

Reforma sistema kolektivne bezbednosti UN – smisao i dometi pokrenutog procesa

Januar 2005.
dr Milan Opačić, saradnik CCVO

Ključne reči: bezbednost, kolektivna, međunarodne organizacije, un, međunarodni odnosi
Citiranje: Opačić, M. 2005. *Reforma sistema kolektivne bezbednosti UN – smisao i dometi pokrenutog procesa.* [e-book] Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

Desetak dana, nakon otvaranja 58. redovnog zasedanja Generalne skupštine UN, (4.11.2003.) generalni sekretar UN Kofi Anan je najavio i obrazovao Grupu ličnosti visokog ranga za istraživanje pretnji, izazova i promene u sistemu međunarodne bezbednosti (u daljem tekstu - Grupa). Za predsednika ovog tela od 16 članova, Anan je imenovao bivšeg premijera Tajlanda Ananda Panvarachuna, a pored njega članovi su i Robert Badinter (bivši ministar pravde Francuske), Gro Harlem Brutland (bivši premijer Norveške i bivši generalni direktor Svetske zdravstvene organizacije), Sadako Ogata (Visoki komesar UN za izbeglice), Jevgenij Primakov (bivši premijer Ruske Federacije) i druge ugledne ličnosti, koje su ranije obavljale ili još uvek obavljaju visoke državničke funkcije ili funkcije visokih međunarodnih službenika, a uživaju međunarodni kredibilitet. Ovom timu eminentnih ličnosti poveren je mandat koji se u osnovi svodi na sledeće: (1) da istraži pretnje sa kojima se sada suočava savremeni svet i sačini analizu budućih izazova međunarodnom miru i bezbednosti; (2) da jasno identifikuje doprinos kolektivne akcije u sprečavanju tih opasnosti; i (3) da preporuči neophodne promene u mehanizmu kolektivne akcije, koje bi ga učinile efikasnijim, uključujući tu i eventualne izmene u strukturi i delovanju glavnih organa UN.

Neophodno je podsetiti da su događaji u vezi sa nelegalnom američko-britanskom oružanom intervencijom protiv Iraka, u proleće 2003. godine, pokazali svu dramatičnost podeljenosti i neslaganja članica UN oko obima i prirode globalnih bezbednosnih izazova i modaliteta kolektivnog reagovanja na te izazove, koja su snažno manifestovana upravo tokom održavanja 58. zasedanja Generalne skupštine UN u septembru 2003. godine.

Nakon jednogodišnjeg rada i pribavljenih mišljenja i analiza brojnih naučnih ustanova, vladinih i nevladinih organizacija, Grupa je okončala svoj rad 1. decembra 2004. godine, o čemu je generalni sekretar obavestio Generalnu skupštinu UN (UN dok A/59/565). Uz izveštaj Generalnog sekretara, članicama UN je prezentovana i Studija ("Sigurniji svet") o globalnim bezbednosnim pretnjama i izazovima kao i preporukama o mogućim promenama u sistemu kolektivne bezbednosti UN. Iz mnoštva zaključaka, predloga i preporuka Studije, najviše pažnje privlače nekoliko njih:

1) U okviru kvalifikovanih i neospornih šest tipova savremenih, globalnih bezbednosnih pretnji (međudržavni sukobi, unutrašnji konflikti, oružja za masovno uništavanje, terorizam, međunarodni organizovani kriminal i opasnosti ekonomske i socijalne prirode), neopravdano dugo su zanemarivane,

a zaslužuju prioritetan tretman, opasnosti ekonomskog i socijalnog karaktera (siromaštvo, zarazne bolesti, degradiranje čovekove okoline itd).

2) Predlaže se nova definicija terorizma, kao "svakog akta, pored akata sadržanih u pravosnažnim konvencijama o različitim aspektima terorizma, Ženevskim konvencijama i Rezoluciji 1566 (2004.) Saveta bezbednosti, učinjenog sa namerom da prouzrokuje smrt ili ozbiljna ranjavanja civila ili neboraca koji imaju za cilj, po svom karakteru ili u kontekstu, da zastraše stanovništvo ili prinude neku vladu ili međunarodnu organizaciju da izvrše neku radnju ili se uzdrže od činjenja".

3) Smatra se neprihvatljivim revizija ili ma kakvi pokušaji nove interpretacije člana 51. Povelje UN, prema kojima bi se, umesto kolektivne intervencije UN, dopustila i legalizovala unilateralna, preventivna vojna akcija radi individualne samoodbrane, daleko izvan granica nacionalne teritorije i ako nije identifikovana neposredna pretnja nacionalnoj bezbednosti. Odobranje jedne takve unilateralne preventivne vojne intervencije, značilo bi dopuštanje svih sličnih akcija u budućnosti, a to bi neizbežno vodilo razaranju međunarodnog poretka i svetskom haosu.

4) Ostaje na snazi, Poveljom predviđena, mogućnost da regionalne organizacije, pri pokretanju svojih operacija za održavanje mira, moraju prethodno da zatraže odobrenje Saveta bezbednosti, u svim slučajevima. Izuzetak je moguć, u slučaju urgentnosti situacije, saglasnost Saveta bezbednosti bude zatražena i nakon pokretanja mirovne operacije;

5) Neophodno je ustanovljavanje novog načela obavezne kolektivne međunarodne zaštite, po kome bi Savet bezbednosti mogao odobriti kolektivnu vojnu intervenciju, kao poslednje sredstvo u slučaju genocida i drugih masovnih pokolja, etničkog čišćenja ili ozbiljnih kršenja ljudskih prava, ako bi se suverene vlade pokazale nemoćnim ili nesposobnim da takvo stanje preduprede.

6) Prilikom odlučivanja o pokretanju kolektivne intervencije i odobravanju upotrebe vojnih snaga, Savet bezbednosti bi uvek morao da polazi od bar pet fundamentalnih kriterijuma (težina opasnosti, legitimitet motiva, vojna sila kao poslednje sredstvo, proporcionalnost postupaka i balansiranje posledica), a posebno se podvlači značaj legitimiteta motiva i balansiranja posledica. Neprihvatljiva je, naime, ma kakva kolektivna intervencija motivisana drugim pobudama, osim uklanjanja bezbednosne pretnje. Takođe je nužna prethodna procena da posledice preduzete vojne intervencije ne mogu biti lošije od posledica izostaka takvog reagovanja.

7) Reforma Saveta bezbednosti, odnosno proširivanje, određivanje kandidata i izbor članica ovog tela, mora da bude utemeljena na principima, koji pored već standardnih kriterijuma (udela u budžetu UN, učešća u operacijama za održavanje mira, doprinosa dobrovoljnim aktivnostima UN u domenu bezbednosti i razvoja i pravične geografske zastupljenosti), uključuje i kriterijume demokratizacije i doprinosa efikasnosti i odgovornosti Saveta, kao i tekućoj diplomatskoj akciji prema razvijenim zemljama, u smislu odgovornijeg ispunjavanja njihovih obaveza u pogledu izdvajanja 0,7% svog BNP, za potrebe pomoći zemljama u razvoju .

8) U pogledu proširenja Saveta bezbednosti, predlažu se dve moguće varijante rešenja tzv. formule A i B. Prema formuli A: bilo bi otvoreno šest novih mesta za stalne članice Saveta bez prava veta (dva bi pripala Africi, dva Aziji - Pacifiku, jedno Evropi i jedno Americi) tri nova mesta za nestalne članice sa mandatom od dve godine; broj stalnih članica bi se povećao sa sadašnjih pet na 11, s tim što bi sadašnje stalne članice zadržale pravo veta, a broj nestalnih sa deset na 13; od ukupno 24 mesta (15 sadašnjih i devet novih), svakoj od velikih regionalnih grupa bi pripalo po šest mesta, ali sa različitim statusom.

Prema formuli B: ne predviđa se otvaranje novih mesta za stalne članice, već samo nove kategorije mesta sa obnovljivim mandatom na četiri godine i mesta sa neobnovljivim mandatom na

dve godine; predlaže se osam mesta sa obnovljivim mandatom od četiri godine, od kojih bi po dva pripala svakom od velikih regiona; sadašne stalne članice sa pravom veta bi zadržale svoj status; sadašnja mesta nestalnih i jedno novo (ukupno 11) bi bila preimenovana u mesta sa obnovljivim mandatom na dve godine; od ukupno 24 mesta u Savetu bezbednosti svaki region bi bio zastupljen sa po šest mesta različitog statusa. Rešenje koje bude prihvaćeno nije trajno, pa se preporučuje da se 2020. godine, pristupi ponovnom preispitivanju svih aspekata tog pitanja.

9) Radi unapređivanja organizacionih kapaciteta i efikasnosti delovanja UN, predlaže se ustanovljavanje: (a) Komisije za konsolidaciju mira, novog pomoćnog organa Saveta bezbednosti, zaduženog za planiranje i organizovanje pomoći ugroženim zemljama u fazi prevencije konflikata i u periodu stabilizacije mira; (b) Biroa za podršku stabilizaciji mira novog administrativnog tela Sekretarijata UN, zaduženog za logističko opsluživanje Komisije za stabilizaciju mira i generalnog sekretara UN, a pri izvršavanju poslova iz njegove nadležnosti za koordiniranje i rukovođenje akcijama na terenu; (c) dva nova mesta podsekretara generalnog sekretara, jednog zaduženog za oblast mira i bezbednosti i drugog za ekonomska i socijalna pitanja, koji bi neposredno pomagali generalnom sekretaru UN u izvršavanju poslova iz njegovog delokruga

10) Na osnovu preporučenih reformskih zahvata i radikalno izmenjenih međunarodnih okolnosti, predlaže se: (a) revizija odredbi Člana 23. Povelje, koji se odnosi na sastav Saveta bezbednosti; (b) revizija odredbi Člana 53. i Člana 107. Povelje, koji se odnose na neprijateljske države iz Drugog svetskog rata; (c) Glavu XIII Povelje u celini, koja se odnosi na Starateljski savet UN, treba brisati; (d) Član 47. koji se odnosi na Komitet vojnog štaba, kao i sve odredbe u članovima 26, 45 i 46 Povelje, koje se odnose na ovaj organ, treba brisati.

Svakom dovoljno upućenom i nepristrasnom analitičaru nameće se utisak da ovim velikim poduhvatom definisanja predloga i preporuka za reformisanje sistema kolektivne bezbednosti UN, koji zaslužuje svaku pohvalu, jeste učinjen vrlo značajan ali ne i radikalni iskorak u usavršavanju pravnih okvira i instrumenata kolektivnih akcija za suprotstavljanje globalnim bezbednosnim izazovima. Moguće je da je njime dosegnut gornji prag, realno mogućih, reformskih zahvata koji je, naravno, dosta niži od očekivanja ogromne većine članica UN i najšire međunarodne javnosti. Naime, čak i u vezi sa definisanim predlozima i preporukama, ostaju otvorena mnoga krupna pitanja, koja se tiču kako stvarne funkcionalnosti i efikasnosti, tako reformisanog sistema kolektivne bezbednosti u budućnosti.

Ako se, na primer, sasvim osnovano zaključuje da opasnosti ekonomske i socijalne prirode, među svim globalnim bezbednosnim pretnjama, zaslužuju prioritetan tretman, kako uverenje o tome, koje je već postalo dominantno, iskoristiti za postizanje novog konsenzusa oko jedne mnogo šire i delotvornije koncepcije kolektivne bezbednosti? Kako za takvu koncepciju pridobiti visoko razvijene zemlje kada one, osim časnih izuzetaka (Norveška, Švedska, Švajcarska i Japan), nisu pokazivale naročitu odgovornost pri ispunjavanju svojih, davno prihvaćenih deklarativnih obaveza (izdvajanje 0,7% svog BNP za razvoj nerazvijenog sveta)? Sigurno je da će najbolja prilika za, bar delimične, odgovore na ova pitanja biti otvorena već u martu 2005. godine, na Samitu Generalne skupštine UN, posvećenom ostvarivanju ciljeva Milenijumske deklaracije o razvoju donete 2000. godine.

Ima li osnova za verovanje da će ovaj najnoviji, kao i mnogi prethodni pokušaji definisanja terorizma, presudnije doprineti uklanjanju dvojnih standarda u tumačenju međunarodnog terorizma i različitih, pa i suprotstavljenih pristupa u reagovanju na taj globalni izazov? U svakom slučaju, ma kakva sveobuhvatna i valjana definicija terorizma nije, niti je ikada bila, krucijalni razlog dvojnih standarda i dosadašnjih neuspeha u suprotstavljanju toj globalnoj opasnosti.

Kakve su institucionalne garancije da se onemogući ili bar suspenduje unilateralna vojna intervencija sa pozivanjem na pravo individualne preventivne samoodbrane, daleko izvan granica nacionalne teritorije a da nije, prethodno, pouzdano identifikovana neposredna pretnja nacionalnoj bezbednosti? Koji mehanizam koristiti za zaustavljanje takve preventivne vojne akcije ma koje države, koja joj bude pribegla, kada se pokaže da je legitiman motiv lažiran ili fingiran? Nema čak ni instrumenata, koji bi bili isključivo namenjeni za rehabilitaciju zemalja-žrtava takvih nelegitimnih akata i trajno saniranje štete koja im je naneta, uz adekvatno opterećivanje vinovnika takvih akata.

Ne može se pronaći nijedan ozbiljan razlog za izuzeća od opšteg pravila da regionalne organizacije, za pokretanje svojih mirovnih operacija, moraju tražiti odobrenje Saveta bezbednosti u svim slučajevima. Zašto bi se dopuštalo da one, u slučaju hitnosti situacije, takvo odobrenje mogu zatražiti i post festum? Teško je verovati da, u slučaju ma koliko urgentne situacije, bilo kakav regionalni bezbednosni savez može momentalno (bez ikakvih prethodnih planskih i organizacijskih priprema), pokrenuti mirovnu misiju koja se, inače može legalizovati, odobrenjem Saveta bezbednosti za samo 48 sati.

Što se tiče ponuđenih varijanti predloga za reformisanje Saveta bezbednosti, jasno je da je zaključak o neširenju prava veta samo izraz vrlo tvrdog raspoloženja jednog broja sadašnjih stalnih članica ovog tela, tj. njihove nespremnosti da svoje ekskluzivno pravo podele sa novim stalnim članicama. Pitanje je, naravno, da li bi se išta moglo dobiti u pogledu efikasnosti Saveta bezbednosti, ako bi i novim stalnim članicama bilo omogućeno korišćenje prava veta? Time bi se, formalno, verovatno obezbedilo pravičnije i demokratskije uravnoteženje interesa, ali nema čvrstih argumenata da bi takvo rešenje olakšalo postizanje konsenzusa i uzdržavanje od veta u krugu stalnih članica i povećalo efikasnost delovanja Saveta bezbednosti uopšte. Da li će do sada najčeće pominjani preteđenti (Nemačka, Japan, Indija, Brazil, Nigerija, Južna Afrika, Egipat i Indonezija) prihvatiti status stalnih članica bez prava veta ili samo status članica Saveta sa obnovljivim mandatom, kad su obe varijante rešenja ispod njihovog očekivanja? Da li će one pristati na tako prostu redistribuciju faktičke odgovornosti u Savetu bezbednosti, kad se ekskluzivna odgovornost, pro forma i de facto, zadržava u posedu sadašnjih stalnih članica? Može se lako dogoditi da ova i neka druga pitanja u vezi sa reformom Saveta bezbednosti postanu povod za raspirivanje novih surevnjivosti i ponovno oživljavanje debate o tome, koja se vodi već punih 12 godina.

Pored Samita o ciljevima Milenijumske deklaracije u martu, proslava 60. jubilarne godišnjice UN, krajem juna, i 60. redovno zasedanje Generalne skupštine, u septembru 2005. godine, su upravo prave prilike kada će članice UN moći da se izjašnjavaju o predlozima, preporukama, otvorenim i svim drugim pitanjima u vezi sa pokrenutim procesom reforme sistema kolektivne bezbednosti. Tada će, na javnoj međunarodnoj sceni, biti proverena njihova iskrena rešenost da osiguraju kolektivnu bezbednost u XXI. veku.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: office@ccmr-bg.org

www.ccmr-bg.org | www.bezbednost.org