

UDK: 341.123.043:341.61
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 129-135.
Izvorni naučni rad
Primljen: 17. jul 2012. godine

Jelica GORDANIĆ¹

Odnos Ujedinjenih nacija i regionalnih organizacija prilikom rešavanja međunarodnih sporova

SAŽETAK

Jedan od osnovnih ciljeva međunarodne zajednice je stvaranje međunarodnog mira i bezbednosti i rešavanje međunarodnih sporova mirnim putem. Sa tim ciljem osnovana je Organizacija Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu UN). Glavni akt UN je Povelja, kojom se dozvoljava postojanje regionalnih organizacija. Kada nastane međunarodni spor, prvenstvo u njegovom mirnom rešavanju imaju regionalne organizacije. Ako ga one ne mogu rešiti mirnim putem, spor se iznosi pred Savet bezbednosti UN. Savet bezbednosti jedini sme da primenjuje prinudne mere i regionalna organizacija uzima učešće samo onda kada je to prikladno po diskrecionoj oceni Saveta bezbednosti i na osnovu njegovog odobrenja. Odobrenje mora biti izričito, i odnositi se na konkretan slučaj. U praksi se dešava da regionalne organizacije krše pravila utvrđena Poveljom.

Ključne reči: Međunarodna zajednica, međunarodni spor, Organizacija Ujedinjenih nacija, regionalne organizacije, Savet bezbednosti, prinudne mere.

Uvod

Jedan od osnovnih ciljeva međunarodne zajednice je stvaranje međunarodnog mira i bezbednosti i rešavanje međunarodnih sporova mirnim putem. Nakon Prvog svetskog rata, stvoreno je Društvo naroda, kao organizacija sa ciljem zaštite mira u svetu i razvojem međunarodne saradnje. Ova organizacija se nije pokazala dovoljno efikasna i međunarodnoj zajednici je zatrebao neki efikasniji mehanizam za ostvarenje svetskog mira i sprečavanje

¹ Jelica Gordanić, master. E-mail: jellow987@gmail.com. Rad je nastao kao deo stručnog usavršavanja koje autorka obavlja u Institutu za međunarodnu politiku i privredu.

budućih svetskih ratova. Poslednje zasedanje Društva naroda održano je u Ženevi od 8. do 18. aprila 1946. godine kada je doneta odluka da se njegova imovina, novčani fondovi i zgrade prenesu na novu svetsku organizaciju – Ujedinjene nacije.²

„Očuvati međunarodni mir i bezbednost, razvijati prijateljske odnose među nacijama, ostvarivati međunarodnu saradnju rešavanjem međunarodnih problema privredne, socijalne, kulturne i humanitarne prirode, boriti se za poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru, stvoriti sedište za čuvanje ovih ideja i dati čovečanstvu jednu organizaciju koja će rukovoditi akcijama svih naroda ne dirajući u njihovu samostalnost, to je ono što očekujemo od Organizacije Ujedinjenih nacija.”³

Na konferenciji u San Francisku održanoj od 25. aprila do 26. juna 1945. godine, 50 država učesnica konferencije potpisalo je Povelju Ujedinjenih nacija, koja je stupila na snagu 24. oktobra iste godine. Glavni akt UN je Povelja, koja predviđa odgovarajuća načela pomoću kojih se mogu ostvariti međunarodni mir i bezbednost, i to:

1. načelo zabrane sile;
2. načelo mirnog rešavanja sporova;
3. načelo zabrane intervencije u unutrašnje stvari država; i
4. načelo savesnog ispunjenja obaveza preuzetih u skladu sa Poveljom.⁴

Danas broj država članica UN iznosi 193, uključujući i sve međunarodno priznate nacije, osim Vatikana (koji je odbio članstvo, i ima status posmatrača), Kukovih ostrva, Palestine (koja ima status de facto države, ali još nije pravno priznata), Nijuea (čijom spoljnom politikom rukovodi vlada Novog Zelanda) i Republike Kine (čije je članstvo ukinula Narodna Republika Kina 1971. godine).⁵

UN je zamišljen kao složen organizam, sastavljen od velikog broja organa. Osnovna klasifikacija organa je na glavne i pomoćne. Povelja ne sadrži definiciju pomoćnih organa. Prema nekim stavovima, pomoćni organ je „organ koji je ustanovljen od ili na osnovu ovlašćenja glavnog organa Ujedinjenih nacija u skladu sa članom 2. Povelje, Rezolucijom odgovarajućeg tela”.⁶ Glavni organi su: Generalna skupština, Savet bezbednosti, Ekonomski i socijalni savet, Starateljski savet, Međunarodni sud pravde i Sekretarijat. Za potrebe ovog rada biće obrađeni samo Generalna skupština i Savet bezbednosti.

² Tvorac termina „ujedinjene nacije” bio je američki predsednik Ruzvelt, i po njegovim rečima, osnovni cilj UN je „pronalaženje razumnog mehanizma za rešavanje sporova među narodima. Bez toga, mir se ne može održati... Ako napustimo te odluke, bićemo prisiljeni da prihvatimo osnov filozofije naših neprijatelja, naime da sila čini pravo”.

³ Živojin Todorović, *Heroji mira*, Cinea, Beograd, 1971, str. 43.

⁴ Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>.

⁵ Palestina i Vatikan imaju parlamentarne posmatračke misije pri UN.

⁶ Smilja Avramov, Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 195.

Generalna skupština UN je predstavničko telo, i čine je sve države članice. Skupština služi kao forum na kojem države članice raspravljaju o aktuelnim pitanjima iz međunarodnog prava i donose smernice o daljem funkcionisanju organizacije. Skupština održava sednice koje mogu biti redovne i vanredne.⁷

Najvažnije telo organizacije je Savet bezbednosti. Dok ostali organi UN daju samo preporuke državama članicama, Savet bezbednosti donosi odluke koje su države članice dužne da poštuju. Odluke Saveta nazivaju se rezolucijama. Članice Saveta mogu biti stalne i izabrane. Stalnih članica ima pet (SAD, Kina, Francuska, Velika Britanija i Rusija), a izabranih deset.⁸ Sve stalne članice imaju pravo veta koje mogu iskoristiti za sprečavanje izglasavanja neke rezolucije. Veto makar jedne stalne članice Saveta bezbednosti nadjačava bilo kakvu većinu.

Pojam regiona i regionalne organizacije

Jedna od podela međunarodnih organizacija je na univerzalne i regionalne. Ujedinjene nacije spadaju u grupu univerzalnih organizacija, koje okupljaju suverene države, bez obzira na njihov geografski položaj na karti sveta. Situacija je malo drugačija sa regionalnim organizacijama. Pojam „regija” ili „region” je geografski pojam kojim se označavaju geografski bliska područja. Region je skup teritorija koje zbog svoje povezanosti, sličnosti i zajedničkih karakteristika predstavljaju relativno jedinstvo. Od davnina, države jednog regiona bile su upućene jedna na drugu, i upravo je ta upućenost i povezanost glavni „krivac” za stvaranje regionalnih organizacija. Regionalna organizacija se osniva ugovorom država članica, i taj ugovor predstavlja osnovu njihove dalje saradnje.

Poslednjih decenija pojam regiona dobija drugačiju dimenziju. Kao jedan od elemenata javlja se i ideologija, koja pravi podelu na dve vrste regionalnih organizacija: regionalne organizacije u pravom smislu reči (koje zadovoljavaju i kriterijum zajedničkih interesa i geografske povezanosti) i regionalne organizacije sa selektivnim članstvom (imaju samo zajedničke interese, a ne i bliskost i povezanost teritorija).

Regionalno organizovanje je prvo bilo svojstveno samo američkim državama, da bi se kasnije razvilo i u Evropi (stvaranjem Evropske zajednice za uglj i čelik 1951. godine) i arapskom svetu. U doba Hladnog rata stvara se veliki broj vojnih saveza, koji predstavljaju korak ka politički sile. Neke od regionalnih organizacija koje su imale odlučujuću ulogu u rešavanju

⁷ Specijalno zasedanje može biti sazvano na zahtev Saveta bezbednosti Organizacije Ujedinjenih nacija, većine članica OUN, ili ako je većina zabrinuta zbog politike jedne od članica.

⁸ Izabrane članice bira Generalna skupština na period od dve godine, počevši od 1. januara sa zamenom pet članica svake godine. Afrika daje tri člana, Zapadna Evropa, Južna Amerika, Azija i ostali daju po dva člana, a Istočna Evropa jednog člana. Jedna od članica je arapska zemlja, iz Afrike ili iz Azije.

međunarodnih problema (ali i u njihovom produbljivanju) su: Arapska liga, Organizacija afričkog jedinstva, Organizacija američkih država, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, NATO i Evropska unija.

Poveljom predviđen odnos UN i regionalnih organizacija prilikom rešavanja međunarodnih sporova

Prema Povelji, Ujedinjene nacije su formirane kao univerzalna organizacija država, a ne kao asocijacija regionalnih organizacija. Pored toga, „univerzalistička ideja ne podrazumeva automatski centralizaciju u pogledu nadležnosti organizacije, koja bi *per se* isključila samostalnu nadležnost neuniverzalnih međunarodnih organizacija. Centralizacija je striktno ograničena na aktivnosti koje se tiču očuvanja međunarodnog mira i bezbednosti”.⁹ Iz toga sledi da Povelja ne zabranjuje niti isključuje postojanje regionalnih organizacija.

Kada nastane međunarodni spor, priroda nadležnosti regionalnih organizacija se razlikuje u zavisnosti od vrste spora. Kada je u pitanju rešavanje sporova mirnim putem, nadležnost regionalnih organizacija je izvorna, i bazira se na članu 52. Povelje UN u kojem se predviđa da će članice Ujedinjenih nacija koje su već članovi regionalnih organizacija „učiniti svaki napor da postignu mirno rešenje lokalnih sporova kroz takve aranžmane ili organe pre nego što se obrate Savetu bezbednosti”.¹⁰ Kada je u pitanju rešavanje sporova putem prinude, nadležnost regionalnih organizacija je u potpunosti drugačija. Ona je pomoćna i delegirana od Saveta bezbednosti i u primeni prinudnih mera regionalna organizacija uzima učešće samo onda kada je to prikladno po diskrecionoj oceni Saveta bezbednosti i na osnovu njegovog odobrenja. Odobrenje Saveta bezbednosti mora biti izričito, i odnosi se na konkretan slučaj. U nauci postoje i neka shvatanja da odobrenje može biti generalno, ali ta shvatanja nemaju osnov ni u teoriji ni u praksi. Generalno odobrenje regionalnoj organizaciji da preduzima prinudne mere je pre svega nespojivo sa ciljevima Glave VIII Povelje Ujedinjenih nacija.¹¹ Takođe, potpuno su neosnovana shvatanja po kojima je nadležnost regionalnih organizacija u rešavanju sporova putem prinude subsidijarnog karaktera, i da se aktivira u slučajevima kada Savet bezbednosti nije u mogućnosti da odgovori svojim obavezama iz Glave VIII Povelje. U svetlosti jasnih pravila Povelje utvrđenih članom 53, ovakva tumačenja su kvazipravna u funkciji racionalizacije aktivnosti regionalnih organizacija van sistema kolektivne bezbednosti ustanovljenog Poveljom UN i, štaviše, njegove supstitucije regionalnim mehanizmima.¹² Nadležnost regionalnih organizacija u pogledu preduzimanja oružanih mera je izvorne

⁹ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 223.

¹⁰ Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter8.shtml>.

¹¹ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, op. cit., str. 224.

¹² Ibidem.

prirode samo i isključivo u slučaju kolektivne samoodbrane u skladu sa članom 51. Povelje UN.

Regionalne organizacije, Ujedinjene nacije i rešavanje međunarodnih sporova: nekoliko primera iz prakse

Kada se pogleda rešavanje međunarodnih sporova na globalnom nivou, može se zaključiti da su regionalne organizacije na tlu Afrike imale najviše uspeha prilikom rešavanja međunarodnih sporova. Npr. 1963. godine nastao je spor između Alžira i Maroka oko nerešenih granica u području Sahare. Nakon neuspešnih posredničkih usluga Tunisa, Irana i Sirije, regionalne organizacije imaju više uspeha. O sporu se prvo raspravljalo na sastanku Arapske lige, i donosi se Rezolucija kojom su Alžir i Maroko pozvani da povuku oružane snage iz graničnog područja i tom prilikom su dati i predlozi za rešenje spora. Za konačno rešenje situacije najzaslužnija je Organizacija afričkog jedinstva. U okviru Saveta ministara OAJ, novembra 1963. godine formiran je *ad hoc* Specijalni komitet za posredovanje (sačinjen od predstavnika Etiopije, Malija, Nigerije, Obale Slonovače, Senegala, Sudana i Tanzanije) u ovom sporu, koji je nastavio rad naredne četiri godine, sa promenljivim uspehom u njegovom rešavanju.¹³

Spor Libije i Tunisa iz 1980. godine prouzrokovao je pokušaj mešanja Libije u unutrašnje stvari Tunisa. Naime, tuniski pobunjenici su izvršili oružani napad na grad Gafs. Prema mišljenju tuniske vlade, pobunjenici su pripremani i obučavani u Libiji. Arapska liga je u slučaju rešenja spora formirala Komitet za posredovanje koji je uspešno rešio spornu situaciju. Na afričkom kontinetu su regionalne organizacije pokazale efikasnost, i sporovi nisu u velikoj meri iznošeni pred Savet bezbednosti UN.

U praksi ima i drugačijih primera, kao što je NATO bombardovanje Savezne Republike Jugoslavije (kodno ime „Operacija saveznička sila”), u Srbiji poznata pod imenom „Milosrdni anđeo”, završna faza rata na Kosovu i Metohiji koji je trajao od 24. marta do 10. juna 1999. godine. U smislu čl. 52. Povelje, NATO je regionalna organizacija, i UN u slučajevima prinudnih akcija mogu koristiti regionalne organizacije, samo i isključivo uz prethodno odobrenje Saveta bezbednosti. U ovom slučaju odluka Saveta bezbednosti je izostala, jer su Rusija i Kina glasale protiv napada. Iz toga sledi, da napad nije bio u skladu sa Poveljom UN i da je ovim aktom prekršeno međunarodno pravo. Ovaj potez je pravdan time da je napad u skladu sa Poveljom, jer se Poveljom zabranjuje samo napad jedne države na drugu, ali ne i napad vojnih koalicija kakva je NATO. Tokom trajanja akcije bombardovani su i civilni objekti, rafinerije, mostovi, državna televizija. Slično je bilo i tokom NATO intervencije za vreme bombardovanja Libije. Gađani su civilni objekti, i zgrada državne televizije. Obe intervencije su od strane NATO kao regionalne organizacije pravdane konceptom

¹³ Nada Rak Eror, *Posredovanje supersila u rešavanju regionalnih kriza*, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 62.

„humanitarne intervencije“. Jednu od najsveobuhvatnijih definicija ove pojave dao je Institut za međunarodne poslove Kraljevine Danske koji humanitarnu intervenciju definiše kao „snažnu akciju preduzetu od država uključujući i upotrebu oružane sile, prema, ili u drugoj državi, bez pristanka njene vlade, sa ili bez odluke Saveta bezbednosti UN u cilju sprečavanja ili zaustavljanja brutalnog masovnog nasilja nad ljudskim pravima ili međunarodnim humanitarnim pravom”.¹⁴ (Zlo)upotrebom ovakvih teorija od strane regionalnih organizacije ozbiljno se ugrožava i međunarodno pravo, i slabi ugled UN.

U nekim slučajevima UN su bile nemoćne da spreče neka očigledna kršenja međunarodnog prava. Nakon tragičnih događaja od 11. septembra, velike sile smatraju da su vojne akcije najefikasnija sredstva borbe protiv terorizma. Tako nastaje doktrina „preventivnog rata“. Prema toj doktrini, opravdano je pokrenuti rat protiv bilo koje države za koju postoji sumnja da štiti i pomaže terorističku aktivnost ili da proizvodi oružje za masovno uništavanje civila. To se može učiniti po sopstvenoj proceni, sa ili bez saglasnosti Ujedinjenih nacija, u cilju odbrane vlastitih interesa i svetskog mira. Iz ove doktrine su proizašle ratne operacije u Iraku i Avganistanu, koje UN nisu sprecile, i pored očiglednog nedostatka dokaza za posedovanje oružja za masovno uništenje.

Moguća reforma Ujedinjenih nacija

Poslednjih desetak godina dolazi do ograničavanja nadležnosti UN i sve više se govori o njihovoj eventualnoj reformi. Najmoćnije zemlje sveta protivile su se politici UN za ekonomski razvoj i htele su uspostavljanje „novog međunarodnog ekonomskog poretka”.¹⁵ Rezultat ovog procesa je usvajanje Rezolucije Generalne skupštine UN pod nazivom „Deklaracija o uspostavljanju novog međunarodnog ekonomskog poretka”. Dolazi i do osporavanja nadležnosti UN na temu bavljenja ekonomskim pitanjima, uz obrazloženje da su za tako nešto pogodnije ekonomske organizacije Međunarodni monetarni fond (MMF), Međunarodna banka (MB) i Svetska trgovinska organizacija (STO).

Neke organizacije proširuju i oblast svog političkog delovanja i pretvaraju se u saveze za ostvarivanje sopstvenih interesa. UN su skrajnute, u odnosu na prvobitnu funkciju koju su imale u trenutku osnivanja. Regionalne organizacije ne poštuju principe UN, i odstupaju od mirnog načina rešavanja sporova. Uglavnom se odgovarajuće reše sporovi u kojima velike svetske sile nemaju interes. Regionalne organizacije kao što su OEBS, NATO i slične organizacije u Aziji ili Latinskoj Americi trebalo bi da deluju u duhu Povelje Ujedinjenih nacija, kao njihova produžena ruka, a ne kao

¹⁴ *Humanitarian Intervention – Legal and Political Aspects*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 1999, p. 11.

¹⁵ Dušan Vasić, *Koncept preventivne diplomatije u sistemu Ujedinjenih nacija*, doktorska disertacija, Beograd, 2008, str. 158.

osamostaljene, konkurentne supstitucije. U svakom slučaju, krupne odluke o ratu i miru ne bi smele da se izuzimaju iz nadležnosti Ujedinjenih nacija.¹⁶ I jedino bi povrat uticaja UN, i funkcionisanje regionalnih organizacija u skladu sa UN Poveljom, dali odgovarajuće rezultate. Dok se to ne desi, najmoćnije države i regionalne organizacije i dalje će voditi politiku sile.

Bibliografija

1. Avramov, Smilja, Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
2. *Humanitarian Intervention – Legal and Political Aspects*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 1999.
3. Internet, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16518#axzz1uz1XG5n2>, 21/05/2012.
4. Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>, 20/05/2012.
5. Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter8.shtml>, 20/05/2012.
6. Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Beograd, 2008.
7. Marković, Milenko, „Teror i terorizam“, Internet, <http://www.republika.co.rs/306-307/13.html>, 20/05/2012.
8. Rak Eror, Nada, *Posredovanje supersila u rešavanju regionalnih kriza*, Službeni glasnik, Beograd, 1996.
9. Savić, Sava, „Međunarodno pravo i humanitarna intervencija“, Izvorni naučni rad, mart 2007, Internet, www.doiserbia.nb.rs/ft.aspx?id=0025-85550701005S, 20/05/2012.
10. Todorović, Živojin, *Heroji mira*, Cinea, jubilarno izdanje povodom 25 godina mira i delatnosti Ujedinjenih nacija, Beograd, 1971.
11. Vasić, Dušan, *Koncept preventivne diplomatije u sistemu Ujedinjenih nacija*, doktorska disertacija, Beograd, 2008.

Jelica Gordanić, MA

POWERS OF UNITED NATIONS AND REGIONAL ORGANISATION IN SETTLEMENT OF INTERNATIONAL DISPUTES

ABSTRACT

One of the most important aims of the international community is to maintain international peace and security and settle international disputes by peaceful means. OUN was established with that purpose. The main act of OUN is the Charter which provides the existence of regional organizations. When an international dispute breaks out regional organizations have the leading role in its peaceful settlement.

¹⁶ Milenko Marković, „Teror i terorizam“, Internet, <http://www.republika.co.rs/306-307/13.html>.

If the international dispute cannot be solved by peaceful means, the UN Security Council takes actions. The Security Council is the only body that can apply enforcement measures and regional organizations participate in their implementation only when the Security Council approves it. The approval must be explicit and refers to the specific case. In practice, regional organizations often violate rules set by the Charter and use force without authorisation of the Security Council.

Key words: International community, international dispute, Organization of United Nations, regional organizations, Security Council, enforcement measures.