

Mr Dušan Vasić,
Akademija za diplomatiju i bezbednost,
Beograd

UDK : 341
341.783
Originalni naučni rad

ULOGA I NADLEŽNOSTI GENERALNOG SEKRETARA UN U REŠAVANJU MEĐUNARODNIH KRIZA

-uporedna analiza normativnih okvira i političke prakse
od 1945. do 2009.-

Ovaj tekst se bavi analizom prakse i uslova koji su doveli do postepene evolucije uloge Generalnog sekretara UN u postupanju sa svetim krizama. On će pokazati da su za protekle šest i po decenija pojedina ovlašćena, a pre svega ona iz Povelje UN, vidno zapostavljena, a pojedina, koja Poveljom nisu bila predviđena, postala deo svakodnevne prakse. Najznačajnija promena ogleda se u uvođenju prakse samostalnog delovanja Generalnog sekretara. Ovaj proces transformacije uloge i nadležnosti Generalnog sekretara delom je proizišao iz ovlašćenja koja su organi UN u konkretnim slučajevima dodeljivali Generalnom sekretaru, a delom je posledica autonomnog razvoja, koji je zavisio od profila i ambicija ličnosti koja se nalazila na tako važnoj funkciji. Jačanje pozicije Generalnog sekretara UN većinom je doprinosilo efikasnijem razrešavanju kriza, ali se u nekim slučajevima, kao kada je u pitanju Kosovo, pretvorilo u svoju suprotnost. Konkretno, radilo se o prekoračenju nadležnosti Generalnog sekretara, koje je dovelo u pitanje suverenitet i integritet Srbije i izmenilo mandat misije UN u ovoj srpskoj pokrajini.

Ključne reči: Ujedinjene nacije, Savet bezbednosti, Generalni sekretar UN, Povelja UN, rešavanje međunarodnih kriza, Rezolucija SB 1244, Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija;

Uvod

Povelja UN je Savetu bezbednosti dodelila posebna ovlašćenja i stavila na raspolaganje specifične instrumente delovanja radi ostvarivanja prvenstvene odgovornosti za održavanje međunarodnog

mira i bezbednosti a u tom sklopu i za rešavanje međunarodnih kriza. Ta ovlašćenja obuhvataju kako mere diplomatsko-političkog karaktera iz Glave VI (članovi 34, 65 i 36) i Glave VIII (član 52) tako i prinudne mere vojno-policijskog karaktera iz Glave VII (član 52). Radi sprovođenja usvojenih mera Savetu bezbednosti još stoje na raspolaganju: /1/ pomoćni organi (čl. 29); /2/ međunarodne oružane snage (čl. 44); /3/ regionalne organizacije i agencije (čl. 53) i /4/ mehanizam starateljstva (čl. 83).

U cilju ostvarivanja funkcija Saveta bezbednosti, kao i Generalne skupštine, Ekonomskog i socijalnog saveta, Starateljskog saveta i Međunarodnog suda pravde, Poveljom je osnovan i Sekretarijat UN. Iako u osnovi obavlja poslove stručne službe, odnosno zajedničkog servisa za ostale organe, Sekretarijat je takođe dobio status posebnog organa UN. Na njegovom čelu, u funkciji glavnog administrativnog službenika, stoji Generalni sekretar UN.

Generalni sekretar nema izvorna ovlašćenja u pogledu održavanja svetskog mira, to jest rešavanja kriza u svetu, već je dužan da preduzima samo one radnje i zadatke koje u svakoj konkretnoj situaciji precizno definišu glavni organi UN. Otud se osnovano konstatuje da Povelja UN ne daje Generalnom sekretaru UN posebne zadatke na planu preventivne diplomatije, niti precizna ovlašćenja za uključivanje u proces mirnog rešavanja sporova između država.

U vezi sa međunarodnim krizama, Povelja svodi uloga Generalnog sekretara samo na dve dimenzije: /1/ na obaveštavanje najviših organa i /2/ na skretanje pažnje Savetu bezbednosti. Prema članu 12, Generalni sekretar „obaveštava Generalnu skupštinu o svim pitanjima koja se tiču održavanja međunarodnog mira i bezbednosti kojima se bavi Savet bezbednosti“, a prema članu 99. Generalni sekretar „može skrenuti pažnju Savetu bezbednosti na svako pitanje koje po njegovom mišljenju može da ugrozi održavanje međunarodnog mira i bezbednosti“. I to je sve što odredbe Povelje dozvoljavaju i nalažu Generalnom sekretaru UN.

Nezavisno od ovako uskog određenja, Generalni sekretar je u sistemu UN s vremenom realno stekao poziciju koja mu je omogućila samostalnije angažovanje u svetskim krizama¹. Tačnije od vremena

¹ Dužnost Generalnog sekretara dosad su obavljali: Trygve Lie (Norway) 1946-1952, Dag Hammarskjöld (Sweden) 1953-1961, U Thant (Myanmar) 1961-1971, Kurt Waldheim (Austria) 1972-1981, Javier Perez de Cuellar (Peru) 1982-1991, Boutros Boutros-Ghali (Egypt) 1992-1996, Kofi A. Annan (Ghana) 1997-2006 i Ban Ki-moon (Korea) počev od 2007;

donošenja Povelje, preko krize u Kongu i Somaliji, do krize na Kosovu, evidentna je evolucija ne samo uloge već i nadležnosti Generalnog sekretara, koje su objektivno nadrasle okvire Povelje UN. U periodu od kraja 1945. do početka 2009. godine, koji ovde analiziramo, usvojeno je više pojedinačnih rezolucija i uspostavljena specifična praksa, čije su obeležje zapostavljene pojedinih ovlašćenja Generalnog sekretara, uz istovremeno sticanje novih koja izlaze izvan okvira Povelje UN. Stavovi doktrine su o tome dijametralno suprotstavljeni: od tvrdnje da promene uloge i nadležnosti Generalnog sekretara nemaju formalno uporište u pravnom poretku UN, do stava da se radi o normativnoj evoluciji koja je legalizovana preporukama i odlukama organa UN.

Apstrahujući za trenutak legalnu stranu ovog fenomena, ostaje činjenica da su protokom vremena neke ranije normirane funkcije i ovlašćenja Generalnog sekretara zapostavljeni, da su druge hipertrofirane, ali i da su nastale sasvim nove kompetencije koje se transformisale poziciju Generalnog sekretara u sistemu UN i koje su omogućile njegovo neposredno angažovanje u krizama. Nekoliko je razloga na to uticalo. Prvo, funkcija Generalnog sekretara je u osnovi dvostruko definisana, što nije slučaj ni sa jednim drugim telom, organom ili funkcijom u UN. On je, s jedne strane, najviši administrativni službenik UN a, s druge strane, ima i izvesne izvršne prerogative u pogledu sprovođenja odluka i koordiniranja aktivnosti Saveta bezbednosti. U Povelji je pri tom težište bilo stavljeno na ulogu administratora (član 97), ali je razvoj međunarodnih odnosa težište ove funkcije prebacio na politički plan. To se između ostalog vidi u načinu izbora, u definisanja profila osoba koje se predlažu za Generalnog sekretara, u pravu Generalnog sekretara da imenuje sopstvene predstavnike i izaslanike i td..

Drugo, nezavisno od formalne nedorečenosti, realni kapacitet pozicije Generalnog sekretara u alarmiranju Saveta bezbednosti gotovo je jednak onom koji u pogledu skretanja pažnje na određena pitanja imaju države članice, kao najznačajniji subjekt međunarodnog prava i međunarodnih odnosa. Treće, on je ta ličnost koja Generalnoj skupštini podnosi godišnji izveštaj o radu Organizacije i ima mogućnost da iznese predloge za rešavanje svih osetljivih međunarodnih situacija kao i za njihovo uvrštavanje u dnevni red zasedanja. Njegova kancelarija je početna radionica za definisanje tema kojima će se baviti čitava Organizacija. Ni jedna druga ličnost ili institucija, osim Saveta bezbednosti, nemaju takvu

mogućnost oblikovanja rada ostalih organa a time i čitavog sistema UN.

Iz godine u godinu, uloga Generalnog sekretara u rešavanju kriza je poprimala kompleksnija i potpunija obeležja. S jedne strane uvećavao se obim i efekat njegovog individualnog angažovanja a s druge strane jačala je njegova pozicija u okviru Saveta bezbednosti. U izveštaju Generalnog sekretara iz 2001. godine tako se konstatuje da je „Generalni sekretar (je) imao ulogu u sprečavanju oružanih sukoba od najranijih dana Organizacije, kroz tihu diplomatiju i dobre usluge“.² Naravno, ovu konstataciju ne treba shvatiti kao tvrdnju da je nova funkcija profilisana odmah po formiranju Organizacije, već se to dogodilo u prvoj deceniji njenog delovanja.

Tri su osnovna obeležja transformacije uloge i kompetancija Generalnog sekretara UN, koja su predmet našeg istraživanja. Na prvom mestu to je osamostaljivanje delovanja Generalnog sekretara u odnosu na slovo Povelje i na politički sadržaj stavova organa UN. Drugo obeležje je atrofiranje njegove dužnosti ranog upozoravanja Saveta bezbednosti na potencijalne krize i konflikte, a treći je prekoračenje nadležnosti u odnosu na stavove iz rezolucija Saveta bezbednosti, što je najviše došlo do izražaja u slučaju Kosova.

1. Razvijanje prakse samostalno delovanje Generalnog sekretara UN

Pod samostalnim delovanjem podrazumevamo oblike neposrednog diplomatskog angažovanja Generalnog sekretara UN u politički osetljivim situacijama, koje prethodi krizi u odnosima između pojedinih država ili se preduzima u toku krize. Nezavisno od organa u čijem radu učestvuje i čije odluke je dužan da izvršava, ali ponekad i uz njihovu prećutnu saglasnost, Generalni sekretar je postepeno, a vremenom sve češće, uspostavljao samostalne kontakte sa akterima krize. Naravno, on u početku nije nudio gotova rešenja, već je prvenstveno nastojao da olakša dijalog suprotstavljenih strana i podstakne spremnost na kompromis kako bi sprečio pretvaranje krize u konflikt.

Praksu samoinicijativnog uključivanja u rešavanje sporova uveo je „...generalni sekretar Hamaršeld (*Hammarkjold*) koji je izneo shvatanje da je u postupku mirnog rešavanja sporova Generalni sekretar ovlašćen da dela i bez posebnog ovlašćenja Generalne skupštine i Saveta

² A/55/985, S/2001/574: „*Report of the Secretary General on the work of the Organization, Prevention of Armed Conflict*“, 2001;

bezbednosti i tako popunjava praznine u sistemu održavanja mira i bezbednosti“.³

U pozitivan bilans Hamaršeldovog doprinosa razvoju preventivne uloge UN ubrajaju se aktivnost na produbljivanju Sporazuma o primirju između Izraela i arapskih država, organizovanje UNEF snaga (*United Nations Emergency Force*) 1956. godine i rukovođenje istim, miroljubivo rešavanje sukoba oko Sueckog kanala, organizovanje i vođenje Posmatračke grupe za Liban (UNOGIL – *United Nations Observation Group in Lebanon*) i uspostavljanje Kancelarije specijalnog predstavnika Generalnog sekretara u Jordanu 1958. godine. U vreme jedne od najvećih afričkih kriza, koja je 1960. godine izbila u Kongu, u sred noći 13. jula samoinicijativno je sazvaio Savet bezbednosti i isposlovao hitno slanje mirovnih trupa UN u ovo područje.

Diplomatski efekat delovanja Generalnog sekretara u praksi se ispoljava još na dva načina. „Njegov politički i moralni autoritet, koji je proizlazio iz njegove visoke pozicije u okviru organizacije, često se pokazao kao koristan makar da dovede suprotstavljene strane za pregovarački sto kroz pružanje dobrih usluga.“⁴ Uz to, zbog autoriteta funkcije, Generalnom sekretaru je svojevremeno bila dodeljena i arbitražna uloga. „U jednom slučaju je zamoljen da deluje kao arbitar: 1986. Francuska i Novi Zeland zajedno su pozvali Peresa de Kueljara (*Peres de Cuellar*) da arbitrira u njihovom sporu“...⁵

Nesumnjivo, razvoj događaja i način pristupanja sporovima od strane organa UN vodili su ka proširenju uloge Generalnog sekretara u oblasti preventivne diplomatije. „Ovlašćenja data u čl. 99... obezbedila su osnovu za stratešku ekspanziju uloge Generalnog sekretara“⁶. Učestalo je njegovo posezanje za nekonvencionalnim sredstvima, od tajne i tihe diplomatije do direktne javne komunikacije i inicijative prema suprotstavljenim stranama, uključujući predlaganje sastava istražnih misija i drugih diplomatskih posredničkih tela i obrazovanje takozvanih „grupe prijatelja“ određenih zemalja i slično.

3 Smilja Avramov i Milenko Kreća: „*Međunarodno javno pravo*“, Savremena administracija, Beograd, 2007., str. 465;

4 Antonio Cassese „*United Nations Peace Keeping - Legal essays*“(The Secretary General and the Security Council -Allocation of Powers), ed. Antonio Cassese, pp. 7-12;

5 Antonio Cassese, op. cit., page 285;

6 „*Secretary or General? The UN Secretary General in World Politics*“, Simon Chesterman ed. Cambridge University Press 2007, pp. 6;

Uloga Generalnog sekretara na planu preventivne diplomatije, ali i uopšte u okviru aktivnosti koje preuzima Savet bezbednosti, postajala je sve izrazitija i daleko snažnija nego ranije. On je postepeno preuzimao ulogu glavnog kreatora najvećeg broja akcija za rešavanje i otklanjanje konfliktnih situacija, on je taj koji i danas predlaže formiranje novih službi u okviru Sekretarijata radi jačanja sistema preventivne diplomatije i on u krajnjoj liniji oblikuje i usmerava njihov rad⁷.

U uslovima unipolarnog sveta, za razliku od perioda Hladnog rata, Generalni sekretar UN je bitno proširio prostor za svoje političko delovanje. On je istovremeno postao najviši diplomata Organizacije, interpretator političkih stavova Saveta bezbednosti, zatim tumač normi, to jest odredbi rezolucija SB i Povelje, i glavno-komandujući oružanih snaga UN. To je razlog što pojedini autori njegovu ulogu vide „u rasponu od uloge pape, faraona i profete, pri čemu je teško precizirati da li je i u kojoj meri on lider, razmetljivi propovednik ili samo službenik Organizacije.”⁸

Njegova uloga je proširivana „tako da obuhvati operativnu odgovornost za očuvanje i izgradnju mira, s obzirom da je Generalni sekretar od strane Saveta bezbednosti određen za izvršioca važnih političkih i vojnih zadataka, a nametanje te dužnosti od strane država sputalo je njegovu poziciju fer posrednika u nastalim sporovima”.⁹

Zagovornici neophodnosti jačanja uloge Generalnog sekretara UN, pravnu osnovu za svoju tezu nalaze u činjenici da je članom 7. Povelje Sekretarijat svrstan među glavne organe UN. Pošto je Generalni sekretar najviši rukovodilac takvog jednog organa, onda on, kao inokosni organ rukovođenja, izražava, ovaplođuje i nosi sve attribute koje tom organu pripadaju. Delujući kao prva ličnost organa UN, Generalni sekretar je znatno više od „glavnog administrativnog službenika Organizacije“ (čl. 97), jer njegova funkcija dobija političku ulogu. On se u sistemu UN i pred dugim organima prvenstveno pojavljuje u funkciji prve ličnosti organa UN a ne šefa administracije.

Poseban značaj njegove funkcije proističe takođe iz prava

7 Rezolucija Generalne skupštine A/RES/63/261 od 5. marta 2009. godine o jačanju Odelenja za političke poslove (DPA) poslednja je u nizu rezolucija koje su donete na predlog Generalnog sekretara, a tiču se rekonstrukcije stručne službe i jačanja njihovo uticaja na rešavanje kriza u svetu;

8 Ibid;

9 Ibid, str.3;

Generalnog sekretara da istupa pred svim drugim organima, kao i u činjenici da svi njegovi postupci, posebno ocene i predlozi koji su sadržani u godišnjem izveštaju o radu Organizacije, prvenstveno imaju politički efekat i dejstvo, a ne administrativno-birokratski karakter ili značenje. Šta više, stavovi izneti u izveštaju Generalnog sekretara često postaju specifična vrsta političkog programa ili bar smernica za akciju, bez obzira što ih ne slede svi članovi UN niti su na to obavezni.

Smatra se da je angažovanje Generalnog sekretara u rešavanju krize kinesko-američkih odnosa 1954-1955. godine predstavljalo prvi originalni primer samostalnog političkog delovanja u odnosu na Savet bezbednosti. Generalni sekretar se samoinicijativno opredelio za postupak koji je kasnije u praksi međunarodnih odnosa nazvan *Pekinška formula*. Ova međunarodna kriza je izbila kada je kineska vlada odlučila da izvede na sud 11 Amerikanaca zarobljenih za vreme sukoba u Severnoj Koreji (12. januara 1953. godine).

Rezolucija Generalne skupštine koje su se ticala ovog suđenja¹⁰ nije predviđala nikakvo samostalno ovlašćenje za delovanje Generalnog sekretara, već jedino dužnost da preduzme sve neophodne mere kako bi se sproveo zaključak UN o nelegalnosti takvog suđenja, imajući u vidu da se radilo o licima koja su bila u sastavu misije UN i koja su zarobljena posle sklapanja mirovnog sporazuma. Ipak, Generalni sekretar Dag Hamaršeld se odlučio da preduzme ličnu inicijativu, daleko od očiju javnosti. Neposredno je kontaktirao kineskog ministra spoljnih poslova, zakoračivši u sferu tajne diplomatije, manirima tihe diplomatije, koji imaju mnogo zajedničkog sa diplomatijom u njenom starom tajnom obličju. „Smanjivanje pritiska javnosti na minimum i povećanje ličnog pritiska do maksimuma predstavljalo je put za postupanje Generalnog sekretara u ovom slučaju.“¹¹ - Rezultat je prevazišao očekivanja, jer je Kina prihvatila da oslobodi sve zarobljene američke vojnike.

Istu formulu pokušao je 1990. godine da primeni Peres de Kueljar u predvečerje vojne intervencije SAD protiv Iraka. On je u ličnom svojstvu, naglašavajući da to čini bez naloga Saveta bezbednosti, pozvao ministra inostranih poslova Iraka da se sretne u Njujorku ili Ženevi.¹²

10 A/RES/906/IX/, 10. December 1954;

11 „Can the UN Secretary General say “No“?: Revisiting the “Peking Formula“, Jorge E. Vinuales, the working paper hosted by The Berkeley Electronic Press str. 11, dostupno na: www.law.bepress.com/expresso/eps/1478;

12 *Security Council Official Records*, 2937th meeting, 18th August 1990;

Međutim, okolnosti su bile drugačije i on nije imao manevarski prostor da sam nešto postigne. Za to vreme, SAD su već bile izrasle u jedinu super silu i nikakav kompromis nisu želele osim kompletnog povlačenja Iraka sa teritorije Kuvajta. De Kueljar se ipak u takav pokušaj upustio jer je, kako je pet godina kasnije izjavio, bio uveren da će SAD i Velika Britanija unilateralno intervenisati ukoliko UN ne odobre njihovu akciju, a on je želeo da nađe takav izlaz iz situacije koji će Iračanima sačuvati obraz./¹³

Sličnu vrstu medijacije, ali ovog puta bar uz usmenu podršku predsedavajućeg Saveta bezbednosti/¹⁴ pokušao je Generalni sekretar Kofi Anan 1998. godine ponovo u Iraku, kada su SAD i Velika Britanija zapretile da će vojno interevenisati jer irački režim nije dozvolio da komisija UN proveri predsedničke odaje u Bagdadu. Zbog toga se ova medijacija ne može podvoditi pod „Pekinšku formulu“, tim pre jer ima mišljenja da je Anan tako postupio na osnovu neformalne instrukcije vlade SAD.

Dobre usluge nesumnjivo predstavljaju onaj mehanizam preko koga objektivno dolazi do postepenog proširenja pravnog osnova za delovanje Generalnog sekretara. Jasno priznanje njegove medijatorske uloge, kao sastavnog dela legalnih ovlašćenja Generalnog sekretara, prvi put je izričito sadržano u Rezoluciji Generalne skupštine iz 1988. godine o sprečavanju sporova između država koji mogu voditi ugrožavanju međunarodnog mira i bezbednosti. Ono je specifikirano u tačkama 20 i 21 ove rezolucije:

„(20) Generalni sekretar, ukoliko mu se obrati država ili države kojih se direktno tiče neki spor ili situacija, hitno će odgovoriti zahtevom državama da traže rešenje ili stabilizaciju mirnim putem po svom izboru u okviru Povelje i pružanjem svojih dobrih usluga ili drugim sredstava koje mu stoje na raspolaganju, a koje on smatra odgovarajućim (podvukao D.V.)“./¹⁵

13 Perez de Cuellar: „*Reflecting on the Past and Contemplating the Future*“ in *Global Governance*,

1/2, 1995, p. 164;

14 „The Security Council gives its full support to the Secretary General’s mission because it would have real impact on the implementation of United Nations resolutions”, cited in SCIOLINO, E.,: For U.N. Chief, Scarcely Room for Negotiating in *The New York Times*, February 19, 1998;

15 Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations which may Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this

„(21) Generalni sekretar će razmotriti obraćanje država kojih se spor ili situacija direkto tiče kako bi sprečio da izrastu u pretnju očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti“.¹⁶

Bez obzira što se ovde ne radi o neposrednom prenosu ovlašćenja Generalne skupštine ili Saveta bezbednosti na ličnost Generalnog sekretara UN, nesumnjivo da je u ovom konkretnom slučaju Generalni sekretar ovalašćen da interveniše „kada on to smatra primerenim“. Takvo proširenje nadležnosti jeste vezano samo za pomenutu situaciju i formalno se ne bi moglo tumačiti kao opšta kategorija, ali pojedini autori smatraju da ono uvodi običajno pravo Generalnog sekretara da i u svim budućim slučajevima postupa prema meri svojih diskrecionih uverenja.

Doduše, tačka 21 ove rezolucije ne pominje „Pekinšku formulu“ kao *modus operandi*, ali se ona indirektno podrazumeva. Nije sporno da je „Pekinška formula“, zbog presedana koji je unela, u jednoj konkretnoj situaciji proširila formalnu osnovu za delovanje Generalnog sekretara u odnosu na dotadašnju praksu i na odredbe Povelje UN. U njoj će pojedine države, ali i sam Generalni sekretar, verovatno tražiti uporište i za neke buduće situacije. Njena primena u praksi i problemi koji iz toga budu proizilazili zavisiće pritom ne samo od odnosa snaga, već i od umešnosti, znanja i sposobnosti osobe na toj funkciji.

Oko teze da se iz pojedinačnih rezolucija Saveta bezbednosti može izvlačiti zaključak o legalnom proširenju ovlašćenja Generalnog sekretara postoje velike razlike u mišljenju. Jedna grupa autora, kao i funkcionera UN, smatra da je ovde reč o legalnom procesu kumuliranja dodatnih obaveza i posebnih ovlašćenja Generalnom sekretaru kroz nove rezolucije Saveta bezbednosti, koje se prirodno nadovezuju jedna na druge. Druga grupa smatra da je reč o izuzetku, koji važi samo za precizno utvrđene konkretne slučajeve, dok u svim drugim situacijama ostaje na snazi opšta dužnost Generalnog sekretara samo da prati razvoj situacije i obaveštava Savet bezbednosti a ne da nastupa samostalno.

Među *ad hoc* rešenjima koja idu u prilog legalizovanja dodatnih ovlašćenja Generalnog sekretara može se ubrojiti rezolucija Saveta bezbednosti iz decembra 1992. godine. U paragrafima 6,7 i 10, izričito se kaže da Savet bezbednosti: „Odlučuje da se operacije i dalje razmeštanje 3.500 pripadnika UN Operacije u Somaliji (UNISOM)... nastave po diskrecionoj odluci Generalnog sekretara u svetlosti

Field; A/RES/43/51/ 05.12.1988;

16 Ibid;

procene stanja na terenu“. Savet dalje „potvrđuje preporuku Generalnog sekretara... da akcija po osnovu Glave VII UN treba da se preduzme u cilju uspostavljanja bezbednog okruženja (podvukao D.V.) za operacije dostavljanja humanitarne pomoći Somaliji što je pre moguće“. Konačno, Savet ovlašćuje: „u okviru Glave VII ...Generalnog sekretara i države članice s kojima saraduje u sprovođenju ponude iz stava 8 da upotrebe sva neophodna sredstva (podvukao D.V.) kako bi što pre uspostavili bezbedno okruženje za operacije humanitarne pomoći u Somaliji/¹⁷“

Navedena rezolucija je specifična po tome što je ovo prvi put da su i SAD pristale da se odluke o operacijama nametanju mira, koja je u osnovi vojnog karaktera, stave u ruke Generalnog sekretara UN. Sticajem okolnosti, operacija se neslavno završila, jer je grupa američkih vojnika surovo pobijena, pa je misija obustavljena. Debakl misije je istovremeno pokazao neodrživost i rizičnost olakog proširenja ovlašćenja Generalnog sekretara.

Među rezolucijama koje su na neki način prošle bez posebnog interesovanja stručnjaka za međunarodno pravo i međunarodne odnose je ona iz 2001. godine, o ulozi Saveta bezbednosti u sprečavanju oružanih sukoba.¹⁸ U tački 10. sadržan je poziv Generalnom sekretaru „da uputi Savetu bezbednosti svaku informaciju ili analizu ...o slučajevima ozbiljne povrede međunarodnog prava, uključujući povrede međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava i o slučajevima potencijalno konfliktne situacije (podvukao D.V.), koja proizilazi, između ostalog, iz etničkih, religijskih i teritorijalnih razmirica, siromaštva ili teškoća u razvoju, i pokaže svoju odlučnost da sa punom pažnjom razmotri takve informacije i analize o situacijama za koje on smatra da predstavljaju pretnju međunarodnom miru i bezbednosti“.

Citirana formulacija predstavlja u suštini dopunu i preciziranje ovlašćenja Generalnog sekretara koja su izvorno navedena u čl. 99 Povelje. U Povelji se na primer kaže da Generalni sekretar *može* (dakle, ne mora, napomena D.V.) skrenuti pažnju Savetu bezbednosti, a ovde se u Rezoluciji 1366 on instruiše da tako nešto redovno čini, što već ima snagu obavezujućeg poziva. Dalje, u Povelji se kao povod za obraćanje Savetu bezbednosti navodi *svako pitanje*, a u Rezoluciji 1366 se ta pitanja sužavaju samo na *slučajeve ozbiljne povrede međunarodnog prava* i na sporove koji mogu ugroziti međunarodni mir i bezbednost.

17 /S/RES/794/1992/03.12.1992;

18 /S/RES/1366/2001/;

Kada je naredne godine, povodom zaoštavanja američkog stava o Iraku, postalo jasno da se SAD pripremaju za vojnu intervenciju, Generalni sekretar se nije obratio Savetu bezbednosti, u skladu sa ovlašćenjima iz prethodno pomenute rezolucije, već se obratio Generalnoj skupštini. Petnaest minuta pre nego što će predsednik SAD američkoj javnosti saopštiti početak vojne intervencije protiv Iraka, Generalni sekretar se obratio Generalnoj skupštini sa izjavom koja je politički bila usmerena na obuzdavanje američke militantne ambicije. Doduše, on je bio svestan da će SAD i njihovi saveznici iz „koalicije voljnih” vojno intervenirati mimo Sveta bezbednosti, pa je ovakvim javnim obraćanjem hteo da na najblaži mogući način iznese svoje neslaganje sa postupkom SAD.

On je jasno stavio do znanja da bi vojna akcija protiv Iraka mogla da se povede samo na osnovu nove rezolucije Saveta bezbednosti. Ne pominjući SAD, on je naglasio da je za delovanje prema Iraku neophodno poštovanje međunarodnog prava, to jest „jedinstvena legitimacija pružena od strane UN“. Svestan da će ovim političkim istupom izazvati nezadovoljstvo SAD kao glavnog finansirera i domaćina UN, on je dodao nekoliko rečenica koje su njegovu izjavu trebalo da učine izbalansiranim, u smislu da ukoliko Irak nastavi da se oglašuje o svoje obaveze, Savet bezbednosti „mora preuzeti svoju odgovornost“, implicirajući da se pod odgovornošću podrazumeva pretnja ili ovlašćenje za upotrebu sile.

Isticanje mogućnosti za samostalnim delovanjem Generalnog sekretara, odnosno za diskrecionim postupanjem u kriznim situacijama, postalo je standardna formulacija koja se navodi u nizu rezolucija najviših organa UN novijeg karaktera. Na primer, u već pomenutoj rezoluciji Generalne skupštine iz 2009. godine, o jačanju uloge Odeljenja Sekretarijata UN za političke poslove izričito se konstatuje postojanje prava Generalnog sekretara da razvija preventivne aktivnosti, da imenuje sopstvene predstavnike i lične i da preduzima druge diskrecione aktivnosti.

Ambicije za samostalnim delovanjem, to jest za profilisanjem snažnije političke uloge Generalnog sekretara, nisu mimoišle ni jednu osobu na ovoj funkciji, počev od Daga Hamaršelda do Ban Ki-muna. Dve su u tome otišle najdalje. Prvo Butros Gali, 1992. godine, sa svojim „Programom za mir“, kao autentičnim projektom preventivnog delovanja čitave organizacija a naročito Generalnog sekretara. Drugo Kofi Anan, 1999. godine, sa doktrinom „odgovornost za zaštitu“, koja u suštini

predstavlja „pokušaj da se podastre legalna interpretacija ili čak kreira nova norma prema kojoj zaštita ranjive populacije ne bi trebalo da bude žrtvovana na oltaru suvereniteta/¹⁹.

Nastojanje da se opšte načelo odgovornosti pretvori u konkretno pravo Organizacije UN, a pre svega Saveta bezbednosti ili organizacija koje on ovlasti, da u specifičnoj situaciji preduzme izvesne nadležnosti država na unutrašnjem planu, nesumnjivo predstavlja pokušaj utiranja puta pravu na intervenciju iz humanitarnih razloga. Jednako politički instruktivan bio je tzv. *Milenijumski izveštaj* iz 2000. godine kojim je Generalni sekretar izložio (svoj) program akcija UN za 21. vek.²⁰ Ovde se radi o pokušaju da se zbog navodne zaštite prava pojedinaca ili određenih grupa jednokartno dovede u pitanje legitimitet vlasti u jednoj državi i njene nadležnosti supstituišu do razrešenja sporne humanitarne situacije.

Celovito sagledavanje efekata preventivnog diplomatskog delovanja Generalnog sekretara UN zahteva da se razmotre i one situacije u kojima taj diplomatski kapacitet prve ličnosti UN najviše dolazi do izražaja. S jedne strane to su ovlašćenja i obaveze Generalnog sekretara u pogledu ranog upozoravanja Saveta bezbednosti na potencijalne opasnosti u pojedinim područjima, a sa druge strane to su dobre usluge koje Generalni sekretar može pružiti stranama u sporu, bez obzira da li su te strane unutrašnji akteri ili potiču iz različitih država.

U poređnom analizom konkretnih situacija, pokazaćemo da je Generalni sekretar u osnovi zapostavio funkciju ranog upozoravanja. To će biti predmet rasprave u narednom, 2. poglavlju. Ukazaćemo, isto tako, da se i pružanje dobrih usluga, u odeđenoj situaciji, može pretvoriti u prekoračenje ovlašćenja Generalnog sekretara u odnosu na predmetnu rezoluciju. To je tema poglavlja 3. Ovde nećemo ulaziti u pitanja učešća Generalnog sekretara u klasičnim preventivnim operacijama za očuvanje mira, koje se preduzimaju u okviru Glave VI, jer se radi o temi koja će biti obrađena u posebnom prilogu.

19 „*Secretary or General? The UN Secretary General in World Politics*”, Simon Chesterman ed. Cambridge University Press 2007, pp. 9;

20 „*We the Peoples. The Role of the U.N. in the 21st Century*” (3 April 2000);

2. Zapostavljanje obaveze ranog upozoravanja Saveta bezbednosti

Rano upozoravanje Saveta bezbednosti na protivurečne procese i kontradikcije koji mogu dovesti do komplikovanja međunarodne situacije i pojave krize, kako između država tako i unutar njih, predstavlja najvažniji prvi korak za preventivno pokretanje diplomatskog potencijala Ujedinjenih nacija, a time i za angažovanje Saveta bezbednosti. Da bi na vreme preduzeli neophodne korake, organi koji su nadležni za prevenciju moraju unapred biti upoznati sa situacijama u kojima dolazi do rastuće nesigurnosti, animoziteta i disfunkcionalnosti sistema. Bez pravovremenog saznanja o procesima koji mogu dovesti do ugrožavanja međunarodnog mira i bezbednosti nije moguća ni blagovremna akcija niti preventivno ublažavanje negativnog razvoja događaja.

Osnivači Ujedinjenih nacija su shvatili značaj dimenzije hitnosti za predupređivanje kriznih situacija u svetu pa su Generalnom sekretaru dali posebnu i veoma važnu ulogu na planu ranog upozoravanja. Tačnije rečeno, jedina nezavisna uloga koju Povelja UN daje Generalnom sekretaru UN je ona koja se tiče ranog upozoravanja.

Član 99 Povelje UN ovlašćuje Generalnog sekretara da formalno upozorava Savet bezbednosti na svaku novu (podvukao D.V.) situaciju koja može predstavljati pretnju međunarodnom miru i bezbednosti. Anticipiranje potencijalno kriznih situacija koje mogu imati negativni refleks na međunarodni mir i bezbednost je izuzetno važna funkcija i obaveza, s obzirom na primarnu odgovornost Saveta bezbednosti za mir u svetu.

Međutim, proučavanje pitanja koje je Savet bezbednosti stavljao na dnevni red sednica u periodu od 1945. do 2009. godine pokazuje da je u oko 120 sukoba u kojima je Generalni sekretar na neki način intervenisao veoma mali broj onih koji su postali predmet pažnje Saveta bezbednosti po osnovu pozivanja Generalnog sekretara na čl. 99 Povelje UN. Njegova upozorenja po toj osnovi nisu bila ni česta, ni blagovremena.

Samo u tri slučaja Generalni sekretar se izričito pozvao na ovu odredbu, tražeći unošenje teme u dnevni red Saveta bezbednosti. To su zbivanja u Kongu 1960. godine, kriza talaca u Iranu 1979. godine i situacija u Libanu 1989. godine. Za još oko petnestak slučajeva moglo bi se reći da je implicitno bila aktivirana funkcija ranog upozoravanja od

strane Generalnog sekretara, utoliko što je on tražio razmatranje određene teme, ali bez izričitog pozivanja na ovlašćenja iz člana 99.

Ipak, većina ovih slučajeva predstavljala je kasno, a ne rano upozoravanje, jer se odnosila na sukobe koji su već buknuili. Sem toga, u nizu situacija nije se radilo o samostalnoj inicijativi Generalnog sekretara po osnovu čl. 99, već o tome da je dobar deo predloga za uvršćenje određene teme u dnevni red sednice Saveta bezbednosti u suštini predstavljao samo formalnu podršku zahtevu neke države upućene Generalnom sekretaru da se određeno pitanje stavi na dnevni red.

Slično se može reći i za upozorenja na usložnjavanje i zaoštavanje unutrašnje situacije u pojedinim zemljama ili u odnosima između nekih susednih država koje je Generalni sekretar iznosio na povremenim neformalnim sednicama Saveta bezbednosti. Ovde se takođe nije radilo o postupanju po članu 99, jer Generalni sekretar nije uvrstio novu temu u dnevni red redovnog zasedanja Saveta ili sazvaio vanrednu sednicu Saveta o tom pitanju. Tim pre što su se ova upozorenja po pravilu ticala država ili područja na kojima je već ranije izbijao sukob a čije su posledice po međunarodni mir i bezbednost prethodno već bile razmatrane na Savetu bezbednosti.

Zbog tako sporadičnog korišćenja ovlašćenja iz člana 99 od strane Generalnog sekretara, a imajući u vidu značaj ovog pitanja za preventivno delovanje Saveta bezbednosti, s razlogom se možemo upitati šta je to što funkciju ranog upozoravanja čini retko primenljivom i teško sprovedivom. Koji su razlozi član 99 učinili nepopularnom alatom i doveli do atrofije funkcije ranog upozoravanja Saveta bezbednosti od strane Generalnog sekretara?

Zanemarivanje ove funkcije utoliko više pada u oči ukoliko se ima u vidu neprekidni rast kapaciteta za rano upozoravanje u proteklih šest i po decenija. Nikada Generalni sekretar nije bio više eksponiran u odnosu na organe UN nego danas, nikada „njegov” Sekretarijat nije bio brojniji, nikada na terenu UN nisu rasporedile više misija, ispostava ili predstavništava, a broj specijalizovanih radnih grupa, tela, komisija i panela koje opslužuju Generalnog sekretara premašio je ukupan broj onih koje opslužuju ostale organe UN.

Generalni sekretar UN je po osnovu člana 99 Povelje UN dobio ovlašćenje koja nikada ranije nije bila dodeljena ni jednom rukovodiocu neke druge međunarodne organizacije. Ovo ovlašćenje nije bilo

limitirano ni u pogledu teme koju Generalni sekretar može pokrenuti (on je mogao upozoriti na svako pitanje a ne samo na sukob), ni u pogledu subjektivnosti zapažanja (jer se ostavljalo da po slobodnom nahodjenju proceni koja situacija može ugroziti međunarodni mir i bezbednost).

U terminologiji UN, fraza „skrenuti pažnju” podrazumeva da se radi o unošenju nove teme u dnevni red zasedanja Saveta bezbednosti. Član 99 otud ne može predstavljati osnovu za ponovno pokretanje teme koja je već ušla u proceduru razmatranja u Savetu bezbednosti, već samo za novo pitanje.²¹ Ipak, u praksi je došlo do određenog odstupanja od člana 99 kako u pogledu tumačenja ove funkcije tako i sadržaja na osnovu kojih se materijalizuje funkcija ranog upozoravanja.

Odstupanja su išla u dva pravca. Prvo, upozoravanja Generalnog sekretara odnosila su se i na situacije o kojima je već ranije započeta formalna rasprava u Savetu bezbednosti. Drugo, ovo ovlašćenje je interpretirano i kao pravo Generalnog sekretara da preduzima nezavisne aktivnosti radi utvrđivanja činjenica i prikupljanja informacija koje bi bile u funkciji sprečavanja kriza ili upravljanja krizama.

Dag Hamaršeld je u vreme obavljanja funkcije Generalnog sekretara među prvima ukazivao da „neophodna implementacija” člana 99 Povelje UN predstavlja „široko ovlašćenje da sprovodi ispitivanje i da se angažuje u neformalnim diplomatskim aktivnostima u vezi sa pitanjima koja mogu zapretiti očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti”²².

U tom smislu se Peres de Kueljar, kao Generalni sekretar, izričito pozvao na član 99 Povelje UN kao osnov za pokretanje sopstvenih ispitivačkih radnji o upotrebi iranskog hemijskog oružja u periodu 1980-1988. godine. On se za preduzimanje te samostalne akcije nije pozvao na predmetnu Rezoluciju Generalne skupštine UN/²³ jer je ona bila doneta preglasavanjem (tesnom većinom).

Na toj liniji su i druge ličnosti koje su obavljale funkciju Generalnog sekretara preduzimale samostalne aktivnosti koje su indirektno, a ne neposredno, bile povezane sa funkcijom i potrebom ranog upozoravanja

21 United Nations Secretary General: „*Repeortoire of Preactice of the Security Council*”, ST/PSCA/1and Add. 1-9 (which covers the years 1946-1984), New York, United Nations, dostupno na sajtu: www.un.org/Depts/dpa/repoirtoire.html;

22 Hammarskjold Dag: “*The International Civil Servant in Law and Fact*”, lecturer delivered in Congregation at Oxford University, 30, may 1961, in the *Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations*, Volume IV (1958-1961) eds. Andrew Cordier and Wilder Foote (New York, Columbia University Press) 477;

23 A/RES/37/98; 13 December 1982;

Saveta bezbednosti, kao što su dobre usluge, psoredovanje ili mirenje.

Od tri napred pomenuta slučaja intervencije Generalnog sekretara prema Savetu bezbednosti radi upozorenja na približavanje krize, samo se onaj u vezi Irana 1979. godine može smatrati ranim upozoravanjem, jer je inicijativa za razmatranje stigla pre nego što je izbio sukob oko talaca. Međutim, obraćanje Generalnog sekretara Savetu bezbednosti sa zahtevom za održavanje hitne sednice povodom izbijanja sukoba u Kongu 1960. godine i u Libanu 1989. godine u oba slučaja usledilo je posle izbijanja sukoba, te *stricto sensu* ne bi moglo biti podvedeno pod blagovremeno upozoravanje.

Istina, i problemi koji su nastali povodom zarobljavanja američkih pilota u Iranu 1979. godine već su bili dospeli u javnost, ali taj problem formalno nije bio iznet pred Savet bezbednosti. Da bi već poznatu situaciju podvrgao nadležnosti Saveta bezbednosti Generalni sekretar UN pozvao na član 99 Povelje UN i zatražio da se ova situacija uvrsti u dnevni red sednice Saveta bezbednosti.

U svim ostalim slučajevima angažovanja Generalnog sekretara radi sazivanja hitne sednice Saveta bezbednosti ili uvrštavanja određene situacije u dnevni red redovnog zasedanja Saveta bezbednosti nije se radilo o ranom upozoravanju. U pitanju je bilo klasičano utvrđivanje dnevnog reda, sa temama za raspravu na područjima gde su se već odvijali manji ili veći sukobi.

Prvi primer kada je Generalni sekretar (tada Trigve Li) izdejtvo-vao sazivanje vanredne sednice Saveta bezbednosti desio se 1950. godine, povodom intervencije Severne Koreje u Južnoj Koreji. On je bio prvi govornik na sednici, ali ovde se nije radilo o ranom upozoravanju Saveta bezbednosti, s obzirom da je Generalni sekretar 12 sati pre sazivanja sednice dobio od zvaničnika SAD obaveštenje da se intervencija već dogodila.

Što se tiče izbijanja krize u Kongu 1960. godine, neposredno posle sticanja nezavisnosti, Generalni sekretar (Dag Hamaršeld) bio je u boljoj situaciji jer je neposredno pre toga obišao nekoliko zemalja u ovom području Afrike a na licu mesta je ostao njegov pomoćnik za politička pitanja. Taj pomoćnik je prvi sa lica mesta javio Generalnom sekretaru da sukob počinje, pa je ovaj sazvaio sednicu Saveta bezbednosti pre nego što je sukob postao šire poznat. Ovde se takođe nije radilo o ranom upozoravanju, ali je Generalni skeretar bio prvi koji je informisao

Savet bezbednosti o počektu konflikta. Njegova uloga je bila aktivna a reakcija mnogo brža nego u svim drugim slučajevima gde je Generalni sekretar zahtevao hitno zasedanje Saveta bezbednosti.

U nizu drugih potencijalno opasnih međunarodnih situacija Generalni sekretar (U Tant, na primer) je davao prednost „tihoj diplomatiji”, smatrajući da „ništa ne može biti više odbojno ili nekorisno za Generalnog sekretara nego da se pozove na odredbe člana 99 u situaciji gde nema realnih mogućnosti da se Savet bezbednosti usaglasi oko bilo koje pozitivne uloge”²⁴. Međutim, kada je 1971. godine izbila kriza u Istočnom Pakistanu a ova oblast proglasila nezavisnu državu Bangladeš, Generalni sekretar je promenio uverenje pa se u obraćanju Savetu bezbednosti radi održavanja hitne sednice izričito pozvao na član 99.

Verovatno je najveći podbačaj u aktiviranju funkcije ranog upozoravanja Generalnog sekretara prema Savetu bezbednosti predstavljao tok događaja oko Ruande. Saznanja o opasnom zaoštavanju situacije stizala su iz različitih izvora ali tadašnji Generalni sekretar (Butros B. Gali) nije iskoristio svoje pravo iz člana 99, smatrajući da su Ujedinjene nacije nepripremljene i nemoćne da tu nešto ozbiljnije učine. Eskalacija nasilja koja je u narednih stotinak dana odnela život oko pola miliona stanovnika ove siromašne afričke države nije prethodno ličila Generalnom sekretaru na situaciju u kojoj bi imalo potrebe da se formalno pozove na član 99 i zatraži hitno zasedanje.

Za najveći uspeh preventivnog delovanja UN, u sklopu blagovremenog upozoravanja i pravovremenog preventivnog razmeštanja snaga, smatra se pak razvoj događaja oko Makedonije 1992. godine. Kada je izbio građanski rat u SFRJ, makedonski predsednik je alarmirao Generalnog sekretara u strahu od preliivanja krize iz bliskog okruženja. Usledila je akcija razmeštanja mirovne misije UN a način na koji je pitanje stiglo do Saveta bezbednosti, tok koji je dalje postupanje imalo, mere koje su preduzete i efekti koji su postignuti izučavaju se na studijama mira kao obrazac dobro obavljenog preventivnog posla od strane UN.

Funkcija ranog upozoravanja i ovlašćenja generalnog sekretara UN iz člana 99 Povelje UN dobili su novu konotaciju posle prestanka Hladnog rata. Unutrašnji sukobi a ne međunarodni konflikti, postali su oni događaji za koje je narastao interes da se uvrste u dnevni red

²⁴ *Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations*, Volume VIII (U Tant 1968-1971) eds. Andrew W. Cordier and Max Harrelson, New York, Colombia University Press 1977, pp. 386;

razmatranja Saveta bezbednosti kao pretnja međunarodnom miru i bezbednosti. Međutim, radilo se o pitanjima koja su dugo bila u isključivoj unutrašnjoj nadležnosti država, pa se ni jedan Generalni sekretar nije usudio da se pozove na član 99 i zatraži hitnu sednicu u vezi nekog unutrašnjeg sukoba. Uvedena je nova praksa da se o tim pitanjima prvo otvari rasprava na neformalnim sednicama, pa tek ukoliko bi se tu postigao dogovor, ovo pitanje bi formalno bilo uvršteno u dnevni red sednice Saveta bezbednosti.

Na neformalnim zasedanjima, posvećenim pojedinim unutrašnjim sukobima, ovlašćenja Generalnog sekretara iz člana 99 Povelje su se svela na praksu dnevnog brifovanja članica Saveta bezbednosti o situaciji na određenom području. Informisanje u tom okviru, koliko god da je imalo značaj ranog upozoravanja, moglo je biti osnov samo za neobaveznu raspravu a ne za usvajanje zaključaka. Problem bi prelazio u drugu kategoriju, to jest dobijao status pretnje međunarodnom miru i bezbednosti, tek kada bi stalne članice Saveta bezbednosti to prihvatile, čime su određenu temu automatski kandidovale za formalnu tačku rasprave na zvaničnom delu sednice.

Intervencija Gruzije protiv Južne Osetije i Abhazije, kao i uzvratna intervencija Rusije protiv Gruzije, poslednji su primer jedne takve opasne situacije koja nije uspela da preraste okvire neformalne rasprave, niti je sadržavala elemente ranog upozoravanja od strane Generalnog sekretara znatno pre nego što je do sukoba došlo.

S obzirom na to da su neformalne sednice Saveta bezbednosti zatvorene za javnost, nije poznato da li je njima bilo aktivnosti Generalnog sekretara koje bi se striktno mogle podvesti pod rano upozoravanje i da li se on pri tom pozivao na član 99. Iz jedne informacije koja je 2002. godine objavljena u štampi, poznato je samo da se Generalni sekretar (Kofi Anan) obratio članovima Saveta bezbednosti „po osnovu člana 99” zahtevajući održavanje neformalne sednice povodom saznanja o predstojećoj eskalaciji nasilja na Bliskom istoku.²⁵

U zaključku o načinu ostvarivanja funkcije ranog upozoravanja od strane Generalnog sekretara UN, kao pretpostavke za blagovremeno

25 „*Annan warns of worse to come in Mideast Conflict*”, south African Broadcasting Corp. News, 2 april 2002, dostupno na www.sabcnews.co.za/world/the_middle_east/0,1009,31382,00.html; citirano prema: “*Early and Late Warning by the UN Secretary-General of Threats to the Peace: Article 99 Revisited*”, A. Walter Dorn;

preventivno delovanje kako Saveta bezbednosti tako i čitavog sistema UN, može se reći da su postupci Generalnog sekretara izašli iz striktnog okvira člana 99 i poprimili neka drugačija obeležja i sadržaje. Uprkos tome što su kapaciteti, sredstva i mogućnosti za rano upozoravanje izuzetno unapređeni, oni u praksi nisu korišćeni u funkciju sprovođenja ovlašćenja Generalnog sekretara po osnovu člana 99 Povelje UN.

Nezavisno od te činjenice, ovaj član i dalje zadržava svoj izvorni smisao a to je potreba da Generalni sekretar blagovremeno i što ranije upozorava Savet bezbednosti na potencijalno rizične situacije koje se mogu razviti u buduću pretnju miru i bezbednosti u svetu. To je startna pozicija i prethodni uslov za razvijanje preventivnih aktivnosti čitavog sistema UN kako u strukturalnom, tako i operativnom smislu.

3. Prekoračenje nadležnosti Generalnog sekretara – slučaj Kosova

Ako se na određenim primerima iz prakse Saveta bezbednosti može konstatovati da su izvesne funkcije Generalnog sekretara ostale nedovoljno razvijene ili su dobile drugačija obeležja, kao što smo pokazali na primeru funkcija ranog upozoravanja, za postupanje Generalnog sekretara u vezi razvoja situacije na Kosovu može se reći da je otišlo u drugu krajnost.

S jedne strane Generalni sekretar nije preduzeo korake koji su prikladni funkciji koju vrši i ulozi koju ima u sistemu UN da bi zaštitio integritet i suverenitet Srbije, a s druge strane načinio je poteze kojima je prekoračio ovlašćenja sadržana u Rezoluciji 1244 i opšte nadležnosti koje on ima prema Povelji UN.

U situaciji kada je albansko stanovništvo u srpskoj pokrajini Kosovo i Metohija početkom 2008. godine jednostrano proglasilo nezavisnost od Srbije i proklamovalo „Republiku Kosovo” aktuelni Generalni sekretar Ban Ki-mun nije regovao u skladu sa ovlašćenjima koja ima, niti u funkciji odbrane autoriteta Saveta bezbednosti. Sa stanovišta Srbije ovo samoproглаšenje predstavlja protivzakoniti čin, suprotan Ustavu Srbije. Iz ugla međunarodnog prava ono predstavlja grubo kršenje elementarnih načela i pravnih pravila koja su opštepriznata i zaštićena u čitavom civilizovanom svetu. S obzirom da su tim činom uzurpirana upravljačka prava civilne misije UN na Kosovu, ovaj čin kosovskih Albanaca predstavlja i akt kršenja Rezolucije Saveta bezbednosti 1244,

a otud i pretnju međunarodnom miru i bezbednosti

Kada se ovo protivzakonito i jednostrano proglašenje nezavisnosti dogodilo, Generalni sekretar je morao u najmanju ruku da sazove vanrednu sednicu Saveta bezbednosti ili predloži da se u dnevni red redovne sednice uvrsti pitanje kršenja Rezolucije 1244 od strane albanske etničke zajednice na KiM, pozivajući se na gore pomenuti član 99 Povenje UN. Kao uzor mogle su mu poslužiti aktivnosti Generalnog sekretara preduzete 1983. godine, kada je turska etnička zajednica na Kipru takođe proglasila nezavisnu državu, a Savet bezbednosti i Generalna skupština UN svojim rezolucijama nedvosmisleno odbacili takav čin, proglasili ga nevažećim i u potpunosti potvrdili teritorijalni integritet, nacionalni suverenitet i državno jedinstvo Kipra.

Generalni sekretar je u suočavanju sa ovim nasilnim činom albanskih separatista protiv suvereniteta Srbije i autoriteta privremene uprave UN, povukao izvesne poteze koji su nezabeleženi u diplomatskoj praksi i neprimereni tako visokoj funkciji međunarodnog službenika. U jednom danu, 12. juna 2008, on je sastavio tri različita dokumenta, u kojima je na drugačiji način prikazao situaciju na Kosovu i dopustio sebi jednostrano tumačenje rezolucije 1244.

U *Izveštaju Savetu bezbednosti*²⁶ on u tački 1 samo delimično, to jest polovično prikazuje ovlašćenja Generalnog sekretara po osnovu rezolucije 1244 (da organizuje incijalno razmeštanje civilnog i vojnog prisustva na KiM), izostavljajući onaj deo u kome se kaže da će albansko stanovništvo uživati široku samoupravu u okviru Jugoslavije.

U tački 3. Izveštaja on neutralno konstatuje da je skupština Kosova proglasila nezavisnost, umesto da kao funkcioner čiji je zadatak da se stara o poštovanju rezolucija SB UN i da štiti međunarodno pravo, osudi ili bar izrazi negativan odnos prema nezakonitom i sa stanovišta međunarodnog prava neprihvaljivom činu.

U tački 5. Izveštaja on šturo navodi da je Srbija usvojila odluku kojom se za taj čin kaže da „predstavlja nasilnu i unilateralnu secesiju”, a ni jednom rečju ne daje podršku Srbiji, kao suverenoj državi, punopravnoj članici i državi osnivaču UN, u odbrani njenog suvereniteta i integriteta. Sve to što su uradili albanski separatisti za njega, kako to navodi u tački 7, predstavanja samo „novu ralnost”, koja se, prema tvrdnji iznetoj u tački 10 „mora uzeti u obzir”.

26 S/208/354/ Izveštaj o ostvarivanju INTERIM misije na Kosovu, 12. jun 2008. Original: engleski 08-37790 (E) 120608;

On zaboravlja da, u skladu sa međunarodnim pravom, „nova realnost” koja je nastala oružanim i pravnim nasiljem albanskih separatista ne može biti osnova za rešenje problema ni za prilagođavanje ostalih činilaca. U već pomenutoj Rezoluciji Generalne skupštine UN o Kipru, kojom se odbacuje i osuđuje separatistički čin odcepljenja dela teritorije ove države, izričito stoji da „*de facto* situacija stvorena silom oružja ne može ni na koji način uticati na rešenje problema Kipra”.²⁷ A situacija na KiM je upravo stvorena silom oružja, gde je NATO nastupio kao vojska albanskih separatista, a predsednik SAD javno obećao Albancima da će im obezbediti nezavisnu državu.

Sve rezolucije koje je posle uspostavljanja misije UNMIK na Kosovu donosio Savet bezbednosti izričito su pozivale na puno poštavanje prvog i najvažnijeg dokumenta UN, rezolucije 1244, uz upozorenje na posledice za one koji se tako ne budu ponašali. Međutim, u tački 7 Izveštaja, Generalni sekretar samo navodi da „prema ovom Ustavu (misleći na kvazi Ustav albanskih separatista, napomena D.V.) UNMIK-u bi trebalo da budu oduzete njegove trenutne nadležnosti kao privremene civilne uprave”. Gotovo kao neki dokoni čitalac Povelje UN, a ne kao branilac njenih principa, on ni jednom rečju ne kritikuje ovo uzurpiranje nadležnosti, niti zahteva od Saveta bezbednosti da s tim u vezi preduzme mere.

Iako u tački 3. Izveštaja Generalni sekretar konstatuje da njegov (Ahtisarijev) plan za rešenje statusa Kosova nije prihvaćen od strane Saveta bezbednosti, a u tački 4 da će čekajući instrukcije Saveta bezbednosti nastaviti da primenjuje Reozoluciju 1244, on u tački 14 daje sebi pravo da „podesi(m) operativne aspekte međunarodnog civilnog prisustva na Kosovu”. Još više, on u tački 16 bez saglasnosti Saveta bezbednosti prihvata da EU „postepeno preuzima(ti) povećane operativne odgovornosti u oblastima međunarodne policije, pravosuđa i carina širom Kosova”.

Da se ovde ne radi o operativnim stvarima, već o sprovođenju politike koja je izričito suprotna stavovima Rezolucije 1244, posebno se vidi iz formulacija tačke 15(b) Izveštaja. Generalni sekretar je formulacijom ove tačke u potpunosti promenio mandat misije UNMIK i odredio novi sadržaj tog mandata. On doslovce kaže „UN će izvršavati sledeće funkcije, pored ostalih koje treba da se odrede: (a) nadgledanje

27 A/RES/37/253/1983;

i izveštavanje; (b) omogućavanje i olakšavanje, gde je to neophodno i ostvarivo, dogovora za uključivanje Kosova u međunarodne sporazume; (c) omogućavanje dijaloga između Prištine i Beograda za pitanja od praktične važnosti; i (d) funkcije u vezi sa dijalogom o sprovođenju odredbi koje su naznačene u mom pismu g. Tadiću i g. Sejdiu”(sva podvlačenja D.V).

Praktično, ovim je Generalni sekretar odustao od svih obaveza UNMIK koje su taksativno pobrojane u rezoluciji 1244 i njena dva aneksa i sveo ih na nadgledanje i izveštavanja, a zatim uveo nove, a pre svega uključivanje Kosova u međunarodne sporazume. Kada je Srbija (u to vreme SR Jugoslavije) poverila Ujedinjenim nacijama vršenje privremene uprave na KiM ona je to učinila sa ciljem očuvanja svog suvereniteta, kako i stoji u tekstu rezolucije 1244, a ne da bi taj suverenitet bio dodeljen separatističkom pokretu albanske nacionalne manjine.

Vrhunac ove jezičke konfuzije, gde se istovremeno jedna namera proklamuje a druga sprovodi, predstavlja završna tačka 19 Izveštaja. Generalni sekretar kaže „iz ovih razloga nameravam, čekajući preporuke Saveta bezbednosti (podvukao D.V.) da rekonfiguriram međunarodno civilno prisustvo na Kosovu”. Odmah zatim, on dodaje da će to učiniti odmah, dakle ne čekajući da stignu preporuke Saveta bezbednosti.

Poseban primer svesnog dovođenja u zabludu sagovornika, kako bi prihvatili kontraverznu promenu, u uverenju da se ništa suštinski ne menja, predstavlja manipulacija sa dva različita pisma o istoj stvari, upućena na različite adrese.

U pismu *predsedniku Srbije* od 12. juna 2008. godine, Generalni sekretar kaže da „namerava(m) da upotrebi(m) ovlašćenja koja sam stekao rezolucijom 1244 (iz 1999) da se preustroji međunarodno civilno prisustvo (podvukao D.V), Međutim, rezolucija 1244 ovlastila je generalnog sekretara da „zajedno sa relevantnim međunarodnim orgnizacijama uspostavi (a ne da menja, to jest „preustroji”) međunarodno civilno prisustvo na Kosovu” i to tako da „narod Kosova... uživa suštinsku autonomiju u okviru SR Jugoslavije” (podvukao D.V.), a ne izvan Jugoslavije, odnosno Srbije kao njenog pravnog sledbenika.

Navedena rezolucija na sadrži, niti implicira, ovlašćenje Generalnom sekretaru da izmeni sastav i mandat međunarodnog civilnog prisustva i da Kosovu pruži autonomiju izvan Jugoslavije, odnosno Srbije. Zadatak misije UN prema rezoluciji 1244 je da obezbedi prelaznu upravu, a ne da

uspostavi institucije vlasti nezavisne albanske države, što je praktično iz kasnije namere Generalnog sekretara.

U istom pismu predsedniku Srbije Generalni sekretar zatim pominje *Evropsku uniju* kao relevantnu međunarodnu organizaciju za sprovođenje ove rezolucije, a u rezoluciji 1244 se Evropska unija nigde ne pominje. Ona nije ni strana potpisnica, ni učesnica, ni garant sporazuma kojim je okončana agresija NATO na Kosovu.

Upravo je aranžman o okončanju agresije 1999. godine pravljen sa izričitim insistiranjem jugoslovenske strane da *Evropska unija* u to ne bude uključena, (zbog svoje ružne uloge u razbijanju SFRJ), niti se ona sa stanovišta međunarodnog prava može smatrati klasičnom međunarodnom organizacijom (ona je u prvom redu specifični trgovinski savez tri ekonomske zajednice i 27 država, bez ustava ili bar ustavne povelje kao konstitutivnog dokumenta, sa centralnim telima koja imaju uglavnom regulativnu ili savetodavnu nadležnost).

Ako bi proces rešavanja statusa Kosova bio izvučen iz Ujedinjenih nacija (gde je dosad samo 58 od 192 države priznalo Kosovo) i prebačen u nadležnost Evropske unije (gde je od 27 država čak 23 priznala Kosovo) Srbija bi izgubila mogućnost da sačuva svoja izvorna prava na ovu teritoriju i državno jedinstvo, a Generalni sekretar bi u tom slučaju ostao zapamćen kao ličnost koja je sopstvenim aktivnostima doprinela ilegalnom činu secesije jedne nacionalne manjine od svoje matične države.

Konačno, Generalni sekretar UN u pismu predsedniku Srbije kaže da „namerava(m) da se konsultuje(m) sa visokim predstavnikom EU za zajedničku spoljnu politiku i bezbednost, da odredimo operativnu ulogu EU u primeni gore navedenih mera, unutar statusno-neutralnog okvira UN”. Međutim, nije predstavnik EU, sa stanovišta Rezolucije 1244, kompetentna osoba za razgovor o redefinisaju misije UN, već su to samo članice Saveta bezbednosti. Jer ne samo da Evropska unija nije zastupljena u Savetu bezbednosti, već nema ni status strane u sporu.

U pismu predsedniku Kosova, Generalni sekretar se još više udaljava od rezolucije 1244, a svoja ovlašćenja još u većoj meri proizvoljno proširuje. On tu izričito kaže „moja namera je da se preustroji struktura i profil međunarodnog civilnog prisustva tako da korespondira nastaloj situaciji na Kosovu”, čime otvoreno potvrđuje nameru da „međunarodno civilno prisustvo” na Kosovu prilagodi potrebama i ciljevima jednostrano proglašene albanske države.

Izražavajući u daljem tekstu pisma uverenje da će „vlasti i narod Kosova nastaviti da saraduju sa Ujedinjenim nacijama”, Generalni sekretar ovom formulacijom implicitno priznaje Kosovo za nezavisnu državu, jer samo države imaju pravo saradnje sa Ujedinjenim nacijama. Instrukcije samouprave na Kosovu, koje su uspostavljene rezolucijom SB 1244 jedino preko UNMIK mogu saradivati sa UN a nikako neposredno.

Poređenjem sadržaja dva pisma vidi se da je Generalni sekretar srpskom predsedniku predočio da se misija UN menja kako bi se rešili operativni problemi, a u pismu predsedniku Kosova, da je smisao promene misije UN prilagođavanje Ustavu samoproklamovane države. Iz ovog nije teško zaključiti ko je od dvojice lidera doveden u zabludu.

Zaključak

U zaključku ovog dela razmatranja možemo konstatovati da su složeni odnosi između stalnih članica Saveta bezbednosti, specifičnost pojedinih kriznih situacija u svetu, razlike u zadacima mirovnih misija a ponekad i kontradiktorne obaveze pojedinih aktera, uticali da je u praksi angažovanja Generalnog sekretara došlo do suštinske evolucije u načinu, obimu i metodama ostvarivanja njegove uloge. Nije sporno da je on za takvo proširenje svoje nadležnosti često tražio i dobijao odobrenje.

S jedne strane, jačala je samostalnost Generalnog sekretara u postupanju sa pojedinim krizama, a sa druge strane slabila je njegova obaveza ranog upozoravanja Saveta bezbednosti na potencijalne krize. Samostalnost u preduzimanju akcija nije proisticala iz same funkcije ili iz svojstava ličnosti na toj dužnosti, već iz autorizacije koje je u konkretnoj situaciji dobijao. On nije mogao sam sebi da dodeljuje neograničenu slobodu akcije, već je mogao da preuzma samo one mere i postupke koji su prethodno odobreni „dogovorom između strana u sporu, koje proizilaze iz njegove opšte nadležnosti, koje su autorizovane od strane Saveta bezbednosti ili od strane Generalne skupštine”.²⁸

Transformacija uloge Generalnog sekretara imala je i svoju negativnu stranu, što je posebno došlo do izražaja u pogledu promene karaktera Misije UN na Kosovu i Metohiji, Generalni sekretara nije tražio takvu autorizaciju od Saveta bezbednosti. O takvoj promeni dalje nije postojao dogovor ili sporazum strana u sporu. Konačno, on ni od

²⁸ Thomas M. Franck: „*The Secretary-General's Role in Conflict Resolution; Past, Present and Pure Conjecture*”, EJIL 1995 6(1):360-387;

Generalne skupštine Ujedinjenih nacija s tim u vezi nije dobio bilo kakvu političku instrukciju ili sugestiju. Ipak, on je sproveo rekonfiguraciju međunarodnog prisustva u pokrajini na način koji je doveo u pitanje očuvanje suvereniteta i integriteta Srbije.

Dušan Vasić, MSc

Academy of Diplomacy and Security,
Belgrade

THE ROLE AND COMPETENCIES OF THE UN SECRETARY GENERAL IN SOLVING INTERNATIONAL CRISIS

-comparative analysis of legal framework and political practice
from 1945. to 2009.-

*This article aims to briefly examine the conditions and circumstances which lead to the gradual evolution of the role of the UN Secretary General in dealing with the international crisis. It will show that in the last 64 years some competencies of the Secretary General, stipulated in the UN Treaty, were neglected, while others, not mentioned in the Treaty, have been developed and become nowadays practice. Thus, it will be demonstrated that the most important changed in this matter reflects as a strengthening of independent activities of the Secretary General in solving international crisis. This transformation was consequence both the competencies granted through the some resolutions of the General Assembly and Security Council and the autonomous development which expressed the temper and ambitions of the person which performed the post of the Secretary General. Strengthening the position of the Secretary General has mainly contributed to the efficiency of crises solving, but in some situation it drove to new antagonize. In the case of Serbian province of Kosovo and Metohia we deem that independent activities of the Secretary General turned into **ultra vires** actions, which contributed to the limitation of sovereignty and integrity of Serbia and unauthorized changing of the UNMIK mandate without approving a new Security Council resolution.*

Key words: *United Nations, General Assembly, UN Secretary General, the UN Treaty, solving international crisis, Security Council resolution 1244, Autonomous province of Kosovo and Metohia.*