

Edicija ANALIZE
svaska 10

Izdavač:
Institut za evropske studije
Trg Nikole Pašića 11

Direktor:
dr Djuro Kovačević

Rukovodilac projekta:
dr Radmila Nakarada

Lektor:
Slobodanka Kovačević

Štampa:



Tiraž: 300

**Radmila Nakarada
Obrad Račić**

RASPAD JUGOSLAVIJE - IZAZOV EVROPSKOJ BEZBEDNOSTI

(projekat: Evropska kolektivna bezbednost nakon Maastrichta)

A 98 - 04884



januar, 1998. godine

Sadržaj

UVODNA BELEŠKA	7
Radmila Nakarada	
RASPAD JUGOSLAVIJE I NOVI BEZBEDNOSNI LIK EVROPE.....	9
1. Izazovi	9
Prvi krug izazova: globalizacija	10
Drugi krug izazova: "nedovršenost Evrope"	11
Treći krug izazova: novi i stari rizici	17
2. Eropski odgovor na evropski sukob	19
Uvodna napomena	19
Medjunarodni akteri do vojnog raspleta jugoslovenske krize	21
Čas Evrope	22
Doprinos KEBS/OEBS mirnom rešavanju jugoslovenskog sukoba	25
Uloga Ujedinjenih Nacija u rešavanju jugoslovenskog sukoba	26
NATO i WEU	28
3. Dejtonski model rešavanja sukoba	29
Vrhunac ratnih sukoba	29
Diplomatske pripreme za Dejton	32
Dejtonski sporazum - pobeda mira?	35
Postdejtonski period	40
4. Kritika zakasnele vojne intervencije	43
5. Posledice i neizvesnosti	47
Summary	61
Bibliografija	63

**MEDJUNARODNOPRAVNI OSNOV ZAJEDNIČKOG
DELOVANJA NATO I UN U BOSNI - POUKE ZA
EVROPSKU BEZBEDNOST**

69	
1. Uvod.....	69
2. Odnos UN i NATO	72
Pravni osnov	72
NATO kao savez država protiv neprijatelja	
koji dolazi izvan Saveza.....	76
Praksa do izbjivanja sukoba	
u Bosni i Hercegovini	82
Intervencija u sukob u Bosni.....	92
NATO	98
3. Današnji medunarodnopravni problemi	106
Organizacije za kolektivnu samoodbranu	
i očuvanje i nametanje mira	106
Pitanje legitimiteta	113
Problemi usaglašenog delovanja.....	115
Proces odlučivanja	119
4. Univerzalizam - regionalizam	121
Summary	129
Bibliografija.....	131

UVODNA BELEŠKA

U okviru istraživanja Instituta za evropske studije, a uz finansijsku podršku Fondacije Fridrik Ebert, realizovan je projekat *Evropska kolektivna bezbednost nakon Maastrichta (1996/97)*. Imajući u vidu nove bezbednosne izazove pred kojima se Evropa nalazi nakon završetka hladnog rata, kao i njeno jasno opredeljenje da konstituiše zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, projekat je nastojao da problematizuje koncepcione dileme, institucionalne tenzije i praktični domaćaj nove bezbednosne arhitekture.

Projekat istražuje tri kruga problema. Prvi krug je posvećen raspadu Jugoslavije kao dramatičnom iskustvu koje je stavilo na probu političke, pravne i institucionalne prepostavke novog evropskog sistema bezbednosti (autori R. Nakarada, O. Račić). Drugi krug se bavi prirodom odnosa glavnih evropskih bezbednosnih institucija, kao i analizom posledica širenja NATO na istok po evropsku stabilnost i procese integracije (autori Branko Milinković, Jovan Teokarević). S obzirom na visok potencijal konfliktnosti Balkana, treći krug se upravo bavi složenim izvorima aktuelnih i latentnih sukoba u tom regionu, ali i mogućnostima uspostavljanja regionalne bezbednosti kao jedne od prepostavki sveopštete evropske bezbednosti (autori Trivo Indjić, Radovan Radinović). Osvetljavajući prirodu evrop-

skog bezbednosnog sistema koji se pomalja nakon Mastrichta, istraživanja istovremeno pružaju i osnov za realno sagledavanje bezbednosnih opcija pred kojima se nalazi SRJ u novim evropskim okolnostima.

Knjiga koja se nalazi pred čitaocima istražuje prvi problemski krug, to jest uticaj jugoslovenske drame, a posebno rata u Bosni i Hercegovini, na koncepciju i praksu evropske bezbednosti. U prvom delu rada detaljno se razmatra odnos međunarodnih, a posebno evropskih, institucija prema raspodu Jugoslavije i raspletu bosanskog sukoba. Analiza pokušava da utvrdi da li evropski odgovor na jugoslovensku krizu predstavlja izraz veće evropske autonomije u sferi bezbednosti, ili novu fazu njenе zavisnosti. U drugom delu rada razmatra se pravni osnov za zajedničko delovanje UN i NATO, naročito u toku sukoba u Bosni i Hercegovini. Cilj ovog dela istraživanja je da se utvrdi šta Evropa zaista želi u sferi bezbednosti, imajući u vidu njeno lutanje između univerzalnog, regionalnog i sub-regionalnog pristupa, kao i njenu dilemu da li da postojeće političke obaveze pretvoriti u medjunarodnopravne ili ne.

Rukovodilac projekta korist ovu priliku da izradi zahvalnost Fondaciji Fridrik Ebert koja je svojom podrškom omogućila realizaciju ovog istraživanja.

dr Radmila Nakarada

Radmila Nakarada

RASPAD JUGOSLAVIJE I PROBLEMI EVROPSKOG IDENTITETA

I. Izazovi

Ustaljena je praksa da se kao ključna odrednica perioda u kome se postavljaju temelji EU uzme kraj hladnog rata, to jest raspad Sovjetskog Saveza i ujedinjene Nemačke. Posledice tih dogadjaja očrtavaju glavne izazove pred kojima se bezbednosna arhitektura Europe nalazi i na koje treba da odgovori. Iako je dalekosežan domaći pomenutih promena neosporan, one predstavljaju zgušnuto poglavlje unutar šire sekvencije zbivanja. Ideološka konfrontacija i podela zamaglila je niz transformativnih procesa, započetih pre sloma realnog socijalizma, koji se mogu označiti pojmom "globalizacija".¹ Globalizaciju karakteriše povećana međuzavisnost, ubrzano i simultano promena, izuzetna mobilnost kapitala, pomeranje centara moći od nacionalnih država ka novosastajućim nadnacionalnim entitetima, razvoj kosmopolitskih elita i njihovih saveza.²

¹ O globalizaciji vidi: Yoshikazu Sakamoto (ed.), *Global Transformation*, UNU, Tokyo, 1994; James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel (eds), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, 1992; David Held, *Demokratija i globalni poređak*, Filip Višnjić, Beograd, 1997; Ian Robinson, "Globalization and Democracy", *Dissent*, Summer, 1995, pp. 373-380.

² "Privilegovane klase u Los Andjelesu osećaju veću bliskost sa svojim duplikatima u Japanu, Singapuru i Koreji nego sa većinom svojih zem-

Prvi krug izazova: globalizacija

Projekat nove evropske bezbednosne arhitekture se, dakle, definiše u trenutku kada su u toku velika prestrukturiranja sveta. Zapadna Evropa je istovremeno jedan od glavnih aktera tih procesa, ali i prostor njihovog ispoljavanja.³

Maastrichtski projekt izgradnje zajedničke spoljne i bezbednosne evropske politike je pokrenut a da tenzije između načela teritorijalnosti i globalizacije, to jest, princip nacionalnog i transnacionalnog, nisu prevladane. Ekonomski sistem (globalni kapitalizam) stekao je planetarne dimenzije, dok se nacionalne države još bore da zadrže deo političke moći i autoriteta. U međuvremenu nacionalne države sve više postaju prenosnik naloga globalne ekonomije, umesto zaštitnik dobrobiti sopstvenog stanovištva.⁴ U poslednjem talasu globalizacije država blagostanja se sistematski demontira, povećavaju se socijalne razlike unutar i između društava, raste broj siromašnih, dolazi do masovne nezaposlenosti.⁵ Na regionalnom planu takođe se ispoljava dvostruki karakter globalizacije. Dolazi do snaženja integrativnih tendencija, ali i do ispoljavanja dezintegrativnih tendencija - mikroregionalizma, to jest, do zahteva bogatih mikro regija za autonomijom i/ili nezavisnošću (primer Tirola, Lombardije, Katalonije), raspada država mirnim putem ili nasilnim secesijama.

ljaka”, kaže Kristofer Laš u: *Pobuna elita i izdaja demokratije*, Novi Sad, 1996. str. 47.

³ O protivrećim učincima globalizacije govori na svoj način i podatak da je prilikom sastanka članica G-7 u Lijonu, demonstriralo je 40.000 ljudi sa parolama “Mi smo drugi glasovi planete”, ”Suprotstavite se globalizaciji”. Vidi *Financial Times*, 27. juna 1996. p. 6.

⁴ Robert W. Cox, ”Global Perestroika”, u: R.W. Cox, *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, 1996, p. 302.

⁵ U zemaljama G-7 ima 23 miliona nezaposlenih. Oko 12,8% američkog stanovništva živi ispod linije siromaštva. Vidi: UN ECOSOC, 1997 Report on the World Social Situation.

Globalizacija ima za posledicu i redefinisanje demokratije, jer je ogromno uvećana medjuzavisnost ograničila suverenitet nacionalnih država, a time, između ostalog, narušila koherentnost predstavničkog principa i mogućnost participacije građana u političkom odlučivanju. U nizu životnih dimenzija građani nisu više determinisani samo odlukama svoje države. Istovremeno, mogućnosti uticaja na transnacionalne centre odlučivanja su vrlo ograničene. Zbog toga se, kada je reč o institucijama Evropske unije, govorи о “demokratskom deficitu”. Na nadnacionalnoj ravni se ustoličava politička struktura (“briselska birokratija”) koja ograničava političku i socijalnu kontrolu od ozdozo kao i ovlašćenja (Evropskog) parlamenta.

Svi ovi tek ovlaš naznačeni tokovi i antinomije prelamaju se i u sferi bezbednosti i njenom novom institucionalnom ubličavanju.

Drugi krug izazova: “nedovršenost Evrope”

Period nakon završetka hladnog rata stvorio je nove podsticaje za čvršću evropsku integraciju, kao i potrebu za definisanjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, ali je doveo i do suočavanja Evrope sa sopstvenim unutrašnjim ograničenjima i razlikama. Kada su se uklonile ideološke podele pokazalo se da, uprkos snažnom integrativnom toku, Evropa još uvek ne zna tačno gde su joj geografske granice, a i da sam pojam “Evrope” ostaje u velikoj meri sadržinski ambivalentan i nedovršen.⁶

a. Evropa je započela izgradnju *Zajedničke spoljne i obrambene politike* (Common Foreign and Security Policy), a da pritom razlike između atlanske i evropske vizije bezbednosti

⁶ *Intergovernmental Conference 1996, Commission Opinion*, EC, Brussels, p.23

nisu sasvim prevazidjene. Razlike izmedju dve vizije ne izražavaju samo napetosti izmedju pozicije SAD i Evrope, već i razlike izmedju samih evropskih zemalja (Engleske i Italije, na jednoj strani, i Francuske i Nemačke, na drugoj).

U atlantskoj viziji Evrope NATO je centralna bezbednosna institucija jer uspešno povezuje Evropu i Ameriku, jer predstavlja proveren savez demokratskih država, jer može da usmerava nemačku vojnu moć i predstavlja najbolju zaštitu protiv opasnosti obnavljanja Rusije. Prema evropskoj viziji NATO predstavlja instituciju hladnog rata zbog čega ne može uspešno da se nosi sa novom evropskom realnošću. Pored toga, on održava anahronu američku hegemoniju. *Partnerstvo za mir* ne zadovoljava nove aspirante niti otklanja ruske bojazni.⁷ Prema ovoj zamisli, alternativu predstavlja proširenje nadnacionalnih kompetencija EU na odbrambenu i bezbednosnu sferu. Zamisao nemačkog kancelara H. Kolha i francuskog predsednika F. Mitterrand-a na primer, podrazumevala je da WEU (Zapadnoevropska unija - ZEU) postane ključna evropska institucija *Zajedničke spoljne i bezbednosne politike* (CFSP - od sada u tekstu) i ravноправan partner NATO. Jednom rečju, zastupnici evropske vizije zagovaraju ideju da Evropa preuzime odgovornost za bezbednost i odbranu svojih konstitutivnih elemenata.⁸ Francusko-nemačkom predlogu Amerika se oštro suprotstavila. Obraćajući se Evropi predsednik G. Bush je tada oštro izjavio: "Ako je vaš krajnji cilj da obezbedite sopstvenu odbranu, onda je danas trenutak da nam to kažete."

⁷ Philip Lawrence, "European security: a new era of crisis?" u: Robert Bideleux, Richard Taylor (eds), *European Integration and Disintegration*, Routledge, 1996, p. 52.

⁸ Catherine McArdle Kelleher, *The Future of European Security*, Brookings Occasional Papers, 1996, p. 57.

⁹ Predsednik Bush je ovo izjavio na rimskom samitu NATO 1991. ibid.

Sukob je za sada primiren kompromisom. Evropa je priznala primat NATO, a Amerika je dozvolila mogućnost da u okviru NATO Evropa ostvaruje izvestan stepen autonomije. WEU treba, dakle, da istovremeno predstavlja odbrambenu komponentu EU¹⁰ i sredstvo jačanja evropskog stuba unutar Atlantskog saveza. Međutim, ostaje pitanje da li je potraga za jasnijim evropskim identitetom u sferi bezbednosti time okončana ili samo odložena. U dokumentu američkog Ministarstva odbrane kao fundamentalan cilj se navodi: "čuvanje i unapredjivanje efikasnosti organizacija evropske bezbednosti, naročito NATO-a, kao osnovnog sredstva trajnog vodjstva i uticaja SAD na probleme evropske bezbednosti."¹¹ Takav stav ipak više govori u prilog budućem obnavljaju atlantsko/evropskih tenzija i daljem traganju za izvesnjom potvrdom evropskog (bezbednosnog) identiteta.

b. Razlike u pristupu *Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici*

Učinci dosadašnje *Zajedničke spoljne i bezbednosne politike* mahom se ocenjuju kao razočaravajući. Jedan od ključnih problema je nepovezanost spoljopolitičkih i spoljnoekonomskih dimenzija Unije. Analitičari ukazuju da nedostaje saradnja i koordinacija izmedju ta dva "stuba". Zatim, principi na kojima treba da se uspostavi *Zajednička spoljna i bezbednosna politika* nisu jedinstveno prihvacieni. Zemlje se dele na one koje su pristalice potpunije integracije (federalizacije Evrope), to jest, na zemlje koje se zalažu za što čvršću političku uniju i na zemlje

¹⁰ Ali i u tom slučaju WEU "mora delovati u skladu sa politikom prihvaćenom u Atlantskom savezu", navedeno u: Monika Wohlfeld, "The WEU as a Complement - Not a Substitute - for NATO", *Transition*, 15 dec. 1995, p. 34.

¹¹ *United States Security Strategy for Europe and NATO*, Department of Defence, 1996, p. 4.

koje su za ekonomsku ali ne i za političku uniju. S njihovog stanovaštva, spoljna politika pripada međudržavnoj, a ne transnacionalnoj sferi.¹² Nemačka podržava tesnu političku uniju, jer konstituisanje multinacionalnih struktura odlučivanja neizbežno uvećava njen uticaj i oslobođa je teškog tereta prošlosti.¹³ Nasuprot tome, Engleska smatra da se spoljna politika ne može prenositi na supranacionalne institucije, jer spoljna politika čini suštinu suvereniteta. Prema vidjenju Engleske nedvosmisleni zajednički interesi postoje jedino u domenu ekonomije.¹⁴ Sastavni deo ovih polemika je i pritisak da se princip odlučivanja u okviru drugog "stuba" promeni i da se sa principa konsenzusa predje na princip kvalifikovane većine. Zagovornici većinskog principa ukazuju na paradoks: dalekosežne ekonomske odluke donose se na osnovu kvalifikovane većine u okviru prvog "stuba", dok se odluke manje težine donose konsenzusom u okviru CFSP.

Nadalje, faktička podela članica na "tvrdi jezgrom" i periferiju podrazumeva hijerarhiju i kontrolu. Time je otvoren problem kako da se primenjuje princip fleksibilnosti¹⁵ a da se ne naoruži zajednička osnova, "acquis communautaire". Upravo iskustvo sa Kontakt grupom za Jugoslaviju je doprinelo razočarenju manjih evropskih zemalja u CFSP. Sastav Kontakt grupe se

¹² Prema H. Mayer-u, Nemačka, Italija i zemlje Beneluksa podržavaju političku uniju, dok su Engleska, Danska i Grčka nesklone toj opciji. Francuska podržava čas jedan čas drugi princip, u zavisnosti od trenutnog interesa. Hartmut Mayer, "A Foreign Policy at Sixes and Sevens", *European Brief*, Oct. 1996, p. 26.

¹³ ibid.

¹⁴ O razlikama u pristupu vidi detaljnije: Michael Smith, "The European Union and a Changing Europe", *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, No. 1 March 1996, p. 7; Kirsty Hughes, "The 1996 intergovernmental conference and EU enlargement", *International Affairs*, 72, I 1996, pp. 5-7.

¹⁵ "Ako nedostaje zajednička volja to ne treba da spreči one koji žele da unaprede Uniju da to i ne učine", *IGC '96, Reflection Group Report*, General Secretariat of the Council of the EU, Brussels, Dec. 1995 p. 38.

uglavnom poklapao sa "tvrdim jezgrom", a zemlje zapadnoevropske periferije su ostale bez većeg uticaja.

Pošto se polemička diskusija oko pitanja kako unaprediti CFSP pojavila upravo kada su se Nemačka, Francuska i Britanija borile da postignu minimum konsenzusa u odnosu na najveće spoljnopoličke izazove, kakav je predstavljao sukob u Jugoslaviji, definitivni rasplet jugoslovenske krize imaće veliki uticaj i na tok same CFSP.

c. Opcije za WEU

Unutar samog evropskog konteksta glavni izazov se sastoji u tome što se pored zahteva za kolektivnom odbranom pred WEU postavljaju i novi zadaci: sprečavanje sukoba i upravljanje regionalnim krizama. To je osnova za prvi nivo zapleta, jer jedan broj članica Unije, koje nisu članovi i vojnih saveza, žele da doprinose evropskoj bezbednosti tako što će učestvovati u humanitarnim operacijama, operacijama održavanja mira (tzv. Petersburški zadaci)¹⁶ ali bez obaveze da učestvuju u kolektivnoj odbrani.

Drugi nivo zapleta proizlazi iz činjenice da snaženje evropskog identiteta zahteva i razvijanje operativnih sposobnosti WEU kako bi se moglo adekvatno odgovoriti na krize koje takvo angažovanje zahtevaju. Ostaje otvoreno pitanje da li će se to ostvarivati isključivo posredstvom Kombinovanih združenih snaga posebne namene (Combined Joint Task Force - CJTF), to jest, korišćenjem resursa NATO-a, ili će WEU u budućnosti razvijati sopstvene snage, "eurokorpus" (europcorps), "mirovni korpus" (peacelcorps), itd. Postavlja se, zatim, i pitanje kakvi problemi će nastati širenjem članstva EU i WEU, paralelno sa širenjem članstva NATO-a. Pomenuti dokument Ministarstva

¹⁶ Prema Petersburškoj deklaraciji to su sledeći zadaci: sprečavanje sukoba, upravljanje krizama i održavanje mira pod okriljem OEBS i UN. Vidi: *Petersberg Declaration*, Bonn, June, 1992, p. 1.

odbrane SAD, na primer, upozorava da proširenje EU i WEU mora biti usaglašeno sa procesima proširenja NATO-a, jer bi u suprotnom moglo doći do nepoželjnih asimetrija u pogledu obaveza WEU i NATO i stvoriti posredne bezbednosne garantije za nečlanice NATO-a.¹⁷ Ovim se jasno najavljuje odlučujuće uticaj NATO-a na proširenje članstva evropskih institucija.

Kada je reč o odnosu EU i WEU pominju se sledeće opcije:

- puna autonomija WEU uz pojačano partnerstvo sa EU; WEU svoje operativne sposobnosti za upravljanje krizama razvija u okviru NATO, ali dopušta najšire moguće učešće evropskim državama.

- Veća uloga same Unije u ispunjavanju Petersburških zadataka, dok WEU ostaje zasebna odbrambena organizacija. To je moguće ostvariti na dvojak način: da WEU bude potičnjena EU kad je reč o Peterburškim zadacima, ili da se Petrsburški zadaci potpuno prenesu na EU.

- Postepena integracija WEU u EU, paralelno sa razvojem evropskih operativnih sposobnosti. Na taj način stvorio bi se jedinstven institucionalni okvir za kolektivnu odbranu i za upravljanje krizama.¹⁸

Na osnovu rečenog može se zaključiti da niz fundamentalnih odluka koje će očrtati evropski identitet u sferi bezbednosti, tek sledi. Sekvence koje su iza nas pokazuju koliko je teško prevladati unutrašnje razlike i očuvati duh zajedništva.

¹⁷ United States Security Strategy for Europe and NATO, op. cit. p. 12. O međusobnom odnosu glavnih evropskih institucija sa stanovista bezbednosti, vidi detaljnije u: B. Milinković, "Evropske bezbednosne institucije - tenzija ili saradnja?" Prilog za projektat Evropska kolektivna bezbednost nakon Maastrichta.

¹⁸ Navedene opcije su opisane u IGC'96, *Reflection Group Report*, op. cit. pp. 84-86.

Treći krug izazova: novi i stari rizici

Lokalni sukobi, terorizam, fundamentalizam, medjunarodni kriminal, trgovina oružjem i drogom, eколоški i migracioni problemi predstavljaju sad već standardnu listu novih bezbednosnih rizika nakon eliminacije opasnosti od nuklearnog sukoba sa SSSR. Medutim, ima autora koja sa spiska potencijalnih opasnosti nisu skinuli Rusiju. Recimo, P. Goble još uvek smatra da je neophodno da se Rusija drži van Evrope¹⁹, jer se ona nije u potpunosti transformisala i njeno ponašanje je nepredvidivo. Geopolitička situacija se takodje nije promenila; ruska elita još uvek želi da projektuje svoju moć na Balkanu. Prema tome pravobitna svrha NATO-a - sprečavanje ruske ekspanzije - ostaje valjana uprkos svim promenama u Evropi od 1989. Preko NATO Amerika ostvaruje svoju ulogu sile protivteže, jer nijedna evropska zemlja neće moći ni pojedinačno a ni zajedno da se zaštitи od Rusije kada se ona oporavi. Drugi smatraju da će upravo širenja NATO diskreditovati ruske reformatore, osnažiti konzervativne nacionaliste, dovesti u pitanje sporazume o kontroli naoružanja i na taj način dovesti do novih podela i nestabilnosti u Evropi. Na drugoj strani, ima autora koji polaze od toga da se ni Zapad nije promenio nakon završetka hladnog rata i sa tog stanovišta procenjuju širenje NATO na istok. Kada se razgrane šta sve to širenje podrazumeva, po njima, uprkos svim uverenjima nema sumnje da je ono upereno protiv Rusije; drugim rečima, njeni strahovi su opravdani. Medutim, pojedini analitičari ukazuju da se NATO ne proširuje zato što istočnoj Evropi stvarno preti opasnost od Rusije već zato što je sam NATO ugrožena je njegova svrha i smisao u novim

¹⁹ Vidi na primer Paul A. Goble, "Dangerous Liaisons: Moscow, the Former Yugoslavia, and the West", u: Richard H. Ullman (ed.), "The World and Yugoslavia's Wars", Council on Foreign Relations Press, 1996, p. 194.

okolnostima. (Uzgred, prema Medjunarodnom institutu za strateške studije iz Londona, troškovi odbrane Rusije za 1996. godinu iznosili su 69,5 milijardi dolara, dok su troškovi NATO iznosili 457,4 milijardi dolara).²⁰ Po svemu sudeći, širenje NATO-a uključuje i mogućnost neprijatnih posledica po evropsku stabilitet.

U sasvim konkretnе izazove spada jugoslovenska drama. Raspad Jugoslavije stavlja je na probu koheziju zapadnoevropskih zemalja i njihovu sposobnost da deluju jedinstveno u skladu sa projektom *Zajedničke spoljne i odrambene politike*. Jugoslovenska kriza stavila je na probu i doslednost OEBS-a (i UN) u pogledu tumačenja odnosa prava na samoodređenja i principa teritorijalnog integritet. Jugoslovenski sukob se ocenjuje kao uzrok najveće krize u odnosima između Vašingtona i Europe od sueckog incidenta. Rasplet jugoslovenskog sukoba je sastavni deo rešavanja napetosti između atlantista i evropejaca u pogledu bezbednosti, a posredno i rešavanja problema u vezi sa proširenjem NATO-a na istok. Jednom rečju, jugoslovenska kriza stavila je na probu evropska načela, institucije i mehanizme rešavanja sukoba, odnose sa SAD, kao i samo shvatanje identiteta Evrope.

²⁰ Širenje NATO podrazumeva po Dan Plesch-u ogroman transfer oružja u istočnoevropske zemlje, kao i pružanje nuklearne garancije tim zemljama. D. Plesch, "Sowing the Seeds of War", *European Brief*, Oct. 1995, Vol. 3 No.1, p. 30. Ronald Steel smatra da je NATO anahronizam hladnog rata i da se on ne može reformisati prostim proširenjem članstva. Vidi: "Instead of NATO", *The New York Review of Books*, Vol. XLV, no.1, pp. 21-24 1998. Podrobnije o širenju NATO-a vidi J. Teokarević, "Širenje NATO na Istok", prilog projektu *Evropska kolektivna bezbednost nakon Maastrichta*.

2. Eropski odgovor na evropski sukob

Uvodna napomena

Analiza evropskog odgovora na prvu veliku krizu na njenom tlu nakon kraja hladnog rata polazi od sledećih pretpostavki: prvo, jugoslovenski raspad nije incident koji se dogodio izvan logike tekućih procesa prestrukturiranja globalne arene, već je jedno njegovo značajno poglavlje. Drugo, odnos medjunarodnih aktera (odgovornost unutrašnjih aktera za jugoslovensku krizu nije predmet ovog rada) prema jugoslovenskoj dezintegraciji je izraz odnosa moći na kojima počiva globalni poredak i njegovih temeljnih principa: nejednakost (kada je u pitanju primena medjunarodnopravnih načela, na primer), asimetričnost posledica globalizacije, hijerarhijska struktura. Globalizacija podrazumeva, kako je već pomenuto, medjuzavisnost, ali na diferencirani način: sve države su zavisne ali neke su zavisnije. Ona podrazumeva ograničavanje suvereniteta nacionalnih država, ali i globalizaciju interesa najmoćnijih nacionalnih država.

Treće, u definisanju odnosa prema jugoslovensom raspadu i ratu sudeluje i jedan tip uvreženog (predrasudnog) poimanja Balkana, kao i potreba redefinisanja subjekta "zla" naspram koje se identitet Evrope kao "dobra" reafirmaše.²¹ Balkan je sinonim za plemensko, nazadno, primitivno i varvarsko, "Balkan" je psovka²², Balkan je podneblje beščašća.²³ Balkanu je suprotstavljen "civilizovan svet" koji ima posebnu misiju u tom regionu

²¹ Vidi opširnu argumentaciju ovog stanovišta u Milan Brdar, "Srbi i/ili nova Evropa, 1991-1995: preispitivanje odnosa", *Srpska politička misao*, br. 2-3/1995, Beograd, str. 19-56.

²² Marija Todorova, "Balkan: od otkrića do izuma", *Srpska politička misao*, br. 2-3/1995, Beograd, str. 178.

²³ Dejvid Oven, *Balkanska odiseja*, Radio B92, Beograd, str. 27.

tribalizma. Civilizovan svet treba da ukroti i uvede red ali tek kada se ti narodi "malo smire i počnu da gledaju na svoje probleme na jedan civilizovaniji način".²⁴

Obe ove niti su relevantne i za našu analizu jer sudeluju u konstituisanju novog bezbednosnog lika Evrope. Naime, kontrapunkt "civilizovani svet" i "plemenski varvarizam" olakšava obnovljeno zalaganje za jakom vojnom silom kao najefikasnijim sredstvom rešavanja sukoba i susbjivanja primitivnog nasilja koje preti da ugrozi vrednosti Zapada.

Nadalje, tretirajući ceo region kao nešto što je evropskoj kulturi tudje, spoljašnje, neevropsko, Evropa unutar sebe stvara prostor za primenu ne-evropskih načela.²⁵ Granice država u tom delu nisu isto što i granice u istinskoj Evropi, tu se teško razlikuju narodi i manjine, a zbog latentnih sukoba (pre svega, na Kosovu i ponovo u Bosni) potrebno je neprekidno spoljašnje tutorstvo (prevaspitanje, unošenje demokratije, obračunavanje sa duhovima iz prošlosti).²⁶ Na kraju valja dodati da ambivalentni odnos prema Balkanu, Jugoslaviji, održava duble ambivalentnosti evropskog identiteta koje se izražavaju, između ostalog, u nastojanjima da se i privilegovan krug zemalja članica EU iznutra diferencira, u konstataciji da i Sporazum iz Maastrichta ne definiše jasno granice Evrope, kao i u zaključku da je "Evropa nedovršena."

²⁴ Izjava Kenana, navedena je u tekstu M. Todorove, op. cit. str. 183.

²⁵ "Geografski nerazdvojiv od Evrope, a ipak kulturno označen kao region koji ne pripada Evropi, Balkan je ... sluzio kao skladiste negativnih osobina nasuprot kome su se gradile pozitivne i samohvalne slike "Evrope" i "Zapada". ibid. str. 156. Kenan definisao Balkan kao "prvu liniju neevropske civilizacije, koja je do današnjeg dana nastavila da čuva mnoge svoje neevropske osobenosti". ibid. str.160.

²⁶ "Velike sile moraju tesno biti uključene ako žele da pomognu da se iskonski haotičan, krvav i nepredvidivi Balkan prošlosti transformiše u stabilnu, mirnu i pouzdanu Jugoistočnu Evropu budućnosti." *Unfinished Peace*, op. cit. p. 9.

Četvrti, mnogi podaci relevantni za razumevanje uzroka jugoslovenskog sukoba i njegovog toka još uvek su van domaćaja javnosti. Novija otkrića, na primer, o postojanju predloga holandske vlade na samom početku jugoslovenske krize da unutrašnje granice pretrpe izvesne promene²⁷, priznanje Y. Akashija²⁸ da postoji tajni izveštaj UN u kome se potvrđuje da su incident na pijaci Markale organizovale muslimanske snage, nedavni napisi *Tajmsa* i *Gardijana* koji konstatuju da masovne grobne u Srebrenici nisu otkrivene, kao i ranija otkrića o medijskim manipulacijama koje je obelodanio francuski novinar J. Merlino²⁹ nagovještavaju u kojoj meri poluistine, nepotpuni ili netačni podaci³⁰ sudeluju u tumačenjima prirode i pretpostavki raspletanja jugoslovenske krize.

Medjunarodni akteri do vojnog raspletanja jugoslovenske krize

Ništa bolje ne predviđava putanju kojom su evropski akteri prošli u odnosu na jugoslovensku krizu od rečenice ministra inostranih poslova Luksemburga na početku krize: "Ovo je čas Evrope", i izjave R. Hallbrooke, američkog specijalnog emisara pred Dejtonski rasplet: "Ovo je najveći kolektivni neuspeh Zapada od tridesetih godina". U raznim komentarima pojavljuju se i kvalifikacije kao što su "evropski fijasko", "brljiva evropska politika", "nemoć Evrope".

Najteža otpužba jeste da je Zapad u celini vodio mlaku i neuspešnu politiku, da je odugovlačio sa vojnom intervencijom zbog nedostatka (geostrateških) interesa. Protest tadašnjeg gene-

²⁷ D. Oven, op. cit. str. 27.

²⁸ Jasuši Akashi je navedeni podatak nedavno priznao nemačkoj novinskoj agenciji DPA. Vidi: *Naša Bošna*, 8-9. juni, 1996, Beograd, str. 2.

²⁹ Jacques Merlino, *Les Verites Yougoslaves ne sont pas toutes bonnes a dire*, Albin Michel, Paris, 1993.

³⁰ Philip Lawrence na primer navodi da je JNA napala delove Slovenije koje naseljavaju Srbi op. cit. p.60.

ralnog sekretara UN Boutros B. Ghali-ja što se SB gotovo isključivo bavi jugoslovenskom krizom govori, naravno, sasvim suprotno. Upravo zbog interesa (koji zahtevaju složenje tumačenje) SB UN se prevashodno bavio jugoslovenskom krizom, iako je ona bila samo jedna od dramatičnih kriza u svetu. Štaviše, pored UN, i sve važnije medjunarodne institucije su bile zaokupljenje jugoslovenskim slučajem. Pored toga, i niz novih tela, od Arbitražne komisije EU do Haškog suda, stvoreno je u povodu jugoslovenske drame. Dakle, priroda interesa, kao i modusi njegovog ispoljavanja i ostvarenja su takodje transformisani u promjenjenim posthladnoratovskim okolnostima. Članovi koalicije su imali različite interese u različitim trenucima jugoslovenske krize što je zahtevalo vreme za njihovo usaglašavanje.

Čas Europe

Na sceni na kojoj se odvijala jugoslovenska kriza prva se pojavila EZ *Deklaracijom* od 26. marta 1991. a zatim ključnim dokumentom tzv. *Brionskom deklaracijom* od 7. jula 1991.³¹ Kažemo ključnim jer smatramo da je to poslednji akt konzistentne i principijelne pozicije EZ. *Brionska deklaracija* potvrđuje legitimitet federalnih vlasti, zahteva uzdržavanje od unilateralnih koraka, uspostavljanje poretku od pre izbijanje sukoba u Sloveniji i zalaže se za mirno rešavanje sukoba. Kada se *Brionska deklaracija* sagleda zajedno sa pomenutim predlogom holandske vlade o nužnosti promene unutrašnjih granica kao preduslovom da se izbegne sukob Srbije i Hrvatske, pokazuje se da su medjunarodni akteri već na samom početku imali predstavu o prirodi jugoslovenske krize; analiza njihovog odnos se dakle, ne može svesti na "nekompetentnost i zbumjenost". "U slučaju

³¹ Deklaracija o mirnom rešenju jugoslovenske krize, (*Brionska deklaracija*) 7. juli 1991.

bivše Jugoslavije svakome je moralo biti jasno da će raspad države dovesti ne samo do rata, nego i do progona stanovništva i da će argumenti u prilog samoopredeljenja nacija ili ljudskih prava, ili antikomunizma, morati da se suoče sa praktičnim posledicama: sa podelom Bosne koja će biti krvava."³²

Sumirajući celinu odnosa EZ prema jugoslovenskoj krizi može se zaključiti da se on kreata se od područje jedinstvenoj i demokratskoj Jugoslaviji do zaborava Jugoslavije; od stava da narodi treba da odluče o budućnosti Jugoslavije (*Haška i Brionska deklaracija*, jula 1991) do stava da presudnu reč imaju republike (Haška konferencija i *Karingtonov plan*, 1991). To je podrazumevalo napuštanje principa o nepriskosnoveni državnih granica, tog temelja evropske bezbednosti i stabilnosti, i priznanje nasilne secesije kao legitimog čina, čime su preko noći delovi konstitutivnih naroda transformisani u manjine. Drugačije rečeno, evropski odgovor na evropski sukob tekuo je od zalaganja za uspostavljanje ravnoteže između principa samoodređenja i teritorijalnog integriteta do šrtovanja teritorijalnog integriteta, kada je u pitanju Jugoslavija, i šrtovanja principa samoodređenja kada su u pitanju Srbi u Hrvatskoj i BiH. U tom pomeranju težišta ključnu ulogu je, prema mnogim analitičarima, odigrala ujedinjenja Nemačka i njen pritisak za priznanje novonastalih država.³³ Ostale zemlje su pristale da se povinju Nemačkom

³² Robert M. Hajden, "Šindlerova sudbina", NIN, 12. septembar, 1997, str. 58. Kao što je već pomenuto, u radu koji se nalazi pred čitaocima isključivo se bavimo odnosom spoljnih aktera prema jugoslovenskoj krizi. Odgovornošću unutrašnjih, lokalnih aktera za raspad Jugoslavije autor se bavio u drugim radovima.

³³ Vidi Stanley Hoffmann, Yugoslavia: "Implications for Europe and for European Institutions", u: *The World and Yugoslavia's Wars*, op. cit. pp.114-116. O presudnoj ulozi Nemačke u determinisanju odnosa Zapada prema jugoslovenskoj krizi vidi takođe Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York, 1996, pp. 282, 309.

pritisku u zamenu za ispunjenje nekih svojih zahteva u pogledu *Mastrichtskog ugovora*.

Iako je prva stupila na scenu jugoslovenske krize, EZ je nakon priznanja BiH potisnuta. Konferencija o Bosni 1992., pod pokroviteljstvom EU (predsedao je J. Cuttillero), poslednja je samostalna inicijativa EU. Lisabonske pregovore su osuđitelje SAD i od tada je EU sve više bila u položaju sudeonika u zajedničkim akcijama sa UN i SAD, a ne samostalna pokretačka snaga u traženju globalnog rešenja. U zajedničke akcije spada Londonska mirovna konferencija (avgust 1992.), *Vens-Ovenov mirovni plan* (maj 1993.), *Oven-Stoltenbergov plan* (maj 1994.) i plan Kontakt grupe (avgust 1994.). *Vens-Ovenov plan* je propao zbog odbijanja bosanskih Srba da ga prihvate, ali mu je po rečima Lorda Owen-a i Amerika takodje uskratio podršku. (SR Jugoslavija je podržala *Vens-Ovenov plan* ali je uprkos tome dobila pootvorene sankcije). Usledio je *Oven-Stoltenbergov plan*, ali i on je propao zbog odbijanja Muslimana i intervencije SAD, koje su pri samom kraju pregovora nametnule konstituisanje Federacije Muslimana i Hrvata u BiH. Poslednji plan, plan Kontakt grupe, koji predviđa Bosnu kao uniju sa dva entiteta, teritorijalnu podelu prema formuli 51:49%, praktično se pretvorio u plan SAD.

Nakon prve faze nudjenja drobnih usluga, pregovorima EZ/EU dominiraju zahtevi za bezuslovnim prihvatanjem ponudjenih rešenja, pretnje prinudnim merama i, na kraju, njihova primena (između ostalog, povlačenje ambasadora iz Beograda, ukidanje ekonomskiće pomoći Jugoslaviji, vojna blokada Jadrana, sankcije). Od momenta priznanja Hrvatske i Bosne i Hercegovine, SRJ i bosanski Srbi su osuđivani kao najveći, faktički jedini, krivci za raspad Jugoslavije i sukobe u Bosni.

Doprinos KEBS/OEBS mirnom rešavanju jugoslovenskog sukoba

Imajući u vidu panevropsku orijentaciju KEBS/OEBS-a, iskustvo u konsenzualnom odlučivanju tokom hladnog rata i činjenicu da je Jugoslavija bila jedna od zemalja osnivača KEBS-a, bilo je da očekivati da ona postane glavni međunarodni okvir za pregovore i pronalaženje rešenja sukoba. Međutim, KEBS/OEBS je igrao drugorazrednu ulogu u odnosu na EU i UN. Pored toga, on je svoj odnos prema jugoslovenskoj krizi zasnovao na negaciji jednog broja svojih temeljnih ciljeva i načela. Sa iznenadjujućom lakoćom je dopustio nestanak Jugoslavije i priznao ishod nasilnih secesija, dok je s punim autoritetom zahtevao poštovanje teritorijalnog integriteta BiH. Problemi ljudskih i manjinskih prava natkrili su problem narušavanja teritorijalnog integriteta Jugoslavije. Od konsenzualnog pristupa (rezultati pregovora moraju biti svim stranama prihvatljivi) u jugoslovenskom slučaju se prešlo na primenu principa konsenzus minus jedan, to jest suspenziju članstva Jugoslavije u KEBS-u i uvodjenje "prazne stolice". KEBS je vrlo rano, po-držao reintegraciju UNPA zona u Hrvatsku i založio se za uklanjanje embarga na oružje Muslimanima, narušavajući i dva temeljna principa mirnog rešavanja sukoba: smanjenje naoružavanja i demilitarizacije. U slučaju Jugoslavije, KEBS/OEBS je demonstrirao visok stepen nemoci u rešavanju složenih multi-etničkih sukoba.³⁴ OEBS je zaobilazio stvarne uzroke krize, zadovoljavajući se osudom samo jedne strane za agresivni nacionalizam, napetost između samoodredjenja i teritorijalnog integriteta prepustila je proizvoljnim rešenjima i, na kraju, is-

³⁴ Kritičku analizu uloge KESB-a daju V. Vekarić, "KEBS nakon samita u Budimpešti" i Obrad Račić, "Mirno rešavanja sporova u okviru KEBS", u *Međunarodna politika*, br. 1030, 1995, Beograd, str. 6-11.

ključenjem jedne strane sukoba iz svojih redova veoma je ograničila domaćaj svojih mirovnih/diplomatskih usluga.

Uloga Ujedinjenih Nacija u rešavanju jugoslovenskog sukoba

UN nisu reagovale na početak jugoslovenskog sukoba, na secesiju Slovenije i Hrvatske, ali su u daljem raspletu sukoba bile vrlo prisutan akter. Intenzivna i razudjena aktivnost kretala se od uvođenja embarga na oružje, preko sprovođenja mirovnih planova (peacekeeping) u Hrvatskoj i BiH, do obezbedjivanja humanitarne pomoći. Na toj putanji međutim uočljiv je i niz nedoslednosti.

UN su proglašile da je SRJ prestala da postoji i da ostatak Jugoslavije (Srbija i Crna Gora) ne može automatski da nastavi svoje članstvo u UN.³⁵ UN su dopustile da Jugoslavija nestane bez otpora, bez protesta zbog jednostranog narušavanja njenih medjunarodnih granica. Istovremeno, UN su založile sav svoj kredibilitet u odbranu suverenosti i nezavisnosti novonastalih država, pre svega, Hrvatske i BiH.

Nakon promene pozicije SAD i njenog pritiska da se prizna Bosna i Hercegovina vidljiv je preokret u tonu i usmerenju delovanja UN. Prinudni aspekt dobija na težini, uvide se sankcije prema SRJ, a primetna je i promena u jeziku rezolucija. On postaje sve oštrij i sve je prisutnija primena duplih standarda. Na primer, u samoj *Rezoluciji o sankcijama* se govori o *jedinicama JNA i elementima hrvatske vojske*, konstauje se da nijedna strana u sukobu nije ispunila zahteve prethodnih rezolucija, ali

se uvode sankcije samo prema jednoj strani.³⁶ Zatim, u drugim rezolucijama se samo verbalno osuđuju hrvatski napadi na UNPA zone (kršenje Vensovog plan), a bez obrazloženja se pooštavaju sankcije prema SRJ, bez reči se prelazi preko činjenica da su Muslimani odbili *Oven-Stoltenbergov plan*, ali se najoštije osuđuje odbijanje bosanskih Srba da prihvate *Vens-Ovenov plan*, itd. Najzad, kada su sankcije uvedene, uslovi za njihovo ukidanje su postali stvar slobodnog tumačenja.

Bosanski pakao, to jest, jedan od naj složenijih sukoba, po rečima S. Huntington-a, tretira se u rezolucijama UN pretežno kao posledica spoljne agresije, kao rat sa samo jednim krivcem, a ne kao gradjanski rat između tri naroda. Zbog toga se u rezolucijama ne pomini hrvatsko-muslimanski sukobi, kao ni medjumuslimanski sukobi; prečukuje se, između ostalog, etnička čišćenja koja su vršili Muslimani i Hrvati, prisustvo mudžahedina, stranih najamnika i američkih i nemačkih vojnih instruktora koji su obučavali hrvatsku i muslimansku vojsku, kao i kršenje embarga na izvoz oružja od strane samih stalnih članica SB.

UN su nesumnjivo doprinele olakšavanju teške humanitarne situacije. Međutim, humanitarni aspekti krize delom se koriste za legitimaciju upotrebe vojne sile u rešavanju sukoba. Stvaranje osnove za veću upotrebu sile započinje *Rezolucijom SB 836* (juni 1993), kojom je UNPROFOR-u odobrena upotreba oružja u samoodbrani. Istovremeno, se navodi da zemlje članice mogu da preuzmu vojne mere u okviru regionalnih organizacija po ovlašćenju SB. Neodredjenom formulacijom "regionalne organizacije" se zapravo vrlo određeno misli na NATO. (U ovom periodu se osniva i Medjunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju).³⁷

³⁵ "Smatrajući da je država ranije poznata kao Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija prestala da postoji ..." Rezolucija 777, 19. septembar, 1992. Vidi i Rezoluciju 821, 28. april, 1993. *Rezolucije Saveta bezbednosti*, "Međunarodna politika", et. al., Beograd, 1994, str. 36, 61-62.

³⁶ Rezolucija SB 757, maj 1992. Vidi: *Rezolucije Saveta bezbednosti*, op. cit.

³⁷ Haški tribunal je osnovan Rezolucijom SB 827, 25. maj, 1993. op. cit. str. 64-66.

Zbog nekoherentnosti ciljeva i sredstava, duplih standarda, mera prinude samo prema jednoj strani u sukobu, mirovni napor i UN su imali ograničen domaćaj u rešavanju jugoslovenske krize.

NATO i WEU

Kako je prinudni aspekt u rešavanju jugoslovenskog sukoba rastao, tako je bilo sve uočljivije i prisustvo NATO-a.

Počelo je time što su EU i NATO blokirale Jadran da bi osigurale humanitarnu pomoć, narušivši tada teritorijalne vode Jugoslavije. Blokada se faktički odnosila samo na jedan deo Jadrana, to jest na luku Bar, jer je oružje za Hrvatsku neometano pristizalo preko Rijeke. Posle toga je NATO preuzeo kontrolu sankcija na moru i ponudio ograničena vojna dejstva (1992), da bi kontrola zabrane leta nad Bosnom dovela do upotrebe aviona Severnoatlantskog pakta (1993.). Nadležnosti se zatim proširuju na zaštitu UNPROFOR-a i zona bezbednosti, nakon čega NATO pravi planove za dejstva avijacije i preduzima prve akcije ("samoodbrane") 10. aprila 1994. povodom krize oko Goražda. Pomenute akcije predstavljaju presedan, jer se NATO po prvi put angažovao na tlu zemlje nečlanice. A dodatni presedan je i učešće Nemačke u blokadi mora i kontroli neba, što predstavlja prvu vojnu operaciju njenih vojnih snaga nakon Drugog svetskog rata.

Na kraju treba dodati da je i WEU, u skladu sa rezolucijama 713 and 757 Saveta bezbednosti UN, u ovom periodu preduzela akcije protiv SRJ. WEU je sudelovala u primeni ekonomskog embarga protiv SRJ na moru, pružala je tehničku pomoć susednim zemljama kako bi se uspešnije kontrolisala primena sankcija na granicama, poslala je sopstvene brodove da nadgledaju Dunav i spreče nezakonitu trgovinu. Misija kontrole Jadrana je proširena 1993. godine. Od tada su WEU i NATO zajedno kontrolisale primenu sankcija UN.

* * *

Period koji je prethodio vojnom raspletu u 1995. godini karakteriše privremeno suspendovanje principa nepovredivosti granica dok se Jugoslavija nije raspala na svoje sastavne delove, da bi odmah zatim došlo do snažne rehabilitacije principa suverenosti i nezavisnosti u odnosu na novonastale države. Sa stanovišta aktera, putanja je vodila postepenoj marginalizaciji EU i UN, revitalizaciji NATO-a i sve dominantnijoj ulazi SAD. Unutar same EU jasno je došao do izražaja presudan uticaj Nemačke u ubličavanju zajedničke evropske spoljne politike, posebno prema jugoslovenskoj krizi. Sa stanovišta principa rešavanja sukoba klatno se pomeralo od nudjenja dobrih usluga, preko insistiranja na političkom rešenju sukoba mirnim sredstvima, ka sve većoj legitimaciji vojnog rešenja.

3. Dejtonski model rešavanja sukoba

Vrhunac ratnih sukoba

Radikalizacija vojnog rešavanja postojećih sukoba obuhvata mnoštvo sekvenci i mnoštvo žrtava. U poslednjoj rundi rata izvršene su dve operacije u Hrvatskoj, zahvaljujući kojim su Zapadna Slavonija i Krajina nasilno reintegrисane, uz masovni egzodus srpskog stanovništva. Zatim, izvedene su opsežne muslimanske i muslimansko-hrvatske ofanzive u Bosni, koje su dovele do značajne promene u odnosu snaga na terenu. Vojjska RS je napala i zauzela dve zaštićene zone, Srebrenicu i Žepu, što je dovelo do masovnog egzodus muslimanskog stanovništva. Najzad, u završnom činu vazdušne snage NATO-a izvršile su masovno bombardovanje srpskih položaja u BiH i bitno redukovale njihovu vojnu moć.

Za razliku od uobičajenih izuzetno kritičkih reakcija međunarodnih aktera na oružane akcije Srba, reakcije na vojna dejstva Hrvatske i muslimansko-hrvatskih snaga u celini se mogu definisati kao uzdržane. Američki amabasador Galbraith je izrazio veliko razumevanje za učešće hrvatske vojske u borbama oko Bihaća, imajući u vidu njegov strateški značaj.³⁸ On je takođe ustvrdio da odlazak oko 200.000 Srba iz Krajine ne predstavlja etničko čišćenje, dok je nemački ministar Klaus Kinkel povodom "Oluje" primetio da je dugogodišnja srpska agresija stvarila hrvatsko strpljenje na tešku probu. U jeku humanitarne krize povodom Krajine lansirana je medijska kampanja oko muslimanskih civilnih žrtava u Srebrenici. Neosporno je da su Muslimani doživeli tragediju u Srebrenici (mada se još uvek ne znaju njene stvarne razmere), ali činjenica da je ta kampanja naknadno povedena, u trenutku masovnog stradanja srpskih civila, pre govor i zloupotrebi tragedija, a ne o doslednoj moralnoj osudi.

Kada je reč o napadima NATO snaga potrebno je ukazati na sledeće: da je to najmasovnija intervencija na teritoriji zemlje nečlanice; zatim, da su se povodi za bombardovanje menjali: akcija NATO je otpočela kao odmazda zbog granatiranja sarajevske tržnice Markale, koje se kasnije pokazalo kao inscenirani incident, da bi se zatim pretvorila u akciju odbrane Sarajeva i pritiska na srpske snage da povuku teško naoružanje oko Sarajeva i, na kraju, njegova svrha je postala, po rečima Hallbrooke-a, privođenje Srba pregovaračkom stolu. Nadalje, NATO bombardovanje je izvedeno u sadejstvu sa muslimansko-hrvatskim borbama na terenu što nagoveštava nove oblike intervencije.

³⁸ Slobodanka Kovačević-Putnik Dajić, *Hronologija jugoslovenske krize 1995*, IES, Beograd 1996, str. 202. Prema izvestaju *Unfinished Peace*, SAD su dovele do preokreta kada su pružile svoj implicitni blagoslov Hrvatskoj da vojnim putem reintegriše Krajinu a bosansko-hrvatskim snagama da pokrenu ofanzivu protiv Srbia u Bosni. op. cit. p. 74.

Kombinacija lokalnih vojnih snaga i nadmoćne vazdušne sile NATO-a izražava savremenu tendenciju maksimalnog smanjenja učešća zapadnih vojnika na terenu, njihovo zamjenjivanje mašinama (najsvremenijim oružjem i elektronskim sistemima). Time su štite na strani snaga intervencije minimalne, zbog čega su takve operacije prihvatljive zapadnoj javnosti.³⁹

Na kraju da pomenemo, predstavnici NATO-a su opovrgavali pristrasnost kao element njihovog delovanja. Međutim, već samo jedna od brojnih sličnih činjenica - da je NATO u jeku hrvatske operacije "Oluja" bombardovao srpske radare u Krajini - govori suprotno.

S druge strane, reakcija lidera Republike Srbске na dejstva snaga NATO pokazuje potpuno odsustvo realne procene prirode i veličine moći sa kojom se susreću. Karadžić izjavljuje "branicemo se svim sredstvima, obaraćemo agresorske avione, mi ćemo na kraju pobediti". To, po našem mišljenju, predstavlja završnu tačku u jednom lancu pogrešnih pretpostavki. Jedna od ključnih pogrešnih procena je bila da se vojnim borbama može postići povoljno rešenje srpskog pitanja ("rešenje na srpsku štetu ne može biti"), zbog čega se odbacuju nepovoljni mirovni predlozi. Procena se temeljila na (privremenoj) vojnoj premoći, a zanemarivala je činjenicu da povoljno (tj. optimalno) rešenje u datim geopolitičkim okolnostima nije zapravo bilo moguće. Potrebno je bilo izabrati manje nepovoljno (političko) rešenje umesto potonjeg razaranja, poteza u iznudici, vojnog poraza. Druga pogubna procena je bila da će se sukob sa najjačom vojskom sveta rešiti analogno Vijetnamu. Umesto toga, sukob se rešio analogno Zalivskom ratu. Očigledno je izostalo razumevanje pretpostavki pobeđe Vijetnamaca: njihove vojne strategije, motivacije stanovništva, izvanredne organizacije i iznad svega, po-

³⁹ O "cyberwar" okviru pregovora vidi: Chris H. Gray, *Postmodern War, The New Politics of Conflict*, Routledge, London, 1997, p. 19

stojanje snažnih političkih saveznika. Drugim rečima, pogrešne procene su pokazale visok stepen nesposobnosti srpske strane da shvati realni odnos snaga i presudan značaj činjenice da su, za razliku od druge dve strane, bili bez snažnog saveznika (zaštitnika).⁴⁰

Da zaključimo. U ovoj sekvenci promenio se odnos snaga u regionu. Hrvatska je izrasla u ozbiljnu regionalnu silu i bez ikakvih većih posledica izvela je nasilnu vojnu integraciju Krajeve i Zapadne Slavonije, kršeći niz rezolucija Saveta bezbednosti, kao i odredbe humanitarnog prava. Tokom tih poduhvata Hrvatska je ujedno promenila i patrona - prema pisanju nemačkih novina SAD su potisnule nemački uticaj u Hrvatskoj. Muslimani su postigli pomešane učinke, a Srbi su doživeli potpuni poraz. NATO je reafirmisao svoj identitet i na talasu vojne pobjede na evropskom tlu bez ijedne žrtve uzzigao se do nivoa neprikosovene vojne sile "Zapadne civilizacije".

S promenom situacije na terenu u BiH i Hrvatskoj Amerika je u potpunosti preuzeila inicijativu. Redosled zbivanja upućuje na zaključak da je Amerika težila da uspostavi direktnu vezu između vojnog poraza i pristanka bosanskih Srba na pregovore iako su Srbi pozitivno reagovali na američki plan pre napada NATO.

Diplomatske pripreme za Dejton

Poslednji krug diplomatskih pregovora koji su prethodili *Dejtonskom sporazumu* odvijali su se u senci vojne intervencije. U diplomatsku pripremu Dejtona spadaju sastanci Kontakt grupe, na kojima su ustanovljeni ustavni principi za BiH (*Usaglašeni osnovni principi*), kao i pregovori između Srba u Hrvatskoj i hrvatskih vlasti, koji su se završili *Erdutskim spora-*

zumom. Sporazum je potpisana dok su trajali mirovni pregovori u Dejtonu.

1. *Osnovnim principima* se prihvata dogovor o podeli BiH na dva entiteta u okviru njenih međunarodno priznatih granica.⁴¹ Prema potpisanim sporazumima jedinstveno Bosnu i Hercegovinu sačinjavaju dva entiteta, teritorijalno razgraničena prema predlogu Kontakt grupe u odnosu 51:49%. Oba entiteta dobijaju samoupravu i sopstveni ustav, uz obavezu da ih usklade sa *Osnovnim principima*. Predviđeno je da svaki entitet ima svoju vladu, a zajedničke zakonodavne i izvršne organe. Nadaљe, predviđeno je konstituisanje osnovnih institucija: Parlementa, Predsedništva, Ustavnog suda i, mada nejasno, mogućnost uspostavljanja paralelnih odnosa sa susednim državama. Oba entiteta se obavezuju da omoguće slobodu kretanja, povratak izbeglica i slobodne izbore. Sporazum međutim, pati od više nedostataka, a većina njih je ugradnjena i u *Dejtonski sporazum*.

Na temelju *Osnovnih principa* faktički se vrši podela BiH na tri dela, s obzirom da je i Muslimansko-hrvatska Federacija sastavljena iz dva entiteta koji su međusobno labavo povezani. Svaki od entiteta zadržava svoj ustav, a oni opet svoje države definišu kao etničke države, čime je institucionalizovana diskriminacija manjina. Zajedničke institucije predstavljaju "ustavni živi pesak", jer predviđaju odlučivanje na osnovu većinskog principa, "pod uslovom da većina obuhvata najmanje jednu trećinu glasova iz svakog entiteta" (čl. 6.1). Navedeni princip vodi sigurnoj polarizaciji na etničkoj osnovi, to jest blokadi odlučivanja, a da istovremeno ne postoje mehanizmi za rešavanje takve blokade. Nagovušena mogućnost uspostavljanja paralelnih odnosa je dodatna ambivalentnost jer ona više upućuje na uspostavljanja tešnjih odnosa između srpskog i hrvatskog dela sa

⁴⁰ Gray naglašava da nikad nije bilo važnije imati saveznika u sukobu nego danas. op. cit. p. 48.

⁴¹ Usaglašeni osnovni principi, *Međunarodna politika*, br. 1037, 1. septembar 1995, Beograd, str. 15-16.

njihovim matičnim državama nego na medjusobno povezivanje entiteta.⁴²

Dakle, na temelju izrečenih primedbi može se zaključiti da *Osnovni principi* predstavljaju pokušaj da se pomiri princip o nepovredivosti granica sa stvarnošću etničke podele. Sporazum je deo ukupnih napora da se okončaju vojni sukobi bez rešavanja osnovnih problema koji su do sukoba doveli.

2. U toku mirovnih pregovora u Dejtonu, u Erdutu je potpisani 12. novembra 1995, *Osnovni sporazum o oblasti Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srema*.⁴³ Sporazumom od 14 tačaka uvodi se međunarodna uprava pod okriljem Saveta bezbednosti u trajanju od godinu dana, s tim što se mandat može produžiti na još godinu dana ako jedna od strana bude to zahtevala, što se i desilo. Sporazum je izuzetno kratak tekst i njegove osnovne tačke se odnose na demilitarizaciju oblasti, razmještanje snage UN, povratak izbeglica, formiranje zajedničkih policijskih snaga sastavljenih od Srba i Hrvata, slobodne izbore mesec dana pre isteka mandata.

Sporazum zapravo obezbeđuje reintegraciju Istočne Slavonije u Hrvatsku, s tim što se Srbi ostavljaju bez ikakvih garancija osim načelnog pozivanja na ljudska prava. Svi predlozi iz *Plana Z-4* koji su podrazumevali određen stepen lokalne autonomije za srpsku populaciju, nestali su. Ostalo je samo "pravo srpske zajednice da imenuje zajednički Savet opština" (čl.12). Međutim, i to pravo je praktično neostvarivo jer je, kako ukazuju zvaničnici UN, Hrvatska ovu oblast podešila u dve županije - osječku i vinkovačku - u kojima Srbi neće predstavljati većinu na osnovu koje bi mogli da kon-

⁴² Vidi: Robert Hayden, "The 1995 Agreements on Bosnia and Herzegovina: The Political Utility of a Constitutional Illusion", neobjavljeni rukopis, i "The Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina: an Imaginary Constitution for an Illusory Federation", *Balkan Forum*, Vol.2, No. 3, 1994, p. 77.

⁴³ Dokument je objavljen u *Politici*, 13. novembar, 1995, str. 7.

stituišu Savet. Svaka pominjao o autonomiji je jednostavno izbrisana i to upravo u trenutku kada se međunarodna zajednica zažeže za "najveći stepen autonomije na Kosovu" u SRJ. Očigledno je da se problem zaštite manjina nedosledno tretira i da se zahtevi za autonomijom smatraju "apsurdnim i nerealnim" (J.P. Klein) kada su pitanju pripadnici poražene strane. Sa velikom verovatnoćom se može pretpostaviti da će nakon povlačenja međunarodnih snaga (krajem 1997. godine) doći do daljeg iseljavanja Srba i iz ovog dela Hrvatske, tako da će se Hrvatska, uz blagomaklonost međunarodne zajednice, približiti ostvarenju svog "vekovnog sna" - etnički čiste države.

Dejtonski sporazum - pobeda mira?

Opšti okvirni sporazum o miru u Bosni i Hercegovini (21. novembar 1995) potpisani je u vojnoj bazi Wright-Patterson, poznatoj, između ostalog, i po primeni najsvremenije kompjuterske tehnologije u vojne svrhe. U pospešivanju pregovora domaćini su koristili kompjutersku simulaciju, trodimenzionalne mape, itd.

Opšti sporazum ima 11 članova, a njegov sastavni deo čine i 12 Anekса.⁴⁴ Aneksi regulišu ogroman broj pitanja, od oblika međunarodne vojne i civilne intervencije, unutrašnjeg ustavnog ustrojstva, uspostavljanja medjuetičke granice, organizacije izbora, uspostavljanja mera poverenja, ljudskih prava, povratka izbeglica, sve do zaštite nacionalnih spomenika. Ukratko ćemo rezimirati najvažnije Anekse.

U Aneksu 1-A regulišu se vojni aspekti mirovnog dogovora. U cilju trajnog prekida neprijateljstva, a u skladu sa Sedmim poglavljem *Povelje UN*, predviđeno je da međunarodne snage zemalja članica i nečlanica NATO-a godinu dana "pomažu u sprovodjenju odredaba ovog sporazuma..." "Poma-

⁴⁴ *Mirovni sporazum*, Integralni tekst, Tanjug, Beograd, 1996.

ganje” podrazumeva upotrebu neophodne sile, to jest, mera prilude. Ovlašćenja se prenose sa UNRPOFOR-a na IFOR, to jest sa UN na NATO, što je promena od dalekosežnog značaja ne samo za BiH već i za globalni bezbednosni poredak koji se konstituiše u Evropi.

Aneksom 1-B, koji se bavi pitanjima regionalne stabilnosti i izgradnje mera poverjenja, kao i Aneksom 3, OEBS se vraća na političku scenu. OEBS treba da verifikuje da li su strane obezbidle uslove za “slobodne i pravedne izbore”, stvarajući pre svega, “politički neutralnu sredinu”. OEBS zatim treba da stvori izborni program i da nadgleda izbore. Mere poverjenja obuhvataju restrikcije vojnog prisustva, a mere izgradnje bezbednosti predviđaju restrikcije na uvoz oružja, kao i sporazum o nivou naoružanja i broju pripadnika vojnih snaga za svaki entitet. Predložena je formula 5:2:2, koja se zasniva na približnoj proporciji broja stanovnika zemalja potpisnica. Polazna osnova je naoružanje SRJ. Ograničenje za SRJ je 75% polazne osnove, za Republiku Hrvatsku i Bosnu 30%, s tim što se bosanska kvota deli među entitetima u odnosu dva (za Federaciju) prema jedan (za Republiku Srpsku).

U odnosu na *Usaglašene osnovne principe*, Aneks 4 se razlikuje u nekoliko tačaka. Sarajevo se definiše kao glavni grad (dakle, ideja o podeli grada je odbaćena, a problem Srba u Sarajevu je otvoren - nikakve garancije za njih nisu predviđene *Sporazumom*). Predviđeno je dvojno državljanstvo, s tim da svaki entitet može da izdaje pasoše. Opširno je u aneksu Aneksa razradjeno pitanje ljudskih prava. Nalaže se pridržavanje ili potpisivanje 15 međunarodnih sporazuma iz ove oblasti, kao i saradnja sa svim međunarodnim organizacijama radi nadgledanja ljudskih prava. Precizirane su nadležnosti centralne vlasti i vlasti entiteta. Deset ključnih oblasti su u nadležnosti centralnih organa, između ostalog, spoljna politika, spoljna trgovina, carinska i monetarna politika, kao i politika imigracije. Pored prava na pa-

ralelne odnose, entitetima su data ovlašćenja da osnivaju civilne organe za održavanje reda i mira i da sklapaju međunarodne sporazume uz odobrenje Skupštine Unije BiH. Detaljnije je razrađena struktura Skupštine, koja se sastoji od dva veća - Veća naroda i Predstavničkog veća kao i nadležnost Ustavnog suda.

Aneksom 6 osniva se Komisija za ljudska prava, sastavljena od ombudsmana za ljudska prava (koga imenuje OEBS na 5 godina) i Veće za ljudska prava. Veće razmatra prijave o kršenju ljudskih prava i posle trijaže prosledjuje ih ombudsmanu. Ombudsman ima ogromna ovlašćenja, on može da pregleda sva zvanična dokumenta, uključujući strogo poverljiva, i može da zahteva od svakog lica, uključujući vladinog funkcionera, da saradjuje u davanju relevantnih informacija. Veće ima 14 članova, 4 iz Federacije, 2 iz RS, a ostale imenuje Komitet ministara Saveta Evrope. Odluke Veća su konačne i obavezujuće.

Aneks 7 prema kome sve izbeglice imaju pravo na slobodan povratak svojim kućama, ili na povraćaj ili pravičnu naknadu za svoju imovinu, predstavlja najnerealniji deo sporazuma. Zalaganjem za “harmoničnu reintegraciju”, jednim aneksom se namerava preokrenuti celokupna tragedija rata.

U raspletu bosanske krize *Dejtonski sporazum* predstavlja definitivu marginalizaciju svih evropskih aktera, a iznad svega UN. Marginalizacija UN je najočiglednija i oličena je u zameni UNPROFOR-a trupama IFOR-a i u jačanju uloge Saveta NATO u odnosu na Savet bezbednosti. Naime prema čl. 6 Aneksa 1A Savet NATO-a može da odredi nove dužnosti IFOR-u koje nisu predviđene *Dejtonskim sporazumom*. IFOR je dobio ogromna ovlašćenja, što se posebno vidi u čl. 4 istog Aneksa, prema kome IFOR može da preduzme mere ne samo kad je reč o konkretnim vojnim pretnjama, već i u situacijama u kojima proceni da postoji “potencijalna pretnja”. Jasno je da je formulacija “potenci-

jalna pretnja” vrlo rastegljiva i da pruža mogućnost za samovoljna tumačenja i delovanja.

Sporazum je potvrdio apsolutnu dominaciju SAD - od pripreme i postizanja *Sporazuma* do njegove implementacije, broja njenih vojnika u IFOR-u, komandnih pozicija, političkih resora koje drže. Učešće UN je svedeno na humanitarnu dimenziju, a što se OEBS-a tiče ona je posredstvom mera poverenja uključen u mirovni proces (nadgledanje izbora u Bosni), ali je na čelu i te misije Amerikanac.

Osnovno pitanje je da li su *Sporazumom* položeni temelji miru ili je njime samo obezbedjeno primanje između dve runde rata? Da li je kao takav stvorio pretpostavke za održivu državnu tvoreninu ili je pripremio teren za njen konačan raspad? Sa stanovašta ovih pitanja, *Sporazum* svojim unutrašnjim ambivalentnostima ne daje jasan odgovor. To znači da će odnos spoljnih faktora, pre svega SAD, presudno odrediti sudbinu *Sporazuma*, a samim tim i Bosne i Hercegovine. Odredbe *Sporazuma* koje u načelu doprinose uspostavljanju trajnijeg mira su sledeće: razdvajanje suprostavljenih snaga, smanjenje naoružanja, organizovanje povratka izbeglica, zaštita ljudskih prava. U stvarnosti, međutim, čini se da je prisustvo stranih trupa jedina stvarna izvensnost mira.

Mir bez spoljne političke i vojne prinude je neizvestan i zbog toga što se *Sporazumom* uspostavlja zgrada na nerealnim pretpostavkama: pretpostavlja se mogućnost ubrzanog uspostavljanja “politički neutralne sredine” nakon izuzetno nasilnog i razornog rata; obezbeđenje “slobodnih i pravednih izbora” sa istim nacionalnim akterima koji su do sukoba i doveli; povratak izbeglica i slobodno kretanje gradjana uprkos svim razdorima i preživljenim traumama, a pretpostavlja se, takodje, primena “najvišeg mogućeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda” u situaciji kada je na dnevnom redu izgradnja elementarnih niti socijalnog tkiva. Svojim institucionalnim

zamislima *Sporazum* kao da pretpostavlja da su ratnim ishodom osnovni problemi eliminisani, da se spoljnom prinudom mogu uspostaviti efikasne institucije, te da svrstavanja po etničkoj osnovi neće dovoditi do već vidjenih blokada i tenzija. (Prvo su izbori u Mostaru pokazili da se obnavlja politička matrica sa početka rata, a to su zatim potvrdili i izbori u oba entiteta.)

Medutim, priroda mira je neizvesna i zbog podizanja embarga na oružje od strane SB i američkog obučavanja i naoružavanja muslimanske vojske. Prema mišljenju potpredsednika SAD A. Gore-a naoružavanje Muslimana je “ključ za sprečavanje zaglavljuvanja Amerikanaca u bosansko blato”. Dodatni izvor napetosti je i otvoreno pitanje Brčkog koje treba da se reši međunarodnom arbitražom početkom 1998. godine. Prema Dejtonskom sporazumu (Aneks 2, čl.V) sporan je “deo granice između entiteta u oblasti Brčkog”. Naknadnim tumačenjem, međutim, predmet arbitraže je postao i sam grad Brčko, zbog čega je srpska strana jedno vreme odbijala da učestvuje u pregovorima.

Na kraju valja primetiti da ako je rat u Bosni najava budućih sukoba koji će karakterisati sledeći milenijum (S. Huntington), *Dejtonski sporazum* najavljuje model njihovog rešavanja. Model odlikuje promena odnosa snaga spoljnom intervencijom, veštačko uspostavljanje zajednice čiji život počiva na spoljnoj političkoj i vojnoj prinudi. To je model sveočiste internacionalizacije sukoba i bespogovorne spoljne intervencije u svaku poru društva. Mogućnosti žalbe na aktere intervencije van utvrđenog aranžamana ne postoje. Dakle, *Dejtonskim sporazumom* se uspostavljaju temelji bespogovorne spoljne arbitraže, ali oni ne garantuju da će se u Bosni uspostaviti i “samoodrživ mir”⁴⁵.

⁴⁵ Indikativno je da autori *Unfinished Peace* smatraju da je scenario podele Bosne najrealniji, a oni u tome nisu ni najmanje usamljeni.

Postdejtonski period

Savet bezbednosti UN je dva dana nakon Dejtona usvojio *Rezoluciju 1021*, kojom se predviđa postupno ukidanje embarga na izvoz oružja u bivšu Jugoslaviju 90 dana po potpisivanju *Sporazuma*. Zanimljivo je da je prva akcija UN nakon postignutog mirovnog sporazuma odluka o ukidanju embarga na oružje, to jest, usvajanje rezolucije u prilog naoružavanju. *Rezolucijom 1022* suspendovane su sankcije SR Jugoslaviji, ali ne i bosanskim Srbima.⁴⁶

U slučaju Jugoslavije međutim, zadržan je "spoljni zid" sankcija, to jest, dalja suspenzija članstva u UN i u međunarodnim finansijskim i drugim institucijama. Spoljni zid sankcija podrazumeva i odlaganje uspostavljanja punih diplomatskih odnosa SRJ sa SAD. Poboljšanje situacije na Kosovu, unutrašnja demokratizacija, zaštita ljudskih prava, uspostavljenje odnosa sa bivšim republikama, saradnja sa Haškim sudom, a od nedavno i priznanje izbornih rezultata u Crnoj Gori, pominju se kao uslovi za uklanjanja spoljnog zida sankcija.

Spoljni zid sankcija se ne pominje u *Dejtonskom sporazumu*, niti u rezolucijama SB, niti u odlukama EU. Isto tako, spoljni zid sankcija se ne odnosi ni na jednog drugog aktera jugoslovenske krize, osim na SRJ. Po svemu sudeći je reč o samostalnoj odluci administracije SAD, dakle, o nacionalnoj odluci, ali koja je u medjuvremenu stekla međunarodnu obaveznost.

Primena *Sporazuma* propraćena je nizom problema na terenu. Na samom početku, sprovođenje *Sporazuma* otežano je spajljivanjem sela i gradova prilikom povlačenja vojski, otezanjem sa razmenom zarobljenika, prisustvom iranskih terorista,

sporim povratkom izbeglica, tenzijama unutar muslimansko-hrvatske Federacije, naročito oko Mostara. Veliki problem se pojavio i u srpskom delu Sarajeva. Pošto su međunarodne garancije izostale, a na pritisak i pretњe Muslimana niko se nije ozbiljno osvrtao (političke manipulacije srpskih političara takođe nisu izostale) Srbima je, kako reče jedan strani posmatrač, preostalo da biraju "kofer ili kovčeg". Najveći broj Srba se iselio iz Sarajeva, uništavajući pri tome deo imovine koju su ostavljali iza sebe.

Pri kraju prve godine sprovodenja *Sporazuma* održani su izbori (14. septembra 1996) uprkos tome što su predstavnici OEBS ukazivali da ne postoje uslovi za stvarne demokratske izbore. Nakon izbora, uprkos svim manjkavostima, problemima sa spornim (po rečima londonskog "Gardijana", fantomskim glasovima u prilog A. Izetbegovića) glasovima, otežanim mogućnostima glasanja, itd., OEBS je verifikovao rezultate i dao im međunarodni legitimitet. (Sam R. Frović, šef misije OEBS-a u Bosni, izjavio je da su rezultati izbora diskutabilni, ali u celini prihvativi!) Ishod je bio očekivan, sve nacionalne partie su ostale na vlasti. Misija EU u Mostaru je u medjuvremenu završena, a da tenzije između Muslimana i Hrvata nisu rešene, mandat međunarodnih oružanih snaga se produžio, SFOR je zamenio IFOR, ali broj vojnika se smanjio. Izbeglice su se i dale sporo i u malom broju vraćale, zajednički organi vlasti su se konstituisali uz velike otpore svih strana, a oružje je sistematski pristizalo Muslimanima. Naoružavanje Muslimana je u medjuvremenu toliko odmaklo da je *Njujork Tajms* (3. oktobar 1997) pisao da nije više pitanje da li će Muslimani napasti Srbe već kada.

U toku druge postdejtonske godine narasle su napetosti u odnosima međunarodne zajednice, posebno SAD i rukovodstva Republike Srpske; između ostalog, rad medija na Palama je na silno onemogućen od strane SFOR-a zbog njihovog neobjektiv-

⁴⁶ *Medjunarodna Politika*, br.1039-40, 1. decembar 1995-1. januar 1996, str. 19-26.

nog izveštavanja. Nadalje, u tom periodu je došlo do oštrog političkog raskola u rukovodstvu Republike Srpske i svrstavanja SAD na stranu predsednice Biljane Plavšić. SAD su podržale njeno (neustavno) raspушtanje Skupštine i organizovanje parlamentarnih izbora bez predsedničkih izbora, s ciljem da se promeni struktura parlamenta, a da se predsednica RS ne izloži provjeri volji birača. Kao i u svim dodatašnjim izborima, bilo je ozbiljnih prigovora na njihovu regularnost, između ostalog, glasovi iz inostranstva su stizali i nakon određenog datuma, a brojali su se mesec dana. Konačan rezultat je bio sledeći: SDS je izgubila apsolutnu većinu u parlamentu, ali takvu većinu nije dobila ni suprotna strana - stranka Biljane Plavšić. Nastavak tenzija između ključnih političkih aktera očigledno će se rešavati daljim pritiskom SAD i međunarodne zajednice.

Savet za implementaciju mira (Peace Implementation Conference- PIC) održao je dve međunarodne konferencije (u Sintri, 30. maja, i u Bonu 9 i 10 decembra, 1997) na kojima je procenjivao dvogodišnje učinke *Dejtonskog sporazuma*. Na bosanskoj konferenciji se konstatuje da su izvesna postignuća ostvarena (između ostalog, u kontroli naoružanja, ekonomskoj obnovi, razvoju nestranačkih medija, početku povratka izbeglica, privođenju optuženih za ratne zločine tribunalu u Hagu) ali da je "još uvek potreban ogroman napor... kako bi se postigao krajnji cilj ostvarivanja samoodrživog mira u Bosni i Hercegovini i njenim entitetima."⁴⁷ Zbog toga je lista problema mnogo duža nego lista postignuća. Medju ostalim, Savet smatra da zadržavajuće, da nedostaju jakе multietničke političke stranke, da ljudska prava još uvek nisu adekvatno zaštićena i da nije sprovedena puna normalizacija odnosa sa najbližim susedima.

Suočeni s očiglednim temeljnim teškoćama u sprovodjenju mirovnog plana, Savet je osnažio ulogu Visokog predstavnika u donošenju obavezujućih odluka, i potvrdio nužnost *dugoročnog* prisustva SFOR-a kao glavnog garanta subregionalne bezbednosti. Ostaje i dalje neizvesno da li su to pretpostavke na kojima može da se uspostavi samoodrživ mir u budućnosti.

4. Kritika zakasnele vojne intervencije

U ovom odeljku želimo da ukažemo na jedan (dominantan?) tip kritike uloge međunarodnih aktera u jugoslovenskoj krizi, koji počiva na mišljenju da je vojna intervencija jedini primereni odgovor na bosanski sukob. Smatramo da takvo stanovište zanemaruje svu složenost uzroka i aktera sukoba i predstavlja deo snažnog talasa apologije novog kruga intervencionizma, pritska da se težište evropske bezbednosne orientacije pomeri od preventivne diplomacije ka vojnom rešavanju sukoba. To međutim, podrazumeva ili novi krug militarizacije Evrope, ili njenu dugoročnu potčinjenost vojnoj moći SAD.

Kritičari o kojima je reč optužuju međunarodne aktere za impotenciju, (kolektivno) beskičmenjaštvo, (geostratešku) nezainteresovanost, minhensku logiku koja je Srbima dopušтala da nekažnjeno vrše najveće zločine od Drugog svetskog rata naovamo. Njihova ocena spoljnih aktera, kao i odnos prema unutrašnjim (Srbu su glavni uzrok rata i agresor) vodi više nego očiglednom zaključku da je otpor prema upotrebi vojne sile, tj. njeni odlaganje, glavna slabost politike međunarodne zajednice. Vojna intervencija protiv Srba (u kombinaciji sa podizanjem embarga na uvoz oružja Muslimanima) trebala je, po njima, da usledi mnogo ranije, a ne tek 1995, nakon Markala i Srebrenice. Cena u ljudskim (muslimanskim) životima kao i finansijski troškovi za godine neodlučnosti su ogromni po mišljenju recimo, Karnegijeve komisije. Zapad nije zaštitio žrtve genocida, već je pregovarao sa Srbima ("agresorima"). Sastavni deo takve kri-

⁴⁷ Bonska konferencija o sprovodjenju mira, 1997, *Naša Borba*, specijalni dodatak, 15. 12. 1997, str. II.

tike je i uveravanje da je NATO jedini mogao da zaustavi krvo-poliće.

EU se konkretno kritikuje za posredovanje u beskrajnim neuspelim primirjima umesto da upotrebi efikasnu silu. Nespremnost da se upotrebi vojna sila dovela je prvo, po mišljenju jednog broja autora, do obelodanjuvanja raskoraka između ambicioznih evropskih pretencija ("čas Europe") i njenih ograničenih sposobnosti. Drugo, izazvala je transatlantske napetosti, i treće, u konačnom ishodu potvrdila je nezaobilaznost SAD u rešavanju evropskih bezbednosnih problema.⁴⁸ Međutim, ako se imaju u vidu primedbe recimo, Lorda Owen-a da SAD ne samo da nisu podržavale mirovine napore EU i UN već su ih izvesni potezima i potkopavale, može se postaviti i obrnuta hipoteza, da je nespremnost SAD da podrže evropske inicijative za mirno rešenje sukoba produžavalo rat u Bosni i tako postepeno stvaralo uslove za američko angažovanje. Drugim rečima, same SAD su sudjelovale u stvaranju pretpostavki sopstvene presudne važnosti u rešavanju bosanskog sukoba.

Kada se kritikuje EU zbog nespremnosti na vojnu intervenciju, posebno se izdvajaju Britanija i Francuska. Njihova se politika upoređuje sa politikom Čemberlena prema Hitleru ("Milošević nije tako moćan kao Hitler") i označava se ne samo kao politička već kao i moralna greška.⁴⁹ Jedan autor objašnjava da je EU vodila nedoslednu politiku u pogledu statusu granica, naročito kada je proglašila unutrašnje granice nenaorušivim, potpuno svesna da će to izazvati sukobe sa Srbima. Međutim, problem nije u početnoj nedoslednosti već u nespremnosti EU da tu svoju nedoslednost brani oružjem (efikasnom vojnom intervencijom).

⁴⁸ Celo iskustvo potvrđuje apsolutni primat američke moći, zaključak je i Carnegieve komisije, i Simon Serfaty-ja u članku: "America and Europe Beyond Bosnia", *The Washington Quarterly*, 19:3, 1996, p.31.

⁴⁹ Hoffman, op. cit. p. 116.

Kada je reč o Ujedinjenim nacijama, njima se zamera isto što i EU, to jest, nespremnost na upotrebu sile. UN se optužuje da su pogrešno definisale prirodu krize tako da su se bavile političkim rešenjima, predlažući jedan za drugim neuspešne mirovne planove. UN su se usredstidle na dostavljanje humanitarne pomoći umesto da su se bavile organizacijom efikasne vojne intervencije. Zapad je prinudio UN na bestidnu (čitaj prosrpsku) politiku, izjavljuje Hoffman. UN, između ostalog, nisu izvršavale svoju obavezu u pogledu odbrane bezbednih zona i dopustile su masakar civila u Srebrenici. Naravno, ne pomirje se da UN nisu pokušale da demilitarizuju te zone, na šta su je, takodje, obavezivale njene rezolucije. U ovom tipu kritike sledi se samo jedna nit nedoslednosti.

Otpor prema intervenciji se objašnjava prevashodno činjenicom da Balkan u celini nije više središte interesa velikih sila. Dakle, politika prema Jugoslaviji proizašla je, pre svega, iz nedostatka interesa, jer kada interes postoji onda se intervencija hitno preduzima kao u slučaju Iraka. Činjenica da Zapad nije intervenisao 1991. ili 1992. već je čekao četiri godine potvrđuje izostanak geostrateških motiva. Intervencija je na kraju preduzeta zbog "moralne nelagode", a ne zbog interesa.⁵⁰ Ovakva tumačenja ostavljaju po strani niz pitanja: kakav su odnos međunarodni akteri ispoljili prema sukobu kada je on bio u začetku, da li su preduzete mere doprinele smirivanju ili razbuktanju sukoba, da li je diplomacija bila izrazito manjkava zbog neslaganja među samim spoljnim akterima (zaštitnicama različitih strana u sukobu) i nedosledne primene temeljnih načela međunarodnog prava, da li je sukob u Bosni (i Hrvatskoj) mogao da se reši bez upotrebe sile da je bio uspostavljen uravnoveženiji odnos prema zahtevima svih strana u sukobu, da se adekvatno odgovorio na pitanje američkog generala Boyd-a: "Da li je moguće da

⁵⁰ Richard H. Ullman, *Introduction*, op. cit. p. 4.

sve strane imaju legitimne interese i strahove, ili je legitimnost područje koje pripada samo jednoj ili dvema stranama?" Stanovište po kome je čitav odnos spoljnih aktera liшен geostrateških interesa upravo nalaže da se sva ova (i mnoga druga) pitanja zanemare.

Međutim, činjenica da se sa intervencijom odugovlačilo, ne govori nužno da je nedostajao interes, već da je sam sukob bio mnogo složeniji sa stanovišta aktera i uzroka nego što se prikazuje. Da je zaista bila reč o brutalnoj spoljnoj agresiji, kako prepostavljaju pomenuti kritičari, a ne o komplikovanom građanskom ratu, verovatno bi se intervencija i preduzela ranije, ako ni zbog čega drugog, onda bar da se brzo i efikasno bolješaju odnosi sa muslimanskim svetom nakon intervencije u Zalivu. Složenost sukoba je zahtevala političke (i medijske) pripreme za opravdavanje intervencije, to jest, vreme. Nadalje, i odnos geostrateških interesa i intervencije može se složenije tumačiti. Niti je vojna intervencija jedini izraz geostrateških interesa niti je ona jedini oblik intervencije. Tek konačni ishod sukoba govori o tome da li su i kakvi interesi postojali. Raspored snaga na prostoru bivše Jugoslavije potvrđuju postojanje takvih interesa. Pored toga, postoje modusi intervencije - kao što su to sankcije - koje na dugi rok mogu da budu i destruktivnije od vojnih akcija. (Kao što je poznato, takve mere međunarodna zajednica je preduzimala prema jednoj od strana u sukobu). Konačno, razlozi zašto se otezalo sa intervencijom mogu da se drugačije objasne i unutar paradigme samih kritičara. Naime, vojna intervencija u 1991. i 1992. podrazumevala bi i upotrebu konvencionalnih snaga i žrtve koje nijedna zapadna zemlja, imajući u vidu raspoloženje sopstvene javnosti, nije bila spremna da podnese.⁵¹ (Analitičari su ustanovili paradox da u zemljama sa

najmoćnijim vojskama gradjani nisu više spremni da ginu.⁵²) Amerika nije bila spremna da interveniše pre nego što je obezbedita promenu snaga na terenu i isključila svaku mogućnost sopstvenih žrtava. To je zahtevalo podizanje snažne hrvatske armije i naoružavanje Muslimana, to jest, vreme.

Ocene koje smo naveli potvrđuju da nakon kraja hladnog rata i Maastrichta nije došlo do značajnog demontiranja vojne mašinerije već se prostor njene primene proširio. Navedene ocene takođe impliciraju da Evropa nije sposobna da rešava sukobe na sopstvenoj teritoriji, kao i da su njene mogućnosti da preuzeme veći stepen globalne odgovornosti ograničene. Jer, ako se Evropa tretira kao "ekonomski div, politički patuljak i vojni crv" ona ne može da rešava sukobe na svom tlu bez vojne moći SAD. Najzad, stanovišta koja u vojnoj intervenciji vide jedini primeren odgovor na bosanski sukob upućuju na bezbednosni sistem koji počiva više na dominaciji, pravu jačeg i sili nego na saradnji, ravnopravnosti i prevenciji.

5. Posledice i neizvesnosti

Raspad Jugoslavije predstavlja važno poglavje u definisanju pretpostavki novog evropskog bezbednosnog sistema. Nakon poslednje faze raspleta jugoslovenske drame (obustave rata u BiH, nasilne reintegracije Krajine, i mirne reintegracije Istočne Slavonije u Hrvatsku), može se razaznati niz posledica koje bacaju svetlo i na prirodu evropskog bezbednosnog poretka koji se konstituiše.

1. Na najopštijem nivou tok jugoslovenskog raspada pokazao je da je novi sistem bezbednosti ujedno i novi porekak moći. Borba za Evropu mira i tešnje saradnje istovremeno je i borba za nove granice, podele, nove pozicije u hijerarhiji poli-

⁵¹ D. Owen, op. cit. str. 8 i S. Serfaty, op. cit. p. 9.

⁵² S. Serfaty, op. cit. pg. 34; Thomas G. Weiss, "Collective Spinelessness: U.N. Actions in the Former Yugoslavia", u: *The World and Yugoslavia's Wars*, op. cit. p. 89.

tičke i ekonomске moći. Posredstvom jugoslovenske drame pokazala se igra jedinstva i podela, suparništva i savezništva, moći i nemoći, igra protivrečnih ciljeva. Tok i rasplet jugoslovenske krize učestvovao je i u redefinisanju odnosa unutar zapadne koalicije, kao i između zapadne koalicije i Rusije.⁵³

Internacionalizacija sukoba u Bosni ponovo je potvrdila status SAD kao jedine preostale supersile. Dejtonski mir je završna sekvenca koja potvrđuje apsolutni primat SAD, frustraciju Engleske i Francuske (kao i Rusije, čiji predstavnik je pretio da će napustiti mirovnu konferenciju jer je Rusija potpuno zapostavljena), i istovremeno demonstrira priručenost najvišem interesu - "jedinstvu koalicije" pred ostatom sveta. Sukob je postao polje na kome se međunarodna uloga Nemačke uzdigla, kao i polje koje je omogućilo nastanak podkoalicije SAD-Nemačka. (Što se tiče, Francuske i Engleske, koje zajedno sa Nemačkom čine "core nations" EU, one su povremeno imale neslaganje sa Nemačkom, ali to nije dovodilo do bitnije promene celine politike prema jugoslovenskoj krizi). SAD su u više navrata pozivale Nemačku da prevaziđe svoje zadrške i preuzeme ulogu mlađeg partnera SAD. U tom svetu treba sagledati i promene nemačkog Ustava koje su omogućile njeno učešće u operacionama UN, kao i sve vidljivu ulogu Nemačke u primeni *Dejtonskog mirovnog sporazuna*. (Nemački general postavljen je na čelo SFOR-a, za zamenika R. Frovika ispred OEBS-a takodje je imenovan Nemac). Međutim, kako tumači jedan broj autora, američko-nemačka osa pored toga što izražava čvršće uspostavljeno savezništvo istovremeno služi i ograničavanju (containment) jednog od najvećih američkih konkurenata.⁵⁴

⁵³ O tome više u Miroslav Pečujić, Radmila Nakarada, "Slom Jugoslavije i konstituisanje novog svetskog poretku", u: *Evropa i raspad Jugoslavije*, priredila R. Nakarada, IES, Beograd, 1995, str. 41-60.

⁵⁴ O dvostrukom cilju američke politike (hegemony and containment) opširnije vidi: Bruce Cumings, "The End of the Seventy-Years' Crisis: Tri-

Odnos izmedju američko-evropske koalicije i Rusije posredstvom sukoba u Bosni je uspostavljen na upadljivo neravnopravnim osnovama. U analizama sukoba u Bosni Rusija često figuriра kao zaštitnik Srba, međutim, domaćaj njene "zaštite" se ne može uporediti sa domaćajem nemačke zaštite Hrvatske ili američke zaštite Muslimana. Uloga Rusije se sastojala u vršenju pritiska na Srbe da prihvate spoljašnje uslove, što je ona uglavnom i činila predstavljajući takve akcije kao svoje velike diplomatske uspehe. Povremene pretnje Rusije da će preuzeti unilateralne poteze zbog neslaganja sa politikom koalicije, kao što je na primer, ukidanje sankcija prema SRJ, ostajale su samo na rečima. Nakon drugorazredne uloge koju je imala u Dejtonskim pregovorima, Rusija je prihvatala da učestvuje u sprovodenju mirovnih odredbi pod, već spomenutim, posebnim aranžmanom. Njena definitivna marginalizacija time je u ovoj fazi završena.

2. Kada se predje na konkretnije razmatranje posledica sa stanovišta evropskog bezbednosnog lika, što je zapravo u središtu našeg interesovanja, može se uočiti da je rasplet u BiH imao za posledicu:

- a. sužavanje evropske autonomije u oblasti bezbednosti;
- b. izrastanje NATO-a u ključnu instituciju evropske bezbednosti; rasplet je na posredan način, ali podsticajno, delovao i na zamisao njegovog širenje na Istok;
- c. promenu odnosa snaga u (sub)regionu.

a. Sa raspletom rata u Bosni položeni su temlji novom krugu zavisnosti Evrope od SAD (i NATO) u rešavanju sukoba na sopstvenom tlu. Veći stepen autonomije Evrope u sferi bezbednosti nakon vojne intervencije NATO-a u Bosni za sada je skinut s dnevнog reda. Ako i opstane kao dugoročni cilj ona će u

lateralism and the New World Order", u: M. Woo, M. Loriaux (eds), *Past as Prelude, History in the Making of a New World Order*, Westview Press, Boulder, 1993.

najvećoj meri i dalje zavisi od volje SAD.⁵⁵ (Autonomija se više demonstrira u ekonomskim odnosima, u odbijanju da se povinju sankcijama SAD prema Libiji, Iranu, Kubi).

Putanja koja je vodila od predloga Churchill-a 1950. godine da se osnuje jedinstvena evropska armija i predloga R. Plevena-a, iste godine, da se osnuje Evropska odbrambena zajednica⁵⁶, preko plana francuskog predsednika F. Mitterend-a i nemackog kancelara H. Kohl-a da WEU proširi svoj mandat i da vojno ojača stvaranjem svoje vojske⁵⁷, do ideje o postepenoj integraciji EU i WEU⁵⁸ u okviru "drugog stuba" Maastrichtskog ugovora - završila se u ovom trenutku evropskim prihvatanjem NATO kao ključne bezbednosne institucije i u postmastihtskom periodu. (U ovom kontekstu interesantan je slučaj Francuske, koja je 1994. godine najavila njeno ponovno vraćanje u vojne strukture NATO, ali je na Madridskom sastanku 1997. odustala od toga zbog nedovoljne europeizacije NATO-a.) Ukratko, sukob atlantske i evropske bezbednosne vizije u ovoj fazi rešen je podredjivanjem evropske vizije atlantskoj.⁵⁹

Ovakav ishod, prema nekim autorima, znači da je nakon Jugoslavije ostvarenje efikasne *Zajedničke spoljne i odbrambene politike* (CFSP) definitivno nemoguće. Upravo u rešavanju jugoslovenske krize došle su do izražaja njene slabosti: nedostatak političke volje Evrope da odlučno deluje kao Unija i neuspeh u

⁵⁵ Catherine McArdle Kelleher, op. cit. p. 63.

⁵⁶ O. Lawrence, op.cit. p. 53.

⁵⁷ C. McArdle Kelleher, op. cit. p. 57.

⁵⁸ IGC'96, op. cit. p. 85.

⁵⁹ Opisan rasplet Karnegijeva komisija tumači na sledeći način: Po-sredstvom raspletla u Bosni razrešene su napetosti između SAD/Evrope. "Štvaćeno je da transatlantsko jedinstvo i evropski odbrambeni identitet nisu u kontradikciji". Članovi Komisije podvlače da SAD i Evropa moraju da rade zajedno jer Zapad nije uspevao u Bosni sve dok su Evrope i SAD bile razdjeljene. Uspeh je postignut kada su njihove dijagnoze i strategije konačno konvergirale. op. cit. p. xv.

odredjivanju suštinskog zajedničkog interesa.⁶⁰ Za druge autore, fijasko Evrope u bivšoj Jugoslaviji upravo osnažuje zahteve i napore za ravojem *Zajedničke spoljne i odbrambene politike*. Bez snaženje CFSP Evropa će teško rešavati i eventualne druge sukobe na svom tlu.

Kada je reč o konkretnim institucijama, može se reći da su evropske institucije definisane s obzirom na NATO i podelu rada koja je proizašla iz njegovog primata, to jest, primata SAD.

Usled otpora najmoćnijih država, OEBS nije mogala da izraste u ključnu instituciju evropske bezbednosti, ali su joj date ograničene funkcije u okviru preventivne diplomatiјe, zaštite ljudskih i manjinskih prava i sprovodenja mera za jačanje poverenja. Sa tim zadacima ona se pojavila u BiH nakon Dejtona. Po našem mišljenju, marginalizaciji OEBS je doprinelo i njeno odričanje od sopstvenih principa u slučaju Jugoslavije (nepovredivosti suverenih granica nasilnim putem), te potrebe da se ta načela iznova rehabilituju nakon demonteriranja jugoslovenske države na drugim osnovama - *Paktom o stabilnosti u Evropi* (1993).

Nakon što je Amerika preuzeala bosanski rasplet u svoje ruke, došlo je do izvesnog kompromisa između Amerike i Evrope na Berlinskom sastanku Saveta NATO, juna 1996.⁶¹ Kompromis je postignut dovršenjem zamisli o Kombinovnim združenim snagama posebne namene (Common Joint Task Force, CJTF) započete 1994. Time je omogućeno Evropi, to jest, WEU da preduzme samostalne misije koristeći "odvojive ali ne odvojene" snage NATO-a kada Amerika nema interesa da u njima učestvuje. Time je WEU postala u većem stepenu evropska komponenta NATO-a, a NATO dobio izrazitiji evropski lik,

⁶⁰ Fraser Cameron, "Developing the Common foreign and Security Policy of Europe", *Brassey's Defence Yearbook*, 1995 p.133.

⁶¹ *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Berlin, 3 June 1996, Final Communiqué* p. 2.

što je sastavni deo izgradnje evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta unutar Atlantskog saveza. Iako su Evropljani to tumačili kao američko prihvatanje izvesne evropske autonomije u sferi bezbednosti, analitičari upozoravaju da mnogi Amerikanici CJTF vide isključivo kao instrument NATO-a za misije izvan teritorija članica. Po njima, ne bi bilo prihvatljivo da se CJTF koristi isključivo u evropskim operacijama bez učešća američkih trupa. U svakom slučaju svaka operacija zahteva saglasnost SAD.⁶²

“Čas Europe” je odložen fijaskom u Jugoslaviji, a posebno u BiH. Evropa je pokazala da nije u stanju da rešava sukobe na sopstvenom tlu bez američke pomoći, demonstrirala je “jaz između pretenzija i realnih mogućnosti”. Takvo objašnjenje evropskog neuspeha sugerira da je osnovni problem u tome što Evropa nema sopstvenu vojnu silu. Time se istovremeno reafirmaše vojna intervencija kao najefikasniji instrument rešavanja sukoba. Po našem mišljenju, problem nije u jazu između evropskih političkih pretenzija i njene vojne moći, već u sukobu pretenzija članica EU, kako u pogledu Bosne, tako i same evropske integracije. Unutrašnje prestрукtruiranje evropskog poreta otvorilo je prostor sukobu različitih nacionalnih aspiracija i sukobu između pojedinih nacionalnih i “evropskih” ambicija. Stvoreno polje nekoherenčnosti je omogućilo olake presedane, međusobnu trgovinu načelima u ime demonstriranja novog evropskog jedinstva (“Evropa jednog glasa”). Omogućavanje niza presedana na tlu Jugoslavije, pre svega, u pogledu njenih medjunarodno priznatih granica, insistiranje na pogrešnim dijagnozama prirode sukoba i saglasno tome preduzimanje sukobu neprimerenih akcija, dovelo je do ne-evropskog, to jest, vojnog rešavanja sukoba u Bosni. U kristalisanju te nužnosti sudelovala je američka ambivalentnost prema mirovnim planovima Evrope i UN.

⁶² Catherine McArdle Kelleher, op. cit. p.73.

b. Kada je u pitanju revitalizacija NATO-a, zanimljivo je da jedan broj sagovornika iz Evropske komisije, sa kojima je autor imao prilike da razgovara u Briselu, smatra da je raspad Jugoslavije potpuno irelevantan za revitalizaciju NATO. Po njima, opstanak NATO-a nije nikad dovoden u pitanje, reč je samo o potrebi njegovog reformisanja, prilagodjavanja novim post-hladnoratovskim uslovima. Reforme bi se dogodile i bez jugoslovenske/bosanske krize. (Između ostalog, ukidanje NATO pakta nije ozbilno razmatrano jer su troškovi renacionalizacije odbrane neprihvatljivi za evropske članice). Pomenuti sagovornici zaključuju da upravo uspešna reforma NATO-a, koja je već daleko odmakla, predstavlja u velikoj meri i odgovore na dileme vezane za izgradnju nove evropske bezbednosne arhitekture.

Drugi sagovornici su izražavali svoje stanovište ciničnom opaskom “da nije bilo Bosne trebalo bi je izmisliti” jer je ona upravo odlučujuće uticala na obnavljanja svrsishodnosti NATO-a nakon “bezbednosnog vakuma”, stvorenog okončanjem hladnog rata.

Danas je jasno da uprkos raspodu glavnog ideoškog neprijatelja, Sovjetskog Saveza, i nestanka Varšavskog pakta, nije bilo realno očekivati da se i NATO demontira jer je hladni rat okonačan unilateralno, potezima samo jedne strane. Kako B. Cummings objašnjava, “iako se hladni rat okončao do 1990, projekat američke hegemonije nije”. NATO je i dalje potreban i Americi i Evropi. Americi, jer obezbeđuje njeno trajno vojno prisustvo u Evropi i omogućava politički pritisak na Evropu, a Evropi, jer posredstvom NATO-a Amerika, kako je već pomenuto, subvencionise njenu odbranu.⁶³

⁶³ B. Cummings, op. cit. pp. 25, 28; Ronald Steel, “Instead of NATO”, *New York Review of Books*, 15. 01, 1998, p. 22.

Podjednako je očito da bi reforme/prilagodjavanje NATO-a novim izazovima tekle donekle i nezavisno od Jugoslavije. Međutim, niz činjenica pokazuje da jugoslovenska kriza predstavlja bitno poglavje u revitalizaciji i reformi NATO-a. Prvo, rasplet u BiH 1995. predstavlja dosad najopsežnije vojnu intervenciju NATO-a na tlu Europe. Do takvog raspleta se stiglo postepenim napuštanjem zalaganja za rešenje putem pregovora. Deo te evolucije je i pomeranje od ograničene i podredjene uloge NATO-a u rešavanju jugoslovenske krize do tačke u kojoj je NATO preuzeo dominantnu ulogu. Efikasnost vojne intervencije (bez žrtava na strani NATO), doprinela je konsolidaciji NATO-a i dala legitimitet proširenju njegovog mandata van zemalja članica.⁶⁴ NATO nije intervenisao samo u zemlji ne-članici (out of area) već se u gradjanskom ratu praktično svrstao na muslimansko-hrvatsku stranu. Kažnjavajući samo jednu stranu očigledno NATO nije želeo samo da zaustavi rat već i da presudno utiče na njegov *ishod*.⁶⁵ Na taj način, NATO je postao faktor unutarbalkanskih sukoba. Pretenzije NATO i njegovih institucija (Skupštine, na primer) su se nakon iskustva u Bosni uvećale, nadmašujući vojne, odbrambene dimenzije, a na dnevnom redu se našlo i osnivanje specijalnih policijskih snaga koje bi imale zadatak da hapse optužene za ratne zločine u BiH.

Uspon NATO-a izведен je najviše na račun kredibiliteta UN. Iako je NATO stupio na scenu posredstvom mandata koji je dobio od SB UN, u poslednjoj sekvenci "vlast" se gotovo u potpunosti premestila od UN ka NATO, kao jedinoj instituciji koja

⁶⁴ Vidi: Javier Solana, "NATO's Role in Bosnia", *Review of International Affairs*, Vol. XLVII, no. 1043, 15 April, 1996, Belgrade, pp. 1-3.

⁶⁵ Američki general Charles G. Boyd, bivši zamenik glavnog komandanta američkih snaga u Evropi, povodom SAD kaže: "Sjedinjene Države kažu da žele da zaustave rat ali u stvari one žele da uticu na ishod rata." "Making Peace with the Guilty", *Foreign Affairs*, September/October, 1995, p.34.

"nešto može da preduzme". (O takvom toku svedoči i *Memo-randum o razumevanju*, na osnovu koga se UN u jednom trenutku stavila u službu NATO-a). Zbog načina na koji je NATO preuzeo upravu nad komandnim strukturama zaduženim za vojne akcije u Bosni, Lord Owen procenjuje da će UN i NATO ubuduće teško saradjivati.⁶⁶ Predstavnici NATO-a smatraju da se košmarna situacija duplog ključa ne sme više ponoviti i da NATO mora imati odrešene ruke u donošenju odluke o izvodjenju vojnih napada, ali da će se saradnja izmedju UN i NATO ipak nastaviti. Kao pozitivan primer uzima se saradnja u organizaciji privremene uprave u Istočnoj Slavoniji.

Rasplet u Bosni se posredno uzima i kao podsticaj ubrzanih širenja NATO-a na Istok. Oni koji smatraju da širenje treba izvesti na osnovu kompromisa, u dogovoru s Rusijom, ukazuju da je postdjentonska saradnja Rusije i NATO/IFORA upravo dokaz da je na takvim osnovama (bezbolno) širenje NATO-a izvodljivo. (Rusija ima deo svojih vojnika u sastavu IFORA, ali njeni oficiri nisu pod direktnom komandom NATO-a već američkog generala). Međutim, bosanski rasplet kao argument sebi u prilog navode i oni koji smatraju da se ne treba obazirati na ruske strahove i otpore jer je Rusija vojno nemoćna (Prema Rusiji se zauzima stav kao da je i vojno poražena u hladnom ratu.) Rasplet krize u Bosni u američkoj režiji, posebno preduzimanje vojne intervencije uprkos ruskom protivljenju, upravo svedoči o definitivnoj marginalizaciji Rusije kao super sile. (Prema rečima jednog ruskog diplomata u Briselu, Rusi su obavešteni o intervenciji par sati pre njenog započinjenja, a na telegram generala Gračova, u kome se on protivi takvoj akciji, niko se nije ni osvrnuo.) Kako potonji dogadjaji pokazuju prevagu je očigledno od neo drugi pristup u pogledu načina širenja NATO na Istok.

⁶⁶ D. Owen, op. cit. str. 399.

Na osnovu svega rečenog može se zaključiti da se od sveobuhvatnog poimanja evropske bezbednosti dospelo do sveobuhvatnijeg delovanja NATO-a, proširenja osnove njegovih zahvata. Na osnovu intervencije u BiH, pokazuje se da je NATO protumačio da prilagodjavanje novim uslovima - pored operacija kolektivne odbrane prema čl. 5 - nužno podrazumeva preduzimanja i novih misija, kao što je operacija IFOR u Bosni.⁶⁷ Tu mačenjem da se najveće opasnosti (etnički sukobi, unutrašnji sukobi i secesija) nalaze van NATO prostora, ukida se podela na operacije "in area" i "out of area" jer ona više ne pokriva interese Saveza. Pri tome, čl. 5 se reinterpretira "u hodu", bez pokretanje formalne procedure za njegovu promenu. Postoje i jasni nagovještaji da su buduće intervencije NATO-a van Europe - svuda gde su ekonomski interesи (resursi) Zapada ugroženi - takodje moguće. Sve to govori da nakon završetka hladnog rata umesto da nestane, NATO izrasta u nepričuvanu vojnu silu Zapada.

c. Rasplet jugoslovenske krize promenio je fizionomiju ovog subregiona. Ratom je preuredjena kartografija moći na prostoru bivše Jugoslavije. Raspletom jugoslovenske drame Hrvatska je postala značajna vojna sila, Muslimani u Bosni su na putu da to postanu. Hrvatska je postala, uz prečutnu saglasnost i indirektnu vojnu pomoć, gotovo potpuno etnički čista, Bosna i Hercegovina se spoljnim pritiscima primorava na opstanak kao multietnička zajednica. Srbi su vojno poraženi u Bosni, proterani iz Krajine i lišeni autonomije u istočnoj Slavoniji. Vojna moć SR Jugoslavije je oslabljena, ona je pod spoljnim zidom sankcija, bez pristupa međunarodnim institucijama, suočena je sa novim zahtevima u pogledu statusa Kosova, Vojvodine i

Sandžaka, a otvoreno je i pitanje samog državnog ustrojstva. Između Slovenije i Hrvatske postoji napetost zbog graničnih sporova, a u Makedoniji sve je oštriji problem albanske manjine. Osim Slovenije, ostale države bivše Jugoslavije suočavaju se sa ekonomskim teškoćama (Srbija najdrastičnije) i problemima političke demokratizacije.

Rekonstrukcija regionala, dakle, ima za posledicu porast nestabilnosti. Postojeća "stabilnost" se održava, negde neposrednim, negdje potencijalnim, prisustvom spoljne vojne sile, a ruka spoljnog političkog/ekonomskog pritiska i posredovanja je stalno prisutna. Opšta nestabilnost regionala je potakla više inicijativa za razvoj regionalne saradnje, pre svega od strane EU (tzv. Roajamonska inicijativa) i SAD (inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi - SECI). Međutim, one ne predviđaju (toliko potrebnu) ekonomsku pomoć, a položaj SR Jugoslavija je u tim zamislima zbog spoljnog zida sankcija izrazito neravноправan.⁶⁸ Postavlja se pitanje da li je trajnja stabilnost moguća ako je (unutrašnjim i spoljnim tokom) opasno destabilizovana najveća država u subregionu i, ako je radi pacifikacije ostalih žarišta u subregionu, neophodno dugoročno prisustvo NATO-a?

Na kraju valja pomenuti da je rasplet jugoslovenske drame ostavio i jednu ekstremno satanizovanu sliku Srba koja se ne može objasniti isključivo njihovim udelom u ratnom nasilju. Kako nas brojni analitičari uveravaju, balkanski tip nasilja, koje su prevashodno primenjivali Srbi u sukobima na tlu bivše Jugoslavije, izazivao je žestoko gnušanje jer je ugrožavao moralne vrednosti do kojih Zapad drži.⁶⁹ Ispoljeno divljaštvo je jedino

⁶⁷ O pomenutim inicijativama detaljnije vidi priloge u: *Međunarodna Politika*, br.1055, 1. april, 1997.

⁶⁸ Civilizovan svet je bio šokiran "neizrecivom surovošću" pre svega od strane Srba. Ali nije samo surovost metode već je sama ideja etničkog čišćenja predstavljala izazov fundamentalnim vrednostima pluralističkih demokratija, kako navode autori *Unfinished Peace*, op. cit. p. 2.

uporedivo sa Drugim svetskim ratom. Srbi su dakle, "varvari", ono neevropsko u Evropi. Po našem mišljenju, uprkos nasilju u kome su učestvovali, ekstremna satanizacija Srba svedoči i o potrebi da se i novi lik Evrope uzdigne na dihotomijama dobro/zlo, civilizovan svet/divljaštvo, na sopstvenom unutrašnjem podvajaju na evropsko/ne-evropsko.⁷⁰ Nadalje, poredjenja sa Drugim svetskim ratom sadrže potrebu konstruisanja novih proporcija odgovornosti. Ne umanjujući ni za trenutak užas rata i tragičnost svake žrtve, ipak je teško uspostaviti analogiju između holokosta i nasilja u Bosni, ako se ima u vidu da su sve tri strane (mada nejednako) činile zločine, i da se procena broja žrtava (na sve tri strane), kreće između 100.000 i 250.000. (Poredjenja radi, broj žrtava, najviše dece i starih, zbog posledica sankcija koje je "civilizovani svet" uveo prema Iraku, se procenjuje na milion).

Žrtve zasljužuju istinu, dugotrajni mir zahteva razumevanje stvarnih uzroka krvavog sukoba, da se tragedija ne bi, kako kaže Hayden, iznova obnovila kao tragedija.

*
* *

Odnos Evrope prema jugoslovenskoj drami je "an act of definition" jer Evropa je znala šta će se desiti ako dopusti raspad Jugoslavije. Međutim, Evropa je suspendovala sopstveno iskušto, znanje, pamćenje kao i jedan red aktualnih činjenica da bi svojom nedoslednošću doprinela legitimaciji raspada Jugoslavije i stvaranju država na etničkom principu. Potom je upregla svu svoju energiju u rekonstrukciju mini Jugoslavije na tlu Bosne nasuprot volji dva od tri naroda koja se tamo nalaze.

⁷⁰ Kenanova izjava "ima nešto posebno neevropsko u balkanskim polojima" citirana je u članku M. Todorove, op. cit. str. 161.

Na prostoru Jugoslavije Evropa se, dakle, sudarila sama sa sobom, sa svojim protivrečnim likom. U tom sudaru evropski projekat bezbednosti pokazao je dvostruku slabost, slabost svoje unutrašnje ambivalentnosti (nedoslednosti) i ambivalentnost svog savezništva sa SAD. Unutrašnja, strukturalna slabost proizlazi iz ambivalentnosti njenih ciljeva. S jedne strane se želi uspostaviti nova bezbednosna struktura kao odgovor na imperativ novog doba, a s druge strane se ponovo ucrtavaju stare granice na tragu "srednjovekovne podele zapadnog i istočnog rimskog carstva".⁷¹ Raspad Jugoslavije je jedno od važnih poglavљa u klesanju starih/novih granica. Savezništvo Evrope i SAD, pak, počiva na obostranoj koristi ali i na temeljnoj nejednakosti Evrope u sferi bezbednosti. To logično proizlazi iz karaktera "režima svetske moći" (Fuko); zaštita privilegovanog položaja Evrope u svetskom sistemu nije moguća bez Amerike, ali bezbednosna autonomija Evrope nije moguća sa Amerikom. Tok jugoslovenske drame je pokazao da je evropska periferija postala novo polje iskazivanja vojne premoći SAD⁷², to jest, prostor na kome se Evropska podredjenost, zavisnost obnavlja. Na osnovu rečenog može se zaključiti da je mir u Evropi delijiv

⁷¹ O stariim/novim granicama vidi: S. Huntington, op. cit. pp. 158-161; kao i Ola Tunander, "Post-Cold War Europe: Synthesis of a Bipolar Friend-Foe Structure and a Hierarchic Cosmos-Chaos Structure?", u: Ola Tunander et. al. (eds), *Geopolitics in Post-Wall Europe*, Sage, London, 1997. p. 20.

⁷² "...samo SAD poseduju dovoljno moralne, političke i vojne snage da predvode međunarodne napore u suzbijanju međunarodnog bezakonja" (R. Armitage, bivši zamenik ministra za odbranu) navedeno u članku M. T. Klare, "US Military Policy in the Post-Cold War Era", u: *New World Order? Socialist Register*, R. Miliband, Leo Panitch (eds), The Merlin Press, London, 1992, pp. 139-140. Predsednik Klin顿 izjavljuje: "Ali vojna sila ostaje nužan element moći naše države... Danas je naša vojska najbolje opremljena, najbolje obučena i najspremnija borbenaa snaga na svetu. Vidi: *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, February 1995, p. ii.

(Ulmann), to jest, da su ratovi i vojno rešavanje sukoba neprihvataljivi samo kada je središte Europe u pitanju.

Ambivalentnosti i deljivost mira govore da projekat nove evropske bezbednosne arhitekture nosi sa sobom mnoge neizvesnosti i da lik Evrope ostaje i dalje nedovršen.

Summary

In the opening Chapter the author examines some of the challenges facing Europe and its attempt to establish a Common Foreign and Security Policy. These challenges include the consequences of global restructuring; the unresolved ambivalence between two visions of security: the Atlantist and European; the lack of consensus concerning the underlying assumptions of the Common Foreign and Security Policy; the new security risks. The author proceeds by taking up Yugoslavia as a concrete security risk, as a test for European principles, institutions and transatlantic relations.

The author continues by summarizing the relationship of the key international actors toward the breakdown of Yugoslavia prior to the Dayton peace agreement. This includes assessing the role of EC, CSCE, UN, WEU and NATO. The author concludes that the international actors, but above all EU and OSCE, applied an inconsistent interpretation of the principle of self-determination, and failed to resolve the ambiguity between self-determination and the principle of inviolable borders. As the Yugoslav crisis developed the EU and UN were increasingly marginalized, while NATO and the U.S. become the prime actors.

In the third part the author recapitulates the crucial moments of the Yugoslav conflict (in Bosnia and Croatia) leading up to the Dayton Peace Agreement. The Dayton agreement (The

General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina) itself is analyzed in detail in an attempt to define its internal antinomies and establish whether it secures the foundation for a lasting peace or a temporary truce. The author is of the opinion that the military aspect of the Agreement (presence of foreign troops) is the only real guarantee of "peace".

In the following Chapter the author discusses the view that the greatest failure of the international community was its reluctance to intervene militarily much earlier and considers the implications of these arguments.

In the concluding the author attempts to summarize the consequences of the Yugoslav drama, particularly of the war in Bosnia, from the standpoint of new European security architecture. The first consequence relates to the internal relations within the Western Coalition, as well as the relation of the Coalition toward Russia. The Bosnian crisis reasserted U.S. as the only superpower and contributed to the definite marginalization of Russia.

The second consequence relates to Europe itself and includes: the severe limiting of the European autonomy in the security realm; the reaffirmation of NATO as the key European security institution and the extension of its reach; the change of power relations in the region. The end of Bosnian conflict is the beginning of a new phase of European security dependency. The "hour of Europe" is postponed by the failure in Bosnia.

The third type of consequence deals with the restructuring of the (sub)region of ex-Yugoslavia and their implications for European stability.

The chapter closes with the conclusion that dealing with the Yugoslav crisis, Europe has confronted itself and revealed fundamental ambivalences and uncertainties.

Bibliografija

Abrahams, Guy, The Perils Of An Armed Frontier, *European Brief*, no.1, 1995.

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, The White House, February 1995.

Bonska konferencija o sprovodjenju mira, 1997, Specijalni dodatak, *Naša Borba*, 18. 12. 1997

Boyd, Charles, Making Peace with the Guilty, *Foreign Affairs*, September/October, 1995.

Brzezinski, Zbigniew, A Geostrategy for Eurasia, *Foreign Affairs*, September/October, 1995.

Carver, Tom, Air Strikes Hitting The Wrong Target, *European Brief*, no. 1, *Common Foreign and Security Policy*, European Parliament, April, 1995/1995.

Cumings, Woo Meredith, Loriaux Michael (eds), *Past as Prelude*, Westview Press, 1993.

Čavoški, Kosta, *Hag protiv pravde*, Centar za srpske studije, Beograd 1996.

Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Paris, 27 May, 1997.

- Gnesotto, Nicole, Common European Defence and Transatlantic Relations, *Survival*, no. 1, 1996.
- Goldblat, Jozef, Controversies Over the Planned Enlargement of NATO, *Security Dialogue*, no. 3, 1996.
- Gordon, P.H., Recasting the Atlantic Alliance, *Survival*, no. 1, 1996.
- Gray, Chris, *Postmodern War*, Routledge, 1997.
- Hajden, Robert, Šindlerova sudbina, N/N, 12.09. 1997.
- Huntington, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, 1996.
- Intergovernmental Conference 1996, Commission Opinion, *Reinforcing Political Union and Preparing for Enlargement*, European Commission, Brussels, February, 1996.
- Intergovernmental Conference 1996, *Commission Report for the Reflection Group*, European Commission, May 1995.
- Intergovernmental Conference 1996, *Reflection Group Report and Other References for Documentary Purposes*, General Secretariat of the Council of the European Union, Brussels, December, 1995.
- Karl, L. Terry and Schmitter, C. Philippe, Democratization around the Globe: Opportunities and Risks, u: Michael Klark, Michael, Thomas, Dan (eds), *World Security Trends and Challenges at Century's End*, St. Martin Press, 1994.
- Kelleher, M. Catherine, *The Future of European Security*, An Interim Assessment, Brookings Occasional Papers, Brookings Institute, Washington, 1996.
- Kober, Stanley, The United States and the Enlargement Debate, *Transition*, 15. December, 1995.
- Lawrence, Philip, European security: a new era of crisis? u: Bideleux, Robert, and Taylor, Richard, *European Integration and Disintegration, East and West* (eds), Routledge, London, New York, 1996.
- Lyons, G. M. and Mastanduno, M. (eds), *Beyond Westphalia?*, *State Sovereignty and International Intervention*, The John Hopkins Univ. Press, Baltimore, London, 1995.
- Mayall, James (ed.), *The New Interventionism 1991-1994*, Cambridge Univ. Press, 1996.
- Mayer, Hartmut, A Foreign Policy At Sixes and Sevens, *European Brief*, no. 1, 1995.
- Mihalka, Michael, The Emerging European Security Order, *Transition*, 15 December, 1995.
- Milinković B., (ur.)*NATO i Partnerstvo za mir*, "Medjunarodna politika", Beograd, 1996.
- NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, Brussels, 1995.
- No Role for Russia in a Security Order That Includes an Expanded NATO*, Report of the Russian Council on Foreign and Defense Policy, *Transition*, 15 December, 1995.
- Oven, Dejvid, *Balkanska Odiseja*, Radio, B92, Beograd, 1996.
- Parrish, Scott, Russia Contemplates the Risks of Expansion, *Transition*, 15 December, 1995.

Peace Implementation Conference, Petersberg 1997,
Naša Borba, 15.12. 1997.

Plesch, Dan, Sowing The Seeds of War, *European Brief*, no.1, 1995.

Robinson, Ian, Globalization and Democracy, *Dissent*, Summer, 1995.

Rogov, Sergey, This Dangerous Crisis Over Arms Control, *European Brief*, no.1, 1995.

Rosenau, N. James, The Dynamics of Globalization: Toward an Operational Formulation, *Security Dialogue*, no. 3., 1996.

Silber, Laura, Little, Allan, *The Death of Yugoslavia*, Penguin Books, BBC, London, 1995.

Smith, Michael, The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order, *Journal of Common Market Studies*, no. 1, 1996.

Toward Comprehensive Peace in Southeast Europe, Report of the South Balkans Working Group, The Twentieth Century Fund Press, 1996.

Tunander, Ola, Baev Pavel, Einagel, I.Victoria, *Geopolitics in Post-Wall Europe*, PRIO, Sage, 1997.

Unfinished Peace, Report of the International Commission on the Balkans, Aspen Institute Berlin, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1996.

United States Security Strategy for Europe and NATO, Report issued by the Department of Defense, Washington, 1996.

Western European Union, *Petersberg Declaration*, Bonn 19, June, 1992; Extraordinary Meeting of the WEU Council of Ministers with States of Central Europe, Bonn, 19 June, 1992.

Western European Union, *Preliminary Conclusions on the Formulation of a Common European Defence Policy*, WEU Council of Ministers Noordwijk, 14 November 1994.

Western European Union, *WEU Related Texts adopted at the EC Summit Maastricht*, 10 December 1991.

WEU Contribution to the European Union, Intergovernmental Conference of 1996, WEU Council of Ministers, Madrid, 14 November 1995

Whitman, Richard, *The 1996 Intergovernmental Conference*, Univ. of Westminster Press, London, 1995.

Wohlefeld, Monika, The WEU as a Complement - Not a substitute - for NATO, *Transition*, 15 December, 1995.

Zelikow, Philip, The Masque of Institutions, *Survival*, no. 1, 1996.

**MEDJUNARODNOPRAVNI OSNOV ZAJEDNIČKOG
DELOVANJA NATO I UN U BOSNI - POUKE
ZA EVROPSKU BEZBEDNOST**

I. Uvod

Traženje rešenja za Jugoslovensku krizu počinje i nastavlja se, do današnjeg dana, na specifičan način. Ostavljajući politička promišljanja po strani, i posmatrajući problem pre svega iz ugla medjunarodnog prava, razlozi za odabiranje tog specifičnog puta su mnogostruki. Pre svega, jugoslovenska kriza otpočela je kao unutrašnji spor koji će poprimiti karakteristike medjunarodnog spora tek onda kada većina federalnih jedinica nekadašnje SFRJ postanu subjekti medjunarodnog prava. Drugo, nastojanje medjunarodne zajednice da doprinese rešavanju te krize počelo je s jednom medjunarodnom organizacijom (Evropska unija - tada još Evropska zajednica), čiji statutarni instrumenti takvu njenu ulogu nisu predviđali, da bi se potom pridružila OEBS, koja je pravnu i političku osnovu za svoje delovanje u sličnim situacijama tek počela da stvara. Treće, pošto su sporovi veoma brzo doveli do oružanih sukoba u nekim delovima nekadašnje SFRJ, došlo je do intervencije Saveta bezbednosti UN koji će, pri tome, zanemariti svoja ovlašćenja sadržana u Gl. VI *Povelje* (Mirno rešavanje sporova), i od početka delovati na osnovu Gl. VII (Akcije u slučaju pretnje miru, povrede mira i akta agresije). Ubrzo, pozivanjem na Gl. VIII *Povelje*

(Regionalni sporazumi), Savet bezbednosti će uključiti u sprovođenje mera koje preduzima i neke regionalne organizacije Evrope koje, barem po našem mišljenju, ne spadaju medju "regionalne sporazume" saglasno upravo toj Glavi *Povelje*. U prvoj rezoluciji posvećenoj Jugoslovenskoj krizi, (Rez. 713, usvojena 25. septembra 1991) Savet bezbednosti, organ prvenstveno odgovoran za održanje medjunarodnog mira i bezbednosti, "podsećajući" na odredbe Gl. VIII *Povelje UN*, izraziće, između ostalog, "svoju punu podršku kolektivnim naporima u pravcu mira i dijaloga u Jugoslaviji koji su preduzeti pod okriljem država članica Evropske unije, uz podršku država učesnica Konferencije za bezbednost i saradnju u Evropi (kasnije OEBS, prim O.R.) u skladu s principima te Konferencije" i u potpunosti podržati sve sporazume i mere koje su rezultat tih kolektivnih npora. Time je počela dosledna praksa da se Evropska unija (ekonomsko-integraciona organizacija jednog dela Europe), OEBS (tada sistem medjunarodnih konferencija koji će docnije biti preimenovan u medjunarodnu organizaciju) i Ujedinjene nacije (univerzalna medjunarodna organizacija s nesumnjivim ovlašćenjima da, saglasno Gl. VI i VII *Povelje*, deluje kako u domenu mirnog rešavanja sporova tako i da odlučuje o primeni prinudnih mera), uzajamno podržavaju, podstiču i nastoje da usvojene odluke realizuju podrazumevajući, po svoj prilici, da su UN te koje celoj toj zajedničkoj akciji daju legitimitet. Docnije, negde od sredine 1992. godine, kada je protiv SRJ već primenjena većina prinudnih mera navedenih u čl. 41. *Povelje*, dolazi, pozivanjem na Gl. VIII *Povelje*, do uključivanja Severnoatlantskog saveza (NATO) i Zapadnoevropske unije (WEU) u izvođenje mera intervencije nesumnjivo vojnog karaktera.¹

¹ Opširije: O.Račić, "Mimo rešavanje sporova i traženje rešenja za Jugoslovensku krizu", u M. Šahović (red.) *Medjunarodno pravo i jugoslovenska kriza*, Institut za medjunarodnu politiku i privredu, Beograd 1996, str. 89-119.

UN i NATO su tokom hladnog rata živeli odvojeno - oni su koegsistirali, kako će reći jedan od analitičara koji su se ovim fenomenom bavili. Danas, međutim, povodom sukoba u delovima nekadašnje Jugoslavije Savet bezbednosti, daje pravnu osnovu i političko pokriće za delovanje NATO-a, dok Alijansa, kao vojni instrument, aktivno doprinosi sprovođenju odluka UN.² Tako je, kaže Leurdijk, između UN i evropskih regionalnih organizacija ili "aranžmana", kao što su EU, NATO, OEBS, WEU, ustanovljena složena mreža medjusobnih odnosa, što je dovelo do potpuno novih oblika saradnje, ne na bazi prethodno utvrđenih modaliteta nego kao reakcija na dogadjaje.³

Slažući se da je ta složena veza medjusobnih odnosa, kao i potpuno novi oblici saradnje, nastala kao reakcija na dogadjaje, pisac ovih redova želi da utvrdi (ukoliko postoji) medjunarodnopravnu osnovu za zajedničko delovanje UN i NATO. U tom smislu, proučiće pravnu osnovu delovanja obe medjunarodne organizacije, razvoj njihovog delovanja do sukoba u BiH i, naročito, u toku sukoba u tom delu nekadašnje Jugoslavije. Pri tome, osnovni cilj nastojanja autora ne leži toliko u kritici pojedinih oblika postupanja jedne ili druge (čemu, kako će se videti, ima mesta) koliko u izvlačenje pouka za evropsku bezbednost koja danas, po svemu sudeći, luta između univerzalnog, regionalnog i sub-regionalnih pristupa - još uvek neodlučna da li da postojeće političke obaveze pretvoriti u medjunarodnopravne.

² Dick A. Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, Netherlands Atlantic Commission, The Hague, 1994, p. xiii.

³ Ibid, p. 1.

2. Odnos UN i NATO

Pravni osnov

Sistem kolektivne bezbednosti UN

Sistem kolektivne bezbednosti UN, koncipiran u vreme kada su svi - i državnici i građani pobedničkih država II svetskog rata prebrodili zaista ogromnu opasnost po čovečanstvo, odiše (ako zanemarimo više nego realistične odredbe na kojima su veliki vodje antihitlerovske koalicije insistirali kako bi obezbedili povlašćen položaj u Organizaciji) priličnom dozom idealizma. Ta tvrdnja zasniva se na dva argumenta.

Ovako (idealno) zamišljen sistem kolektivne bezbednosti sadrži dva segmenta: prevenciju i represiju.

Segment prevencije zasniva se na opštoj obavezi država članica UN da svoje sporove rešavaju mirnim načinima, kako međunarodni mir i bezbednost ne bi bili ugroženi. Efikasnost te obaveze oslabljena je načelom slobodnog izbora načina mirnog rešavanja sporova (pregovora, istražne komisije, posredovanja, izmirenja, arbitraže, sudskog rešavanja, pribegavanja regionalnim ustanovama ili sporazumima ili drugim načinima rešavanja po slobodnom izboru stranaka u sporu, kako to kaže čl. 33. *Povelje*). Ukoliko se strane ne saglase da spor rešavaju jednim od postojećih načina, spor može da ostane nerešen. Isto tako, ako strane izaberu neki od diplomatskih načina mirnog rešavanja spor, takodje, može da ostane nerešen. Pri tome, u materiji mirnog rešavanja međunarodnih sporova (Gl. VI *Povelje*), organi UN, Generalna skupština i Savet bezbednosti, ne mogu usvajati odluke koje bi obavezivale strane u sporu.

Za razliku od toga, situacija je, kada je reč o represiji bitno drugačija. Jer, ukoliko dodje, po terminologiji *Povelje*, do "pretnje miru, povreda mira ili akata agresije" (Gl. VII) Savet bezbednosti, kako to predviđa čl. 39. *Povelje*, može da donosi ne samo (neobavezne) preporuke nego i (pravno obavezne) odluke kako bi se "održao ili vaspostavio međunarodni mir i bezbednost". Tim odlukama - kako to iscrpno predviđaju članovi 41. i 42. *Povelje*, Savet bezbednosti može narediti preduzimanje kako ne-vojnih tako i oružanih prinudnih mera. Pravna obaveza država članica UN da takve odluke Saveta bezbednosti izvršavaju i da se, u cilju sprovodenja njegovih odluka na pogodan način organizuju, nedvosmislena je.

Nema spora da su suverene države ratifikacijom *Povelje UN* prihvatile mnogo dalekosežnije obaveze u domenu represije (Gl. VII) nego u oblasti prevencije (Gl. VI). Pitanje zašto su suverene države, u vreme usvajanja *Povelje UN*, prednost dale prвome, može se pravdati iskustvima Drugog svetskog rata. Manje je shvatljivo zašto su one i u prvih pola veka postojanja i delovanja UN izražavale želju za uklanjanje smetnji efikasnijem delovanju represije (gde su odlučujući akteri pet stalnih članova Saveta bezbednosti), a manje želete da usavrše sistem mirnog rešavanja sporova (gde, uz svu raznolikost načina mirnog rešavanja, uloga velikih sila nije u toj meri dominantna).

Drugi segment vezuje se za *Poveljom* uspostavljene odnose između UN i jednog broja međunarodnih regionalnih organizacija (Gl. VIII).

Glava VIII *Povelje UN* čini drugi deo sistema kolektivne bezbednosti u kome "regionalni sporazumi" (da koristimo terminologiju *Povelje UN*) predstavljaju delove univerzalnog sistema i pod rukovodstvom Saveta bezbednosti rade na rešavanju regionalnih sporova i kriza. Savet bezbednosti "podstiče razvoj mirnog rešavanja lokalnih sporova posredstvom takvih regionalnih sporazuma" (čl. 52), "koristi takve regionalne sporazume ili

agencije za prinudnu akciju pod svojim rukovodstvom” (čl. 53), i u svako doba mora biti obaveštavan “o preduzetim aktivnostima ili onima koje se imaju u vidu ... u cilju održanja međunarodnog mira i bezbednosti” (čl. 54).

Iako Gl. VIII *Povelje* uvedi pojam “regionalni sporazum” i daje mu određeno pravno značenje, ona ga u celini ne definiše. No, ono što *Povelja* sadrži daje dovoljno osnova da se regionalni sporazumi po Gl. VIII (kao što su Organizacija afričkog jedinstva, Arapska liga, Organizacija američkih država) jasno razlikuju od organizacija za kolektivnu samoodbranu, baziranih na odredbi čl. 51., kao što je to danas NATO (a ranije i Varšavski ugovor i neke druge danas gotovo zaboravljene vojno-blokovske organizacije).

Regionalni sporazumi bazirani na Gl. VIII *Povelje* imaju prioritet kada je u pitanju mirno rešavanje “lokalnih” sporova. Stav 2. čl. 52. *Povelje* ne ostavlja mesta sumnji: “Članovi UN koji sklapaju takve sporazume ili osnivaju takve ustanove ulagaće svaki napor da lokalne sporove, pre nego što ih podnesu Savetu bezbednosti, reše mirnim putem posredstvom takvih regionalnih sporazuma”. Tek kada se postavi pitanje da li neki “lokalni” spor predstavlja pretjeru međunarodnom miru i bezbednosti, prelazi u nadležnost Saveta bezbednosti i otvara mogućnost - prema odredbama Gl. VII *Povelje* - primene prinudnih mera. Jer, saglasno čl. 39. *Povelje*, samo “Savet bezbednosti utvrđuje da li postoji pretjerja miru, povreda mira ili delo agresije i daje preporuke ili odlučuje koje će mere preduzeti u skladu sa članovima 41. i 42. da bi se održao ili vaspostavio međunarodni mir i bezbednost.”

Odluke međunarodnih organizacija stvorenih regionalnim sporazumima, naravno, obavezuju njihove države članice. Međutim, ne postoji pravna osnova po kojoj bi tako stvorene organizacije mogle da vode prinudne akcije protiv trećih država koje nisu njihove članice. Pri tome, pravno je irelevantno da li treća

država pripada tom regionu; jednostavno, osnova za regionalno čuvanje mira nije “region” u geografskom smislu nego skup država koje osnivaju odnosnu regionalnu međunarodnu ustanovu. Prinudne akcije regionalnih ustanova protiv trećih država (onih koje nisu njene članice) mogu se voditi samo na osnovu *Povelje UN* (dakle po odluci Saveta bezbednosti), ili saglasno opštem međunarodnom pravu.

Dakle, sistem kolektivne bezbednosti UN zasniva se na zaštiti *svih* članica (danak, dakle, gotovo svih država sveta) od potencijalnog narušioca mira koji može biti bilo koja članica *istog*, univerzalnog sistema kolektivne bezbednosti. Sistem kolektivne bezbednosti UN, dakle, želi da svim svojim članicama pruži bezbednost predviđajući, ako je to potrebno, prinudne mere protiv svake od njih koja se teško ogreši o zajednički usvojene norme ponašanja. Te norme, pre svega, počivaju na dosta elastično formulisanim ciljevima i načelima UN. Znači, sve članice sistema (ponavljam: danas gotovo sve države sveta), treba da ono što (trenutno ili dugoročno) smatraju svojim nacionalnim interesom, podrede održanju međunarodnog mira i bezbednosti - jednom od osnovnih interesa međunarodne zajednice kao celine.

Pola veka kasnije, jedan od nesumnjivih poznavaoца ove problematike, staviće pod znak pitanja mogućnost delovanja sistema kolektivne bezbednosti uopšte. Aba Eban, pišući povodom 50-godišnjice UN utvrđuje da su pretpostavke za valjan sistem kolektivne bezbednosti sledeće: (i) da države svoju bezbednost identifikuju sa postojećim svetskim poretkom u tolikoj meri da su spremne da taj poredak brane i u situacijama koje su, reklo bi se prilično daleko od njihovih nacionalnih interesa; (ii) da su države u stanju i da su voljne da u svakoj konkretnoj situaciji utvrde ko je agresor; (iii) da agresor bude tako slab da mu se može suprotstaviti superiorna međunarodna sila; (iv) da države budu voljne da kažnjavaju svoje najbliže saveznike kao i protiv-

nike; (v) da države budu spremne da se odreknu odlučivanja o upotrebi sopstvenih oružanih snaga bez obzira na to da li su njihovi nacionalni interesi involuirani ili ne; (vi) da se javna debata na međunarodnim forumima pokaže efikasnjom tehnikom od postizanja sporazuma tradicionalnim metodama tajne diplomacije. Isti analitičar zaključuje da se nijedna od tih pretpostavki nije ostvarila. Jer: (i) lojalnosti prema nacionalnoj državi nisu prenete na svetsku zajednicu; (ii) ono što je za neke agresija za druge je samoodbrana i borba za nacionalno oslobođenje; (iii) i male zemlje imaju snagu da se odupru međunarodnim snagama; (iv) nacije, kao i ljudska bića, ne reaguju objektivno; (v) državnici se ne odriču diskrecionih prava o tako bitnim pitanjima kao što je upotreba oružane sile sopstvene zemlje; (vi) tradicionalna diplomacija nudi bolje uslove za postizanje sporazuma nego javna diplomacija u UN.⁴

Bez obzira na to što se, po našem mišljenju, neki od prethodnih zaključaka mogu staviti pod znak pitanja, ovde ih valja navesti jer se, po svemu sudeći, ne odnose samo na sistem kolektivne bezbednosti UN nego i na svaki (pa i regionalni) sistem bezbednosti koji želi da postupak prema prekršiocu stavi u zavisnost ne od (trenutnih) nacionalnih interesa nego od odnosa prema utvrđenim pravilima ponašanje date grupacije (univerzalne, regionalne ili subregionalne) država.

NATO kao savez država protiv neprijatelja koji dolazi izvan Saveza

Za razliku od *Povelje UN*, koja polazi od univerzalnih vrednosti i, na njima, zasniva sistem kolektivne bezbednosti, *Ugovor organizacije Severnoatlantskog pakta* (u daljem tekstu NATO) počiva na zajedničkim vrednostima svojih država članica i ne stvara regionalni sistem bezbednosti nego savez ko-

⁴Aba Eban, "The U.N. Idea Revisited", *Foreign Affairs*, 5/1995, pp. 46-47.

me je prvi cilj "kolektivna odbrana". Uostalom, u uvodnim odredbama *Ugovora*, potvrđujući "veru u ciljeve i načela *Povelje UN*", strane ugovornice izjavljuju rešenost da štite "slobodu, zajedničku baštinu i civilizaciju svojih naroda (podvukao O.R.), koja je zasnovana na načelima demokratije, individualne slobode i vladavine prava".

Ugovor je, takodje, okrenut kako prevenciji tako i represiji. Što se prvoga tiče, parafrazom čl. 33. *Povelje UN*, u čl. 1. *Ugovora* sadržana je, s jedne strane, obaveza mirnog rešavanja svih međunarodnih sporova u kojima bi se članice NATO mogle naći i, s druge, obaveza uzdržavanja u svojim međunarodnim odnosima od pretnje ili upotrebe sile na bilo koji način koji ne bi bio saglasan sa ciljevima UN. Naravno, zbog odredaba takve sadržine nije bilo potrebno osnivati NATO. Ključne odredbe odnose se na upotrebu sile u slučaju napada na neku od strana ugovornica.

Član 5. *Ugovora* utvrđuje nekoliko stvari: prvo, oružani napad protiv jedne ili više potpisnica u Evropi ili Severnoj Americi, smatraće se kao napad na sve njih; drugo, ukoliko do takvog napada dodje, svaka će od njih, vršeći pravo na individualnu ili kolektivnu samoodbranu priznato članom 51. *Povelje UN*, pomoći napadnutoj strani ili stranama odmah preuzimajući, individualno i u zajednici sa drugim stranama, one akcije za koje budu smatralе за potrebno, uključujući upotrebu oružane sile; treće - pravno priznajući primat sistemu kolektivne bezbednosti UN (što će potvrditi i čl. 7. *Ugovora*) - o svim merama preuzetim s tim u vezi odmah će biti izvešten Savet bezbednosti, s tim što će one prestati onog trenutka kada Savet preuzme mere potrebne za vaspostavljanje i održanje međunarodnog mira i bezbednosti. U članu 6. utvrđen je prostor koji se štiti (teritorije strana ugovornica i njihove snage, brodovi ili vazduhoplovi na, iznad ili van tih teritorija).

Kao što je to u literaturi tog vremena već primećeno, čl.

5. *Ugovora o NATO*, koji reguliše *casus foederis*, najznačajniju odredbu svakog vojnog saveza, sadrži jednu posebnu vrstu automatske savezničke obaveze u slučaju napada. Obaveza nastupa u momentu nastanka agresije ali, što je veoma važno, ni njena vrsta ni njen obim nisu unapred određeni. Vrsta i obim zavise bilo od individualne ocene bilo od zajedničkog dogovora, ali je pomoći kolektivna. To može ali ne mora biti vojna pomoći.⁵

Treba odmah reći da *Ugovor o osnivanju Zapadnoevropske unije*⁶, koji predviđa da će Visoke strane ugovornice i Organizacija koja se *Ugovorom* stvara raditi na sprovođenju *Ugovora* u tesnoj saradnji sa NATO-om i da će se Unija oslanjati na odgovarajuće vojne vlasti NATO-a za informacije i savete o vojnim pitanjima (čl. IV), znatno preciznije određuje obaveze potpisnica koje stupaju na snagu u slučaju napada na jednu od njih. Član V glasi: "Ukoliko bilo koja strana ugovornica postane objekt oružanog napada u Evropi, ostale strane ugovornice će, saglasno odredbama čl. 51. *Povelje UN*, pružiti napadnutoj strani svu vojnu i drugu pomoći i podršku koju su u mogućnosti da daju". Inače, i ovde se (čl. VI) priznaje primat sistema kolektivne bezbednosti UN i, slično odredbama *Ugovora o NATO*, predviđa informisanje Saveta bezbednosti o preduzetim merama i određuje da će one biti ukinute odmah nakon što Savet preduzme mere za koje je on ovlašćen.

Ne samo zbog istorijskog podsećanja, valja citirati i čl. 4. dokumenta o osnivanju Varšavskog ugovora: "u slučaju

⁵ L. Erven, "Severoatlantski ugovor", u: B. Milinković (ur.) *NATO i Partnerstvo za mir*, "Međunarodna politika" i dr, Beograd 1996, str. 160.

⁶ Treaty on Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence, Signed at Brussels on March 17, 1948, as Amended by the Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty, Signed at Paris on October 23, 1954.

oružanog napada u Evropi bilo koje države ili više država na jednu ili više država ugovornica, svaka će ugovornica, ostvarujući pravo individualne ili kolektivne samoodbrane, u skladu sa članom 51. *Povelje UN*, hitno pružiti pomoći državi ili državama žrtvama napada, samostalno ili u sporazumu s drugim državama ugovornicama, svim sredstvima koje smatra potrebnim, uključujući i upotrebu oružane sile. Države ugovornice odmah će se savetovati o zajedničkim merama koje treba preduzeti u cilju uspostavljanja i održavanja međunarodnog mira i bezbednosti. O merama preduzetim na osnovu ovog člana biće obavešten Savet bezbednosti u skladu s odredbama *Povelje UN*. One će biti obustavljene čim Savet bezbednosti preduzme potrebne mere za uspostavljanje i održavanje međunarodnog mira i bezbednosti."

Otkleđeno, sve vojnablokovske organizacije su bilo pravno više nego slične. Uostalom, dajmo reč jednom od savremenika stvaranja NATO: "Osnivači zapadnog bloka svesno su izbegli da svoje aranžmane baziraju na odredbama čl. 53. *Povelje* koji zahteva prethodno odobrenje Saveta bezbednosti pre nego što regionalne agencije legalno pribegnu prinudnim akcijama i, umesto toga, pozvali su se na član 51. koji priznaje legitimitet 'kolektivne samodbrane', podložne jedino naknadno merama kontrole Saveta bezbednosti." Isti analitičar s pravom ukazuje na činjenicu da je, s obzirom na postojanje veta u Savetu bezbednosti, već tada bilo jasno da takve kontrolne funkcije nisu bile u izgledu. Na taj način, ovakve regionalne organizacije su pribavile razumno opravdavanje za ono što su njihovi tvorci nameravali da budu: koalicije koje, neometane spoljnom kontrolom, nezavisno deluju. "One mogu da se stave u službu UN i dobrovoljno prihvate njihov ograničavajući uticaj, ali su izbegle podredjen položaj koji su za regionalne sporazume predviđeli tvorci *Povelje*".

lje.⁷ I dalje: "Treba jasno reći da NATO nije sistem kolektivne bezbednosti, bez obzira na to koliko često ga državnici i komentatori takvima nazivali ... NATO je sistem *selektivne* bezbednosti koji otelovljuje princip neki za neke, dok je kolektivna bezbednost posvećena konceptu svi za sve ... Ukratko, NATO nije sistem kolektivne bezbednosti pridodat Ujedinjenim nacijama nego novi tip saveza."⁸

Jedan od naših pisaca će takođe reći: "Ako je Atlantski pakt jedan regionalni sporazum u smislu *Povelje UN*, on se nalazi pod izvesnom kontrolom Saveta bezbednosti ... Ako je Atlantski pakt samo jedan odbrambeni savez iz člana 51. *Povelje UN*, on takvih obaveza nema." I on, navodeći argumente za i protiv, zaključuje da osnivači NATO-a nisu želeli da ta regionalna organizacija bude podvedena pod režim regionalnih sporazuma i tako stavljen pod punu kontrolu UN.⁹ "Atlantski pakt je, prema tome, bio zamišljen ne samo kao vojno-odbrambeni savez posebne vrste, već i kao međunarodna političko-ideološka koalicija za zaštitu i učvršćenje jednog odredjenog društvenog porekta."¹⁰

Sličnosti i razlike

Morgenthau, jedan od nesumnjivih autoriteta davno je rekao: "Kolektivna bezbednost ... razlikuje se od ravnoteže snaga u načelu udruživanja pomoću kojeg je savez stvoren. Savez u ravnoteži snaga su stvorile pojedine nacije protiv drugih nacija, ili saveza nacija, na osnovi koju te nacije smatraju svojim posebnim nacionalnim interesom. Organizaciono načelo sistema

⁷Inis L. Claude, *Swords into Plowshares*, Random House, New York 1961, p. 124.

⁸Ibid, p. 257.

⁹L. Erven, op. cit. str. 140-141. (L. Erven je pseudonim Ljubomira Radovanovića)

¹⁰Ibid, str. 147.

kolektivne bezbednosti je poštovanje moralnih i pravnih obaveza da se svaki napad bilo koje nacije na bilo koju članicu saveza smatra kao napad na sve članove saveza. Pri tome se pretpostavlja da kolektivna bezbednost deluje automatski, tj. agresija poziva protivsavez na dejstvo odmah i zaštićuje mir i bezbednosti najvećom mogućom brzinom."¹¹

Bebr je sigurno u pravu kada kaže da treba imati u vidu činjenicu da čl. 51, na kome se zasniva NATO, ne negira ovlašćenja Saveta bezbednosti, već samo dozvoljava akciju regionalne organizacije do onog momenta dok Savet ne preduzme mera koje smatra potrebnim, ostavljajući ga potpuno slobodnim da to učini ili ne. U tome se i sastoji glavna razlika između onih međunarodnih organizacija zasnovanih na čl. 51. *Povelje* (koje, dakle, mogu voditi akciju sve dok Savet bezbednosti ne odluči drugačije) od onih na koje se odnosi Gl. VIII (čl. 53) *Povelje*, po kojoj takva regionalna organizacija može da preduzme akciju samo po odobrenju Saveta. Otuda, zaključuje Bebr, samo su regionalne međunarodne organizacije (tj. "regionalni sporazumi") po Gl. VIII stvarni organi svetske organizacije, dok su one regionalne organizacije koje se baziraju na čl. 51. izvan neposredne kontrole Saveta.¹²

Slažući se sa iznetim mišljenjima, valja dodati još nešto: iako sistem kolektivne bezbednosti u znatnoj meri počiva na idealističkim premissama, ne može se izbeći pomisao da njegovi glavni tvorci ustvari, nisu bili idealisti. Članom 51, naime, omogućeno je stvaranje organizacija tipa NATO i (bivšeg) Varšavskog ugovora, koji su, pravno posmatrano, u punom saglasju s odgovarajućim odredbama *Povelje*. Primat Ujedinjenih

¹¹Morgenthau, H. *Politics among Nations*, New York 1960, p. 193. Citirano prema: R. Stojanović, "Univerzalna i kolektivna bezbednost", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* 2/1969, str. 107.

¹²G. Bebr, "Regional Organizations: A United Nations Problem", *American Journal of International Law*, 2/1955, pp. 166-184.

nacija je očuvan: čim Savet bezbednosti preduzme akcije kojima će vaspostaviti međunarodni mir i bezbednost, mere kojima su pribegle vojnoblakovske organizacije biće stavljene van snage. Uz pravno bitnu razliku: regionalni sporazumi osnovani sa glasno Gl. VIII *Povelje* pod stalnom su kontrolom Saveta bezbednosti i mogu delovati samo po njegovom odobrenju. Vojno-blakovske organizacije, bazirane na čl. 51, nemaju obaveze koje sadrže odredbe Gl. VIII i, samim tim, izmiču trajnoj kontroli UN; uz to, one mogu, sve dok Savet bezbednosti ne odluči drugačije, delovati u skladu sa svojim statutima bez odobrenja centralnog organa sistema kolektivne bezbednosti UN. Dodajmo bitnu političku napomenu: imajući u vidu da su vode i najuticajnije članice vojno-blakovskih organizacija istovremeno stalni članovi Saveta bezbednosti (dakle: oni koji raspolažu pravom veta), teško je zamisliti situaciju kojoj bi Savet bezbednosti bio u stanju da mere, uključujući oružane, koje je preduzela neka vojno-blakovska organizacija, stavi van snage. O nastojanju da vrši stvarnu kontrolu nad organizacijama baziranim na odredbama čl. 51. *Povelje* da i ne govorimo.

Praksa do izbjivanja sukoba u Bosni i Hercegovini

Praksa Ujedinjenih nacija

Praksa UN se u domenu prevencije nije mnogo odmakla od isuviše elastičnih odredaba *Povelje*, po kojima je opštu obavezu mirnog rešavanja međunarodnih sporova trebalo realizovati u konkretnim situacijama. Države su ljubomorno inisitirale na svom pravu slobodnog izbora načina mirnog rešavanja sporova, što, kako je već rečeno, stavlja pod znak pitanja i samu, nesumnjivo, opštu obavezu mirnog rešavanja. Ovlašćenja organa UN - Saveta bezbednosti i Generalne skupštine - ograničena na

upućivanje pravno neobavezujućih preporuka, uporedo sa preovladjujućom klimom u globalnim međunarodnim odnosima, nisu se značajnije pomakla. Rezolucije-deklaracije Generalne skupštine UN¹³ ostale su na "reafirmisanju" i "razradjivanju" onoga što u *Povelji* ionako postoji.

U domenu represije, gde su ovlašćenja Saveta bezbednosti precizirana pre svega Glavom VII *Povelje* zaista velika, vanpravni momenti odigrali su odlučujuću ulogu. Već pomalo zaboravljeni "hladni rat", ali i docnija "era pregovaranja", koji su dominirali globalnom scenom gotovo čitavih pola veka, doveli su do toga da se i ono što je u *Povelji* nesumnjivo predvidjeno, ne realizuje. Posmatrano sa stanovišta UN, Savet bezbednosti, u kome su glavnu ulogu imale vodeće sile vojno-blakovskih organizacija, bio je dugo vremena blokiran pravom veta.

Komitet vojnog štaba, koji je trebalo da ima značajnu ulogu u "davanju saveta i ukazivanju pomoći Savetu bezbednosti u svim pitanjima koja se tiču vojnih potreba ... upotrebe i komandovanja snagama stavljenim na raspolaganje" i koji bi pred Savetom bezbednosti bio odgovoran za "strategijsko rukovodjenje svim oružanim snagama stavljenim na raspolaganje Savetu bezbednosti" (čl. 47) ne postoji. Isto tako, nisu zaključeni ni "posebni sprazumi" o stavljanju oružanih snaga, pomoći i olakšica neophodnih radi održavanja međunarodnog mira i bezbednosti (čl. 43), niti države članice "održavaju nacionalne kontingente vazduhoplovnih snaga spremnih za neodložnu zajedničku međunarodnu priudnu akciju" - s tim što bi Savet bezbednosti, uz pomoć Komiteta vojnog štaba, određivao jačinu i stepen pripravnosti tih kontingenata i planove za njihovu zajedničku akciju (čl. 45).

¹³ Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država (Rezolucija Generalne skupštine 2625/1970); i Manilska deklaracija o mirnom rešavanju međunarodnih sporova (Rezolucija 27/10 iz 1982. godine).

U odsustvu *Poveljom* predviđenog (ali neostvarenog) mehanizma, u malom broju akcija vodjenih uz upotrebu oružanih snaga, o kojima je u ovih gotovo pola veka od osnivanja UN do danas odlučivao Savet bezbednosti, putevi kojima se išlo bili su dosta različiti. U Korejskom sukobu 1950. godine (gde je odluka Saveta bezbednosti usvojena u još uvek oficijelno nezadovoljavajuće objašnjenu odsustvu SSSR) Savet bezbednosti je preporučio državama članicama da Republici Koreji pruže vojnu pomoć pod *ujedinjenom (unified) komandom SAD*. Mnogo docnije, 1990-1991. godine (dakle u vreme kada je Sovjetski Savez, neosporni vodja Varšavskog ugovora sišao sa globalne scene), u slučaju agresije Iraka na Kuvajt, Savet bezbednosti je, pozivajući se na Gl. VII *Povelje*, ovlastio države članice da, u saradnji sa vladom Kuvajta, upotrebe sva potrebna sredstva radi vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti u toj oblasti. Ni u jednom ni u drugom slučaju Savet bezbednosti nije se pozvao na Gl. VIII *Povelje*, niti pozvao države na učešće u tim akcijama u okviru njihovih regionalnih međunarodnih organizacija, ali ni isključio.

U literaturi je već konstatovano da je Rezolucijom 678 /1990 Savet bezbednosti, pozivajući se na Gl. VII, odlučio, između ostalog, da ako Irak u određenom roku ne učini ono što se od njega traži, države članice mogu, u saradnji s Kuvajtom, da "upotrebe sva potrebna sredstva" kako bi podrzale i sprovele ranije rezolucije Saveta i "vaspostavile međunarodni mir i bezbednost u toj oblasti". Različita su mišljenja o tome šta se u *Povelji UN* može uzeti kao osnova za takvu odluku. Najčešće se ukazuje na čl. 42. i 51. *Povelje*. Nesumnjivi autoritet u ovoj oblasti, Oscar Schachter,¹⁴ izneo je mišljenje da se ova Rezolucija može smatrati kako ovlašćenjem na kolektivnu samoodbranu,

nu, o kojoj govori čl. 51, tako i akcijom UN, saglasno čl. 42. *Povelje*. Ipak, s obzirom na to da Savet bezbednosti nije ustanovio komandu UN niti tražio savet od (nepostojećeg) Komiteta vojnog štaba, smatra da je bliže istini ako se to klasificuje kao podrška kolektivnoj samoodbrani nego kao prinudna akcija sa mih UN.

U svakom slučaju, odluke Saveta bezbednosti povodom agresije Iraka na Kuvajt pokazale su da je pri kraju era "neefikasnosti" Saveta bezbednosti, zbog čega su se u ne tako davnoj prošlosti i na nevladinom i na medjuvladinom planu čule mnoge žalbe. U bitno promenjenim odnosima snaga, uz očiglednu nespremnost Rusije (naslednika SSSR u Savetu bezbednosti) da se svojim pravom veta koristi, kao i tradicionalnu nesklonost Kine da se meša u poslove koje se nje direktno ne tiču, Savet bezbednosti, vodjen trenutno najsnaznijom državom sveta, počeo je da pokazuje zube. Utisak je da ta pouka u mnogim krajevima sveta, uključujući i naše prostore, nije na vreme shvaćena.

Ovome treba dodati još nešto. U uslovima ranije blokade Saveta bezbednosti razvila se praksa koja će služiti kao pravna osnova za ono što će se preduzimati u Bosni i Hercegovini. S jedne strane, počevši od rezolucije Generalne skupštine "Ujedinjeni za mir",¹⁵ ali i nezavisno od nje, sve češće će dolaziti do stvaranja jedne nove institucije - operacija za očuvanje mira. U mnoga krizna područja, uz manje ili više formalno izraženu saglasnost zainteresovanih strana, upućivaće se lako naoružane multinacionalne snage, pod zastavom i uz rukovodjenje UN, bilo da vrše funkciju posmatranja, razdvajanja sukobljenih strana ili, pak, obeshrabrivanja upotrebe borbenih sredstava. S druge strane, iako je *Povelja* posvećena mirnom rešavanju međudržavnih sporova i sprečavanju oružanih sukoba između

¹⁴O. Schachter, "United Nations Law in the Gulf Conflict", *American Journal of International Law*, Vol. 85/1991, pp. 457-463.

država, već od Operacija UN u Kongu (1960-1964) sporadično će dolaziti do korišćenja snaga UN za rešavanje konflikata *unutar država*, koji su bitno različiti od međunarodnih. Već tada će snage UN dobiti mandat da koriste oružje, ne samo za sopstvenu zaštitu nego i za zaštitu civilnog stanovništva. Granica između čuvanja mira (*peace-keeping*) i nametanja mira (*peace-making*) docnije će biti sve neodređenija.

U svom *Dodatu Agendi za mir*¹⁶ bivši Generalni sekretar UN B. B. Gahli, izneo je podatke koji ubedljivo govore o bitno promjenjenim okolnostima u kojima UN danas treba da rade na realizaciji svog osnovnog cilja: održavanja međunarodnog mira i bezbednosti. Ti podaci kažu da su se od pet operacija UN za očuvanje mira koje su početkom 1988. godine bile u toku, četiri odnosile na međudržavne sukobe, a samo jedna (20%) na sukobe unutar jedne države. Veoma brzo, međutim, situacija će se iz osnova izmeniti: od 21 operacije uvedene nakon tog datuma, samo u 8 slučajeva radio se o sukobima između država, dok su u 13 slučajeva (dakle: 62%) bili u pitanju sukobi unutar država (podrazumevajući da je u nekim od njih bilo prisutno i mešanje sa strane). Od 11 operacija za očuvanje mira koje su započete januara 1992. godine i docnije, sve su osim dveju (dakle: 82%) bile uvedene radi sprečavanja sukoba do kojih je došlo unutar država.

Očigledno, došlo je do znatne evolucije postupanja UN u slučajevima pretjerne miru, narušenja mira ili dela agresije.

Praksa NATO

Znatno pre današnjih dogadjaja već pomenuti L. Erven je primetio da je razvoj NATO-a prevazišao okvire čl. 5. *Ugovora* kojim je osnovan, i doveo do krupnih promena. NATO se nije

kretao samo u pravcu individualnog sposobljavanja država-članica za učešće u eventualnoj kolektivnoj odbrani, već je prišao organizovanju jedne kolektivne, u izvesnom stepenu integrisane, oružane snage, kao i razradi celovitih planova zajedničke akcije. Stoga se može postaviti pitanje kako bi čl. 5. funkcionišao ako bi nastala agresija? Da li bi angažovanje vojske NATO-a u svim slučajevima zavisilo od prethodne odluke svih članica Pakta i u kojoj meri? Da li bi ulazak u oružani sukob komande NATO-a povlačio za sobom ulazak u rat i svih država-članica? Da li bi se neka država-članica mogla, po pravu koje joj daju odredbe čl. 5, odlučiti na neku drugu vrstu učešća u uzajamnoj pomoći žrtvi napada nego što je to predvidjeno planom komande NATO? I, zaključuje ovaj analitičar: ne bi se moglo reći da postoji protivrečnost ili pravna nesaglasnost između *Ugovora o NATO* i *Povelje UN* - ni u pogledu ciljeva ni u pogledu akcije, niti u pogledu obaveza članica. Dakle, NATO je međunarodna organizacija u okviru ciljeva i načela UN. No, politički značaj i uloga NATO-a daleko je nadmašila okvire bilo koje posebne međunarodne organizacije, "... ostajući u pravnom okviru OUN, služeći se njenim principima i njenim odredbama, Atlantski pakt je svoju organizaciju doveo do takvog stepena proširene nadležnosti i dejstva u međunarodnim odnosima, da je u njemu postepeno došlo do kvalitativne promene suštine, koju je teško usaglatiti sa unutrašnjim organizacionim poretkom OUN, iako nema otvorene povrede njenih pravnih okvira." Dvostruki položaj istih uticajnih članica u jednoj i drugoj organizaciji, nastavlja analitičar, a posredan način omogućava uticaj politike Atlantskog pakta na politiku UN. Atlantski pakt može preko svojih članica izvršiti odlučujući uticaj na stavove UN ili paralizovati ona njena dejstva s kojima eventualno interesi Atlantskog pakta ne bi bili saglasni. U tom pogledu Atlantski pakt se može posmatrati na dva načina: kao posebna međunarodna organizacija i kao instrument kolektivne bezbednosti.

¹⁶Tekst u: B. Milinković (ur.), *Ujedinjene nacije 1945-1995 "Međunarodna politika"* i dr., Beograd 1995, str. 91-119.

"Tvrditi da je Atlantski pakt u svim svojim aspektima saglasan sa načelima UN, značilo bi tvrditi da je sistem blokova i politika ideoološkog grupisanja saglasan sa načelima UN što bi, očigledno, bilo neosnovano."¹⁷ Ove misli, izrečene davno pre današnje transformacije (ne samo) NATO-a, i danas imaju veliku težinu. Međutim, taj razvoj je i pre početka jugoslovenske krize otisao još dalje.

Kao što je već rečeno, osnovne obaveze država-članica NATO-a sadrži čl. 5. *Ugovora*: "Strane se saglašavaju da se oružani napad protiv jedne ili više njih smatra za napad na njih sve". Međutim, na Rimskom samitu NATO-a, održanom novembra 1991, dolazi do velikog iskoraka i donosi se odluka da NATO, zajedno sa drugim institucijama, treba da doprine stabilnosti i bezbednosti u Evropi. Dakle, bez izmene osnovnog *Ugovora*, odlučuje se da NATO iz organizacije za kolektivnu samoodbranu (pozivanje na čl. 51. *Povelje* i dalje ostaje sastavni deo *Ugovora*) prelazi u neki oblik sistema regionalne (evropske) bezbednosti. Ipak, ideja da NATO treba da doprinosti operacijama za očuvanje mira u to vreme još nije bila (javno) izražena. Ona će izaći na svetlost dana 1992. u vezi sa oružanim sukobima u delovima nekadašnje SFR Jugoslavije. Put u operacije za očuvanje mira otvorile Ministarski sastanak održan u Oslu 4. juna 1992, na kome je izražena spremnost da se "podrže mirovne operacije pod odgovornošću KEBS" i dodato da se pozdravlja činjenica "da saveznici učestvuju i doprinose mirovnim operacijama i drugim naporima UN".

Uostalom, već i pre toga dobar deo teoretičara međunarodnog prava stao je na stanovište da kolektivni odbrambeni sazvi, kao što je to NATO, mogu izvršavati zadatke koji proizilaze iz Gl. VIII *Povelje UN*. S druge strane, i dalje ostaje činjenica da Savet bezbednosti može narediti primenu prinudnih mera

samo regionalnim sporazumima po Gl. VIII *Povelje*. Prostor za autonomno regionalno odlučivanje tu ne postoji, kao što ne postoji ni pravna podloga na osnovu koje bi same regionalne organizacije, ukoliko nisu od njih napadnute, mogle voditi akcije protiv trećih država (dakle onih koje nisu članice odnosne regionalne organizacije). Pri tome, pravno je irelevantno da li treća država pripada istom geografskom regionu ili ne.

Međutim, nije samo u NATO-u došlo do ozbiljnih transformacija. Ambicija današnje Evropske unije (ranije: Evropske zajednice) da sprovodi zajedničku spoljnu politiku doveće do reaktiviranja već pomalo zaboravljene Zapadnoevropske unije (WEU).

Haška platforma, usvojena 27. oktobra 1987, predstavlja kraj prve faze oživljavanja WEU. Stav 2. Preamble glasi: "Mi ponavljamo našu obavezu da gradimo Evropsku uniju u skladu sa *Jedinstvenim evropskim aktom*, koji smo svi potpisali kao članice Evropske zajednice. Mi smo uvereni da izgradnja integrisane Europe ostaje nepotpuna sve dok ne uključi i bezbednost i odbranu."¹⁸

Oživljavanje WEU, sa svoje strane, ponovo iznosi na svetlost dana različite pravne obaveze koje državama-članicama nameće *Ugovor o NATO-u*, odnosno (Briselski) *Ugovor o osnivanju WEU*. Jer, *Briselski ugovor* (čl. 4), sadrži automatsku klauzulu na punu vojnu pomoć u slučaju napada na jednu članicu, dok je čl. 5. *Ugovora o NATO-u* (i pored izgradnje vojne infrastrukture do koje je u međuvremenu došlo) znatno elastičniji. Ako su države istovremeno učlanjene u NATO i u WEU, to bi u slučaju potrebe odgovora na napad spolja moglo da postavi pred države članice ozbiljne pravne probleme.

¹⁷L. Erven, op. cit. str. 160-169.

¹⁸"Platform on European Security Interests", u: *Western European Union, History, Structures, Prospects*, WEU Press & Information Service, June 1995, p. 9.

Situacija postepeno postaje sve složenija i ne samo pravno. Problem obrane od spoljnog neprijatelja, odnosno održanja mira u regionu, kreće se u trouglu NATO - WEU - Evropska unija. Pri tome, ni uticaj razvoja u okviru OEBS sigurno nije zanemarljiv.

Od 1980-tih godina radi se na stvaranju evropske političke saradnje u okviru Evropske unije. Na samitu održanom u Maastrichtu (9.-10. decembar 1991), članice WEU usvajaju *Deklaraciju o ulozi WEU i njenim odnosima sa Evropskom unijom i Atlantskim savezom*. One odlučuju da WEU treba da se razvije u odbrambeni komponentu Unije i da postane evropski stožer NATO-a. U tom cilju WEU se obavezuje da formuliše evropsku odbrambenu politiku i radi na njenoj konkretnoj implementaciji posredstvom daljeg razvoja sopstvene operativne uloge. Isto tako, treba da radi i na unapređivanju zajedničkih stavova svojih članica u mehanizmima NATO-a za konsultovanje. Tom prilikom članice WEU usvojile su i *Deklaraciju o odnosima između WEU i ostalih Evropskih država*. U *Rimskoj deklaraciji* iz 1984. godine (čl. 3. i 4), između ostalog, rečeno je da sa "... trajnom potrebom da se ojača bezbednost Zapada, treba bolje koristiti WEU, ne samo da bi se doprinelo bezbednosti Zapadne Europe nego i da bi se poboljšala zajednička odbrana svih država Atlantskog saveza." Istovremeno, i *Rimska deklaracija* izlazi iz okvira kolektivne samoodbrane i ulazi u domen regionalnog sistema bezbednosti. Jer, čl. VIII (3) modifikovanog *Briselskog ugovora* kaže: "Na zahtev bilo koje visoke strane ugovornice Savet će odmah biti sazvan da bi se omogućilo konsultovanje u odnosu na bilo koju situaciju koja može predstavljati pretjeru miru, bez obzira na to u kojoj oblasti do pretjerje dodje, ili pretjeru ekonomskoj stabilnosti".

Dakle, Savet WEU dobija ovlašćenje da razmatra implikacije kriza u ostalim delovima sveta na bezbednost i stabilnost u regionu Europe.

Pre izbijanja krize u nekadašnjoj SFRJ, dakle, postoji donekle transformisani NATO, revitalizovana WEU i Evropska unija, koja sa dosta ambicija gradi zajedničku spoljnu, ali i bezbednosnu politiku. Odredbe sadržane u osnovnim ugovorima (izuzev Evropske unije koja svoj sistem pedantno razvija pre sredstvom neophodnih izmena statutarnih instrumenata) NATO i WEU biće kvalifikovane odlukama sastanaka na visokom nivou, koje, ipak, nemaju karakter izmena osnovnih ugovora. Istovremeno, van kruga država koje inkliniraju NATO-u, tu su Ujedinjene nacije koje postepeno grade most između operacija za održanje mira ka operacijama za nametanje mira, kao i OEBS koji je na putu (barem deklarativno) ka regionalnoj medjunarodnoj organizaciji i koji, proliferacijom pisanih dokumenata, još više doprinosi mogućnosti različitih interpretacija prava i obaveza svojih država učešća.

U toku 1987-88, u krizi koja je doveila do iransko-iračkog rata, članice WEU odlučile su da pošalju pomorske jedinice da obezbede slobodu kretanja u medjunarodnim vodama, što se smatra za prvu primenu čl. VIII(3) modifikovanog *Briselskog ugovora*. U toku rata u Zalivu, da bi se odazvalo merama o kojima su odlučile UN, WEU ponovo uzima na sebe koordinaciju vojnog prisustva članica u Zalivu. Dakle, posle kraja neprijateljstava u regionu Zaliva, WEU je stvorila i konkrette procedure zajedničke akcije koje će docnjie biti isprobane u sukobu na nekim delovima nekadašnje SFR Jugoslavije.

Razvoj NATO i sa njim povezanih evropskih organizacija (uz napomenu da se Varšavski ugovor kao, uostalom, i nekoliko drugih vojnablokovskih organizacija preselio u udžbenike istorije) pokazuje da su, još pre izbijanja Jugoslovenske krize, učinjeni koraci ka delimičnoj transformaciji iz saveza za kolektivnu samoodbranu ka sistemu regionalne bezbednosti. Odmah treba reći: NATO je to činio odlukama usvojenim na visokom nivou, ne pokušavajući da izvrši izmene u tekstu *Ugovora* kojim

je stvoren. Dakle, današnje *međunarodnopravne* obaveze država članica istovetne su onima iz daleke 1949. godine.

Intervencija u sukob u Bosni

Ujedinjene nacije

U posredovanju na rešavanju Jugoslovenske krize, kako je već rečeno, najpre se pojavljuje jedna regionalna, ekonomsko-integraciona organizacija (EU), zatim Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi (današnji OEBS) i, najzad, univerzalna međunarodna organizacija (UN). Do uključivanja NATO i Zapadnoevropske unije došlo je docnije, u funkciji eventualnog preduzimanja selektivnih akata vojne intervencije.

EU, koja se prva uključila u rešavanje Jugoslovenske krize, i pored tog što u to vreme još nije bila usmerena na probleme bezbednosti, kao i činjenice da njeni osnovni ugovori takvu mogućnost nisu predviđali, počela je sa funkcijom posredovanja i, u tom smislu, pomogla da se medju stranama postigne niz dogovora i zaključe neki sporazumi. Međutim, otišla je i korak dalje. A tu, sa stanovišta međunarodnog prava posmatrano, počinju ozbiljni problemi jer u *Deklaraciji o situaciji u Jugoslaviji*, od 5. jula 1991. godine, "EU i njene države članice" odlučuju da uvedu "embargo na izvoz oružja i vojne opreme za čitavu teritoriju Jugoslavije" i pozivaju i ostale države da učine isto. Nešto docnije će "EU i njene države članice" suspendovati i neke sporazume ekonomskog karaktera sa SRJ. Time je EU, pre Rezolucije Saveta bezbednosti 713/1991 o uvodjenju embarga da isporuke oružja i opreme Jugoslaviji, i Rezolucije 757/1992 o prinudnim merama ekonomskog karaktera protiv SRJ, dakle pre nego što je odluka jedinog na preduzimanje prinudnih mera ovlašćenog organa doneta, otišla daleko van domena sopstvene nadležnosti.

OEBS, koji se nakon usvajanja Pariske *Povelje* za novu Evropu (1990) brzo transformisao u organizam čiji obrisi u

vreme njegovog stvaranja ni iz daleka nisu bili naslućeni, stvarao je sopstvene mehanizme za postupanje u krizama gotovo uporedno sa razvojem jugoslovenske krize. Delimično zbog toga što je takve instrumente tek stvarao, a delom i usled ulaska UN u rešavanje jugoslovenske krize do čega uskoro dolazi, svoje mehanizme posvećene mirnom rešavanju međunarodnih sporova nije koristio.¹⁹ Uz razvijanje mehanizama za rešavanje kriza, koje je teklo uporedno sa posredovanjem u jednoj konkretnoj, Jugoslovenskoj, KEBS je preduzimao neke mere, kojima je, reklo bi se, više sledio odluke EU nego što im je prethodio.

UN su se nastojanjima za rešavanje jugoslovenske krize pridružile Rezolucijom 713/1991, u kojoj se odmah konstatiše da bi "produženje ove situacije moglo predstavljati pretjeru međunarodnom miru i bezbednosti." Polazeći od svoje "prvenstvene odgovornosti" i, podsećajući, takođe, na odredbe Gl. VIII *Povelje UN*, Savet bezbednosti odlučuje o tri stvari: prvo, izražava punu podršku kolektivnim naporima u pravcu mira i dijaloga u Jugoslaviji koji su preduzeti pod okriljem država članica EU, uz podršku država učesnica KEBS-a u skladu s principima te Konferencije; drugo, poziva Generalnog sekretara UN da bez odlaganja ponudi svoju pomoć; i, treće, odlučuje, u skladu sa Gl. VII *Povelje UN*, o potpunom embargu na isporuke oružja i vojne opreme Jugoslaviji, sve dok Savet ne bude doneo drugačiju odluku. Prepuštajući to, po svemu sudeći, EU i KEBS-u, Savet bezbednosti nije uopšte pribegao postupcima predviđenim u Gl. VI (mirno rešavanje sporova), tako da nije preporučio "odgovarajuće postupke ili metode uređenja" (stav 1. čl. 36), nije preporučio "one uslove rešenja koje smatra odgovarajućim" (stav 2. čl. 37), niti je dao "preporuke stranama u cilju mirnog rešenja sporu" (čl. 38). Već u svojoj prvoj rezolu-

¹⁹ Odredbe KEBS za mirno rešavanje sporova; Konvencija o koncilijaciji i arbitraži u okviru KEBS; Odredbe o Komisiji KEBS za concilijaciju; Odredbe o usmerenoj concilijaciji.

ciji o jugoslovenskoj krizi, dakle, Savet bezbednosti polazi od Gl. VII *Povelje* (prinudne mere) i, što je do tada bilo neuobičajeno, stavlja u prvi plan Gl. VIII koja uredjuje odnose UN i "regionalnih sporazuma".

Ne ulazeći u materiju posredovanja (u funkciji mirnog rešavanja jugoslovenske krize), što su UN dobrim delom prepustile drugim forumima, ovde će biti reči, pre svega, o merama prinudnog karaktera.

Počinjući sa Rezolucijom 713/1991, prvoj u nizu onih koje će uslediti, Savet bezbednosti, za razliku od prakse kojoj je ranije pribegao u Korejskom sukobu i prilikom agresije Iraka na Kuvajt, podseća na odredbe Gl. VIII *Povelje* koja reguliše korišćenje regionalnih sporazuma u okviru sistema kolektivne bezbednosti UN. U sledećim rezolucijama (727/1992, 743/1992, 752/1992, 757/1992, 762/1992 i 820/1993), Savet bezbednosti je, pozivajući se na Gl. VIII *Povelje UN*, izričito pomenuo nastojanja EU i KEBS-a. Savet bezbednosti je, primajući na znanje mere koje su preduzimale na rešavanju Jugoslovenske krize, izražavajući zadovoljstvo preduzetim koracima ili podstičući njihove aktivnosti, dao podršku kako onim merama koje impliciraju funkciju posredovanja (medijacije) tako i onim koje sadrže elemente prinude.

No, u tom pravcu postepeno će se ići dalje. U Rezoluciji 781/1992 (o zabrani vojnih letova u vazdušnom prostoru Bosne i Hercegovine) Savet bezbednosti, ne pozivajući se na Gl. VIII *Povelje*, poziva države da "na nacionalnom nivou ili preko regionalnih organizacija ili aranžmana" pruže UNPROFOR-u dosta skromnu, ali konkretnu pomoć, "na bazi stručnog nadzora." Ovde je, međutim, još u prvom planu pomoći država koje su spremne da to učine za UNPROFOR, uz pretpostavku da je UNPROFOR taj koji odlučuje. Rezolucija 816/1993, kojom se pooštava zabrana letova u vazdušnom prostoru Bosne i Hercegovine, dodaće izvesna (s obzirom na moguća tumačenja nedo-

voljna) preciziranja. Tačkom 4. te Rezolucije ovlašćuju se države članice da preduzmu, pojedinačno ili preko regionalnih organizacija ili aranžmana, "prema ovlašćenju Saveta bezbednosti i u tesnoj saradnji sa Generalnim sekretarom i UNPROFOR-om, sve neophodne mere u vazdušnom prostoru Bosne i Hercegovine u slučaju daljih kršenja, kako bi osigurali ponašanje u skladu sa zabranom letova..." Reč je, pre svega, o saradnji, ali ostaje dosta prostora za različita tumačenja mera koje se u okviru te saradnje mogu preduzeti.

Rezolucija Saveta bezbednosti 820/1993, koja takodje "podseća na odredbe sadržane u Glavi VIII *Povelje UN*", ide, međutim, veliki korak dalje. Ovde se "potvrđuje odgovornost pribrežnih država da preduzmu neophodne mere kako bi se obezbedilo da se ploviljba Dunavom odvija u skladu sa rezolucijama 713/1991, 757/1992, 787/1992 i ovom Rezolucijom, uključujući tu i sve mере preduzete pod okriljem Saveta bezbednosti, kako bi se zaustavio ili na drugi način kontrolisao svaki rečni saobraćaj i izvršila inspekcija i verifikacija tereta i odredišta, kako bi se obezbedili efikasan nadzor i striktna primena relevantnih rezolucija" (tačka 17). Treba zapaziti da Savet bezbednosti, istovremeno sa ukazivanjem na odgovornost pribrežnih država, poziva da se u tu akciju uključe i one koje nisu pribrežne i da one "delujući nacionalno ili preko regionalnih organizacija ili aranžmana" obezbede potrebnu pomoć. Postoje mišljenja da se odredbe Rezolucije 820/1993 o totalnom embargu, mogu razumeti i kao davanje dozvole NATO-u da udje u teritorijalne vode SR Jugoslavije, vrši inspekciju trgovачkih brodova u teritorijalnim vodama, i, ako to treba, vrši akcije progona brodova koji bi odredbe odnosne rezolucije kršili.²⁰

²⁰D.A. Leurdijk, op. cit, p. 26.

Tek će Rezolucija Saveta bezbednosti 836/1993 (o upotrebi vazduhoplovnih snaga u Bosni i Hercegovini) dati mandat za vršenje oružanih dejstava. Tačkom 9. ove Rezolucije mandat za vršenje oružanih dejstava daje se, u prvom redu, UNPROFOR-u: njome se, naime, ovlašćuje UNPROFOR da "delujući u samoodbrani, preduzima potrebne mere, uključujući i upotrebu sile (kurziv O.R.), kao odgovor na bombardovanje zona bezbednosti od bilo koje strane ili na oružane upade u njih ili u slučaju svakog namerog ometanja slobode kretanja UNPROFOR-a ili zaštićenih humanitarnih konvoja u ili u okolini tih zona." Tačka 10, međutim, mandat na upotrebu sile daje i drugima. Njome, naime, Savet bezbednosti "odlučuje da države članice... delujući na nacionalnom nivou ili preko regionalnih organizacija ili aranžmana, mogu preduzeti, na osnovu ovlašćenja Saveta bezbednosti i u tesnoj koordinaciji sa Generalnim sekretarom i UNPROFOR-om, sve neophodne mere upotrebom vazduhoplovnih snaga (podvukao O.R.) i u oko zona bezbednosti u Republici Bosni i Hercegovini, kao podršku UNPROFOR-u u ostvarivanju njegovog mandata..."

Od sredine 1993. godine, međutim, pozivanje na Gl. VIII Povelje izostaje. Umesto toga, u rezolucijama 836/1993 i 844/1993 Savet bezbednosti poziva države članice da, delujući individualno ili preko regionalnih organizacija ili aranžmana, primene u tim rezolucijama navedene prinudne mере, što već liči na primenu čl. 48. Povelje (koji, valja podvući, nije u sklopu Gl. VIII nego Gl. VII). Ovde je Savet bezbednosti, očigledno, imao na umu NATO i WEU.

Za obrazloženje promene terminologije moguća su dva tumačenja. Prvo da, s obzirom na to da Savet bezbednosti u preambularnim odredbama uporno neguje običaj pozivanja na pretvodno usvojene rezolucije, promena terminologije nema većeg značaja. Drugo, da je Savet bezbednosti u jednom trenutku uviđeo da pozivanje na Gl. VIII Povelje isključuje korišćenje upra-

vo one međunarodne organizacije (NATO) na čiju je pomoć najvećim delom računao.

Ono što je po svemu sudeći, nesporno, jeste da se Savet bezbednosti u svojim odlukama pozivao na Gl. VII onda kada je odlučivao o merama za čiju je primenu nadležan samo on, a na Gl. VIII Povelje UN onde gde je računao na EU i KEBS. Kada je, pak, davao ovlašćenje državama članicama da "deluju na nacionalnom nivou ili preko regionalnih organizacija i aranžmana" nameravao je da u rešavanje nekih segmenata jugoslovenske krize uključi i NATO i WEU, naravno ne u funkciji posredovanja (tj. mirnog rešavanja sporova) nego u domenu sprovodenja eventualne intervencije vojnog karaktera.

U današnjim sukobima na delovima teritorije nekadašnje SFR Jugoslavije, koji se bitno razlikuju kako od Korejskog sukoba tako i agresije Iraka na Kuvajt (koji nesumnjivo spadaju u kategoriju međunarodnih oružanih sukoba), Savet bezbednosti, u Rezoluciji 836/1993 "Odlučuje da države članice ... delujući na nacionalnom nivou ili preko regionalnih organizacija ili aranžmana (kurziv O.R.), mogu preduzeti, na osnovu ovlašćenja Saveta bezbednosti i u tesnoj koordinaciji sa Generalnim sekretarom i UNPROFOR-om, sve neophodne mere, upotrebom vazduhoplovnih snaga u i oko zona bezbednosti u Republici Bosni i Hercegovini, kao podršku UNPROFOR-u ...". Nešto docnije odlučiće da se na sličan način deluje i na teritoriji Republike Hrvatske. U tački 8. Rezolucije 908/94 kaže se: "Odlučuje da države članice, delujući individualno ili preko regionalnih organizacija mogu preduzeti, po ovlašćenju Saveta bezbednosti i u tesnoj saradnji sa Generalnim sekretarom i UNPROFOR-om sve neophodne mере radi odbrane personala UNPROFOR-a u ostvarenju njegovog mandata...". U oba slučaja, dakle, ne radi se o naredjenju nego o davanju ovlašćenja za izvođenje oružanih akcija u funkciji onog što, saglasno od-

redbama rezolucija u pitanju, valja preuzeti. Homan će tu praviti razliku između organizacije koja daje mandat i one koja taj mandat izvršava.²¹ U odsustvu mehanizma predviđenog da uz pomoć Komiteta vojnog štaba, deluje pod njegovim rukovodstvom, Savet bezbednosti je, kako vidimo, pribegavao različitim rešenjima, u zavisnosti od konkretnе situacije ili, možda i više, od odnosa snaga u datom trenutku. Ono što treba podvući, jeste da je, u nastojanju da reši krizu na delovima teritorije nekadašnje SFRJ, Savet bezbednosti prvi put pozvao države članice na preduzimanje jednog oblika oružane akcije posredstvom "regionalnih organizacija ili aranžmana".

NATO

Uostalom, kada je došlo do odluka Saveta bezbednosti da se pridje primeni prinudnih mera vojne prirode (blokada teritorijalnih voda, nadzor nad zabranom leta, vršenje vazdušnih udara po ciljevima na zemlji), videlo se da formulacija "regionalne organizacije ili aranžmani" cilja na veoma konkretnog adresata.

Sigurno da, bez mehanizama predviđenih (i neostvarenih) u čl. 43 - 47 *Povelje* (sporazumi sa državama članicama o stavljanju na raspolaganje Savetu bezbednosti "oružanih snaga, pomoći i olakšica", kao i delovanje Komiteta vojnog štaba) UN nisu u stanju da vode tu vrstu prinudnih akcija. Rešenje primenjeno u korejskom sukobu (operacija pod "Ujedinjenom komandom SAD") nije bilo primereno situaciji u Bosni i Hercegovini, niti su to rešenje želele SAD, a, verovatno, ne bi naišlo ni na podršku u Savetu bezbednosti. Rešenje prihvaćeno u iračko-kuvajtskom sukobu (da države članice deluju "u saradnji sa vladom Kuvajta") nije bilo moguće. Iračko-kuvajtski sukob imao je

međunarodni karakter, jer se pomagalo vlasti jedne suverene države da otkloni agresiju i posledice agresije, dok su sukobi u Bosni i Hercegovini imali unutrašnji karakter. Tako se Savet bezbednosti okrenuo sasvim novom rešenju.

Po mišljenju Nerlich-a, UN su u nedavnim sukobima, u cilju sprovodenja odluka Saveta bezbednosti, počele da se okreću ka "integrisanim organizacijama".²² S jedne strane, UN nisu imale sopstvenih sredstava za realizaciju svojih odluka, s druge, pak, NATO i "Evropske strukture" smatrali su da ne mogu legitimno da deluju bez mandata koji bi im bio dat.

Leurdijk kaže: "U političkom smislu, i UN i NATO su autonomne međunarodne organizacije. Savet bezbednosti ima prvenstvenu odgovornost za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti i može pozvati regionalne organizacije i aranžmane da mu pomognu u sprovodenju njegovih odluka. Taj politički primat u definisanju mandata i vojnih operacija NATO ni jednak prilikom nije osporio. Međutim, Alijansa je jasno istakla da, od slučaja do slučaja i u skladu sa svojom procedurom, zadržava pravo da odlučuje, da li će neku mirovnu operaciju UN (ili KEBS) da podrži ili ne."²³ Ova tvrdnja može se prihvati uz dve opaske: prvo, UN i NATO su pre svega u pravnom smislu autonomne međunarodne organizacije, jer NATO svoje postojanje zasniva na čl. 51. a ne na odredbama Gl. VIII *Povelje*. Drugo, UN su "pozvali" NATO da u operacijama učeštuje upravo zato što nije regionalni aranžman u smislu Gl. VIII, jer da jeste, UN ga ne bi "pozivale" i očekivale njegovu saglasnost nego bi ga Savet bezbednosti, jednostavno, "koristio ... za prinudnu akciju pod svojim rukovodstvom" (čl. 53 *Povelje*).

²¹ C. Homan, "Regional and Multinational Peacekeeping Forces", *Internationale Spectator*, November 1993, p. 654.

²² D.A. Leurdijk, p. 13.

²³ Uwe Nerlich, "The Relationship between a European Common Defence and NATO, the OSCE and the United Nations", u: J. Martin and Roper (eds), *Towards a Common Defence Policy A Study of the European Strategy Group and the Institute for Security Studies of the WEU*, Bosan



Valja istaći da su, u skladu sa širim transformacijama kako NATO-a tako i OEBS-a, Završnom kominiku sa ministarskog sastanka NATO-a, održanog 4. juna 1992. godine u Oslu, države članice NATO izrazile spremnost da saglasno svojoj proceduri, a po principu "od slučaja do slučaja" podrže mirovne aktivnosti iz nadležnosti OEBS. To, između ostalog, podrazumeva stavljanje na raspolaganje resursa i pružanje stručne pomoći od strane NATO-a.²⁴

Međutim, do saradnje u oblasti izvodjenja prinudnih mera najpre dolazi između UN i NATO. Odmah valja istaći da odluke nadležnih organa UN u vezi sa tom saradnjom, preduzete na osnovu odgovarajućih odluka Saveta bezbednosti, bez sumnje, svedoče o autonomnosti NATO. Jer, na osnovu pisma Generalnog sekretara UN koji je zatražio podršku u bivšoj Jugoslaviji, Savet NATO će 17. decembra 1992. godine odlučiti: "Mi potvrđujemo spremnost Alijanse da podrži, *od slučaja do slučaja* (kurziv O.R) i saglasno svojim sopstvenim procedurama, mirovne operacije po *ovlašćenju* (kurziv O.R) Saveta bezbednosti koji ima prvenstvenu odgovornost za međunarodni mir i bezbednost. Mi smo spremni da pozitivno odgovorimo na inicijative Generalnog sekretara UN do kojih može doći radi pomoći Alijanse na implementaciji rezolucija Saveta bezbednosti UN."²⁵

Opređeljenje NATO da čuva svoju autonomnost vidi se i iz Saopštenja NATO-a od 22. aprila 1994. kojim prihvata učešće u jednoj konkretnoj operaciji. U tom saopštenju se, između ostalog, kaže: "Potvrđuje spremnost Severnoatlantskog saveza, izraženu na januarskom samitu NATO, da podrži UN u njihovim naporima da zaštite Goražde, po osnovu ovlašćenja koja proističu iz rezolucija Saveta bezbednosti 824, 836 i 844, uzimajući u obzir i Rezoluciju Saveta bezbednosti 913" (tačka 1);

potvrđuje "spremnost NATO da obezbedi blisku vazdušnu podršku u slučaju da snage bosanskih Srba napadnu UNPROFOR ili drugo osoblje UN ili humanitarnih agencija u celoj Bosni i Hercegovini ili da se nasilno umešaju u ostvarivanje njihovog manda" (tačka 4); saglašava da je (ukoliko napadi bosanskih Srba na zonu bezbednosti Goražda ne prestanu odmah, ukoliko se snage bosanskih Srba ne povuku na tri kilometra od centra grada ili ukoliko snage UN, humanitarni konvoji i medicinski timovi ne budu mogli da neometano udju u Goražde i ukoliko ne budu dozvoljene medicinske evakuacije) "Vrhovni komandant Južnog krila NATO ovlašćen da izvede vazdušne napade na tešku artiljeriju i ostale vojne ciljeve bosanskih Srba ... u skladu sa procedurom usaglašenom između NATO i UNPROFOR-a ..." (tačka 7).²⁶

U Deklaraciji Severnoatlantskog saveza od 11. januara 1994. godine to će se, na nešto drugačiji način ponoviti. Ovdje se potvrđuje spremnost NATO da, "po ovlašćenju Saveta bezbednosti UN i u skladu s odlukama Severnoatlantskog saveza od 2. i 9. avgusta 1993. godine, nastavi(mo) s vazdušnim udarima kako bi se sprečilo stezanje obruča oko Sarajeva, bezbednosnih zona i drugih područja u Bosni i Hercegovini. U tom kontekstu, tražimo od UNPROFOR-a da najhitnije sačini planove koji će obezbititi da se sproveđe de-blokada kontingenta UNPROFOR-a u Srebrenici i da se ispitá kako otvoriti aerodrom u Tuzli za dostavljanje humanitarne pomoći."²⁷

Time je načelna odluka NATO iz 1992. godine da napusti delovanje isključivo u svojoj oblasti (*out-of-area role*) dobila i sasvim konkretan oblik: izražena je spremnost NATO "da podrži operacije za očuvanje mira od slučaja do

²⁴NATO i Partnerstvo za mir..., str. 39.

²⁵Final Communique, NATO Press Service, 17 December 1992.

²⁶Videti, "Međunarodna politika", 1026/1994, str. 30.

²⁷Deklaracija Severnoatlantskog saveta, Brisel 10-11. januar 1994; tekst u: NATO i Partnerstvo za mir..., str. 236.

slučaja i u skladu sa svojom procedurom, a uz ovlašćenje Saveta bezbednosti UN ili OEBS.²⁸ U ovom trenutku, međutim, valja naglasiti da se u konkretnim slučajevima o kojima je upravo bilo reči, prešlo od operacija za očuvanje mira na operacije nametanja mira.

Uz ovo, potrebno je razmotriti i probleme koji se vezuju za učešće još jedne zapadnoevropske organizacije.

Na sprovodenju rezolucija Saveta bezbednosti o kojima je ovde reč, učestvovala je i WEU. Ona je Jugoslovenskoj krizi (dakle, ne samo u odnosu na sukobe u Bosni i Hercegovini) imala dve komplementarne akcije: prvo, 10. jula 1992., u okviru samita OEBS u Helsinkiju, ministri su odlučili da se prihvati sprovodjenje zajedničke operacije kontrole embarga u vodama Jadrana. Na zajedničkoj sednici održanoj 8. juna 1993. godine, Savet NATO i Savet WEU odobravaju koncept kombinovanih NATO/WEU operacija po ovlašćenju Saveta bezbednosti i imenuju i komandanta koji treba da rukovodi kombinovnim NATO/WEU snagama. Drugo, na vanrednom sastanku Saveta ministara WEU, održanom 5. aprila 1993, ministri su predložili članicama WEU da Bugarskoj, Madjarskoj i Rumuniji pruže pomoć za sprovođenju embarga na Dunavu (što se klasificuje kao operacija "policijskog i carinskog karaktera"). Nešto docnije, 4. oktobra 1993, kada dolazi do daljeg usložnjavanja delovanja međunarodnih organizacija koje, na ovaj ili onaj način, učestvuju u rešavanju Jugoslovenske krize, Savet ministara EU zatražio je od WEU da uzme učešća u reorganizovanju civilne administracije u Mostaru pod okriljem EU.

Time je otvoreno, nesumnjivo veoma složeno, pitanje koordinacije nekoliko evropskih organizacija koje se, sa manje ili

više opravdanja, mogu svrstati pod pojам "regionalne organizacije ili aranžmani".

Zaal će, ako na čas odstupimo od čisto pravnih razmišljanja, postaviti nesumnjivo legitiman problem. S obzirom na različita shvatanja sopstvenih bezbednosnih interesa, kaže on, verovatno je da članice NATO-a u budućnosti neće uvek biti u stanju da dodu do stoprocentne saglasnosti o zajedničkoj akciji van oblasti NATO. Zbog toga je neophodan, elastičan aranžman koji bi predviđao odgovarajuću ulogu WEU, ili *ad hoc* savez država članica NATO, zajedno sa članicama Severnoatlantskog saveta za saradnju (NACC), koji omogućava korišćenje sredstava NATO-a. U svojim daljim razmišljanjima Zaal postavlja i pitanje legitimiteta: da li su države članice NATO-a spremne da, u ekstremnim slučajevima, deluju bez ovlašćenja UN ili OEBS? I kaže: ukoliko su u pitanju bezbednosni interesi, bez obzira na to da li su van teritorije koju pokriva NATO, moguće je zamisliti da države članice NATO-a, bez ovlašćenja UN ili OEBS, preduzmu akciju i, u tom cilju, to opravdaju liberalnim tumačenjem člana 52. *Povelje UN*.²⁹

Time se otvaraju dva važna pitanja. Prvo je pitanje odnosa između zainteresovanih organizacija (UN, NATO, WEU), ali i onih koje su tek nedavno pokazale interesovanje za pitanje bezbednosti u Evropi (OEBS, EU). I, drugo pitanje, u neposrednoj vezi s prvim, jeste koje će organizacije mogu smatrati za "regionalne aranžmane" u smislu Gl. VIII *Povelje UN*.

Samit OEBS, održan u Helsinkiju 9-10. jula 1992, koji je, uzgred rečeno, otiašao mnogo dalje od onoga što je u istom gradu dogovorenio i potpisano 1975. godine (*Finalni akt*), utvrđio je sopstveno mesto u sistemu kolektivne bezbednosti. Šefovi država, prvo, potvrđujući svoje obaveze iz *Povelje UN*, izjavljuju "da je KEBS regionalna organizacija u smislu Glave VIII

²⁸Sire otome: Zaal H. and Santen van H., "Peacekeeping and the Role Preventive Diplomacy", *Internationale Spectator*, November 1993, p. 648.

²⁹Zaal, p. 650.

Povelje Ujedinjenih nacija" i da, kao takva, predstavlja važnu vezu između evropske i globalne bezbednosti, podrazumevajući da prava i odgovornosti Saveta bezbednosti UN ostaju potpuno nepromjenjena.³⁰ Drugo, za razliku od *Povelje UN* koja je u potpunosti okrenuta odnosima između država, ovde se utvrđuje da se mirovne aktivnosti KEBS-a mogu preduzeti u slučajevima "sukoba unutar država članica (kurziv O.R.) ili između njih u cilju očuvanja mira i stabilnosti..."³¹ Treće, izražena je spremnost da se "traži podrška, od slučaja do slučaja, međunarodnih institucija i organizacija, kao što su EZ, NATO i WEU, kao i drugih institucija i mehanizama, uključujući i mirovni mehanizam Zajednice nezavisnih država".³²

Samit u Budimpešti (1994) to potvrđuje: kao regionalni aranžman prema Gl. VIII *Povelje UN*, OEBS "treba da ima ključnu ulogu u sprečavanju sukoba i upravljanju i rešavanju kriza na svom području. U skladu s članom 52. *Povelje UN*, države učesnice OEBS treba da učine svaki napor da pod okriljem OEBS postignu mimo rešenje lokalnih sporova, pre nego što se obrate Savetu bezbednosti UN".³³

Transformacija NATO-a i OEBS-a, revitalizacija WEU i dalji ulazak država članica EU u preuzimanje obaveza u oblasti spoljne i bezbednosne politike, uz nove konkretnе oblike delovanja u jugoslovenskoj krizi, otvorili su put ne samo za političke rasprave nego i za mnoga pravna sporenja. Pri tome, ulazak IFOR u Bosnu i Hercegovinu pre je rezultat trenutnog dogovora zainteresovanih država a manje logičan nastavak delovanja UN, OEBS, NATO, WEU, EU. Ovde je, za razliku od ranijih odlu-

ka, redosled bio obrnut: najpre su zainteresovane strane, uz pomoć posrednika, zaključile sporazum (Pariz, 14. decembar 1995) - da bi sutradan, 15. decembra iste godine, rezolucijom 1031/1995 Savet bezbednosti taj sporazum podržao.

Aneks I-A *Pariskog (Dejtonskog) sporazuma* u čl. I (a) kaže: "Savet bezbednosti pozvan je da usvoji rezoluciju kojom će ovlastiti zemlje članice ili regionalne organizacije da osnuju multinacionalne vojne snage za sprovodjenje sporazuma (u daljem tekstu 'IFOR'). Strane shvataju i slažu se da IFOR može da bude sastavljen od kopnenih, vazdušnih i pomorskih jedinica iz zemalja članica i nečlanica NATO-a i da će ove snage biti raspoređene u Bosni i Hercegovini radi pomoći i obezbeđivanja poštovanja odredaba ovog Sporazuma ... (b) Podrazumeva se i prihvata da NATO može da formira takve snage koje će delovati i biti pod političkom kontrolom i komandom Severnoatlantskog saveta (NAC) preko lanca komande NATO-a ...".

Rezolucijom 1031/1995 Savet bezbednosti, pozivajući se na Gl. VII *Povelje*, pozdravlja i podržava *Mirovni sporazum* i poziva strane da u dobroj veri ispunjavaju obaveze koje su njime preuzele. I konkretnije: ovlašćuje države članice da uspostave višenacionalne snage za primenu (IFOR), pod jedinstvenom komandom i kontrolom (tačka 14); ovlašćuje države članice da preduzmu sve potrebne mere za obezbeđenje poštovanja pravila i procedura koje će ustanoviti komandant IFOR-a a koje će se odnositi na komandovanje i kontrolu vazdušnog prostora iznad Bosne i Hercegovine (tačka 16); ovlašćuje države članice da preduzmu sve potrebne mere, na zahtev IFOR-a, bilo u odbranu IFOR-a ili radi pružanja pomoći snagama u izvršavanju njihove misije, i priznaje pravo snaga da preduzmu sve potrebne mere radi odbrane od napada ili pretunce napadom (tačka 17). Naravno, Savet bezbednosti odlučuje da danom prenošenja ovlašćenja sa UNPROFPR-a na IFOR prestaju i ovlašćenja data UNPROFOR-u mnogobrojnim rezolucijama Saveta.

³⁰ Izazovi promena, tačka 25. Navedeno prema: B. Milinković (ur.), Dokumenti KEBS 1975-1995, "Međunarodna politika" i dr., Beograd 1995, str. 184.

³¹ Ibid, tačka 20.

³² Ibid.

³³ Navedeno prema: *NATO i Partnerstvo za mir* ..., str. 40.

Javier Solana će, najpre, istaći da je akcija NATO posredstvom IFOR novum: "Raporedjivanje Snaga za sprovođenje mirovnog plana za BiH (IFOR) pod rukovodstvom NATO predstavlja prekretnicu kako za zbivanja u prethodnoj Jugoslaviji, tako i za sam Severnoatlantski savez. Prvi put u četrdeset i sedam godina dugoj istoriji Saveza rasporedjene su kopnene snage u jednoj operaciji van oblasti zaštite NATO. Takođe, prvi put u istoriji NATO, Savezu su se u ovoj koaliciji za mir pridružile i druge države, uključujući i one vanevropske, što predstavlja svojevrsan presedan."³⁴ Naravno, on neće reći da je do toga došlo iznenada: "Uspešno rasporedjivanje IFOR nije rezultat puke slučajnosti, ono je krajnji rezultat tihih, ali sveobuhvatnih priprema. Kroz Partnerstvo za mir, pokrenuto na Briselskom samitu NATO početkom 1994. godine, mi smo nastojali da razvijamo praktičnu saradnju između saveznika i partnera za ovake operacije." Istovremeno, prilagodili smo svoje vojne strukture, uzimajući u obzir iskustva mirovnih operacija. Od 1991. Savez se stalno usavršava za učešće u upravljanju krizama.³⁵

3. Današnji medjunarodnopravni problemi

Organizacije za kolektivnu samoodbranu i očuvanje i nametanje mira

Izvesno je da su tvorci *Povelje* želeli, i medju njene odredbe uneli, mogućnost za stvaranje dva tipa regionalnih medjunarodnih organizacija: "regionalne sporazume" po Gl. VIII *Povelje* (koji su sastavni deo sistema kolektivne bezbednosti UN) i one, zasnovane na čl. 51. *Povelje* (organizacije za kolektivnu

samoodbranu) koje to nisu. Medju njima postoje kako pravne tako i suštinske razlike.

Prve, zasnovane na odredbama Gl. VIII *Povelje UN*, podležu trajnoj kontroli Saveta bezbednosti (centralnog organa sistema kolektivne bezbednosti). Ove regionalne medjunarodne organizacije ne mogu po sopstvenoj odluci prići izvodjenju pravnih mera (izuzev, po još uvek neizmenjenoj odredbi stava 1. čl. 53, protiv neprijateljskih država iz Drugog svetskog rata); njih može jedino Savet bezbednosti koristiti za izvodjenje akcije o kojoj on, pozivajući se na Gl. VII *Povelje*, odluči. Suprotno tome, regionalne organizacije zasnovane na čl. 51. *Povelje UN*, mogu prići kolektivnoj samoodbrani sopstvenom odlukom i pod uslovima koji su navedeni u njihovim statutarnim odredbama; preduzete akcije moraju da obustave jedino ukoliko Savet bezbednosti uzme u svoje ruke akciju koja je potrebna radi uspostavljanja medjunarodnog mira i bezbednosti.

Što se suštinske razlike tiče, prve, polazeći od zajednički prihvaćenih ciljeva i načela, treba da brinu za bezbednost *svih* bez obzira ko tu bezbednost narušavao. Druge, u suštini vojni savezi, takođe na određenim vrednosnim načelima sazdati, staraju se za bezbednost *svojih* članica a od napada koji može doći izvan kruga članica organizacije.

Danas, nakon iskustava u BiH, u situaciji smo da se na zadacima održavanja i nametanja mira angažuju organizacije za kolektivnu samoodbranu, dakle, one koje su van kontrole koju predviđa Gl. VIII *Povelje UN*.

Treba odmah reći da Evropa, za razliku od drugih kontinenata, nema regionalni sporazum u smislu Gl. VIII *Povelje* (ako se kao takav ne shvati Savet Evrope). Međutim, ima tendenciju da neke (kao OEBS) to postanu, ali i shvatanja (po našem mišljenju pogrešnih) da neke to i jesu.

Na suštinu današnjih problema, nastalih nakon bitnih promena u globalnim medjunarodnim odnosima praćenih trans-

³⁴ Javier Solana, "Uloga NATO u Bosni", *Medjunarodna politika*, 1043/1996, str. 1.

³⁵ Ibid, str. 1-2.

sformacijama evropskih regionalnih organizacija i, posebno, iskustava stečenih u vodjenju konkretnih akcija na nekim delovima teritorije nekadašnje SFR Jugoslavije već je u literaturi na razne načine ukazano.

Nerlich će to izraziti ovako: od 1991. dolazi do potrebe da se pravi razlika između međunarodnih organizacija koje daju mandat iz domena kolektivne bezbednosti (Ujedinjene nacije, OEBS) i onih koje mandat prihvataju, a prvo bitno su osnovane kao organizacije za kolektivnu samoodbranu (NATO, WEU). Do sada, sa pravom zaključuje Nerlich, ni organizacije koje daju mandat ni one koje ga prihvataju nisu izgradile ni strategiju, a ni politiku za suočavanje sa rizicima koji su s tim povezani.³⁶

Dajući svoj doprinos raspravama o tome kako ojačati ulogu UN u preventivnoj diplomaciji, uspostavljanju mira i očuvanju mira, započetim nedavnim objavljivanjem *Agende za mir*, Leurdijk iznosi mišljenje da u njih treba uključiti i proučavanje problema vezanih za nametanje mira. On smatra da su mogući oblici podrške NATO-a Ujedinjenim nacijama brojne. Između ostalog, NATO može podržati velike, kompleksne vojne operacije koje prevazilaze kapacitete UN po pitanju planiranja, naoružanja i komandovanja; može podržati UN obezbeđujući saveznicima sredstva koja one nemaju; NATO bi mogao obezbeđivati vazdušno pokrivanje operacija UN za očuvanje mira na terenu. Iz toga, po njemu, jasno sledi: prvo, očigledno je da bi saradnja zahtevala doношење mnogih političkih odluka o dugoročnoj saradnji kako od strane Saveta bezbednosti UN tako i NATO-a. Na kraju, ukazujući na činjenicu da i UN i NATO polažu pravo na autonomno odlučivanje, Leurdijk zaključuje da saradnja između UN i NATO u akcijama ne delovima nekadašnje SFR Jugoslavije može poslužiti kao model za sličnu saradnju i u

будућnosti: uz Savet bezbednosti, koji je stvorio političke i pravne okvire za akciju, NATO bi delovao kao regionalni vojni savez, koji je Ujedinjenim nacijama obezedio instrumente za primenu sile.³⁷

Za ovu raspravu su od posebnog su značaja, naravno, stavovi organizacija koje treba da izvršavaju mandat. Navodim dva načelna stava NATO: prvo, u *Strateškom konceptu saveza* (Rim 1991) décidno se kaže: "(23) Definišući ključne funkcije Saveza u navedenom smislu, države članice potvrđuju da okvir Saveza, kao i njegova prava i obaveze predviđene *Vašingtonskim ugovorom* ostaju nepromjenjeni."³⁸ U *Deklaraciji Severnoatlantskog saveza* iz 1994, pak, kaže se sledeće: "7. Izlazeći u susret našim zajedničkim transatlantskim bezbednosnim zahtevima, NATO će sve više biti u prilici da pored tradicionalnog i osnovnog zadatka - kolektivne odbrane svojih članica, koja i dalje predstavlja njegovu glavnu funkciju - preduzima i druge misije. Mi ponavljamo našu ponudu da, po načelu 'od slučaja do slučaja' i u skladu sa sopstvenom procedurom, podržimo mirovne i druge operacije koje se preduzimaju po ovlašćenju Saveta bezbednosti UN ili su u domenu odgovornosti OEBS, stavljujući, između ostalog, na raspolažanje resurse i ekspertize Saveza. O učeštu u svakoj od ovih operacija ili misija odlučuju države članice u skladu sa svojim ustavnim pretpostavkama."³⁹

Iz činjenice da NATO uporno ističe svoju prvo bitnu funkciju kako je utvrđena u osnivačkom *Ugovoru* (pri čemu insistiranje u oficijelnim dokumentima na izrazu "Savez" nije nebitno), ali da pristaje da, od slučaja do slučaja, dakle, na osnovu sopstvene, autonomne, odluke - vrši i "dopunske aktivnosti" koje mu povere UN ili OEBS, sledi da sporenje o značenju Gl.

³⁶D.A. Leurdijk, pp. 73-84.

³⁸Tekst u: B. Milinković (ur.), *NATO i Partnerstvo za mir*, "Medunarodna politika" i dr., Beograd 1996, str. 211-220.

³⁹Ibid, str. 230-231.

³⁶Nerlich, p. 94.

VIII, s jedne strane, i čl. 51, s druge, koja su u svoje vreme bila veoma živa, danas dobijaju novi smisao. Jer, ne treba zanemariti činjenicu da se mnogo toga u političkom smislu promenilo, a da ni odredbe *Povelje UN* ni one sadržane u *Ugovoru o osnivanju NATO*, nisu izmenjene.

Problemi ne bi bio toliko značajan da se radi samo o operacijama za očuvanje mira. Međutim, kako se već videlo na nekim delovima teritorije nekadašnje SFRJ, prešlo se na operacije nametanja mira. Sem toga, nije nevažno ni to što Savet bezbednosti UN nije preferirao pedantan kada se radi o navodjenju odredaba *Povelje* koje služe kao osnov za donošenje konkretnih odluka.

I odredbe *Ugovora o osnivanju NATO* i njegova današnja upravo navedena opšta opredeljenja, kao i insistiranja na tome da u svakom slučaju odlučuje da li će učestvovati u akcijama na koje poziva Savet bezbednosti, potvrđuju ranije stavove po kojima NATO ne spada među regionalne sporazume u smislu Gl. VIII *Povelje UN*. Uostalom, o tome svedoče i (do danas neušlišani) predlozi da se NATO rekonstituiše u regionalnu organizaciju saglasno Gl. VIII *Povelje UN*, sa proširenim članstvom, s tim što bi njegova sekundarna misija bila proširena i definisana u smislu organizacije kao primarnog faktora održanja mira i bezbednosti u Evropskoj regiji.⁴⁰ To isto nesumnjivo važi i za revitalizovanu WEU iako su i u krilu te organizacije vodjene rasprave o "političko-pravnom pitanju" da li ta organizacija predstavlja regionalni sporazum u smislu Glave VIII *Povelje* ili ne.

Po našem mišljenju, nije sporno da i pored širenja nadležnosti na oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU nije regionalni sporazum u smislu Gl. VIII *Povelje*. Jednostavno, u njenim osnivačkim ugovorima se to nigde ne pominje, kao,

⁴⁰ Lincoln P. Bloomfield, "The Premature Burial of Global Law and Order: Looking beyond the Three Cases from Hell", *The Washington Quarterly*, Vol. 17, No 3, Summer 1994, p. 155.

uostalom, ni prihvatanje obaveza prema UN koje Gl. VIII *Povelje* navodi. Autor se jedino koleba oko toga da li je to danas OEBS. Očigledno je da se OEBS u svoj ubrzanoj transformaciji približava pojmu "regionalnog sporazuma" za održanje međunarodog mira i bezbednosti na teritoriji (koja obuhvata tri kontinenta!) koju pokriva. Ipak, valja istaći da na (zasedanje Saveta u Štokholmu 1992) zatraženo mišljenje od tadašnjeg Komiteta visokih funkcionera da ispita 'praktične implikacije' mogućnosti "da se KEBS smatra za regionalni aranžman u smislu Gl. VIII *Povelje UN* nije dat nedvosmislen odgovor, niti je došlo do usvajanja međunarodnopravno obaveznih instrumenata (multilateralne konvencije kao statutar nog instrumenta na kome počivaju ostale međunarodne organizacije). Staviše, o praktičnim implikacijama nije ništa konkretnije dogovorenno".

Pa ipak, i u "Zajedničkom i sveobuhvatnom modelu bezbednosti za Evropu u XXI veku", usvojenom na sastanku na vrhu održanom krajem 1996. godine u Lisabonu, ponoviće se ranije političko opredeljenje: "OEBS je sveobuhvatna organizacija za konsultovanje, odlučivanje i saradnju u svom regionu i regionalni aranžman saglasno Gl. VIII *Povelje UN*." Njene države učesnice mogu, "u izuzetnim okolnostima", zajedničkom odlukom uputiti neko pitanje Savetu bezbednosti UN uvek kada je, po njihovo oceni, potreblja akcija Saveta bezbednosti saglasno odredbama Glave VII *Povelje UN*.

Bivši generalni sekretar UN, Boutros Ghali je u *Agendi za mir* o problemima odnosa između UN i regionalnih međunarodnih organizacija već zauzeo stav. "U ovoj novoj eri povoljnih prilika, međutim, regionalni sporazumi ili agencije mogu biti od velike koristi ako njihovo delovanje bude saglasno ciljevima i načelima UN i ako se njihovi odnosi sa UN, a naročito sa Savetom bezbednosti, budu upravljali prema VIII glavi." (kurziv O.R.) Navodeći da regionalni sporazumi ili agencije u mnogim slučajevima poseduju potencijal koji se mora iskoristiti za funk-

cije preventivne diplomatiјe, postizanja i čuvanja mira, i izgradnju mira posle sukoba, nastavlja: "... ako bi Savet bezbednosti odlučio da posebno ovlasti neki regionalni sporazum ili organizaciju da preuzme vodeću ulogu u rešavanju neke krize u svom regionu, to bio moglo ojačati regionalne napore dodajući im težinu UN. Pristup koji smo ovde ocrtili, ako se bude sprovodio u duhu *Povelje i prema odredbama Glave VIII* (kurziv O.R), mogao bi pojačati opšte osećanje da se demokratizacija podstiče na svim stupnjevima u vršenju zadataka očuvanja međunarodnog mira i bezbednosti, mada je svakako bitno da i dalje priznajemo da prvenstvena odgovornost za to ostaje trajno na Savetu bezbednosti."⁴¹ Dodajmo i to da se u celom poglavlju "Saradnja sa regionalnim sporazumima i organizacijama" (tačke 60-65) ne spominju ni NATO ni WEU, nego (od evropskih) EU i OEBS, (a od vanevropskih) Organizacija američkih država, Organizacija afričkog jedinstva, Arapska liga, Organizacija islamske konferencije i Udrženje država Jugoistočne Azije. U Dodatku Agendi za mir, pak, reći će da UN ne traže monopol nad bilo kojim od instrumenata za održanje međunarodnog mira i bezbednosti. No, ističe da je sistem UN bolje opremljen nego regionalne organizacije (ili države članice) za razvijanje i primenu celovitog, dugoročnog pristupa, nužnog da bi se postiglo trajno rešenje.⁴²

Bivši generalni sekretar UN je u pravu. Međutim, teško je očekivati da će NATO ili WEU (ili sutra neka druga međunarodna organizacija Evrope) pristati na prihvatanje obaveza koje Gl. VIII *Povelje* sadrži.

Pitanje legitimite

Međunarodne organizacije o kojima je ovde reč, izuzev OEBS koja je to samo deklarativno, postoje na osnovu statuta (znači, uredno ratifikovanih međunarodnih multilateralnih ugovora) koji, uz ostalo, definišu i njihova ovlašćenja. Više je nego moguće da dodje do kolizije obaveza država članica koje se na leže u više takvih organizacija (što je, s obzirom na univerzalnost članstva UN neizbežno). Pitanje je u kojoj mjeri, bilo elastičnim tumačenjem statuta ili usvajanjem političkih deklaracija, ovaj problem može biti prevaziđen. Problem je, nema sumnje, veoma aktuelan, o čemu uostalom svedoči i pozamašna literatura. U vreme kada se govorи o njihovoj saradnji na izvršavanju raznih operacija, bilo očuvanja ili nametanja mira, ti problemi izlaze iz domena akademskih rasprava i postaju veoma realni.

Prvo pitanje svodi se na pravo UN da "delegiraju" izvršavanje neke konkretnе akcije očuvanja ili nametanja mira nekoj od međunarodnih organizacija za kolektivnu samoodbranu, dale, onoj koja nije "regionalni sporazum" u smislu Gl. VIII *Povelje*.

Dilema se može postaviti ovako: ili će se UN ograničiti samo na ono što su faktički u stanju da čine same, svojim sopstvenim izvorima, a izvršavanje akcije, u okviru mandata koji bi dale, poveravati NATO-u ili nekoj sličnoj međunarodnoj organizaciji. Ili će, pak, da značajno prošire svoje kapacitete kako bi mogle da samostalno preduzimaju kompleksne vojne operacije i, na kraju, da budu u stanju da ne moraju da se obraćaju drugim međunarodnim organizacijama za pomoć.⁴³

Pošto UN danas te kapaciteti nemaju, a verovatno ih neće ni imati u doglednoj budućnosti, postavlja se sledeće pitanje: da

⁴¹Agenda za mir, tačke 63-65.

⁴²Dodatak Agendi za mir, tačka 24.

⁴³Nerlich, pp. 78-79.

li UN (ili neko regionalno telo, kao OEBS) može dati drugim međunarodnim organizacijama, posebno onim za kolektivnu samoodbranu, potreban legitimitet za izvodjenje operacija očuvanja ili nametanja mira. Neki pisci smatraju da je to moguće i da UN (ili neka regionalna organizacija koju na to ovlaste UN) može na to ovlastiti neku međunarodnu organizaciju po svom izboru. Dakle, NATO i/ili sistem EU mogao bi da se bavi akcijama koje ne spadaju u kolektivnu samoodbranu, ali pod uslovom da im taj zadatak povere UN; one taj mandat ne mogu same sebi da daju. A to pokreće pitanje koju vrstu legitimacije mogu dati UN ili neka druga na to ovlašćena regionalna međunarodna organizacija. Naš je stav da sve veća autonomija organizacija za kolektivnu samoodbranu, s obzirom na način na koji vode svoje operacije, ima za posledicu smanjivanje mogućnosti za dobijanje tog legitimleta (bilo od UN ili OEBS).⁴⁴ Odlučivanje po sistemu "duplog ključa" u Bosni i Hercegovini je dovoljan dokaz.

Ukoliko se prihvati stanovište da takav legitimitet mogu dati UN, pitanje je da li to isto može da učini i OEBS.

Osvrćući se na odluku Helsinskih samita OEBS (1992), Zaal zastupa stanovište da i OEBS može da pozove NATO ili WEU da izvode operacije za očuvanje mira koje se izvode u oblasti koju pokriva OEBS, podrazumevajući da se one vode saglasno odredbama Gl. VIII *Povelje UN*. Istovremeno, će reći da ovlašćenje na izvodjenje operacija za nametanje mira može i dalje davati samo Savet bezbednosti UN, s tim što bi operacije velikih razmera bile delegirane NATO-u ili WEU-u.⁴⁵ Problem, međutim, postaje još složeniji, što se moglo videti i u dogadjajima u Bosni i Hercegovini, i zbog toga što (pored činjenice da je granica između jednih i drugih veoma fluidna) akcije

očuvanja mira imaju tendenciju preraštanja u akcije za nametanje mira.

Prihvatajući razlikovanje između organizacija koje daju mandat i onih koje ga izvršavaju, Homan otvara niz složenih pitanja. Na primer, kaže on, Savet bezbednosti može dati mandat OEBS-u da upotrebi vojnu silu kako bi rešio neku krizu u Evropi. Pošto OEBS nema sopstvenih vojnih sredstava, on može zatražiti od NATO, WEU ili Zajednice Nezavisnih Država, pa i *ad hoc* koalicija, da izvedu potrebne operacije. Analizirajući detaljno razloge za i protiv, zaključuje, ipak, da je, u svakom slučaju, krajnji cilj održanje mira i bezbednosti i da to ima prednost pred izborom mera koje u tu svrhu treba primeniti.⁴⁶ No, to podseća na davno postavljeno pitanje: ne vodi li put popločan dobrim namerama ponekad u pakao?

Problemi usaglašenog delovanja

Druge je pitanje, naravno, u kojoj meri statutarne norme odnosnih međunarodnih organizacija pružaju mogućnosti za usaglašeno delovanje. Reč je, valja ponoviti, o veoma različitim međunarodnim organizacijama. S jedne strane, to su UN, univerzalna međunarodna organizacija zadužena za svestranu saradnju, mirno rešavanje sporova i jedina sa ovlašćenjima preduzimanja prinudnih mera. S druge strane, to su evropske organizacije: OEBS (sveevropska institucija na putu preraštanja u međunarodnu organizaciju, jedina od organizacija o kojima je ovde reč koja nije bazirana na međunarodnopravnim nego dokumentima političkog karaktera), NATO i WEU (organizacije za kolektivnu samoodbranu različitog stepena razvijenosti i ne identičnog članstva) i EU (ekonomsko-integraciona organizacija

⁴⁴ Ibid, pp. 79-79.

⁴⁵ Zaal, str. 648.

⁴⁶ C. Homan, "Regional and Multinational Peacekeeping Forces", *Internationale Spectator*, November 1993, pp. 654-655.

koja u novije vreme razvija zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku).

Problem je dodatno iskomplikovalo usvajanje *Ugovora o Evropskoj uniji* (Maastricht 1992). Citiram relevantne odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici: "Član J.4. 1. Zajednička spoljna i bezbednosna politika obuhvata sva pitanja koja se odnose na bezbednost EU, uključujući dugoročno definisanje zajedničke odbrambene politike koja bi, u odgovarajućem trenutku, mogla da dovede do zajedničke odbrane. 2. Unija traži od WEU, kao sastavnog dela razvoja EU, da izgraduje i sprovodi odluke i akcije Unije koje su u vezi sa pitanjima odbrane. Savet, u saglasnosti sa institucijama WEU, usvaja modalitete za praktičnu primenu... 4. Politika Unije, predviđena ovim članom, ne utiče na specifični karakter odbrambene i bezbednosne politike pojedinih država članica. Ona poštuje obaveze koje za neke države članice proističu iz *Sporazuma o Atlantskom savezu* i uskladjena je sa zajedničkom bezbednosnom i odbrambenom politikom dogovorenom u tom okviru. 5. Odredbe ovog člana nisu prepreka za razvoj tešnje bilateralne saradnje između dve ili više država članica u okviru WEU i Atlantskog saveza, u meri u kojoj takva saradnja ne protivureči ili ne sprečava saradnju predviđenu u ovom delu."

Bazirajući se na *Rimskoj deklaraciji* sa kraja 1992., WEU je nastavila da razvija svoje institucije kako bi, kako se u zvaničnoj publikaciji WEU kaže, postala najbolje orudje za stvaranje elemenata za zajedničku odbranu bez koje EU to ne bi imala. Pošto je sastavni deo EU, tj. budući vojni instrument koji treba da služi zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici i da bude evropski stub transatlantskog savezništva, WEU ima dvostruku ulogu, što je i priznato kada je Unija reaktivirana 1984., a s druge strane, potvrđeno *Maastrichtskom deklaracijom* od 1991.

Tome treba dodati da su države članice WEU održale svoj sastanak u decembru 1991. u Maastrichtu, istovremeno kada je

zasedao Evropski savet i usvojile Deklaraciju kojom se članice EU pozivaju da pristupe WEU ili prihvate status posmatrača, a ostale evropske članice NATO su pozvane da postanu pri-družene članice WEU. Istovetnost članstva do danas nije postigнутa.

Naravno, jednostavno je konstatovati da organizovanje regionalne bezbednosti ima tri komplementarna nivoa: (i) evropski, baziran na WEU i EU; (ii) evro-atlantski, baziran na NATO i Severnoatlantskom savetu za saradnju (NACC); i (iii) pan-evropski, sa OEBS, koji povezuje Severnu Ameriku, Evropu i Zajednicu nezavisnih država (CIS).⁴⁷ No, kako je sa uzajamnim odnosima i mogućnostima usaglašenog delovanja?

Gnesotto je, s tim u vezi, postavio neka zaista suštinska pitanja: pitanje je da li EU ima legitimitet da bude političko-vojni faktor, da li treba da ima zajedničku odbrambenu politiku, ili treba da ostane samo "civilna vlast", a da se o odbrani rešava negde drugde. Postavlja se i dodatno pitanje: kako ojačati evropsku odbranu a da se u isto vreme očuva i revitalizuje NATO. Iako WEU ne treba da duplira operativne kapacitete NATO, smatra se da je neophodno bar minimalno ojačanje WEU, tek da bi se definisalo kako da se NATO vojnici stave pod evropsku komandu. Deobra NATO sredstava ostaje najprirodnija solucija, kao što je službeno usvojeno od strane Saveza januara 1994.⁴⁸ Problem je još složeniji ako se u igru uvede i OEBS.

Navodim neka načelna opredeljenja ne kao dokaz da su problemi usaglašenog delovanja izmedju organizacija različitih država članica i oblasti delovanja lako rešivi nego, upravo suprotno tome. "Tako širok koncept bezbednosti treba da bude osnova za novu bezbednosnu arhitekturu koja se mora izgraditi

⁴⁷Western European Union, History..., p. 3.

⁴⁸Nicole Gnesotto, "Common European Defence and Transatlantic Relations", *Survival*, the IISS Quarterly, Vol. 38, No. 1, Spring 1996, pp. 21-24.

vati kroz postepeni proces integracije i saradnje na osnovu međuigre evropskih multilateralnih institucija, kao što su EU, WEU i OEBS ... NATO ostaje čisto odbranbeni Savez čiji se osnovni princip sastoji u očuvanju mira u evro-atlantskoj oblasti u pružanju bezbednosti za svoje članice ... NATO ima suštinski ulogu u razvoju evropske bezbednosne arhitekture ... Aktivnosti OEBS i NATO su komplementarne i uzajamno se podržavaju. NATO predstavlja važan forum za političke konsultacije saveznika koji slično misle, kao i jedinstvenu vojnu strukturu koja može da odgovori na vojne izazove ... Sve punopravne članice WEU su takođe članice NATO ... U isto vreme, WEU se razvija kao odbranbena komponenta EU, koja jača veze između te dve organizacije. Širenje evropskog članstva u NATO, EU i WEU imajuće pozitivne efekte na evropsku bezbednost ...⁴⁹

Ovakve formulacije za pravnika predstavljaju pravu noćnu moru.

Ostavljajući budućnosti da sva navedena (i druga) načelna oredeljenja prevede na konkretniji jezik, postavimo sledeće pitanje: gde je, u svemu tome, mesto UN i OEBS kao medjunarodnih organizacija koje daju legitimitet za preduzivanje konkretnih akcija?

Nerlich daje odgovore koji, čini se, povlače za sobom mnoga dalja pitanja. Po njemu, OEBS i UN će ostati važni organizacioni okviri za evropsku bezbednost, ali će njihove uloge biti ograničene na periferne ("noncentral") sukobe. Nacionalni intresi država članica EU će sve više konvergirati onde gde su u pitanju intresi Unije kao celine. Može se desiti da države slijede različite politike u raznim organizacijskim bezbednosti: EU bi u početku išla na sitnije probleme (kao skromne operacije očuvanja mira), dok bi NATO mogao da se usredsredi na svoju

⁴⁹Study on NATO Enlargement, September 1995; *Texts of Statements, Declarations and Communiques*, NATO Office of Information and Press, Brussels 1995.

centralnu funkciju: kolektivnu odbranu. Ovaj analitičar smatra da se, svakako, postavlja i pitanje odnosa organizacija za kolektivnu bezbednost i onih za kolektivnu odbranu - onih koje daju mandat i onih koji ga primaju - odnosa između dva različita tipa medjunarodnih organizacija: NATO i EU/WEU (koje involviraju određeni stepen integracije) s jedne strane, i UN i OEBS (zasnovane jedino na medjuvladinom procesu pregovaranja i odlučivanja), s druge. Njihove institucionalne strukture su suštinski različite i, kada je reč o bezbednosti i vojnim pitanjima, države različito saraduju u čisto multinacionalnim organizacijama i u onim koje involviraju određeni stepen integracije. Naročito, zaključuje da u tim organizacijama postoji grupa najuticajnijih država ("core nations": Francuska, Nemačka, Britanija) koje će vršiti uticaj na na čitav sistem - EU/WEU, NATO, OSCE i UN.⁵⁰

Naravno, čitav sistem može delovati usaglašeno samo onda ako je veliki broj država (ne samo "core nations" i ne samo ove tri) spremar da svoje interese podredi opštим: ako je o opštih interesima reč, oni se u Evropi ne razlikuju od univerzalnih. No, stvari u svetu nisu tako proste, a osnovni medjunarodnopravni instrumenti na kojima te organizacije počivaju pružaju obilate mogućnosti da se stvari drugačije dešavaju. O interesima, pošto se ovaj rad odnosi samo na medjunarodnopravna pitanja, da i ne govorimo.

Proces odlučivanja

Pravo veta, često kritikovano iz sasvim suprotnih uglova, omogućuje stalnim članovima Saveta bezbednosti da blokiraju operacije UN koje ne žele i, s druge strane, da spreče blokiranje akcija koje, saglasno svojim statutima, žele da preduzmu među-

⁵⁰Nerlich, pp. 72-78.

narodne organizacije za kolektivnu samoodbranu. U sistem UN je ugradjen, kako se često kaže, selektivni unilateralizam. Kada je, pak, reč o OEBS-u, tu se odlučuje konsensusom svih (izuzev u slučaju "konsensus minus jedan"), što se, ako ne damo preteranu važnost terminologiji, svodi na odlučivanje načelom jednoglasnosti: svaka država članica, faktički, raspolaže "pravom veta".

Medutim, ne treba zaboraviti ni to da i organizacije za kolektivnu samoodbranu (NATO, WEU) - koje (eventualno) prihvataju mandat organizacije zadužene za sistem kolektivne bezbednosti (UN) ili, pak, traže legitimitet za akciju koju žele da izvedu, takođe, počivaju na strogom pravilu jednoglasnosti (svih) svojih država članica. Mnogo je puta, bez vidljivih rezultata, postavljeno pitanje kako rešiti dilemu koja se odnosi, s jedne strane, na želju da se sačuva suverenost, a s druge, potreba za kolektivnom efiksanošću. Kako se može očuvati pravo veta a da se ne parališe proces odlučivanja?⁵¹

Uostalom, već je rečeno da, imajući u vidu različita shvanja bezbednosnih interesa, izgleda verovatnimo da članice NATO-a u budućnosti često neće biti u stanju da postignu jednoglasnost o zajedničkoj akciji van oblasti koju po osnovnom ugovoru ova organizacija za kolektivnu samoodbranu obuhvata. Ono što je nužno, tvrdi se, to su elastični aranžmani koji će predviđeti posebnu ulogu za WEU ili za *ad hoc* saveze nekih država članica NATO, uz mogućnost korišćenja sredstava i olakšica NATO. No, autor koji ovu ideju obrazlaže, razložno, postavlja pitanje legitimitet-a: da li bi NATO u ekstremnim situacijama bio spreman da ide bez ovlašćenja UN ili OEBS-i, ako bi bio spreman, koju bi vrstu akcije bio spreman da preduzme? Ukoliko bi u pitanju bili bezbednosni interesi van teritorije koju pokriva NATO, moglo bi se zamisliti da države članice preduzmu akciju

i bez ovlašćenja UN ili OEBS, pozivajući se u tom cilju na liberalno tumačenje čl. 52. *Povelje UN*.⁵²

Smatramo da se, čak i "liberalnim" tumačenjem čl. 52. *Povelje UN*, ne može ići tako daleko. Jer, pravila o tumačenju međunarodnih ugovora, uključujući i one na kojima počivaju međunarodne organizacije o kojima je ovde reč, takav stepen "liberalnosti" jednostavno ne dozvoljavaju.

U "neintegrисаној" međunarodnoj organizaciji, kao što su to UN, odluke koje vezuju sve države članice donose se u Savetu bezbednosti većinom glasova (devet članova za, s tim da nijedan od pet stalnih ne stavi veto). U svim ostalim o kojim je ovde reč (pa i onim "integrисаним") odluke se donose jednoglasnošću. Pravno posmatrano, to otvara velike mogućnosti da "mandat" koje bi UN dale nekoj od njih jednostavno ne bude prihvaćen; izvodjenje akcije može sprečiti svaka od članica organizacija kojima se mandat eventualno poveri. S druge strane, ukoliko neka od evropskih organizacija potraži od UN "legitimitet" za izvodjenje neke akcije, to može sprečiti samo jedan od pet "velikih" (sa pravom veta u Savetu bezbednosti) članova UN. Uostalom, iskustvo u Bosni i Hercegovini jasno ukazuje da su UN i NATO (vaninstitucionalno) pregovarali i da je onda Savet bezbednosti donosio odluke koje je NATO prihvatao, istovremeno rezervišući, pravo da drži "drugi ključ" pri odlučivanju o konkretnim akcijama.

4. *Univerzalizam-regionalizam*

Zelikow je tačno primetio: "Ipak, naročito u domenu bezbednosti, velike sile biraju da li će upotrebiti neku instituciju, a

⁵¹ Gnesotto, p. 21-22.

⁵² Zaal, p. 650.

ne obrnuto.⁵³ No, to ne oslobadja ostale odgovornosti da bar pokušaju da sagledaju sopstveni interes.

Pitanje je pre svega, šta Evropa ustvari želi (tj. šta zahvaljujući NATO-u i OEBS-u žele, SAD, Kanada i dobar deo Azije). Da li želi da svoju bezbednost, bar teorijski, stavi pod nadzor globalne međunarodne organizacije imajući u vidu da je samo Kina (koju evropski problemi preterano ne interesuju) jedini od stalnih članova Saveta bezbednosti, plus nekoliko nestalnih, koji ne pripada krugu "evropskih" država?

Għali je, da ponovim, rekao: Danas regionalni sporazumi ili agencije u mnogim slučajevima imaju potencijal koji se mora iskoristiti ako njihovo delovanje bude saglasno sa ciljevima i načelima *Povelje* iako se njihovi odnosi sa UN, a naročito Savetom bezbednosti budu upravljeni prema Gl. VIII.⁵⁴ Naglasak je, po svemu sudeći, na reči "ako".

Kao danas najmoćniji, ne samo evropski, vojni savez, NATO se po prirodi kandiduje da bude glavni izvor za regionalne akcije očuvanja ili nametanja mira. Sigurno je, pak, da saradnja između ta dva tipa međunarodnih organizacija - UN i NATO - mora biti izuzetno složena. Kao što je to već primećeno, kolektivna bezbednost je izazovnija oblast od kolektivne samoobbrane; pošto kod kolektivne bezbednosti ne mora biti reč o vitalnim interesima, i spremnost na odgovor ne mora biti velika. Do sada, ni organizacije koje daju mandat niti one koje ga prihvataju nisu izgradile ni strategiju, a ni politiku za suočavanje sa rizicima eskalacije.

Problem je, međutim, u tome da li Evropa želi da samo izvršava mandate koji joj povere UN. Bilo bi suviše iluzorno očekivati od evropskih organizacija, pre svega NATO-a, koji raspolaže odgovarajućim vojnim kapacitetom i infrastrukturom,

⁵³ Philip Zelikow, "The Masque Institutions", *Survival*, the IISS Quarterly, Vol. 38, No. 1, Spring 1996, p. 8.

⁵⁴ *Agenda za mir*, tačke 62-65.

da prihvate da izvršavaju sve zadatke koji im povere UN (a tri članice NATO-a su stalni članovi Saveta bezbednosti) ili, da pristanu da im veto jednog od stalnih članova Sveta bezbednosti oduzme legalitet koji bi u nekoj operaciji želeli. Ustvari, a na to ukazuje i iskustvo u Bosni i Hercegovini, gde je NATO želeo i dobio poziciju sa-odlučivača sa UN, teško je verovati da bi, i pored pojedinim, čak i oficijelnih izjava u tom pravcu, bilo koja od evropskih međunarodnih organizacija želela da prihvati obaveze sadržane u Gl. VIII *Povelje UN* i, samim tim, kontinuiranu kontrolu Saveta bezbednosti. Uostalom, u tom slučaju sve one bi morale da menjaju svoje statutarne instrumente, što bi, sudeći po dosadašnjem toku stvari, bilo iluzorno očekivati. Jer, te izmene bi morale da NATO i WEU izuzmu iz odredaba čl. 51. *Povelje* i da od organizacije za kolektivnu samoodbranu naprave organizaciju za kolektivnu bezbednost. S druge strane posmatrano, izgleda da onde gde je moguće postići politički dogovor one žele da od UN dobiju neku vrstu legaliteta.

Međutim, po svemu sudeći Evropa, posmatrana bilo kroz NATO, WEU ili EU (usudujemo se reći čak i OEBS), ne želi da bude podvrgnuta odredbama Gl. VIII *Povelje* i time, u neku ruku, postane jedan od izvršnih organa UN.

Da li Evropa želi sopstvenu regionalnu organizaciju koja bi delovala nezavisno od UN? Pitanje je, možda, akademsko jer bi pozitivan odgovor pretpostavljao napuštanje obaveza koje su sve države po osnovu *Povelje* preuzele. Pokušaj organizovanja Evrope na međunarodnopravnim dokumentima, koji bi u nekim elementima bili u koliziji sa odredbama *Povelje UN*, verovatno danas još ne dolazi u obzir. Prednost se verovatno daje onom rešenju koje polazi od postojećeg OEBS, veoma fleksibilne (kako to i sam OEBS voli za sebe da kaže) međunarodne "organizacije" koja se može menjati od samita do samita, institucije čiji sve obimniji dokumenti, usvojeni na različitim nivoima, dozvoljavaju sve šira moguća tumačenja.

Pitanje se može i drugačije postaviti: želi li Evropa da na neki način objedini delovanje postojećih regionalnih organizacija.

Ukoliko želi, problem je utoliko složeniji: reč je ne samo o tri različita kruga država, nego i o organizacijama različitog tipa. Najširi krug država obuhvata OEBS, u koji su uključene i sve članice EU, WEU i NATO i koji ne počiva na međunarodno-pravnom instrumentu nego na nizu političkih odluka donetih na raznim nivoima. Drugi krug su EU i WEU: obe počivaju na međunarodnopravnim instrumentima ali, opet, nemaju identičan krug država članica; sem toga, imajući u vidu najnovije odluke (ne samo na političkom planu usvojene nego i one zasnovane na međunarodnopravnim instrumentima), donete u obe organizacije, na redu je proces za koji se još ne zna kojim će pravcem i kojom brzinom krenuti. Treći krug su države članice NATO-a (od kojih su mnoge učlanjene u EU i WEU).

Posmatrano sa stanovišta ovlašćenja, obaveze koje su države prihvatile u okviru OEBS (sem izuzetaka kada se obaveze prihvataju posredstvom međunarodnih konvencija - kao one o koncilijaciji i arbitraži) politički su, a ne međunarodnopravnog karaktera. S druge strane, osnovne obaveze država članica (na kolektivnu samoodbranu) prihvaćene u okviru NATO i WEU su pravnog karaktera; dodatne, u vezi sa međusobnom saradnjom i saradnjom sa UN u vezi sa operacijama u Bosni i Hercegovini, donete su na (visokom) političkom nivou. Osnovne odredbe o mestu WEU u okviru spoljne i bezbednosne politike Evropske unije su međunarodnopravne.

Najzad, OEBS je tip opštепolitičke međunarodne organizacije (u nastajanju), koja naglasak stavlja na mnoge oblasti međunarodne saradnje i mirno rešavanje sporova, dakle, na prevenciju. NATO i WEU su (ne zanemarujući međusobne obaveze članica u pogledu mirnog rešavanja sporova) prvenstveno okrenute odbrani svojih država članica od eventualnog spoljnog

neprijatelja, dakle, na represiju. Najzad, EU predstavlja tip ekonomsko-integracione organizacije koja u novije vreme radi na tome da u proces integracije uključi kako spoljne odnose tako i zajedničku odbranu od eventualnog spoljnog neprijatelja (čemu treba da posluži uključivanje WEU), čime želi da kombinuje i prevenciju i represiju.

Bez obzira na mnoga verbalna, pretežno načelna opredeljenja, ne vidimo mogućnost da ove različite međunarodne organizacije saraduju na organizovan, međunarodnopravno regulisan način, jer odražavaju različite interese (različitih) krugova država članica. NATO, sigurno, i danas ima u prvom planu kolektivnu samoodbranu svojih (sve brojnijih) država članica. Evropska Unija, sa svojom zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom, zajedno sa WEU kao instrumentom u toj oblasti, ipak u prvom planu ima poslove vezane za započete integracione procese u ekonomskim (i drugim) sferama; "transatlantska" veza je potrebna kako zbog finansijskih ušteda tako i obezbeđenja koje daje najjači današnji vojni savez. Samim tim, pitanje da li ove države žele da se stave pod iole ozbiljniju kontrolu OEBS - sveevropske institucije - ne treba ni postavljati.

Očigledno, evropske međunarodne organizacije upućene su na traženje *ad hoc* političkih kompromisa onde gde se interesi različitih država u datom trenutku podudaraju. U toj situaciji iluzija je verovati da je mogućno stvoriti koherantan sistem baziran na međunarodnopravnim instrumentima (koji, valja još jednom podvući, treba da prodju proces ratifikacije kroz nacionalne parlamente).

Uza sve to, sve međunarodne organizacije o kojima je ovde reč prolaze kroz svojevrsnu transformaciju. Savet bezbednosti, zahvaljujući pomeranju globalnog odnosa snaga proteklih godina je izuzetno aktivan kako na očuvanju tako i u oblasti nametanja mira; pri tome, sve je spremniji da odredbe Glave VII *Povelje*, koja mu daje ovlašćenje da deluje u slučaju pretnje mi-

ru, povrede mira i agresije i da utvrđuje mere koje u situacijama gde do toga dodje treba preduzeti, isuviše liberalno tumači. NATO, negujući svoju prvobitnu funkciju (kolektivnu samoodbranu) još uvek nije u stanju (ili to ne želi) da delovanje u operacijama za očuvanje i ili nametanje mira definiše iole preciznijim pravnim odredbama; promene koje vrši beleže se u dokumentima političkog karaktera. EU, je naravno, još u fazi realizacije načelnih opredeljenja (uključujući povezivanje sa WEU).

Današnji trenutak, bez sumnje, nije naklonjen prihvatanju iole preciznijih međunarodnopravnih pravila ponašanja, saglasno unapred utvrđenim i precizno definisanim odredbama, kao ni pravila o postupanju u situacijama kada treba preduzimati konkretnе mере за očuvanje (pa ako treba i vaspostavljanje) mira u Evropi. Možda je upravo činjenica da UN poseduju odredbe o tome (a) u kojim situacijama postupati; (b) koje mere ako do tih situacija dodje primeniti, i (c) koji organ i po kom postupku o tome odlučuje, razlog što i Evropa, i pored sporadičnih verbalnih izjašnjavanja, beži od toga da njene organizacije budu "regionalni sporazum" u smislu Gl. VIII *Povelje UN*.

Autor u ovom trenutku ne vidi mogućnost za izradu nekog sveevropskog medjunarodnopravnog instrumenta koji bi utvrdio ciljeve, načela i postupke, predvideo organe i, time, ukazao evropskim državama (pa i narodima u evropskim državama) šta se može (legalno) činiti i kakve posledice sleduju u slučaju kršenja tako utvrđenih pravila.

Dakle, Evropa, što je u vremenima velikih promena možda i razumljivo, ide putem trenutno mogućih pragmatičnih dogovora kako između svojih regionalnih organizacija tako i sa UN. Pri tome, biranje sporova koji će se rešavati i sukoba u kojima će se delovati zavisće od dovoljno širokog konsensusa koji će (pre svega) postizati "core nations", kako u UN tako i u evropskim medjunarodnim organizacijama.

Pri tome, Savet bezbednosti UN treba, u prvom redu, da posluži kao organ koji može da da legitimitet nekoj akciji očuvanja ili nametanja mira koju neke od evropskih regionalnih organizacija žele da povedu. Ili, obrnuto posmatrano, da omogući onima koji su na to u Savetu bezbednosti ovlašćeni da iskoriste šansu koje im pravo veta pruža i blokiraju akciju koju ne žele.

Ovaj pisac, ne samo kao građanin jedne od manjih evropskih država, želeo bi da je drugačije. Autor stoga sebi dozvoljava da ove redove završi sledećim stavom: (opravdano) insistiranje na tome da države treba da počivaju na vladavini prava *mora* biti dogradjeno insistiranjem da se i medjunarodni odnosi tih država baziraju na vladavini prava. To bi zahtevalo izradu *sveevropskog medjunarodnopravnog* instrumenta u kome bi se, što je moguće preciznije, utvrdila pravila ponašanja (polazeći od načela *Povelje UN*), utvrdili načini mirnog rešavanja sporova (na bazi *Konvencije o concilijaciji i arbitraži u okviru OEBS*), predvidele okolnosti u kojima bi došlo do aktiviranja operacija očuvanja i, gde je to potrebno, nametanja mira, uključujući, naravno, postupak po kome bi se odgovarajuće odluke donosile. Uostalom, u unutrašnjim pravnim sistemima (pravnih) država već je davno poznato da i samo postojanje pravila ponašanja, uz pretnju (poznatom) sankcijom ukoliko do kršenja dodje, predstavlja jednu od važnih mera za održanje pravnog porekla.

Summary

The study examines the legal basis for UN and NATO joint actions, the development of these actions prior to the conflict in Bosnia and Herzegovina and, particularly during the conflict, in order to establish their implications for European security.

The study depicts the crucial differences between the two types of international organizations - the UN and NATO.

Leading up to the Yugoslav case, the author analyses the legal characteristics of the few military actions undertaken by the UN preceding Bosnia. He concludes that a substantial evolution has occurred concerning such UN actions prior to Bosnia and Herzegovina. Equally, prior to the intervention in Bosnia and Herzegovina NATO has also undergone transformation moving from an alliance for collective self-defense toward a system of regional security.

He proceeds to elaborate the concrete case of Bosnia and Herzegovina pointing out that the EC applied enforcement measures prior to the decision of the UN, the only organ with the authority to do so, thus exceeding its competencies. The CSCE/OSCE was to a large extent passive. The UN joined the efforts to resolve the Yugoslav crisis in 1991, but did not resort to measures foreseen by Chapter VI. Instead from the outset it referred to Chapter VII (enforcement measures) and Chapter

VIII. Most of UN measures were of the enforcement type, authorizing regional organization to take necessary measures of force (from modest to full fledged military actions). Intervening in Bosnia and Herzegovina the SC for the first time in its history requested the assistance of a regional organization, NATO, but without referring to Chapter VIII. NATO responded positively but preserved its autonomy. The novelties in Bosnia include: the deployment of IFOR in Bosnia as the first out of area operation, the evolution from peace keeping to peace enforcement, the participation of not only non members, but non Europeans in IFOR.

Assessing the current problem of international law the author points out that after Bosnia it has become clear that the task of peacekeeping and peace enforcing entails engaging organizations for collective self-defense, which are beyond the control of UN as defined by the Chapter VIII of the Charter. The fact that NATO retained its initial function, but accepted to undertake additional activities on the basis of its autonomous decision, gives new impetus to the debates concerning the meaning of Chapter VIII and article 51.

Two key questions emerge: does the UN have the right to delegate the implementation of certain concrete peace keeping or peace enforcing actions to particular international organization for collective self-defense, and to what extent the statutory norms of international organizations create possibilities for co-ordinated actions. The author concludes that the possibility for the cooperation of different international organizations in a legally regulated manner, as well as the possibility for developing an alleuropean legal instrument that would define aims and procedures in matters of peace keeping is not realistic.

Bibliografija

Bebr, G., Regional Organizations: A United Nations Problem, *American Journal of International Law*, 2/1955.

Bloomfield, Lincoln P., The Premature Burial of Global Law and Order: Looking Beyond the Three Cases from Hell, *The Washington Quarterly*, 3/1994.

Claude, Inis, C., *Swords into Plowshares*, Random House, New York 1961.

Deklaracija o načelima međunarodnog prava i prijateljskim odnosima i saradnji država (Rezolucija Generalne skupštine 2625/1970).

Dokumenti KEBS 1975-1995, B. Milinković, ur. Međunarodna politika i dr. Beograd, 1995.

Eban, Aba, The U.N. Idea Revisited, *Foreign Affairs*, 5/1995, pp. 46-47.

Erven, L., Severnoatlantski ugovor, u: B. Milinković, (ur.), *NATO i Partnerstvo za mir*, Međunarodna politika i dr. Beograd, 1996.

Gali, Butros, B., Agenda za mir, u: B. Milinković, (ur.) *Ujedinjene nacije 1945-1995*, Međunarodna politika, i dr. Beograd 1995.

Gnesotto, Nicole, Common European Defence and Transatlantic Relations, *Survival*, 1/1996.

Homan, C., Regional and Multinational Peacekeeping Forces, *International Spectator*, Nov. 1993.

Leurdijk, Dick, A., *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, Netherlands Atlantic Commission, The Hague, 1994.

Manilska deklaracija o mirnom rešavanja medjunarodnih sporova (Rezolucija 27/10 1982).

Milinković, B., (ur.) *NATO i Partnerstvo za mir*, Medunarodna politika i dr, Beograd, 1996

Milinković, B., (ur.) *Ujedinjene nacije 1945-1995*, Medjunarodna politika i dr, Beograd, 1995.

Morgenthau, H., *Politics among Nations*, New York, 1960.

Nerlich, Uwe, The Relationship between a European Common Defence and NATO, the OSCE and the United Nations, u: Martin, L. & Roper, J. (eds) *Towards a Common Defence Policy*, Institute for Security Studies of the WEU, 1996.

Platform on European Security Interets, u: *Western European Union, History, Structures, Prospects*, WEU Press & Information Sevice, June 1995.

Račić, Obrad, Mirno rešavanje sporova i traženje rešenja za jugoslovensku krizu, u: *Medjunarodno pravo i jugoslovenska kriza*, IMPP, Beograd, 1966.

Rezolucija 377 Generalne skupštine UN, 3 nov. 1950.

Solana, Havijer, Uloga NATO u Bosni, *Medjunarodna politika*, 1043/1996.

Stojanović, Rade, Univerzalna i kolektivna bezbednost, *Jugoslovenska revija za medjunarodno pravo*, 2/1969

Schachter, O., United Nations Law in the Gulf Conflict, *American Journal of International Law*, Vol. 85/1991.

Šahović, Milan, (red.) *Medjunarodno pravo i jugoslovenska kriza*, Institut za medjunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996.

Treaty on Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence, Signed at Brussels on March 17, 1948, as Amended by the *Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty*, Signed at Paris on October, 23, 1954.

Zaal, H., Santen, van H., Peacekeeping and the Role of Preventive Diplomacy, *International Spectator*, November, 1993.

Zalikow, Philip, The Masque Institutions, *Survival*, 1/1996.

СПР - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

327.7/8 (497.1)

НАКАРАДА, Радмила

Raspad Jugoslavije - izazov evropskoj
bezbednosti : (projekat: Evropska kolektivna
bezbednost nakon Maastrichta) / Radmila
Nakarada, Obrad Račić. - Beograd : Institut
za evropske studije : Fondacija Friedrich
Ebert, 1998 (Beograd : Mrlić). - 135 str. ;
21 cm. - (Edicija Analize ; sv. 10)

Tiraž 300. - Bibliografija: str. 63-67;
131-133. - Summaries.
ISBN 86-82271-33-8

1. Рачић, Обрад
327.56 (4) 323 (497.1) "1991/1995"
a) Југословенско питање - Међународна
задјеница b) Безбедност (политика) -
Европа c) Југославија - Распад - 1991-1995

ID = 63217932