

# Internacionalizacija jugoslovenske krize – ka novom evropskom i svetskom poretku

Pukovnik prof. dr *MILAN OPAČIĆ*

I nternacionalizacija jugoslovenske krize involviranjem Evropske zajednice, institucija KEBS-a i Saveta bezbednosti sve ubedljivije potvrđuje uverenje da će upravo međunarodni činioci imati presudnu ulogu ne samo u uspostavljanju mira na teritoriji Jugoslavije već i u određivanju budućnosti jugoslovenske države. Međutim, iako se pri njihovom uključivanju u rešavanje jugoslovenske krize pošlo, u suštini, od jedinstveno prihvaćenog cilja, analiza dokumenata, postupaka i akcija, koje su ti činioci usvajali ili preduzimali, pokazuje da su njihove uloge, pa i pojedinačni ciljevi u vezi s „jugoslovenskim slučajem“ veoma različiti, pa i protivurečni. Ima dovoljno dokaza koji upućuju na zaključak da EZ, kojoj je poverena glavna uloga u vođenju posredničke misije u rešavanju jugoslovenske krize, putem pravnog nihilizma, prekoračivanjem mandata i uzurpacijom međunarodnih nadležnosti koje joj ne pripadaju, teži ne samo svojevrsnoj demontaži Jugoslavije i atomizaciji jugoslovenskog prostora nego i testiranju mogućnosti za oblikovanje novog evropskog i svetskog poretka i sopstvenoj promociji kao globalnog, ravnopravnog partnera neprikosnovenom lideru svetske hegemonije – Sjedinjenim Američkim Državama. Uloga institucija KEBS-a u rešavanju jugoslovenske krize svodila se, do sada, uglavnom na verifikaciju posredničke misije Evropske zajednice, bez obzira na nedoslednosti i kontroverze koji je prate, ali uz odsustvo pokušaja da se „jugoslovenski slučaj“ vrati u okvire regularne međunarodne arbitraže. „Premeštanjem“ jugoslovenskog slučaja u nadležnost Saveta bezbednosti UN postoje mogućnosti da se uspostavi narušena regularnost u rešavanju jugoslovenske krize, pa i osujete globalne ambicije Evropske zajednice i Zapada u celini da se evropski i svetski poredak rekonstituišu isključivo po meri i kriterijumima njihovih globalnih i dugoročnih interesa.

Nakon oktobarskih sesija Konferencije o Jugoslaviji u Hagu, koja se održava pod „dirigentskom palicom“ Evropske zajednice, gotovo je nemoguće oteti se utisku da je razrešenje jugoslovenskog „gordijevog čvora“ ušlo u završnu fazu, te da će involvirani međunarodni činioci imati presudan značaj ne samo za uspostavljanje mira i saniranje jugoslovenske krize već i prilikom određivanja budućnosti jugoslovenske države i

njenih naroda. Pozicije unutrašnjih aktera jugoslovenske krize su veoma izukrštane i destabilizovane, odnosi snaga izbalansirani, a interesi i ciljevi toliko suprotstavljeni da je to stvorilo široki prostor za snažan uticaj brojnih međunarodnih činilaca, a pre svega Evropske zajednice, i za ostvarivanje njihovih interesa na agoniji Jugoslavije. Upravo u tome je krucijalni razlog za promišljanje o internacionalizaciji jugoslovenske krize, koja je po mnogo čemu presedan, opterećene brojnim izazovima, nepoznanicama, pa i stranputicama, čije razrešenje može imati ozbiljne i krajnje neizvesne posledice, ne samo za budućnost Jugoslavije nego i za sudbinu nekih drugih složenih i nestabilnih evropskih (SSSR, Češkoslovačka itd.) ili vanevropskih država, pa i za strukturu i perspektivu sistema svetskog mira i bezbednosti.

Proces bespovratne internacionalizacije jugoslovenske krize otpočeo je još početkom jula (3. jula) 1991. godine, tačnije onog trenutka kada je Komitet visokih funkcionera Konferencije o evropskoj bezbednosti i sadarnji (KEBS) usvojio preporuku kojom je odobrio spremnost Evropske zajednice (EZ) da uputi svoju posmatračku misiju u Jugoslaviju (na područje sukoba – Sloveniju). Nakon aktiviranja institucija i mehanizma KEBS-a na rešavanju jugoslovenske krize i poveravanja mandata Evropskoj zajednici za obavljanje posredničke mirovne misije, krajem septembra 1991, usledila je i deklarativna akcija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, čime je difinitivno kompletiran krug involviranih međunarodnih činilaca pozvanih da zajedno sa svim unutrašnjim akterima traže rešenja jugoslovenske krize. U vezi s angažovanjem i neposrednim uključivanjem tih međunarodnih foruma, dokumenata koje su oni povodom jugoslovenskog „slučaja“ usvajali i postupaka i akcija koje su preduzimali, pokrenuta su mnoga pitanja koja u naučnim i političkim krugovima izazivaju otvorene sporove i protivurečna tumačenja, a u široj javnosti velike nedoumice i podozrenja. Radi se, pre svega, o pitanju legaliteta i legitimiteta odnosa involviranih međunarodnih činilaca prema jednoj suverenoj državi, odnosno jedinom priznatom međunarodnom subjektu – Jugoslaviji, pri čemu se imaju u vidu barem dva sporna momenta: prvo, okolnosti i modaliteti koji su omogućili da jedan, po svim značajnim obeležjima unutrašnji sukob, suprotno osnovnom načelu međunarodnog prava –

nemešanju u unutrašnje poslove suverenih država – postane predmet međunarodnog arbitriranja; i drugo, pragmatičan, ali i veoma protivurečan odnos prema do sada ustanovljenim međunarodnopravnim standardima i institucionalno uređenim mehanizmima za miroljubivo rešavanje međunarodnih sporova i sukoba i uspostavljanje međunarodnog mira ukoliko je on ugrožen.

## „POSREDNIČKA“ MISIJA EVROPSKE ZAJEDNICE

Nakon julske i avgustovske rezolucije Komiteta visokih funkcionera KEBS-a<sup>1</sup> i sporazuma između jugoslovenskih vlasti i ovlašćenih predstavnika EZ,<sup>2</sup> značajan preokret u angažovanju EZ oko jugoslovenske krize nastupio je krajem avgusta i početkom septembra 1991. godine. Usvajanjem prve deklaracije EZ o Jugoslaviji, 27. avgusta 1991. Evropska zajednica je izričito obznanila mandat koji joj je poveren za vođenje posredničke misije u rešavanju jugoslovenske krize i formulisala političku osnovu za potpisivanje Sporazuma o prekidu vatre i Memoranduma o saglasnosti o proširivanju aktivnosti posmatračke misije u Jugoslaviji, kojima su utvrđene striktne obaveze i nadležnosti EZ i svih jugoslovenskih strana. Donošenjem druge deklaracije o Jugoslaviji, 3. septembra 1991, Evropska zajednica je precizirala svoj mandat i definisala nadležnosti i delokrug rada Konferencije o Jugoslaviji koja će biti održana pod njenim pokroviteljstvom. Nesumnjivo je, međutim, na tu drugu deklaraciju EZ o Jugoslaviji treba obratiti znatno veću pažnju nego na prvu, ne samo zbog toga što sadrži iste ili slične elemente i što ih reguliše znatno potpunije i jasnije već i zato što je oslobođena jednostranih i pristrasnih ocena situacije u Jugoslaviji i pozicije sukobljenih strana<sup>3</sup> što je i bio uslov da je prihvate sve strane u jugoslovenskim sukobima.

<sup>1</sup> Julskom rezolucijom Komitet visokih funkcionera KEBS-a usvojio je preporuku, a avgustovskom rezolucijom podržao spremnost država članica EZ da se, na osnovu njihove inicijative i u njihovom aranžmanu, organizuje misija koja bi pomogla stabilizovanju prekida vatre u Jugoslaviji.

<sup>2</sup> Misli se na Brionski sporazum od 7. jula i Memorandum o saglasnosti o posmatračkoj misiji u Jugoslaviji od 14. jula 1991. godine.

<sup>3</sup> Misli se, pre svega, na stavove sadržane u uvodnom delu Deklaracije EZ o Jugoslaviji od 27. avgusta 1991, u kojima se za eskalaciju konflikata u Jugoslaviji optužuju samo neke strane u sukobima („srpske neregularne snage“ i „elementi JNA“).

U Deklaraciji EZ o Jugoslaviji od 3. septembra, dakle, ne kvalifikuje se vinost i položaj strana u sukobima u Jugoslaviji, ali sadrži mnoge elemente i odlike međunarodnih političkih dokumenata kojima se ustanovljava i aktivira odgovarajući mehanizam za zaustavljanje bilo kakvog međunarodnog sukoba i uspostavljanje mira. To se, pre svega, odnosi na utvrđenu „saglasnost svih jugoslovenskih strana“ za rešavanje krize i o prihvatanju ciljeva i instrumenata sadržanih u prethodnoj deklaraciji od 27. avgusta, odnosno o spremnosti za saradnju koja je manifestovana potpisivanjem Sporazuma o prekidu vatre i Memoranduma o saglasnosti za proširivanje aktivnosti posmatračke misije EZ u Jugoslaviji. Mora se imati u vidu da je saglasnost svih involviranih strana u jednom sporu ili sukobu, osim u slučajevima aktiviranja mehanizma kolektivne bezbednosti UN povodom akata agresije *conditio sine qua non* (uslov bez koga se ne može) i osnovni element pokretanja svake međunarodne akcije za mirno rešavanje takvog spora ili sukoba. U tom smislu, nema nedoumica u legalitet međunarodne akcije za mirno rešenje jugoslovenskih sukoba, budući da takva saglasnost postoji i bez obzira na to što se, u suštini, radi o tipičnom unutrašnjem a ne međunarodnom sukobu.

U Deklaraciji EZ o Jugoslaviji od 3. septembra sadržan je i poziv svim involviranim stranama sukoba u Jugoslaviji da *poštuju obaveze* iz Sporazuma o prekidu vatre i Memoranduma o saglasnosti, utvrđuje se da je poštovanje tih obaveza *uslov za sazivanje Konferencije o Jugoslaviji i pokretanja arbitražne procedure pod pokroviteljstvom EZ*, preciziraju se *učesnici Konferencije i predsedavanje Konferencijom*, i konstatuje *saglasnost svih učesnika Konferencije kao izvor mandata predsestavajućeg radom Konferencije* – Lorda Karingtona. Rečju, sve su to neophodni i ustaljeni elementi jednog međunarodnog instrumenta kojim se pokreće svaka međunarodna mirovna akcija.

Posebnu pažnju, međutim, zaslužuju principi na kojima se zasniva rad Konferencije o Jugoslaviji i njenih mehanizama, koji su takođe izričito formulisani u Deklaraciji od 3. septembra. Radi se o principima *nepriznavanja jednostrane izmene granica uz upotrebu sile, zaštite prava svih u Jugoslaviji i potpunog poštovanja svih legitimnih interesa i težnji*. Tako

formulisani principi, bez kojih se ne može ni zamisliti rad bilo kakve mirovne konferencije, imaju pre svega radni i instrumentalni karakter, definisani su krajnje uopšteno i neprecizno, i formalno znatno odudaraju od sadržaja priznatih načela Povelje UN i principa Helsinške deklaracije KEBS-a.<sup>4</sup> Samo delimično, princip, „nepriznavanja jednostrane izmene granica uz upotrebu sile“ ima nekih sličnosti sa elementnima sadržaja načela iz Helsinške deklaracije KEBS-a i Povelje UN, dok su ostala dva principa, očigledno, nastala kao rezultat konkretnog dogovora zemalja članica EZ da se time ostavi što širi „manevarski prostor“ za pokrivanje različitih, pa i potpuno suprotstavljenih interesa (i svojih vlastitih, naravno), ali i za zloupotrebu prava. Da li je to u vreme donošenja i prihvatanja Deklaracije sasvim registrovano i da li je bilo energičnijih reagovanja da se redefinišu principi prema važećim pravnim standardima nije dovoljno poznato, ali se pokazalo da su svi principi sadržani u Deklaraciji stvorili mogućnost za najrazličitija tumačenja i osporavanja, za međusobna podozrenja i optuživanja učesnika Konferencije, koja mogu, u krajnjem, dovesti i do njenog potpunog neuspeha.

Ako u traženju izvora i povoda mogućih nesporazuma, osporavanja i podozrenja treba pratiti i „prirodni“ redosled, sigurno je da jedan od prvih razloga može biti odsustvo jasne kvalifikacije sukoba u Jugoslaviji koji su postali predmet međunarodne arbitraže. Naime, ni u jednoj od do sada usvojenih deklaracija EZ o Jugoslaviji nema kvalifikacije ili ocene da „kriza (ili sukobi) u Jugoslaviji predstavljaju pretnju ili da već znači ugrožavanje mira i bezbednosti u Evropi“, na osnovu čega bi se jedino i mogla pokrenuti međunarodna mirovna akcija za rešenje „jugoslovenskog slučaja“, iako on, u suštini, spada u kategoriju unutrašnjih sukoba. Pri tome, takvu kvalifikaciju „jugoslovenskog slučaja“, kada bi i bila izvodljiva, nije mogla doneti EZ, budući da je nadležnost za njeno donošenje, bar prema važećim međunarodnopravnim instrumentima, ustanovljena samo za Savet ministara KEBS-a i Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija.

<sup>4</sup> U deklaraciji Završnog akta iz Helsinkija 1975. godine sadržana su sledeća načela odnosa među državama učesnicama KEBS-a: suverena jednakost; uzdržavanje od pretnje silom ili upotrebe sile; nepovredivost granica; teritorijalni integritet država; mirno rešavanje sporova; nemešanje u unutrašnja pitanja; poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda; ravnopravnost i pravo naroda na samoopredeljenje; saradnja među državama i savesno ispunjavanje obaveza međunarodnog prava.

Drugi ozbiljni povod za sporove i kontroverze vezan je za prirodu mandata Konferencije o Jugoslaviji koja je otpočela s radom 7. septembra 1991. u „Palati mira“ u Hagu, odnosno za različita tumačenja, pa i jednostrano proširivanje i zloupotrebu tog mandata. Činjenica je, naime, da je EZ, osim neposrednog učešća u mirnom i sporazumnom rešavanju jugoslovenskih sukoba, postala i noseći akter preuređivanja unutrašnjih odnosa u Jugoslaviji, tj. unutrašnje rekonstrukcije (političke, ekonomske i pravne) jedne države, koja i nije članica te asocijacije država. To, uostalom, jasno proizilazi iz samog naziva međunarodnog skupa koji rešava „jugoslovenski slučaj“ (Konferencija o Jugoslaviji, a ne na primer „mirovnna konferencija“ ili „konferencija o miru u Jugoslaviji“ i sl., što bi bilo normalnije), a naročito iz korpusa pitanja koja razmatra Konferencija, koja su predmet arbitraže petočlane arbitražne komisije,<sup>5</sup> ili su sadržaj rada posebnih stručnih komisija konferencije.<sup>6</sup> Opseg i karakter mandata Konferencije o Jugoslaviji ne bi morali izazivati sporove i nesporazume budući da su ih prihvatile (i sa njima se saglasile) sve strane u jugoslovenskoj krizi, odnosno da je dogovoreno da će Konferencija raditi i ostati u *okvirima posredničke misije*. U tom smislu, predsestavajući Konferencije, predsednik arbitražne komisije i drugi zvaničnici EZ, na početku rada Konferencije, u više navrata su naglašavali „da ishod konferencije i provođenje sporazumnih rešenja isključivo zavise od jugoslovenskih strana, da odgovornost ostaje na jugoslovenskim narodima, dok je zadatak Konferencije *da pomogne u nalaženju miroljubivog i pravednog rešenja*“. Nema, dakle, ni reči o tome da bi konferencija mogla usvajati bilo kakva rešenja bez saglasnosti svih jugoslovenskih strana ili nametati određena rešenja ultimativnim pretnjama, kažnjavanjem, pa i isključivanjem (po principu „uzmi ili ostavi“) iz daljih pregovora one strane (ili strana) koja takva rešenja ne prihvata. Nameće se pitanje da

<sup>5</sup> Arbitražnu komisiju koja radi na pitanjima arbitraže u okviru Konferencije o Jugoslaviji sačinjavaju ugledni pravni stručnjaci i priznate ličnosti sa najviših sudskih položaja iz pet zemalja članica EZ: Francuske, Nemačke, Španije, Belgije i Irske.

<sup>6</sup> U okviru Konferencije o Jugoslaviji formirane su i rade tri posebne stručne komisije: Komisija za prava svih u Jugoslaviji (ljudska, manjinska i druga prava); Komisija za odnose među republikama (za rekonstrukciju ustavnog i političkog sistema), i Ekonomska komisija (za pitanja položaja Centralne banke, monetarne i carinske unije i druga ekonomska pitanja). Prve dve komisije osnovane su već na početku rada Konferencije, a treća tek na trećem plenarnom zasedanju Konferencije, 26. septembra 1991. godine.

li bi Konferencija o Jugoslaviji uopšte mogla doneti bilo kakva rešenja isključivanjem makar jedne jugoslovenske strane iz procesa pregovaranja, čak ni uz polaznu pretpostavku da „Jugoslavije više nema“. Pitanje je, takođe, kako bi tako usvojena rešenja mogla obavezivati stranu koja nije učestvovala u njihovom dogovaranju, osim ako se ne računa da se to može postići na jedino mogući, nelegalni način – primenom ekonomskih, političkih i vojnih sankcija. Isključivanje bilo koje pregovaračke strane sa Konferencije, uz pretpostavku da „Jugoslavija više ne postoji“, može biti pogubno za ishod Konferencije samim tim što bi, u tom slučaju, bilo gotovo *nemoguće razrešiti krupno pitanje sukcesije*, tj. utvrđivanja pravnih naslednika (zakonitih naslednika prava i obaveza) jugoslovenske države, za šta je međunarodna zajednica neposredno zainteresovana. Na žalost, nasuprot svim tim razlozima, dogodilo se, ipak, da Evropska zajednica, svojom deklaracijom od 28. oktobra 1991.<sup>7</sup> od svih jugoslovenskih strana (misleći pri tome samo na jednu od njih – Srbiju) ultimativno zatraži prihvatanje mirovnog plana koji je ona ponudila<sup>8</sup> i, istovremeno, zapreti primenom ekonomskih sankcija protiv one strane koja se o tom planu EZ ne izjasni pozitivno do tačno utvrđenog roka (do 5. novembra 1991). Time je EZ izričito izrazila nameru da, uzurpirajući međunarodne nadležnosti koje pripadaju jedino Savetu bezbednosti UN (i to Poveljom UN precizno utvrđene situacije),<sup>9</sup> samovlasno proširi mandat koji joj je poveren i tako prekrši osnovne ciljeve i načela Povelje UN, na koje se i sama do sada pozivala.

Neosporno je da je, barem prema karakteru i intenzitetu već ispoljenih prigovora i polemika, najveći izvor sporova i sumnji vezan za frapantnu nesaglasnost politike i akcija favorizovanja aktera secesije i separatizma u odnosu na druge aktere jugoslovenske krize, koji se tome suprotstavljaju, ali i za principe KEBS-a koji čine prema opštedeklarisanoj volji,

<sup>7</sup> Tekst *Deklaracije EZ o Jugoslaviji*, „Politika“, 29. oktobar 1991., str. 3.

<sup>8</sup> Misli se na mirovni plan koji je, nakon podnošenja prethodna dva – prvog, pod nazivom „Elementi sporazuma za globalno rešenje jugoslovenske krize“ od 18. oktobra, i drugog pod nazivom „Ugovorne odredbe za konvenciju“ od 25. oktobra 1991. – i njihove revizije, EZ pripremala za usvajanje na plenumu Konferencije 4. novembra 1991. godine.

<sup>9</sup> Misli se na Poveljom UN utvrđenu nadležnost Saveta bezbednosti (čl. 39) da, u situacijama ugrožavanja mira, narušavanja mira ili agresije, odlučuje o preduzimanju ekonomskih i političko-diplomatskih sankcija (po čl. 41), kao i mera prinude uz upotrebu oružane sile protiv države koja je povredila mir ili izvela agresiju (po čl. 42), a radi očuvanja ili ponovnog uspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti.

osnov garantija bezbednosti evropskih država i stabilnosti evropskog poretka. U vezi s tim, države učesnice KEBS-a deklaracijom o načelima, u okviru Helsinške povelje, obavezale su se da će se suzdržavati od posrednog ili neposrednog, individualnog ili kolektivnog mešanja u unutrašnje stvari drugih država, i to nezavisno od stanja njihovih međusobnih odnosa<sup>10</sup>. Suprotna ponašanja država (koja su inače veoma izražena kod država članica EZ), koja se pozivaju na navodno legitimnu podršku pravu naroda na samoopredeljenje, pa i otcepljenje, ne mogu biti opravdana jer su oslonjena na izolovano tumačenje tog načela (i to pragmatično, a ne izvorno), van konteksta savremenog međunarodnog pravnog sistema i sadašnjih političkih kretanja, čime su i lišena političkog i čvršćeg pravnog uporišta. Naime, Povelja UN (čl. 1), Helsinška povelja i mnogi drugi međunarodnopravni i politički dokumenti univerzalnog značaja<sup>11</sup> priznaju pravo naroda na samoopredeljenje, ali i osporavaju korišćenje tog prava kao alibi za delimičan ili totalni raspad nacionalnog jedinstva ili teritorijalnog integriteta suverene države, ili kao osnov za rešavanje manjinskog pitanja u jednoj zemlji i opravdanje separatističkih pokreta u njoj.<sup>12</sup>

U vezi s otcepljenjem ili secesijom, ne može se ignorisati činjenica da savremena pravna doktrina, uglavnom, odriče toj kategoriji bilo kakav pravni značaj, a ustavnopravna praksa većine modernih (pa i evropskih) država sankcioniše secesiju kao krivično delo, odnosno kao akt veleizdaje. Mnogi istorijski, ekonomski i pravno-politički razlozi su uticali da se vremenom, izgradi dominantno odbojan odnos savremenih država prema secesiji, pri čemu je težnja za očuvanjem stabilnosti osnova međunarodnog poretka stvorenog posle drugog svetskog rata sigurno imala naglašen značaj. Otuda se nameće pitanje čime se može pravdati presedan, odnosno suštinski promenjeni odnos prema secesiji baš povodom „jugoslovenskog slučaja“.

<sup>10</sup> Tekst *Deklaracije o načelima kojima se države učesnice KEBS-a rukovode u svojim međusobnim odnosima* i *Završnog akta KEBS-a* u celini, Spoljnopolička dokumentacija, Institut za međunarodnu politiku i privredu, br. 2/1975, str. 113–141.

<sup>11</sup> Među tim dokumentima posebno treba istaći *Deklaraciju o principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država* od 1970. i *Deklaraciju UN o nedopustivosti intervencije i mešanja u unutrašnje poslove država* od 1981. godine.

<sup>12</sup> Sire: S. Avramov, *Međunarodnopravni i politički vid jugoslovenske krize*, „Vojno delo“, br. 1–2/1991, str. 121–132.

U političkim krugovima EZ lansirana je i već duže cirkuliše teza „da se ne može po svaku cenu i silom („tenkovima“) štititi jedinstvo i teritorijalna celovitost jedne države ako je već izvesno da se ona ne može očuvati, ili da se takva država „kao veštačka tvorevina objektivno i neminovno mora raspasti.“<sup>13</sup> Takve teze bi možda izgledale racionalne i primamljive kada bi stvarno odražavale političku zbilju jugoslovenske krize i njenog spoljnog okruženja. Činjenica je, međutim, da je eskalacija krize i sukoba u Jugoslaviji najdirektnije izazvana provođenjem jednostranih, nelegalnih i nelegitimnih akata secesije dve jugoslovenske republike – Slovenije i Hrvatske. Na te akte legitimni organi jugoslovenske države pokušavali su da odgovore legalnim, pravno sankcionisanim sredstvima, mada ne svim koja su im stajala na raspolaganju i najčešće sa znatnim zakašnjenjem uz snažnu unutrašnju opstrukciju. Umesto očekivane, bar principijelne podrške tim naporima, usledilo je ne samo permanentno i neprikriveno političko ohrabrivanje aktera secesije od strane nekih zemalja članica EZ (pre svih Nemačke) ali i drugih evropskih država (Austrija, Mađarska, Češkoslovačka itd.), nego i osposobljavanje tih aktera (ilegalnim izvozom naoružanja i vojne opreme, pre svega) da svoje namere postepeno krunišu određenim efektima.

Opravdano se postavlja pitanje dalje održivosti i svrhe obaveze koju su države učesnice KEBS-a preuzele Helsinškom deklaracijom – da će se ... „uzdržavati od svake akcije nesaglasne ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija uperene protiv teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti ili jedinstva bilo koje države – učesnice“, kao i da mogu smatrati dopustivim samo menjanje njihovih međusobnih granica koje je... „u skladu sa međunarodnim pravom, mirnim putem i sporazumno“. Skoro četrnaest godina kasnije, države učesnice KEBS-a, Zaključnim dokumentom Bečkog sastanka KEBS-a,<sup>14</sup> potvrdile su svoju obavezu... „da strogo i istinski poštuju princip teritorijalnog integriteta država ... da će se uzdržavati od svake akcije, direktne ili indirektna, koja je u

<sup>13</sup> Te teze su formulisane i najčešće eksploatisane u političkim i publicističkim krugovima Nemačke, ali su prihvaćene i u krugovima nekih drugih članica EZ, kao i nekim zemljama: Austriji, Mađarskoj, Češkoslovačkoj i drugim.

<sup>14</sup> Bečki sastanak KEBS-a, sa prekidima, trajao je od 4. novembra 1986. do 17. januara 1989, kada je usvojen zaključni dokument. Tekst *Zaključnog dokumenta* „Međunarodna politika“, br. 933, 16. februar 1989, str. 12.

suprotnosti s ciljevima Povelje Ujedinjenih nacija, ostalim međunarodnopravnim obavezama kao i odredbama Završnog akta (iz Helsinkija – prim. M. O.) s ciljem da naruše teritorijalni integritet, političku nezavisnost ili jedinstvo neke države, kao i da ... neće priznati kao legalne akcije ili situacije koje su u suprotnosti sa ovim principom“. Sledstveno tome, zemlje učesnice KEBS-a i na svom samitu u Parizu 1990. godine, proglašavajući definitivnim okončanje hladnog rata i otvaranje nove ere demokratije, mira i jedinstva u Evropi, u Pariškoj povelji za novu Evropu istakle su svoju rešenost da sarađuju u odbrani demokratskih institucija od delovanja, pre svega ilegalnih (kao što su nasilje, subverzija ili pritisak spoljnih činilaca), kojima se povređuje nezavisnost, suverena jednakost ili teritorijalna celovitost država – učesnica“.<sup>15</sup>

Sve te striktno preuzete međunarodne obaveze trebalo je da budu dovoljan razlog da zemlje članice EZ, u vođenju svoje posredničke misije pri rešavanju jugoslovenske krize, ostanu privržene načelima legaliteta i zaštiti evropskog poretka, kojem su, uostalom, same najviše „kumovale“. Pored ostalog, činilo se da će se one time i rukovoditi kada su, u svojoj deklaraciji o Jugoslaviji od 3. septembra, istakle da će Konferencija o Jugoslaviji raditi pridržavajući se, pored ostalih, i načela nepriznavanja jednostrane izmene granica uz upotrebu sile. U tumačenju tog načela, sa stanovišta legaliteta, nije moglo biti nikakvih dilema i kontroverzi. Saglasno slovu i duhu svih do sada priznatih međunarodnopravnih intrumenata, pa i prakse, to načelo se tiče jedino granica između suverenih država, tj. međunarodno priznatih granica, i ni na koji način se ne može odnositi na unutrašnje granice, odnosno na granice između federalnih jedinica unutar saveznih (federalnih) državnih zajednica. Unutrašnje granice su, nezavisno od načina i kriterijuma za njihovo utvrđivanje, isključivo stvar unutrašnje jurisdikcije država i ne mogu biti prepuštene međunarodnoj arbitraži, osim ako za to postoji legitimno izražena volja savezne države i svih njenih konstitutivnih elemenata (federalne jedinice). Svaki drugačiji pristup u tumačenju tog načela, koji inače već dominira na konferenciji o

<sup>15</sup> Samit KEBS-a u Parizu održan je od 19. do 21. novembra 1990, kada je potpisana čuvena Pariska povelja za novu Evropu. Tekst *Pariske povelje* „Međunarodna politika“, br. 976, 1. decembar 1990, str. 13–17.

Jugoslaviji u Hagu, znači presedan koji može imati barem dvostruko negativno dejstvo na arhitekturu sistema bezbednosti i stabilnost Evrope: s jedne strane, stimulisaće razbuktavanje međunacionalnih i međuetničkih sukoba i podstićaće narastanje separatističkih i secesionističkih tendencija i pokreta u mnogim drugim evropskim zemljama (SSSR, Češkoslovačka, Rumunija, Italija, Francuska, Španija itd.), a s druge strane, može izazvati lančanu reakciju internacionalizacije unutrašnjih sukoba i legalizaciju zahteva za međunarodnopravnim sankcionisanjem unutrašnjih granica, što bi pokrenulo snažnu plimu teritorijalnih revandikacija i iz osnova uzdrmala režim međudržavnih granica u Evropi, a pogotovu u drugim regionima sveta.<sup>16</sup>

U dosadašnjem toku Konferencije o Jugoslaviji u Hagu zemlje članice EZ, u vezi s principom priznavanja svih legitimnih interesa i legitimnih težnji, koje su same formulisale (u Deklaraciji od 3. septembra), ispoljavale su krajnje protivurečan i kontroverzan odnos prema institutu manjine. U vezi s tim, pod manjinom se uglavnom podrazumeva manja ili veća grupa ljudi, državljana određene države, koja se od brojno preovlađujuće grupe državljana razlikuje po nacionalnom, rasnom, verskom, jezičkom ili drugom obeležju. Potreba za međunarodnom zaštitom prava manjina, koja ima relativno dugu istoriju, proizilazi iz činjenice da je manjina, za razliku od većinskog stanovništva određene države, lišena zaštite države matičnog naroda kome pripada, pa se putem međunarodnih sporazuma i bilateralnih, međudržavnih ugovora ustanovljavaju određene garancije za zaštitu njenih prava. Analiza mnogih bilateralnih ugovora o zaštiti manjina, kao i multilateralnih međunarodnih dokumenata koji sadrže odredbe o manjinama, nedvosmisleno pokazuje da su u pogledu zaštite manjina do sada opštepriznata sledeća načela: pripadnici manjina uživaju ista prava i osnovne slobode koji se priznaju i pripadnicima većinskog naroda na osnovu nediskriminacije; pripadnicima manjine i manjini kao kolektivitetu omogućava

<sup>16</sup> Režim međudržavnih granica u Evropi, koji se smatra najstabilnijim, pretežnim delom ustanovljen je tokom 19. i početkom 20. veka. Nasuprot tome, granice između država Afrike, pa i Azije, utvrđivane su, uglavnom, pedesetih i šezdesetih godina ovog veka, u procesu dekolonizacije, kada se, logikom neokolonijalnih interesa, nije vodilo računa ni o elementarnim međunarodnopravnim standardima, istorijskim i etničkim razlozima, geostratijskim obeležjima itd.

se nesmetani ekonomski, kulturni i društveni razvoj; manjini kao kolektivitetu obezbeđuje se određeni stepen jezičke, verske i kulturne autonomije, i pripadnici manjine i manjina kao kolektivitet dužni su da ispoljavaju lojalnost prema državi u kojoj žive.<sup>17</sup> Do sada nije sklopljen nijedan bilateralni ili multilateralni međunarodni akt (sporazum, ugovor i sl.) kojim bi se priznavalo pravo nacionalnih manjina na lokalnu, administrativnu ili političku autonomiju, mada je u ustavnopravnoj praksi takvih slučajeva bilo.<sup>18</sup>

S obzirom na navedeno, sasvim opravdano se postavlja pitanje utemeljenosti i legaliteta do sada ispoljenog odnosa EZ na Haškoj konferenciji prema pitanju manjina u Jugoslaviji. Odnosno, pitanje čime se može braniti njihovo insistiranje na rešavanju statusa manjina u Jugoslaviji mimo opštepriznatih međunarodnopravnih standarda i zalaganje da se za manjine obezbedi priznavanje korpusa prava koja mogu pripadati samo narodu, odnosno konstitutivnim narodima Jugoslavije. To je naročito izraženo u drugom i trećem (po redu) predlogu EZ za Konferenciju u Hagu, pod nazivom Odredbe sporazuma za konvenciju,<sup>19</sup> u kojima se za manjine zahteva opseg prava koji znatno prevazilazi važeće međunarodnopravne instrumente i koji bi, eventualno, mogao biti saglasan nekom projektovanom i željenom stanju u budućnosti, ali ne i sadašnjem položaju manjina u Evropi i svetu uopšte. Na osnovu kojih argumenata i kriterijuma se, na primer, od Jugoslavije može tražiti da pitanje statusa svojih manjina reši rukovodeći se, pored ostalog, Izveštajem usvojenim na sastanku eksperata KEBS-a o nacionalnim manjinama, zatim Predlozima za deklaraciju Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih, etničkih i jezičkih manjina, ili Predlogom za konvenciju o zaštiti

<sup>17</sup> Šire: B. Vukas, *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, „Školska knjiga“, Zagreb, 1978, str. 126–127.

<sup>18</sup> Pre svega, misli se na ustavnopravna rešenja u Jugoslaviji (utvrđena Ustavom SFRJ od 1974), kojima je albanskoj manjini, mimo svih poznatih međunarodnopravnih standarda, bio osiguran status administrativne i političke autonomije sa gotovo svim elementima državnosti.

<sup>19</sup> U dosadašnjem toku Konferencije o Jugoslaviji u Hagu EZ izradila je i podnosila sledeće predloge (planove) za rešenje jugoslovenske krize: *Elementi sporazuma za globalno rešenje jugoslovenske krize*, podnet 18. oktobra 1991, *Ugovorne odredbe za konvenciju*, podnet 25. oktobra 1991, izmenjena verzija drugog – *odredbe sporazuma za konvenciju*, pripremljen za plenarni sastanak za 5. novembar i poboljšana verzija trećeg predloga, pod istim nazivom, koji je razmatran na plenumu konferencije 5. novembra 1991. godine.

manjina Evropske komisije za demokratiju i pravo u okviru Saveta Evrope.<sup>20</sup> Radi se, dakle, o međunarodnim dokumentima u formi izveštaja i predloga iz kojih će, možda, proizaći odgovarajuće međunarodne konvencije, odnosno stvarni međunarodnopravni instrumenti, a koji do tada (dok se to ne dogodi) ne mogu obavezivati nijednu suverenu državu. Šta više, ima pouzdanih indikacija da se u radu na kodifikaciji prava manjina većina savremenih država (među njima upravo evropskih) suprotstavlja širenju tih prava iznad nivoa kulturne autonomije,<sup>21</sup> znači onog standarda koji je do sada dostignut. Zaplićući se tako, po ko zna koji put, u sopstvene nedoslednosti i protivurečnosti, od EZ na konferenciji o Jugoslaviji u Hagu nije se ni moglo očekivati ništa drugo do da stalno iznova nudi pragmatične planove i rešenja koji su koncentrisani izraz pravnog nihilizma, ali i sopstvenih globalnih interesa, koji, što je sasvim izvesno, imaju malo veze s interesima jugoslovenskih naroda.

## NEMOĆ I POSRTANJE KEBS-a

Velike nedoumice i kontroverze javljaju se posebno u vezi s angažovanjem KEBS-a i Savetom bezbednosti UN u procesu rešavanja jugoslovenske krize, sa njihovom stvarnom ulogom i razlozima koji ta dva međunarodna foruma i dalje drže na marginama tog procesa.

Valja se podsetiti da je, upravo na inicijativu država članica EZ, Komitet visokih funkcionera KEBS-a, na svom sastanku u Pragu, 3. jula 1991. godine,<sup>22</sup> razmotrio zaoštrevanje situacije u Jugoslaviji i odobrio da EZ uputi posmatračku misiju na područje sukoba u Jugoslaviju (Slovenija). To je, zapravo, bio početni korak, kojim je de facto po prvi put aktiviran *Mehanizam za konsultacije i saradnju u pogledu*

<sup>20</sup> Šire: čl. 2 pod „b“ opštih *Odredbi sporazuma za konvenciju*, „Politika“, 31. oktobar 1991, str. 3.

<sup>21</sup> To se moglo zaključiti na osnovu brojnih napisa i komentara sastanaka o ljudskoj dimenziji KEBS-a održanih tokom 1990. godine u Kopenhagenu, i sastanka eksperata za pitanja manjina, održanog od 1. do 19. jula 1991. u Ženevi.

<sup>22</sup> Za sazivanje sastanka Komiteta visokih funkcionera nije neophodan pristanak zemlje učesnice KEBS-a na koju se zahtev odnosi. Sastanak se mora održati najmanje 48 sati nakon upućivanja obaveštenja o sazivanju sastanka, koji se, po pravilu, održava u sedištu Sekretarijata KEBS-a u Pragu i traje najviše dva dana. Odluke ili tzv. dogovori o preporukama donose se konsenzusom, tj. saglasnošću svih (35) zemalja učesnica KEBS-a, uključujući i saglasnost zemlje koja je predmet razmatranja.

*vanrednih prilika*,<sup>23</sup> a u okviru kojeg je EZ prepušten mandat za obavljanje posredničke misije, tj. ovlašćenja da u ime Komiteta kreira i realizuje mere tog mehanizma. Mehanizmom su države učesnice KEBS-a utvrdile obavezu međusobnih konsultacija i saradnje u vezi s vanrednom situacijom koja bi mogla nastati kršenjem nekog od principa Završnog akta KEBS-a iz Helsinkija, ili koja bi mogla biti rezultat krupnih povreda kojima se ugrožavaju mir i bezbednost. Prilikom primene tog mehanizma zahteva se ravnopravan tretman i integralno tumačenje svih principa Završnog akta iz Helsinkija i Pariske povelje. Značajno je da se njime provodi striktno utvrđeni postupak kojim se predviđa, između ostalog, mogućnost da se, usled zaoštavanja situacije u jednoj zemlji (učesnici KEBS-a), na zahtev za aktiviranjem Mehanizma (koji treba da podrži najmanje 12 drugih država učesnica KEBS-a), sazove hitan sastanak Komiteta visokih funkcionera koji će doneti odgovarajuće odluke, odnosno preporuke za rešavanje nastale situacije. Dileme i podozrenja vezani su upravo za odnos Komiteta visokih funkcionera KEBS-a prema tom sopstvenom mehanizmu, u kojem on ima izvorna ovlašćenja, posebno za pitanje odnosa nadležnosti Komiteta i EZ, kojoj je prepušten mandat za obavljanje posredničke misije u rešavanju jugoslovenske krize.

Bilo bi logično, na primer, da Komitet visokih funkcionera ili Savet ministara KEBS-a usmerava i, po potrebi, koriguje mandat posredničke misije EZ, a u krajnjem i oduzme taj mandat EZ ukoliko dođe do ozbiljnih prekoračenja mandata, ili misija zapadne u nepremostive teškoće zbog pristrasnosti i naklonosti EZ prema nekoj od jugoslovenskih strana ili opstrukcije drugih strana u sukobima. To utoliko više što se, nezavisno od uslova u kojima se odvija jugoslovenska kriza i oportunistički razloga da se svi značajni segmenti posredničke misije prepuste evropskoj misiji, lanac odgovornosti za ishod misije mora završiti tek na institucijama KEBS-a kao izvornom mandatoru. Na žalost, nigde nisu ustanovljene garancije za takvu podelu nadležnosti i odgovornosti. Izuzimajući izjavu formulisanu u Deklaraciji EZ o Jugoslaviji od 3. septembra

<sup>23</sup> Radi se o mehanizmu koji je ustanovljen samo nepune dve sedmice pre primene. Tačnije, taj mehanizam je formiran na sastanku Saveta ministara KEBS-a (tela kojem je poverena centralna uloga u redovnim političkim savetovanjima u okviru procesa KEBS-a), održanom u Berlinu od 19. do 20. juna 1991. godine.

1991, kojom se EZ sama obavezala da će ... „posredstvom predsedništva i sekretarijata KEBS, *stalno obaveštavati* druge države – učesnice KEBS o toku Konferencije o Jugoslaviji“, nema nijedne druge obaveze EZ prema institucijama KEBS-a koja bi logički proizilazila iz izvorne, legitimne nadležnosti KEBS-a za vođenje posredničke misije u Jugoslaviji, kao i zajedničkog interesa svih država učesnica KEBS-a za uspeh te misije. Činjenica je, takođe, da u svim rezolucijama usvojenim u periodu juli-oktobar 1991. u vezi s misijom EZ i Konferencijom o Jugoslaviji u Hagu nema ni reči o obavezama EZ prema Komitetu visokih funkcionera ili Savetu ministara KEBS-a, ili o nadležnostima Komiteta u vezi s konferencijom i arbitražom o Jugoslaviji. Istina, Komitet visokih funkcionera, rezolucijom od 4. septembra 1991, kojom je, pored ostalog, sve zemlje učesnice KEBS-a pozvao da „sve vreme dok traje jugoslovenska kriza – prekinu i spreče svaki izvoz oružja i vojne opreme bilo kojoj strani u sukobu u Jugoslaviji“, i izričito stavio do znanja... „da je sve u rukama Jugoslavije“, potvrdio je da se njegove mere i akcije, ali i naponi svih država učesnica KEBS-a, pa i zemalja članica EZ koje realizuju mandat, mogu kretati *samo i isključivo u okvirima misije posredovanja*. Međutim, i pored svega, dogodilo se da EZ izbegne obavezu ravnopravnog tretiranja i integralnog tumačenja svih principa Završnog akta iz Helsinkija i Pariške povelje, da priprema i nameće rešenja jugoslovenske krize koja nisu utemeljena ni na jednom priznatom međunarodnom instrumentu i važećim međunarodnopravnim standardima i da *samovlasno prekoračuje mandat* koji joj je poveren, postavljaajući razne ulitmativne zahteve određenim jugoslovenskim stranama (Srbiji, pre svega), upućujući pretnje ekonomskim sankcijama, pa i nagoveštavajući mere vojne prinude.<sup>24</sup> Komitet visokih funkcionera i Savet ministara KEBS-a propustili su da reaguju na sve to saglasno svojim nadležnostima i obavezama utvrđenim mehanizmom KEBS-a, mada je, unapred, bilo izvesno da će njihovo odlučnije reagovanje izostati. Naime, odnos snaga u okviru KEBS-a tako je drastično

<sup>24</sup> Misli se, pre svega, na ideju, pa i konkretne planove, koji se zagovaraju u političkim krugovima EZ, kao i nekih drugih evropskih država (Austrija, Mađarska, Češkoslovačka i dr.) o upotrebi oružanih snaga Zapadnoevropske unije, ili čak NATO-a u funkciji snaga razdvajanja, nadgledanja prekida vatre i primirja, kontrole tzv. „Zelene linije“ itd.

izmenjen da njeno dominantno obeležje postaje sve izrazitija tendencija konvergiranja interesa većine država učesnica ka EZ kao stožeru ne samo ekonomske već i političke integracije. Ostale su još samo malobrojne države učesnice KEBS-a, koje još uvek objektivno imaju moći (SSSR, na primer), ili barem pokušavaju da očuvaju potpunu autonomnost svog spoljnopolitičkog odlučivanja i ponašanja, a koje bi mogle ići u prilog legalitetu i legitimitetu u rešavanju jugoslovenske krize.

## AKTIVIRANJE SAVETA BEZBEDNOSTI – DILEME I IZAZOVI

Sve su to samo neki od razloga koji opravdavaju, u poslednje vreme, sve učestalija razmišljanja i inicijative da se rešavanje jugoslovenske krize u celini prepusti Ujedinjenim nacijama. Naime, Savet bezbednosti UN, i pored produžavanja nepovoljnog razvoja situacije u Jugoslaviji i ispoljenih slabosti u radu Haške konferencije do početka novembra 1991, uglavnom se zadovoljio marginalnom ulogom u rešavanju jugoslovenske krize. Svoje uključivanje u rešavanje „jugoslovenskog slučaja“ ozvaničio je poznatom Rezolucijom 713, od 25. septembra 1991,<sup>25</sup> koja je zapravo jedini dokument usvojen u periodu juli – oktobar 1991. kojim su utvrđeni okviri i osnove angažovanja tog foruma UN na rešavanju jugoslovenske krize.

Interesantno je da je Savet bezbednosti UN navedenom rezolucijom, podržavajući pregovarački mehanizam Konferencije o Jugoslaviji pod okriljem EZ, izbegao da taj slučaj kvalifikuje unutrašnjim sukobom, budući da bi takva kvalifikacija, shodno obavezi Ujedinjenih nacija „o nemešanju u pitanja koja se nalaze u unutrašnjoj nadležnosti država članica“ (čl. 2, t. 7. Povelje UN), automatski isključivala mogućnost uplitanja Saveta bezbednosti. Savet bezbednosti, međutim, nije doneo ocenu (saglasno čl. 39 Povelje) ni da se radi o „ugrožavanju mira, narušavanju mira ili agresiji“, a u tom slučaju bi moralo uslediti preduzimanje svih potrebnih mera kolektivne bezbednosti predviđenih u glavi sedam Povelje

<sup>25</sup> Rezolucija br. 713 Saveta bezbednosti UN usvojena je na osnovu teksta Nacrta dokumenta koji su zajednički podnele Belgija, Francuska, Velika Britanija, Sovjetski Savez i Austrija.

UN. I pored toga što je izostala takva neophodna politička kvalifikacija slučaja, Savet bezbednosti je, pozivajući se upravo na tu glavu Povelje UN, odlučio da „sve zemlje, u cilju uspostavljanja mira i stabilnosti u Jugoslaviji, odmah sprovedu generalni i potpuni embargo na sve isporuke oružja i vojne opreme Jugoslaviji, sve dok Savet bezbednosti posle konsultacija sa jugoslovenskom vladom ne odluči drugačije“. Pored tako formulisane odluke o embargu na isporuke oružja i vojne opreme, koja pripada merama predviđenim čl. 41 Povelje UN (mada ne svim) Rezolucijom 713 dat je u zadatak generalnom sekretaru UN da ponudi svoju pomoć, da u što kraćem roku obavi konsultacije sa svim stranama koje su angažovane na uspostavljanju mira u Jugoslaviji i o svemu obavesti Savet bezbednosti. Na taj način je samo nastavljena već uhodana praksa Saveta bezbednosti da se, saglasno čl. 98 i 99 Povelje UN, generalni sekretar neposredno uključuje u posredničke misije i pružanje dobrih usluga u okviru opštih akcija koje preduzima Savet bezbednosti na uspostavljanju mira.

Odluka o zavođenju embarga na isporuke oružja i vojne opreme Jugoslaviji i angažovanju generalnog sekretara UN, i uprkos odsustvu kvalifikacije jugoslovenske krize kao slučaja kojim se ugrožavaju međunarodni mir i bezbednost, upravo ostavljaju otvorenom mogućnost da Savet bezbednosti, suočen sa eventualnim zaošttravanjem sukoba u Jugoslaviji i zahtevima EZ ili država učesnica KEBS-a, pribegne preduzimanju i nekih sveobuhvatnijih mera, uključujući i slanje posmatračkih misija i mirovnih snaga UN u Jugoslaviju.

Odluka Saveta bezbednosti o preduzimanju mera kolektivne prinude, pod kojim se podrazumevaju slanje posmatračke misije ili mirovnih snaga UN, ili i jednog i drugog, mogla bi biti doneta samo uz saglasnost svih stalnih članica Saveta i potvrdne glasove bar četiri od 10 nestalnih članica, kao i uz prethodno pribavljeni zahtev (poziv) legitimnih organa Jugoslavije, kao jedinog priznatog međunarodnopravnog subjekta. Pri tome, s obzirom na dosadašnju praksu, saglasnost Jugoslavije, kao zemlje prijema, bila bi neophodna i pri određivanju država koje bi Savet bezbednosti pozvao da učestvuju u eventualnom formiranju posmatračke misije ili mirovnih snaga. U svakom slučaju, mirovne snage UN koje bi bile odaslate na teritoriju Jugoslavije mogle bi biti upotrebljene samo u

uslovima efektivnog poštovanja prekida vatre i neprijateljstva, a njihova funkcija bi se svodila jedino i isključivo na ulogu interpozicijskih snaga (odnosno, snaga za razdvajanje sukobljenih strana, za nadgledanje prekida vatre i primirja).

Svaka drugačija orijentacija, kojom bi se zagovaralo nekakvo hibridno rešenje, odnosno kombinovanje mera kolektivne prinude predviđenih glavom sedam Povelje UN, i mera i akcija utanačenih u okviru mehanizma EZ ili Zapadnoevropske unije (ili čak NATO-a), bila bi presedan koji bi ozbiljno ugrozio osnove sistema kolektivne bezbednosti i vodio postupnom institucionalizovanju i legalizaciji jednog drugog sistema, u kojem bi monopol na arbitriranje bio prepušten navedenim regionalnim organizacijama. Takve ideje nisu nimalo naivne i besmislene, i moraju se promišljati ukoliko se uzmu u obzir ne samo savremene promene u odnosima snaga centara svetske ekonomske i političke moći nego i postojeće odredbe Povelje UN. U vezi s tim, države koje bi inicirale takav aranžman akcija prema Jugoslaviji mogle bi se pozivati na glavu osam Povelje UN, koja se odnosi na položaj i nadležnosti regionalnih sporazuma, a posebno čl. 53, kojim se izričito dopušta mogućnost da se Savet bezbednosti ... „kad tome ima mesta, koristi takvim regionalnim sporazumima ili ustanovama, radi sprovođenja prinudne mere koja se preduzima po njegovom nalogu...“ Striktno tumačenje tog stava iz čl. 53, ukoliko bi se vezalo sa tumačenjem sadržaja prethodnog člana Povelje UN (a moralo bi), upućivalo bi na to da se zapravo radi o mogućem poveravanju mandata regionalnom sporazumu ili ustanovi za sprovođenje prinudne mere, ali samo prema državi koja je članica takvog sporazuma, a ne i državi izvan određenog regionalnog sporazuma ili ustanove. Ne može se, međutim, isključiti mogućnost da se izbegne takvo originerno tumačenje navedenih odredaba Povelje UN, da se preko izdvojenog tumačenja čl. 53 izvrši pritisak i pokuša pribaviti saglasnost stalnih članica Saveta bezbednosti koje se tome za sada protive (SSSR i Kina), i na taj način izdejstvuje odluka o preduzimanju prinudnih mera prema Jugoslaviji u režiji Zapadnoevropske unije (ili čak NATO-a), a pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija. Ma koliko takva opcija, bar za sada, izgledala samo kao hipotetička, ona, u situaciji nepovoljnog razvoja odnosa snaga i daljeg pogoršavanja okolnosti sa

kojima se, na primer, suočavaju SSSR i Kina, može biti sasvim moguća i stvarna kao eventualni prećutni ili iznuđeni ulog radi dobijanja zamašnjih ekonomskih i finansijskih protivusluga, kao i očuvanja globalnog evropskog i svetskog mira. Treba se nadati da se takav razvoj situacije u vezi s rešavanjem jugoslovenske krize može izbeći, a mogućnosti da se, prenošenjem „jugoslovenskog slučaja“ u Ujedinjene nacije (i Savet bezbednosti), postigne mirno i trajno rešenje na osnovama punog legaliteta i legitimiteta ipak su znatno izvesnije.

Posle predloga sporazuma za rešenje jugoslovenske krize, koji je krajem oktobra i početkom novembra 1991. ponudila EZ, sasvim je izvesno da se pod njenim tutorstvom, pa i pod okriljem KEBS-a, ne može postići neko pravedno i trajno rešenje. Dosadašnji tok Konferencije o Jugoslaviji u Hagu i odsustvo adekvatnog reagovanja institucija KEBS-a, pružili su već obilje argumenata koji samo produbljuju početna podozrenja i otvaraju nove sumnje u pogledu stvarnih namera involviranih međunarodnih činilaca. Pošlo se od generalnog opredeljenja da je rešenje jugoslovenske krize, prevashodno, „u rukama same Jugoslavije“ i da će EZ i KEBS svojim posredovanjem „pomoći jugoslovenskim stranama da one same, a na osnovu Povelje UN, Završnog akta iz Helsinkija, Pariške povelje i drugih osnovnih načela međunarodnog prava, iznađu mirna, sporazumna i pravedna rešenja“. Na žalost, stiglo se do: podsticanja i legalizacije akata secesije i drastičnih povreda suvereniteta i teritorijalnog integriteta jedne suverene države (Jugoslavija); svojevrzne zloupotrebe prava naroda na samoopredeljenje; pokušaja pretvaranja prava na samoopredeljenje naroda u pravo na samoopredeljenje federalnih jedinica; svođenje naroda na kategoriju etničkih grupa; prevođenje dela konstitutivnog naroda u svojoj sopstvenoj zemlji (srpski narod) u nacionalnu manjinu i osporavanja njegovog prava na samoopredeljenje; izjednačavanja statusa nacionalnih manjina sa položajem konstitutivnih naroda; osporavanja prava legitimnim predstavnicima državnog rukovodstva (Predsedništva SFRJ) da učestvuje u rešavanju sudbine države na čijem su čelu; samovoljnog proglašavanja „da Jugoslavija više ne postoji“, tj. nelegalnog ukidanja međunarodnog pravnog subjektiviteta jedne suverene, još uvek postojeće države i ugledne članice svetske porodice Ujedinjenih nacija i, konačno, do

ultimativnih pritisaka i pretnji sankcijama određenim jugoslovenskim stranama, dakle, do otvorene politike diktata, prekoračenja mandata i uzurpiranja međunarodnih nadležnosti (od strane EZ) koje isključivo pripadaju Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija Poveljom UN predviđenim slučajevima ugrožavanja svetskog mira i bezbednosti.

Sve su to činjenice koje upozoravaju da, pri vođenju posredničkih akcija u rešavanju jugoslovenske krize Evropska zajednica uopšte nije imala ambicija da pomogne u traženju pravednog i trajnog rešenja za sve jugoslovenske narode, da nije bilo nikakve namere da se očuva subjektivitet i kontinuitet jugoslovenske države u ma kakvom obliku, niti je bilo dovoljno snažne volje u institucijama KEBS-a da „jugoslovenski slučaj“ vrate u „kolosek“ regularne međunarodne arbitraže. Nema nikakve sumnje da se sasvim otvoreno težilo demontaži Jugoslavije, svojevrsnoj atomizaciji teritorije Jugoslavije i međunarodnopravnom sankcionisanju granica patuljastih država. Potcenjuje se, pri tome, i ne uzima ozbiljno opasnost od „fisionog“ međuetničkog naboja u tako stvorenim mini-državama, koje bi mogle izazvati teške posledice po mir i stabilnost na Balkanu i Evropi kao trajna žarišta međuetničkih i međunacionalnih konflikata. Računa se da će se uvlačenjem takvih patuljastih državica u sferu uticaja nekih evropskih sila (pre svega Nemačke) lakše i efikasnije prigušivati međuetničke i međunacionalne tenzije na tlu „razdrobljene Jugoslavije“, i istovremeno, eliminisati, ili barem amortizovati udari naraslih pangermanskih apetita na jedinstvo EZ i Zapada uopšte. Ni to, međutim, nije celokupna istina međunarodne arbitraže o jugoslovenskoj krizi u režiji Evropske zajednice. Radi se, sasvim izvesno, o mnogo ambicioznijim namerama i mnogo dalekosežnijim ciljevima.

Ima mnogo indicija koje upućuju na to da povodom i preko „jugoslovenskog slučaja“ Zapad nastoji da ovlada dvema osnovnim „polugama“ globalne kontrole i upravljanja akcijama u sistemu međunarodnog mira i bezbednosti. U pogledu prve „poluge“, koja se tiče rešavanja međunarodnih (međudržavnih) sukoba i koja je, bar prema Povelji UN, još uvek u isključivoj nadležnosti Saveta bezbednosti UN, presedan je već učinjen međunarodnom verifikacijom oružanih akcija „multinacionalnih savezničkih snaga“ protiv Iraka zbog agre-

sije na Kuvajt.<sup>26</sup> Što se tiče druge „poluge“, koja se odnosi na unutrašnje sukobe (građanski ratovi, međuetnički sukobi i sl.), a koji su u isključivoj nadležnosti svake suverene države (shodno načelu „nemešanja u unutrašnje poslove država“), presedan je u toku upravo povodom „jugoslovenskog slučaja“. Sasvim je očigledno da je Jugoslavija postala svojevrsni poligon na kojem se, preko rešavanja jugoslovenske krize kao optimalnog eksperimenta, prevashodno testira neisprobana, neregularna „receptura“ i mogućnosti njene legalizacije, tj. ozakonjenja njene primene u svim poslednjim, sličnim slučajevima.

Radi se, naprosto o tome da se povodom i preko „jugoslovenskog slučaja“, testiraju mogućnosti uspostavljanja i elementi jednog, sasvim novog evropskog i svetskog poretka u kome bi ulogu neprikosnovenog svetskog hegemonu – SAD, selektivno i reducirano dopunjavala uloga globalnih supersila – Evropske zajednice i Sovjetskog Saveza. Jasno je da je u konkretnom slučaju, mogućnost preživljavanja ili definitivne agonije Jugoslavije, sasvim irelevantna činjenica za nosioce takvih ambicija, kao što je izvesno da se računa, da treći u lancu partnera (Sovjetski Savez) vremenom bude istisnut iz „eksluzivnog kluba“ lidera globalne svetske hegemonije. Premeštanjem „jugoslovenskog slučaja“ iz okrilja Evropske zajednice u nadležnost Saveta bezbednosti pa i Generalne skupštine UN, još uvek postoje realne šanse da se pomenute ambicije onemoguće ili bar poremete, ne samo zbog sudbine Jugoslavije, već i zbog budućnosti mnogih drugih, naročito malih i nejakih država.

\*

Najnoviji postupci i akcije Evropske zajednice u vezi sa rešavanjem jugoslovenske krize i reagovanja Saveta bezbednosti UN i pojedinih članica tog međunarodnog foruma na te njene poteze, više nego ubedljivo, potvrđuje zaključak da je sudbina Jugoslavije posredničkom misijom EZ, bila unapred određena ciljem da ona nestane sa političke karte sveta.

<sup>26</sup> Treba imati u vidu da su način formiranja multಿನacionalnih savezničkih snaga, način upotrebe i komandovanja tim snagama, kao i njihova uloga u preduzetoj intervenciji protiv Iraka u potpunoj suprotnosti sa odredbama Povelje UN (čl. 39–42) i mehanizmom mirovnih operacija UN, a Savet bezbednosti ih je (svojim rezolucijama) ipak odobrio, mada se akcije nisu vodile pod zastavom Ujedinjenih nacija.

Nastojanja zemalja članica EZ da u Savetu bezbednosti UN, prilikom donošenja preliminarne odluke o upućivanju mirovnih snaga UN u Jugoslaviju (krajem novembra), izdejtstvuju i uvođenje opšteg embarga na uvoz nafte, usvajanje selektivnih trgovinskih sankcija upravo protiv onih jugoslovenskih republika koje su uporne u očuvanju Jugoslavije (Srbija i Crna Gora) i ishitreno proklamovanje namere o skorom priznavanju (čitaj – nagrađivanju) secesionističkih jugoslovenskih republika (Slovenija i Hrvatska), čak i uprkos nekim unutrašnjim protivljenjima, nedvosmisleno ukazuju na već čvrsto ukorenjeno opredeljenje Evropske zajednice (potvrđeno naručenom potvrdom arbitražne komisije Haške konferencije) da je „Jugoslavija u raspadanju“, te da je već stvar istorijske prošlosti. Jednostrano i selektivno favorizovanje prava naroda na samoopredeljenje (onih koji su se odlučili na secesiju) i tome primerenog političkog fakticiteta, s jedne, a besprimerno ignorisanje opštepriznatih međunarodno-pravnih standarda, s druge strane, u „jugoslovenskom slučaju“ potvrđuje je užurbane ambicije Evropske zajednice da po svaku cenu (pa i žrtvovanjem Jugoslavije) verifikuje svoju ulogu – glavnog kreatora novog evropskog poretka i promoviše sopstvenu poziciju ekskluzivnog partnerstva SAD kao lideru globalne svetske hegemonije. Negativno reagovanje i protivljenje SAD nameri Evropske zajednice da, pre i mimo epiloga Haške konferencije o Jugoslaviji, obezbede međunarodni legitimitet secesionističkih republika, mogli bi izgledati principijelo i veoma primamljivo da je izazvano ne motivima taktičke prirode, već razlozima globalne spoljopolitičke strategije. Nema nikakve sumnje, naime, da su neslaganje SAD sa namerama EZ, i prekori u vezi s tim, prevashodno izraz brige i opravdane bojazni SAD da se na povodima i poukama „jugoslovenskog slučaja“ pokrene neuporedivo opasnija i nekontrolisana „lavina“ raspadanja Sovjetskog Saveza, koja lako može prerasti u novu, kataklizmičku svetsku moru, a ne i poricanje validiteta zamisli da se Sovjetski Savez, oprezno i postupno, izbac iz kluba „svetskih hegemoni“, i ambicije EZ da bude prihvaćena kao partner u oblikovanju novog evropskog i svetskog poretka. Otuda je i bilo sasvim prirodno da „mešetarenje“ Evropske zajednice na „jugoslovenskom slučaju“ u Ujedinjenim nacijama doživi otvoreno i energično suprotstavljanje stalnih

članica Saveta bezbednosti – Kine i SSSR-a, i gotovo svih nestalnih članica tog eminentnog međunarodnog foruma. Time su one, ali i ogromna većina zemalja članica Ujedinjenih nacija, jasno stavile do znanja da Jugoslaviju, kao uvaženog člana te svetske porodice, neće prepustiti sudbini koju su joj pripremili samozvani arhitekti novog evropskog i svetskog poretka, niti će se odreći svog neotuđivog prava da suvereno odlučuju o svojoj budućnosti i ravnopravno učestvuju u oblikovanju boljeg i *demokratskijeg* sveta sutrašnjice. Nema, čini se, ničeg što mimo tog razloga bolje i potpunije opravdava zalaganje da se rešavanje jugoslovenske krize, definitivno i bez ostatka, stavi pod pokroviteljstvo Ujedinjenih nacija.

#### S U M M A R Y

#### INTERNATIONALIZATION OF THE YUGOSLAV CRISIS – TOWARDS A NEW EUROPEAN AND WORLD ORDER

The internationalization of the Yugoslav crisis by the involvement of the European Community, the institutions of the CSCE and the UN Security Council is confirming convincingly the belief that the international factors will play a decisive role not only in the restoration of peace in Yugoslavia but also in shaping the future of the Yugoslav state. Although in the process of their engagement in the solution of the Yugoslav crisis they did not start, essentially, with an unanimously accepted goal, an analysis of documents, proceedings and actions adopted or undertaken by them shows, however, that their roles, also even their individual purposes and aims, regarding the „Yugoslav case“ have been rather different, and sometimes contradictory. There exists sufficient evidence leading to a conclusion that the European Community, which was entrusted the main role in directing the intermediary mission in the solution of the Yugoslav crisis, has by means of a legal nihilism, of the exceeding its mandate and the usurpation of such international competences to which it has no right, tended not only to attain a sui generis dismantling of Yugoslavia and the atomization of the Yugoslav territory but also to test possibilities for shaping a new European and world order, and to promote itself as a global and equal partner to the indisputable leader of the world hegemony – the United States of America. The role of institutions of the CSCE in the solution of the Yugoslav crisis has been reduced mostly to the verification of the intermediary mission of the European Community, notwithstanding the inconsistencies and controversies that appear in its wake, while it has not attempted to return the „Yugoslav case“ into the frames of a regular international arbitration. By the „transferring“ the Yugoslav case to the jurisdiction of the UN Security Council, however, there appear and exist possibilities for the re-establishment of the

hitherto abused regularity in the solution of the Yugoslav crisis and to thwart the global ambitions of the European Community and generally of the West to re-shape the European and world order exclusively by the measure and criteria of their global and long-term interests.

## R E S U M E

### INTERNATIONALISATION DE LA CRISE YUGOSLAVE – VERS LE NOUVEL ORDRE EUROPEEN ET MONDIAL

Internationalisation de la crise yougoslave par immixtion de la Communauté européenne, des institutions de la CSE et du Conseil de Sécurité prouvent l'opinion que les facteurs internationaux auront le rôle décisive pour le rétablissement de la paix en Yougoslavie et aussi pour la formation du future Etat yougoslave. Cependant, malgré l'objectif accepté par tous le monde, l'analyse des documents les gestes et les actions, les objectifs particuliers concernant „le cas yougoslave“ sont très différents, même contradictoires. On a suffisamment des preuves qui impliquent la conclusion que la Communauté Européenne, à qui on a confié le rôle principal dans le processus de médiation, par le nihilisme politique, a surpassé le mandant et a usurpé les droits internationaux correspondants ayant pour but atomisation de l'espace yougoslave, négligeant la possibilité de formation du nouvel ordre européen d'après la promotion propre comme partenaire égal du lidear mondial – les EUA. Le rôle des institutions de la CSE a été diminué sur la vérification des décisions de la CE, ne tenant pas compte des faits accompagnants, mais avec le manque des essais que „le cas yougoslave“ soit traité dans le cadre des règlements de l'arbitrage internationale. „Déménagement“ du cas yougoslave dans le cadre du Conseil de Sécurité des NU donne des possibilités de rétablir le règlement de résolution du problème et d'empêcher les ambitions globales de la Communauté Européenne et de l'Ouest entier de former l'ordre européen et mondial d'après ses besoins et ses critères liés aux intérêts à longue tème de reconstruction.

## P E З Ю М Е

### ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЮГОСЛАВСКОГО КРИЗИСА – К НОВОМУ ЕВРОПЕЙСКОМУ И МИРОВОМУ ПОРЯДКУ

Интернационализация югославского кризиса включением Европейского содружества, институтов СБСЕ и Совета безопасности бсе более убедительно подтверждает уверение, что именно международные факторы сыграют решающую роль не только в восстановлении мира на территории Югославии, но и в определении будущего югославского государства. Однако, хотя при их включении в решение югославского кризиса выходи-

лось, по сути дела, из единым образом принятой цели, анализ документов, мероприятий и акций, принимаемых или предпринимаемых этими факторами, показывает, что их роль, даже и одиночные цели в связи с „югославским случаем“ весьма отличаются, даже являются противоречивыми. Имеется достаточно доказательств, на основании которых можно сделать вывод, что Европейское содружество, которому доверена главная роль в проведении посреднической миссии в решении югославского кризиса, путем правового нигилизма, выходом за рамки мандата и узурпацией международных компетенций, принадлежащих ему, стремится провести не только своеобразный демонтаж Югославии и атомизацию югославского пространства, но и проверку возможности оформления нового европейского и мирового порядка и собственного представления как глобально-го, равноправного партнера неприкосновенного лидера мировой гегемонии – Соединенных Штатов Америки. Роль институтов СБСЕ в решении югославского кризиса сводилась преимущественно к верификации посреднической миссии Европейского содружества, несмотря на напоследовательность и противоречия, сопровождающие ее деятельность, но при отсутствии попыток вернуть „югославский случай“ в рамки регулярного международного арбитража. „Перемещением“ югославского случая в компетенцию Совета безопасности ООН создавалась возможность восстановить нарушенную регулярность в решении югославского кризиса, даже сорвать попытки Европейского содружества и Запада в целом реконструировать европейский и мировой порядок исключительно по мере и критериям их глобальных и долгосрочных интересов.