

Милош ЈОВАНОВИЋ<sup>1</sup>

## УЈЕДИЊЕНЕ НАЦИЈЕ И ИЛУЗИЈЕ КОЛЕКТИВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

### АПСТРАКТ

Да ли су Уједињене нације биле успешне у остварењу свог основног циља – одржања међународног мира и безбедности? Наведено питање представља почетну тачку анализе која првенствено почива на историјској констатацији да су питања међународног мира и безбедности, од постанка УН, решавана изван механизма колективне безбедности који су предвиђени Повељом УН. Наиме, међународне кризе и спорови регулисани су током Хладног рата у складу с принципом равнотеже снага док је у послехладноратовском периоду „униполарни моменат” био одлучујући фактор за употребу силе. Наведено стање довело је у питање и сам легитимитет УН о чему сведоче и многобројне идеје о реформи ове организације. Да ли би оне могле бити сврсисходне или је пак начелно немогуће организовати неки вид колективне безбедности питање је којим се аутор бави на крају рада.

*Кључне речи:* Повеља УН, Савет безбедности, колективна безбедност, Хладни рат, равнотежа снага, послехладноратовски период, међународни систем, анархија.

### УВОД

Догађаји у Украјини из 2014. године и руска анексија Крима, поред конкретног геополитичког значаја који имају, представљају и један важан симболички моменат у међународним односима. Наведеним догађајима су, наиме, заокружене снажне тенденције унилатералног деловања на

---

<sup>1</sup> Др Милош Јовановић, доцент на Правном факултету Универзитета у Београду, e-mail: milosjovanovic@ius.bg.ac.rs. Овај рад је један од резултата пројекта Правног факултета Универзитета у Београду под називом „Идентитетски преображај Србије”.

међународној сцени, које су се прво стидљиво појавиле на почетку послехладноратовског периода, да би се на најбруталнији начин отелотвориле у НАТО агресији против Савезне Републике Југославије (СРЈ), односно Србије 1999. године. Ово затварање круга које је трајало пуних петнаест година (1999-2014) и које је засновано на једностраним акцијама којима је у највећој мери урушен међународноправни поредак саздан на Повељи Уједињених нација (УН), у потпуности је оголило природу међународних односа у послехладноратовском периоду. Утолико се мора признати да се седамдесета годишњица Уједињених нација (УН) обележава у једном врло специфичном тренутку – у тренутку када су и последње илузије о ефикасности механизма колективне безбедности ишчезле и када је, следствено томе, и само међународно право – барем када је реч о праву међународног мира и безбедности – у великој мери делегитимисано.

Овде је потребно вратити се накратко на први и основни циљ УН онако како је дефинисан самом Повељом УН – члан 1, став 1: „Циљеви Уједињених нација су: 1. одржање међународног мира и безбедности и у ту сврху: предузимање ефикасних колективних мера ради спречавања и отклањања претњи миру и сузбијање аката агресије или других повреда мира, као и постизање мирним средствима, а у складу с начелима правде и међународног права, сређивања или решавања међународних спорова или ситуација који би могли довести до повреде мира [...]”<sup>2</sup> Другим речима, сам смисао постојања УН лежи првенствено у покушају да се употреба силе регулише, односно сузбије и да се измести из унилатералног оквира у раван мултилатералне, заправо универзалне сарадње. Идеја да је мир недељив; да агресија против једне чланице УН представља не само повреду мира већ и агресију против свих осталих чланица; да је потребно супротставити се таквим повредама мира кроз колективну акцију у сагласности са претходно дефинисаним правним нормама; да зарад тога мора постојати међународна организација универзалног карактера и легитимни органи који ће о томе моћи да одлучују – дакле, да се анархична структура међународних односа мора регулисати кроз успостављање система *колективне безбедности* – у самој је сржи УН. Из тог разлога је једино истински релевантно питање ако се жели направити биланс УН у односу на зацртане циљеве – а свака годишњица јесте прилика за подвлачење црте и сумирање резултата – следеће: да ли су Уједињене нације биле успешне у остварењу свог основног циља – одржања међународног мира и безбедности кроз примену механизма колективне безбедности?

Из данашње перспективе, у којој је дошло до апсолутног урушавања међународноправног поретка (од НАТО агресије против СРЈ и сецесије Косова

<sup>2</sup> „Повеља Уједињених нација“, у *Међународно јавно право, збирка докумената*, Видан Хаџи-Видановић, Марко Милановић (прир.), Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 46.

и Метохије преко претходно поменутих догађаја у Украјини па све до актуелне ситуације на Блиском истоку), одговор на постављено питање прилично је јасан. Видећемо, међутим, да је биланс Уједињених нација у погледу примене механизма колективне безбедности изразито негативан и када се стави у један шири историјски контекст (1.) Видећемо потом да се узрок томе не налази у често помињаним институционалним недостацима УН, већ првенствено у фундаменталној карактеристици међународног система који почива на непостојању централне власти (2.)

## 1. НЕУСПЕХ КОЛЕКТИВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Два светска рата, која су у току једног људског живота нанела неописиве патње човечанству, била су сасвим довољан разлог да се међународни мир покуша изградити на сасвим другачијим основама од оних које је познавао XIX век. Стога не треба да чуди што повеља УН представља, историјски посматрано, најизграђенији нормативни корпус у погледу одржања међународног мира и безбедности (1.1.). Чињеница је, међутим, да механизми колективне безбедности које иста предвиђа нису суштински били примењивани како током Хладног рата, тако ни у послехладноратовском периоду (1.2.).

### 1.1. Архитектура колективне безбедности предвиђена Повељом УН

Да би се у целини сагледала оригиналност архитектуре колективне безбедности какву предвиђа Повеља УН, потребно ју је рашчланити на њена два основна дела. Тако се за њен нормативни део може рећи да представља квалитативни искорак у погледу регулисања, односно, забране употребе силе (1.1.1.), док се њен институционални део, и поред одређених новина, и даље заснива на класичном моделу неприкосновености суверенитета водећих држава у оквиру међународног система (1.1.2.). Видећемо да ова хибридна природа представља узрок и одређених теоријских недоумица када је у питању тачно одређење категорије колективне безбедности.

#### 1.1.1. „Револуционарна“ конструкција у нормативној равни

У најкраћем, може се рећи да право међународног мира и безбедности почива на једном начелу и два изузетка. Основно начело прокламује забрану употребе силе и садржано је у 2. члану (став 4.) Повеље УН: „сви чланови се у својим међународним односима уздржавају од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе, или на сваки други начин несагласан с циљевима Уједињених нација”.

Пошто ово начело није апсолутног карактера, предвиђена су и два случаја када употреба силе може бити дозвољена тј. када је њена употреба легална. Оба случаја представљају у принципу одговор на повреду основног начела забране употребе силе. Први случај тиче се дозволе за употребу силе коју може дати Савет безбедности УН сходно члану 42. Повеље УН: „Ако Савет безбедности сматра да мере предвиђене у члану 41. не одговарају или се покаже да су недовољне он може предузети такву акцију ваздухопловним, поморским или копненим снагама која је потребна ради одржања или васпостављања међународног мира и безбедности”.

Други изузетак односи се на употребу силе која је у свим правним системима одувек сматрана легитимном и нормативно је увек бивала дефинисана. Реч је о праву на самоодбрану које је предвиђено чланом 51. Повеље УН: „Ништа у овој повељи не умањује урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада против члана Уједињених нација, док Савет безбедности не предузме мере потребне за очување међународног мира и безбедности”. Другим речима, Повељом УН су претња силом и употреба силе стављене ван закона у међународним односима и једини изузеци од наведеног принципа садржани су у Глави VII Повеље која са односи на „Акције у случају претње миру, повреде мира и аката агресија”. Поред овог основног начела и његова два изузетка, нормативна конструкција колективне безбедности заокружена је Главом VI Повеље која се односи на мирно решавање спорова и Главом VIII која се односи на регионалне споразуме.<sup>3</sup>

Независно од примене ових начела – за коју ћемо касније видети да није била ефективна – мора се подвући да нормативна конструкција Повеље УН ипак представља неку врсту мале „револуције” и да је као таква, сама по себи, изузетно значајна. Наиме, не треба губити из вида чињеницу да је само тридесетак година пре усвајања Повеље УН постојало право на рат у пуном смислу те речи. Као суверени актери, државе су легално могле да употребе силу по сопственом нахођењу. *Jus ad bellum* није познавао ограничења. Штавише, одсуство правног регулисања употребе силе ишло је непосредно под руку са стварањем класичног међународног права половином XVIII века. Наиме, оног тренутка када се међународно право одвојило од Божије

---

<sup>3</sup> Члан 33. Повеље (први члан Главе VI) гласи: „Странке у сваком спору, чије трајање може да угрози одржање међународног мира и безбедности, треба да траже решење пре свега путем преговора, истражне комисије, посредовања, измирења, судског решавања, прибегавања регионалним установама или споразумима, или другим мирним начинима по своме сопственом избору”; док члан 52. (први члан Главе VIII) подразумева следеће: „Ова повеља ничим не искључује постојање регионалних споразума или агенција који се баве оним питањима одржања међународног мира и безбедности која су подесна за регионалну акцију под условом да су ти споразуми или установе и њихова активност у складу с циљевима и начелима Уједињених нација”. *Међународно јавно право, збирка докумената*, op. cit., стр. 51, 53.

промисли и природних начела и постало искључиво производ воље држава, нестала су и ограничења које је *jus ad bellum* налазио у природноправној доктрини праведног рата. Регулисање *jus ad bellum* је тако, све до Великог рата, било запостављено у корист јединог могућег позитивноправног оквира који се тицао *jus in bello*.<sup>4</sup> Тек су *неописиве патње* Првог светског рата, након више од једног и по века, вратиле на сцену питање ограничавања права на рат. Стварањем Друштва народа као и Бријан-Келоговим (*Briand-Kellogg*) пактом из 1928. године направљени су одређени помаци у том смеру. Као што смо видели, међутим, тек је са правом међународног мира и безбедности дефинисаним Повељом Уједињених нација дошло до пуне, кохерентне и универзалне позитивноправне конструкције.

Поред описане нормативне равни, са стварањем УН хтео се направити одређен помак и у погледу институционалних механизма колективне безбедности. Ипак, у овом сегменту класичан реализам није могао бити заобиђен.

### 1.1.2. „Класична“ конструкција у институционалној равни

Савет безбедности представља централни орган УН. Њему је, сходно члану 24. Повеље УН првенствено поверена одговорност за одржање међународног мира и безбедности. За разлику од Савета Друштва народа који је, у принципу, располагао само могућношћу давања препорука, Савет безбедности УН представља орган који може одлучити о употреби силе и уопште узев, усвајати резолуције које су, када су донете на основу Главе VII Повеље, правно обавезујуће за све чланице УН.<sup>5</sup> Реч је дакле о „међународном полицајцу“ у чијим рукама је централизована примена међународног права односно о органу који је надлежан да осигура поштовање права међународног мира и безбедности и који за разлику од Савета Друштва народа, може ефективно да санкционише повреде мира. Наведена централизација у спровођењу међународног права представља заправо суштинску оперативну карактеристику колективне безбедности. Као што примећује Ханс Моргентау (*Hans Morgenthau*) „док традиционално међународно право оставља примену сопствених правила самим државама које су жртве повреде, колективна безбедност предвиђа да се сви чланови заједнице нација старају о спровођењу правила међународног права, били они или не жртве повреде права у конкретном случају”.<sup>6</sup> Улога и овлашћења Савета безбедности УН, као свакако најизграђенијег модела ефикасне централизације примене права, представљају у том смислу

<sup>4</sup> Вид. Милош Јовановић, „Доктрина праведног рата и међународно право”, *Међународни проблеми*, Vol. LIX, бр. 2–3, јун 2007, стр. 243–265.

<sup>5</sup> Вид. Philippe Moreau Defarges, “De la SDN à l’ONU”, *Pouvoirs*, No. 2, 2004, pp. 20–21.

<sup>6</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Alfred A. Knopf, New York, 1960 (Third Edition), p. 298.

квалитативан искорак у односу на Савет Друштва народа. Ипак, ако се осврнемо на процедуру доношења одлука у оквиру Савета безбедности, наведени искорак у много чему мора бити релативизован.

Сходно члану 27. Повеље, одлуке Савета безбедности доносе се „потврдним гласовима девет чланова, укључујући потврдне гласове сталних чланова”. Тиме је водећим државама тј. сталним члановима Савета безбедности – САД, Русији (СССР), Кини, Уједињеном Краљевству и Француској, дата могућност да спрече доношење одлука кроз успостављање права вета. Тиме је, такође, договор великих сила постао основна претпоставка за ефикасно функционисање овог централног органа у очувању међународног мира и безбедности. Коначно, тиме је прижељкивани и пројектовани мултилатерални приступ у решавању проблема међународног мира и безбедности враћен на милост и немилост унилатералних акција водећих субјеката међународног система.

Са теоријског аспекта, могло би се рећи да је постојање сталних чланова Савета безбедности УН са правом вета донекле нарушило логику колективне безбедности. Као што подвлачи професор Бади (*Badie*), на овај начин дефинисаном процедуром одлучивања у оквиру Савета безбедности легализована је „неједнакост моћи” што је довело до озбиљне контрадикције јер се „игра моћи која је избачена кроз врата вратила кроз прозор”.<sup>7</sup> Чињеница је да се овим упадом реалполитике у институционалне механизме предвиђене Повељом и сама категорија колективне безбедности прилично разводнила.

Наиме, хибридна природа Савета безбедности и даље је узрок различитих теоријских погледа на појам и дефиницију колективне безбедности. За поједине ауторе, попут Чарлса и Клифорда Капчана (*Charles A. Kupchan, Clifford A. Kupchan*), категорија колективне безбедности може се деклинирати кроз неколико варијација, од „идеалне колективне безбедности” до појма „концерта”. Оно што је важно за сваки од прелазних облика „фамилије колективне безбедности” јесте да сви почивају на принципу регулисане равнотеже и на логици „сви против једног” а не „свако за себе”.<sup>8</sup> Други аутори пак, попут Џона Миршајмера (*John J. Mearsheimer*), сматрају да колективна безбедност може постојати само у свом идеалнотипском облику и да се, као таква, налази у директној логичкој супротности са реалистичким принципом равнотеже снага. „Концерти суштински одражавају равнотежу снага и стога су у највећој мери конзистентни са реализмом док колективна безбедност фундаментално представља анти-реалистичку теорију. Концерти и системи колективне безбедности следствено томе одражавају различите и у крајњем

<sup>7</sup> Bertrand Badie, “Les Nations unies face au conservatisme des grandes puissances”, *Le Monde diplomatique*, Juin 2015, p. 8.

<sup>8</sup> Charles A. Kupchan, Clifford A. Kupchan, “The Promise of Collective Security”, *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer, 1995, p. 53.

исходу непомирљиве логике”<sup>9</sup> У теоријском смислу смо склони да прихватимо мишљење Џона Миршајмера. Идеја колективне безбедности и логика на којој она почива суштински јесте анти-реалистичка и подразумева, ако не стварање неке врсте светске државе, оно свакако бар постојање довољно високог нивоа поверења међу државама – актерима међународног система – који би, на пример, омогућио укидање или, у најмању, руку стриктно регулисање употребе права вета.

Посматрано из угла праксе, пак, евидентно је да Чарлс и Клифорд Капчан нису далеко од истине када подводе концерт под један од могућих облика колективне безбедности. Наиме, ако „концерт представља кондоминијум великих сила који одражава равнотежу снага која влада међу његовим члановима”, онда Савет безбедности УН, са својим сталним чланицама и правом вета, заиста не изгледа претерано удаљено од наведене дефиниције концерта.<sup>10</sup> Ова чињеница сама по себи ипак не мора угрозити теоријску кохерентност колективне безбедности као појма који суштински представља антипод реализму и равнотежи снага. У теорији је логика на којој почива колективна безбедност несумњиво логика мултилатерализма. Чињеница да је унилатерализам направио себи место у оквиру права међународног мира и безбедности које је дефинисано Повељом УН резултат је праксе и императива међународне реалности и не мења теоријско стање ствари. Уосталом, да реалност заиста није извитоперила логику колективне безбедности говори и чињеница да механизми колективне безбедности предвиђени Повељом УН никада нису, према опште прихваћеној оцени, успели суштински да заживе. Другим речима, говорити о неуспеху колективне безбедности (ретки су аутори који говоре о успеху колективне безбедности) у неку руку претпоставља дефинисање и прихватање ове категорије на начин на који то ради, међу многим, и Џон Миршајмер (осим ако би се кренуло од погрешне премисе према којој би велике силе увек требало да буду у могућности да се споразумеју).

Ово кратко теоријско разјашњење потребно је јер је за оцену успешности УН важно располагасти, као што ћемо видети касније, чистом и прецизном дефиницијом појма колективне безбедности и схватити логику на којој наведена категорија почива.

## 1.2. Последња илузија у кратком низу

Иако је доживела осетну еволуцију, не треба губити из вида чињеницу да је идеја колективне безбедности, односно покушај примене система

<sup>9</sup> John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter, 1994-1995, p. 35.

<sup>10</sup> *Ibid.* Вид. о наведеној контрадикцији и: Earl C. Ravenal, “An Autopsy of Collective Security”, *Political Science Quarterly*, Vol. 90, No. 4, Winter 1975-1976, pp. 704-707.

колективне безбедности још увек млађи од једног века. Наиме, колективна безбедност везује се за америчког председника Вудроа Вилсона (*Woodrow Wilson*) који је намеравао да радикално промени дотадашње механизме на којима су почивали односи између држава. Тако је приликом уласка САД у Први светски рат Вилсон пред Конгресом изјавио да постизање нове равнотеже снага не представља циљ, већ да је потребно обезбедити тријумф једне нове идеје међународног права „заснованог на јасној концепцији оног што захтевају срце и савест човечанства”.<sup>11</sup> Идеја према којој се међународни односи морају поставити на сасвим нове темеље, који неће познавати дотадашње савезе, тајне споразуме и остале игре које су биле инхерентне принципу равнотеже снага нашла је свој исказ и у познатом говору о „Четрнаест тачака” из јануара 1918. године. Последња тачка тако је гласила: „Мора се основати опште удружење земаља на основу конкретних споразума у циљу давања узајамних гаранција о политичкој независности и територијалном интегритету како великих тако и малих држава”.<sup>12</sup> Наведено „опште удружење земаља” постаће управо *Друштво народа*. Ипак, колико год је стварање Друштва народа представљало озбиљан помак, његов нормативни (одсуство опште забране претње силом и употребе силе) и институционални оквир (изузев одлуке о искључењу из организације, Савет Друштва народа могао је само да усваја препоруке) био је недовољан како би ефикасно регулисао употребу силе у међународним односима, о чему сведоче бројне кризе са којима Друштво народа није успело да се избори (Манџурија 1931. године, Етиопија 1935. године).

Видећемо међутим да ни елабориранији систем колективне безбедности, какав је предвиђен Повељом УН, није успео истински да заживи о чему сведоче историјске чињенице и случајеви употребе силе, како током Хладног рата (1.2.1.), тако и у послехладноратовском периоду (1.2.2.).

### 1.2.1. Колективна безбедност током Хладног рата

Сукоб два војно-политичка блока током Хладног рата учинио је примену механизма колективне безбедности крајње неизвесном. Већ се са Корејским ратом, који је започет 1950. године, видело да ће Савет безбедности постати паралисан орган о чему сведоче и маневри западних сила како би се заобишао СССР приликом доношења одлука.<sup>13</sup> И заиста, професор Адам Робертс (*Adam*

<sup>11</sup> Наведено према: Charles Zorgbibe, *Dictionnaire de politique internationale*, Paris, P.U.F., 1988, p. 634.

<sup>12</sup> Наведено према: Charles Zorgbibe, *Histoire des relations internationales, 1871-1918*, Natchette, Paris, 1994, p. 275.

<sup>13</sup> Савет безбедности УН усвојио је 25. и 27. јуна 1950. године резолуције 82 (1950) и 83 (1950) и 7. јула резолуцију 84 (1950) супротно слову члана 27. Повеље УН који предвиђа „потврдне гласове сталних чланова” јер је СССР у том тренутку бојкотовао



Roberts) наводи да је право вета до 1989. године искоришћено у више од 230 случајева (114 пута је наведено право употребио СССР, 67 – САД, 30 – Уједињено Краљевство, 18 – Француска и 3 – Кина).<sup>14</sup> Другим речима, услед ривалства две највеће силе и биполарне поделе света основни механизам система колективне безбедности стављен је ван функције. Иако је избегнут рат између централних актера међународног система, првенствено захваљујући равнотежи снага која је у ери нуклеарног оружја попримила сасвим нову димензију, САД и СССР се нису либили једностраних војних интервенција у сопственим зонама интереса нити су избегнути сукоби на периферији система. Довољно је подсетити, када су у питању унилатералне интервенције великих сила, на акције СССР у Мађарској 1956, Чехословачкој 1968. или Авганистану 1979. године, као и на акције САД на Куби 1961, у Доминиканској Републици 1965, Никарагви 1980, Гренади 1983. или Панами 1989. године. Када је реч о ратовима на периферији система довољно би било поменути, између осталих, серију израелско-арапских ратова, (нарочито) шездесетих и седамдесетих година прошлог века.<sup>15</sup>

У једном апстрактнијем смислу може се рећи да су блоковска подела света и постојање два супарничка војна савеза у потпуности изопачили идеју колективне безбедности заменивши њену логику логиком равнотеже. Француски професор Шарл Зоргбиб (*Charles Zorgbibe*) поставља чак следеће питање: „нису ли савези ‘нелегални’ због своје радикалне некомпатибилности са ‘универзалним савезом’ који би требало да чине Уједињене нације? Одржање мира представља колективно дело за које је одговорна светска организација: сваки споразум о обостраном пружању помоћи изгледао би дакле као супротан духу Повеље УН, и био би бескористан када би се њено слово поштовало”.<sup>16</sup>

### 1.2.2. Колективна безбедност у послехладноратовском периоду

Крај Хладног рата пробудио је наду да ће механизми колективне безбедности коначно почети да се примењују на начин предвиђен Повељом. Очекивало се да ће са нестанком СССР и биполарног света Савет безбедности

---

рад Савета. Када је СССР престао са политиком „празне столице”, западни блок хтео је да заобиђе совјетско противљење интервенцији у Кореји резолуцијом Генералне скупштине УН *Uniting for Peace* којом се овом органу даје одређена супсидијарна одговорност у одржању међународног мира и безбедности у случајевима када је Савет безбедности „спречен” да доноси одлуке.

<sup>14</sup> Наведено према: Noam Chomsky, “World Order and Its Rules: Variations on some Themes”, *Journal of Law and Society*, Vol. 20, No. 2, Summer, 1993, p. 148.

<sup>15</sup> Jean-Baptiste Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Dalloz, Paris, 1993, pp. 754–765.

<sup>16</sup> Charles Zorgbibe, *La France, l'ONU et le maintien de la paix*, PUF, Paris, 1996, p. 18.

УН, сада „одблокиран“, успешно одиграти своју улогу „међународног полицајца“. Први Заливски рат у многоме је потврдио наведени оптимизам. Наиме, у ноћи 2. августа 1990. године су ирачке оклопно-механизоване јединице прешле границу и извршиле инвазију на Кувајт. Тиме је, према Резолуцији 3314 Генералне скупштине УН из 1974. године, Ирак починио злочин агресије против друге суверене државе. Савет безбедности реаговао је истог дана (2. августа) усвојивши Резолуцију 660 којом се инвазија Кувајта осуђује као повреда међународног мира и безбедности и истовремено захтева да Ирак неодложно и безусловно повуче своје снаге на позиције на којима су се налазиле 1. августа 1990. године. Само неколико месеци касније, 29. новембра исте године, Савет безбедности усваја Резолуцију 678 којом дозвољава државама чланицама УН да „употребе сва неопходна средства како би се обезбедили поштовање и примена Резолуције 660 (1990) као и свих одговарајућих резолуција касније усвојених и како би се поново успоставили међународни мир и безбедност у региону”.<sup>17</sup> Пре отпочињања колективне војне акције против Ирака Савет безбедности усвојио је укупно дванаест резолуција на основу Главе VII Повеље УН. Као што подвлачи Жан-Батист Дирозел (*Jean-Baptiste Duroselle*) говорећи о том периоду, „основна чињеница у међународним односима је да је СССР – Горбачов је још увек био на власти – осудио политику Ирака, свог некадашњег савезника, којег је опскрбио конвенционалним наоружањем различитих врста. Ни СССР, ни Кина нису употребили своје право вета у Савету безбедности”.<sup>18</sup> Без обзира на овај значајан догађај, који је у међународним односима представљао новину, испоставило се врло брзо да је први Заливски рат само још једна у низу илузија у погледу могућег успешног функционисања колективне безбедности. Ова прва ирачка епизода остала је усамљен пример управо у оној мери у којој је представљала отклон према дотадашњој хладноратовској пракси. Наиме, унилатерализам у „очувању међународног мира” убрзо је овладао послехладноратовским периодом што се најбоље видело приликом НАТО агресије против СРЈ којом је 1999. године у потпуности разбијена илузија колективне безбедности која је настајала након завршетка Хладног рата. Ово суштинско игнорисање Савета безбедности и механизма колективне безбедности запечаћено је потом другом интервенцијом против Ирака 2003. године.

Поред ова два идеалнотипска примера кршења повеље УН и нелегалне употребе силе, послехладноратовски период обележило је и низ проблематичних тумачења основних међународноправних категорија, попут оружане агресије, као и злоупотреба одређених резолуција Савета безбедности.

<sup>17</sup> За правни оквир у целини и развој кризе вид. Brigitte Stern (dir.), *Guerre du Golfe, le dossier d'une crise internationale, 1990-1992*, La Documentation française, coll. Retour aux textes, Paris, 1993.

<sup>18</sup> Jean-Baptiste Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, op. cit., p. 864.

Тако је након терористичког напада на „куле близнакиње” у Њујорку, Савет безбедности усвојио резолуцију 1368 (2001) којом је признао право САД на самоодбрану чиме је непосредно отворен велики број важних питања – да ли право на самоодбрану може да буде проузроковано акцијом недржавних субјеката; да ли је појам „индиректне агресије” (у овом конкретном случају почињене од стране Авганистана) добио позитивноправни карактер? – и створена могућност злоупотребе наведене норме.<sup>19</sup> Унилатерално деловање приликом употребе силе показало се и приликом француско-америчке војне интервенције у Либији 2011. године. Тада су норме колективне безбедности прекршене јер се употреба силе правдала једним екстензивним тумачењем резолуције 1973 (2011) чиме је иста заправо злоупотребљена. Наиме, резолуција 1973 (2011) предвиђала је успостављање зоне забрањеног лета зарад заштите цивилног становништва, свакако не и дозволу за употребу силе против легалног режима, или у најмању руку, против једне од две стране у грађанском рату.

Конечно, једностране акције западних сила у Сирији у протекле две године и акције Русије у Украјини односно анексија Крима заокружиле су слику послехладноратовског периода као доба у којем су колективна безбедност, али и фундаментални плуралистички принципи међународног јавног права и Повеље УН, попут суверене једнакости, политичке независности и територијалног интегритета држава, доживели потпуни крах.

Ако се мало удаљимо од непосредних међународних догађаја и конкретних кризних жаришта, могло би се на теоријском нивоу рећи да је послехладноратовски период обележен мутацијом (или покушајем мутације) једне регионалне организације задужене за колективну одбрану у нову организацију задужену за колективну безбедност са универзалним претензијама.<sup>20</sup> Реч је о Северно-атлантској алијанси која је као победнички војни савез из Хладног рата, под вођством САД, надживела пад Берлинског зида и себи доделила нову улогу. У том процесу се јасно могу разазнати и три етапе, које уочава и професор Серж Сир (*Serge Sur*).<sup>21</sup> У првој се НАТО појављује као оружана рука УН са улогом заштите УНПРОФОРА током грађанског рата у Босни и Херцеговини 1994. и 1995. године. У другој етапи НАТО, по налогу Савета безбедности, имплементира Дејтонски споразум који је постигнут ван оквира УН кроз стварање ИФОР-а и СФОР-а. Конечно се, 1999. године НАТО у

<sup>19</sup> За критички осврт вид. Olivier Corten, *Le droit contre la guerre*, Pedone, Paris, 2014 (deuxième éd.), pp. 272–280, 735–758.

<sup>20</sup> За проблематичан однос колективне и регионалне безбедности односно одбране вид. Charles Zorgbibe, *La France, l'ONU et le maintien de la paix*, op. cit., pp. 12–21.

<sup>21</sup> Serge Sur, *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2000, p. 438–439. Вид. и Charles Zorgbibe, *Histoire de l'Otan*, Édition Complexe, Bruxelles, 2002, pp. 193–200.

потпуности лишио дозволе Савета безбедности преузевши и „политичко вођство и војне операције” приликом агресије на СРЈ.<sup>22</sup>

Жељена и делимично извршена промена НАТО резултат је „униполарног момента” који је завладао након Хладног рата.<sup>23</sup> Равнотежа снага нестала је скоро преко ноћи (барем када су неки од њених појавних облика у питању), а САД су постале доминантна сила међународног система. Сва је прилика међутим да „униполарни моменат” полако пролази. Војна интервенција Руске Федерације у Сирији покренута у јесен 2015. године представља у том смислу истинску прекретницу. Наиме, први пут је након Хладног рата једна незападна сила војно интервенисала у једном стратешки важном региону и на озбиљном међународном кризном жаришту. Видећемо, међутим, да овај покушај успоставе равнотеже, и ако буде успешан, неће нужно означити (ре)генерисање система колективне безбедности односно да неће осетно променити његов досадашњи констатовани неуспех.<sup>24</sup>

## 2. СТРУКТУРА МЕЂУНАРОДНОГ СИСТЕМА КАО УЗРОК НАВЕДЕНОГ НЕУСПЕХА

На питање о томе зашто примена постојећих механизма колективне безбедности није функционисала током Хладног рата прво се покушао дати институционални одговор. Тако је у послехладноратовском периоду отворен проблем институционалне реформе Уједињених нација, односно Савета безбедности као органа којем је првенствено поверена одговорност за одржање међународног мира и безбедности (2.1.). Ипак, видећемо да главна препрека с којом се суочава утемељење колективне безбедности није институционалне, већ структурне природе и тиче се фундаменталне карактеристике међународног система који почива на анархији (2.2.).

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 438.

<sup>23</sup> Вид. „Заједничку декларацију о сарадњи Секретаријата УН и НАТО”, Jaar de Hoop Scheffer – Ban Ki-Moon, 23. септембар 2008.

<sup>24</sup> Сва је вероватноћа да евентуална успостава равнотеже заправо неће уопште (ре)генерисати систем колективне безбедности. Видели смо да он није функционисао ни током хладног рата када је равнотежа снага постојала. Међутим, чињеница је такође да због своје хибридне природе, односно практичних услова у којима може да функционише, колективна безбедност, да би била успешна, претпоставља сагласје великих сила (управо отуда проистичу, као што смо видели, и теоријске расправе о колективној безбедности као концерту), а равнотежа снага наведено сагласје (барем када нису у игри витални интереси сталних чланова СБУН) може да поспешу. Утолико она представља нужан, али не и довољан услов за функционисање система колективне безбедности.

## 2.1. Бесмисленост институционалних реформи УН?

Предлози за реформу УН односно Савета безбедности датирају још из седамдесетих година прошлог века.<sup>25</sup> Крај Хладног рата означио је, пак, нову етапу пробудивши наду да се нестанком биполарног света и идеолошке конфронтације коначно може доћи до одговарајућих промена у систему колективне безбедности. Видећемо да је од тада изнет велики број предлога за реформу Уједињених нација (2.1.1.), али да ниједан од њих, што је само по себи крајње индикативно, никада није усвојен (2.1.2.).

### 2.1.1. Бројни предлози

Како је Савет безбедности, не само централни орган УН у погледу одржања међународног мира и безбедности, већ и орган који је у контексту Хладног рата и услед постојања права вета сталних чланица фактички био паралисан, већина предлога тицала се управо његове реформе. Предложене промене кретале су се у два правца. Први се односио на састав Савета безбедности, док други задира у процедуру доношења одлука.

Састав Савета дефинисан је чланом 23. Повеље УН који предвиђа да овај орган чини петнаест држава чланица УН од којих пет – Кина, Француска, Русија, Уједињено Краљевство и САД – представљају његове сталне чланове. Први проблем који многи аутори подвлаче јесте управо проблем репрезентативности Савета безбедности односно чињеницу да се свет осетно променио од времена савезничке победе над нацистичком Немачком.<sup>26</sup> Не само да је број држава чланица УН скоро учетворостручен од 1945. године, већ је промењена и њихова географска структура. У том смислу, чињеница да читава два континента немају своје сталне представнике у оквиру Савета безбедности – Јужна Америка и Африка – представља немали проблем за овај орган. Такође, чињеница да многе велике земље које у погледу моћи и значаја не заостају претерано (или чак не заостају уопште) за неким сталним чланицама Савета – попут Индије, Бразила, Јапана или Немачке – такође нарушава легитимитет овог тела. Коначно, чињеница да „арапски свет”, који се налази у центру савремених сукобљавања, у суштини нема велику тежину у оквиру Савета безбедности може подједнако довести у питање

<sup>25</sup> Вид. опширније Душко Димитријевић, *Реформа Савета безбедности Уједињених нација*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 175–225.

<sup>26</sup> Вид. Bertrand Badie, “Les Nations unies face au conservatisme des grandes puissances”, *op. cit.*, p. 8; Boutros Boutros-Ghali, “Peut-on réformer les Nations unies?”, *Pouvoirs*, No. 2, 2004, pp. 6–7; Hubert Védrine, “Réflexion sur la réforme de l’ONU”, *Pouvoirs*, No. 2, 2004, pp. 126–128; Serge Sur, “Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir”, *Pouvoirs*, No. 2, 2004, pp. 64–65.

репрезентативност Савета безбедности у данашњем свету.<sup>27</sup> Као одговор на овај проблем понуђена су разна решења. Тако је бивши француски министар спољних послова Ибер Ведрин (*Hubert Védrine*) предложио увођење шест нових сталних чланова Савета: Немачку, Јапан, Индију и по једну латиноамеричку, афричку и арапску државу.<sup>28</sup> Бивши Генерални секретар УН Бутрос Гали (*Boutros-Ghali*) навео је, са своје стране, различите модалитете могуће реформе састава Савета. Први од њих односио се на повећање његових сталних чланова, други на повећање несталних чланова а последњи на повећање несталних чланова које би се увело у комбинацији са променом начина одлучивања односно повећањем неопходне већине за доношење одлука што би појачало значај држава несталних чланица које би тиме располагале неком врстом „колективног вета“.<sup>29</sup>

Овим долазимо до другог правца могуће реформе који се тиче процедуре доношења одлука у оквиру Савета безбедности која сходно члану 27. Повеље УН предвиђа, као што смо видели, „потврдне гласове девет чланова, укључујући потврдне гласове сталних чланова“. И у овом сегменту су могућности за реформу прилично разноврсне и првенствено се тичу права вета, његовог укидања, или реалније, његовог каналисања односно ограничавања. Према једном од предлога, право вета тако не би могло бити употребљено када су у питању злочини против човечности, односно када Савет безбедности доноси резолуције које имају за циљ да заштите цивилне популације.<sup>30</sup>

Поред наведених предлога, који се тичу састава и начина одлучивања у оквиру Савета, једна од идеја коју су првенствено промовисали правници, дотицала се важног питања контроле легалности аката које усваја Савет безбедности УН.<sup>31</sup> Наиме, у неколико наврата стручна јавност доводила је у питање легалност резолуција које је Савет доносио на основу седме Главе Повеље, попут резолуције 827 (1993) којом је створен Међународни кривични трибунал за бившу Југославију или резолуције 1368 (2001) којом је САД потврђено право на самоодбрану након терористичких напада 11. септембра 2001. године. Идеја би дакле била да се резолуције Савета подвргну судској контроли што би неминовно представљало ограничавање моћи великих сила односно сталних чланица Савета и што би, у теоријском смислу, утицало на

<sup>28</sup> Hubert Védrine, “Réflexion sur la réforme de l’ONU”, op. cit., p. 128.

<sup>29</sup> Boutros Boutros-Ghali, “Peut-on réformer les Nations unies?”, op. cit., p. 7.

<sup>30</sup> Вид. Hubert Védrine, “Réflexion sur la réforme de l’ONU”, op. cit., p. 130. Видети такође и предлог групе пензионисаних политичара и функционера *ELDERS*: “Strengthening the United Nations”, Statement by The Elders, 7 February 2015, Internet, [http://theelders.org/sites/default/files/2015-04-22\\_elders-statement-strengthening-the-un.pdf](http://theelders.org/sites/default/files/2015-04-22_elders-statement-strengthening-the-un.pdf).

<sup>31</sup> Вид. Alain Pellet, “Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité?” Rapport introductif, Colloque de Rennes, *Le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Paris, Pedone, 1995; Serge Sur, “Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir”, op. cit., pp. 68–69.

смањење „арбитрарности“ у међународним односима стварајући прве обресе „правне државе“ на нивоу планете.

Коначно, одређени предлози превазилазе питање реформе Савета безбедности и тичу се, рецимо, тешњег повезивања друштвених партнера и невладиних организација са УН и њиховог увођења у процесе доношења одлука или пак оснаживања позиције Генералног секретара УН кроз јачање његове независности.<sup>32</sup> Ипак, колико год предлози реформе УН били разноврсни, до сада ниједан од њих није усвојен, што само по себи представља речиту чињеницу.

### 2.1.2. Одсуство реформе

Заправо, до данашњег дана извршена је само једна промена у саставу Савета безбедности. Како је процес деколонизације довео до стварања нових држава, првенствено на азијском и афричком континенту, 1965. године дошло је до измене броја несталних чланова, који је са шест подигнут на десет, што је укупан број чланова Савета безбедности са једанаест подигло на садашњих петнаест.<sup>33</sup> Осим ове промене, која у бити није имала превелики утицај на (не)функционисање Савета безбедности, ниједна од претходно поменутих идеја реформи није била ни близу усвајања. Разлог томе првенствено лежи у чињеници да је процедура измене Повеље ефикасно забрављена. Наиме, члан 108. Повеље УН предвиђа да се измене овог „устава“ света не могу извршити без сагласности свих сталних чланова УН. Другим речима, баш као и у оквиру Савета безбедности, Кина, Француска, Русија, Уједињено Краљевство и САД располажу правом вета и када су у питању измене Повеље. Управо због тога већина аутора сматра идеју ограничавања права вета (*a fortiori* његовог укидања) прилично нереалном. Међутим ако може бити јасно тј. логично да велике силе не желе да се одрекну својих прерогатива, ипак би донекле могла да зачуди чињеница да сталне чланице Савета безбедности до данашњег дана не желе да спроведу ни реформе које не задиру непосредно у њихова овлашћења а које би могле бити од користи за светску организацију. Јачање позиције генералног секретара УН свакако би представљала једну такву реформу. Идеја да се ова функција оснажи кроз јачање његове независности које би се постигло увођењем продуженог али истовремено и непоновљивог мандата у потпуности је смислена ако се рецимо има у виду начин на који је ову функцију некада вршио Даг Хамершелд (*Dag Hammarskjöld*). Другим речима, личност Генералног секретара, његова харизма, енергија и активизам у многome могу утицати на деловање УН и на легитимитет система

<sup>32</sup> “Strengthening the United Nations”, Statement by The Elders, op. cit.

<sup>33</sup> Вид. Душко Димитријевић, *Реформа Савета безбедности Уједињених нација*, op. cit., стр. 15–17.

колективне безбедности. Очиглено је међутим да водеће светске државе желе да очувају у пуној мери своју аутономију у спољнополитичком деловању. Другим речима, поменуте институционалне реформе начелно би свакако могле бити од користи за функционисање колективне безбедности, али одсуство политичке воље код главних актера система представља суштински проблем. Из наведеног произлази прилично баналан закључак према ком основни проблем није институционалне (да постоји политичка воља, систем колективне безбедности боље би функционисао и у свом садашњем облику), већ структурне природе.

## 2.2. Стање анархије

Овде долазимо до основне карактеристике међународних односа који се, за разлику од друштвених односа у оквиру једне организоване политичке заједнице као што је држава, одвијају у контексту непостојања централне власти која би располагала монополом легитимне употребе силе. Наиме, као што подсећа професор Дарио Батистела (*Dario Battistella*), Вестфалски мировни споразуми означили су победу државе као „привилегованог облика политичког организовања друштава” и они „*ipso facto* представљају рођење модерног међудржавног система који се заснива на принципима екстерног суверенитета (*rex est imperator en regno suo*: ниједна држава не признаје виши ауторитет и свака држава признаје сваку другу као себи једнаку) и интерног суверенитета (*cuius regio, ejus religio*: свака држава располаже искључивом надлежношћу на својој територији и над својом популацијом и ниједна држава се не меша у унутрашње послове друге државе)”.<sup>34</sup> Наведени принципи, односно постојање једнако суверених држава које у међународној равни коегзистирају у стању анархије, тј. у стању у коме изнад држава не постоји нека виша, централна или врховна власт, одржали су се све до данашњих дана. Иако се на наведену анархичну структуру међународног система другачије гледа сходно различитим школама мишљења у међународним односима (2.2.1.), сва је прилика да управо у њој лежи, вероватно највећи, део објашњења за неуспех система колективне безбедности (2.2.2.).

### 2.2.1. Различита виђења и импликације анархије

Анархична структура међународног система је датост. Указати на непостојање врховне власти којој би државе биле подређене представља елементарну констатацију. Ако је, међутим, наведену констатацију лако направити, много је компликованије осветлити њено пуно значење и

<sup>34</sup> Dario Battistella, “Westphalien (système)”, in: Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris, 2003, p. 494.



сагледати могуће импликације. Да ли анархија подразумева стање општег рата или оставља простор за сарадњу? Да ли је анархија, као датост савременог света, променљива или није? – питања су од суштинског значаја.

На чињеницу да су и у политичкој филозофији постојала различита гледишта о томе како изгледа природно стање тј. стање анархије с правом подсећа Џозеф Нај (*Joseph S. Nye*).<sup>35</sup> Тако је за Томаса Хобса (*Thomas Hobbes*) стање одсуства власти – стање немилосрдне и непрестане борбе свих против свих зарад очувања сопственог живота и имовине. Са друге стране, природно стање за Џона Лока (*John Locke*) не мора нужно бити тако окрутно и дивље као код Хобса. Напротив, и у природном стању су људи као рационална бића способни и позвани да сарађују зарад сопствених интереса. На трагу оваквих схватања налазе се и главни теоријски правци у међународним односима – реализам и либерализам. За (нео)реалисте попут Кенета Волца (*Kenneth Waltz*) или Џона Миршајмера анархија представља фундаментални структурни принцип међународног система који пресудно утиче на понашање држава. За Миршајмера, државе – зато што се налазе у стању анархије; зато што свака од њих располаже одређеним војним моћима; зато што ниједна не може бити сигурна у намере осталих; зато што им је основни циљ да преживе и зато што се ради о рационалним актерима – првенствено теже да очувају своју безбедност кроз повећање сопствених војних капацитета и успостављање доминације.<sup>36</sup> У таквој констелацији, Миршајмер сматра да је сарадња између држава тешко изводљива јер увек постоји сумња у искреност намера друге стране. Управо због општег неповерења, које произлази из анархичне структуре система, Миршајмер сматра да је немогуће изградити систем колективне безбедности: „колективна безбедност је непотпуна теорија јер не пружа задовољавајуће објашњење о томе како државе превазилазе своје страхове и уче да верују једна другој”.<sup>37</sup>

За либералне теорије, пак, анархична структура међународног система, као у Локовом виђењу природног стања, не спречава нужно државе да сарађују. Штавише, сарадња која се остварује путем међународних организација, не само да је могућа већ је и пожељна и за либерале представља један од начина постизања мира.

Конечно, и конструктивисти сматрају да анархија не мора неизоставно имати импликације које јој придају реалисти. Штавише, анархија (односно њене импликације) за њих не представља датост већ опредељивање (реификацију) људских процеса. „Анархија је оно што државе од ње направе”

<sup>35</sup> Џозеф Нај, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 19–23.

<sup>36</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Company, New York, London, 2001, pp. 29–54.

<sup>37</sup> John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, op. cit., p. 30.

гласио је тако наслов чувеног чланка Александра Вента (*Alexander Wendt*) из 1992. године у коме је аутор тврдио да „самопомоћ и политика силе не проистичу ни логички ни узрочно из анархије и да су, ако се данас налазимо у свету самопомоћи, узрок томе процеси а не структура”.<sup>38</sup> За конструктивисте дакле не постоји „проблем 911”, како Миршајемер сликовито назива одсуство централне власти којој би одређена држава могла да се обрати у случају опасности, јер структура не представља детерминанту већ сасвим обрнуто, актери својим понашањем и интеракцијама – које су условљене идентитетом и веровањима, који су и сами подложни променама – детерминишу структуру.<sup>39</sup>

Теорија нам дакле каже да, како стање анархије није дефинисано на позитиван већ на негативан начин јер означава, не присуство, већ одсуство нечега – у овом случају централне власти на нивоу међународног система – наведено одсуство не мора нужно произвести само једну врсту последица и може бити испуњено на различите начине.

### 2.2.2. Крах колективне безбедности као потврда реалистичког виђења?

Ипак, свака теорија мора *in fine* наћи потврду у стварности. За науку о међународним односима управо су историјске чињенице те које једине могу представљати крајњи тест валидности теоријских тврдњи. А у погледу система колективне безбедности, историјске чињенице прилично су једнозначне. Наиме, нема сумње да колективна безбедност никада није заиста заживела нити су њени механизми икада суштински примењивани. Искуство УН, као најелабориранијег система колективне безбедности, то јасно показује. У том смислу, све и када бисмо прихватили Вентову идеју према којој је „анархија оно што државе од ње направе”, морало би се у најмању руку признати да државе до сада, не само да нису нашле за сходно да стање анархије претворе у стање одсуства анархије (другим речима, нису нашле за сходно да реше „проблем 911”), већ се нису ни у том стању непостојања врховне власти нимало одрекле једностраних акција, односно једностране употребе силе. Ова чињеница се не може пренебрегнути, а још мање се може искључиво објаснити конструктивистичким приступом који би се задовољио одговором према којем тренутно владајуће идеје, перцепције и веровања онемогућавају

<sup>38</sup> „Не постоји ‘логика’ анархије”, наставља аутор, „ван праксе која ствара и отелотворује једну структуру идентитета и интереса пре него другу; структура нема постојање нити узрочну моћ изван процеса. Самопомоћ и политика силе су институције, а не облици анархије”, Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It”, *International Organization*, Vol. 46, No. 2, Spring 1992, pp. 394–395.

<sup>39</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, op. cit., p. 32.

превазилажење таквог стања (не искључујући, наравно, могућност промене стања управо у случају промене идеја, перцепција и веровања).<sup>40</sup>

Остаје дакле питање, зашто државе не решавају „проблем 911”? Или другачије речено, зашто не успостављају ефективан систем колективне безбедности? У одговору на ово питање појам анархије несумњиво игра прворазредну улогу. Или му се, следећи у томе Волца и Миршајмера, може дати главна експликативна вредност кроз тврдњу да неповерење, страх и неизвесност који проистичу из стања анархије онемогућавају изградњу истинског система колективне безбедности. Или се пак може тврдити, следећи у томе традиционалније реалисте попут Моргентауа, да је анархична структура само резултат воље актера система тј. суверених држава, који по природи ствари имају неутољиву жеђ за доминацијом која, као таква, није компатибилна са ефективним системом колективне безбедности.<sup>41</sup> Било дакле као основни узрок, било као последица људске природе односно „природе” држава, анархична структура система представља главну препреку за успостављање ефективног система колективне безбедности.

## ЗАКЉУЧАК

Претходно изнети ставови не значе ипак да се постојећа међународна реалност нужно мора сагледавати песимистички, баш као што не подразумевају ни схватање према којем би постојећу међународну реалност било немогуће променити.

---

<sup>40</sup> Недостаци конструктивистичког приступа исувише су крупни – и ово питање исувише је важно – да би били третирани у оквиру овог рада. Стога наша тврдња, у овом конкретном случају, неће бити даље аргументована.

<sup>41</sup> Ово начелно питање – зашто државе не решавају „проблем 911” – могло би да се промишља и у конкретном контексту. Рецимо, зашто државе нису решиле „проблем 911” у послехладноратовском периоду који је *prima facie* деловао као погодан историјски тренутак за такво остварење. Зашто су САД, у тренутку нестанка главне војно-идеолошке конфронтације која је пола века обликовала међународни систем, пропустиле да поведу примером (*lead by example*), односно зашто нису, као водећи актер система, утицале на стварање стварног и ефективног система колективне безбедности (овде дугујемо захвалност колегиници др Жаклини Новичић за разговоре које смо водили о овој теми и навођење овог конкретног примера). Чињеница да нису, скоро да сама по себи дисквалификује конструктивистички приступ и измештање проблематике на коме он почива. Што се одговора на питање – зашто нису? – тиче, мора се констатовати да природна воља за доминацијом коју потенцирају традиционални реалисти пружа, на први поглед барем, чвршће објашњење него страх и неизвесност који проистичу из анархичне структуре међународног система јер се не види баш најбоље од кога, или чега, су САД могле да трахују у последњој деценији прошлог века.

Прво, иако систем колективне безбедности суштински није заживео, чињеница је да он постоји. Као такав, са својим нормативним и институционалним оквиром, он неминовно представља, чак и када се не поштује, место међународне интеракције односно социјализације и, у неку руку, цивилизовања међународних односа. То уосталом потврђује и чињеница да су међународно право и механизми колективне безбедности извори легитимитета акција које се предузимају на међународној сцени. Наиме, чак и када га крше, водећи актери система покушавају да нађу оправдање у праву међународног мира и безбедности и резолуцијама Савета безбедности УН (да ли кроз тврдње да неке од њих дају имплицитну дозволу за акцију, као против Ирака 2003. године, или кроз њихово екстензивно тумачење, као приликом војне интервенције у Либији 2011. године).

Друго (и у директној вези с претходним), понекад је приликом сумирања резултата – у нашем случају оцене у којој мери је међународни мир одржан механизмима колективне безбедности – потребно запитати се какав би био хипотетички развој догађаја у области која је предмет анализе да УН нису створене (*контрафактуална метода*). Сва је прилика да међународни мир не би био лакше одржаван да није било нормативног и институционалног оквира који је створен у Сан Франциску 1945. године.

Треће, не треба оставити по страни чињеницу да се неуспех колективне безбедности покушао надоместити операцијама очувања мира.<sup>42</sup> Иако наведене операције суштински потврђују нашу основну констатацију о непримењивању механизма колективне безбедности, њихов допринос не сме бити прећутан када се сагледавају резултати УН и даје одговор на питање у којој мери је ова организација била успешна у остваривању свог првог циља: одржања међународног мира и безбедности.

Коначно, колико год анархична структура међународног система представљала снажну препреку за изградњу ефикасног система колективне безбедности, или чак неког вишег облика политичког организовања који би превазилазио државне оквире, иста свакако не представља непромењљиву категорију. Довољно је замислити какве би могле бити последице крајње хипотетичке, али не и посве немогуће озбиљне претње (овоземаљске, попут уништења животне средине, или ванземаљске природе, попут колизије са астероидом), која би се могла надвити над човечанством и која би сасвим сигурно у многоне релативизовала значај анархичне структуре. Под претпоставком наведене хипотетичке претње, и конструктивистички приступ налази своје пуно оправдање и хеуристичку вредност, јер сва је прилика да би се менталне структуре, идентитети и веровања у таквим ванредним околностима радикално променили, потврђујући тиме став према

<sup>42</sup> Mario Bettati, "L'usage de la force par l'ONU", *Pouvoirs*, No. 2, 2004.

којем анархија заиста може бити (додуше, у крајње специфичним околностима) оно што државе, односно људи од ње направе.

### ЛИТЕРАТУРА

- Badie, Bertrand, "Les Nations unies face au conservatisme des grandes puissances", *Le Monde diplomatique*, Juin 2015.
- Battistella, Dario, *Un monde unidimensionnel*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011.
- Bettati, Mario, "L'usage de la force par l'ONU", *Pouvoirs*, No. 2, 2004.
- Corten, Olivier, *Le droit contre la guerre*, Pedone, Paris, 2014.
- Corten, Olivier, "La sécurité collective, un rêve contrarié", *Le Monde diplomatique*, Septembre 2005.
- Димитријевић, Душко, *Реформа Савета безбедности Уједињених нација*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009.
- Duroselle, Jean-Baptiste, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Dalloz, Paris, 1993.
- Ebgbulem, Joseph C., "The Failure of Collective Security in the Post World Wars I and II International System", *Transcience*, Vol. 2, Issue 2, 2011.
- Galice, Gabriel, "La paix par la force ou par le droit", *Le Monde diplomatique*, Juin 2015.
- Kupchan, Charles A., and Clifford A. Kupchan, "The Promise of Collective Security", *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer, 1995.
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Company, New York, London, 2001.
- Mearsheimer, John J., "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter, 1994–1995.
- Moreau, Defarges Philippe, "De la SDN à l'ONU", *Pouvoirs*, No. 2, 2004.
- Ravenal, Earl C., "An Autopsy of Collective Security", *Political Science Quarterly*, Vol. 90, No. 4, Winter 1975-1976.
- Sur, Serge, "Le Conseil de sécurité: blocage, renouveau et avenir", *Pouvoirs*, No. 2, 2004.
- Sur, Serge, *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2000.
- Védrine, Hubert, "Réflexion sur la réforme de l'ONU", *Pouvoirs*, No. 2, 2004.
- Wendt, Alexander, "Anarchy is What States Make of It", *International Organization*, Vol. 46, No. 2, Spring 1992.
- Zorgbibe, Charles, *La France, l'ONU et le maintien de la paix*, PUF, Paris, 1996.

## UNITED NATIONS AND THE ILLUSION OF COLLECTIVE SECURITY

*Miloš JOVANOVIĆ*

### SUMMARY

The collective security system has almost a century long history. However, up to the present day, it is mainly a history of failure. It lies on the idea that international peace can be achieved by international law, i.e. a system of international norms that would be enforced by a universal international organization. The creation of the United Nations in 1945 represents in that sense the most accomplished attempt to establish an effective collective security system. Unlike its predecessor, the League of Nations, it is based on a precise normative corpus that forbids the use of force except in cases of self-defense and explicit authorization of its main organ – the UN Security Council. Furthermore, with the creation of the UN, the law enforcement had been centralized in the hands of the UNSC, which can adopt, unlike the Council of the League of Nations, coercive collective measures. Conversely, and like its predecessor, the UN showed similar ineffectiveness and has fundamentally failed in achieving its goals. Throughout the Cold War, the Security Council was unable to perform his task due to the military and ideological confrontation of the two great powers. It remained an organ paralyzed by the use of the veto and the use of force was regulated by the existing balance of power much more than by the mechanisms of collective security. That situation has not changed with the end of the Cold War. The “unipolar moment” allowed the sole great power to undertake new unilateral actions, further marginalizing the UN. The military interventions against Serbia in 1999 and Iraq in 2003 clearly showed that the Security Council could simply be ignored in the post-cold war period.

The reasons for this historical failure are not to be found in the institutional deficiencies, despite the fact that many proposals for the reform of the UN, and especially of the UNSC, were brought to light in the past few decades. Even though some of these proposals could indeed improve the functioning of collective security, the main reason for its lack of effectiveness is to be found primarily in the anarchic structure of the international system. The fact is that in a world characterized by anarchy (notwithstanding different theoretical acceptations of these notions), sovereign states, as still the only legitimate form of political organization of a society, remain reluctant to subordinate themselves to any higher authority.

*Key words:* UN Charter, the Security Council, collective security, Cold War, balance of power, international system, anarchy.