

PRAVCI RAZVOJA KOLEKTIVNE BEZBEDNOSTI U OKVIRU UN

Za ostvarenje osnovnog cilja Ujedinjenih nacija — održanja međunarodnog mira i bezbednosti — **Povelja** predviđa dva osnovna instrumenta: mirno rešavanje sporova i kolektivne mere. Stoga se može reći da Glava VI o mirnom rešavanju sporova i Glava VII o postupku u slučaju ugrožavanja mira, narušenja mira i napada predstavljaju nerazdvojne celine sistema kolektivne bezbednosti UN. Međutim, pored ove dve osnovne glave u **Povelju** su unete još neke odredbe koje, takođe, predstavljaju deo sistema kolektivne bezbednosti kako je on zamišljen na konferenciji u San Francisku. Ovde, pre svega, imamo u vidu odredbe koje se tiču individualne i kolektivne samoodbrane i regionalnih aranžmana u smislu Glave VIII, kao i prelazne odredbe o bezbednosti sadržane u Glavi XVII **Povelje**.

Kao što je poznato, u organizovanoj međunarodnoj zajednici sistem kolektivne bezbednosti prvi put je predviđen **Paktom Društva naroda**, koji je i pored svih svojih nesavršenosti uticao na formiranje sistema kolektivne bezbednosti posle drugog svetskog rata. Zbog toga **Povelju** i sistem kolektivne bezbednosti UN treba posmatrati samo kao dalje usavršavanje napora koji su učinjeni za vreme Društva naroda. Ukratko, ako uporedimo odgovarajuće odredbe **Pakta Društva naroda** i **Povelje UN**, mogu se uočiti sledeće sličnosti i razlike između ova dva sistema.

Prema **Paktu** članice Društva naroda su obavezne da »poštuju i sačuvaju od spoljne agresije teritorijalni integritet i političku nezavisnost svih članova« i da na preporuku Saveta preduzmu odgovarajuće mere radi ispunjenja ove obaveze (čl. 10. **Pakta**). Po **Povelji** članovi UN su dužni u skladu sa stavom 4. člana 2. da se uzdrže »od pretnje silom ili upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti ma koje države«, ali nisu obavezne da preduzmu bilo kakvu akciju protiv države koja povredi ovu odredbu sve dok Savet bezbednosti ne donese odluku o postojanju jednog od slučajeva predviđenih članom 39. **Povelje**. Nasuprot tome **Pakt** je predviđao »automatsku« primenu ekonomskih i finansijskih mera, dok je članovima ostavljao znatnu slobodu kod primene vojnih sankcija. Njihova obaveza po članu 10. **Pakta**, pored toga što je bila generalna, bila je još više oslabljena tumačenjem u praksi. Savet je mogao da preporuči članicama vojne mere koje one treba da preduzmu po **Paktu**. **Povelja** međutim ovlašćuje Savet bezbednosti da donosi odluke

ne samo u pogledu diplomatskih, ekonomskih i finansijskih mera koje treba preduzeti protiv agresora, već i vojnih mera. Prema članu 25. ove odluke Saveta imaju obavezan karakter.

Iz toga proizlazi da je pravo na rat u sistemu kolektivne bezbednosti Društva naroda znatno suženo u odnosu na stanje koje je postojalo u neorganizovanoj međunarodnoj zajednici. **Povelja UN** u ovom pogledu predstavlja značajan korak napred u razvoju sistema kolektivne bezbednosti time što polazi od apsolutne zabrane rata. Ta apsolutnost ogleda se u tome što **Povelja** ne predviđa izuzetke u pogledu opšte zabrane rata, poput **Pakta Društva naroda** (čl. 11. i 12), i što zabranjuje upotrebu sile uopšte, a ne samo protiv teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti ma koje države, već svake sile »koja bi na ma koji način bila u suprotnosti s ciljevima UN« (čl. 2, t. 4). Zatim **Povelja** polazi od nedeljivosti međunarodnog mira i u tom smislu u članu 2. određuje principe u skladu s kojima treba da deluje Organizacija i njeni članovi, među kojima su i principi zabrane rata i rešavanja svih međunarodnih sporova samo mirnim sredstvima. **Povelja** određuje čak da će Organizacija »nastojati da države koje nisu članovi UN postupaju u skladu s ovim načelima ukoliko je to potrebno radi održanja međunarodnog mira i bezbednosti« (čl. 2, t. 6). Iz ovoga proističe i struktura sistema kolektivne bezbednosti. Osnovni elementi ovog sistema su preventivne delatnosti u cilju ostvarenja takvih međunarodnih odnosa u kojima će se na najmanju moguću meru svesti uzroci koji mogu da dovedu do povrede međunarodnog mira, kao i upotreba sile u cilju suprotstavljanja takvim aktima koji znače direktnu pretnju miru, narušenje mira ili napad. **Povelja UN** u tom se smislu razlikuje od **Pakta Društva naroda** pre svega u tome što postoje dve vrste odredaba koje se tiču preventivne delatnosti u cilju očuvanja međunarodnog mira: odredbe **Povelje** u kojima se određuju osnovna načela ponašanja država u međunarodnim odnosima, kao i položaj država u međunarodnoj zajednici i odredbe kojima su predviđene mere kojima treba da se mirnim sredstvima odstrane neposredne pretnje međunarodnom miru i bezbednosti.

Druga oblast sistema kolektivne bezbednosti — delatnost UN prinudnim sredstvima u cilju očuvanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti — dobila je u **Povelji UN**, za razliku od **Pakta Društva naroda**, potpuno nova rešenja. Dve osnovne karakteristike razlikuju rešenja **Povelje** od rešenja koja je dao **Pakt** u ovoj oblasti. U prvom redu to je izgrađenost sistema za preduzimanje kolektivne akcije u slučajevima koje **Povelja** određuje, za razliku od **Pakta**, gde takav sistem nije bio izgrađen. Druga osnovna karakteristika jeste obaveznost primene toga sistema, kako u pogledu obaveza odgovarajućih organa organizacije na delatnost u smislu ovlašćenja iz **Povelje**, tako isto i u pogledu obaveza država da prihvate i sprovedu odgovarajuće zaključke tih organa.

Pored ovih načelnih odredaba **Povelja** detaljno određuje postupak za mirno rešavanje sporova (Gl. VI) i postupka u slučaju pretnje miru, narušenja mira ili napada (Gl. VII). Zbog toga ćemo kratko ukazati na ova rešenja u **Povelji**, kako bismo polazeći od njih, odredili pravce razvoja kolektivne bezbednosti UN u proteklih dvadesetpet godina.

Glava VI **Povelje** (čl. 33. do 38.) posvećena je postupku za mirno rešavanje sporova. **Povelja** polazi od toga da su države članice UN dužne da u slu-

čaju izbijanja spora koji ugrožava održanje međunarodnog mira i bezbednosti pokušaju da reše spor putem sredstava za mirno rešavanje sporova. Član 33, stav 1. predviđa obavezu država članica da u slučaju spora pribegnu jednom od klasičnih sredstava za mirno rešavanje, kao što su: pregovori, ankete, posredovanje, izmirenje, arbitraža, sudsko rešavanje ili drugi mirni načini po njihovom izboru. Iz stava 1. člana 33. proizlazi da postoji opšta obaveza za države članice da pribegnu jednom od navedenih načina, ali ne i obaveza da pribegnu jednom određenom načinu za rešavanje spora. Ukoliko, pak, ne uspeju da reše spor, onda su dužne da ga iznesu pred Savet bezbednosti (čl. 37/1). Ostale odredbe ove glave **Povelje** određuju nadležnost Saveta bezbednosti u postupku za rešavanje sporova ili izgladivanje situacije. Ta ovlašćenja sastoje se u sledećem: ovlašćenje Saveta bezbednosti da po ukazanoj potrebi pozove stranke da spor izglade sredstvima za mirno rešavanje (čl. 33/2), da vrši istragu u pogledu svakog spora ili situacije koja je u stanju da ugrozi održanje međunarodnog mira i bezbednosti (čl. 34), da preporuči strankama odgovarajuće postupke ili načine za izgladivanje spornih pitanja (čl. 36/1), kao i uslove rešenja spora (čl. 37/2).

Generalna skupština ima, takođe, određena ovlašćenja na polju mirnog rešavanja sporova. Međutim, kada se ona uporede sa ovlašćenjima Savjeta bezbednosti, može se konstatovati da su ta ovlašćenja daleko nedoređenija. U Glavi VI jedino je predviđeno da svaki član UN može da skrene pažnju Generalnoj skupštini na svaki spor ili na svaku situaciju čija je priroda izložena u članu 34, s tim da na osnovu stava 3. člana 35. postupanje Generalne skupštine po ovim pitanjima podleže odredbama člana 11. i 12. **Povelje**.

Ovlašćenja Generalne skupštine ne mogu se, međutim, svesti samo na član 11, na koji upućuje član 34. **Povelje**. Pre svega, na osnovu člana 10. **Povelje**, koji određuje opštu nadležnost Generalne skupštine, ona može da razmatra svako pitanje u »okviru ove Povelje« i da čini odgovarajuće preporuke. Stoga bi moglo da se tvrdi da je na osnovu toga člana Generalna skupština ovlašćena da preduzme istraživanje, koncijlijaciju i medijaciju, da preporuči uslove ili proceduru rešavanja spornih pitanja. Uz to se preporuke koje čini Generalna skupština na osnovu člana 11, stav 2, po pitanjima koja su pred nju iznele članice ili nečlanice UN, ili Savet bezbednosti, takođe kreću u okvirima Glave VI **Povelje**.

Povelja predviđa mogućnost primene dve vrste kolektivnih mera: mere koje ne uključuju upotrebu oružane snage i mere koje uključuju upotrebu oružane snage, s tim da se u oba slučaja radi o prinudnim merama o kojima odlučuje Savet bezbednosti.

Kao što je već istaknuto, Glava VII **Povelje** određuje postupak UN u slučaju pretnje miru, narušenja mira ili akta agresije. Kada Savet bezbednosti utvrdi da postoji jedan od ova tri slučaja, on odlučuje kakve će mere preduzeti u skladu sa članom 41. i 42. u cilju očuvanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti. Koje će mere i u kom obimu upotrebiti, Savet bezbednosti ceni sam prema stepenu ugroženosti međunarodnog mira i bezbednosti. Međutim, pre nego što primene mere predviđene članom 39, Savet bezbednosti može »da pozove zainteresovane strane da se povinuju privremenim merama koje on smatra potrebnim ili poželjnim«. U vezi sa preduzimanjem privremenih mera postavlja se pitanje da li Savet bezbednosti treba prvo da odredi da

se radi o jednom od slučajeva predviđenih članom 39. ili može da predvidi preduzimanje ovih mera pre nego što pristupi kvalifikaciji slučaja na osnovu ovog člana. Imajući u vidu da je mogućnost preduzimanja mera regulisana **Poveljom** posle određivanja nadležnosti Saveta za utvrđivanje postojanja narušenja mira, čini nam se da je prihvatljivije tumačenje da odluka o privremenim merama treba da usledi nakon odluke o postojanju jednog od slučajeva predviđenih u članu 39. **Povelje**. Međutim, kasnije u praksi Savet bezbednosti nije pošao ovim putem i određivao je privremene mere a da prethodno nije određivao postojanje jednog od slučajeva iz člana 39. **Povelje**. Drugo pitanje koje se postavlja jeste pitanje obaveznosti odluka Saveta bezbednosti, odnosno da li su države članice dužne da preduzmu privremene mere ili to zavisi od njihovog nahođenja. U tekstu stoji da Savet bezbednosti »može da pozove zainteresovane strane da se povinuju merama koje on smatra potrebnim ili poželjnim« (čl. 40), pa je pitanje da li se ovo može tumačiti kao preporuka ili obavezna odluka Saveta. U teoriji postoje različita mišljenja u pogledu karaktera ove odluke. Smatramo da od stepena ugroženosti međunarodnog mira i spremnosti strana da postupe po privremenim merama koje je preporučio ili naredio Savet bezbednosti treba da zavisi karakter odluke ovog organa. Osim toga, činjenica da ovaj član neposredno prethodi članu 42. i 41. **Povelje** o prinudnim merama govori takođe u prilog tumačenja da se radi o akciji na osnovu Glave VII i da bi preduzimanju privremenih mera trebalo da prethodi utvrđivanje od strane Saveta bezbednosti da se radi o postojanju pretnje miru, narušenja mira ili akta agresije. Međutim, u praksi, Savet bezbednosti nije se u svim slučajevima najpre izjašnjavao o tome da li se radi o jednom od ovih slučajeva, a preporučivao je privremene mere pozivajući se ili ne na član 40. **Povelje**.

Iz člana 40. **Povelje** proizlazi da je Savet bezbednosti slobodan da preporuči privremene mere po svom nahođenju, s tim što je ovo njegovo pravo ograničeno u tom smislu što privremene mere koje on preporuči ne smeju da zadiru u prava, zahteve i položaj zainteresovanih strana. Imajući u vidu odredbe člana 40, zatim tumačenja u teoriji i kasniju praksu Saveta bezbednosti, smatramo da privremene mere mogu da poprime različite forme, i to od kontrole primirja do odašiljanja međunarodnih policijskih snaga.

Nasuprot odredbama o privremenim merama, koje nisu precizne, **Povelja** tačno određuje kakve prinudne mere može preduzeti Savet bezbednosti. **Povelja UN** ustanovljava dve vrste prinudnih mera: mere koje ne uključuju upotrebu sile i mere koje uključuju takvu silu. Mere koje ne uključuju potrebu oružane sile prema članu 41. mogu da obuhvate »potpun ili delimičan prekid privrednih odnosa, železničkih, pomorskih, vazdušnih, poštanskih, telegrafskih, radiografskih i drugih saobraćajnih veza, kao i prekid diplomatskih odnosa«. Mere koje uključuju upotrebu oružane sile u stvari predstavljaju preduzimanje »akcije putem vazduhoplovnih, pomorskih ili suvozemnih snaga« od strane Saveta bezbednosti, a ta akcija može da uključi »demonstracije, blokadu i druge operacije vazduhoplovnim, pomorskim i suvozemnim snagama Ujedinjenih nacija« (čl. 2). Iz formulacija člana 41. i 42. proizlazi da se radi o obaveznim odlukama Saveta bezbednosti na koje se odnosi stav 3. člana 27. **Povelje**. Na

osnovu člana 25. i 48. **Povelje** članice Ujedinjenih nacija preuzele su obavezu da izvršavaju odluke Saveta bezbednosti o preduzimanju prinudne akcije UN.

U cilju sprovođenja prinudne akcije Savet bezbednosti ne raspolaže vojnim snagama, već koristi snage članice UN. Na osnovu člana 43. **Povelje** države članice su dužne da na poziv Saveta bezbednosti i u skladu sa posebnim sporazumima stave na raspolaganje oružane snage. Iz ovoga proizlazi da su države članice obavezne da dostave oružane snage Savetu bezbednosti i da odluka Saveta ima obavezan karakter. U stavu 2. i 3. tog člana utvrđen je postupak sklapanja sporazuma između Saveta bezbednosti i država članica i šta će biti regulisano tim sporazumima. Iz člana 44. **Povelje** proizlazi da Savet bezbednosti odlučuje o upotrebi vojnih kontingenata država članica koje mu one stave na raspolaganje na osnovu obaveza preuzetih članom 43. Član 45. predviđa da će države članice držati kontingente vazduhoplovnih snaga koje se odmah mogu upotrebiti za zajedničku međunarodnu prinudnu akciju. **Povelja**, dalje, predviđa stvaranje Komiteta vojnog štaba koji ima zadatak da pruža savete i ukazuje pomoć Savetu bezbednosti u svim pitanjima koja se tiču vojnih potreba Saveta, uključujući upotrebu i komandovanje snagama. Komitet vojnog štaba sačinjavaju načelnici štabova stalnih članova Saveta bezbednosti. Komitet vojnog štaba odgovara pred Savetom za strategijsko rukovođenje oružanim snagama. Planove za upotrebu oružanih snaga izrađuje Savet bezbednosti na preporuku Komiteta vojnog štaba (čl. 46). Međutim, ove odredbe **Povelje** nisu do danas sprovedene i nije potpisan nijedan sporazum o stavljanju na raspolaganje oružanih snaga Savetu bezbednosti, o čemu će kasnije biti više reči.

Iz analize odredaba Glave VII jasno proizlazi da je Savetu bezbednosti osigurano centralno mesto u sistemu kolektivne bezbednosti UN. Ovlašćenja Saveta bezbednosti, međutim, treba posmatrati u svetlosti člana 24, koji glasi: »1. Da bi osigurali brzo i uspešno postupanje UN, njihovi članovi poveravaju Savetu bezbednosti prvenstvenu odgovornost za održanje međunarodnog mira i bezbednosti i saglasni su da Savet bezbednosti pri vršenju svojih dužnosti na osnovu ove odgovornosti postupa u njihovo ime.«

Generalna je skupština, takođe, dobila značajna ovlašćenja u oblasti održanja međunarodnog mira i bezbednosti. Pored opštih načelnih pitanja ona je pozvana da razmatra i konkretna pitanja koja se tiču međunarodnog mira i bezbednosti i da u vezi s njima čini preporuke (čl. 10, 11. i 14). Međutim, treba napomenuti da Generalna skupština u ovoj oblasti aktivnosti svetske organizacije donosi samo preporuke, koje nisu, kao što je poznato, obavezne za države članice i jedino imaju značajnu moralnu snagu s obzirom da su donete od plenarnog organa UN u kome su zastupljene sve države članice.

Uporedo sa nadležnostima Generalne skupštine i Saveta bezbednosti u sistemu kolektivne bezbednosti UN **Povelja** predviđa i izvesne funkcije generalnog sekretara UN. U svojstvu »glavnog administrativnog službenika organizacije« (čl. 97) generalni sekretar je ovlašćen »... da skrene pažnju Savetu bezbednosti na svako pitanje koje je po njegovom mišljenju u stanju da ugrozi održanje međunarodnog mira i bezbednosti« (čl. 99). Pravni značaj ove odredbe nesumnjivo je velik, jer generalni sekretar neposredno pokreće postupak za stavljanje u dejstvo sistema kolektivne bezbednosti UN. Pored ove odredbe značajna je i odredba člana 98, na osnovu koje on »... obavlja i sve druge zadatke koje mu povere...« ostali glavni organi UN. Ova prilično neodređena

odredba **Povelje** pružila je, kako će biti kasnije ukazano, mogućnost ostalim organima UN, a naročito Savetu bezbednosti i Generalnoj skupštini, da se koriste generalnim sekretarom poveravajući mu vrlo delikatne zadatke u vezi sa održanjem međunarodnog mira i bezbednosti.

Sastavni deo Glave VII o postupku u slučaju pretnje miru, narušenja mira ili napada predstavljaju i odredbe sadržane u članu 51, koji se odnosi na pravo na samoodbranu. Osnovno pitanje koje se nameće u vezi sa članom 51. jeste da li se sistem kolektivne bezbednosti i obaveza iz člana 2, stav 4. **Povelje** o zabrani pretnje silom ili upotrebe sile spojivi sa koncepcijom o samoodbrani, jer bi jedan savršeni sistem kolektivne bezbednosti isključivao svako pribegavanje sili, izuzev od strane organa kojima je povereno održavanje ili vaspostavljanje međunarodnog mira. S druge strane, ukoliko bi se dopustilo pribegavanje sili od strane svake države članice, bila bi dovedena u pitanje suština člana 2, stav 4. **Povelje** o zabrani upotrebe sile. Po svemu sudeći, tvorc **Povelje** UN prilikom unošenja prava na samoodbranu rukovodili su se dvema osnovnim postavkama: prvo da je neophodno da država koja je napadnuta sadrži pravo da se brani sve dok se ne pokrene mehanizam predviđen **Poveljom**, i drugo, da otklone sumnje koje su bile izražene u pogledu nesavršenosti sistema kolektivne bezbednosti ustanovljenog **Poveljom**.

Imajući u vidu teorijska tumačenja člana 51, kao i samu formulaciju ove odredbe, čini nam se da se može zaključiti da pravo na samoodbranu, kako je stipulisano u **Povelji**, predstavlja, s jedne strane, potvrdu postojećeg pravnog pravila međunarodnog prava da svaka država ima pravo na samoodbranu. U tom smislu treba i tumačiti odredbu da »ova Povelja ničim ne narušava urođeno pravo na individualnu . . . samoodbranu . . .«. Međutim, ona na izvestan način proširuje pojam samoodbrane time što dopušta i pravo na »kolektivnu« samoodbranu. Ova odredba u svakom slučaju predstavlja ograničenje zabrane upotrebe sile predviđene stavom 4. člana 2. **Povelje**. S druge strane, klasičan pojam prava na samoodbranu ograničen je i uslovljen nastupanjem određenih činjenica. Pre svega, ograničeni su slučajevi u kojima se jedna država može pozivati na ovo pravo. **Povelja** ograničava pravo na samoodbranu stipulišući da se jedna država može koristiti tim pravima samo kada se radi o »oružanom napadu« i samo »dok Savet bezbednosti ne preduzme mere potrebne za održanje međunarodnog mira i bezbednosti«. Znači, **Povelja** ne dopušta korišćenje prava na samoodbranu u slučaju pretnje, već mora da postoji stvarni napad. S druge strane, to znači da se pravo na samoodbranu ne može koristiti ukoliko je Savet bezbednosti već preduzeo potrebne mere.

Kao što ćemo kasnije videti, iako je odredba člana 51. uneta kao rezerva da se država brani sve dok se ne pokrene mehanizam predviđen **Poveljom**, zbog neefikasnosti Saveta bezbednosti domašaj ovog člana, a naročito u pogledu kolektivne samoodbrane, u praksi je znatno proširen.

Nerazdvojni deo sistema kolektivne bezbednosti UN predstavljaju i odredbe Glave VIII, koja se odnosi na regionalne aranžmane, kao i prelazne odredbe o bezbednosti sadržane u Glavi XVII. Upravo kao što je **Pakt Društva naroda** u članu 21. dopuštao članicama Društva da sklapaju »regionalne sporazume za obezbeđenje održanja mira« tako i **Povelja** dopušta stvaranje regionalnih sporazuma i agencija. **Povelja** ne sadrži kriterijume za utvrđivanje pojma regionalnih sporazuma, što je bilo povodom za razna teorijska tumačenja.

Kao što ćemo videti, isti se problem postavio i u praksi prilikom sklapanja ovakvih sporazuma.

Nasuprot tome **Povelja** tačno određuje nadležnost i oblast aktivnosti regionalnih ustanova. Naime, regionalne sporazume i ustanove mogu da ustanovljavaju članice UN za mirno rešavanje lokalnih sporova, pre nego što ih iznesu pred Savet bezbednosti (čl. 52/2). Iz ove formulacije proizlazi, prvo, da se mora, da bi jedan spor razmatrala regionalna ustanova, raditi o sporu lokalnog karaktera i, drugo, da je u ovoj materiji priznata primarna nadležnost regionalnih sporazuma i ustanova u odnosu na nadležnost Saveta bezbednosti.

Član 53, međutim, obezbeđuje apsolutni primat Saveta bezbednosti u oblasti prinudnih mera time što zabranjuje regionalnim organizacijama da takve mere preduzmu bez ovlašćenja (što znači prethodnog odobrenja) (Saveta bezbednosti i što im nalaže da stalno obaveštavaju Savet bezbednosti o merama koje preduzimaju ili imaju nameru da preduzmu u cilju održanja međunarodnog mira i bezbednosti.

Na osnovu člana 53. **Povelje** moguće su, zapravo, dve vrste prinudnih akcija. Prvi je slučaj kada Savet bezbednosti preduzima prinudnu akciju putem regionalnih sporazuma ili ustanova, a drugi kada to čine same regionalne organizacije. Prvi slučaj predviđen je kada se radi o pretnji ili narušenju mira koji ima lokalni karakter i Savet bezbednosti smatra da nije celishodno da se pokrene ceo mehanizam UN za suzbijanje takvog narušenja mira. Drugi je slučaj kada regionalna organizacija preduzima prinudnu akciju sama, s tim što je takva akcija dopuštena samo ako postoji odobrenje Saveta bezbednosti. Međutim, ograničenje sadržano u članu 53. o prethodnom odobrenju Saveta izgubilo je na značenju usvajanjem člana 51, koji priznaje pravo na individualnu i kolektivnu samoodbranu. Međutim, sama **Povelja** izričito navodi slučajeve kada je moguće da regionalna organizacija preduzme akciju i bez odobrenja Saveta (akcija protiv neprijateljskih država u smislu člana 107. i protiv obnavljanja napadačke politike od strane bilo koje takve države).

Iz napred izloženog proizlazi da je članom 53. i 107. **Povelje** ustanovljen poseban sistem bezbednosti paralelno sa sistemom kolektivne bezbednosti i da su na taj način sužena ovlašćenja Saveta bezbednosti. Međutim, ovaj izuzetak predstavlja ostatak prošlosti i ima vrlo mali značaj u savremenoj političkoj konfiguraciji sveta.

Na osnovu ovih odredaba **Povelje** može se zaključiti da je posle drugog svetskog rata stvoren sistem kolektivne bezbednosti unutar svetske organizacije. Međutim, **Povelja** sadrži u sebi istovremeno i ograničenje za primenu sistema kolektivne bezbednosti UN. To ograničenje sadržano je u odredbi o glasanju u Savet bezbednosti. Svaka odluka koja se odnosi na njegova ovlašćenja na osnovu člana 24. i Glave VII **Povelje** zahteva potvrdne glasove pet stalnih članova tog tela. Drugim rečima, sistem kolektivne bezbednosti UN ne može, govoreći političkim jezikom, da se primeni na Kinu, Francusku, Sovjetski Savez, UK i SAD ili bilo koju drugu državu koja uživa podršku jedne od ovih sila. Znači, ovaj sistem nije bio namenjen da se koristi protiv delikventne upotrebe sile jedne velike sile ili njenog štićenika, što je jasno izraženo zahtevom za saglasnošću velikih sila u vidu njihovog potvrdnog glasa. Znači, najpre one treba da se slože, pa da se stavi u dejstvo sistem UN. Zbog toga se može zaključiti da je **Povelja UN** ustanovila sistem kolektivne bezbednosti ograniče-

ne primenom. Ona ostavlja sistem ravnoteže sila nedirnut za slučajeve od najvećeg značaja za globalan mir i poredak, a predviđa sistem kolektivne bezbednosti koji bi se primenjivao na slučajeve od relativno manjeg značaja. Drugim rečima, **Povelja** potvrđuje ideal o kolektivnoj bezbednosti, ali predviđa njegovu ograničenu primenu.

U proteklih dvadesetpet godina UN su svakako odigrale značajnu ulogu u rešavanju sporova koji su u većoj ili manjoj meri ugrožavali međunarodni mir i bezbednost. Ipak treba konstatovati da one nisu u potpunosti iskoristile mehanizam i sredstva predviđena **Poveljom** za održanje međunarodnog mira. Umesto toga, u ovoj oblasti aktivnosti svetske organizacije došlo je do prihvatanja novih rešenja koja su odstupala od odredaba **Povelje**. Aktivnost UN na polju održanja međunarodnog mira i bezbednosti odvijala se kako na osnovu Glave VI o mirnom rešavanju sporova tako i na osnovu Glave VII o postupku u slučaju pretnje miru, narušenja mira ili akta agresije. Primena odredaba Glave VI **Povelje** u praksi nije donela neke značajnije novine u odnosu na sam tekst **Povelje**, iako se može konstatovati da nisu u dovoljnoj meri korišćeni mehanizam i sredstva koje **Povelja** predviđa za mirno rešavanje sporova. Nasuprot tome do danas nije došlo do primene odredaba Glave VII **Povelje** o postupku u slučaju pretnje miru, narušenja mira ili akta agresije. U praksi je došlo do prilagođavanja mehanizma kolektivne bezbednosti, predviđenog **Poveljom**, potrebama prakse, putem prihvatanja rešenja koja su u manjoj ili većoj meri doprinosila održanju međunarodnog mira i bezbednosti, mada ta rešenja nisu uvek definitivno i na zadovoljavajući način rešavala sporna pitanja koja su bila uzrok akcije koju je preduzimala svetska organizacija.

Ukratko rečeno, mehanizam kolektivne bezbednosti, kako je predviđen **Poveljom**, nije funkcionisao. Suočeni sa nemogućnošću funkcionisanja mehanizma kolektivne bezbednosti, kako je on zamišljen u San Francisku, organizacija je pribegla, s jedne strane, prenošenju nadležnosti sa Saveta bezbednosti na Generalnu skupštinu (putem rezolucije **Ujedinjeni za mir** — 377/V) i na Generalnog sekretara i, s druge strane, mirovnim operacijama kao novoj instituciji koja nije predviđena **Poveljom**. Uporedo s ovim razvojem došlo je do jačanja regionalnih sporazuma i regionalnih ustanova na štetu opšteg sistema kolektivne bezbednosti. Međutim, prilagođavajući mehanizam kolektivne bezbednosti novonastalim uslovima u međunarodnim odnosima, a naročito unutar UN, svetska organizacija nije prišla reviziji odgovarajućih odredaba **Povelje** i prihvatanju novog mehanizma, već je prema potrebi preduzimala razne mirovne operacije.

Sadržina odredaba **Povelje** o održanju međunarodnog mira i bezbednosti pokazuje, kao što smo videli, da su tvorci ovog akta bili pod uticajem ne samo iskustva Društva naroda, već i ratnih iskustava. Oni su se nadali da će sile angažovane u vreme rata u zajedničkom vojnom naporu protiv sila osovine nastaviti da sarađuju i posle rata. Štaviše, oni su se nadali da će ove sile biti u stanju da se slože o uslovima za zaključenje mirovnih ugovora, koji će predstavljati suštinski deo novog pravnog poretka na kome će biti zasnovano održanje međunarodnog mira i bezbednosti u posleratnim godinama. Ujedinjene nacije, dakle, kao i Društvo naroda, trebalo je da garantuju poredak stvoren mirovnim ugovorima i spreče njegovu eventualnu promenu putem sile u buduć-

nosti. Ovo je trebalo da bude glavni deo njihove opšte odgovornosti za održanje međunarodnog mira i bezbednosti.

Međutim, čak i pre prve sednice Saveta bezbednosti i Generalne skupštine januara 1946. postalo je jasno da će saveznici biti suočeni s velikim teškoćama posle okončanja neprijateljstava i da će saradnja, koja je postignuta dok je trajao rat, biti teško održiva. Mada su saveznici bili u stanju da postignu sporazum 1946. o uslovima za zaključenje mirovnih ugovora sa Italijom, Bugarskom, Mađarskom, Rumunijom i Finskom, oni su se sve više sukobljavali oko bitnih uslova za sklapanje ugovora o miru sa Japanom i Nemačkom, i raskorak je bio sve očigledniji. Konfrontacija koja je ubrzo nastala između Istoka i Zapada — uglavnom između SSR i SAD — postala je glavna smetnja za primenu i sprovođenje odredaba **Povelje** o održanju mira. Ovaj ideološki i politički sukob ne samo što je onemogućio Savetu bezbednosti da donosi odluke o mnogim pitanjima koja su izneta pred njega, već je, takođe, sprečavao Savet bezbednosti da ostvari ovlašćenja sadržana u Glavi VII **Povelje**, usled čega su najznačajnije odredbe Glave VII ostale mrtvo slovo na hartiji.

Međutim, bez obzira na hladni rat i nemogućnosti postizanja saglasnosti između stalnih članova Saveta bezbednosti, ovaj organ je uspeo da efikasno izvrši svoje odgovornosti u izvesnom broju slučajeva (Indonežansko pitanje, Palestinsko pitanje, spor između Indije i Pakistana oko Kašmira itd.). Razume se, razlog ovom uspehu Saveta bezbednosti treba, pre svega, tražiti u činjenici da u ovim slučajevima nisu bili dovedeni u pitanje vitalni interesi stalnih članova Saveta i da su oni bili zainteresovani da u ovim oblastima sveta imaju kontrolu nad upotrebom sile. Nasuprot tome, u slučajevima gde se radilo o sukobu vitalnih interesa stalnih članova Saveta bezbednosti, kao na primer u centralnoj Evropi, na Balkanu i Dalekom Istoku, diskusija je vođena van Ujedinjenih nacija, ili je stvar razmatrana u Generalnoj skupštini (slučaj Grčke i Koreje).

U stvari, u toku prvih nekoliko godina rada Ujedinjenih nacija, uglavnom na inicijativu SAD, dolazi do pomeranja nadležnosti na polju održanja međunarodnog mira sa Saveta bezbednosti na Generalnu skupštinu. Ovakav razvoj odgovarao je SAD i ostalim zapadnim silama uglavnom iz dva razloga: prvo, što je time onemogućeno SSSR da se koristi pravom veta s kojim raspolaže u Savetu bezbednosti i, drugo, što je zapadnim silama odgovaralo jačanje uloge Generalne skupštine kao instrumenta za održanje mira, jer su u tom organu prvih nekoliko godina raspolagale većinom glasova, tako da su mogle da nametnu rešenja koja su odgovarala njihovim interesima. Ove težnje za jačanjem uloge Generalne skupštine dostigle su vrhunac usvajanjem rezolucije **Ujedinjeni za mir**, kojom je omogućeno korišćenje Generalne skupštine kao organa za iniciranje i sprovođenje kolektivnih mera.

Interesantno je, međutim, da uprkos tome što je rezolucija **Ujedinjeni za mir** prihvaćena od ogromne većine država članica (52:5:2), njene odredbe o upotrebi oružanih snaga za prinudnu akciju nisu u praksi bile sprovedene čak ni od onih država koje su bile najaktivnije pristalice njenog usvajanja. Osuda NR Kine od strane Generalne skupštine zbog vojne intervencije u Koreji dokazala je da većina članica Ujedinjenih nacija nije bila spremna da podrži akciju organizacije protiv jedne velike sile i time dovede u opasnost svetski mir. Članice su u velikoj meri pokazale da nisu spremne da unapred stave na raspo-

laganje Ujedinjenim nacijama vojne kontingente za operacije koje su predviđene rezolucijom.

Ovakav razvoj Ujedinjenih nacija bio je uslovljen opštim stanjem u međunarodnim odnosima pedesetih godina. Hladni rat, trka u naoružanju i stalna konfrontacija dveju nuklearnih sila predstavljali su osnovne činioce koji su uticali na rad same organizacije. Do prvih pozitivnih koraka dolazi tek nakon Staljinove smrti, kada SSSR ističe želju za mirnim rešavanjem postojećih sporova i miroljubivom koegzistencijom shvaćenom kao mogućnost paralelnog postojanja različitih društvenih sistema. Ovo je dovelo do popuštanja međunarodne zategnutosti i stvaranja povoljnih uslova za rad Ujedinjenih nacija. Najznačajniju prekretnicu u tom razvoju predstavlja svakako istovremeni prijem velikog broja novih članova u Ujedinjene nacije 1955, usled čega dolazi do naglog povećanja broja članica svetske organizacije, a posle 1960. prijemom novih država iz Azije i Afrike. Novoprimitljene zemlje svojom politikom nesvrstavanja nametale su potrebu prilagođavanja uloge Ujedinjenih nacija potrebama i aspiracijama novih članova.

Ove promene u međunarodnim odnosima i u strukturi članstva Ujedinjenih nacija uslovile su i novi pristup ulozi Ujedinjenih nacija u očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti. Opet se javlja tendencija jačanja uloge Generalne skupštine, međutim, sada, za razliku od perioda odmah nakon stvaranja Ujedinjenih nacija, nosioci ove tendencije su nesvrstane i novonastale zemlje. Suočena sa nemogućnosti delovanja Saveta bezbednosti prilikom agresije na Egipt, Generalna skupština ovlašćuje Generalnog sekretara da organizuje Vanredne snage Ujedinjenih nacija »da obezbede i nadgledaju prestanak neprijateljstva«. Akcija Ujedinjenih nacija na Suez predstavlja početak preduzimanja niza mirovnih operacija kao novog oblika delovanja sistema kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija. Dve godine kasnije Generalni sekretar je ovlašćen da uputi »posmatračku grupu« u Liban. Zatim slede Operacije Ujedinjenih nacija u Kongu, kod kojih su pored pozitivnih došle do izražaja i negativne strane ovakvih mera svetske organizacije. Povodom akcije u Kongu situacija se posebno zaoštrila u vezi sa sprovođenjem mandata koji je poveren snagama Ujedinjenih nacija i ulogom Generalnog sekretara, što je prouzrokovalo oštru kritiku pojedinih članica na rad i funkcionisanje operacija. Međutim, iako se za vreme Operacija Ujedinjenih nacija u Kongu postavilo pitanje poželjnosti preduzimanja ovakve vrste mera, koje su bile i neposredan uzrok finansijske krize, a koja je docnije poprimila karakter ustavne krize, Ujedinjene nacije su i posle Konga pribegavale sličnim operacijama. Međutim, nakon akcije Ujedinjenih nacija u Kongu oseća se tendencija da stalni članovi Saveta bezbednosti nastoje da imaju odlučujuću reč prilikom preduzimanja mirovnih operacija. Izuzev Privremene izvršne vlasti Ujedinjenih nacija za Zapadni Irijan, koja je formirana na osnovu rezolucije Generalne skupštine, ostale operacije preduzete su na osnovu odluka Saveta bezbednosti.

Imajući u vidu preduzete mirovne operacije Ujedinjenih nacija za proteklih dvadesetpet godina, mogu se izvući neki zaključci koji govore o opštim pravcima razvoja kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija od njihovog osnivanja do danas. Neposredno posle osnivanja Ujedinjenih nacija i prvih nekoliko godina Savet bezbednosti pokušava da vrši svoje funkcije u pogledu održanja međunarodnog mira, ali i pored nekih uspeha njegov je rad skoro pot-

puno paralisano upotrebom veta stalnih članova Saveta bezbednosti. Zbog toga dolazi do jačanja uloge Generalne skupštine, i to pedesetih godina na inicijativu i insistiranje SAD i zapadnih zemalja, a kasnije pod uticajem nesvrstanih zemalja. Od 1960. oseća se međutim nastojanje stalnih članova Saveta bezbednosti da ovaj organ zadrži odlučujuću reč kod preduzimanja mera za održanje međunarodnog mira (slučaj Konga, Kipra, indijsko-pakistanskog sukoba itd.). U tom procesu razvoja kolektivne bezbednosti treba napomenuti da značajnu ulogu igra i Generalni sekretar, bilo da se javlja kao izvršilac mandata koji mu je poverila Generalna skupština, bilo kao izvršilac Saveta bezbednosti.

Kao što smo već istakli, uporedo sa mehanizmom kolektivne bezbednosti, koji je predviđen Glavom VII **Povelje** dopušta i sklapanje regionalnih sporazuma u cilju mirnog rešavanja sporova ili preduzimanja prinudne akcije. Sistem kolektivne bezbednosti UN također je ograničen pravom na samoodbranu. Pošto smo ukazali na uslove u kojima može da dođe do primene ovih odredaba **Povelje**, na ovom mestu razmotrićemo u kojoj su meri sklopljeni aranžmani saglasni sa odredbama **Povelje** i u kom su se pravcu oni razvijali. Zbog neefikasnosti sistema kolektivne bezbednosti, pored pomeranja nadležnosti sa Saveta bezbednosti na Generalnu skupštinu i na Generalnog sekretara i prihvatanja izvesnih rešenja (kao što je bio slučaj sa mirovnim operacijama), došlo je do jačanja kolektivne bezbednosti van Ujedinjenih nacija, i to bilo na osnovu člana 51, bilo na osnovu Glave VIII **Povelje**. Pre nego što ukažemo na neke novine prilikom primene ovih odredaba, želeli bismo da naglasimo da se ispoljila tendencija, a naročito u toku prve posleratne dekade, pomeranja težišta od člana 53. prema članu 51. Zbog toga je vrlo teško povući resku granicu između aranžmana sklopljenih na osnovu člana 51 (kojim je dopuštena i kolektivna samoodbrana) i člana 52 (kojim je dopušteno sklapanje regionalnih sporazuma i ustanova).

U toku rada svetske organizacije države su često pribegavale sili i pritome se pozivale na pravo na samoodbranu. Međutim, mnogo veći problemi nastali su u vezi sa kolektivnom samoodbranom. Na osnovu ove odredbe **Povelje** potpisan je značajan broj ugovora koji u velikoj meri sužavaju domašaj odredaba **Povelje** o kolektivnoj bezbednosti. Mada se velik broj ovih ugovora izričito poziva na član 51. **Povelje**, oni nisu u potpunosti u saglasnosti sa odredbama **Povelje**.

Mada su ugovori o kolektivnoj samoodbrani zasnovani izričito ili prećutno na članu 51, može se reći da se ovde pre radi o regionalnim sporazumima i ustanovama nego o sporazumima za kolektivnu samoodbranu. Neki od tih ugovora (na primer Rio-ugovor) sadrže čak i odredbe koje su vezane za član 54. **Povelje**. Imajući to u vidu, čini nam se da se može konstatovati da su na taj način države potpisnice ovih ugovora uspele da osamostale ove organizacije u odnosu na UN, jer na osnovu člana 51. nisu dužne da prethodno dobiju odobrenje Saveta bezbednosti za preduzimanje prinudne akcije (na što bi bile obavezne po članu 52-54. **Povelje**).

Drugo pomeranje akcenata sa sistema kolektivne bezbednosti, kako je on ustanovljen u San Francisku, ispoljilo se kod odredaba ugovora kojima se ustanovljavaju razni regionalni sporazumi i organizacije. Bojazan, izražena prilikom formulisanja odgovarajućih odredaba **Povelje** da bi njihovo unošenje predstavljalo opasnost da regionalni sporazumi dovedu u pitanje univerzalni sistem

kolektivne bezbednosti — pokazala se u praksi opravdanom. U razvoju regionalnih organizacija ispoljile su se dve osnovne karakteristike: prvo, sporazumi zaključeni na osnovu Glave VIII **Povelje** u velikoj su se meri osamostalili u odnosu na UN; i drugo, odnos između UN i regionalnih organizacija kod preduzimanja prinudne akcije u znatnoj se meri promenio.

U praksi OAD, OAJ, Arapska liga, NATO, CENTO, SEATO i Varšavski pakt nisu se obazirali na ovlašćenja UN i preduzimali su korake kako bi izbegli kontrolu UN nad regionalnim akcijama. U nekim slučajevima preduzete su političke, ekonomske, pa čak i vojne sankcije bez odobrenja Saveta bezbednosti, a obaveza o obaveštavanju Saveta o preduzetim merama je ignorisana (slučaj Dominikanske Republike, Gvatemale, Kube, Čehoslovačke itd.).

Na osnovu ove kratke analize odredaba Povelje UN i njihove primene u praksi mogu se izvući sledeći zaključci o osnovnim pravcima razvoja sistema kolektivne bezbednosti UN u proteklih dvadesetpet godina.

a) Pošto sistem kolektivne bezbednosti, kako je zamišljen u San Francisku, nije funkcionisao zbog neefikasnosti Saveta bezbednosti, dolazi do pomeranja nadležnosti sa ovog organa na Generalnu skupštinu na polju održanja međunarodnog mira i bezbednosti, što je uslovilo i prenošenje izvesnih funkcija na generalnog sekretara;

b) Rezolucija **Ujedinjeni za mir** predstavlja pokušaj da se UN pretvore u ustanovu univerzalne kolektivne bezbednosti. Međutim, i pored ovlašćenja Generalne skupštine da preporuči kolektivnu akciju državama članicama i stvaranja institucionalnog okvira za primenu kolektivnih mera (Komisija za nadgledanje i održavanje mira i Komitet za kolektivne mere) ovaj svojevrsni sistem kolektivne bezbednosti UN nije funkcionisao zbog toga što države članice nisu bile spremne da unapred stave na raspolaganje UN vojne kontingente i preduzmu ostale mere koje je predložio Komitet za kolektivne mere, što govori u prilog tvrdnji da su države članice bile svesne da ne treba preduzimati kolektivnu akciju ukoliko postoji protivljenje velikih sila;

c) UN pribegavaju mirovnim operacijama kao novoj instituciji za održanje međunarodnog mira i bezbednosti, što **Poveljom** nije predviđeno. Međutim, mirovne operacije, koje ne mogu da predstavljaju supstitut za mehanizam kolektivne bezbednosti kako je predviđen **Poveljom**, pokazale su se uspešnim samo za rešavanje nekih manjih kriza u međunarodnim odnosima gde je postojala saglasnost velikih sila ili barem njihovo prećutno odobravanje;

d) Na uštrb sistema kolektivne bezbednosti jača kolektivna bezbednost na regionalnom planu kroz aranžmane na osnovu Glave VIII i člana 51. **Povelje**;

e) Poslednjih nekoliko godina postoji tendencija da stalni članovi Saveta bezbednosti insistiraju na jačanju uloge ovog organa kada se radi o pitanjima koja se tiču kolektivne bezbednosti, pa čak postoji inicijativa za oživljavanje Komiteta vojnog štaba. Međutim, uporedo s ovim sve više u Savetu postaje praksa da se pitanja koja se tiču međunarodnog mira i bezbednosti rešavaju putem konsensusa između dve super sile, tako da je efikasnost ovog organa u velikoj meri dovedena u pitanje.