војна интервенција са позивањем на право индивидуалне превентивне самоодбране, далеко изван граница националне територије, а да претходно није поуздано идентификована непосредна претња националној безбедности. Не види се, такође, који механизам треба користити за заустављање такве превентивне војне акције ма које државе која му буде прибегла, када се покаже да је легитиман мотив лажиран или фингиран? Нема чак ни инструмената који би били искључиво намењени за рехабилитацију земаља-жртава таквих нелегитимних аката и трајно санирање штете која им је нанета, на терет неких колективних извора и, наравно, адекватан допринос виновника таквих аката.

Не може се пронаћи ниједан озбиљан разлог за изузеће од општег правила да регионалне организације за покретање својих мировних операција морају тражити одобрење Савета безбедности у



свим случајевима. Зашто би се допуштало да оне, у случају хитности ситуације, такво одобрење могу затражити и пост фестум? Тешко је веровати да, у случају ма колико ургентне ситуације, боло какав регионални безбедносни савез може моментално (без икаквих претходних планских и организацијских припрема) покренути било какву мировну мисију. Сваком иоле упућенијем познаваоцу проблема војних акција или операције, јасно је да рокови планирања, организовања и непосредних припрема једне такве акције вишеструко надмашују временски оквир за прибављање одговарајуће сагласности Савета безбедности. Ако се зна да се такво одобрење Савета безбедности може добити за само 48 сати, тада заиста делује крајње неубедљиво изузеће од правила да регионални савези, због хитности ситуације, могу накнадно прибавити легитимитет својим војним мировним мисијама. Наравно, није тешко схватити порекло и мотиве овако великог али сасвим неоснованог уступка (ради се о захтевима САД и НАТО-а) који је већ довољно компромитовао неке од акција, преузетих управо по таквом обрасцу, и није баш много помогао рехабилитацији кредибилитета виновника таквих акција.

Што се тиче понуђених варијанти предлога за реформисање Савета безбедности, јасно је да је закључак о неширењу права вета само израз врло тврдог расположења једног дела садашњих сталних чланица овог тела, тј. њихове неспремности да своје ексклузивно право деле са новоустановљеним сталним чланицама. Питање је, наравно, да ли би Савет безбедности био ефикаснији ако би и новим сталним чланицама било омогућено коришћење права вета? Тиме би се, формално, вероватно обезбедило правичније и демократско уравнотежење интереса, али нема чврстих доказа, да би такво решење олакшало постизање консензуса и уздржавање од вета у кругу сталних чланица, што би унапредило ефикасност деловања Савета безбедности уопште. Остаје, међутим, отворено и крајње неизвесно питање да ли би нови претенденти на статус сталних чланица (Немачка, Јапан, Индија, Бразил, Нигерија, Јужна Африка, Египат и Индонезија) бити спремни да прихвате статус сталних чланица без права вета или само статус чланица Савета са обновљивим мандатом, када су обе варијанте решења испод њихових захтева и очекивања? Да ли ће оне пристати на тако просту редистрибуцију фактичке одговорности у Савету безбедности, кад се ексклузивна одговорност, про форма и де факто, задржава у поседу садашњих сталних чланица? Може се догодити да ова и нека друга питања у вези са реформом Савета безбедности постану повод за распиривање нових суревњивости и продужавање полемике и јалових дебата о томе и у наредних десетак и више година.

Поред Самита о циљевима Миленијумске декларације у марту, прослава шездесете јубиларне годишњице УН, крајем јуна, и 60. редовно заседање Генералне скупштине, у септембру 2005, праве су прилике да чланице УН приступите званичном изјашњавању о наве-

деним предлозима и препорукама, као и свим другим питањима у вези са покренутим процесом реформе система колективне безбедности. Тада ће на јавној међународној сцени бити проверена њихова искрена решеност да осигурају колективну безбедност у XXI веку и човечанству гарантују једну сигурнију будућност.

#### Литература:

1. М. Бартош, Основни појмови о Уједињеним нацијама, „Народна књига“, Београд, 1953.
2. В. Гавранов, Принципи и примена система колективне безбедности Уједињених нација, „Институт за упоредно право“, Београд, 1969.
3. Luis B. Sohn, Cases and Other Materials on World Law Broklyn, The Foundation, Inc. 1950.
4. Р. Петковић, Двадесет година Уједињених нација, Београд, 1965.
5. С. Аврамов, М. Крећа: Међународно јавно право, „Савремена администрација“, Београд, 1983.
6. Уједињене нације и савремени свет (збирка чланака), „Савез удружења за УН Југославије“, Београд, 1970.
7. Year Book of the United Nations, 1950–2004, „United Nations“, New York.
8. The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace-Keeping, „UN Publication“ 1990.
9. Повеља УН (Charte des Nations Unies, et Statut de la cCour Internationale de Justice), OPI/511– Reprinted at U. N. Geneva.
8. UN, General Assembly, Official records, A/58/PV.7.
9. UN, Doc.S/1511 (2003).
10. UN. Doc. A/59/565, Anexe I–IV.