

UDK: 327.36:327.51
Bibliid 0543-3657, 61 (2010)
God. LXI, br. 1140, str. 80–93
Pregledni članak
Primljen: 23. jul 2010.

Vladimir TRAPARA¹

Pravila o međunarodnom miru i bezbednosti u svetlu odnosa između velikih sila

SAŽETAK

Istorijski posmatrano, pravila o međunarodnom miru i bezbednosti uvek su zavisila od strukture međunarodnog sistema i odnosa velikih sila u njemu. Kraj Drugog svetskog rata je kroz Povelju UN i ustanovljavanje stalnog članstva u Savetu bezbednosti, vratio u život ideju Bečkog kongresa o „koncertu“ velikih sila. Takav međunarodno-pravno-institucionalni poredak opstao je do danas, i pored suštinskih promena međunarodnog sistema. To je rezultiralo time da neformalni „ugovori“ o hijerarhiji dobiju prednost u odnosu na formalna međunarodnog prava, što se posebno vidi u tumačenju prava na samoopredeljenje i načela neintervencije, za vreme i nakon Hladnog rata. Najnovije opadanje američke moći i uzdizanje drugih velikih sila, posebno Rusije, iznova otvara pitanje kojim putem ide međunarodni poredak mira i bezbednosti.

Ključne reči: mir, bezbednost, pravila, poredak, hijerarhija, velike sile, samoopredeljenje, (ne)intervencija.

Istorija međunarodnih odnosa obiluje periodima sukoba i saradnje velikih sila koji su, sa jedne strane, bili posledica prirode u tom trenutku aktuelnog međunarodnog sistema, dok su, sa druge strane, uticali na kasnije promene međunarodnog sistema. Hijerarhijski uređen, međunarodni sistem je obično stabilno funkcionisao onda kada je postojala saglasnost ključnih velikih sila o tome koja pravila bi u njemu trebalo da važe (koncert velikih sila) ili u slučaju da jedna od velikih sila stekne sposobnost da presudno utiče na oblikovanje tih pravila, dok je druge u tome slede (hegemonija), ili i jedno i drugo. Ovo poslednje je, recimo, važilo nakon Bečkog kongresa na kome je,

¹ Vladimir Trapara, diplomirani politikolog – specijalista za međunarodnu politiku, E-mail: vtrapara@yahoo.com

radi očuvanja poretka uspostavljenog pobedom nad Napoleonom i sprečavanja nove francuske ekspanzije, uspostavljen koncert evropskih sila, ojačan ideološkom bliskošću kontinentalnih monarhija. Istovremeno je postojala hegemonije Velike Britanije, u smislu da je Britanija svojom mudrom politikom „sjajne izolacije“ i nesklapanja trajnih savezništava presudno uticala na odnose velikih sila na evropskom kontinentu, a ujedno i, kao najrazvijenija kapitalistička zemlja i najmoćnija pomorska sila (sa velikim kolonijalnim carstvom), delovala u pravcu zaštite svetskog kapitalističkog sistema.² Do rušenja međunarodnog sistema zasnovanog na koncertu velikih sila, po pravilu, dolazi onda kad jedna od sila nesrazmerno ojača u odnosu na druge i počne da traži za sebe bolji položaj i veću ulogu u sistemu od one koju trenutno ima, a ako je prisutna hegemonija, ona se javlja u ulozi izazivača hegemonu, tj. pretendenta na taj položaj. Prema teoriji „tranzicije moći“ izgledi za hegemoni rat su najveći onda kada dođe do smanjenja razlike u moći između hegemonu i njegovog izazivača, usled opadanja moći prvog i porasta moći drugog.³ Tada je izazivač sklon da krene u rat osećajući se dovoljno moćnim da zbaciti hegemonu sa položaja, dok hegemon može da ga preduhitri pokretanjem preventivnog rata ukoliko oceni da je moć izazivača isuviše narasla.⁴ Izazivača, koji nastoji da preokrene odnos moći i preuredi međunarodni sistem po svojoj meri, nazivamo „revizionističkom silom“, a hegemonu, koji čuva postojeći sistem od napada izazivača, „silom *status quo*“. Ratovi koje je Pruska vodila 60-tih i 70-tih godina 19. veka rezultirali su stvaranjem Nemačkog carstva, koje od tog trenutka postaje najjača evropska država i deluje u pravcu rušenja Bečkog sistema. Istina, kancelar Bizmark (Bismarck) je uspevaio pune dve decenije da obuzdava svoju zemlju od imperijalnih ambicija, a (kroz sistem „preplićućih savezništava“) i druge evropske sile od formiranja antinemačke koalicije.⁵ Njegovi naslednici su krenuli putem revizionizma i želje da za Nemačku obezbede značajnije mesto u svetskoj politici. Ovo je rezultiralo stvaranjem suprotstavljenih blokova i Prvim svetskim ratom, koji je Nemačka izgubila, a dotadašnji evropski sistem država srušen je i zamenjen nestabilnim „Versajskim sistemom“, prepunim nezadovoljnih i revanšistički nastrojenih država. Adolf Hitler će se osloniti na nepravdu Versajskog sistema kao izgovor za novu vojnu ekspanziju Nemačke, a na istoj osnovi će

² O teoriji svetskog kapitalističkog sistema Imanuela Volerstina, videti: Milan Popović, *Ritam sveta, škola svetskog sistema Immanuela Wallersteina*, CID, Podgorica, 1995.

³ Videti: Joshua S. Goldstein, *International Relations*, Harper Collins College Publishers, New York, 1994, pp. 77-78.

⁴ Tukidid rezonuje u tom duhu razmatrajući uzroke Peloponeskog rata: „Tako Lakedemonci izglasashe da se ugovor raskine i da otpočne rat ne toliko po nagovoru saveznika, koliko stoga što su strahovali da se Atinjani još više ne osile, uviđajući, pri tom, da im je već potčinjen veliki deo Helade“. (Tukidid, *Peloponeski rat*, Prosveta, 1999, str. 58).

⁵ Videti: Henri Kisindžer, *Diplomatija*, Verzal Press, Beograd, 1999, str. 81-136.

graditi savezništva sa drugim revizionistički orijentisanim državama i snagama na evropskom kontinentu. Naime, logično je da će revizionistička država, u svom nastojanju da preokrene odnos snaga u međunarodnom sistemu ili uspostavi novi sistem, oko sebe okupiti koaliciju manjih država i drugih aktera, nezadovoljnih postojećim uređenjem međunarodnih odnosa.

Kako je Nemačka izgubila i Drugi svetski rat, sile pobednice, članice Antifašističke koalicije, vratile su u život ideju o koncertu velikih sila, sa ciljem očuvanja novog međunarodnog poretka i sprečavanja da se globalni rat ponovi. Ovu ideju lansirao je Frenklin Delano Ruzvelt (Franklin Delano Roosevelt), predsednik Sjedinjenih Američkih Dežava (SAD), u tom trenutku najmoćnije države na svetu, formulisavši je kao ideju o „četiri policajca“ (SAD, Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika (SSSR), Velika Britanija i Kina), koji bi trebalo da se zajedno staraju o međunarodnom miru i bezbednosti.⁶ Štaviše, ovakav aranžman (u koji je uključena i Francuska) je usvajanjem Povelje Ujedinjenih nacija u San Francisku 1945. godine postao deo pozitivnog međunarodnog prava i institucionalizovan je stvaranjem univerzalne međunarodne organizacije – Ujedinjenih nacija (UN). Uspostavljen je poredak koji Gari Simpson (Gary Simpson) zove „legalizovanom hegemonijom“, a to je „postojanje unutar međunarodnog društva jedne moćne elite država, čiji superioran status manje sile priznaju kao političku činjenicu, koja služi kao osnov za određene konstitucionalne privilegije, prava i obaveze, pri čemu se međusobni odnosi sila unutar elite uređuju uglavnom u skladu sa načelom suverene jednakosti“.⁷ Načelo suverene jednakosti, koje je uključeno u Povelju kao jedno od njenih osnovnih načela, našlo se u neskladu sa odredbama istog dokumenta koje ustanovljavaju postojanje 5 stalnih članova Saveta bezbednosti (SB), primarnog organa UN za staranje o međunarodnom miru i bezbednosti. Ovim državama dato je pravo veta, tj. utvrđeno je da SB ne može da usvoji nijednu odluku, ukoliko bi protiv nje glasao makar jedan od stalnih članova. Ovo je možda i najbolji primer koji pokazuje na koji način dolazi do nesklada između potrebe da se u istom pravnom aktu kodifikuju određene univerzalne norme međunarodnog prava i ujedno u njega unesu norme koje bi odgovarale neformalnom „ugovoru“⁸ o hijerarhiji, a iza koga stoje velike sile. Simpson tvrdi da, iako u načelu počiva na suverenoj jednakosti, međunarodni bezbednosni režim uspostavljen Ujedinjenim nacijama zahteva i izvesna odstupanja od ovog načela, odnosno da bi bio delotvoran: „ta odstupanja će morati da se

⁶ Videti: *Ibid*, str. 326-349.

⁷ Gari Simpson, *Velike sile i odmetničke države – neravnopravni suvereni u međunarodnom poretku*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006, str. 90. (kurziv G. S).

⁸ Izraz *ugovor* stavili smo pod navodnike, da bismo podvukli razliku između jednog takvog neformalnog sporazuma kojim se uspostavlja hijerarhija u međudržavnim odnosima i međunarodnog ugovora u formalno-pravnom smislu. O tome kako se u međunarodnom sistemu uspostavlja hijerarhijski odnosi između manjih država i velikih sila, videti: David Lake, *Hierarchy in International Relations: Authority, Sovereignty, and the New Structure of World Politics*, Draft, May 27, 2006.

opravdaju bilo pozivanjem na suprotstavljena pravna načela, bilo pozivanjem na neodložnu političku potrebu”.⁹ Simpson dodaje i sledeće: „Povelja (UN) je stvorila međunarodni poredak u kome je suverena jednakost svih država prilagođena prerogativima Velikih sila”.¹⁰ Međunarodni pravno-insitucionalni sistem, uspostavljen Poveljom UN i prilagođen Ruzveltovoj zamisli o novom koncertu velikih sila, opstao je do današnjih dana, iako se sam međunarodni sistem u međuvremenu, sa završetkom Hladnog rata, suštinski promenio. Naš zadatak je da istražimo – šta se zbiva sa međunarodnim pravom i institucijama, pre svega sa Ujedinjenim nacijama i sa onim međunarodno-pravnim normama koje se tiču međunarodnog mira i bezbednosti u posthladnoratovskom periodu?

Najpre, bezbednosni sistem prema zamisli o četiri, odnosno pet „policajaca”, od početka nije funkcionisao kako je bilo predviđeno. Novi koncert velikih sila nije mogao da zaživi, jer, za razliku od Bečkog sistema, nije bio zacementiran ideološkom bliskošću sila država koje ga čine. Iako sve vreme deo svetskog kapitalističkog sistema, SSSR igrao je ulogu predvodnika antisistemske blokade država, izazivajući američku hegemoniju. SAD su u tim uslovima bile prinuđene da svoju ulogu zaštitnika „slobodnog sveta” vrše zaobilazeći Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, budući da u ovom organu nijedna odluka nije mogla da bude doneta uz protivljenje Sovjetskog Saveza. Razumljivo je da u takvim uslovima ni načelo neintervencije, uneto u Povelju, nije moglo da bude dosledno poštovano, jer Savet bezbednosti, sem u retkim slučajevima, nije mogao da se saglasi oko toga kada je određena oružana intervencija predstavljala pretnju miru, kršenje mira ili agresiju. Supersile, SAD i SSSR, su za sebe zadržale pravo da intervišu protiv sebi potčinjenih država u okviru interesnih sfera, pravdajući te intervencije različitim političkim principima. Iako nisu formalno-pravne prirode, ovi politički principi po pravilu imaju odlučujući značaj, jer proizilaze iz „ugovora” o hijerarhiji, koje su supersile sa svojim potčinjenima zaključivale, tumačile i starale se o poštovanju pravila koja iz njih proizilaze. Ovo ne znači da su u sferi staranja o međunarodnom miru i bezbednosti sve vreme Hladnog rata Ujedinjene nacije i pozitivno međunarodno pravo bili bez značaja. U praksi se pokazalo da su se supersile često sporazumevale o nekim zajedničkim pravilima i ustanovljavale univerzalne režime, posebno kada se radi o pitanjima razoružanja i kontrole naoružanja. Za poštovanje međunarodno-pravnog poretka naročito je bio zainteresovan niz manjih država okupljenih u Pokretu nesvrstanih. Njihovo delovanje na svetskoj sceni, posebno u Ujedinjenim nacijama, doprinelo je održavanju u životu ideje o tome da bi međunarodni odnosi trebalo da se upravljaju po univerzalnim, za sve države obavezujućim, pravilima, bez obzira na njihove međusobne razlike. U tim uslovima, na značaju dobija plenarni organ Ujedinjenih nacija, Generalna skupština, koja okuplja sve članice svetske organizacije.

⁹Gari Simpson, *Velike sile i odmetničke države - neravnopravni suvereni u međunarodnom poretku*, op. cit., str. 200.

Ona je usvojila veliki broj rezolucija, koje su, iako bez snage pravne obaveznosti, u praksi često poštovane i proizvodile jednoobrazno ponašanje država, u manjoj ili većoj meri prihvaćeno i od dveju supersila.

Za naš rad posebno je značajan primer Deklaracije o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima, usvojene u Generalnoj skupštini UN 1960. godine. U njoj je predviđeno da „svi narodi imaju pravo na samoopredeljenje; pomoću tog prava oni slobodno utvrđuju svoj politički status i slobodno sprovode svoj ekonomski, društveni i kulturni razvoj”.¹¹ Pravo na samoopredeljenje, proklamovano od Vilsona i Lenjina u toku Prvog svetskog rata, a uneto u Povelju UN kao jedan od njenih ciljeva nakon Drugog svetskog rata, u praksi rešavanja pitanja statusa kolonijalnih naroda bivalo je tumačeno kao pravo na secesiju istih od svojih kolonijalnih metropola. Tu leži najveća kontroverza – da li pravo na samoopredeljenje strogo pravno gledano sadrži pravo na secesiju? Deklaracija pominje pravo na slobodno utvrđivanje političkog statusa i sprovođenje ekonomskog, društvenog i kulturnog razvoja, ali iz te formulacije ne sledi nužno i pravo na secesiju, tj. formiranje sopstvene države, oko čega se slaže većina međunarodnih pravnika. Navešćemo jedno tumačenje po kome princip unutrašnjeg samoopredeljenja, postavljen u Paktovima UN o pravima čoveka, jeste „pravo ljudi u državi uzetoj u celini na sistem odgovorne i uključive vlade... Nema ničega u principu unutrašnjeg samoopredeljenja na šta je moguće pozvati se da bi se zahtevalo pravo na državnost za narod (kakogod definisan) teritorije (kakogod definisane) u okviru postojeće države”.¹² Može se tvrditi da je pravo na samoopredeljenje, ovako kako je definisano, praksom u okviru UN postalo običajno pravno pravilo, ali je teško utvrditi postojanje svesti o pravnoj obaveznosti, pogotovo ako ga protumačimo kao pravo na secesiju.¹³

Ipak, praksa je bila takva da je niz kolonija izvršio secesiju od svojih metropola, mnoge nasilno i uz oružanu podršku trećih država. Na području „Trećeg sveta” nikao je veliki broj novih država. Ovaj proces je bio podržan od obeju supersila i upravo to je jedan od uzroka kontroverzi oko tumačenja prava na secesiju. Naime, na rušenje kolonijalnih imperija evropskih država nije odlučujuće uticao njihov ideološki neprijatelj Sovjetski Savez, već, naizgled paradoksalno, njihov kapitalistički saveznik, Sjedinjene Države. Naposljetku su i same evropske metropole prihvatile proces dekolonizacije. Njima, kao i supersilama, ali i samim kolonijalnim narodima, bilo je u interesu da se taj proces ne odvija stihijski, već prema nekim koliko-toliko jednoobraznim principima (ne nužno pravnim).

¹⁰ *Ibid*, str. 213.

¹¹ Navedeno prema: Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 227.

¹² Malcolm D. Evans, *International Law*, Oxford University Press, New York, 2003, pp. 215-216.

¹³ *Ibid*, p. 228.

Proklamovano pravo na samoopredeljenje je, u skladu sa „političkim realnostima“ u vezi sa nemogućnošću opstanka kolonijalnih carstava, tumačeno kao pravo na secesiju, ali je glavni kamen spoticanja predstavljalo pitanje: ko je nosilac tog prava, tj. ko može da se samoopredeli? Upravo da ne bi došlo do haosa i stalnih sukoba oko granica, što bi se desilo da je to pravo dato svim nacijama i etničkim grupama (koje se u različitim delovima sveta vrlo različito definišu), uveden je politički princip *uti possidetis*, po kome pravo na samoopredeljenje mogu da imaju samo celokupna stanovništva koja žive unutar već postojećih, od kolonizatora povučениh, granica, bez obzira na etničku izmešanost tih stanovništava.

Princip *uti possidetis* predstavljao je korisno rešenje, primenjeno još u prvoj polovini 19. veka prilikom oslobađanja latinoameričkih kolonija. „To je dobilo posebnu političku i pravnu težinu u Africi, odlukom Organizacije afričkog jedinstva iz 1964. godine, Rezolucijom 16(1), kojom su se članovi obavezali da poštuju kolonijalne granice kakve su postojale u trenutku dekolonizacije... Primena ustanovljenih granica, koliko god arbitrarne i disfunkcionalne one bile, bila je neophodna da bi se identifikovali kako teritorija koja treba da stekne državnost, tako i narod, ljudi na toj teritoriji, kojima je dato da načine izbor“.¹⁴ Dakle, u slučaju Afrike, same postkolonijalne države su se obavezale na poštovanje zatečenih granica i takvo stanje, uz retke izuzetke, postoji i dan danas. Graničnih sporova među državama je bilo, ali sukobi koje bi ovi proizveli su bili zanemarljivi u odnosu na unutrašnje sukobe u tim državama, kao i na fenomen „neuspešnih država“, odnosno onih čije vlasti nisu u stanju da uspostave efektivnu kontrolu na značajnom delu državne teritorije. Dok je trajao Hladni rat ovakvo stanje je odgovaralo supersilama, jer su koristile „Treći svet“ kao pogodno tle za sticanje novih država klijenata i proširenje sopstvenih interesnih sfera. Supersile, kao i druge države svrstane u blokove, s vremena na vreme bi intervenisale u „Trećem svetu“, što bi proizvodilo ograničene ratove između blokova, ali je neposredan blokovski sukob time bio izbegnut.

Sa padom „realsocijalizma“, urušavanjem Istočnog bloka i raspadom samog Sovjetskog Saveza nastala je potpuno nova situacija kako u strukturalnoj, tako i u procesualnoj strani međunarodnog sistema, ali su postojeći principi, i pravni i politički, opstali, te se postavilo pitanje njihove primene u izmenjenim okolnostima. Pravo na samoopredeljenje i princip *uti possidetis* „u paketu“ su izvezeni iz procesa dekolonizacije i primenjeni na krizu „socijalističkih federacija“. Iza ovakvog rešenja stale su Sjedinjene Države, novoformirana Evropska unija (EU), ali i Ruska federacija, koja je sprečila opšti sukob na prostoru Sovjetskog Saveza, time što je prihvatila njegov sporazumni raspad duž postojećih federalnih granica (dakle, uz primenu principa *uti possidetis*), bez obzira na činjenicu da je više desetina miliona etničkih Rusa time ostalo da živi izvan svoje matice. Takav rasplet, međutim, nije imala i jugoslovenska kriza. U slučaju Jugoslavije, pojedine

¹⁴ *Ibid*, p. 214.

etničke zajednice, posebno srpska, nisu se pomirile sa raspadom zemlje duž federalnih (međurepubličkih) granica i došlo je do građanskog rata na prostoru Hrvatske i Bosne i Hercegovine (BiH) u kome su hrvatske i srpske snage nastojale, najpre da zadrže kontrolu nad sopstvenim federalnim jedinicama, a zatim i da im pripoje delove teritorija susednih republika naseljene pripadnicima sopstvene etničke grupe. Između njih našli su se Muslimani (Bošnjaci), koji su nastojali da očuvaju unitarnu Bosnu i Hercegovinu, uz dominaciju svoje etničke grupe. Budući da su Sjedinjene Države i neki od njihovih evropskih saveznika (pre svega Nemačka) za neprijatelja u jugoslovenskom sukobu proglasile srpsku stranu (iz razloga o kojima nam obim ovog rada ne dozvoljava da govorimo), odgovaralo im je nametanje prava na samoopredeljenje u kombinaciji sa principom *uti possidetis*, jer je takvim rešenjem upravo srpska strana bila na najvećem gubitku, s obzirom na veliku teritorijalnu rasprostranjenost srpskog stanovništva u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj. Evropska unija (Badinterova komisija) stala je na stanovište da samo celokupnim stanovništvima republika može da se prizna pravo na samoopredeljenje, osporavajući isto pravo teritorijama koje su Srbi u Hrvatskoj i Bosni naseljavali i kontrolisali.¹⁵ Ovakvo tumačenje prava na samoopredeljenje bilo je podloga za kasniju intervenciju SAD i njihovih saveznika u cilju podrške jednim, a uskraćivanja iste drugim secesionističkim snagama. Naime, 1995. godine rat je priveden kraju tako što su američki vojni savetnici, ali i bombardovanja srpskih položaja od strane avijacije Severnoatlantskog saveza (North Atlantic Treaty Organization – NATO), pomogli Tuđmanovom režimu u Hrvatskoj da protera veliki deo Srba sa teritorije te republike, kao i da natera snage Republike Srpske na povlačenje iz zapadnih delova Bosne, ne bi li se uspostavio željeni teritorijalni odnos Muslimansko-hrvatske Federacije i Republike Srpske od 51:49 procenata. Posledica ove američke intervencije bio je pristanak Srba na Erdutski i Dejtonski sporazum, kojima je garantovana teritorijalna celovitost Hrvatske i Bosne i Hercegovine, a Republika Srpska teritorijalno smanjena i svedena na status entiteta u okviru BiH. No, kraj sukoba na prostoru Bosne i Hercegovine i Hrvatske nije značio i kraj teritorijalnih promena na Balkanu, podržanih intervencijama Sjedinjenih Država. Ostalo je još jedno otvoreno pitanje – slučaj Kosova, koji je danas po mnogo čemu ključan za razumevanje odnosa SAD i drugih velikih sila, te uticaja koji taj odnos ima na regulisanje međunarodnog mira i bezbednosti.

Badinterova komisija je 1991. godine odbila zahtev kosovskih Albanaca za nezavisnošću. Ovo odbijanje mnogi su protumačili tako da je ova komisija stala na stanovište da se princip *uti possidetis* ne može primeniti na

¹⁵ Za analizu kriterijuma priznavanja novih država na prostoru bivšeg SSSR-a i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), kao i mišljenja Badinterove komisije, videti: Roland Rich, "Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and The Soviet Union", *European Journal of International Law*, 4, 1993, pp. 42-55.

pokrajine, jer su one, bez obzira na ustavni značaj, ipak ispod nivoa federalnih jedinica (republika). Po našem mišljenju, ovo tumačenje nije ispravno. Strogo međunarodno-pravno gledano, pravo na samoopredeljenje ne podrazumeva i pravo na secesiju, što važi i za federalne jedinice. Dakle, ni republike bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) po međunarodnom pravu nisu imale pravo na secesiju, ali je do secesije ipak došlo, uz podršku SAD i evropskih zemalja, jer su „političke realnosti” tako nalagale, dok je sama secesija sprovedena prema principu *uti possidetis*. Ne postoji nijedan razlog zbog koga bi načelo teritorijalnog integriteta, ako je već jednom prekršeno, u slučaju raspada Jugoslavije, bilo poštovano kada je celovitost Srbije u pitanju. Ako se princip *uti possidetis* mogao primeniti na republike, čim su „političke realnosti” to zahtevale, u skladu sa sličnim „političkim realnostima”, isti princip može biti primenjen i na pokrajine. U stvari, razlog iz koga je Badinterova komisija stala na stanovište da se Kosovo ne može priznati kao nezavisna država jeste fundamentalno različita situacija u kojoj se ono 1991. godine nalazilo u odnosu na jugoslovenske republike koje su zatražile međunarodno priznanje. Za priznanje ovih republika odlučujuća je bila činjenica da su federalne vlasti u Jugoslaviji izgubile reprezentativnost i efektivnost, tj. da je Jugoslavija izgubila sposobnost da sačuva svoj teritorijalni integritet na teritorijama tih republika.¹⁶ Na Kosovu je situacija bila drugačija, jer je tu Savezna Republika Jugoslavija (SRJ), odnosno Srbija, imala punu kontrolu nad teritorijom. Miloševićev režim je uspeo da spreči prelivanje oružanog sukoba na Kosovo, pa integritet Srbije za vreme rata u drugim republikama nijednog trenutka nije doveden u pitanje. „Politička realnost” je Evropskoj zajednici (EZ) i SAD, u cilju očuvanja stabilnosti, nalagala da poštuju načelo teritorijalnog integriteta, po kome bi u tim uslovima priznanje Kosova bilo preuranjeno i značilo bi nezakonitu intervenciju u unutrašnje stvari Srbije.

„Političke realnosti” su se, međutim, do kraja devedesetih promenile i uslovile i promenu politike SAD i EU prema Kosovu. Najpre terorizmom, a onda i oružanom pobunom, kosovski Albanci su u toku 1998. godine uspeali da stave pod kontrolu značajan deo teritorije Kosova i nanesu ozbiljne gubitke srpskim vlastima. Ove su na to odgovorile onim što je na Zapadu protumačeno kao masovno kršenje ljudskih prava, tj. etničko čišćenje koje pretilo da izazove „humanitarnu katastrofu”. To je bio povod da NATO u proleće 1999. godine povede vazдушnu kampanju protiv SRJ, koja je pravdana kao humanitarna intervencija. Njenim okončanjem, uspešno je poništena sposobnost SRJ, odnosno Srbije, da brani svoj teritorijalni

¹⁶ Videti: Danilo Turk, “Recognition of States: A Comment”, *European Journal of International Law*, 4, 1993, p. 69. Onog trenutka kad su se jugoslovenske snage povukle iz Slovenije i, umesto na odbranu teritorijalnog integriteta zemlje, usredsredile na odbranu teritorija u Hrvatskoj naseljenih Srbima, može se smatrati da je vlast u Beogradu odustala od celovite Jugoslavije. Od tog trenutka pravo vlasti u Beogradu da osporava secesiju bivših republika gubi prednost u odnosu na pravo tih republika da se opredele za secesiju.

integritet na Kosovu i njene vojne i policijske snage su se, prema Kumanovskom sporazumu, u potpunosti povukle, prepuštajući kontrolu nad teritorijom Kosova NATO trupama (KFOR) i civilnoj službi UN (UNMIK). Tom prilikom, međutim, nezavisnost Kosova nije bila ni proglašena, niti priznata, iako je ono bilo u potpunosti izuzeto iz suvereniteta Srbije i Jugoslavije. Štaviše, njegov položaj je u tada donetoj Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti UN bio definisan kao „suštinska autonomija” u okviru SRJ, ali je ostavljena i mogućnost da se to naknadno promeni, kroz pregovarački proces o „konačnom statusu” Kosova.¹⁷ Kako pregovori o statusu, vođeni između privremenih kosovskih vlasti, beogradske vlade i međunarodnih posrednika u periodu od 2005. do 2007. godine, nisu doneli rezultat, Kosovo je 17. februara 2008. godine proglasilo nezavisnost, koju je naknadno priznao jedan broj država, uključujući SAD i većinu zemalja EU.

Po našem mišljenju, podrška secesiji Kosova bila je cilj SAD i NATO još od jeseni 1998. godine, kada je doneta definitivna odluka da se Srbija bombarduje.¹⁸ Ovaj cilj faktički je postignut povlačenjem srpske i jugoslovenske vojske i policije u junu 1999. godine, da bi se sa proglašenjem nezavisnosti pokrajine devet godina kasnije i procesom međunarodnog priznanja koji je trenutno u toku pristupilo formalizaciji faktičkog stanja, tj. njegovom smeštanju u pozitivne međunarodno-pravne okvire, ukratko – legalizovanju nezavisnosti Kosova. Ključna prepreka uspešnom završetku tog procesa jeste protivljenje Rusije da prizna Kosovo kao nezavisno i njena upotreba prava veta u Savetu bezbednosti UN, kojim Rusija sprečava da svetska organizacija aminuje kosovsku nezavisnost i da Kosovo postane član UN.

Sada dolazimo do srži problema zbog koga smo i posegli za razmatranjem slučaja Kosova. Jednostrano rešavanje statusa Kosova bilo je omogućeno time što su uspešnim završetkom intervencije protiv SRJ, 1999. godine, Sjedinjene Države i njihovi evropski saveznici stekli mogućnost da kontrolišu situaciju na terenu, dok je Rusija iz te kontrole bila isključena. Sa druge strane, na teritoriji bivšeg Sovjetskog Saveza postoje određeni entiteti čiji je položaj sličan Kosovu, a u kojima je Rusija ta koja kontroliše situaciju, zahvaljujući prisustvu svojih trupa. U pitanju su Abhazija i Južna Osetija (u Gruziji), Transnistrija (u Moldaviji) i Nagorno-Karabah (oblast u Azerbejdžanu, koju pod kontrolom drže snage Jermenije, ruskog saveznika). Na status ovih entiteta SAD i njihovi saveznici mogu da utiču u istoj meri u kojoj Rusija može da utiče na status Kosova – sve što bi oni mogli da urade je da blokiraju ulazak tih republika u UN, na način na koji

¹⁷ Videti: Predrag Simić, *Put u Rambuje*, Nea, Beograd, 2000, str. 329-335.

¹⁸ Videti: *Ibid*, str. 206. Simić navodi delove pisma koje su septembra 1998. godine predsedniku uputile 32 istaknute političke ličnosti, na čelu sa čuvenim albanskim lobistom i šefom Karnegijeve fondacije za međunarodni mir, Mortonom Abramovicom (Morton Abramowitz). Naslov pisma je glasio: „Gospodine predsedniče, Milošević je problem”.

Rusija sprečava članstvo Kosova. Po našem mišljenju, glavni razlog iz koga je Rusija sprečila da nezavisnost Kosova dobije podršku UN je njena želja da i sama nametne za sebe poželjan status nabrojanih republika mimo svetske organizacije, tj. zaobiđe Ujedinjene nacije. Na taj način bi Rusija potvrdila svoj status velike sile u usponu, tj. pokazala bi da je vreme devedesetih i slepe poslušnosti američkoj hegemoniji prošlost, te da multilateralizam, za koji se Rusija zalaže, nije samo propagandna floskula, već ima svoju praktičnu sadržinu. Uspešnom intervencijom u Gruziji, avgusta 2008. godine, i priznanjem nezavisnosti secesionističkih republika – Abhazije i Južne Osetije, Rusija je sprovela deo pomenutog plana u delo, pri čemu Sjedinjene Države, sem protesta i paradnog slanja flote u Crno more, nisu bile sposobne da je u tome spreče, čak ni delimično.

Ono što nije sporno je da su i u slučaju Kosova, sa jedne, kao i Abhazije i Južne Osetije, sa druge strane, velike sile prekršile međunarodno pravo. Sadašnje međunarodno pravo i jeste takve prirode da je osuđeno na stalno kršenje, jer počiva na prilično utopijski postavljenim ciljevima i načelima iz Povelje UN. Kruto određeno načelo teritorijalnog integriteta, pravo na samoopredeljenje koje ne uključuje pravo na secesiju, formalna suverena jednakost država, naposletku i načelo neintervencije – sve su to temelji jednog pravnog poretka koji je prilično udaljen od stvarnosti kako one sa početka Hladnog rata, tako i sadašnje. Taj pravni poredak ne samo da ne odražava stvarne hijerarhijske odnose u međunarodnom sistemu, već praktično onemogućava bilo kakvu teritorijalnu promenu sa kojom se vlasti suverenih država ne bi saglasile, i to u uslovima teritorijalne podele sveta, koja je u vreme usvajanja Povelje bila daleko od pravedne. Konačno, taj pravni poredak je i sam duboko nepravedan, jer omogućava represivnim režimima da se sakriju iza suverenih prava i tlače sopstveno stanovništvo.¹⁹ U takvim uslovima, jasno je zbog čega je međunarodno pravo bezbroj puta prekršeno od 1945. godine na ovamo, i to baš kada su u pitanju norme koje se tiču međunarodnog mira i bezbednosti. Po Povelji je Savet bezbednosti organ koji je ovlašćen da se stara o međunarodnom miru i bezbednosti, a ipak je on, dok je trajao Hladni rat, vrlo retko bio u mogućnosti da efikasno deluje, usled nesaglasnosti između supersila, od kojih je svaka davala prednost „ugovorima” o hijerarhiji (onako kako ih je ona tumačila), u odnosu na pozitivno međunarodno pravo i starala se o miru i bezbednosti (onako kako ih je ona videla) u svojoj interesnoj sferi. Kraj Hladnog rata doneo je unipolarni trenutak i mogućnost da Savet bezbednosti u više navrata deluje „saglasno”, odnosno prema diktatu SAD, čime je

¹⁹ Pojedini autori smatraju da se i iz postojećeg međunarodno-pravnog poretka može izvesti pravo na humanitarnu intervenciju protiv tiranskih režima u vidu opšteg načela priznatog od strane civilizovanih naroda „da država ima dužnost da štiti ljude koji žive unutar njenih granica i nema pravo da ih teroriše”. Peter van Walsum, “The Security Council and the Use of Force: The Cases of Kosovo, East Timor, and Iraq”, in: Niels Blokker and Nico Schrijver (eds.), *The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality – A Need for Change*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, p. 73.

hegemonija ove zemlje privremeno bila legalizovana. Poslednjih godina, međutim, ona ponovo biva osporavana od drugih velikih sila, pre svega Rusije i Kine, a sve je vidljivije da ni mimo Ujedinjenih nacija Sjedinjene Države više ne mogu jednostrano da nameću rešenja gde god i kad god požele. Aktualna kriza svetskog kapitalističkog sistema povećava slobodu delovanja svih aktera, a posebno velikih sila i dodatno pooštrava ovaj problem. Slučajevi jednostranih priznanja Kosova, Abhazije i Južne Osetije do kraja su ogolile ovu situaciju i učinile je vidljivom i površnom posmatraču. Štaviše, ni Međunarodni sud pravde, od koga bi najpre trebalo očekivati da stane u odbranu postojećeg međunarodno-pravnog poretka, ne čini se sposobnim da deluje nezavisno od politike velikih sila i njihovog jednostranog tumačenja pravnih pravila. To se pokazalo u julu 2010. godine kada je ovaj sudski organ UN na zahtev Generalne skupštine (nakon inicijative koju je pokrenula Srbija) dao savetodavno mišljenje o usklađenosti akta proglašenja nezavisnosti Kosova sa međunarodnim pravom. Mišljenje Suda jeste da međunarodno pravo kako opšte, tako i Rezolucija 1244, nisu prekršeni ovom deklaracijom nezavisnosti. Indikativno je da Sud uopšte nije razmatrao nezavisnost Kosova kao takvu, već samo akt njenog proglašenja, i time izbegao da dà odgovor na suštinsko pitanje – da li načelo teritorijalnog integriteta još uvek važi kao pravna prepreka za jednostranu secesiju delova država? Time što u pomenutom savetodavnom mišljenju nijednom nije pomenuo načelo teritorijalnog integriteta, ujedno se eksplicitno ograđujući od razmatranja prava na samoopredeljenje, Sud je samo potvrdio da velike sile i dalje imaju veliki prostor da proizvoljno tumače postojeća i, ako su u stanju, nameću nova pravila ponašanja. Tome u prilog govori i rezultat glasanja u Sudu, jer se iz njega vidi da su sudije prilikom izjašnjavanja uglavnom sledile politiku država iz kojih dolaze. Ako jedan organ, koji je prvobitno zamišljen kao nepristrasni tumač i čuvar međunarodno-pravnog poretka, nije u stanju da nam da odgovor na suštinska pravna pitanja, onda se postavlja pitanje ko jeste u stanju? Međunarodno-pravni poredak u oblasti svetskog mira i bezbednosti našao se na prekretnici, a nama se najverovatnijim čine dva puta kojim bi on mogao da krene.

Ako bi došlo do dijaloga Rusije i SAD, u kome bi Amerikanci prihvatili rezultate rusko-gruzijskog rata kao neizbežnu činjenicu i status Rusije kao velike sile za realnost, mogli bi, makar i prećutno, da joj priznaju pravo na regionalnu hegemoniju na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza. Odnosno, prihvatili bi da Rusija dobije svoju interesnu sferu u kojoj bi imala odgovornost za očuvanje stabilnosti, a u interesu celokupne međunarodne stabilnosti, kojoj SAD, kao globalni hegemon, svakako teže.²⁰ Kruto postavljena načela međunarodnog prava mogla bi da, kroz praksu velikih

²⁰ O nužnosti da nova administracija SAD napravi zaokret u strategiji globalnog vođstva i prihvati „nova pravila za novo doba” piše Farid Zakarija (Fareed Zakaria) u svojoj najnovijoj knjizi. Videti: Farid Zakarija, *Postamerički svet*, Heliks, Smederevo, 2009, str. 228-248.

sila (Rusije i SAD pre svega), budu preoblikovana tako što će neki od političkih principa koje velike sile na sličan način primenjuju tamo gde imaju moć da kontrolišu situaciju od tih istih velikih sila biti prihvaćeni kao obavezna međunarodno-pravna pravila običajnog karaktera. Tako bi se moglo desiti da Rusija i SAD priznaju jedni drugima da je kod proglašenja i priznanja nezavisnosti Kosova, sa jedne, i Abhazije i Južne Osetije, sa druge strane, došlo do primene istog principa koji u određenim slučajevima daje prednost pravu na samoopredeljenje u odnosu na načelo teritorijalnog integriteta, tj. proizvodi pravo na secesiju. Kao rezultat toga, Rusija bi mogla da prizna Kosovo, a SAD i njihovi saveznici Abhaziju i Južnu Osetiju. Naravno, postoji mogućnost da se, ako se već nezavisan status pomenutih entiteta ne dovodi u pitanje, krene putem pregovora o nekim drugim pitanjima, poput sporazumne promene granica, kako bi se ublažile posledice ovakvih rešenja. To je naročito moguće u slučaju Kosova, jer su u poslednje vreme uveliko prisutna mišljenja o tome da bi SAD mogle da podrže pripajanje severnog dela Kosova Srbiji, kao i specijalni status za srpska područja u unutrašnjosti Kosova, ukoliko bi Srbija zauzvrat odstupila od svog trenutnog stava i priznala nezavisnost ove pokrajine.²¹ Da se prikloni ovom rešenju, na Srbiju bi mogla da izvrši pritisak Rusija, ukoliko bi prethodno sa SAD postigla dogovor o ovom pitanju. Da je novi dijalog između Rusije i SAD, uz uvažavanje novonastalog odnosa snaga, već u toku vidljivo je nakon dolaska Baraka Obame na mesto predsednika SAD, o čemu svedoči nekoliko poteza: nalaženje zajedničkog jezika po pitanju iranskog nuklearnog programa, odustajanje od antibalističkog štita u Češkoj i Poljskoj i planiranje novog štita u koji bi bila uključena Rusija, pokretanje Krfskog procesa o reformi Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i potpisivanje novog START-a (sporazuma o redukovanju strateškog nuklearnog naoružanja). No, nije sigurno da će dijalog o ovim, istina važnim bezbednosnim pitanjima, rezultirati sporazumevanjem kakvo smo opisali u oblasti kojom se bavimo.

Alternativa tome je da i Rusija i SAD tvrdoglavo ostanu na postojećim pozicijama, tj. nameću jednostrana rešenja tamo gde su sposobni da vojno intervenišu, ne obazirući se na UN i međunarodno pravo i tvrdeći kako je svako rešenje za koje se oni založe „jedinstveno“ i kako ne može da posluži kao presedan za druge slučajeve, čak i kada je očigledno da presedan postoji i da i jedni i drugi primenjuju slične ili iste principe.²² Međunarodno-pravni poredak zasnovan na Povelji UN se u ovoj varijanti ne bi menjao, ali bi međunarodno-pravna pravila nastavila da se konstantno krše kroz praksu velikih sila, usled njihove nespremnosti da se

²¹ Videti: Nikolas K. Gvosdev, „Unfreezing Kosovo – Reconsidering Boundaries in the Balkans”, *Foreign Affairs*, April 26, 2010.

²² Štaviše, „presedan” i „jedinstven slučaj” samo su naizgled antipodi. U stvari, sada bi svaki secesionistički pokret, po ugledu na druge, za sebe mogao da tvrdi da je „jedinstven slučaj” i da baš kod njega postoje elementi koji pravdaju secesiju. Tako bi se javio niz „jedinstvenih slučajeva” koji su zapravo presedani.

dogovore o novim, stvarnosti bližim, pravilima. Rusija i SAD ne bi jedna drugoj priznale sfere uticaja, ali bi one neminovno nastale, što bi dovelo do neke vrste novog Hladnog rata. Druge moćne države (Kina pre svega) mogle bi da krenu ruskim primerom i izazivaju američku hegemoniju i uspostavljaju svoje interesne sfere, dok bi i manje, antiamerički raspoložene države (Iran i Venecuela, na primer), iskoristile situaciju da i one izraze svoju neposlušnost Americi i ostvare neke svoje interese, same ili u savezu sa nekom od velikih sila. Određeni potezi koje je u novije vreme povukla Rusija, poput slanja mornarice u Karipsko more, tj. teritorijalne vode Venecuele, govore u prilog ovakvog scenarija. Istrajavanje Obame na novom pristupu moglo bi da deluje ka tome da prva alternativa postane bliža realnosti, ako se ostvare očekivanja da američka arogancija moći bude manja, a sklonost multipolarnosti veća, jer bi onda i odgovor Rusije verovatno bio pozitivan. Svetska ekonomska kriza i povećano vođenje računa država o sopstvenim nacionalnim interesima, a pre svega sebičnost velikih sila koja može da bude rezultat ove krize, gura u drugom pravcu i otvara mogućnost nekih novih kriza i ratova koji će biti nalik rusko-gruzijskom, ali i većih razmera.

Bibliografija

1. Evans, M.D., *International Law*, Oxford University Press, New York, 2003.
2. Goldstein, J. S., *International Relations*, Harper Collins College Publishers, New York, 1994.
3. Gvosdev, N. K., "Unfreezing Kosovo - Reconsidering Boundaries in the Balkans", *Foreign Affairs*, April 26, 2010.
4. Kisindžer, H., *Diplomatija*, Verzal press, Beograd, 1999.
5. Lake, D., *Hierarchy in International Relations: Authority, Sovereignty, and the New Structure of World Politics*, Draft, May 27, 2006.
6. Popović, M., *Ritam sveta, škola svetskog sistema Immanuela Wallersteina*, CID, Podgorica, 1995.
7. Rich, R., "Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and The Soviet Union", *European Journal of International Law*, 4, 1993.
8. Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003
9. Simić, P., *Put u Rambuje*, Nea, Beograd, 2000.
10. Simpson, G., *Velike sile i odmetničke države - neravnopravni suvereni u međunarodnom poretku*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006.
11. Tukidid, *Peloponeski rat*, Prosveta, 1999.
12. Turk, D., "Recognition of States: A Comment", *European Journal of International Law*, 4, 1993.
13. van Walsum, P., "The Security Council and the Use of Force: The Cases of Kosovo, East Timor, and Iraq", Niels Blokker and Nico Schrijver (eds), *The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality - A Need for Change*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005.
14. Zakarija, F., *Postamerički svet*, Heliks, Smederevo, 2009.

Vladimir Trapara

**RULES ON INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY
IN THE LIGHT OF RELATIONS AMONG GREAT POWERS**

ABSTRACT

Historically, the rules on international peace and security have always depended on the international structure system and relations among great powers. It was through the UN Charter and permanent membership in the Security Council that the end of World War II brought back to life the idea of great powers "concert", which had been previously launched at the Vienna congress. Such an international legal and institutional arrangement has remained up to the present days in spite of some substantial changes in the international system. As a result of this, the informal hierarchy "contracts" took an advantage over the formal rules of international law, especially in interpreting the right to self-determination during and after the Cold war. The recent diminishing of the American power and the rise of other great powers, especially Russia, once again opens the question in what direction the international peace and security order are going to.

Key words: peace, security, rules, order, hierarchy, great powers, self-determination, (non)intervention.