

ПРИМЕНА НОРМЕ „ОДГОВОРНОСТ ЗА ЗАШТИТУ“*

Митар Ковач**

Генералштаб Војске Србије, Управа за развој (Ј-5)
Бранкица Поткоњак Лукић и Саша Николић
Министарство одбране Републике Србије,
Управа за стратегијско планирање

У раду је изложена хронологија успостављања међународне норме познате као „одговорност за заштиту“ (*Responsibility to Protect – R2P*) која је одобрена на Светском самиту Генералне скупштине Уједињених нација 2005. године, а чија је примена експлицитно ограничена на четири типа масовних злочина: геноцид, етничко чишћење, ратни злочин и злочин против човечности. Усвајање ове норме последица је настојања да се међународној заједници обезбеди легитимитет да интервенише у случајевима масовних кршења хуманитарних норми, а да се, истовремено, не доведе у питање поштовања суверених права националних држава. Као крајња мера, војна интервенција је у оквиру приступа *R2P* вишеструко условљена. Међутим, у вези са њеном применом евидентни су бројни парадокси, као и њена селективна примена. Неспорно је да одговорност за заштиту људских права на територијама суверених држава припада владама тих држава. Међутим, за УН, и за норму *R2P* каква данас постоји, централни аспект овог питања не треба да буде реаговање, а поготово не у виду војне интервенције, већ суштину и решење проблема треба да чини континуитет међународних напора за спровођење ефикасног надзора над праксом тзв. доброг управљања, као и подршка кроз мере за смањење социјалних, политичких и економских проблема и институционалну, административну и техничку помоћ владама у реализацији реформи.

Кључне речи: одговорност за заштиту, *R2P*, хуманитарна војна интервенција, заштита становништва, људска права, међународне норме, масовни злочини.

Увод

Питање предузимања војне интервенције ради заштите становништва у сувереним државама у случајевима када се процени да постоје битне повреде људских права, представља, са правног, моралног, оперативног и политичког аспеката, једну од најконтроверзнијих и најкомплекснијих дилема у савременим међународним односима.

* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта број 47029 под називом „Рентабилни избор нових технологија и концепција одбране кроз друштвене промене и стратешке оријентације Србије у 21. веку“. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије у периоду 2011–2014. година. Руководилац пројекта је проф. др Момчило Милиновић.

** Генерал-мајор проф. др Митар Ковач је начелник Управе за развој (Ј-5).

По усвајању Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида¹ 9. децембра 1948. године, председавајући Генералне скупштине Уједињених нација објавио је да је „премоћ међународног права прокламована једном заувек“.² Међутим, пракса међународних односа је показала да се, упркос таквом обећању, међународно право показало недовољно ефикасним да спречи геноцид и сличне облике насиља. У првом реду, заказало је превентивно деловање, које подразумева могућност да се са разумном мером прецизности предвиди које ситуације могу да доведу до таквих врста злочина.

Са окончањем хладног рата разматрање тог питања је актуелизовано, пре свега, услед тога што је, у периоду који је уследио, број војних интервенција знатно повећан у односу на претходних педесет година. Током нешто више од једне деценије, груба кршења међународног хуманитарног права од стране самих влада одређених држава или недржавних актера, условила су потребу да се у многим случајевима заштити становништво на територијама суверених држава од геноцида, ратног злочина, етничког чишћења и злочина против човечности.

Чињеница је да су војне интервенције у тзв. хуманитарне сврхе³ некад предузимане, као што је то био случај у Сомалији, Босни и Херцеговини и Савезној Републици Југославији,⁴ али и да је у појединим случајевима потреба за адекватним реаговањем игнорисана, као у случају Руанде.

Имајући у виду да су поједине војне акције, тзв. хуманитарне интервенције, предузимане без одобрења Савета безбедности УН и без постизања консензуса у погледу њиховог спровођења,⁵ јавила се потреба да се то питање решава институ-

¹ The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Genocide Convention)

² Цитирано у: N. Ruhashyankiko, UN Special Rapporteur, Study of the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, UN Doc E/CN.4/Sub.2/416, (4 July 1978), стр. 118.

³ Не постоји једнозначна и општеприхваћена дефиниција појма „хуманитарна интервенција“. Она се може дефинисати као активност коју предузима једна или више држава (или међународна организација), а која укључује распоређивање војних снага и примену силе на територији која није под јурисдикцијом тих држава (међународне организације) у функцији спречавања или окончања патње страних држављана изазване људским фактором. Ова дефиниција изведена је из низа дефиниција наведених у: Andrew Mason and Nick Wheeler, „Realist Objections to Humanitarian Intervention“, in *The Ethical Dimensions of Global Change*, ed. Barry Holden (Houndmills: Macmillan, 1996), 95; Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2003), 53; Jennifer M. Welsh, „Introduction“, in *Humanitarian Intervention and International Relations*, ed. Jennifer M. Welsh (Oxford: Oxford University Press, 2004), 3.; R. J. Vincent qtd. in Nicholas J. Wheeler, „Humanitarian Intervention and World Politics“, in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, ed. John Baylis and Steve Smith (Oxford: Oxford University Press, 1997), 394.

⁴ Појам „хуманитарна“ војна интервенција, под именом „хуманитарни рат“ први пут је употребљен приликом напада НАТО-а на СРЈ 1999. године, који је извршен без одобрења Савета безбедности УН.

⁵ Актуелизовању проблема хуманитарне интервенције значајно је допринела НАТО интервенција 1999. године. На заседању Генералне скупштине УН 1999. године, а касније и 2000. године, генерални секретар Кофи Анан обратио се међународној заједници како би се покушала постићи сагласност о томе какав приступ треба применити када је реч о том питању и постављајући кључно питање о томе да ако је хуманитарна интервенција заиста неприхватљив напад на суверенитет, како реаговати на случајеве као што су Руанда, Сребреница – на масовна и систематска кршења људских права. На тај изазов и иницијативу генералног секретара реаговала је влада Канаде која је на тзв. Миленијумском заседању Генералне скупштине УН у септембру 2000. године објавила оснивање Међународне комисије за интервенцију и државни суверенитет – *The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* која би се бавила разматрањем тог питања. Успостављању ове комисије значајно је допринео бивши министар спољних послова Аустралије Гарет Еванс (Gareth Evans), који је имао примарну улогу у развоју и формулисању R2P.

ционално на међународном нивоу, односно да се успоставе јаснија правила, процедуре и критеријуми како би се одредило да ли, када и како интервенисати. У том контексту било је потребно да се обезбеди легитимитет за војно интервенисање, у случајевима када је то неопходно, односно када се сви остали примењени приступи покажу недовољним или неадекватним, да се осигура да се војна интервенција спроводи искључиво у складу са њеном сврхом, ефикасно и да се при томе води рачуна о људским жртвама и институционалној штети и, да се, уколико је могуће, елиминишу узроци сукоба и повећају шансе да се обезбеди трајан и одржив мир.

Стога су у Уједињеним нацијама 2005. године шефови држава и влада одобрили примену новог приступа, познатог као „одговорност за заштиту“ (*Responsibility to Protect* – у даљем тексту *R2P*). Завршни документ Светског самита УН, одржаног 2005. године, експлицитно је ограничио примену наведене норме на четири типа масовних злочина: геноцид, етничко чишћење, ратни злочин и злочин против човечности.

У складу с тим, *R2P* се не примењује на многе озбиљне претње људској безбедности које могу да буду изазване било климатским променама или заразним болестима, било неким мерама из домена државних политика, као што је нпр. суспензија остваривања одређених слобода грађана, затим масовном корупцијом или државним ударима. За реаговање у тим случајевима адекватније је прибегавање примени других инструмената за заштиту људских права у правним оквирима и институцијама.

Суштину ове нове норме представља начело да државе, уз помоћ међународне заједнице, морају да делују у правцу спречавања масовних злочина. Истовремено, једнако важна је и идеја која се односи на помоћ споља која треба да буде пружена како би се спречила таква масовна злостављања, кроз, како се наводи у документу УН „дипломатска, хуманитарна и друга мирна средства“.⁶ То може да обухвати јачање капацитета државе кроз економску помоћ, реформу владавине права, изградњу политичких институција и слично; или, када насиље избије или је извесно да предстоји, кроз директно посредовање – медијацију.⁷

Тек када се таква средства покажу као неуспешна, предвиђено је да међународна заједница треба да, уз посредовање Савета безбедности УН, прибегне мерама принуде које могу да укључе економске санкције или претњу увођењем санкција, ембарго на увоз оружја или претњу која би се односила на процесуирање криваца пред међународним кривичним судом. У случају да се испостави да мирна средства нису адекватна и да држава очигледно не успева да заштити своје становништво, тада – и једино тада – Савет безбедности УН треба да размотри употребу војне силе.

Примена начела *R2P* брзо је нашла велики број поборника и међу државним и невладиним структурама који се залажу за то да се у међународној заједници *R2P* препозна као универзално прихваћена норма. Ово питање недавно се поново нашло на дневном реду бројних расправа, пре свега у политичким круговима, али и у јавности, након имплементације приступа *R2P* у случају кризе у Либији, покренувши дебату о његовој ефикасности, али и евидентној селективности у примени.

⁶ A/RES/60/1, Resolution adopted by the General Assembly, 2005 World Summit Outcome, 24. October 2005, para. 139. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>

⁷ Случај интензивног дипломатског ангажовања након оспоравања избора у Кенији, или ангажовање суседних држава и УН да подрже владу Бурундија, указују на императивну потребу заједничких напора у настојањима да се спрече злочини.

Хронологија успостављања норме *R2P*

Норма *R2P* утемељена је на многим правним изворима. Пре свега, њену основу чини развој међународног хуманитарног права, почев од Женевских конвенција крајем 19. века, који је знатно убрзан у периоду након окончања Другог светског рата, затим све већа спремност Савета безбедности УН да, након хладног рата, одобри и такво деловање које подразумева употребу силе против „непослушних“ или слабих држава, а њеном успостављању свакако је допринео и неуспех међународне заједнице да ефикасно делује у Сомалији, Руанди и БиХ.

Потреба увођења нове норме која би била широко прихваћена, на којој би се заснивало и која би усмеравала међународно реаговање на масовне злочине, постала је више него очигледна 1999. године када је НАТО извршио војну интервенцију на СР Југославију, након неуспеха да се о том питању постигне сагласност у Савету безбедности УН. Чак и они који су ову интервенцију сматрали морално легитимном, суочили су се са њеном објективном суштинском нелегалношћу, сходно међународном праву.⁸

Током 90-тих година прошлог века УН су биле дубоко подељене између оних који су инсистирали на спровођењу хуманитарне интервенције и оних који су такав приступ сматрали правно неодбрањивим кршењем државног суверенитета. Генерални секретар Кофи Анан је тада упозорио да УН ризикују да дискредитују себе уколико не буду успеле да ефикасно реагују на катастрофе какве су се догодиле у Руанди и Сребреници, позивајући државе чланице да постигну договор о оквиру за деловање.

Приступ, који је касније добио статус норме, „одговорност за заштиту“ први пут је детаљно разматрала, 2001. године, група независних међународних експерата за људска права у оквиру Међународне комисије за интервенцију и државни суверенитет, коју је формирала канадска влада. Комисија, којом су копредседавали Герет Еванс (*Gareth Evans*), бивши канадски министар спољних послова и Мохамед Сахноун (*Mohamed Sahnoun*), алжирски дипломата, формирана је у септембру 2000. године, како би подстакла постизање глобалног политичког консензуса за спречавање и одговор на будуће инциденте масовног убијања и етничког чишћења становништва.

У оквиру свог мандата Комисија је била суочена са значајним изазовом који намеће однос између државне суверености и неопходности да се интервенише у ситуацијама када су угрожене фундаменталне норме међународног хуманитарног права, прецизније, са потребом изналагања решења како да се међународној заједници обезбеди легитимитет да интервенише у случајевима масовних кршења хуманитарних норми, а да се, истовремено, не доведе у питање поштовање суверених права националних држава.

Комисија је у децембру 2001. године објавила извештај⁹ који је понудио одговоре на један од све евидентнијих изазова у међународним односима на почетку новог миленијума, а који се односи на „право на хуманитарну интервенцију“, истражујући да ли је, и у којим случајевима, оправдано да државе предузму војну акцију против друге државе ради заштите угроженог становништва.

⁸ The Responsibility to Protect: A Primer, Global Center for Responsibility to Protect, Ralph Bunche Institute for International Studies, The CUNY Graduate Center, www.GlobalCentreR2P.org

⁹ ICISS, The Responsibility to Protect - Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, IDRC, 2001, www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf

Закључак је био да уколико је нека група (или групе) људи угрожена актима насиља који су резултат сукоба унутар државе, побуне, репресије или колапса државе,¹⁰ а држава у којој се ти злочини одигравају није у могућности или није вољна да делује превентивно или да заштити своје становништво уколико се догоди насиље, у том случају међународна заједница има моралну дужност да интервенише како би одвратила или зауставила злочине.

Током 2004. године приступ *R2P* је актуелизован на иницијативу генералног секретара УН Кофи Анана у оквиру Панела о претњама, изазовима и промени (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) који је организован како би се идентификовале главне претње са којима се суочава међународна заједница у области мира и безбедности и како би се генерисале нове идеје о политикама и институцијама ради превенције или суочавања са тим изазовима. Након годину дана разматрања, овај Панел је у децембру 2004. године објавио закључке у извештају под називом „Безбеднији свет: наша подељена одговорност“.¹¹

У том извештају дате су нове процене бројних изазова који стоје на путу безбеднијих односа међу државама и донете препоруке за колективно деловање, са циљем ефикасног суочавања са њима. У закључцима се наводи да Повеља УН није довољно јасна када је реч о очувању људских живота у земљама у којима се догађају масовни злочини против становништва. Наиме, одредбе Повеље афирмишу поштовање основних људских права, али истовремено не предвиђају начине да се та права, у наведеним случајевима, на одговарајући начин заштите.

Стога се закључује да се принцип немешања у унутрашње ствари суверених држава не може примењивати у случајевима када долази до геноцидног деловања, грубог кршења међународног хуманитарног права или етничког чишћења. С обзиром на то да се такви акти могу сматрати претњом међународној безбедности, они треба да буду санкционисани од стране Савета безбедности УН. При томе, Савет безбедности одобрава војну интервенцију као последњу меру у случају геноцида и других масовних убијања, етничког чишћења или грубог кршења међународног хуманитарног права, уколико суверене владе нису у могућности или не желе да их спрече.¹²

¹⁰ Један је од изразито наглашених индикатора колапса државе и опадања њеног капацитета јесте и грубо кршење људских права од стране саме државе, што се најчешће испољава као ускрађивање одређених политичких и социјалних права, али може да ескалира и у претње и нарушавања основних људских права, као што су право на физички интегритет или право на живот. Такве активности не само што оспоравају легитимитет влади у очима њених грађана, већ истовремено представљају и сигнал да она злоупотребљава свој монопол на употребу силе и користи га против истих оних грађана којима гарантује право на безбедност. Што је капацитет државе да обавља своје основне функције на нижем нивоу, то су чешће повреде основних људских права на њеној сувереној територији. О томе видети у: Hande S. Ogutcu, *Repertoires of Oppression: Manipulating Nationalistic Sentiments in Dangers of Diminishing State Capacity*, Department of Political Science, Binghamton University, Draft Paper prepared for “Nationalism and Human Rights” Conference by The Human Rights Research Committee of the International Political Science Association (IPSA) and Bilgi University Human Rights law research center, June 27–29, 2008, Istanbul.

¹¹ A more secure world: Our shared responsibility, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, www.un.org/secureworld/report2.pdf

¹² Већ тада су поједини посматрачи изразили бојазан да ће, на пример, давање легитимитета војним интервенцијама из хуманитарних разлога, у комбинацији са технолошким напретком у развоју наоружања, који условљава да су неки облици војног ангажовања релативно јефтине и једноставне за моћне државе, учинити мање вероватним да ће будуће војне интервенције бити коришћене само као последње решење. Видети: Hodge, C. C., “Casual war: NATO's intervention in Kosovo”, *Ethics and International Affairs*, vol. 14 (2000), pp. 23–54.

На завршетку Светског самита Генералне скупштине УН, којим је обележена шездесетогодишњица постојања и деловања ове организације, септембра 2005. године, светски лидери 192 државе чланице усвојили су завршни документ – Декларацију која је поставила основе за примену приступа *R2P* и у којој се наводи да је свака држава одговорна не само да заштити своје становништво од геноцида, ратног злочина, етничког чишћења и злочина против човечности, већ и да такве злочине, укључујући и подстрекавање на њихово извршење, спречи, спровођењем одговарајућих неопходних мера.¹³

Њеним усвајањем такви злочини су постали универзална брига и, стога, одговорност међународне заједнице. Државе су прихватиле ту одговорност и обавезале се да делују у складу са донетом резолуцијом, а том приликом је наглашено да међународна заједница треба да охрабрује државе и помаже им да извршавају ову своју одговорност, као и да подржи УН у успостављању капацитета за рано упозорење. Такође, у Декларацији се наводи да је међународна заједница, кроз УН, одговорна за употребу одговарајућих дипломатских, хуманитарних и других мирних средстава, у складу са поглављима VI и VII Повеље УН,¹⁴ како би помогла да се становништво заштити од геноцида, ратног злочина, етничког чишћења и злочина против човечности.

У том контексту државе су исказале спремност да, у случају да та ненасилна средства нису адекватна и органи државне власти евидентно не успевају да заштите своје становништво, правовремено и одлучно предузму енергичније мере, укључујући колективну употребу силе одобрене од стране Савета безбедности, сходно поглављу VII Повеље, по принципу од случаја до случаја, а по потреби и у сарадњи са релевантним регионалним организацијама.¹⁵

Наредне 2006. године, Савет безбедности УН је у Резолуцију 1674,¹⁶ усвојену 28. априла 2006. године, о заштити цивила у оружаним сукобима, укључио реафирмацију приступа *R2P*. Такође, у Резолуцији 1706,¹⁷ усвојеној 31. августа 2006. годи-

¹³ Извештај Међународне комисије за интервенцију и државни суверенитет објављен 2001. године укључивао је и еколошке и природне катастрофе као могуће ситуације након којих међународна заједница може да интервенише ако дотична држава не успе да оствари своју одговорност да заштити становништво, али 2005. године, када је норма „одговорност за заштиту“ укључена у Завршни документ УН, такве ситуације нису наведене као разлог за интервенцију. Видети: www.cfr.org/human-rights/dilemma-humanitarian-intervention/p16524

¹⁴ Глава VI Повеље УН односи се на мирно решавање спорова, а глава VII на деловање у случају претње миру, повреде мира и аката агресије. Видети: Charter of the United Nations, Chapter VI and VII, <http://www.icj-cij.org/iccjwww/basicdocuments/basictext/basicunchart.htm>.

¹⁵ A/RES/60/1, Resolution adopted by the General Assembly, 2005 World Summit Outcome, 24. October 2005, para. 138 and 139, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>

¹⁶ S/RES/1674(2006), Resolution adopted by the Security Council at its 5430th meeting, on 28. April 2006, Protection of civilians in armed conflict, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement>

¹⁷ Због тога што се влада Судана флагрантно оглушила на своју одговорност да заштити становништво Дарфура, а ради њихове заштите од геноцида и масовних кршења људских права, Савет безбедности УН је 31. августа 2006. године одобрио Резолуцију 1706 на основу које је одлучено да се 17 300 припадника мировне мисије УН упуте у Дарфур. Иако је то наишло на противљење Картума који је спречио њихово распоређивање, та резолуција је садржавала позивање на параграфе 138 and 139 који се односе на *R2P* из Завршног документа Самита УН и Резолуције 1674. Видети: S/RES/1706(2006), Resolution adopted by the Security Council at its 5519th meeting, on 31 August 2006, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/64/PDF/N0648464.pdf?OpenElement>

не, која се односила на мировну мисију за Дарфур, још једном је препознат значај *R2P* и изнова потврђена одређеност за поштовање начела на којима се заснива овај приступ. Наведене резолуције садрже прва званична позивања Савета безбедности УН на норму *R2P*.

Поред тога, неколико држава, међу којима су Сједињене Америчке Државе, Норвешка, Велика Британија, Француска и Немачка, исказало је своју одређеност за подршку приступу *R2P* експлицитним позивањем на ову норму у садржају својих стратегијских и политичких докумената (табела 1).

Табела 1 – Стратегијска документа у којима се потврђује одређеност за примену *R2P*

Држава	Датум	Наслов документа	Наслов оригинала и Интернет адреса
Немачка	10/2006	Бела књига немачке безбедносне политике и будућност Бундесвера	White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr http://www.london.diplo.de/contentblob/1549492/Daten/78110/German_security_defence_DownloadDatei.pdf
Француска	06/2008	Француска бела књига одбране и националне безбедности	The French White Paper on Defence and National Security http://www.koziej.pl/files/France_White_Paper_English2008.pdf
		Француска и Европа у светској политици	France and Europe in World Politics - La France et l'Europe dans le monde http://responsibilitytoprotect.org/2LIVREBLANC_DEF(1).pdf
Велика Британија	03/2008	Стратегија националне безбедности	National Security Strategy of the United Kingdom http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7291/7291.pdf
Норвешка	09/2008	Хуманитарна политика Норвешке	Norway's Humanitarian Policy http://www.regjeringen.no/pages/2243145/PDFS/STM200820090040000EN_PDFS.pdf
	02/2009	Клима, сукоб и капитал - Прилагођавање норвешке политике развоја променама	Climate, Conflict and Capital - Norwegian Development Policy Adapting to Change http://www.regjeringen.no/pages/2171591/PDFS/STM200820090013000EN_PDFS.pdf
САД	05/2010	Стратегија националне безбедности	National Security Strategy http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

У том контексту је, такође, важно истаћи и да је 2004. године на Међународном форуму о геноциду одржаном у Стокхолму,¹⁸ тадашњи генерални секретар УН Кофи Анан предложио да се успостави функција специјалног саветника за превенцију геноцида (*Special Adviser for the Prevention of Genocide – SAPG*), који би имао подршку високог комесара за људска права (*High Commissioner for Human Rights*), а који би подносио извештаје директно Савету безбедности УН. У јулу 2004. године генерални секретар је одлучио да именује Хуана Мендеза (*Juan Mendez*), аргентинског правника за област људских права и извршног директора Међународног центра за транзициону правду (*International Center for Transitional Justice*) на то место.¹⁹ Специјални саветник за превенцију геноцида је, на основу Резолуције 1366 Савета безбедности УН од 30. августа 2001. године,²⁰ задужен да прикупља постојеће информације, посебно из система УН, делује као механизам раног упозорења и израђује препоруке за Савет безбедности, које се достављају преко Генералног секретара. Генерални секретар Бан Ки-Мун је, за свог специјалног саветника за превенцију геноцида, 29. маја 2007. године, поставио Френсиса Денга (*Francis Deng*).²¹

Крајем августа 2007. године генерални секретар Бан Ки-Мун предложио је председнику Савета безбедности УН увођење специјалног саветника за одговорност за заштиту (*Special Adviser on the Responsibility to Protect*). Успостављање те функције прихватио је Савет безбедности УН 11. децембра 2007. године, али са скраћеним радним временом и то на нивоу помоћника секретара. У фебруару 2008. године портпарол генералног секретара објавио је да је Бан Ки-Мун именовао др Едварда Лака (*Dr. Edward Luck*) за свог специјалног саветника²² који ће се бавити питањима *R2P* у складу са садржајем параграфа 138 и 139 Завршног документа Савета безбедности са Светског самита УН 2005. године. Његова примарна улога је концептуални развој ове норме и изградња консензуса у вези са тим, као и пружање помоћи Генералној скупштини како би наставила са разматрањем тог питања. Обављајући своје функције, специјални саветник за *R2P* блиско сарађује са Уредом Специјалног представника за превенцију геноцида.

С обзиром на то да је у Завршном документу Самита УН из 2005. године наглашено да ће Генерална скупштина наставити да разматра *R2P*, генерални секретар УН Бан Ки-Мун је 12. јануара 2009. године објавио први свеобухватан извештај под насловом „Имплементација одговорности за заштиту“,²³ који су државе чланице УН, али и организације цивилног друштва дуго очекивале. Овај извештај даје појашњења о томе на који начин треба разумети *R2P* и наводи мере и актере укључене у операционализацију те норме.

¹⁸ Stockholm International Forum on Genocide: Threats and Responsibilities.

¹⁹ S/2004/567, Letter dated 12 July 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, http://un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/567

²⁰ S/RES/1366 (2001), Resolution 1366 (2001), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/524/48/PDF/N0152448.pdf?OpenElement>

²¹ <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/advisers.shtml>

²² <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/edwardluck.shtml>

²³ A/63/677, Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General, [http://responsibilitytoprotect/SGRtoPEng%20\(4\).pdf](http://responsibilitytoprotect/SGRtoPEng%20(4).pdf)

У њему су параграфи 138–139 са Светског самита преточени у приступ који укључује три стуба:

- 1) одговорност државе за заштиту,
- 2) међународну помоћ и изградњу капацитета, и
- 3) правовремен и одлучан одговор ради превенције и заустављања геноцида, етничког чишћења, ратних злочина и злочина против човечности.

Настављајући са разматрањем тог питања, прва дебата Генералне скупштине УН о *R2P* започела је 23. јула 2009. године и трајала је два дана. Представници деведесет две државе чланице (и две у својству посматрача) који су говорили о овој норми исказали су велики интерес за њу и спремност да подрже имплементацију одређења из 2005. године, ради спречавања и заустављања геноцида, ратних злочина, злочина против човечности и етничког чишћења.

Владе су показале да су озбиљно размотриле препоруке из јануарског извештаја генералног секретара, шаљући јасну поруку да је превенција масовних злочина морална обавеза и политичко одређење УН. При томе, покренут је одређен број важних питања која су се односила на улогу Генералне скупштине, Савета безбедности, одељења УН, регионалних тела и влада држава. Многи који су активно учествовали у дебати препознали су значајну улогу цивилног друштва у превенцији и реаговању на таква груба нарушавања људских права.

Ова дебата довела је до усвајања прве резолуције о *R2P*, Резолуције 308,²⁴ коју је Генерална скупштина УН усвојила 14. септембра 2009. године, након што ју је образложила делегација Гватемале, а коју је заједнички поднело 67 држава чланица. Генерална скупштина узела је у обзир извештај генералног секретара и дебату у Генералној скупштини и одлучила да настави са разматрањем *R2P*.

Исте године, 11. новембра, Савет безбедности УН је на својој осмој отвореној дебати на тему заштите цивила (Protection of Civilians – ПОС) поново потврдио своје одређење за превенцију виктимизације цивила у оружаном сукобу и за окончање насиља над цивилима свуда у свету, у Резолуцији 1894.²⁵ То је друга резолуција коју је донео Савет безбедности УН у оквирима те агенде. У њој се истиче да државе имају примарну одговорност да заштите своје становништво и изнова потврђују одредбе које се односе на *R2P*, садржане у параграфима 138–139 Завршног документа са Светског самита УН из 2005. године.

Више од 20 држава поменуло је *R2P* у својим изјавама, признајући да суверенитет подразумева одговорност за заштиту становништва од масовних страдања, као и да је одговорност међународне заједнице да помогне националним владама у испуњавању њихових обавеза у погледу заштите становништва. Неколико држава чланица, углавном из Европе, такође су поздравиле дебату Генералне скупштине из јула 2009. године о имплементацији *R2P*, као и резолуцију о *R2P* која је затим уследила.

Генерална скупштина је 9. августа 2010. године одржала свој други састанак фокусиран на *R2P*. У неформалном интерактивном дијалогу учествовале су 42 државе

²⁴ A/RES/63/308, Resolution adopted by the General Assembly: The Responsibility to Protect, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/513/38/PDF/N0951338.pdf?OpenElement>

²⁵ A/RES/1894 (2009) Resolution 1894 (2009) Adopted by the Security Council at its 6216th meeting, on 11 November 2009, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/45/PDF/N0960245.pdf?OpenElement>

чланице, два представника регионалних организација и два представника цивилног друштва. Том приликом отворена су бројна конструктивна питања о томе како систем УН може на најбољи начин да прикупи и анализира информације, развије политичке опције и преточи их у рано ангажовање. Већина држава је још једном потврдила своју подршку норми *R2P* и поздравила извештај генералног секретара о Раном упозорењу, процени и одговорности за заштиту.²⁶ Поред тога, државе чланице су се заложиле за наставак разматрања *R2P* у оквиру Генералне скупштине УН.

Након усвајања Резолуције 1970 Савета безбедности УН, која се први пут позвала на либијску одговорност за заштиту цивилног становништва, а којом су наметнуте финансијске санкције и ембарго на наоружање, усвојена је и Резолуција 1973 која предвиђа увођење зоне забране лета и „свих неопходних мера за заштиту цивила и области насељених цивилним становништвом од претње или напада а искључујући стране окупационе снаге у било ком облику“.²⁷ Резолуција је осудила владу Либије због неуспеха у погледу поштовања међународног права, као и што је дозволила масовна кршења људских права и нападе који могу достићи размере злочина против човечности.

Пет држава чланица, Кина, Русија, Бразил, Индија и Немачка биле су уздржане, омогућавајући доношење Резолуције 1973 СБ УН без вета. Чињеница да је усвајање зоне забране лета 17. марта 2011. године, било први пут да је Савет безбедности УН одобрио војни одговор за заштиту становништва без пристанка државе на коју се то односи, условљена је, вероватно, утицајем који су испољиле регионалне организације које су подржале увођење снажнијих мера, првенствено Афричка унија, Арапска лига и Савет за сарадњу држава Персијског залива (*Gulf Cooperation Council*).

У вези са применом норме *R2P*, а реагујући на ескалацију насиља против становништва Обале Слоноваче, након одржаних избора у тој земљи, Савет безбедности УН је 30. марта 2011. године усвојио Резолуцију 1975 којом се осуђују значајне повреде људских права које су починиле присталице и Гбагбе (*Gbagbo*) и председника Уатаре (*Ouattara*) и у којој се наводи следеће: „напади на цивилно становништво који се тренутно одигравају у Обали Слоноваче могли би попримити размере злочина против човечности“.²⁸ У резолуцији се наводи „примарна одговорност сваке државе да заштити цивиле“, захтева тренутна предаја власти Уатару, и поново потврђује мандат операције УН у Обали Слоноваче (*UNOCI*) да „употреби сва неопходна средства за заштиту живота и имовине“. Сходно Резолуцији 1975 СБ УН која је у вези с тим усвојена, одређене су циљане санкције против Гбагбе и његових блиских присталица, а истовремено се потврђује мандат УН у Обали Слоноваче за заштиту цивила и употребу свих неопходних средстава за њихову заштиту, уз спречавање употребе тешког наоружања. Ради заштите становништва Обале Слоноваче од даљих страдања отпочела је војна операција 4. априла 2011. године, а Гбагбо се одржао на власти до 11. априла када су га ухапсиле Уатарине снаге, након вишедневних борби са снагама *UNOCI* и француском војском.

²⁶ A/64/868, Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General, [www.responsibilitytoprotect.org/N1045020\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/N1045020(1).pdf)

²⁷ S/RES/1973 (2011), Resolution 1973 (2011), S/RES/1973(2011), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11268/39PDF/N1126839.pdf?OpenElement>

²⁸ S/RES/1975 (2011), Resolution 1975 (2011), S/RES/1975(2011), [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1975\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1975(2011))

У том контексту, случај Либије је једна од кризних ситуација у вези са којом је норма *R2P* наведена прво у званичној изјави за штампу Савета безбедности²⁹ о ситуацији у Либији, а затим и у тексту Резолуције 1973 Савета безбедности УН,³⁰ у којој је поновљено да је одговорност либијских власти да заштите становништво Либије, осуђено обимно и систематско кршење људских права, захтевана хитна обустава ватре и потпуно окончање насиља и свих напада и злоупотреба цивила.

Истовремено, затражено је да власти Либије испуне своје обавезе у погледу поштовања међународног права, укључујући међународно хуманитарно право, поштовање људских права и права избеглица, као и да предузму све мере да заштите цивиле, задовоље њихове основне потребе, као и да обезбеде брзо и неометано достављање хуманитарне помоћи. Резолуцијом је уведена зона забране лета изнад Либије, ембарго на испоруку оружја и замрзнута финансијска средства у иностранству.

Међутим, чињеница је да ова резолуција, на извесан начин, представља историјски чин, не само када је реч о улози УН, већ и савременог развоја међународног права. Међународна војна интервенција, која је затим уследила да би се заштитило цивилно становништво, и такође изазвала велики број цивилних жртава у тој земљи, упркос томе што је требало да усвојене мере ублаже, а не да погоршавају већ тешку ситуацију у којој се налази народ Либије, отворила је бројне расправе о стварним циљевима држава учесница у војној интервенцији, као и о сврсисходности таквог реаговања.

Условљеност примене *R2P*

Јасно је да примарна одговорност за спречавање геноцида и масовних злочина лежи на сувереним владама, али та одговорност прелази на ширу међународну заједницу када суверене владе саме почине геноцид или масовне злочине или када се покажу неспособним или невољним да предузму неопходне акције ради спречавања или одговора на такве злочине у оквиру својих државних граница.

Схватање суверенитета као одговорности, на начин како се то све више прихвата у пракси савремених држава, има вишеструки значај. То, пре свега, подразумева да су државне власти одговорне за спровођење функције заштите безбедности и живота својих грађана, као и за унапређење њихове добробити, а затим и да су националне политичке власти, унутар државе, одговорне својим грађанима, али истовремено и међународној заједници преко УН.

На схватање суверенитета на тај начин значајно се рефлектује све већи утицај међународних норми које се односе на заштиту људских права, као и међународни дискурс концепта људске безбедности. Од потписивања Повеље УН 1945. године проширено је значење и обим безбедности, а значај унапређења постигнутих у међународној заједници последњих деценија у успостављању нових стандарда понашања и средстава за њихово спровођење је несумњив. Међутим, за ефикасан надзор над заштитом

²⁹ SC/10180, AFR/2120, Security Council press statement on Libya, 22 February 2011, UN Department for Public Information, www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10180.doc.htm

³⁰ S/RES/1973(2011), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11268/39PDF/N1126839.pdf?OpenElement>

људских права кључни су, као што је то увек и био случај, национално право и пракса. Владавина права је, пре свега, ствар правосудних система суверених држава, уз услов да они буду независни, професионални и да располажу адекватним средствима.

У том контексту, фокус *R2P* није на „праву на интервенцију“, већ на „одговорности за заштиту“. Пре свега, *R2P* подразумева процену одређеног проблема са аспекта оних који траже помоћ или им је потребна подршка, а не са аспекта оних који разматрају опцију војне интервенције. Стога је и терминологија фокусирана на обавезу да се становништво заштити од масовног убијања и других злочина, а норма *R2P* је нека врста моста између међународне интервенције и државног суверенитета.

Кључни принципи приступа *R2P*, који уједно одражавају и његову основну намеру да обавезе државе да обезбеде својим грађанима миран и безбедан живот и заштите их од кршења основних људских права, јер би, у супротном, међународна заједница могла да преузме на себе одговорност да их заштити, следећи су:

1. Државни суверенитет подразумева одговорност. Примарна одговорност за заштиту становништва лежи на држави.

2. Када је становништво угрожено због унутрашњих сукоба, побуне, репресије или колапса државе и када та држава није вољна или није у стању да заустави или отклони такво стање, начело неинтервенције препушта место међународној одговорности за заштиту.

У таквим ситуацијама, обавеза реаговања обухвата три фазе: одговорност за превенцију, затим одговорност за реаговање, односно за предузимање одређених мера као што су увођење санкција и међународна судска процесуирања, и у крајњем случају и војну интервенцију и, коначно, одговорност за поновну изградњу у периоду након војне интервенције у виду пружања пуне помоћи у опоравку, реконструкцији и помирењу.

Превенција је несумњиво најзначајнија димензија *R2P*. Пре него што се предузме интервенција неопходно је предузети све расположиве превентивне мере. Одговорност и за превенцију и за реаговање треба увек сукцесивно да укључује мере принуде, што значи да се прво примењују оне мере које су мање принудне, да би се, тек када се потврди да оне не дају задовољавајуће резултате, прешло на примену мера веће принуде.

Војна интервенција је оправдана једино уколико се нанесе озбиљна и непоправљива штета по људска бића или је очигледно да ће таква штета ускоро настати у виду великих губитака људских живота, са постојањем геноцидне намере или без ње, губитака који су резултат намерног поступања државе или занемаривања или неспособности државе да га спречи, затим масовног етничког чишћења,³¹ било да је изазвано убиствима, присилним истеривањем, терором или силовањем.

Војна интервенција је у оквиру приступа *R2P* вишеструко условљена:

1. **Права намера.** Примарна сврха одређене интервенције, без обзира на друге мотиве које могу да имају државе које у њој учествују, мора бити да заустави или спречи људску патњу. Праву намеру је лакше осигурати мултилатералним операцијама и са јасном подршком из региона и од стране жртава сукоба.

³¹ Дулић, Д., Мировне и хуманитарне операције, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008, стр. 261–262.

2. *Крајња опција.* Војна интервенција може бити оправдана једино када су исцрпљене све невојне опције за превенцију или мирно решење кризе и када је извесно да друге мере не би биле успешне.

3. *Сразмерна средства.* Обим, трајање и интензитет планиране војне интервенције треба да буду сведени на најмању могућу меру којом се обезбеђује реализација дефинисаног циља – заштита људи. Ефекат на политички систем земље која је циљ треба да буде ограничен искључиво на оно што је неопходно да би се испунила сврха интервенције.

4. *Реални изгледи.* Мора постојати велика шанса да ће интервенција бити успешна, односно да последице интервенције вероватно неће бити горе од оних које би се догодиле у случају неинтервенисања.

Посебна вредност извештаја Међународне комисије за интервенцију и државни суверенитет из 2001. године свакако је истицање кључне улоге Уједињених нација као гаранта мира у свету. Легитимност интервенције, у оквиру приступа *R2P*, постиже се добијањем одобрења од СБ УН за спровођење такве акције ради заштите људи.

Одобрење од СБ УН у свим случајевима треба да буде тражено пре извођења војне интервенције. Потребно је да стране које се залажу за предузимање интервенције званично затраже одобрење, да Савет безбедности УН то чини на сопствену иницијативу или да генерални секретар покрене то питање сходно члану 99. Повеље УН.

Ипак, и поред евидентног настојања међународне заједнице да се институционално уреди и унапреди пракса у погледу извођења војних интервенција из хуманитарних разлога, с обзиром на то да су услови наведени за њихово предузимање недовољно јасно дефинисани, као и да не постоје прецизни индикатори који би указали и потврдили да су одређени услови испуњени, то оставља доста отвореног простора за различита тумачења, процене и контрааргументације.

Одговорност за превенцију

У извештају Међународне комисије за интервенцију и државни суверенитет из 2001. године наведено је да за ефикасну превенцију сукоба и других извора људске патње у вези са којима се примењује норма *R2P*, морају бити задовољена три основна услова:

- мора постојати сазнање о осетљивости ситуације и ризицима који су с тим повезани – тзв. „рано упозорење“,
- мора постојати разумевање расположивих политичких мера којима се може утицати на ситуацију – тзв. „превентивне мере“,
- мора постојати воља да се те мере примене – питање „политичке воље“.

У контексту *R2P*, унапређење превенције сукоба на свим нивоима – концептуалном, стратегијском и оперативном – хитно је и суштинско питање, а при томе кључни циљ представља охрабривање озбиљних и одрживих напора у вези са решавањем узрока проблема који доводе становништво у ризик, као и ефикаснија употреба директних превентивних мера.

Савет безбедности УН, тело које има примарну одговорност за одржавање међународног мира и безбедности, наглашава значај отклањања узрока сукоба и потребу развоја дугорочних ефикасних превентивних стратегија. Такво опредељење је чврсто утемељено на члану 55 Повеље УН, где се експлицитно наводи да уна-

пређење решавања међународних економских, социјалних, здравствених и сродних проблема, међународна културна и образовна сарадња, као и универзално поштовање људских права чине основу за „стварање услова за стабилност и благостање који су неопходни за мирне и пријатељске односе међу народима“.³²

На тај начин, Повеља обезбеђује темељ за свеобухватан и дугорочан приступ превенцији сукоба, заснован на проширеном концепту мира и безбедности.

Парадокс одговорности за заштиту

За оне који су се залагали за примену норме *R2P*, њено усвајање на Светском самиту 2005. године од стране Генералне скупштине УН представљало је суштинску преломну тачку и означило „заиста велики корак напред у смислу формалног прихватања *R2P*“.³³

Истовремено, међутим, наведени самит може се посматрати и као догађај који је означио трансформацију *R2P* од концепта (идеје) до начела (фундаменталне истине) заснованог на заједничком разумевању и довољном консензусу, што је довело до тога да право на интервенцију не буде више подређено и условљено једним од кључних међународних начела – правом на суверенитет.³⁴

Али, на самиту је постигнуто много мање него што се очекивало. Главни заступници увођења ове норме изразили су своје дубоко разочарање постигнутим, а многи од њих су наводили потребу да се закључци самита „поново потврде“ и „операционализују“.³⁵

Евидентно је, ипак, да и након прихватања од међународне заједнице, постоји одређени парадокс у вези са овом нормом, односно јаз између аргумената о значају примене *R2P*, али и непостојања јасне одређености о томе шта *R2P* заправо значи и када се и недвосмислено под којим условима примењује. У том контексту извештај Међународне комисије за интервенцију и државни суверенитет (*ICISS*) треба посматрати само као препознавање постојања дубоких проблема у погледу постизања консензуса о концепту тзв. хуманитарне интервенције, уместо као решење за тај проблем.

У вези са тим, наведени извештај о *R2P*, разматран у ширем међународном контексту, наводи на размишљање о томе да ли је, између осталог, у питању настојање да тзв. хуманитарне војне интервенције на територијама суверених држава добију правни легитимитет, односно да се политичка одговорност за такво деловање наметне читавој међународној заједници кроз Уједињене нације, уместо да је преузму водеће западне државе, као што је то био чест случај у досадашњој пракси војног интервенисања у међународним односима. Поред тога, сада је одговорност подељена и на тај начин да подразумева и подршку из региона³⁶ и од жртава сукоба.

³² Charter of the United Nations, Article 55, <http://www.icj-cij.org/icjwww/basicdocuments/basictext/basicunchart.htm>.

³³ Evans, Gareth, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Ones and for All*, Washington D. C. Brookings Institution, 2008, p.44.

³⁴ Bellamy, Alex, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, London, Polity, 2009, p.6.

³⁵ Исто, стр. 91–3.

³⁶ У свом говору, одржаном 30. септембра 2011. године у Бриселу, генерални секретар НАТО Расмуссен посебно је истакао чињеницу да је НАТО за операцију у Либији имао „јасан мандат УН и подршку из региона“, Видети: *Towards NATO's Chicago Summit, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the European Policy Centre, Brussels*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_78600.htm

Оно што би такође могло да буде индикативно, када су у питању САД и њихова улога у учешћу у војним интервенцијама у свету, јесте чињеница да је наведени извештај Међународне комисије за интервенцију и државни суверенитет објављен непосредно након 11. септембра. 2001. године. Међутим, имајући у виду да је у то време фокус међународне политике и академске јавности био усмерен на друга питања, овај извештај није одмах наишао на адекватан одјек. По наводима неких аутора, Ирачки рат био је веома повезан са нормом *R2P*, те је разлог за непостојање воље у том тренутку за расправу о тзв. хуманитарним интервенцијама била управо тада започета инвазија на Ирак коју су предводиле Сједињене Државе.³⁷

Такође, решење за најочигледнији дотадашњи проблем непостојања утемељења у међународном праву за претходно извршене западне војне интервенције рефлектује се у помаку који је учињен аргументима да је реч о читавом низу одговорности за спречавање, реаговање и поновну изградњу.

Очигледно је, исто тако, да је извештај Међународне комисије за интервенцију и државни суверенитет фокус проблема померио са „оних који интервенишу“ на „објекте интервенције“ – угрожену цивилну популацију услед неадекватног реаговања њихове владе. Развој концепта људске безбедности неспорно је допринео промени угла гледања на међународне интервенције, а заштита људских права, као основно и универзално начело, као и ширење демократских вредности, свакако представљају, посебно са моралног аспекта, добар изговор под којим се у савременом свету све чешће војно интервенише.

Међутим, до сада нема чврстих доказа којима би било поткрепљено да је то заиста и постигнуто, односно да су испуњени сви неопходни услови наведени у разради *R2P* у погледу: *праве намере* да се заустави или спречи људска патња; *крајње опције* да је извесно да, сем војних, друге мере не би биле успешне; *сразмерних средстава* у погледу обима, трајања и интензитета војне интервенције и *реалних изгледа* да последице интервенције неће бити горе од оних које би се догодиле у случају да војна интервенција није извршена.

На примеру Либије, на основу сагледавања иницирања и тока међународне војне интервенције, тешко да се могу наћи ваљани и довољни аргументи на основу којих се може донети закључак да је макар један од наведених услова у потпуности испуњен. Томе неспорно доприноси очигледно непостојање јасних критеријума за оцену испуњености наведених услова, што последично доводи до могућности сасвим флексибилног приступа у тумачењу, а у крајњем се може свести на мање или више објективну процену и исто такву аргументацију.

Оно што је више него јасно јесте да норми *R2P*, и са концептуалног и са институционалног аспекта, недостаје прецизна дефиниција. Стога, ни концептуално није могуће разматрати *R2P* у смислу превенције, без обзира на то колико се често позивали на тврдњу да је превенција најзначајнија димензија одговорности за заштиту. Превенција подразумева да је могуће предвидети која ситуација може довести до геноцида или сличног облика насиља. Међутим, да ли је могуће унапред проценити, са довољном дозом извесности, да нека ситуација потенцијално може изазвати масовне злочине над становништвом? Искуства из досадашње праксе,

³⁷ Bellamy, Alex, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, London, Polity, 2009, p. 70.

без обзира на коришћене методе, моделе, индикаторе и прикупљене податке, говоре да је то веома захтеван и у највећем броју случајева неуспешан подухват,³⁸ мада постоје и позитивни примери који се могу навести.³⁹

Исто тако, како проценити да у тој хипотетичкој ситуацији влада дотичне државе неће бити у стању или неће бити вољна да предузме адекватне мере за њено решавање и на тај начин омогућити, за почетак, превентивно деловање у оквиру *R2P*. Проблематично је и изједначавање наведене две ситуације. Наиме, не може се на исти начин посматрати случај када влада одбија да реагује и ситуација када она то жели, али из одређених, можда и оправданих разлога, у одређеном тренутку није у стању да адекватно реагује.

Поред тога, емпиријски је немогуће мерити ефекте превентивног деловања, јер се његова успешност не може мерити оним што се није ни догодило. Ипак, због свега тога, у наредном периоду неодложно је установити, разрадити и усвојити листу детаљних критеријума и индикатора за евентуалну будућу примену норме *R2P*.

Селективна примена *R2P*

Кризе које се догађају не само на тлу Либије, већ и у једном броју држава на Блиском истоку и у Северној Африци, а које такође имају за последицу велики број жртава међу цивилним становништвом, посебно када је реч о Сирији, отворила су питање селективне примене приступа *R2P*. У том контексту поставља се питање зашто је међународна заједница овај приступ применила искључиво у случају Либије, а не и у другим сличним случајевима. Могућа оправдања траже се у чињеници да је ситуација у Либији јединствен случај и да постоје докази да је Гадафи починио злочине против човечности, и чак преко медија објавио своју намеру да настави да их чини против сопственог народа. Неселективна и широкозаступљена примена силе коју је спроводила Гадафијева влада против дела становништва Либије претворила је ову ситуацију у ону где кршење људских права представља злочин против човечности, један од злочина које обухвата *R2P* приступ и који захтева да заштита цивила од масовних злочина мора да буде приоритет за све заинтересоване стране, па тако и за УН. Таква је ситуација у формално-правном смислу. Међутим, сукоб је евидентно ушао у зону грађанског рата где постоје две сукобљене стране које уживају подршку дела међународне заједнице.

Истовремено, на дневни ред центара одлучивања у међународној заједници озбиљно су постављена и питања даље реализације неких глобалних циљева, попут начина деловања у процесима демократизације, остваривања људских права и слобода, права на специфичности мимо „глобалних стандарда“ дефинисаних на темељу једног погледа на свет.

³⁸ Akhavan Payam, Preventing Genocide: Measuring Success by What Does Not Happen, Springer 2011, Criminal Law Forum (2011) 22:1–33, стр. 10

³⁹ Примери добре праксе који илуструју превенцију геноцида: (1) превентивно распоређивање припадника мировне мисије УН у Македонији 1993. год.; (2) притисци ради заустављања подстрекавања етничке мржње и насиља у Обали Слоноваче 2004. год. и (3) превентивна дипломатија у Бурундију од 2002. год. до данас. Ови релативно успешни случајеви представљају конкретне примере о томе како се правовременим и фокусираним деловањем може, и поред скромног ангажовања, спречити да ограничени сукоб прерасте у ситуацију у којој се догађају масовни злочини. Видети: исто, стр. 23.

Таласом немира, ратова и сукоба отворена је и озбиљна дилема о томе како ускладити моделовање власти и режима у земљама у којима треба бранити значајне геостратешке интересе са исказаном намером народа тих земаља, мада не и до краја реализованом – да власт бирају сами.

Питање је и колико је реално веровање да ће темељни геостратешки интереси светских центара моћи, на чијој се одбрани заснивала читава архитектура блискоисточних односа и арапских режима минулих деценија, бити драстично редефинисани због актуелних дешавања. Оно што је већ видљиво јесте да ће се промене дешавати и у стратешкој, политичкој, институционалној и економској сфери, у начину владања и успостављању стандарда демократије, људских права и слобода. У питању је процес који ће бити дуготрајан, а који ће, поред осталог, директно зависити и од глобалних збивања у свету, попут оних изазова везаних за демографију, храну, енергију, итд.

У коначном, може се рећи да су криза и грађански рат у Либији, али и међународна војна интервенција, изазвали унутрашњу и регионалну хуманитарну кризу која има шире безбедносне импликације.

Закључак

Неспорно је да одговорност за заштиту људских права на територијама суверених држава припада владама тих држава, што увођење норме *R2P* додатно наглашава. Међутим, за УН, и за норму *R2P* каква данас постоји, централни аспект овог питања не треба да буде реаговање, а поготово не у виду војне интервенције, већ суштинско и решење читавог низа проблема, почевши од развоја држава до превенције сукоба, треба да чини континуитет међународних напора за спровођење ефикасног надзора над праксом тзв. доброг управљања, као и безрезервна и солидарна подршка кроз мере за смањење социјалних, политичких и економских проблема и институционалну, административну и техничку помоћ владама у реализацији реформи.

При томе, кључна улога за координацију сарадње држава са међународним финансијским институцијама, регионалним организацијама и асоцијацијама у функцији превенције уочених недостатака у управљању, као и постконфликтној реконструкцији, свакако припада УН. За то, чини се, у овом моменту не постоји недостатак политичке воље, већ политичког разумевања.

Литература

1. *A more secure world: Our shared responsibility*, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, www.un.org/secureworld/report2.pdf
2. A/64/868, *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*, Report of the Secretary-General, [www.responsibilitytoprotect.org/N1045020\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/N1045020(1).pdf)
3. A/RES/1894 (2009) Resolution 1894 Adopted by the Security Council at its 6216th meeting, on 11 November 2009, [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/45/PDF/N0960245.pdf? OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/45/PDF/N0960245.pdf?OpenElement)
4. A/RES/63/308, Resolution adopted by the General Assembly: The Responsibility to Protect, [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/513/38/PDF/N0951338.pdf? OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/513/38/PDF/N0951338.pdf?OpenElement)

5. Akhavan P.: *Preventing Genocide: Measuring Success by What Does Not Happen*, Springer 2011, Criminal Law Forum (2011) 22:1–33
6. Bellamy, A.: *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, London, Polity, 2009
7. Charter of the United Nations, [http://www.icj-cij.org/icjwww/basicdocuments/basictext/basicunchart, htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/basicdocuments/basictext/basicunchart.htm).
8. Evans, G.: *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Ones and for All*, Washington D. C. Brookings Institution, 2008
9. Hande S. O.: *Repertoires of Oppression: Manipulating Nationalistic Sentiments in Dangers of Diminishing State Capacity*, Department of Political Science, Binghamton University, Draft Paper prepared for „Nationalism and Human Rights» Conference by The Human Rights Research Committee of the International Political Science Association (IPSA) and Bilgi University Human Rights law research center, June 27–29, 2008, Istanbul.
10. Hodge, C. C.: Casual war: NATO's intervention in Kosovo, *Ethics and International Affairs*, vol. 14 (2000)
11. ICISS, *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, IDRC, 2001, [www.iciss.ca/pdf/Commission Report.pdf](http://www.iciss.ca/pdf/CommissionReport.pdf)
12. Ruhashyankiko N.: *UN Special Rapporteur, Study of the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, UN Doc E/CN.4/Sub.2/416, (4 July 1978)
13. S/RES/1674(2006), Resolution adopted by the Security Council at its 5430th meeting, on 28 April 2006, Protection of civilians in armed conflict, [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf? OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement)
14. S/RES/1706(2006), Resolution adopted by the Security Council at its 5519th meeting, on 31 August 2006, [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/64/PDF/N0648464.pdf? OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/64/PDF/N0648464.pdf?OpenElement)
15. S/RES/1973(2011), [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11268/39PDF/N1126839.pdf? OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11268/39PDF/N1126839.pdf?OpenElement)
16. SC/10180, AFR/2120, Security Council press statement on Libya, 22 February 2011, UN Department for Public Information, www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10180.doc.htm
17. *The Responsibility to Protect: A Primer*, Global Center for Responsibility to Protect, Ralph Bunche Institute for International Studies, The CUNY Graduate Center, www.GlobalCentreR2P.org
18. Towards NATO's Chicago Summit, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the European Policy Centre, Brussels, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_78600.htm
19. A/63/677, Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General, [http://responsibilitytoprotect/SGRtoPEng%20\(4\).pdf](http://responsibilitytoprotect/SGRtoPEng%20(4).pdf)
20. A/RES/60/1, Resolution adopted by the General Assembly, 2005 World Summit Outcome, 24. October 2005, [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf? OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement)
21. Дулић, Д.: *Мировне и хуманитарне операције*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008