

*Слађана Младеновић**
Институт за политичке студије, Београд

ПРЕДЛОЗИ РЕФОРМЕ САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА**

Сажетак

У овом раду аутор анализира предлоге реформе Савета безбедности Уједињених нација које су подносиле чланице УН и њихове интересне групе, Председник Генералне скупштине УН и Генерални секретар УН, у периоду од усвајања Резолуције 47/62 од 11. децембра 1992. до окончања десете рунде међувладиних преговора у јуну 2014. године. Циљ рада је да представи главна решења која су у предлозима дата за два кључна питања реформе СБ – проширење чланства СБ и домаћај и начин коришћења права вета. Рад се састоји из три дела. У првом делу је дат приказ садржаја Прве реформе СБ (1963-1965) и разлога за нову реформу. У другом делу су анализирани предлози разматрани у оквиру Отворене радне групе ГС до 2007. године, а у трећем предлози из досадашњег тока међувладиних преговора који су почели 2009.

Кључне речи: Савет безбедности, реформа Савета безбедности, Уједињене нације, Генерална скупштина.

* Истраживач сарадник

** Рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. ПРВА РЕФОРМА САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ (1963-1965) И РАЗЛОЗИ ЗА НОВУ РЕФОРМУ

На конференцији у Дамбертон Оуксу (21. август – 7. октобар 1944.) постигнут је споразум да се кроз Повељу УН конституише Савет безбедности (СБ) у коме би велике силе победнице у Другом светском рату добиле посебно место и улогу. Усвајањем Повеље УН на конференцији у Сан Франциску 26. јуна 1945. формиран је СБ са 5 сталних чланица са правом вета и 6 несталних са мандатом од 2 године које бира Генерална скупштина (ГС) дво-трећинском већином. Избор несталних чланица према одредби чл. 23, ст. 1. Повеље се вршио према два критеријума: 1) доприносу чланица одржању међународног мира и безбедности и осталим циљевима УН и 2) правичној географској представљености. У вези са другим критеријумом су сталне чланице у Лондону 1946. постигле „центлменски споразум“ којим је избор несталних чланица уређен по формули: 2 места из Латинске Америке и Кариба (ЛАК) и по једно са Блиског истока, из Источне Европе (И. Европе), Западне Европе и Комонвелта.¹⁾

Повећање чланства УН током 1950-их и 1960-их довело је до постављања захтева за проширењем чланства СБ и променом формуле из 1946. Први предлог из 1956. којим је 18 латиноамеричких држава тражило проширење СБ је одбијен. Нови захтев, који су 1963. поднеле 44 чланице из Африке и Азије, довео је до усвајања Резолуције ГС 1991 (XVIII), којом су амандирани чл. 23, 27. и 61. Повеље, а број несталних чланица СБ повећан са 6 на 10.²⁾ Од сталних чланица, једино је Република Кина (Тајван) гласала за резолуцију, против су били СССР и Француска, а САД и Велика Британија су биле уздржане. Амандмани су, сходно члану 108. Повеље, ступили на снагу 1965. након што их је ратификовало $\frac{2}{3}$ чланица УН, укључујући и сталне чланице СБ.³⁾

Амандирањем чл. 23. и 27. Повеље је проширено нестално чланство СБ, са новом географском формулом: 5 места из Азије и Африке, 2 из ЛАК, 1 из И.Европе, и 2 из Западне Европе и Осталих

1) Душко Димитријевић, *Реформа Савета безбедности Уједињених нација*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 14.

2) *Ibid*, стр. 15.

3) Natalino Ronzitti, “The Reform of the UN Security Council”, *Documenti IAI*, 10/13, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2010, p. 4.

држава (ЗЕОД). Двогодишњи мандат несталних чланица је задржан, с тим што се сваке године бира по 5 нових, што омогућава већу флукуацију састава. Сходно проширењу чланства, повећан је број потврдних гласова потребних за усвајање одлуке у СБ са 7 на 9.⁴⁾

Реформом 1963-1965. нису биле задовољне државе у развоју које су сматрале да проблем правичног представљања није трајно решен.⁵⁾ Током 1970-их постојао је стални притисак ових држава посредством Покрета несврстаних за прекомпозицијом СБ, а конкретан предлог је дат у нацрту резолуције А/34/L.57 од 11. децембра 1979. На основу овог предлога, СБ би се проширио на 21 чланицу, додавањем 6 несталних места. Азија, Африка и ЛАК би расподелиле 5 нових места, а преостало место би се ротирало између свих група, изузев азијске. Већина потребна за усвајање одлуке би се повећала са 9 на 14 чланица. Резолуцијом 34/431 од 14. децембра 1979. ГС је одлучила да питање реформе СБ стави на дневни ред, али до краја Хладног рата никакав напредак у вези с реформом није био могућ.⁶⁾

Са завршетком Хладног рата је постало могуће разговарати о новој улози СБ у међународном систему, што је укључивало и питање његове структурне и функционалне реформе.⁷⁾ Захтеви за новом реформом СБ су проистицали из нерешеног проблема правичног представљања који се увећао услед новог повећања чланства УН и чињенице да СБ више није одражавао стварност међународних односа. У свету након Хладног рата више није постојао СССР. Са друге стране, Немачка, Италија и Јапан, непријатељске државе према чл. 53. и 107. Повеље, су постале веома утицајне у међународним односима, са значајним финансијским и дипломатским доприносом функционисању УН, што је постало главни аргумент њихових захтева за добијање сталног места у СБ.⁸⁾ Иако је на почетку захтевала стално место, Италија је, имајући у виду перспективу заједничке спољне политике ЕУ и немачке захтеве за сталним местом, променила став. Процењујући да би остварење немачких

4) Душко Димитријевић, *op. cit.*, стр. 16.

5) *Ibid*, стр. 16.

6) Yehuda Z. Blum, "Proposals for UN Security Council Reform", *American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 3, American Society of International Law, Washington, July 2005, p. 637.

7) Natalino Ronzitti, *op. cit.*, p. 6.

8) Yehuda Z. Blum, *op. cit.*, p. 638.

захтева створило нови центар моћи у Европи и негативно утицало на пројекат заједничке спољне политике ЕУ, и страхујући да би због тога постала другоразредна чланица ЕУ, Италија је постала главни опонент захтевима за проширење сталног чланства.⁹⁾

Са друге стране, државе у развоју попут Индије, Бразила, Нигерије, Јужноафричке Републике (ЈАР) и Египта су такође поставиле захтеве за сталним чланством у СБ. Као главне аргументе ове државе су наводиле допринос мировним мисијама УН и репрезентативност, која се огледала у демографским показатељима, растућој економској снази и утицају међу државама „Глобалног југа“.¹⁰⁾ Међу државама које су тражиле унапређење статуса у УН, с обзиром на допринос УН, демографску или економску снагу и утицај у својим регионима су били и Пакистан, Индонезија, Аргентина, Мексико, Јужна Кореја и Канада. Захтеви држава за признањем статуса у УН су делимично испуњавани кроз праксу честог бирања у нестално чланство.¹¹⁾ Разговори о реформи СБ су јачали регионална ривалства, с обзиром на потенцијале и утицај држава чији су интереси стајали насупрот захтевима Немачке, Јапана, Индије и Бразила. Немачки ривал – Италија, јапански – Ј.Кореја и Индонезија, индијски – Пакистан и бразилски – Аргентина и Мексико, реформу СБ су видели само као проширење несталног чланства.¹²⁾

Сталне чланице СБ нису имале јединствен став о реформи. САД су подржавале само немачке и јапанске захтеве за сталним местима. Француска и В. Британија, на почетку неодлучне, почеле су да подржавају Немачку, сматрајући да би њен улазак у стално чланство амортизовао притисак да се одрекну својих места у корист једног који би припао ЕУ. Русија, заузета унутрашњим проблемима и настојањем да сачува статус велике силе, није показивала велику заинтересованост за реформу, мада није била против. Кина је начелно подржавала реформу, истичући потребу за решавањем проблема правичног представљања, са намером да ојача своје позиције на „Глобалном југу“, мада се суштински противила сталном чланству Индије и Јапана.¹³⁾

9) Lydia Swart, Estelle Perry, *Governing & Managing Change at the United Nations: Security Council Reform from 1945 to September 2013*, Center for UN Reform Education, New York, 2013, p. 3.

10) Yehuda Z. Blum, *op.cit.*, p. 637.

11) Јапан и Бразил су бирани по 9 пута, Аргентина 8, Индија, Пакистан и Канада по 6, Египат, Италија и Немачка по 5, а Мексико 4 пута. *Ibid.*, p. 638.

12) Lydia Swart, Estelle Perry, *op.cit.*, p. 4.

13) *Ibid.*

2. ПРЕДЛОЗИ РЕФОРМЕ САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ У ОКВИРУ РАДНЕ ГРУПЕ ГЕНЕРАЛНЕ СКУПШТИНЕ

Припреме за реформу СБ су формално започеле када је ГС, на захтев 35 чланица Покрета несврстаних предвођених Индијом, 11. децембра 1992. усвојила Резолуцију 47/62, којом је позвала чланице да до лета 1993. изнесу ставове у вези са питањем чланства у СБ.¹⁴⁾ Пошто је пристигло преко 80 предлога са великим разликама у ставовима, ГС је Резолуцијом 48/26 од 3. децембра 1993. формирала Отворену радну групу (*Open-ended Working Group*) која је добила задатак да размотри све аспекте проширења чланства у СБ и друга питања у вези са овим органом. Радна група је почела да ради у јануару 1994. а њеним радом је руководио председник ГС.¹⁵⁾

Реформа СБ је суштински сведена на два кључна питања. Прво је проширење чланства СБ, при чему је било потребно одредити категорије и мандат нових чланица. Друго се тицало права вета, и обухватало је домашај права вета, начине коришћења права вета и проблем двоструког вета.¹⁶⁾ Остала питања у вези са реформом, као што су радне методе СБ и његов однос према другим органима, иако присутна у предлозима чланица, су остала по страни.

2.1. Модели реформе и Разалијев план

У погледу проширења чланства, предлози се могу сврстати у три модела. Први је модел *statusa quo*, који подразумева проширење само несталног чланства, са различитим решењима у погледу трајања мандата. Предлоге су подносили углавном регионални ривали претендената на стална места.¹⁷⁾ Други је модел паралелизма, који обухвата предлоге проширења и сталног и несталног чланства. Покрет несврстаних је предложио проширење са 5 сталних и 6 несталних места, при чему би по 1 стално место добиле Немачка, Јапан, Африка, Азија и ЛАК. Немачка и САД су предложиле проширење сталног чланства по формули као у предлогу Несврстаних, без проширења несталног чланства. Француска и В. Британија су

14) UN Doc. A/RES/47/62, 11 December 1992.

15) Душко Димитријевић, *op.cit.*, стр. 178.

16) *Ibid.*, стр. 205.

17) *Ibid.*, стр. 180-181.

предложиле проширење са 5 сталних и 4 нестална места, са чиме се начелно сложила и Русија. Већина држава из И. Европе је подржала предлоге о проширењу са 5 сталних и 5 несталних места, а значајан број западноевропских држава је подржао проширење сталног и несталног чланства.¹⁸⁾ Трећи је модел региона, који представља модификовану верзију модела паралелизма, према којој места не добијају државе, већ региони, који би сами одлучивали о државама које би заузеле та места. Најкомплетнији пример оваквог модела је предлог који је у име Организације афричког јединства (ОАЈ) поднео Тунис. Предлог ОАЈ је подразумевао проширење СБ са 5 сталних и 5 несталних места, при чему би Африка добила 2 стална и 2 нестална места. О државама, које би по принципу ротације представљале Африку у обе категорије места, одлучивала би ОАЈ.¹⁹⁾

У вези са домашајем права вета предложена су три решења: 1) потпуно или делимично проширење права вета, 2) без проширења и 3) укидање или редукција. Потпуно проширење права вета је значило да нове чланице добију ово право у свим случајевима, док би делимично проширење обухватало само случајеве из Главе VII Повеље. Друго решење је подразумевало да нове сталне чланице буду без права вета. Предлози за укидањем права вета су били засновани на ставу да оно одступа од начела суверене једнакости чланица. Међутим, пошто је било јасно да се сталне чланице неће одрећи права вета, предлози за укидањем су међани предлозима за редукцију овог права на витална питања међународне заједнице и случајеве из Главе VII.²⁰⁾

У вези са начином коришћења права вета и решењем проблема двоструког вета, чланице су изнеле четири решења. Прво је подразумевало формирање листе процедуралних питања за која се право вета не може употребити, чиме би се решио проблем двоструког вета. Друго је захтевало повећање броја гласова потребних за вето. Треће је предвиђало различиту већину за доношење одлука зависно од тога да ли је питање процедурално или суштинско, и да ли се тиче Главе VII. Четврто је предвиђало да ГС одреди модалитете употребе права вета.²¹⁾

18) *Ibid*, стр. 182-183.

19) *Ibid*, стр. 184-185.

20) *Ibid*, стр. 205-208.

21) *Ibid*, стр. 205-210.

Први свебухватан план реформе, настао на основу достављених предлога, је у марту 1997. објавио председавајући Радне групе Исмаил Разали (*Ismail Razali*). Разалијев план је, комбинујући моделе паралелизма и региона, предвиђао проширење СБ са 5 сталних и 4 нестална места. По 1 стално место би добили региони Азије, Африке и ЛАК, са правом да сами изаберу да ли ће државе трајно заузети та места или ће се смењивати по систему ротације. Преостала 2 стална места би добиле развијене државе. По 1 нестално место би добиле Африка, Азија, И. Европа и ЛАК. Нове сталне чланице не би имале право вета, а оне које га већ имају су позване да његову употребу ограниче само на питања из Главе VII.²²⁾

Реагујући на Разалијев план, чланице које су заступале исте моделе су се груписале ради заједничког деловања. Претенденти на стална места – Немачка, Јапан, Индија и Бразил су формирали Групу 4 (Г-4) ради стицања подршке за проширење сталног чланства. Њихови регионални ривали: Италија, Шпанија, Аргентина, Канада, Мексико, Ј. Кореја и Пакистан, су формирале групу под називом Клуб „Кафа“ (*Coffee-Club*), која је предлагала само повећање броја несталних места на регионалној основи.²³⁾ Већ постојећа Афричка група је на самиту ОАЈ у Харареу 4. јуна 1997. усвојила декларацију са предлогом проширења СБ до 26 места по моделу региона. Декларација је тражила 2 стална и 5 несталних места за Африку при чему би ОАЈ бирала државе на стална места по систему ротације. Нове сталне чланице би имале право вета, а предложено је да се употреба овог права постепено смањује до коначног укидања.²⁴⁾

Због супротстављених ставова интересних група Разалијев план није усвојен. Ипак, овај документ је допринео доношењу одлуке да се реформа СБ реализује амандирањем Повеље у складу са чланом 108. Расправа коју је у ГС покренуо Разалијев план је окончана 23. новембра 1998. усвајањем Резолуције 53/30, којом је предвиђено да ниједно решење у вези са питањем проширења чланства у СБ, као и са другим питањима у вези са овим органом, неће бити усвојено без квалификоване већине од $\frac{2}{3}$ чланица.²⁵⁾

22) Lydia Swart, Estelle Perry, *op.cit.*, p. 6.

23) *Ibid.*, p. 3.

24) “Harare Declaration of the Assembly of Heads of State and Government of the Organization of African Unity on the Reform of the United Nations Security Council”, AHG/Decl.3 (XXXIII), 4 June 1997.

25) Душко Димитријевић, *op.cit.*, стр. 223.

2.2. Модели А и Б у платформи за Светски самит 2005.

Након усвајања Резолуције 53/30, пажња чланица је преусмерена на припрему Миленијумског самита и усаглашавање начела свеопште реформе система УН, тако да је питање реформе СБ, са новим предлозима, поново покренуто тек у оквиру припрема за Светски самит 2005. Ослањајући се на Миленијумску декларацију из новембра 2000. и припремајући платформу за Светски самит 2005. генерални секретар УН, Кофи Анан, је у новембру 2003. формирао Високи панел за претње, изазове и промене (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) са задатком да анализира будуће претње миру и безбедности, оцени постојеће механизме УН и препоручи даље правце деловања, укључујући и реформу СБ. Панел је 2. децембра 2004. поднео извештај „Безбеднији свет: Наша заједничка одговорност“, у коме су међу 101 препоруком били и предлози проширења СБ уз промену регионалних група.²⁶⁾ Уместо постојећих, Панел је предложио 4 нове регионалне групе: Африку, Азију и Пацифик, Европу и Америку (Северна и Јужна Америка).²⁷⁾ Проширење СБ је предложено кроз два алтернативна модела – А и Б. Модел А је предлагао проширење СБ са 6 сталних и 3 нестална места. Нова стална места би се расподелила по формули: 2 из Африке, 2 из Азије, 1 из Европе и 1 из Америке, тако да би укупан број сталних места био 11. Укупно 13 несталних места би се расподелило по формули: 4 из Африке, 3 из Азије, 2 из Европе и 4 из Америке. Модел Б је предлагао додавање само несталних места, 8 са мандатом од 4 године, и 1 са мандатом од 2 године, тако да би укупан број несталних места био 19. За расподелу несталних места важила би формула: из Африке 2 четворогодишња и 4 двогодишња места, из Азије 2 четворогодишња и 3 двогодишња, из Европе 2 четворогодишња и 1 двогодишње и из Америке 2 четворогодишња и 3 двогодишња. Предложена расподела у оба модела је подразумевала да свака географска група има по 6 места, чиме би проширени СБ имао укупно 24 места.²⁸⁾

За нове чланице није предвиђено право вета, а дата је препорука сталним чланицама са правом вета да се уздрже од његове

26) “A More Secure World: Our Shared Responsibility”, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.

27) *Ibid*, para. 251.

28) *Ibid*, para. 252-254.

употребе у случају геноцида или масовног кршења људских права. Такође је дата препорука да будући предлози реформе не укључују проширење права вета.²⁹⁾

Иако није идентификовао кандидате за нова места, Високи панел је предложио критеријуме за њихов избор: 1) финансијски, војни и дипломатски допринос УН, 2) достизање износа од 0,7% националног дохотка за помоћ у развоју, 3) способност представљања ширег чланства УН и 4) способност да допринесу ефикасности и повећању демократичности и одговорности СБ.³⁰⁾ Предложено проширење и критеријуми избора чланица су практично указивали на то коме би припала нова места. Према Моделу А, 1 стално место из Европе би добила Немачка, 2 из Азије и Пацифика би припала Јапану и Индији, 1 из Америке Бразилу, док би 1 од 2 из Африке сигурно добила Нигерија, а за друго би се такмичили Египат и ЈАР. Што се Модела Б тиче, нестална места са дужим мандатом би добиле чланице Г-4. Немачка би добила 1 од 2 нова европска места са дужим мандатом, док би се на другом ротирани Италија, Шпанија и Турска. Два азијско-пацифичка места из ове категорије би добили Јапан и Индија. Од 2 места за Африку, 1 би добила Нигерија, док би се на другом ротирани Египат и ЈАР. Од 2 америчка места, 1 би добио Бразил, док би се на другом ротирани Аргентина, Мексико и Канада.³¹⁾

Иако различити у погледу категорија чланства, предложени модели имају три заједничке карактеристике. Прва је да нема нових места са правом вета. Друга подразумева да се 9 додатних места паритетно распоређује Азији, Африци и Америци, док Европа задржава исти број места. Трећа је да ниједан од модела не решава питање статуса држава као што су Индонезија или Пакистан. Према Моделу А, Индонезија и Пакистан би се такмичили за нестална места, а према Моделу Б, за њих би остала двогодишња места, док би четворогодишња добијале државе са мање становника или мањим доприносом УН, као што су Египат, ЈАР, Аргентина, Мексико, Италија и Шпанија.³²⁾

Очекујући да ће предлози Панела постати део платформе за Светски самит коју је Анан припремао, интересне групе су покре-

29) *Ibid*, para. 256.

30) *Ibid*, para. 249.

31) Yehuda Z. Blum, *op.cit*, p. 641.

32) *Ibid*, pp. 642-643.

нуле иницијативе за заузимање што повољнијих позиција када и формално почну нове консултације у вези с предлозима. Чланице Клуба „Кафа“ су 16. фебруара 2005. у документу „Уједињени за консензус“ (*Uniting for Consensus*) затражиле да решење за питање проширења СБ буде широко прихваћено, а не предмет прегласавања, при чему су начелно подржале Модел Б. Пошто је документ прихватило више од 30 чланица УН, формирана је нова група – Уједињени за консензус (УзК). С друге стране, Г-4 је почела да прикупља подршку за усвајање Модела А.³³⁾ Афричка група је своје позиције дефинисала на самиту Афричке уније (АУ) у Адис Абеби 7-8. марта под називом „Езулвини консензус“, који је у суштини био потврда Декларације из Харареа, само без одредби о ротацији на сталним местима.³⁴⁾

Платформу за Светски самит Анан је представио 21. марта 2005. у извештају под називом „У већој слободи: Ка развоју, безбедности и људским правима за све“. У вези са реформом СБ потврђени су предлози Високог панела, али без препоруке о уздржавању од вета, уз позив да чланице размотре предложене опције и постигну споразум пре почетка Светског самита.³⁵⁾

На основу предложених модела, главне интересне групе су током јуна и јула представиле своје предлоге реформе, не прихватавши нову географску поделу. Афричка група је на самиту АУ у Сирти 4-5. јула потврдила „Езулвини консензус“ и предложила проширење СБ по следећој формули: 6 нових сталних места, од чега 2 из Африке, 2 из Азије, 1 из ЛАК и 1 из ЗЕОД и 5 нових несталних места, од чега 2 из Африке, 1 из Азије, 1 из И. Европе и 1 из ЗЕОД. Коначан афрички предлог је 18. јула достављен ГС као посебан нацрт резолуције.³⁶⁾ Полазећи од Модела А, Г-4 је доставила свој нацрт резолуције 18. јула. У погледу проширења СБ предлог је био готово истоветан са афричким, а једино што га је разликовало је 1 нестално место мање. С друге стране, предлог Г-4 је био битно различит у погледу права вета. Нове сталне чланице не би имале право вета док се питање његовог домаћаја не расправи у окви-

33) Lydia Swart, Estelle Perry, *op.cit.*, p. 6.

34) “The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: The Ezulwini Consensus”, Ext/EX.CL/2(VII), African Union Executive Council, Addis Ababa, Ethiopia, 7-8 March 2005.

35) “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005, para. 169-170.

36) UN Doc. A/59/L.67, 18 July 2005.

рима обавезне ревизије која је предвиђена у року од 15 година од ступања амандмана на снагу.³⁷⁾ Фаворизујући Модел Б, УзК је 21. јула представила свој нацрт резолуције који предвиђа додавање 10 нових несталних места са двогодишњим мандатом и могућност реизбора за сва нестална места. Укупно 20 несталних места у СБ би се расподелило према моделу региона са формулом: 6 из Африке, 5 из Азије, 4 из ЛАК, 3 из ЗЕОД и 2 из И. Европе. Препоручено је да свака географска група сама одлучи о начину реизбора или ротације на местима која јој припадају.³⁸⁾ С обзиром на велику сличност са афричким предлогом, Г-4 је настојала да убеди Афричку групу да одустане од права вета, како би предлог добио подршку сталних чланица и неопходну двотрећинску већину у ГС. Нигерија и ЈАР су показивале спремност да направе компромис и одустану од права вета како би што пре добиле стална места, али је било потребно да цела АУ стане иза таквог компромиса.³⁹⁾

Сталне чланице СБ су заузеле позиције које су спречиле постизање консензуса. Иако су декларативно подржавале реформу, у вези са конкретним решењима су постојале разлике. У дипломатским круговима у УН су изражена мишљења да су те разлике биле намерно продубљене како би се отежало постизање решења и одржао *status quo* који је био у интересу управо сталних чланица.⁴⁰⁾ Француска и В. Британија су номинално подржале предлог Г-4, али нису активно учествовале у прикупљању шире подршке. Кина је још у априлу објавила да проширење чланства није зрело за разматрање, и да одлука треба да буде донета консензусом, а не гласањем. Русија је заузела сличну позицију. Снажно противљење Кине уласку Јапана у стално чланство СБ је и даље постојало. С друге стране, САД су подржавале само улазак Јапана у стално чланство, и биле су против проширења СБ на више од 20 чланица. За разлику од Клинтонове администрације која је подржавала и улазак Немачке у стално чланство, Бушова администрација је била против, пре свега због неслагања са Немачком у вези са нападом на Ирак 2003. године. Наступајући са различитих позиција, САД против Немачке, а Кина против Јапана, ове две сталне чланице су нашле заједнички интерес да лобирају против предлога Г-4.⁴¹⁾

37) UN Doc. A/59/L.64, 18 July 2005.

38) UN Doc. A/59/L.68, 21 July 2005.

39) Lydia Swart, Estelle Perry, *op.cit.*, p. 7.

40) *Ibid.*, p. 52.

41) *Ibid.*, p. 8.

Покушаји Г-4 да постигне споразум са Афричком групом су пропали, када је АУ 5. августа на ванредном самиту потврдила своје позиције. Египат, под утицајем САД, и још неке чланице АУ под утицајем САД или Кине, су снажно лобирале за овакву одлуку, настојећи да спрече Нигерију и ЈАР да остваре своје амбиције и добију стална места. Америчко-кинеско противљење предлогу Г-4, изостанак француско-британске подршке за њега, као и афричко инсистирање на праву вета је проузроковало да до 14. септембра, када је почео Светски самит, не буде постигнут споразум о реформи СБ.⁴²⁾ У Завршном документу Светског самита, реформа СБ је само кратко споменута.⁴³⁾

3. ПРЕДЛОЗИ РЕФОРМЕ САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ У ОКВИРУ МЕЂУВЛАДИНИХ ПРЕГОВОРА

3.1. Прелазак са Радне групе на међувладине преговоре

Након Светског самита је настао замор поводом реформе СБ, а нови конкретни предлози су дошли тек у лето 2007. од председника ГС Хаје ал Калифе (*Нaya Al-Khalifa*). С обзиром да ниједна од група није могла да постигне успех, Калифа је у нацрту извештаја Радне групе из јула 2007. предложила разматрање прелазних решења која су подразумевала нова нестална места са различитим мандатима, уз обавезну ревизију након прелазног периода. Такође, Калифа је предлагала да државе размотре прелазак са консултација у оквиру Радне групе на међувладине преговоре.⁴⁴⁾

Док је УзК једногласно прихватила идеју о прелазним решењима, у Г-4 се у вези с таквим решењима назирао расцеп. Немачка и Јапан су били спремни да размотре идеју, а Индија је била против, са ставом да таква решења нису имала подршку више од трећине чланица УН, док су решења заснована на моделу паралелизма имала готово двотрећинску подршку.⁴⁵⁾ У јеку расправе између Г-4 и УзК о садржају коначног Калифиног извештаја, група од 26 чланица коју су предводили Индија, Бразил, Нигерија и ЈАР је 14.

42) *Ibid.*

43) “2005 World Summit Outcome”, UN Doc. A/RES/60/1, 24 October 2005, para. 152-154.

44) Lydia Swart, Estelle Perry, *op. cit.*, p. 14.

45) *Ibid.*, p. 12.

септембра 2007. објавила нацрт резолуције A/61/L.69 у којој су, сходно моделу паралелизма, предложени: 1) проширење сталних и несталних места, 2) већа заступљеност држава у развоју и 3) представљање развијених држава и оних са транзиционом економијом.⁴⁶⁾ Објављивањем овог нацрта практично је формирана још једна интересна група, касније названа према шифри нацрта „L.69“, коју су чиниле углавном мале државе у развоју, а у чијем вођству су биле 2 чланице Г-4 – Индија и Бразил, и 2 чланице Афричке групе које су претендовале на стална места – Нигерија и ЈАР.

Конечна верзија Калифиног извештаја је садржала предлог да „питање равномерног представљања и проширења чланства СБ и друга питања у вези са СБ треба да буду размотрена током 62. редовног заседања ГС, укључујући међувладине преговоре, надовезујући се на досадашњи напредак, посебно током 61. заседања, и предлоге које су поднеле чланице.“⁴⁷⁾ Међутим, појам *међувладини преговори* у Калифином извештају није дефинисан, а његов садржај је касније постао предмет расправе супротстављених група. С обзиром да је Калифин извештај понудио даљи корак у процесу реформе, нацрт A/61/L.69 је повучен, а извештај је прихваћен.⁴⁸⁾

Дебата у ГС о реформи СБ, коју је током новембра 2007. организовао њен нови председник Срђан Керим, показала је да нема слагања око садржаја појма међувладини преговори. Док су Г-4 и „L.69“ сматрали да су у питању типични вишестрани преговори који укључују рад на конкретном тексту споразума, чланице УзК су истицале да је реч о наставку консултација у оквиру Радне групе.⁴⁹⁾ Намеравајући да своје позиције постави као платформу за преговоре, Немачка је формирала групу која је почела да ради на елементима текста који би послужио као основа преговора.⁵⁰⁾ Први конкретан резултат ове групе је објављен 20. марта, познат под називом „Кипарски предлог“.⁵¹⁾ Комбинујући прелазна решења из Калифиног извештаја са Моделом Б из 2005. овај предлог је подра-

46) UN Doc. A/61/L.69/Rev.1, 14 September 2007.

47) “Report to the President of the General Assembly on the Consultations Regarding the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council”, United Nations, New York, 26 June 2007, para. 27.

48) Lydia Swart, Estelle Perry, *op.cit.*, p. 15.

49) *Ibid.*, p. 17.

50) *Ibid.*, p. 19.

51) Предлог је званично представио Кипар, али су у његовој припреми учествовали Немачка, Малезија, Холандија, Румунија и В.Британија.

зумевао проширење СБ са 7 нових несталних места са мандатом од 5 година уз могућност узастопног реизбора. Места би се расподелила по формули: 2 из Африке, 2 из Азије, 1 из ЛАК, 1 из И. Европе и 1 из ЗЕОД.⁵²⁾ Предлог су подржали Јапан, Бразил, Француска и В. Британија, као и неке западноевропске државе. Снажно противљење је изразила Индија уз подршку већине у „L.69“, понављајући став о неприхватљивости прелазних решења. Група УзК је предлог одбила као унилатерални покушај да се успостави алтернатива за Радну групу.⁵³⁾ Кипарски предлог је одбијен, а с обзиром на супротстављене позиције интересних група, Керим је у извештају Радне групе само сумирао ток консултација и предложио да међувладини преговори започну током 63. редовног заседања ГС. Керимов извештај је постао основа за Резолуцију ГС 62/557 усвојену 15. септембра 2008. која предвиђа да Радна група припреми оквире и модалитете за одржавање међувладиних преговора, на неформалном пленуму 63. редовног заседања. Преговори би почели најкасније 28. фебруара 2009. Као основ за преговоре су дефинисани: 1) предлози и позиције чланица, регионалних група и других група, 2) пет кључних питања: категорије чланства, питање вета, регионална представљеност, величина проширеног СБ и радни методи СБ и односи СБ и ГС и 3) извештаји Радне групе током 61. и 62. заседања ГС.⁵⁴⁾

3.2. Међувладини преговори и предлози до Таниновог извештаја из 2010.

Након неколико месеци консултација у вези са припремама преговора, нови председник ГС, Мигел Д'Еското Брокман (*Miguel d'Escoto Brockmann*) је 18. фебруара 2009. именовao амбасадора Авганистана Захира Танина (*Zahir Tanin*) за председавајућег преговорима. Преговори су почели 19. фебруара, састанком о плану рада на коме су Г-4 и „L.69“ тражиле да председавајући обезбеди комбиновани текст са предлозима као основ за преговоре. Предлог

52) "Letter of the Permanent Representative of Cyprus to the UN to His Excellency Mr. Srgjan Kerim President of the 62nd session of the General Assembly of the United Nations," United Nations, New York, 20 March 2008.

53) Jonas von Freiesleben, *Member States Discuss Security Council Reform Again: A Never-Ending Process?*, Center for UN Reform Education, New York, 16 April 2008, Internet: <http://www.centerforunreform.org/node/333>, (03/08/2014.).

54) UN Doc. A/62/557, 15 September 2008.

је подржала и УзК.⁵⁵⁾ Током прве рунде преговора, која је трајала од 4. марта до 20. априла 2009. изнети су познати ставови интересних група.⁵⁶⁾ На последњем састанку у првој рунди, 20. априла, чланице УзК, Италија и Колумбија, су предложиле прелазно решење – проширење СБ са две групе несталних места. У првој би била места са правом узастопног реизбора, док су за дужину мандата понуђене две опције: 3 или 5 година уз 1 реизбор или 2 године уз 2 реизбора. Број места није дефинисан, а расподелиле би их све регионалне групе. Другу групу би чинила места са двогодишњим мандатом без права реизбора, расподељена према формули: мале државе (мање од 1 милион становника), средње државе (1-10 милиона), Африка, Азија, ЛАК и И. Европа, без навођења броја места. У вези са правом вета предложено је или укидање или ограничење само на она питања која се тичу Главе VII.⁵⁷⁾ Овај предлог је постао коначна преговарачка позиција УзК.

Друга и трећа рунда, одржане у мају, јуну и септембру, ни су донеле ништа ново у преговорима, а помак ка комбинованом тексту са предлозима који би послужио као основа преговора је направљен током четврте рунде која је почела 16. новембра 2009. Почетни корак су учиниле Г-4 и ЈАР 23. децембра 2009. пославши Танину писмо са 138 потписа подршке чланица УН, којим се тражи да он представи текст који ће служити као основа преговора. Танин је у одговору на писмо затражио од чланица да доставе своје коначне предлоге. Достављено је 30 предлога, у којима су поновљена решења из ранијих предлога од 2005. до 2009. Танин је решења разврстао према 5 кључних тема из Резолуције 62/557 и тај текст послао чланицама у извештају од 10. маја 2010.⁵⁸⁾ Даљи преговарачки процес је текао у правцу пречишћавања текста који је Танин понудио у циљу обликовања основе за преговоре.

3.3. Међувладини преговори и предлози након Таниновог извештаја

Током пете рунде преговора, од 5. јуна до 11. новембра 2010. Г-4 је тражила скраћивање текста и објављивање концизне верзи-

55) Lydia Swart, Estelle Perry, *op.cit.*, p. 31.

56) *Ibid.*, p. 32.

57) UN Doc. A/64/CRP.1, 21 January 2010.

58) "Letter from the Chair of the Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform", United Nations, New York, 10 May 2010.

је, чему су се противиле УзК, али и Афричка група, која је тражила да се прво усагласе кључни принципи реформе.⁵⁹⁾ Шеста рунда, од 24. новембра до 14. децембра 2010. није донела нове резултате, а седму, која је почела 2. марта 2011. је обележио вишемесечни застој услед оптужби УзК да Г-4 покушава да мимо оквира преговора прејудицира исход реформе. Група 4 је једном броју чланица послала нацрт резолуције којом ГС „позива на проширење сталног и несталног чланства“. У случају усвајања таквог предлога, предмет преговора би била само расподела нових места, што је било неприхватљиво за УзК. У намери да оконча застој, Танин је 18. августа затражио да чланице доставе све своје предлоге свим учесницима преговора. Предлози су послати током септембра, а у новембру је одлучено да они буду размотрени током осме рунде, од јануара до марта 2012.⁶⁰⁾

На првом састанку осме рунде, 26. јануара 2012. разматран је предлог Г-4 који је био сажета верзија предлога из 2005. На другом састанку, 21. фебруара, разматран је предлог УзК, који је у суштини био поновљени предлог из априла 2009.⁶¹⁾ На трећем састанку, 13. марта, „L.69“ је понудила нови предлог, који је одражавао сада већ јасан расцеп у Г-4 између Индије и Бразила на једној страни и Немачке и Јапана на другој. Нови предлог је предвидео проширење чланства СБ у обе категорије по формули: 2 стална и 2 нестална места из Африке, 2 стална и 1 нестално из Азије, 1 стално и 1 нестално из ЛАК, 1 стално из ЗЕОД, 1 нестално из И. Европе и 1 нестално за мале острвске државе. Битна новина у предлогу „L.69“, поред места за острвске државе, је право вета за нове сталне чланице, чиме се ова група удаљила од почетних позиција Г-4 и приближила позицијама Афричке групе.⁶²⁾ На четвртном састанку, 19. марта, су разматране позиције Афричке групе које нису промењене од 2005.⁶³⁾

С обзиром да на овим састанцима није пронађено решење и да је већина делегација тражила проширење СБ у обе категорије чланства, Танин је 25. јула предложио да изради концизни радни документ који ће служити као основа за наставак преговора. Танинов предлог је имао подршку само Г-4 и „L.69“, а снажно су се

59) Lydia Swart, Estelle Perry, *op.cit.*, p. 36.

60) *Ibid.*, p. 37.

61) *Ibid.*, p. 38.

62) *Ibid.*, p. 49.

63) *Ibid.*, p. 39.

противили УзК, Афричка група, САД, Кина и Русија. Девета рунда, од априла до јуна 2013. није дала нове резултате.⁶⁴⁾ У намери да иницира помак у наредној рунди преговора, председник ГС у 68. заседању, Џон Вилијем Еш (*John William Ashe*), је формирао Саветодавну групу са задатком да направи основу за наставак преговора. Група је 10. децембра 2013. представила тзв. *non-paper*, у коме је сажела Танинов извештај из 2010. чиме је настао кратак и концизан документ са пописом главних ставова свих група. Током десете рунде, која је почела 12. децембра 2013, подршку за *non-paper* су истакле Г-4, „L.69“ и В. Британија, док су против биле УзК, Афричка група, Русија и Кина. У периоду од марта до јуна 2014. учеснице у преговорима су поновиле познате ставове, а *non-paper* није прихваћен. Коначан текст са решењима који би служио као основа преговора још увек не постоји, док учеснице у преговорима и даље раде на пречишћавању Таниновог текста из маја 2010.⁶⁵⁾

Ток међувладиних преговора је показао да у односу на 2005. своје предлоге није мењала једино Афричка група, док је УзК направила само делимична одступања кроз предлог из априла 2009. С друге стране, дошло је до расцепа у Г-4, пошто су се Индија и Бразил формирањем „L.69“, а посебно предлогом из марта 2012. приближиле афричким позицијама, док Немачка и Јапан разматрају и прелазна решења са несталним местима, чиме се приближавају УзК. Сталне чланице СБ, иако декларативно подржавају реформу, и током међувладиних преговора су заузеле позиције које су спутавале постизање решења. Све сталне чланице су се сложиле да у реформи СБ не може бити проширења права вета, што се директно супротставља захтевима Афричке групе и „L.69“.⁶⁶⁾ У вези са конкретним предлозима изражене су разлике које проистичу из специфичности њихових појединачних интереса. САД подржавају ограничено проширење сталног и несталног чланства, при чему предлози за нова стална места морају да наведу конкретне државе. Док је Бушова администрација изричито подржавала само кандидатуру Јапана, Обамина је најавила подршку и за кандидатуру Индије.⁶⁷⁾ Француска и В. Британија начелно подржавају канди-

64) *Ibid*, pp. 40-41.

65) Center for UN Reform Education, *Is There Momentum for Security Council Reform? What are the Obstacles?*, 31 May 2014, Internet: <http://centerforunreform.org/?q=node/602>, (03/08/2014.)

66) Lydia Swart, Estelle Perry, *op.cit*, p. 53.

67) Kara C. McDonald, Stewart M. Patrick, *UN Security Council Enlargement and U.S. Interests*, Council on Foreign Relations, New York, 2010, pp. 13-14.

датуре Немачке, Бразила, Индије и Јапана за стална места, као и сталну представљеност Африке у СБ, али конкретно предлажу да се СБ прво прошири само несталним местима са джим мандатом и узастопним реизбором, која би након ревизије могла да постану стална.⁶⁸⁾ Кина се и даље противи захтевима Јапана за сталним чланством, док с једне стране подржава захтеве Афричке групе, а с друге учествује на експертским састанцима УзК. Русија, имајући у виду сарадњу у оквиру БРИКС, подржава Индију и Бразил за нове сталне чланице, мада показује интересовање и за прелазна решења.⁶⁹⁾

Сумирајући досадашње резултате преговора, Танин је у писму од 8. јула 2014. предложио два корака у наставку међувладиних преговора. Први је писање свеобухватног прегледа досадашњег тока преговора који би се понудио на разматрање ГС на 70. заседању тј. Светском самиту 2015. који се поклапа са прославом 70 година од оснивања УН и 15 година од Миленијумске декларације. Преглед би написала независна политичка личност коју би изабрао Генерални секретар или Председник ГС, и садржао би до сада постигнуте резултате и препреке за постизање решења у вези са реформом СБ. Овај документ би послужио као основа да се на Светском самиту постигне решење за реформу СБ. Други корак је израда концизног радног документа чиме би процес реформе СБ прешао у фазу конкретних преговора на изради коначног текста (*text based negotiations*).⁷⁰⁾ Имајући у виду постојеће позиције интересних група и сталних чланица СБ, може се очекивати да први предлог буде усвојен и да се његовој реализацији приступи током 69. заседања које почиње у септембру 2014. У вези са другим предлогом остаје отворено питање да ли ће учеснице преговора понудити другачије коначне предлоге у односу на постојеће и приближити ставове, или ће се поновити ситуација уочи Светског самита 2005.

68) "Declaration on Global Governance and Development", Thirtieth France – United Kingdom Summit, Evian, France, 6 July 2009.

69) Lydia Swart, Estelle Perry, *op. cit.*, pp. 53-54.

70) "Chair's Assessment of the 10th Round of the International Negotiations on Security Council Reform", United Nations, New York, 8 July 2014.

ЛИТЕРАТУРА

- “A More Secure World: Our Shared Responsibility”, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.
- Blum, Yehuda Z.: “Proposals for UN Security Council Reform”, *American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 3, American Society of International Law, Washington, July 2005.
- Center for UN Reform Education, *Is There Momentum for Security Council Reform? What are the Obstacles?*, 31 May 2014, Internet: <http://centerforunreform.org/?q=node/602>, (03/08/2014.)
- “Chair’s Assessment of the 10th Round of the International Negotiations on Security Council Reform”, United Nations, New York, 8 July 2014.
- “Declaration on Global Governance and Development”, Thirtieth France – United Kingdom Summit, Evian, France, 6 July 2009.
- Димитријевић, Душко: *Реформа Савета безбедности Уједињених нација*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009.
- Freiesleben, Jonas von: *Member States Discuss Security Council Reform Again: A Never-Ending Process?*, Center for UN Reform Education, New York, 16 April 2008, Internet: <http://www.centerforunreform.org/node/333>, (03/08/2014.)
- “Harare Declaration of the Assembly of Heads of State and Government of the Organization of African Unity on the Reform of the United Nations Security Council”, AHG/Decl.3 (XXXIII), 4 June 1997.
- “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.
- “Letter from the Chair of the Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform”, United Nations, New York, 10 May 2010.
- “Letter of the Permanent Representative of Cyprus to the UN to His Excellency Mr.Srgjan Kerim President of the 62nd session of the General Assembly of the United Nations,” United Nations, New York, 20 March 2008.
- McDonald, Kara C; Patrick, Stewart M: *UN Security Council Enlargement and U.S. Interests*, Council on Foreign Relations, New York, 2010.
- “Report to the President of the General Assembly on the Consultations Regarding the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council”, United Nations, New York, 26 June 2007.
- Ronzitti, Natalino: “The Reform of the UN Security Council”, *Documenti IAI*, 10/13, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2010.

- Swart, Lydia; Perry, Estelle: *Governing & Managing Change at the United Nations: Security Council Reform from 1945 to September 2013*, Center for UN Reform Education, New York, 2013.
- “The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: The Ezulwini Consensus”, Ext/EX.CL/2(VII), African Union Executive Council, Addis Ababa, Ethiopia, 7-8 March 2005.
- UN Doc. A/RES/47/62, 11 December 1992.
- UN Doc. A/59/L.67, 18 July 2005.
- UN Doc. A/59/L.64, 18 July 2005.
- UN Doc. A/59/L.68, 21 July 2005.
- UN Doc. A/61/L.69/Rev.1, 14 September 2007.
- UN Doc. A/62/557, 15 September 2008.
- UN Doc. A/64/CRP.1, 21 January 2010.
- “2005 World Summit Outcome”, UN Doc. A/RES/60/1, 24 October 2005.

Sladjana Mladenovic

THE PROPOSALS FOR THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL REFORM (1992-2014)

Resume

In this paper the author analyzed the proposals for the United Nations Security Council reform, presented by the UN member states and their interest groups, President of the UN General Assembly and UN Secretary General in the period from December 1992 until June 2014. The author focused on presenting the main solutions from the proposals concerning two key questions of the SC reform – its enlargement and the scope and exercise of the right of veto.

The paper first showed the results of the reform conducted in the period 1963-1965, and the reasons for new reform. In the second part of the paper, the author presented the proposals made within the GA Open-ended Working Group until 2007, while the third part encompassed the proposals in the context of intergovernmental negotiations which commenced in 2009.

The current proposals show that the UN member states and their interest groups do not give up on the established positions, which makes the agreement about key questions of the reform impossible. While Group 4, the African

Group and L.69 propose enlargement in both categories of seats, Uniting for Consensus only agree on enlargement in non-permanent seats. There are differences concerning the right of veto between the groups proposing new permanent seats. The African Group and L.69 propose the right of veto for new members, while Group 4 advocate the withholding of that right, at least for the first 15 years after the enlargement. The SC permanent members make the agreement more difficult, by taking a stance against the extension of veto, supporting various interest groups and lobbying against the agreement between the groups, as in 2005. The only tangible result in over two decades of the reform process consists in the decision to conduct the reform by amending the UN Charter according to its Article 108.

Key words: Security Council, Security Council Reforme, United Nations, General Assembly.