

Geopolitički i međunarodnopravni aspekti eventualne strane vojne intervencije u Jugoslaviji

Mr ZORAN ČIČAK

Raspad jedinstvenog državnopravnog prostora SFRJ na više nezavisnih država, izbijanje oružanih konflikata – kako između tih država, tako i u njima samima, kao i hipertrofija vojno-političkog uticaja stranog činioca, umnogome su promenili geopolitički položaj Balkanskog polustrva.

Sve jugoslovenske zemlje, a posebno Bosna i Hercegovina, suočene su s *realnom opcijom strane vojne intervencije*. Konflikt nemačkih interesa, koncentrisanih na prostor Slovenije, Hrvatske i delove Bosne i Hercegovine, sa interesima SAD, opredeljenim za centralni i istočni deo Balkana, preti zaoštavanjem širih razmera. Vojno-politički položaj jugoslovenskog prostora karakteriše i oživljavanje tradicionalnih regionalnih činilaca moći (italijanski, bugarski, mađarski, albanski), koji pokušavaju, u sprezi sa globalnim vojno-političkim činionicima da izvrše penetraciju u demografski i istorijski prostor Južnih Slovena.

Strana vojna intervencija na jugoslovenskom prostoru pojavljuje se, za sada, samo u analizama, u nekoliko osnovnih modela. Prvo, kao moguća *prinudna akcija Saveta bezbednosti*, na osnovu 7. glave Povelje Ujedinjenih nacija. Drugo, kao akcija *regionalnih međunarodnih organizacija* (glava 8. Povelje). Treće, kao akcija po osnovu tzv. *prava na samoodbranu* (čl. 51. Povelje). Četvrto, kao akcija proizašla iz *ugovora o uzajamnom vojnom savezu*. Peto, kao tzv. *humanitarna intervencija*.

U vojnotehničkom pogledu, intervencija je moguća: (1) kao mirovna operacija u užem smislu (akcija razdvajanja zaraćenih strana); (2) kao blokada (otvorenog mora, kopnenih komunikacija, vazdušnih koridora, telekomunikacionih veza); (3) kao policijska operacija, i (4) kao borbena operacija u užem smislu, tj. akcija usmerena na neutralizaciju neprijateljskih vojnih i paravojnih formacija.

Kao činioci koji presudno opredeljuju odluku međunarodne zajednice o preduzimanju eventualnih vojnih akcija na jugoslovenskom prostoru mogu se izdvojiti: prvo, realna procena odnosa snaga, odnosno optimalne količine i kvaliteta borbenih snaga neophodnih za obavljanje zadatka i, drugo, konvergencija političkih interesa najznačajnijih evropskih sila i Sjedinjenih Američkih Država.

Uvodna razmatranja

Geopolitičke promene koje su zahvatile Balkansko poluostrvo u poslednjih nekoliko godina, a posebno fizička podela prostora SFRJ¹ na više nezavisnih država, značajno su povećale vojno-politički uticaj velikih sila na razvoj balkanskih prilika. Objektivno, taj uticaj čini rezultantu nekoliko međusobno nezavisnih, iako tesno povezanih činilaca. Prvo, raspad bipolarnog sistema ravnoteže snaga u Evropi, ustanovljenog još na Jalti 1945. godine, doveo je do promene geopolitičkog statusa Balkana. Poluostrvo više nije „tampon-zona“ između dva suprotstavljena bloka, već svojevrsna „siva zona“ u kojoj je došlo do stvaranja vakuuma moći, praćenog entropijom državnih i socijalnih struktura, uključujući i izbijanje brojnih oružanih konflikata. Istovremeno, helsinško pravilo o „nepromenljivosti evropskih granica“ (1975) narušeno je u poslednje dve godine sa nekoliko velikih izuzetaka: ujedinjenje Nemačke, secesija Litve, Letonije i Estonije, a kasnije i Belorusije, Moldavije i Ukrajine, međunarodno priznanje nasilne secesije Slovenije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine, nedefinisani status Makedonije, najavljeni raspad Češko-Slovačke... U svim tim slučajevima ne radi se samo o prostim promenama granica nego i o *reviziji kompletnih rezultata oba svetska rata u Evropi i potpunoj promeni u kontinentalnoj distribuciji moći*. Dakle, *prvo*, balkanski prostor je izložen razornom dejstvu regionalnih vojnih i političkih činilaca, koji, oslobođeni ranijeg inhibirajućeg dejstva supersila, pokušavaju da uspostave novu balkansku ravnotežu snaga kao podsistem u okviru novog svet-skog poretka. *Drugo*, fizička deoba jugoslovenskog prostora

¹ U daljem tekstu, pod terminima „Jugoslavija“ i „jugoslovenski“ podrazumeva se integralni prostor bivše SFRJ, odnosno geopolitički prostor Jugoslavije utvrđen mirovnim ugovorima zaključenim posle Drugog svetskog rata, bez obzira na to što na tom prostoru sada postoji nekoliko državnih zajednica sa manjim ili većim stepenom međunarodnog priznanja i pod različitim nazivima. Naziv Jugoslavija („kriza u Jugoslaviji“, „konferencija o Jugoslaviji“, „intervencija u Jugoslaviji“) i dalje, kao oznaku za integralni jugoslovenski prostor, koriste i međunarodne institucije (Ujedinjene nacije, Evropska zajednica, itd.). Za označavanje jugoslovenske državne zajednice koja trenutno postoji, kao federacije Srbije i Crne Gore, u tekstu se koristi naziv „Savezna Republika Jugoslavija“, koji je i zvanično utvrđen u čl. 1 Ustava SRJ kao ime te države. Naravno, u naslovu članka se ne podrazumeva realna mogućnost za stranu intervenciju na celini prostora bivše SFRJ (dalji tekst se prevashodno odnosi na Bosnu i Hercegovinu), već se ukazuje na visok stepen međunarodne i geopolitičke međuzavisnosti različitih delova tog prostora.

na nekoliko nezavisnih država dovela je taj prostor u položaj tzv. *krizne zone visokog stepena*, u kojoj su, po prvi put na evropskom kontinentu, primenjeni mehanizmi multilateralnih mirovnih operacija, predviđeni Poveljom Ujedinjenih nacija. Treće, ratni sukobi na prostoru bivše SFRJ uključili su brojne strane interese, od političkih i diplomatskih, preko trgovinskih, saobraćajnih i drugih privrednih, do neposrednih strategijskih i vojnih interesa.² Ispunjenje svih, ili većine tih interesa vezano je za sasvim konkretne modele razvoja jugoslovenskih, odnosno balkanskih prilika. Stoga, sasvim je realno očekivanje da će biti pokušaja da se neki od tih interesa nametnu i silom kao imperativi ponašanja sadašnjih aktera jugoslovenske krize.

U ovoj studiji razmatran je samo jedan vid međunarodnog uticaja na balkanske i jugoslovenske prilike – mogućnosti za eventualnu stranu vojnu intervenciju na prostoru Balkana, odnosno – uže – na delovima prostora bivše SFRJ. One su analizirane na osnovu ispitivanja dve grupe činilaca koji, prema našem mišljenju, presudno utiču na razvoj događaja, a to su *geopolitičke i međunarodnopravne* determinante stranog vojnog mešanja. Posebna pažnja posvećena je analizi međunarodnog položaja SR Jugoslavije i, u okviru toga, pravnoj analizi mirovne operacije UNPROFOR-a u Jugoslaviji.

MEĐUNARODNOPRAVNI STATUS JUGOSLOVENSKOG PROSTORA

Jugoslovenski prostor sada zauzimaju četiri međunarodno priznate države, tri faktičke državne zajednice, bez međunarodnog priznanja, i jedna zajednica pod specijalnim međunarodnim statusom. Kao *državne zajednice* mogu se kvalifikovati

² Na primer, u odluci o uvođenju blokade nad svojinom i interesima SR Jugoslavije u SAD, od 28. maja 1992, američki predsednik Džordž Buš upotrebio je formuluaciju prema kojoj „delovanja i politika vlada Srbije i Crne, koje nastupaju pod imenima Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ili Savezne Republike Jugoslavije, svojim mešanjem i podrškom grupama koje nastoje da se domognu teritorije u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini silom i nasiljem služeći se, delimično, snagama takozvane Jugoslovenske narodne armije, predstavljaju neuobičajenu i izuzetnu pretnju nacionalnoj bezbednosti, inostranoj politici i privredi Sjedinjenih Država, i ovim objavljujem nacionalni prioritetni interes da se odgovori na tu pretnju (podvukao Z.Č.). Integralni tekst te odluke (Predsednički dokument – izvršno naređenje 12808 od 28. maja 1992) objavljen je u „NIN-u“ br. 2165, od 26. juna 1992. godine.

delovi SFRJ koji su, po osnovu *međunarodnog priznanja* ili po osnovu *statusne sukcesije*, stekli svojstvo država kao subjekata međunarodnog prava. To su: *Republika Slovenija*, u granicama koje je imala kao federalna jedinica SFRJ; *Republika Hrvatska*, u granicama bivše Socijalističke Republike Hrvatske, ali izvan prostora s većinskim srpskim stanovništvom, koji je stavljen pod neku vrstu *međunarodnog protektorata*, odnosno zaštitu mirovnih snaga UN (UNPROFOR), i *Republika Bosna i Hercegovina*, u granicama u kojima njena centralna vlast može da uspostavi i vrši faktičku vlast na svojoj teritoriji. Te tri državne zajednice stekle su to svojstvo na osnovu *međunarodnog priznanja*, dakle, kao nove države prema međunarodnom pravu. *Savezna Republika Jugoslavija*, kao tzv. dvočlana federacija, sastavljena od republika Srbije i Crne Gore, raspolaže državnopravnim kapacitetom na osnovu statusne sukcesije u odnosu na SFRJ, odnosno činjenice da je preuzela gotovo polovinu njene teritorije i stanovništva, ime, pravni i monetarni sistem, oružane snage i druge delove federalnog aparata (računajući i veći deo diplomatsko-konzularnih predstavništava u inostranstvu). Prema pravilima međunarodnog prava, ta statusna sukcesija ne zahteva posebno međunarodno priznanje kao uslov za punovažnost, već se primenjuje tzv. *fikcija priznanja*, tj. pravilo da sve države koje su priznavale SFRJ (bez obzira na to da li su sa njom održavale i diplomatske odnose) priznaju i SRJ sve dok ne preduzmu izričitu pravnu i faktičku radnju suprotnog značenja. Međutim, u političkom smislu, za status SRJ, koja nije nova država prema međunarodnom pravu, stav međunarodne zajednice je veoma značajan, posebno kada se izražava kroz njenu poziciju u *višestranim međunarodnim organizacijama*, prvenstveno u Ujedinjenim nacijama.

Na jugoslovenskom prostoru kao *faktičke zajednice*, tj. državne tvorevine koje raspolažu određenim kapacitetom suvereniteta, odnosno pojedinim njegovim elementima (institucije zakonodavne i izvršne vlasti, posebno oružane snage, pravni sistem, monetarna suverenost itd.), ali nisu (još) stekle svojstvo država kao subjekata međunarodnog prava, sada postoje *Republika Makedonija*, u granicama bivše Socijalističke Republike Makedonije, iako sa snažnim (i sve više formalno izraženim) secesionističkim pokretom Albanaca u

zapadnim delovima (tzv. *Republika Ilirida*); *Republika Srpska*, obrazovana na delovima Bosne i Hercegovine u kojima su srpske vojne formacije uspele da uspostave efektivnu vlast, i *Hrvatska zajednica Herceg-Bosna*, obrazovana secesijom hrvatskog stanovništva u zapadnoj Hercegovini i nekim delovima bosanske Posavine od matične bosanskohercegovačke teritorije.

Teritorije Republike Hrvatske sa većinskim srpskim stanovništvom (*Republika Srpska Krajina*) stavljene su, Rezolucijom Saveta bezbednosti UN br. 743/1992, od 11. februara 1992, pod vrstu međunarodnog protektorata *sui generis*, koji obezbeđuju mirovne snage Ujedinjenih nacija (UNPROFOR). Ta zajednica, iako ima široku unutrašnju autonomiju, nema svojstvo države kao subjekta međunarodnog prava, ali nije ni sastavni deo teritorije neke od država koje trenutno postoje na jugoslovenskom prostoru. Naprotiv, iako se u nekim delovima rezolucije UN taj prostor formalno označava kao „deo Republike Hrvatske“, on nije pod kontrolom, ni efektivnom ni simboličkom, suverene vlasti Hrvatske. Mada ta teritorija nije ni u okviru teritorije SR Jugoslavije, činjenica je da se na njoj primenjivao monetarni, a većim delom i pravni sistem SFRJ, i da je SR Jugoslavija, kao pravni sledbenik (sukcesor) SFRJ, u odnosu na te teritorije preuzela određene međunarodne obaveze koje je, prema poznatim činjenicama, voljna da zadrži.

Posebno značajno pitanje u analizi međunarodnog pravnog statusa jugoslovenskog prostora jeste i problem tzv. *sukcesije* države SFRJ, odnosno teritorijalnog, materijalnog, statusnog i ugovornog razgraničenja između novonastalih državnih zajednica na tom prostoru. Odgovor na pitanja koja se nameću u okviru uređivanja sukcesije ne opredeljuje samo geopolitički položaj i međunarodni kapacitet naslednika SFRJ već i značajno utiče na vojno-političke procene međunarodnih činilaca u pogledu njihovog eventualnog vojnog angažovanja na delovima jugoslovenskog prostora. U vezi s tim, najzanimljivija je analiza položaja Savezne Republike Jugoslavije, odnosno pitanje da li se radi o novoj državi – prema pravilima međunarodnog prava – ili o neposrednom (i jedinom) pravnom sledbeniku SFRJ. Prema opštem pravilu međunarodnog javnog prava, *promene u teritorijalnom opsegu države ne utiču*

na njen subjektivitet u međunarodnoj zajednici. Diplomatska istorija pruža mnoštvo primera da su države, i pored gubitaka velikih delova svoje teritorije, zadržavale nepromenjen državno-pravni identitet i, na toj osnovi, svojstvo subjekta međunarodnog prava. Na primer, *Švedska* je, u toku dva veka, ostala s nepromenjenim identitetom posle brojnih otcepljenja: baltičkih provincija i Pomeranije (1721), Finske (1814) i Norveške (1905); Poljska je, posle Drugog svetskog rata, prepustila Sovjetskom Savezu velike delove beloruske i litvanske teritorije; otcepljenje *Bangladeša* (1971) nije uticalo na kontinuitet pakistanske države; *Rusija* je, kao jezgro bivšeg Sovjetskog Saveza, nastavila njegovu državno-pravnu egzistenciju s nesmanjenim međunarodnim kapacitetom, uprkos otcepljenju svih članica sovjetske federacije itd.

U izuzetnim situacijama, oblik i obim secesije mogu biti toliki da matična država prestaje da postoji, jer se raspada na nekoliko novih međunarodno-pravnih subjekata. U tom slučaju, radi se o tzv. *raspadu države ili disoluciji*.³ U diplomatskoj istoriji starog veka poznat je raspad *Rimskog carstva*, prvo kroz podelu na istočno i zapadno, a potom i kroz odvajanje praktično svih njegovih sastavnih delova. U novom veku, kao posledica agresivnih ratova Austrije, Pruske i Rusije, došlo je do raspada *Poljske* (1795). Kraj Prvog svetskog rata prouzrokovao je raspad *Austro-Ugarske*, zbog konstituisanja posebne austrijske i mađarske države i pripajanja slovenskih, italijanskih i rumunskih delova Monarhije njihovim matičnim državama. Otuda, da bi se u konkretnom slučaju postavilo pitanje međunarodno-pravnog kontinuiteta određene države, nakon otcepljenja dela njene teritorije, treba da se radi o *istovetnoj državi* koja je podložna promenama koje dovode u sumnju njen identitet i kontinuitet. Međutim, objašnjenje pojma *identiteta države* nije jedinstveno u teoriji međunarodnog prava. Tako *Predier-Foderes* smatra da je identitet za jednu državu: „neprekidnost spoljnog karaktera nezavisnog politič-

³ „Disolucija (od lat. *dissolutio*) – rastvaranje, raspadanje jednog tela; raspad (npr. društva, države, braka)“ (prema: Vujaklija, *Leksikon stranih reči i izraza* „Prosveta“, 1961, str. 240). U engleskoj pravnoj terminologiji koristi se termin *dissolution*, u značenju: „akt ili proces rastakanja ili razvrgavanja; npr. odvajanje u sastavne delove; dezintegracija ... okončanje ili razvrgavanje asocijacije, grupe ili partnerstva...“ (prema: Longman, *Dictionary of the English language*, London, 1988, p. 423).

kog tela“.⁴ *Fauchille*, pošto utvrđuje da su elementi države udruženje ljudi, suverena vlast i teritorija, zaključuje da je država ljudsko društvo koje ujedinjuje te elemente, a da „neprekidnost ovog društva čini identitet države“.⁵ *Verdross* ukazuje da identitet države pretpostavlja „... stalno ili skoro stalno prisustvo vlasti koja dejstvuje u njeno ime i koja je predstavlja. *Država ostaje međunarodno ista sve dok zadržava svoj karakter nezavisnog političkog tela*“ (podvukao Z.Č.)⁶

Očigledno, na postojanje, odnosno nepostojanje identiteta države presudno utiču promene u kvantitetu i kvalitetu osnovnih strukturnih elemenata države kao međunarodnog subjekta: stanovništva, teritorije i suverene vlasti. Promene u vezi sa *stanovništvom*, načelno, ne utiču na održavanje državnog identiteta:⁷ vrši se prirodni priraštaj, umire deo stanovništva, odlazi i dolazi novo stanovništvo, saobraćaj je sve gušći, u toku su ekonomske migracije i menja se fizički sastav stanovništva. Međutim, ako se država posmatra ne samo kao zajednica građana (populusa) već i kao etnička tvorevina (tzv. *nacionalna država*), značajna promena u etničkoj strukturi stanovništva, stvorena otcepljenjem, može se smatrati dovoljnim razlogom za osporavanje državnog identiteta.⁸

U doktrini postoji skoro opšta saglasnost da teritorijalne promene ne utiču na identitet države: država postoji, na većoj ili manjoj teritoriji, ali država ostaje ista. *Kelsen*, na primer, tvrdi da: „država ostaje ista sve dotle dok teritorija ostaje u bitnosti ista“ (podvukao Z.Č.),⁹ dok *Guggenheim* smatra da

⁴ Pradier-Foderes, *Traite de droit international public europeen et americain*, 8 vol., 1885–1906, No.82.

⁵ Šire: P. Fauchille, *Traite du droit international public*, tome I, partie premiere, Paix, Paris, 1922, p.244.

⁶ Prema: A. Verdross, *Regles generales du droit international de la paix*, Recueil des cours, 1929, V, 30, p. 332.

⁷ Na primer, ima shvatanja da „SAD sa 5 miliona ili sa 150 miliona stanovnika ... jesu identična država“ (J.Kunz, *Identity of States under International Law*, The American Journal of International Law, vol. 49, No.1/1955, p.71).

⁸ Otvoreno je, na primer, pitanje da li redukovanje etničke strukture jugoslovenskog stanovništva isključivo, ili u pretežnom delu, na srpsko-crnogorsku etničku masu menja identitet jugoslovenske države, stvorene (pa samim tim i nominalno označene) kao multinacionalne političke zajednice, odnosno da li se tom promenom *via facti* stvara i nova (srpsko-crnogorska) država, koja ne bi bila u međunarodnopravnom smislu identična dosadašnjoj Jugoslaviji.

⁹ Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951, str. 214–215.

„samo one teritorijalne promene ... koje su kvantitativno vrlo važne, mogu da uslove pitanje kontinuiteta jedne države“.¹⁰

Suverena vlast u jednom unutrašnjem pravnom poretku takođe je dinamičan pojam: poredak se menja i razvija, uključujući i povremene diskontinuelne promene (državni udari, pučevi, revolucije). Osim toga, personalne promene, tj. promene lica koja efektivno vrše vlast, ne utiču na promenu identiteta države. Mnogi autori smatraju da se država ne može poistovetiti s važećim pravnim poretkom i ustavom (*constitutio lata*), odnosno da činjenica promene ustavnih institucija nema značaja za subjektivitet jedne države. Nominalna promena, promena imena države, takođe ne utiče na eventualno osporavanje njenog identiteta. Tako je, tokom postojanja, jugoslovenska država promenila čak šest imena: Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca (1918–1921); Kraljevina SHS (1921–1929); Kraljevina Jugoslavija (1929–1944); Demokratska Federativna Jugoslavija (1944–1946); Federativna Narodna Republika Jugoslavija (1946–1963) i Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (1963–1992), ali te promene nisu uticale na promenu njenog identiteta, niti su, same po sebi, prekinule njen državnopravni kontinuitet.¹¹

U nekim izvorima se ukazuje na to da je za ocenu identiteta države neophodno ispitati i određene dodatne kriterijume. Tako, kada postoji sumnja da li je država u pravnom smislu nova ili nastavak države koja je već postojala, treba voditi računa, pre i posle izmena, o namerama koje su inspirisale izvršenu reformu, sadržinu porekla promenjene države u nastavljenju državi, psihološkim faktorima, karakteru izvedenih promena itd.¹² U vezi s tim, *Castren* smatra da kao važna indicija održavanja identiteta može da posluži činjenica da li „njen *centralni deo* ili *njena prestonica sa oblastima koje*

¹⁰ P. Guggenheim, *Traite de Droit international public*, tome I, Geneve, 1953, pp. 444–445.

¹¹ Međutim, sam fakt zadržavanja istog imena države nije dovoljan za očuvanje identiteta. Tako su Saveznici, Mirovnim ugovorom u Sen-Zermenu (1919), održali samo fikciju kontinuiteta austrijske republike sa Habsburškom Monarhijom, dok su, naprotiv, i državni i teoretičari u tadašnjoj Austriji činili velike napore da dokažu da se radi o stvaranju nove države (od te činjenice zavisio je obim odgovornosti za posledice od Prvog svetskog rata) uprkos zadržavanju istog imena. Nasuprot tome, za period 1938–1945. u literaturi se naglašava očuvanje identiteta države Austrije. (Šire: A. Verdross, *Die volkerrechtliche Identität von Staaten*, Wien, 1950, pp. 20–21).

¹² Na primer, R. Erich, *La naissance et la reconnaissance d Etats*, Recueil des Cours, 1951, I, 78, p.393.

je okružuju, kao i druge oblasti istorijske vrednosti, koje sačinjavaju pravo jezgro države, ostaju netaknuti“ (podvukao Z.Č.).¹³ U upotrebi je i termin „nukleus države“, koji sintetizuje navedene elemente jezgra države i obuhvata kako teritorijalne, tako i istorijske i nacionalno-etničke aspekte državnog identiteta i kontinuiteta.¹⁴

Pod pojmom „nova država“ u užoj, međunarodnoj optici podrazumeva se uspostavljanje nezavisne vlasti za određenu teritoriju, kao i efektivnost te vlasti, odnosno sposobnost da obezbedi potčinjenost njenom pravnom poretku svih pravnih i fizičkih lica (uključujući i sve uže administrativne, odnosno političko-teritorijalne jedinice) na određenom prostoru. Dakle, postojanje identiteta države u slučajevima secesije vezano je za produženje njene međunarodne i pravno-političke egzistencije kao posebnog subjekta i, u vezi s tim, širi je pojam od kontinuiteta. Pošto međunarodno pravo ne sadrži posebna pravila kojima se reguliše proces nastanka, odnosno iščezavanja države, nego te fenomene tretira kao tzv. *faktička pitanja* (*questio facti*), očigledno je da se problem državnopravnog identiteta u slučajevima secesije mora tretirati upravo na osnovu faktičkog stanja – nestanka bivše države ili produžetka njenog postojanja: „*Identitet države*, znači, kao ustanova međunarodnog prava, pojavljuje se kao *antiteza nestanku države*“ (podvukao Z.Č.).¹⁵

Politički interesi međunarodnih činilaca koji su od početka jugoslovenske krize potpomagali snage secesije jasno su opredeljeni protiv priznanja kontinuiteta jugoslovenske države, čak i u smanjenom teritorijalnom obimu. Dva su osnovna razloga za to protivljenje: prvo, nametanjem potpunog državnopravnog i međunarodnog iščezavanja jugoslovenske države sa svetske scene značajno bi se olakšao položaj tvorevina koje su nastale kao rezultati secesije i, drugo, osporavanjem prava

¹³ Nav. prema: E. Gastren, *Aspects recents de la succession d Etats*, Recueil de Cours, 1951. I, 78, p. 393.

¹⁴ Navedeni primer identiteta švedske države, i pored teritorijalnih promena kroz nekoliko vekova, dobro pokazuje presudni uticaj „nukleusa države“ na očuvanje njene posebnosti. Na sličan način, očuvanje „nukleusa“ jugoslovenske države, tj. teritorija Srbije i Crne Gore (koje su jedine raspolagale međunarodnopravnim subjektivitetom u trenutku formiranja Jugoslavije), podrazumeva i očuvanje državnopravnog identiteta Jugoslavije u celini, bez obzira na obim zemlje i prirodu efemernih secesija drugih delova zemlje.

¹⁵ Prema: Stevan Đorđević, *O kontinuitetu država (s posebnim osvrtom na međunarodnopravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije i FNRJ)*, Naučna knjiga, Beograd, 1967, str. 18.

na sukcesiju SFRJ, Srbija i Crna Gora bile bi dovedene u situaciju u kojoj bi im se mogla nametati politička rešenja koja su po volji inostranih činilaca. U okviru čitave strategije rasturanja Jugoslavije, Evropska zajednica je i pitanje kontinuiteta SFRJ postavila pred *Arbitražnu komisiju* (tzv. Badinterova komisija), koja je formirana u okviru Konferencije o Jugoslaviji. Predsedavajući Konferencije o Jugoslaviji, lord Karington, poslao je toj komisiji, 18. maja 1992, pismo sa pitanjem: „*Da li je Savezna Republika Jugoslavija, na osnovu međunarodnog prava, nova država koja traži priznavanje od država članica Evropske zajednice uz primenu deklaracije o Jugoslaviji i smernica za priznavanje novih država u Istočnoj Evropi i Sovjetskom Savezu koje je usvojio Ministarski savet Evropske zajednice 16. decembra 1991. godine?*“

Arbitražna komisija, u mišljenjima br. 8, 9 i 10, od 4. juna 1992, zauzela je stav da se „proces raspada“ SFRJ može smatrati završenim. Još 29. novembra 1991, u svom mišljenju br. 1, obrazlažući tvrdnju o otpočinjanju tog procesa, Komisija je zauzela stav da je „postojanje jedne savezne države, koja se sastoji od više različitih federativnih celina, ozbiljno ugroženo kada se *većina ovih entiteta, koji obuhvataju veći deo teritorije i stanovništva federacije*, pretvori u suverene države, tako da se savezna vlast u njima više ne može sprovesti“. Kao argumente za takav konačni stav Komisija je navela sledeće: (1) Srbija i Crna Gora su, kao ravnopravne republike, osnovale *novu državu* pod imenom Savezna Republika Jugoslavija (SRJ), usvojivši novi ustav 27. aprila 1991; (2) većina novih država, stvorenih od nekadašnjih jugoslovenskih republika, pristupila je uzajamnom priznavanju nezavisnosti, čime su stavile do znanja da je okončana svaka savezna državna vlast na teritoriji novoosnovanih država; (3) novostvoreno faktičko stanje prihvatila je međunarodna zajednica – Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku i Sloveniju priznale su sve države članice EZ, kao i mnoge druge države, a primljene su i u Ujedinjene nacije, 22. maja 1992. godine. U rezolucijama 752 i 757 (1992) Saveta bezbednosti UN u više navrata se pominje „bivša SFRJ“, u Rezoluciji 757 konstatuje se da „afirmacija SRJ (Srbija i Crna Gora) po kojoj ona automatski obezbeđuje kontinuitet nekadašnje SFRJ, nije opšte prihvaćena“, a dekla-

racija koju je 27. juna 1992. u Lisabonu usvojio Evropski savet odnosi se izričito na „bivšu Jugoslaviju“.

Iz osnovnog duha prethodnog stava – da država SFRJ više ne postoji – Komisija je izvela i sledeći zaključak: „*Na teritoriji nekadašnje SFRJ su stvorene nove države i one su je zamenile. One su države naslednice nekadašnje SFRJ*“. Dakle, Arbitražna komisija je na stanovištu tzv. *simetričnog kontinuiteta*, odnosno ravnopravnog položaja svih državnih zajednica na prostoru SFRJ u procesu sukcesije, bez obzira na to koja imena nose i činjenicu da li su nastale kao rezultat secesije ili suprotstavljanja takvom aktu.

Arbitražna komisija nije ulazila u pojedinosti formule o zajedničkoj sukcesiji SFRJ od strane novostvorenih država, ali je uputila na shodnu primenu dispozitivnih normi u toj oblasti, koje sadrže tzv. *bečke konvencije o sukcesiji država* (u oblasti međunarodnih ugovora iz 1978, i u oblasti državne imovine, arhiva i dugova iz 1983), uz konstataciju da: „usvojeno rešenje mora da predstavlja pravičan rezultat, a zainteresovane države treba da odrede modalitete putem sporazuma i uz poštovanje normi međunarodnog prava, a posebno fundamentalnih prava ljudske ličnosti i prava naroda i manjina“. Kao konkretna uputstva, Komisija je predložila: (1) da države naslednice SFRJ treba da se slože i sporazumno reše sva pitanja vezana za nasleđe; (2) da u svojim pregovorima o tom pitanju treba da nastoje da dođu do pravednog rezultata, polazeći od principa na kojima se zasnivaju bečke konvencije iz 1978. i 1983. godine, kao i od odgovarajućih pravila običajnog međunarodnog prava; (3) da, između ostalog, treba u potpunosti voditi računa o principu jednakosti prava i dužnosti država u odnosu na međunarodno pravo; (4) da treba okončati status članstva SFRJ u međunarodnim organizacijama prema njihovim statutima i da nijedna od zemalja naslednica ne može za sebe da traži pravo koje je do tada imala SFRJ kao član; (5) da se imovina SFRJ koja se nalazi u trećim zemljama mora podeliti među zemljama naslednicima u odgovarajućim proporcijama; (6) da se, isto tako, ravnopravno moraju podeliti potraživanja i dugovi SFRJ među zemljama naslednicama; (7) da zainteresovane države treba da reše sva sporna pitanja vezana za nasleđe SFRJ, koja nisu mogla biti rešena putem sporazuma, isključivo miroljubivim putem, prema principima

Ujedinjenih nacija; (8) da, pre svega, one moraju da traže rešenje putem ispitivanja, posredovanja, mirenja, arbitriranja ili sudskih rešenja, i (9), pošto joj nijedno specifično pitanje nije bilo postavljeno, da Komisija ne mora da se na tom stupnju izjašnjava o teškoćama koje bi se mogle pojaviti u vezi s konkretnim problemima vezanim za nasleđe bivše Jugoslavije. Posebno pitanje bilo je postavljeno u vezi s *neposrednim pravnim statusom Savezne Republike Jugoslavije kao države*. Polazeći od navedene ocene da je „okončan proces razdruživanja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i da nijedan entitet koji je proistekao iz tog razdruživanja ne može da pretenduje da bude isključivi naslednik SFRJ“, Arbitražna komisija je ocenila da su „Dana 27. aprila 1992. Crna Gora i Srbija ... odlučile da konstituišu *novi entitet* nazvan Savezna Republika Jugoslavija čiji su Ustav usvojile“. Dakle, SR Jugoslavija je ocenjena kao *nova država sa stanovišta međunarodnog prava*. Pri tome, nije osporeno da ta zajednica ispunjava tzv. konstitutivne elemente za priznanje svojstva države sa stanovišta međunarodnog prava: „... u okviru granica konstituisanih administrativnim međama Crne Gore i Srbije unutar SFRJ, ovaj novi entitet odgovara kriterijumima države na osnovu javnog međunarodnog prava ... ali ... afirmacija SRJ (Srbije i Crne Gore) prema kojoj ona automatski obezbeđuje kontinuitet bivše SFRJ nije generalno prihvaćena“. Na osnovu toga, zaključuje se da SRJ „samim tim ne uživa priznanje koje je, u potpuno drugačijim okolnostima, uživala SFRJ. Stoga u ovom slučaju ima razloga za priznavanje nove države od strane drugih zemalja“.

Smatramo da mišljenja br. 8, 9 i 10 tzv. *Badenterove arbitražne komisije*, baš kao i neka ranija, teško mogu da izdrže ozbiljnu kritiku sa stanovišta međunarodnog prava. *Prvo*, nesporna je činjenica da je razmatranje celog kompleksa Bosne i Hercegovine, a posebno statusnih pitanja vezanih za SR Jugoslaviju, činilo *par excellence* prekoračenje nadležnosti Komisije. U tzv. *Briselskoj deklaraciji o Jugoslaviji* (27. avgust 1991), kojom je utvrđeno obrazovanje tog tela, utvrđen je, vremenski i funkcionalno, njegov mandat. Komisija je prevashodno dobila u nadležnost rešavanje tzv. akcesornih (sporednih) pravnih pitanja u kontekstu mirovne konferencije sazvane radi kontrole sporazuma o prekidu vatre u Hrvatskoj. Trajanje

mandata tzv. Badenterove komisije bilo je ograničeno na najviše dva meseca od dana njenog obrazovanja. Činjenica da je EZ kasnije, *via facti*, produžila rad tog tela i proširila mu nadležnost, prostorno i funkcionalno, ne može – sa međunarodnog aspekta – konvalidirati rezultate rada učinjene u prekoračenju nadležnosti, niti im dati pravnu snagu kao pojedinačnim aktima koji bi bili izvor međunarodnog prava. Drugo, i u *meritumu* samih mišljenja Komisija je povredila norme međunarodnog prava. Naime, pošla je od pogrešne pretpostavke da se u korenu jugoslovenske krize nalazila *disolucija* (raspad) države, a ne *secesija* (otcepljenje) četiri republike, izvedena protivno normama tada važećeg ustavnopravnog sistema SFRJ, a u slučajevima Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Slovenije i oružanom pobunom, pomognutom i finansiranom iz inostranstva, protiv organa zajedničke države i njenih oružanih snaga. Konačno, u osporavanju legitimnog prava Srbije i Crne Gore da nastave svoju državnopravnu egzistenciju u Jugoslaviji, potvrđujući odluku *Podgoričke skupštine* od 26. novembra 1918. i *Akt ujedinjenja* od 1. decembra iste godine, tzv. Badenterova komisija je flagrantno osporila pravo na samoopredeljenje srpskom i crnogorskom narodu, odnosno državnopravni suverenitet Srbije i Crne Gore kao federalnih jedinica SFRJ. Insistiranjem na koncepciji tzv. *simetričnog kontinuiteta*, odnosno na tvrdnji da su sve federalne jedinice SFRJ nove države i, u istom obimu, pravni sledbenici Jugoslavije, tzv. Badenterova komisija je, *de facto*, legalizovala secesiju i pravno je izjednačila s aktima usmerenim na održavanje kontinuiteta Jugoslavije, što je presedan u međunarodnom pravu. Na taj način, je faktički, *pravo na samoopredeljenje*, koje je bilo neposredan pravni osnov za secesiju, oduzeto narodima kojima inherentno pripada i oktroisano teritorijalnim jedinicama, ne uvažavajući, pri tome, njihovu multinacionalnu strukturu.

Posebno pitanje je stav tzv. Badenterove komisije da je SR Jugoslavija „nova država“ i da, konsekventno, mora da dobije međunarodno priznanje kao uslov za egzistenciju u međunarodnoj zajednici. Taj stav ne samo da ne uvažava činjenični sklop, odnosno identitet značajnih elemenata državotvornosti SFRJ i SRJ (veliki deo teritorije i stanovništva, ime, monetarni sistem, diplomatsko-konzularni aparat), nego

ni međunarodnopravne norme koje priznanje država tretiraju kao *politički čin*, kojim se ne stvara država, nego se konstatuje njeno postojanje (tzv. *deklarativna teorija priznanja*). Implicitnim stavom da međunarodno postojanje SRJ zavisi od njenog priznanja od strane (nekih) država, tzv. Badenterova komisija je posredno inaugurisala tzv. *konstitutivnu teoriju priznanja*, odnosno potvrdila stanovište da postojanje države zavisi od političke volje velikih sila, i da – u skladu s tom voljom – ono može biti osporeno iako su materijalnopravni kriterijumi za državnu pravnu egzistenciju ispunjeni. Vraćanjem na konstitutivnu teoriju priznanja, tzv. Badenterova komisija je učinila veliki korak nazad u odnosu na progresivan razvoj međunarodnog prava, ignorišući većinu tekovina koje su u toj oblasti uvedene tokom ovog veka (Vilsonovih *Četrnaest tačaka* – 1918, *Atlantska povelja* – 1914, pa i *Povelja Ujedinjenih nacija* – 1945). Zato se objektivni posmatrač ne može odupreti utisku da su navedena mišljenja prevashodno bila zasnovana na političkim, a ne na međunarodnim kriterijumima, odnosno da su označila početak nove kodifikacije međunarodnog prava, kojom će se ono, i sadržinski i proceduralno, prilagoditi zahtevima tzv. novog svetskog poretka.

GEOPOLITIČKI ASPEKTI STRANE VOJNE INTERVENCIJE

Opšte determinante

Raspad SFRJ i državnu pravnu podela jugoslovenskog prostora prouzrokovali su i eksploziju geopolitičkog partikularizma na Balkanu. Istorijski, Poluostrvo je vekovima obeleženo fenomenom podela: raspad Rimskog carstva na zapadno i istočno (395), uspostavljanje etničkih granica Slovena prema Romanima i Vizantincima, razdvajanje pravoslavnih šizmatika od Rimske crkve (1054), granične tačke turskog prodiranja u Evropu, rešavanje tzv. istočnog pitanja kroz mnoštvo mirovnih ugovora i međunarodnih konferencija, od *Karlovačkog mira* (1699), preko *Berlinskog kongresa* (1878), do *balkanskih ratova* (1913), deoba interesnih sfera između Zapada i Istoka u dugom periodu od Jalte do Helsinkija itd. Sve te, i mnoge

druge linije podela vodile su preko Balkanskog poluostrva uglavnom razdvajajući – državnopravno, ideološki, verski, jezički, kulturno i vojno – jugoslovenske narode. U poslednju deceniju veka taj prostor je ponovo ušao *podeljen*. Na području Bosne i Hercegovine, jezgra i tzv. magnetne grede Balkana, vodi se krvav i sveobuhvatan građanski i verski rat; jadranska akvatorija, na jugu, i hidrosistem Drave, Save i Dunava, na severu, dva magistralna tranzitna pravca, podeljena su između nekoliko država; geopolitički potez: Dunav–Drina–Boka Kotorska, kao linija razdvajanja Orijenta od Okcidenta još od Hadrijanovih vremena, sada je ponovo krajnja zapadna tačka Srbije (Jugoslavije) na sličan način kao 1912. i 1914. godine.

Značajna geopolitička karakteristika jugoslovenskog, a donekle i balkanskog prostora u celini, jeste *hipertrofija zavisnosti u odnosu na strani činilac*. Jugoslovenski narodi i njihove države nikada nisu (s izuzetkom kratkog perioda u toku poslednjeg svetskog rata) bili toliko zavisni od inostranih vojnih i političkih činilaca kao sada. Srbija se nalazi (zajedno sa Crnom Gorom) pod gotovo potpunom međunarodnom diplomatskom, političkom i ekonomskom blokadom, prvom koju su Ujedinjene nacije ikada uvele prema jednoj evropskoj zemlji. Nova federacija, koju su te dve republike formirale s pretenzijama da u statusnom pogledu bude sukcesor Jugoslavije, takođe je pod snažnim međunarodnim pritiskom, koji eskalira čak i u pravcu pretnji direktnom vojnom intervencijom. Hrvatska je uspjela da „povrati“ neke istorijske attribute svoje državnosti. Ali, cena je isuviše velika: lišena najmanje trećine svoje teritorije, uvučena u verski i građanski rat, sa značajno ugroženim komunikacijama između kontinentalne i jadranske geopolitičke mase, izložena mađarskim pretenzijama u pogledu slobodne trgovinske i carinske zone na Rijeci i ustupanja Baranje, Hrvatska je sada svedena na poluzavisnu državu, neku vrstu nemačke ili austro-mađarske provincije, kakvu je svojevremeno opisivao Miroslav Krleža u *Zastavama*. Slovenija, ekonomski iscrpena pripremama za secesionistički rat i finansiranjem devizne i zlatne podloge za sopstvenu monetu, sada je lišena brojnih komparativnih prednosti koje je, u ekonomskom pogledu, uživala u SFRJ. To se, pre svega, odnosi na izgubljene mogućnosti jevtinih sirovinskih i energetskih resursa, kao i nisko kvalifikovane radne snage, ali i na

gubitak zaštićenog tržišta SFRJ, koje je ranije koristila bez carinskih i fiskalnih barijera. Izdvajanjem iz SFRJ, Slovenija gubi sve te pogodnosti, a u međuvremenu (osim KEBS-a, koji nema ekonomske prerogative) nije primljena ni u jednu zapadnoevropsku regionalnu ekonomsku integraciju. Republika Slovenija bila je prinuđena da zaključi veoma nepovoljan sporazum sa Nemačkom o davanju luke Kopar pod dugoročan zakup, i to pod uslovima koji, faktički, znače odricanje od suverenih prava nad tom lukom i njihov transfer. Makedonija je od svih jugoslovenskih državnih zajednica u najnepovoljnijoj situaciji: svojom voljom je lišena međunarodnog subjektiviteta, koji je, posredno, uživala kao federalna jedinica SFRJ, a u međuvremenu je nisu priznali značajni činioци u međunarodnoj zajednici.¹⁶ Naprotiv, to priznanje, na izričit zahtev Grčke, uslovljeno je *promenom imena makedonske države*, što je primer bez presedana u međunarodnim odnosima, kao i unošenjem posebnih, tzv. *specijalnih garantnih klauzula u makedonski ustav*, što je, *de facto*, ne samo zahtev za jednostranim ograničavanjem suvereniteta Makedonije nego i za potpunim gubitkom njenog nacionalnog, istorijskog i kulturnog identiteta.

Alokacija stranih interesa na jugoslovenskom prostoru – paralelogram sila

Evropa je dočekala eksploziju jugoslovenske krize upravo u trenutku konstituisanja sopstvene supranacionalne arhitekture. Dakle, u situaciji u kojoj su njene pretenzije bile mnogo veće od objektivnih, instrumentalnih mogućnosti. Imperijalna ambicija da se po sopstvenoj meri uređuje prostor celog kontinenta, sasvim razumljiva u euforiji velike ideološke pobede oličene u padu Berlinskog zida, pokazala je na jugoslovenskom primeru sopstvenu nemoć. Državni autoritet prestaje da funkcioniše prema zemlji čija se stara državna struktura raspala, a nova (ili nove) još nije uspostavljena.

¹⁶ Priznanje koje je Makedonija dobila od Bugarske, inače dato pod vrlo čudnim diplomatskim uslovima (na primer, formulacija da se ne priznaje „narod“, odnosno nacija, nego samo državna tvorevina), skriveni je izraz velikobugarskih pretenzija na tu jugoslovensku državu, više puta obnavljanih u toku poslednjih dvanaest decenija, od Sanstefanskog mirovnog projekta (1878), preko Drugog balkanskog (1913) i oba svetska rata.

Vojni autoritet, koji se tako poslednje godine često koristio kao činilac pretnje silom, došao je u konflikt s autoritetom Ujedinjenih nacija, organizacije koja, još uvek, ima monopol nad primenom multilateralnih vojnih sankcija. Centralizacija vojnih ustanova i oružanih snaga zemalja Evropske zajednice, neophodna pretpostavka za dosledno ispunjenje aranžmana o „ujedinjenoj Evropi“ i stvaranje međunarodnih uslova za proširenje „zone odgovornosti“ EZ i izvan prostora zemalja članica najverovatniji su dalji pravci vojno-političkog mešanja te grupacije u tok jugoslovenske krize.

Nemačka, koja sa svojim eksponentima na balkansko-podunavskom pravcu – Mađarskom i Austrijom, sve više oblikuje posebnu, od Evropske zajednice odvojenu spoljnopoličku strategiju prema Jugoslaviji, do sada je uspela u realizaciji osnovnih stratezijskih ciljeva: fizičkom raspadu jugoslovenske države, uspostavljanju marionetskih režima u Ljubljani i Zagrebu, kao i u potiskivanju oružanih snaga SR Jugoslavije istočno od linije Dunav – Drina – Boka Kotorska, na kojoj se sada, najverovatnije, i zaustavljaju nemačke imperijalne ambicije na Balkanu. U vezi s tim, nemačka politika ulazi u dve ozbiljne protivurečnosti, koje nameću potrebu za njenim temeljitim preispitivanjem. *Prva protivurečnost* je izražena u brojnim konfliktima koji se već odvijaju u opasnoj spirali eskalacije između hrvatskog i muslimanskog činioca u Bosni. Potreba hrvatske države da se geopolitički „zaokruži“ aneksijom širokih prostora Bosne i Hercegovine i, na taj način, kompenzira sopstveni stratezijski položaj, koji je veoma nepovoljan,¹⁷ dolazi u organski sukob sa državotvornom koncepcijom muslimanskog vođstva u Bosni i Hercegovini, zasnovanoj na ideji o tzv. građanskoj državi u integralnim granicama te republike.¹⁸ Na taj način se hrvatske, a samim tim i austro-mađarske, odnosno nemačke ekspanzionističke ambicije u pro-

¹⁷ Koridor hrvatske teritorije koji spaja njen jadranski i panonski deo na najužem potezu (linija Karlovac-Vinica u Sloveniji) širok je svega devet kilometara.

¹⁸ Ponekad se ta koncepcija dopunjuje idejom tzv. nacionalne nivelacije, odnosno konstituisanja tzv. bošnjačke nacije, kao sublimata muslimanskog, pravoslavnog i katoličkog stanovništva Bosne i Hercegovine. Zanimljivo je da je ta ideja, u suštini, nova varijanta strategije mađarskog barona Benjamina Kalaja, austro-ugarskog ministra finansija i – u tom svojstvu – guvernera Bosne i Hercegovine (1882–1903). On je polazio od prinudne, artifičijelne fuzije bosanskih Srba, Hrvata i Muslimana, prvo kroz nametnuti „bošnjački jezik“, a kasnije i kroz oktroisanje „bošnjačke nacije“ (šire: R.W. Seton – Watson, *The Southern Slav Question*, London, 1911, p.7).

doru prema Drini i Boki Kotorskoj sukobljavaju s radikalnim islamskim nacionalizmom, duboko utemeljenim na osnovama verske isključivosti i fundamentalizma. *Druga protivurečnost* jeste latentni konfliktni odnos između Nemačke i Italije (a u perspektivi i SAD) po pitanju uspostavljanja ravnoteže uticaja u Hrvatskoj. Primarna *italijanska strategija*, pokušaj uspostavljanja jedne labave asocijacije katoličkih zajednica na prostoru Podunavlja (Slovenija, Hrvatska, Mađarska, Češka i, šire, Austrija) pod dominacijom Rima, odnosno Svete stolice, ozbiljno se dovodi u pitanje sadašnjim geopolitičkim položajem germanofilske, agresivne i nekooperativne Hrvatske.¹⁹ Snažno prisustvo nemačkih interesa u Hrvatskoj, u uslovima američke ekspanzije na području Otranta, značajno sužava zonu italijanskog uticaja na prostoru istočnog Jadrana. Na taj način se italijanski činilac u hrvatskoj politici objektivno antagonizira s nemačkim, što u inače nestabilni politički život te zajednice unosi nove napetosti, preteći dubokim podelama u hrvatskom secesionističkom establišmentu. Prema nekim indicijama, nemačka i italijanska politika u Hrvatskoj trenutno se kreću u okviru „džentlmenskog sporazuma“ o podeli interesnih sfera. Nemačka se oslanja na prostor tzv. kontinentalne, ili panonske Hrvatske, dakle, na područje koje bi se – u geopolitičkoj terminologiji – moglo označiti kao „jezgro“ ili *Heartland*, a Italija na jadranski, primorski prostor, tj. na tzv. *Rimland*.²⁰ U sadašnjim uslovima, raspored stranih interesa u hrvatskoj politici izražava se kroz podršku pojedinim političkim koncepcijama, strankama i liderima. Tako je, na primer, u predsedničkoj kampanji za izbore, 2. avgusta 1992, američka politička i obaveštajna agencija u Hrvatskoj pomagala kandidaturu dr

¹⁹ O začetima ideje o srednjoevropskoj integraciji videti: J. Partsch, *Mitteuropa*, Berlin, 1904; o međuratnoj nemačkoj koncepciji o uređenju tog prostora: Kuhl, *Federationsplane in Donauraum und in Ostmitteleuropa*, 1958, s.6; o italijanskoj koncepciji: Winter, *Die Sowietunion und der Vatikan*, 1972, s.145. Veoma dobru sintezu ranijih teorijskih predloga i aktuelne situacije u prostoru srednjeg Podunavlja dao je Milan Petrović, „Podunavska federacija“ kao državnoopravni projekat rimskog katolicizma i strategija „Nadiranja na istok“, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1-2/1990. str. 325-340.

²⁰ Ta linija podela zona uticaja, koja se približno kreće na relaciji Plaški-Ogulin-Srpske Moravice, u osnovi se poklapa s demarkacionom linijom koja je razdvajala nemačku i italijansku sferu uticaja u tzv. NDH (1941-1943), i koja se prostirala na pravcu: Samobor-Petrinja-Glina-Bosanski Novi (i dalje, u Bosni i Hercegovini, pravcem: Sanski Most-Mrkonjić Grad-Donji Vakuf-Sarajevo-Ustiprača-Rudo na Drini). Šire: *Vojna enciklopedija*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1972, knjiga 3, str. 516.

Savke Dabčević-Kučar (HNS), a austrijska i mađarska – dr Dražena Budiše (HSLs).

Objektivno, navedeni konflikt u paralelogram stranih interesa na jugoslovenskom prostoru uvlači i *američki vojno-politički činilac*. U trenutku kada je raspad Jugoslavije u njenim prvobitnim granicama postao neminovan, SAD locirale su sopstveni interes u istočni deo Balkanskog poluostrva. Pošto se širenje pangermanskog uticaja u području severnog Jadrana nije moglo sprečiti, SAD usmerile su pažnju na tri regionalna činioca. *Prvi* je velikoalbanski činilac, pothranjen fikcijama o stvaranju tzv. velike Albanije kao države koja bi okupila sve Albance na Balkanu.²¹ *Drugi činilac* je panislamski, izražen kroz podršku političkim snagama u Bosni i Hercegovini koje su se zalagale za otcepljenje te republike od Jugoslavije i njenu „suverenost“, kao i muslimanskim autonomističkim težnjama u Sandžaku. Podrška SAD tzv. panislamskom faktoru na Balkanu nije uslovljena samo regionalnim činiocima u distribuciji moći nego i širim kontekstom interesa. Raspadom Sovjetskom Saveza, nekoliko desetina miliona muslimana u bivšim sovjetskim republikama (Kazahstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Azerbejdžan, Kirgizija) postaju snažno oruđe u strategiji koncentričnog pritiska na novoformiranu rusku državu (lanac perifernih tačaka pritisaka: Baltik–Ukrajina–Kavkaz–Kazahstan–Daleki istok). Umesto Irana, koji se od islamske revolucije 1979. javljao u ulozi tzv. islamskog stožera, i Iraka, koji je porazom u ratu 1991. izgubio integrativnu funkciju u arapskom svetu, SAD nastoje da vojno, privredno i politički pomognu Tursku, koja je bila *locus standi* islamskog vojno-političkog i duhovnog kruga i, istovremeno, snažan magnet koji bi privlačio i potom artikulisao panislamske težnje na prostoru Balkana, istočnog Sredozemlja i Bliskog istoka.²² *Treći činilac* je separadni srbijanski, izražen u težnji

²¹ U tu svrhu SAD još su u julu 1991. uzele pod dugoročni zakup tri vojnopomorske baze u Albaniji, u predelu Otrantskih vrata: ostrvo Saseno i luke Valona i Sveti Jovan Meduanski. Postoje brojne ozbiljne indicije da je vojno-politički kompleks SAD mnoštvom aktivnosti: finansijskih, obaveštajnih i diplomatskih, dugo radio na tzv. demokratizaciji Albanije, odnosno na uspostavljanju marionetske vlade Sali Beriše, kroz koju ostvaruju svoj uticaj na politiku te države. Na taj način se Albanija objektivno javlja u ulozi „nepotopivog nosača aviona“ SAD u prostoru Otranta i Balkana, s tendencijom širenja njenog uticaja na prostore Kosova i Metohije, odnosno zapadne Makedonije.

²² Turskoj je u globalnoj strategiji „novog svetskog poretka“ američke dominacije namenjena uloga „zaštitnika“ islamskih, odnosno muslimanskih interesa na prostoru

za konstituisanjem samostalne srpske države na konceptu monarhističke restauracije, a u granicama sadašnje republike Srbije. Dakle, za razvrgavanjem federativne zajednice sa Crnom Gorom. Sva tri činioca na koje se oslanja američki interes na jugoslovenskom prostoru vode k istom cilju: razbijanju jedinstvenog državnopravnog, političkog i privrednog prostora Savezne Republike Jugoslavije, i uspostavljanju nekoliko malih, zavisnih državica, međusobno podeljenih i zavađenih na način koji bi omogućio dugotrajnu dominaciju SAD nad celokupnim prostorom istočnog Balkana.

Novi kvalitet u američkoj politici na Balkanu jeste tendencija grupisanja i bližeg povezivanja zemalja na prostoru istočnog Balkana koje su, manje ili više, pod američkom dominacijom ili uticajem: Rumunije, Bugarske, SR Jugoslavije, Albanije, a u perspektivi možda i Grčke i Makedonije. Ta tendencija, koja se ispoljava kroz favorizovanje različitih ekonomskih unija, carinskih i drugih saveza, ne isključuje ni mogućnost eventualnih političkih integracija. Na taj način se stvara regionalna grupacija koja bi bila protivteža nemačkoj sferi uticaja na prostoru zapadnog Balkana i severnog Jadrana (Austrija, Slovenija, Mađarska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina).

Značajna geopolitička konstanta jugoslovenske krize jeste i njeno, sve češće i sve tešnje, *vezivanje za razvoj događaja u bivšem Sovjetskom Savezu (sada tzv. Zajednici Nezavisnih Država)*. Teza da je jugoslovensko iskustvo anticipacija događaja u Rusiji i susednim republikama dobija sve više pristalica. Međutim, secesionistički virus, koji je u međuvremenu zahvatio i Češko-Slovačku, a ozbiljno preti i Rumuniji (mađarska manjina u Erdelju), neće moći da se ograniči samo na prostor ZND. U okviru toga, neminovno se postavlja i pitanje odnosa Rusije, kao pravne sledbenice SSSR-a u Savetu bezbednosti UN i druge nuklearne sile u svetu. Taj odnos je, naizgled, kontradiktoran: rusko rukovodstvo je, s jedne strane, izuzetno kooperativno u sprovođenju američke globalne politike u UN, pa time i u pogledu jugoslovenske krize; s druge strane, ono je – bar do sada – principijelno onemogućavalo uvođenje dodatnih kaznenih mera protiv SR Jugoslavije u okviru tzv.

bivše Jugoslavije, prvenstveno u Bosni i Hercegovini i Sandžaku, kao što je Albaniji namenjena uloga protektora za područje Kosova i Metohije i zapadne Makedonije.

helsinškog procesa KEBS-a. Ta protivurečnost u ponašanju nužan je izraz objektivno kontradiktornih interesa te zemlje u pogledu jugoslovenske krize. S jedne strane, globalne spoljopolitičke ambicije Rusije (njeno nastojanje da konsoliduje svoj položaj u Savetu bezbednosti i UN u celini, da u što kraćem roku bude uključena u proces evropske integracije, da bude primljena, u nekom modelitetu, u tzv. klub najrazvijenijih zemalja sveta itd.) i njeni kratkoročni prioriteti u pogledu zahteva za dodelu zapadnih kredita nameću joj krajnju uzdržanost u svim otvorenim evropskim i svetskim pitanjima, a posebno u pogledu kriznih žarišta kakvo je jugoslovensko. Dodatna ideologizacija jugoslovenskog problema, tj. stereotip, čiji su nosioci pojedini medijski, privredni, politički i vojni centri moći, da se u osnovi rata nalazi konflikt između „bolševičkog, komunističkog Istoka“ (Srbija) i „demokratskog i liberalnog Zapada“ (secesionističke republike i slični režimi) bitno ograničava i rusku diplomatsku akciju, koja mora da vodi računa o realnom riziku moguće sopstvene identifikacije sa tzv. bolševizmom, koji joj se i inače nameće kao optužba za odnose u sopstvenoj zemlji. Međutim, s druge strane, Rusija je vitalno zainteresovana da se u slučaju jugoslovenskog etničkog i verskog rata ne legitimiše presedan o pravu međunarodne zajednice na oružanu intervenciju, jer bi mogao da bude zloupotrebljen i u slučajevima na prostoru bivšeg SSSR-a (Pridnjestrovlje, Južna Osetija, Nagorno-Karabah, eventualno Krim itd.). Pri tome, proces secesije, koji je i na jugoslovenskom i na ruskom prostoru daleko odmakao, očigledno više ne može da bude vraćen unazad: on je, dakle, u ovom vremenskom i prostornom kontekstu ireverzibilan. Međutim, i za SR Jugoslaviju i za Rusku Federaciju izuzetno je značajan otpor teoriji o tzv. *specijalnom statusu*, koji evropska multilateralna diplomatija nudi kao rešenje za heterogene zajednice ugrožene secesijom. Opravdano se, naime, sumnja da bi ti specijalni režimi (prava manjina u obimu koji je znatno veći od inače prihvaćenih minimalnih evropskih standarda, međunarodna kontrola, ograničenja zakonodavne i izvršne vlasti matične države itd.) bili, zapravo, samo prelazna faza prema potpunoj dezintegraciji ili, barem, značajnom teritorijalnom smanjivanju tih država. Zbog toga je, kada se s opšteg plana pređe na pojedinačni, ruski interes (ne

ulazeći u unutrašnje političke podele i probleme u toj zemlji, koji diktiraju umnogome i njenu spoljnu politiku) da se SR Jugoslavija, odnosno Srbija, zaštiti od krajnjih konsekvenci međunarodnog pritiska i – u svakom slučaju – od pretnji potpunom ekskomunikacijom u višestranim međunarodnim organizacijama.

Severozapadno krizno žarište

Severozapadni (centralni) deo jugoslovenskog kriznog prostora zauzimaju teritorije Hrvatske, Bosne i Hercegovine i delovi Vojvodine, koji su ugroženi pokušajima mađarskog separatizma. U geopolitičkom smislu, taj prostor čini organsku celinu zbog delovanja nekoliko činilaca: (1) primarnog uticaja pangermanskog, odnosno nemačkog, mađarskog i austrijskog činioca; (2) međusobne povezanosti hrvatskog etničkog i vojno-političkog činioca u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i delimično Vojvodini; (3) geopolitičke povezanosti srpskih teritorija u severnoj Dalmaciji, Lici, Kordunu, Baniji, Bosanskoj krajini i zapadnoj Slavoniji, koje, uprkos administrativnoj granici između Hrvatske i Bosne i Hercegovine na reci Uni, objektivno čine saobraćajnu, vojnu i geografsku celinu, i (4) zajedničkog, iako ne i bezkonfliktnog delovanja hrvatskog i muslimanskog političkog činioca u Bosni i Hercegovini, odnosno hrvatskog i mađarskog činioca u Vojvodini.

Presudni događaji u daljem toku jugoslovenske krize najverovatnije će se odvijati na prostorima Bosne i Hercegovine. Strategija hrvatskog državnog i vojnog rukovodstva – „zaokruživanje“ srpskih krajina u Hrvatskoj i zapadnoj Bosni – svodi se na presecanje bosanskohercegovačke teritorije po osi sever-jug, približno na simetrali: Bosanski Brod – Doboj – Zenica – Sarajevo – Konjic – Mostar – Neum. Zapošedanjem te komunikacije, oružane formacije hrvatske države jednovremeno bi postigle tri velika strategijska cilja: (1) „ispravljanje“ unutrašnje strane luka tzv. hrvatske kifle, odnosno zaštitu osetljivih bokova sopstvenih pozicija u istočnoj Slavoniji (na severu), odnosno Dalmaciji (na jugu); (2) presecanje magistralne komunikacije između Kninske i Bosanske krajine, na jednoj, i Savezne Republike Jugoslavije, na drugoj strani (približno na trasi: Banja Luka – Doboj – Tuzla – Bijeljina),

I (3) vojno zaposedanje, odnosno efektivnu kontrolu najznačajnijih stratezijskih, saobraćajnih, privrednih i političkih centara u državi Bosni i Hercegovini (Mostar, Sarajevo, Zenica, Doboj), čime bi se postigla odlučujuća prednost pred definitivno političko rešenje bosanskohercegovačkog pitanja na eventualnoj mirovnoj konferenciji. Dodatna analiza političkog trenutka u kojem je hrvatsko državno i vojno rukovodstvo planiralo i izvodilo te akcije (tj. parlamentarni i predsednički izbori 2. avgusta 1992) samo naglašava presudan značaj eventualne uspešne invazije Hrvatske na Bosnu i Hercegovinu: kompenzacija za teritorijalne gubitke u srpskim krajinama u Hrvatskoj, velike ljudske žrtve, materijalna razaranja i ekonomsku krizu, kao i mogućnost za dodatnu vojnu i ekonomsku pomoć iz inostranstva. Analiza dugoročnih interesa Hrvatske jasno pokazuje orijentaciju ka definitivnoj podeli Bosne i Hercegovine, uz nastojanja da se kombinacijom vojne akcije, političkog delovanja kroz same institucije Bosne i Hercegovine i korišćenja podrške stranog činioca ostvari što povoljniji položaj prilikom teritorijalnog razgraničenja. Pri tome, efektivni koje je Republika Hrvatska angažovala u ratnim operacijama u Bosni i Hercegovini nedvosmisleno pokazuju da se ne radi o ograničenim ciljevima, već o nastojanjima da se, odjednom ili u etapama, vojno zaposedne čitav bosanskohercegovački prostor. U *zapadnoj Hercegovini*, koja čini kičmu hrvatskih vojno-političkih pozicija u Bosni i Hercegovini, angažovano je ukupno 13 brigada hrvatske vojske (u daljem tekstu: HV), sa 18.000–20.000 vojnika, koji deluju uz podršku 30 tenkova, 60–80 artiljerijskih oruđa različitih kalibara, 170 protivavionskih raketa „*Stinger*“ i oko 300 protivoklopnih raketa „*Armbrust*“. Samo u rejonu Livna locirane su 144. brigada HV, 4. samostalna bojna (sa ljudstvom pretežno regrutovanim iz Legije stranaca Francuske) i jedna samostalna satnija HV. U rejonu Buškog jezera deluje 126. brigada HV, a u predelu Tomislavgrada (Duvno) 141. i 158. brigada HV (obe sa formacijskim sedištem u Splitu). Potez Široki Brijeg (Lištica) – Čitluk popunjavaju 111. i delovi 115. brigade HV, kao i jedna samostalna bojna (sve sa sedištem u Imotskom). U rejonu Mostara angažovane su 116. brigada, dva bataljona 4. brigade i samostalna brigada HV „Kralj Tomislav“ (sve sa sedištem u Splitu). Između Neuma i Metkovića raspoređena

je jedna samostalna bojna (iz Trogira), a u Pločama 156. brigada HV, povučena iz šireg rejonu Vukovara. Specijalna ustaška pukovnija „Bruno Bušić“ raspoređena je u rejonu Posušja. Prisustvo tolikog broja najelitnijih vojnih formacija HV na prostoru zapadne Hercegovine (na kojem uopšte ne deluju jedinice srpske vojske), kao i njihov dubinski formacijski raspored u svim značajnijim gradskim i komunikacijskim centrima na tom području (pa i onima koji uopšte nisu borbeno ugroženi), jasno pokazuje stratezijske zamisli hrvatskog vojnog i političkog rukovodstva da svoje oružane snage održava u stanju najviše pripravnosti, između ostalog i zbog mogućeg oružanog raspleta odnosa sa muslimanskim rukovodstvom Bosne i Hercegovine. Na frontu u *istočnoj Hercegovini*, u neposrednom borbenom dodiru s jedinicama Vojske Republike Srpske, angažovano je ukupno devet brigada HV, jačine između 10.000 i 12.000 vojnika, uz podršku 30 tenkova, 40 artiljerijskih oruđa, 100 PAR i 150 POR. Prema srpskim pozicijama u Trebinju (dubrovačko ratište) koncentrisane su: 4. brigada Zbora narodne garde (u daljem tekstu: ZNG) iz Splita; 163. brigada HV iz Rijeke; 1. i 2. brigada ZNG iz Zagreba i 118. brigada HV iz Gospića. Jedna samostalna bojna raspoređena je u rejonu Hutova. Specijalna jedinica za diverzantsko-terorističke akcije (u čijem su sastavu uglavnom pripadnici Legije stranaca Francuske) nalazi se na mostarskom aerodromu. Prema Ravnom je raspoređen deo 203. brigade HV, koja je ranije takođe učestvovala u borbama za Vukovar. Na potezu Mostar – Nevesinje raspoređena je 128. brigada HV iz Gospića. U *centralnoj Bosni* (pravac: Tarčin – Pazarić), sa zadatkom da bude u operativnoj rezervi za eventualne akcije u zaposedanju Sarajeva, nalazi se 77. brigada HV iz Rijeke, sa oko 1.200 ljudi. Konačno, u *severoistočnoj Bosni* (tzv. bosanska Posavina) u borbama je neposredno angažovano 12 brigada HV, jačine 15.000 – 18.000 vojnika, sa 50 tenkova, 70 artiljerijskih oruđa, 200 PAR i 250 POR. U rejonu Bosanskog Broda raspoređene su: 3. brigada HV iz Osijeka, 103. brigada iz Đakova i 157. brigada iz Slavenskog Broda. U području Orašja HV operativno je angažovala svoju 102. brigadu (Osijek) i 123. brigadu (Slavonska Požega). Između Odžaka i Modriče, s neposrednim zadatkom da ugrožavaju komunikacije između zapadne Bosne,

odnosno Kninske krajine, i SR Jugoslavije, delovale su: 105. brigada HV (Slavonski Brod), 106. brigada (Osijek) i 122. brigada (Đakovo). U rejonu Gradačca raspoređena je 107. brigada HV (Osijek), u širem rejonu Brčkog – 108. brigada HV (Slavonski Brod); 139. brigada HV (Vrpolje) delovala je prema Bosanskom Šamcu, a 114. brigada HV (Zadar) bila je raspoređena južnije, u području Živinica. Ukupno, u Bosni i Hercegovini Republika Hrvatska je angažovala oko 35 brigada HV, jačine 44.000 – 50.000 vojnika, uz podršku oko 110 tenkova, između 170 i 190 artiljerijskih oruđa za podršku, različitih kalibara, oko 370 protivavionskih raketa „Stinger“ i oko 700 protivoklopnih raketa „Armbrust“. Za podršku iz vazdušnog prostora jedinice HV koriste dve avijacijske eskadrile (mešovita LBA i eskadrila poljoprivrednih aviona AN-2, modifikovanih za borbena dejstva).

Muslimansko nacionalno vođstvo u Bosni i Hercegovini, s osloncem na SAD, Tursku i neke zemlje članice EZ (prvenstveno Velika Britanija i Francuska), opredelilo se, po svemu sudeći, za koncepciju integralne Bosne i Hercegovine, odnosno za očuvanje teritorijalne celovitosti te bivše jugoslovenske republike na osnovama tzv. građanske države. Ta opcija je proizašla, s jedne strane, kao logična reakcija na dosadašnje planove kantonizacije Bosne i Hercegovine, u kojima je muslimanska strana imala objektivno najslabije pozicije. S druge strane, činjenica je da su svojevremeni preliminarni dogovori o kantonizaciji Bosne i Hercegovine, postignuti na Lisabonskoj konferenciji (april-maj 1992), sa muslimanske strane činili samo veću taktičku političku varku, odnosno da su vođeni isključivo radi dobijanja međunarodnog priznanja (koje je kasnije i multilateralno sankcionisano prijemom u punopravno članstvo KEBS-a i Ujedinjenih nacija).

Veoma ozbiljna strategijska varijanta razvoja bosansko-hercegovačke situacije, a samim tim i jugoslovenske krize u celini, jeste i formalno zaključivanje hrvatsko-muslimanskog saveza (model koalicije, vojnog pakta ili čak i konfederacije) koji je upravljen protiv srpskog naroda u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Ta ideja, koju su predsednici dve republike, Tuđman i Izetbegović, konkretizovali zaključivanjem *ugovora o uzajamnom prijateljstvu i saradnji*, 21. jula 1992. u Zagrebu,

nije usmerena samo na objedinjavanje vojnih efektivna Republike Hrvatske i muslimanske Bosne i Hercegovine (jer je ta integracija, u toku dosadašnjih ratnih operacija, na operativnom nivou već postignuta), već, prvenstveno, na strategijsko zaokruživanje srpskih etničkih teritorija u zapadnoj Bosni i Hrvatskoj. Ideja je zasnovana i na potrebi da se suprotnosti koje su stvorene između hrvatskih i muslimanskih nacionalnih programa privremeno prevaziđu, odnosno amortizuju višim nivoom integracije. Radi se o konceptu koji podrazumeva uzajamno priznavanje i poštovanje teritorijalnog integriteta, odnosno postojećih administrativnih granica kao državnih, a od Hrvatske zahteva odricanje (istina deklarativno) od najavljenih imperijalnih ambicija, tj. od tzv. historijske istočne granice na potezu Subotica – Zemun – Drina – Boka Kotorska. Već ostvarena teritorijalna osvajanja Hrvatske u zapadnoj Hercegovini time bi bila dovedena u pitanje, a to bi automatski izazvalo i poremećaj osetljive ravnoteže snaga u širem regionalnom i evropskom kontekstu. U svakom slučaju, bilo kakav trajniji oblik vojno-političkog saveza između Hrvatske i Bosne i Hercegovine (osim privremene borbene saradnje usmerene protiv Srba u Bosni) faktički bi značio širenje zone nemačkog uticaja na Balkanu na prostor njegovog jezgra – Bosne i Hercegovine. Uticaj SAD ne samo da bi bio onemogućen u delu u kojem se ostvaruje preko Turske, kao primarne sile zaštitnice bosanskohercegovačkih Muslimana, već bi i neposredno bio potisnut na istočni deo poluostrva, odnosno na prostor Srbije, Crne Gore i Makedonije.

Političke institucije srpskog naroda u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, i njihova vojna infrastruktura, uprkos povlačenju jedinica JNA sa tog područja na teritoriju SR Jugoslavije, zadržali su značajne pozicije na svim neuralgičnim područjima, prelazeći na nekim sektorima linije fronta (na primer, u bosanskoj Posavini) i u inicijativu. U celini, uprkos nekim geopolitičkim slabostima (na primer, položaj Cazinske krajine, koja, ukleštena u jezgro srpskih teritorija u zapadnoj Bosni, može da bude potencijalno opasna platforma za eventualne ofanzivne akcije), položaj srpskih teritorija u zapadnoj Bosni i Hrvatskoj relativno je stabilan, mada može da bude ugrožen u slučaju presecanja Bosne i Hercegovine po simetrali Bosanski Brod – Neum. Položaj srpskog naroda na teritorijama koje

se u geopolitičkom pogledu „naslanjaju“ na SR Jugoslaviju (istočna Hercegovina, dolina Drine, Semberija) znatno je bolji zbog veće stratezijske dubine u odbrani prostora, mogućnosti za lakše snabdevanje i komunikaciju, i zaštićene pozadine. Ipak, koncepcija tzv. Republike Srpske, kao državne zajednice koja pretenduje da objedini sve teritorije Bosne i Hercegovine sa srpskom etničkom većinom (ili i one koje, s obzirom na odnos snaga, ostaju pod njenom efektivnom kontrolom), ostaje delimično problematična. Uzroci slabosti te pozicije su višestruki, i vojnostrategijski i politički. U vojnom pogledu, sada je već sasvim jasno da nije obezbeđena formula koja bi široki i međusobno nepovezani prostor, sa više izolovanih enklava, kao i neprijateljskih eksklava u sopstvenoj pozadini, mogla uspešno da brani, odnosno koja bi mogla da obezbedi dovoljno ljudskih, materijalno-tehničkih i drugih resursa za njihovu uspešnu odbranu, pa se nameće skraćivanje fronta i, verovatno, ustupanje nekih zauzetih teritorija. U političkom pogledu, očigledno je da prvobitna, radikalna koncepcija „Srpske Republike Bosne i Hercegovine“, kao integralne zajednice na celoj teritoriji bivše Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, nema velike izgleda na uspeh. Tako-zvana građanska država, pod kojom sarajevski režim pokušava da sprovede islamizaciju cele Bosne i Hercegovine, zloupotrebljava konceptualne greške u formiranju „Srpske Republike“, lažno optužujući Srbiju, odnosno SRJ, za agresiju. Takav model vodi u dalju radikalizaciju konflikta i perpetuira versku i nacionalnu mržnju, vodeći ceo prostor – ne samo Bosne i Hercegovine već i Jugoslavije u celini – u neku vrstu „palestinskog sindroma“, tj. postojanja više suprotstavljenih državotvornih projekata na istom prostoru, gde je rat neizbežan. Već sada je sasvim jasno da bi takva solucija nužno proizvela i stranu vojnu intervenciju, koja bi, po svemu sudeći, bila direktno usmerena i protiv srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, čime bi bili ugroženi međunarodni položaj i interesi Savezne Republike Jugoslavije.

Konačan ishod događaja vezanih za teritorije bivše Socijalističke Republike Hrvatske koje su pod kontrolom UN (Republika Srpska Krajina, odnosno delovi severne Dalmacije, Like, Korduna, Banije, zapadne Slavonije, istočne Slavonije, zapadnog Srema i Baranja) zavisiće, takođe, od rešenja

bosanskohercegovačkog pitanja. Iako je bilo mišljenja da bezbednost tih teritorija, odnosno većinskog srpskog stanovništva na njima, neposredno zavisi od mogućnosti borbenog rasporeda JNA u Bosni i Hercegovini, odnosno da snage UNPROFORA-a nisu u stanju da, s obzirom na brojnost i naoružanje, obezbede efektivnu zaštitu tih oblasti, u praksi se pokazalo da je situacija mnogo složenija. Naime, zauzeta, vojno i politički, akcijama u Bosni i Hercegovini, Hrvatska nije bila u stanju da frontalno napadne pozicije srpskih krajina (mada tu mogućnost, u operativnim analizama, ne bi trebalo isključiti u drugoj fazi bosanskohercegovačke krize). Ujedinjene nacije su na vreme uočile vojnu i političku povezanost krize u Bosni i Hercegovini i razvoja situacije na „zaštićenim zonama“ u Hrvatskoj, i diplomatskom akcijom onemogućile nasilno uspostavljanje hrvatske civilne vlasti u tzv. ružičastim zonama, oporavdano procenjujući da bi takav pokušaj neminovno doveo do rasplamsavanja sukoba i potpuno onemogućio mirovne operacije u Bosni i Hercegovini. Konačno, povlačenjem jedinica JNA iz tih oblasti omogućeno je osnivanje, opremanje i razvoj jakih odbrambenih snaga lokalnog stanovništva (kroz sistem teritorijalne odbrane i lokalne milicije), koje su osposobljene da i samostalno preuzmu deo odbrambenih funkcija na tom području.

Političko rešenje krize u Bosni i Hercegovini – kantonizacijom ili kroz konsenzus o zajedničkom učešću u vlasti autentinih predstavnika sve tri nacionalne zajednice, dakle rešenje koje bi, na jedan ili na drugi način, vodilo uklanjanju ekstremnih koncepcija, frakcija i pojedinaca, i tako omogućilo efektivan prestanak sukoba – značajno bi ojačalo i vojno-politički položaj srpskih krajina u Hrvatskoj. To bi, dalje, omogućilo da se, u dogledno vreme, organizuje plebiscitarno izjašnjavanje lokalnog stanovništva o svom definitivnom državnompravnom statusu pod međunarodnom kontrolom. Nasuprot tome, u slučaju razvoja događaja u Bosni i Hercegovini u pravcu nastavka ili, čak, eskalacije oružanih sukoba, a posebno njihove internacionalizacije kroz jedan ili drugi vid strane vojne intervencije, neminovno bi se proširio rat i na područja pod zaštitom UN u Hrvatskoj, budući da se taj prostor, u vojnostrategijskom i geopolitičkom pogledu, ne može bitno drugačije ponašati.

Prilikom procena moraju se uzeti u obzir i realni, kvantificirani pokazatelji o trenutnoj i perspektivnoj snazi učesnika u tom oružanom sukobu, kao i ekonomska snaga, političko raspoloženje, međunarodni položaj, naoružanje i vojna oprema, ali i ljudski resursi država, odnosno zajednica koje su uključene u bosanskohercegovački rat. Prema nekim izvorima, ukupni gubici vojnih i poluvojnih formacija Hrvatske u dosadašnjim sukobima u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini iznose oko 56.000 ljudi (podatak iz maja 1992, koji nije i definitivno potvrđen: neki izvori NATO-a govore o skoro 69.000 poginulih, ranjenih i nestalih na strani vojnih formacija Hrvatske od maja 1991. do sredine juna 1992). Mnoge vojne i poluvojne jedinice oružanih snaga Hrvatske nisu odgovarajuće popunjene, mobilizacijske radnje su delimično sprovedene, a neki fragmentarni pokazatelji javnog mnjenja (u odsustvu naučno verifikovanih istraživanja) ukazuju na porast odbojnosti prema ratu, posebno na teritoriji Bosne i Hercegovine. Nasuprot tome, dosadašnji ljudski gubici srpskih vojnih i paravojnih snaga na teritorijama pod zaštitom UN u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini iznose oko 3.600 ljudi.

Sastavni deo tog teritorijalno-političkog kompleksa čine i delovi prostora *Vojvodine*. Hrvatske teritorijalne pretenzije prema Sremu i Mađarske prema Bačkoj, kao i delovanje militantnih delova mađarske nacionalne manjine i njenih političkih organizacija, destabilizuju prostor Vojvodine i prete širenjem zone konflikta i na teritoriju Republike Srbije, odnosno SR Jugoslavije. Međunarodni činilac, projektima tzv. specijalnog statusa za delove Vojvodine, pothranjuje te dezintegracione trendove, preteći neposrednim uvlačenjem Mađarske u jugoslovensku krizu.

Jugoistočno krizno žarište

Jugoistočni deo jugoslovenskog prostora (Savezna Republika Jugoslavija i tzv. Republika Makedonija) čini drugu organsku celinu u razmatranju geopolitičkih konstanti jugoslovenske krize. Taj prostor, lociran istočno od linije Dunav – Drina – Boka Kotorska, odlikuju brojne zajedničke karakteristike: (1) primarni međunarodni uticaj pripada SAD, a ne

Nemačkoj, kao u slučaju severozapadnog kompleksa; (2) u regionalnom sistemu ravnoteže snaga, demografska i politička ekspanzija albanskog činioca ugrožava čitav taj kompleks sa jugozapada, podstičući secesiju Kosova i Metohije i zapadne Makedonije; (3) preko sandžačkog koridora, koji zahvata širok prostor jugozapadne Srbije i severne Crne Gore, taj kompleks je prostorno povezan sa Bosnom i Hercegovinom, pri čemu je muslimanski autonomistički pokret u Sandžaku neposredno indukovao i tokom događaja u Bosni i Hercegovini, prvenstveno razvojem srpsko-muslimanskih odnosa.

Značajne geopolitičke determinante tog kompleksa jesu: (1) maritimna participacija na potezu *Boka Kotorska – ušće reke Bojane*, pri čemu akvatorija SR Jugoslavije, kojoj taj deo obale pripada, razdvaja hrvatski akvatorijalni prostor (s vojno-pomorskim bazama u Splitu, na Visu i Lastovu) od albanskog, koji trenutno koriste SAD; (2) *moravsko-varždarska dolina*, kao glavna saobraćajna arterija na istočnom Balkanu i spona između podunavskog i egejskog basena; (3) *albansko-muslimanska transverzala*, koja polazi od zapadne Makedonije, s većinskim albanskim stanovništvom, da bi se, preko Kosova i Metohije, produžila na Sandžak i, preko njega, spojila s geostrategijskim pozicijama muslimanskih vojno-političkih činilaca u Bosni i Hercegovini.

Diplomatska izolacija i ekonomska blokada koje su uvedene protiv SR Jugoslavije – formalno zbog njene navodne odgovornosti za „narušavanje mira“ u Bosni i Hercegovini, a suštinski kao izraz interesa za daljom fragmentacijom tog prostora – dodatni su činilac vojno-političke nestabilnosti na celom jugoistočnom kompleksu jugoslovenske krize. Ima ozbiljnih nagoveštaja da formula o tzv. specijalnom statusu, koja se na Briselskoj konferenciji nametala predstavnicima Srbije i Crne Gore za nacionalno mešovita područja (Kosovo i Metohija, Sandžak, severna Bačka, Bosilegrad i Dimitrovgrad u Srbiji i Ulcinj u Crnoj Gori), čini, zapravo, samo prvu fazu u planiranom procesu secesije tih teritorija. Naime, definitivni cilj strategije pritiska na SR Jugoslaviju je višestruk: (1) razbiti političku zajednicu između Srbije i Crne Gore, i na taj način definitivno ukloniti i samo jezgro jugoslovenske zajednice sa međunarodne političke scene; (2) insistiranjem na autonomiji Sandžaka (s mogućom varijantom njegovog

prisajedinjenja Bosni i Hercegovini, ukoliko bi ona uspela da se održi kao samostalna državna zajednica) razbila bi se i neposredna teritorijalna veza između Srbije i Crne Gore (ključna saobraćajna magistrala na tom potezu, železnička pruga Beograd – Bar, bila bi faktički blokirana, dok bi Srbija bila dovedena u položaj kontinentalne zemlje, bez slobodnog pristupa moru); (3) teritorijalno redukovana, tj. svedena na granice pre 1912. godine, Srbija ne bi mogla da opstane kao samostalni činilac na balkanskoj političkoj sceni, a još manje da bude eventualni Pijemont srpskog (ili jugoslovenskog) ujedinjenja, kakav je objektivno bila u periodu 1848–1918. godine.²³ U tom kontekstu treba posmatrati i pokušaje da se u Srbiji, vanustavnim mehanizmima političkog pritiska, restaurira monarhija, kao izraz separatne državotvorne ideje.

Drugi značajan pravac u razvoju krize na tom prostoru jeste američko podsticanje albanskih pretenzija na teritorije u zapadnoj Makedoniji. Ta taktička varijanta dopunjava se sve otvorenijom podrškom grčkim rezervama (koje imaju praktičnu snagu veta) prema priznanju Makedonije. U uslovima kada svakodnevno trpi nenadoknadivu štetu zbog međunarodnih sankcija prema SRJ,²⁴ bez međunarodnog priznanja, izložena jakom albanskom secesionističkom pritisku i sve otvorenijim asimilatorsko-aneksionističkim namerama Bugarske, samostalna makedonska država, dugoročno gledano, nema nikakve izgleda da opstane. Njena najverovatnija sudbina kretaće se u pravcu fizičke podele, slično Bosni i Hercegovini, prvenstveno između Albanije i Bugarske, s eventualnim grčkim kompenzacijama i mogućnošću da kumanovska kotlina optira za prisajedinjenje Jugoslaviji. Na osnovu takve projekcije, jasno je da američki vojno-politički analitičari presudno računaju s mogućnošću neposrednog teritorijalnog spajanja Albanije i Bugarske (koja je najavila spremnost da pristupi NATO-u) negde u dolini Vardara. Tim potezom bila bi i definitivno onemogućena kopnena komunikacija između Srbije i Grčke, kao mogućih balkanskih saveznica, a Srbija bi bila odsečena od egejskog basena i solunske luke.

²³ Za pregled vojnih i političkih programa Srbije u tom periodu, usmerenih na ujedinjenje južnoslovenskih naroda, videti: Milorad Ekmečić, *Ratni ciljevi Srbije 1914*, „Prosveta“, Beograd, 1990, str. 80–112.

²⁴ Većina makedonskih prihoda je od različitih oblika tranzita, a izvoz je nužno opredeljen na pravcu Beograd – Budimpešta – Beč.

Mogući geopolitički modeli stranog vojnog angažovanja

Kada se analizira mogućnost stranog vojnog angažovanja na jugoslovenskom prostoru mora se početi od činjenice da je ono, zapravo, već počelo. Vojni posmatrači zemalja Evropske zajednice, od septembra 1991, i vojne, policijske i civilne komponente snaga UNPROFOR-a, od marta-aprila 1992, prvi su oblici stranog vojnog učešća u rešavanju jugoslovenske krize.²⁵ Međutim, obe te akcije bile su, formalno, u okvirima odgovarajućih multilateralnih odluka međunarodnog činioca (Izvršne komisije Evropske zajednice, odnosno Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija), a sprovedene su na osnovu prethodne saglasnosti nadležnih organa jugoslovenske države.²⁶ Oba inostrana činioca na jugoslovenskom prostoru mogla bi se, dakle, formalno podvesti pod pojam „intervencija“,²⁷ iako pretežno na političkim osnovama.

U geopolitičkom smislu, dalje komplikovanje jugoslovenske krize, započeto ratom u Bosni i Hercegovini, značajno povećava mogućnost intenzivne strane vojne intervencije. Ona se u ovom trenutku locira još uvek veoma široko, s težištem na mešanju u bosanskohercegovački rat, ali sa gotovo izvesnim implikacijama i na hrvatske teritorije pod zaštitom UN, kao i na teritorije SR Jugoslavije. Postoji nekoliko činilaca koji – ukoliko situacija ostane nepromenjena – mogućnost štralog mešanja u rat čine verovatnom: (1) interes međunarodnog činioca, a posebno SAD, da brzim i spektakularnim okončanjem rata na jugoslovenskom prostoru dokaže superiornost

²⁵ Ako se, međutim, pojam „stranog vojnog angažovanja“ shvati u širem značenju, dakle, kao skup svih aktivnosti sračunatih na promenu odnosa vojno-političkih snaga u drugoj državi, onda su već i prve ilegalne isporuke oružja Hrvatskoj (oktobra 1990) i Sloveniji (maj 1991), iz Austrije i Mađarske, uz učešće obaveštajno-diplomatskog aparata Nemačke, bile početak strane vojne intervencije u SFRJ. Međunarodno pravo izričito je predvidelo ove aktivnosti kao posebne (tzv. tehničke) vidove agresije u *Rezoluciji Generalne skupštine UN 3314 (XXIX)*, od 14. decembra 1974. godine (tzv. definicija agresije). Integralni tekst tog dokumenta: *Spoljnopolitička dokumentacija*, 5-6/1974.

²⁶ I države koje su uspostavljene na jugoslovenskom prostoru kao sukcesori SFRJ, a na čijoj su teritoriji stacionirani pripadnici vojnih i policijskih formacija EZ i UN, prihvatile su prećutno njihovu misiju.

²⁷ Pojam intervencije u međunarodnom pravu podrazumeva „korake ili mjere odnosne države koji su usmjereni na rešenje neke situacije ili nekog spora koji je zapravo, u cjelosti ili djelomično, u nadležnosti jedne druge države ili drugih država“ (navedeno prema: Vladimir Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, „Informator“, Zagreb, 1987, str. 108).

novog svetskog poretka²⁸ i da preventivno deluje u odnosu na potencijalna krizna žarišta u srednjoj i istočnoj Evropi;²⁹ (2) potreba da se intervencijom zadrži, u globalnim okvirima, vojno-politički *status quo* u Jugoslaviji, odnosno stabilizuje projektovani model šest samostalnih i nezavisnih državica. To znači da bi intervencija imala, u osnovi, dvostruki cilj: potiskivanje srpskih vojnih pozicija u Bosni i Hercegovini, odnosno sprečavanje eventualnih pokušaja Hrvatske da zauzme delove te republike, čime bi se pomogla stabilizacija muslimanskog režima u Sarajevu i održala fikcija jedinstva i „suverenosti“ Bosne i Hercegovine; (3) demonstracija vojne sile u Bosni i Hercegovini neposredno bi uticala i na politiku koju ti međunarodni činioci vode prema SR Jugoslaviji, kao dodatni pritisak i instrument dopune političkih i ekonomskih sankcija uvedenih protiv SRJ;³⁰ (4) zajednička, multilateralna vojna akcija zemalja zapadne vojne alijanse bila bi za svaku od njih i sigurna garancija protiv jednostranih poteza drugih, koji bi – pojedinačno preduzeti – narušili uspostavljenu ravnotežu snaga, uz mogućnost da ugroze stečene pozicije zainteresovanih država na jugoslovenskom prostoru.

Strano vojno angažovanje u Jugoslaviji, ako se uzmu u obzir samo političke determinante, uklapa se u sistem „novog svetskog poretka“, i to mnogo više nego, na primer, akcija multinacionalnih snaga protiv Iraka, 1990/1991. godine. Međutim, u ozbiljnoj analizi moraju se razmatrati i činioci koji izvođenje te operacije čine manje verovatnim. *Prvo, bilo koji oblik borbenog vojnog angažovanja na tlu Jugoslavije poduhvat*

²⁸ U tom kontekstu, razrešenje ratnih konflikata u Jugoslaviji na način koji bi bio podudaran s američkim globalnim interesom, značajno bi uticalo i na ishod predsedničkih izbora u SAD, u novembru 1992. godine.

²⁹ Posebno opasna područja za moguće etničke i verske konflikte na području srednje i istočne Evrope jesu: Erdelj (Transilvanija), sa mađarskom manjinom u Rumuniji; mađarska manjina u Slovačkoj; kriza češko-slovačke federacije i secesionistički pokret u Slovačkoj; slovačke pretenzije prema delovima tzv. zakarpatske Ukrajine na teritoriji bivšeg SSSR-a; poljske, litvanske i nemačke pretenzije prema ruskom gradu Kalinjingradu (bivši Kenigsberg) sa zaleđem, koji je posle litvanske secesije ostao bez teritorijalne veze s ruskom maticom; težnja Moldavije da se priključi Rumuniji i ruskog stanovništva u tzv. Pridnjestrovlju da se otepi od Moldavije; turska manjina u Bugarskoj itd. Za širi pregled tzv. tačaka etničke napetosti u istočnoj Evropi videti studiju Milovana Radakovića, *Jedna drugačija Evropa*, „Vojno delo“, 1–2/1992, str. 7–43.

³⁰ Ta vojna intervencija bi posebno ohrabrila političke grupe u Srbiji koje pokušavaju da osvoje vlast vanparlamentarnim putem i secesionističke težnje u perifernim delovima Srbije.

je visokog rizika: veličina prostorije na kojoj se vode borbena dejstva, efektivni koji su, u ljudstvu i tehnici, angažovani u tim borbama, kao i karakteristike terena (pretežno brdsko-planinsko zemljište, s mnoštvom teško prohodnih pravaca i osetljivim komunikacijama), zahtevali bi angažovanje velikih borbenih snaga, kako u pogledu vojne tehnike, tako i – što je za zapadne zemlje izuzetno osetljivo – žive sile. Tako bi, na primer, prema britanskim procenama, samo čuvanje uzanog koridora za dotur humanitarne pomoći Sarajevu (oko 250 km) angažovalo čitav jedan armijski korpus (oko 75.000 vojnika), uz stalnu podršku iz vazdušnog prostora. Bez prethodnog efektivnog prekida vatre (dakle, u borbenim uslovima) bile bi neophodne još i tri divizije od po 15.000 vojnika, ili ukupno 45.000 vojnika, za neposredna borbena dejstva. Prema istim britanskim izvorima, za efikasno sprovođenje tog zadatka, na svakih 10 km trebalo bi da bude raspoređen po jedan bataljon od 500 ljudi. To bi značilo da bi pešadijske čete od po 150 ljudi, raspoređene s obe strane magistralnog puta Split – Mostar – Sarajevo kao „sanitarni koridor“, pokrivale front od oko 2–3 km. Oni bi morali da imaju podršku oklopnih kolona, napadačkih helikoptera i, verovatno, topova od 105 i 155 mm. Neophodne bi bile i inženjerijske jedinice za uklanjanje prepreka na putu i čišćenje minskih polja. Čak i u tom slučaju, efikasnost tih snaga bi uglavnom zavisila od obučenosti pešadinaca, veštine i agresivnih instinkata pojedinih vojnika i njihovih mlađih starešina. Neophodan element globalne intervencionističke strategije jeste i pomorska podrška: u svakom trenutku morali bi da budu u pripravnosti avioni s američkih nosača na Jadranu i italijanskih aerodroma. To uključuje i najmanje dva bataljona američkih helikoptera „Apache“, sa još oko 4.000–5.000 vojnika. Ratni brodovi morali bi da štite pomorsku rutu do Splita, kao i bezbednost te luke, i da čuvaju nosače aviona, a njih bi, opet, zbog mogućih napada, morali da brane minolovci. Nedavno je na sastanku devetočlane Zapadnoevropske unije Velika Britanija procenila da bi se u ograničenoj operaciji zaštite humanitarnih konvoja angažovalo i do 100.000 vojnika.

Mogućnost velikih gubitaka, na koje se mora računati (budući da, za razliku od intervencije u Kuvajtu i Iraku, nije moguć rat „na daljinu“ jer ne postoji konzistentna linija

fronta), ozbiljno dovode u pitanje „isplativost“ celog poduhvata za njegove planere i potencijalne glavne aktere. U planiranju eventualne vojne operacije na prostoru Bosne i Hercegovine posebno je osetljiv problem zaštite pripadnika snaga UNPROFOR-a lociranih u Sarajevu. Oko 1.600 tih vojnika, od kojih većina obezbeđuje sarajevski aerodrom, nalazi se u strategijskom okruženju srpskih i muslimanskih snaga, a najbliža tačka vatrene podrške udaljena je od njih oko 260 km vazdušne linije. Prema navedenoj proceni doskorašnjeg komandanta mirovnih snaga UN u Sarajevu, kanadskog generala Luisa Mekenzija, te snage bi, u slučaju sukoba s lokalnim naoružanim formacijama, bile u stanju da pružaju otpor najviše tri dana (s obzirom na broj, naoružanje i opremu), posle čega bi bile prinuđene na predaju.

Drugi činilac čiji otežava izvođenje vojne akcije na tlu Jugoslavije jeste *teško postizanje političke saglasnosti između ključnih zemalja zapadne alijanse o bitnim ciljevima intervencije*. Već uočene suprotnosti između Evropske zajednice i SAD, kao i između Italije, Francuske i Velike Britanije, na jednoj, i Nemačke, na drugoj strani, u okviru EZ, otežavaju utvrđivanje jedinstvene političke platforme za vojnu intervenciju tih zemalja na jugoslovenskom tlu.

Treći činilac koji onemogućava da se između Bosne i Hercegovine, odnosno Jugoslavije, i Iraka, odnosno Kuvajta, povuče direktna analogija jeste potpuno različit karakter rata koji je vođen na tim prostorima, pa time i međunarodnopravnih okvira za intervenciju. U slučaju Kuvajta situacija je bila jasna: radilo se o klasičnoj agresiji, koja je brzo i precizno tako i kvalifikovana, a irački režim identifikovan je kao agresor. U Bosni i Hercegovini stanje je potpuno drugačije: na sceni je građanski rat, sa značajnim elementima verskog rata, koji međusobno vode tri autohtone nacionalne grupe sa tog prostora. Klasične agresije, dakle, nema, a odnos susednih matičnih država (Hrvatska i SR Jugoslavija) prema učešću pripadnika svojih naroda u bosanskohercegovačkim borbama nije precizno razgraničen. Dakle, nije moguća ni međunarodna vojna akcija koja bi bila izvedena radi zaustavljanja i slamanja agresije.

Koji su mogući vojnotehnički modeli strane intervencije na jugoslovenskom prostoru? U tzv. *prethodnoj fazi*, koja je

do sada uglavnom već sprovedena, obavljene su obaveštajno-izviđačke pripreme, locirane zone koncentracije ljudstva i tehnike različitih vojnih formacija u Bosni i Hercegovini, i uglavnom određene žarišne tačke udara. Intervencija bi, u svakom slučaju, počela dejstvima strategijske avijacije, praćenim elektronskim ometanjem sredstava veze i PVO sistema na operacijskim prostorijama. Konfiguracija terena ograničava, ako ne i potpuno onemogućava korišćenje vazdušnodesantnih jedinica (helikopterske ili padobranske) za strategijske i/ili operativne desante. Međutim, nije isključena upotreba ograničenih vazdušnodesantnih sastava za akcije taktičkog karaktera (zaposedanje aerodroma, vitalnih industrijskih objekata, saobraćajnih čvorišta itd.), u sadejstvu s prodorima oklopno-mehanizovanih snaga na prostorima gde komunikacije to omogućavaju. U svakom slučaju, upotreba stranih vojnih snaga bila bi određena selektivno, tj. u prvoj fazi samo radi eventualne zaštite institucija vlasti muslimanskog režima (da bi se sprečio njegov potpuni vojni slom, koji je moguć u slučaju daljeg nastavka sukoba, a posebno ukoliko bi došlo do raspada muslimansko-hrvatske koalicije), a u drugoj fazi radi zaposedanja vitalnih strategijskih tačaka: velikih gradova, železničkih pruga, magistralnih puteva itd. Ukoliko nijedan od ta dva stepena upotrebe sile ne bi obezbedio rezultate, front bi se proširio, a pojačao bi se i intenzitet borbenih dejstava da bi se sve vojne formacije na bosanskohercegovačkom prostoru neutralisale, odnosno razoružale ili (ako se radi o formacijama ubačenim izvan bosanskohercegovačkog prostora) proterale. U svakom od mogućih modela intervencije jadranski akvatorijalni prostor, od Splitskih vrata do Otranta, bio bi izložen blokadi multinacionalnih snaga, i to iz dva razloga: radi uspostavljanja pozadinske baze za snabdevanje i borbenu podršku intervencionističkim snagama³¹ i radi vojno-

³¹ Kao tzv. drugi ešelon za podršku intervencionističke snage bi (ukoliko bi, neposredno ili posredno, bile u sklopu NATO sastava) mogle da koriste i sledeća vojna, pomorska i vazduhoplovna uporišta: bazu kopnene vojske *Kemp Derbi* (Italija), zatim vazduhoplovne baze *Aviano* i *San Vito dei Narmanni* (Italija), *Hellenikom* i *Iraklion* (Grčka), baze mornaričke avijacije *Anjano* i *Kapodikino* (u području Napulja) i *Sigonela* (na Siciliji), kao i vojnomorske baze *Gaeta* (Italija) i *Souda Bay* (Grčka). Šire: dr Todor Mirković, *Južnoevropsko vojište*, u zborniku *Susedstvo Jugoslavije danas* (redaktor Edita Stojić), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1988, str. 139-157, kao i: John Laffin, *A European Strategy for the Middle East*, Journal of Royal United Services Institute, September 1984; Michael G. Dunn, *Exposed Flank*, Defence and Foreign Affairs, April 1983, pp. 15-23.

pomorske blokade teritorijalnog mora SR Jugoslavije i Republike Hrvatske, odnosno njihovog odvrtačanja od eventualnog mešanja u borbena dejstva.³² U svakom slučaju, demonstracija snage izražena kroz intervenciju imala bi značajne sekundarne efekte i kao pritisak na vlade Republike Hrvatske i SR Jugoslavije da se uzdrže od eventualnog mešanja u borbena dejstva u Bosni i Hercegovini.

U analizi moguće intervencije multinacionalnih snaga na jugoslovenskom prostoru značajno je i pitanje *formalnog* i *sustinskog* nosioca – okosnice intervencije. To pitanje involvira, prvenstveno, odnos faktičkih snaga, vojnih i političkih, između različitih partnera u zapadnoj alijansi. Nesumnjivo bi „najsigurniji“ model intervencije bio onaj koji je primenjen u slučaju Iraka: preduzimanje tzv. *prinudne vojne akcije* prema čl. 42 Povelje UN. Sadašnji mandant UNPROFOR-a, kao mirovnih snaga, mogao bi da čini organizaciono jezgro takve operacije, koje bi moralo da bude dopunjeno većim brojem borbenih (prvenstveno vazdušnodesantnih i okolno-mehanizovanih), kao i vazduhoplovnih, vazdušnoprenosnih i pomorskih snaga. Osim toga, postoji i mogućnost „delegiranja“ tj. poveravanja intervencije nekoj regionalnoj (evropska ili zapadnoevropska) organizaciji, pri čemu je *KEBS* najprihvatljiviji politički okvir za zemlje koje zagovaraju takvo rešenje (iako on za sada nema sopstvenu vojnu infrastrukturu, budući da osnovnim dokumentima te organizacije³³ nije predviđena mogućnost širenja njenje nadležnosti i na pitanja prinudnog obezbeđenja međunarodnog mira i bezbednosti), zatim *zapadnoevropska unija (WEU)*, odnosno *Severnoatlanski pakt (NATO)*, kao regionalne vojne asocijacije.

Za planere eventualne vojne akcije na jugoslovenskom prostoru bilo bi primarno obezbeđenje *ravnoteže snaga* između osnovnih evropskih i američkih aktera krize. Nijedna država ne bi, prema tome, mogla da stekne „odlučujuću“ vojno-političku prednost, bilo u vidu ekskluzivnog prisustva njenih vojnih snaga, bilo kroz podršku teritorijalnim i političkim

³² Pod pojmom *blokada* (ital. *bloccata*, od *bloccare*, opsesti, opkoliti, zaprečiti dovoz; eng. *blockade*, lat. *blocus*, nem. *blockade*) podrazumeva se institut međunarodnog prava kojim se označava ratna mera u pomorskom ratu kojom jedna zaračena strana zatvara neku luku ili deo obale za pomorski saobraćaj, nastojeći da oslabi ratni potencijal neprijatelja (Ibler, *isto*, str. 34–35).

³³ Videti tzv. Helsinšku povelju KEBS-a iz 1975. i Parisku povelju o „novoj Evropi“ iz 1990. godine.

grupacijama u okviru Jugoslavije. Taj balans snaga bi se, prvenstveno, morao uspostaviti između SAD i tzv. evropskih faktora u zapadnoj alijansi. U okviru „evropskih faktora“, posebna ravnoteža morala bi da se uspostavi između francuskog i britanskog vojnog prisustva, i to kako međusobno, tako i u odnosu na druge, manje zapadnoevropske zemlje. Prema većini političkih procena, *susedne zemlje*, bez obzira na to da li su u zapadnom vojnom savezu (Grčka, Italija) ili su iz drugih razloga zainteresovane za rešavanje jugoslovenske krize (Mađarska, Austrija),³⁴ ne bi mogle neposredno da participiraju u sprovođenju vojnih operacija, jer se ocenjuje da bi njihova objektivnost i nepristrasnost bile opravdano dovedene u pitanje. Slično ograničenje trebalo bi da važi i za zemlje koje su u toku Drugog svetskog rata učestvovala u borbama na jugoslovenskom tlu (Nemačka, Italija, Mađarska, Bugarska), jer se veruje da njihovo učešće ne bi adekvatno prihvatilo lokalno stanovništvo.³⁵

MEĐUNARODNOPRAVNI USLOVI I OKVIRI STRANE VOJNE INTERVENCIJE NA JUGOSLOVENSKOM PROSTORU

Međunarodno pravo predviđa nekoliko različitih instrumenata moguće strane intervencije u unutrašnjim oružanim sukobima. U ovom odeljku razmotrićemo te vidove kao *teorijske modele*, bez *faktičke analize* mogućnosti i/ili političke verovatnoće za njihovo realno sprovođenje.

Kriterijumi i moguća klasifikacija

Sa pravnog stanovišta, postoji više mogućih kriterijuma za klasifikaciju stranog vojnog angažovanja u jugoslovenskoj krizi:

³⁴ Mađarska i Austrija, 13. jula 1992, podnele s uposeban zahtev za hitnu sednicu Saveta bezbednosti (podražavajući tako istovetne zahteve hrvatskog predsednika Tuđmana i lidera muslimanskog režima u Bosni i Hercegovini Izetbegovića), na kojoj bi se donela odluka o preduzimanju vojne intervencije UN u Bosni i Hercegovini.

³⁵ Ima, međutim, i suprotnih mišljenja. Tako se, na primer, sve češće pominje mogućnost da upravo Italija (iako istovremeno i susedna zemlja i učesnica u poslednjem ratu na teritoriji Jugoslavije) bude zemlja koordinator pomorskih sastava u okviru zajedničke vojne akcije.

1) Prema broju *država koje preduzimaju akciju*, intervencija može da bude *unilateralna* (jednostrana) i *multilateralna* (višestrana). Višestrana intervencija, zavisno od nosioca, može da bude *regionalna*, ako je preduzima neka regionalna vojno-politička asocijacija, i *globalna*, ukoliko su njen nosilac Ujedinjene nacije;

2) Zavisno od *materijalnopravnog osnova*, intervencija može da bude: (1) akcija po osnovu 7. glave Povelje („akcija u slučaju ugrožavanja mira, narušenja mira i napada“); (2) akcija regionalnih organizacija (8. glava Povelje); (3) akcija po osnovu ugovora o uzajamnom vojnom savezu; (4) akcija po osnovu „prava na samoodbranu“ (čl. 51 Povelje UN i odgovarajuće odredbe u konstitutivnim dokumentima drugih vojnih i vojno-političkih saveza) i (5) akcija po osnovu tzv. prava na humanitarnu intervenciju.

3) Prema *cilju intervencije*, odnosno *načinu njenog sprovođenja* razlikuje se nekoliko osnovnih tipova: (1) blokada otvorenog mora, kopnenih komunikacija, vazdušnih koridora, telekomunikacionih veza itd.; (2) mirovna operacija u užem smislu (akcija razdvajanja zaraćenih strana, odnosno tzv. interpoziciona operacija); (3) policijska operacija (očuvanje reda i mira na kritičnom području), i (4) borbena operacija u užem smislu, tj. akcija usmerena na neutralizaciju (razoružavanje, proterivanje ili uništenje neprijateljskih vojnih i paravojnih formacija).

4) Zavisno od *prostora na kojem se intervencija preduzima* razlikuje se *lokalna* (intervencija na tačno određenim kritičnim tačkama – aerodromi, gradski centri, komunikacije, lokacije tzv. ekološke opasnosti), *regionalna* (akcija na širem prostoru određenog ratišta) i *opšta* (akcija na celini prostora određene zemlje) vojna intervencija.

U međunarodnom pravu drugačije bi se tretirala eventualna vojna intervencija na teritoriji *Bosne i Hercegovine*, kao na prostoru na kojem se vode efektivne ratne operacije, od intervencije u zonama koje su pod zaštitom UN u srpskim krajinama u Hrvatskoj, ili eventualna vojna akcija koja bi bila usmerena na teritoriju SR Jugoslavije.

Akcija prema odredbama 7. glave Povelje Ujedinjenih nacija

Sedmom glavom Povelje UN („Akcije u slučaju pretnje miru, povrede mira i akata agresije“) predviđeni su mehanizmi kolektivne bezbednosti UN u situacijama kada su ugroženi ili narušeni „međunarodni mir i bezbednost“. Pojam „međunarodnog mira i bezbednosti“ čini pravni standard (tzv. kaučuk-norma) čije faktičko značenje, u svakom pojedinom slučaju, utvrđuje nadležni organ (Savet bezbednosti, odnosno, izuzetno, i Generalna skupština) Ujedinjenih nacija.³⁶ U odlučivanju o tome da li je i koliko taj standard ugrožen UN rukovode se političkim kriterijumima, odnosno nisu vezane objektivnim normama međunarodnog prava.

Uključivanjem Evropske zajednice u rešavanje jugoslovenske krize (prvo kroz tzv. *Brionsku deklaraciju*, jula 1991, a potom i preko *Haške konferencije o Jugoslaviji*), donošenjem odluke o upućivanju snaga UNPROFOR-a na krizna područja u Hrvatskoj i, konačno, prijemom Hrvatske, Slovenije i Bosne i Hercegovine u članstvo UN, jugoslovenska kriza dobila je eminentno međunarodni karakter, pretvarajući se iz građanskog rata u klasični međudržavni oružani sukob. Pri tome se u Bosni i Hercegovini, kao jednoj od novopriznatih država, perpetuira građanski rat na nacionalnoj i verskoj osnovi. Ujedinjene nacije, po tom osnovu, imaju mogućnost da preduzmu: „*takvu akciju vazduhoplovnim, pomorskim ili suvozemnim snagama koja je potrebna radi održavanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti*“. Vojni karakter te akcije, u užem smislu, može da bude: (1) borbena, (2) interpozicioni i (3) policijski, zavisno od toga da li je cilj operacije savladavanje agresora, razdvajanje zaraćenih strana ili uspostavljanje i održavanje reda i mira na području na kojem su oni ugroženi.³⁷

³⁶ U semantičkom vidu, *mir* se najčešće definiše negativno, tj. kao odsustvo rata, njegovog antipoda. Tako je, u unutrašnjem značenju, *mir*: „*stanje bez remećenja javnog reda*, supr. nered“, dok u spoljnom, međunarodnom značenju *mir* predstavlja: „*stanje bez rata, mirni odnosi među državama i narodima*, supr. rat“ prema: *Rečnik sprskohrvatskoga književnog jezika*, Novi Sad – Zagreb, 1969, knj. 3. str. 337). Pojam *bezbednosti* je nešto složeniji, jer uključuje više sastavnih delova i mogućih aspekata. Najčešće, ona se definiše kao „*stanje onog koji je bezbedan, onog što je bezbedno, sigurnost*“ (isto, 1967, knj. 1, str. 160); *bezbedan* je, prema istom izvoru, onaj koji je: „*osiguran od opasnosti, zaštićen*, odnos koji se „*oseća obezbeđen, siguran*“.

³⁷ Za širi pregled tipova i funkcija mirovnih snaga UN videti studiju: Zoran Čičak, *Mirovne snage UN kao činilac sistema kolektivne bezbednosti*, „Vojno delo“, 1-2/1992.

Presudan elemenat za planiranje i izvođenje eventualne intervencije UN u bosanskohercegovačkoj krizi, ako bi se postupalo prema 7. glavi Povelje, jeste *pravna kvalifikacija krizne situacije*. Naime, u slučaju da Savet bezbednosti oceni da je situacija u toj bivšoj federalnoj jedinici SFRJ „pretnja miru“ ili „povreda mira“, dakle, ako ne utvrdi, *expressis verbis*, da se radi o agresiji, intervencija bi, prostorno i funkcionalno, bila ograničena na prostor Bosne i Hercegovine, odnosno – uže – na njegov deo na kojem se efektivno izvode borbena dejstva. Primenio bi se model intervencije u građanskom ratu (tzv. *unutrašnji oružani sukob*), veoma sličan onome u Kongu (1960–1964): podrška centralnoj vlasti, razdvajanje zaraćenih strana i njihova lokalizacija, stavljanje teškog naoružanja pod kontrolu itd. Međutim, u slučaju da Savet bezbednosti utvrdi da se radi o *agresiji*, situacija je znatno komplikovanija, i tada je neophodno utvrditi agresora (jednog ili više njih). Agresor, prema odredbama međunarodnog prava, može biti samo *država*, tj. priznati međunarodno-pravni subjekt. Ujedinjene nacije bi, ako bi situaciju u Bosni i Hercegovini ocenile kao agresiju, kao odgovorne države mogle da označe ili Saveznu Republiku Jugoslaviju ili Republiku Hrvatsku, ili obe te države zajedno. Model intervencije bi u tom slučaju zahtevao da se kao „polje delovanja“ označi kako teritorija države u kojoj se intervencija preduzima, tako i država koje su označene kao agresori. Bobena dejstva bi morala da budu proširena i da obuhvate i blokadu (aktivnu ili pasivnu) oružanih snaga agresora, njihovo operativno odvajanje od težišta intervencije (uništenje vazduhoplovnih snaga, baza za snabdevanje, centara veze, komandnih mesta i glavnih drumskih i železničkih saobraćajnica između tih država i prostora koje namerava da zaštiti od agresije), odnosno onemogućavanje doturanja pomoći zaraćenim frakcijama u samoj Bosni i Hercegovini.

Međunarodno pravo tretira agresiju kao *faktički čin* čije se postojanje, odnosno nepostojanje, utvrđuje prema konkretnim okolnostima u svakom pojedinom slučaju na osnovu tzv. političke procene.³⁸ Dakle, konstitutivni elementi agresije nisu

³⁸ Šire o teorijskim elementima pojma „agresija“ i radu na njegovoj međunarodnopravnoj kodifikaciji videti u monografiji: Miodrag Sukijasović, *Pojam agresije u međunarodnom pravu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967, i člancima istog

međunarodno kodifikovani na pravno relevantan način, tj. višestranim međunarodnim ugovorom koji bi bio obavezujuće pravilo za države koje bi mu pristupile. Međutim, u dosadašnjoj praksi međunarodne zajednice, naročito u vezi s mirnim rešavanjem sporova, kao i u delu arbitražnih, odnosno sudskih presuda, pojam agresije preciziran je umnogome kao *običajno pravno pravilo*. Tome su naročito doprineli sudski procesi u Nirnbргу i Tokiju, vođeni protiv organizatora i inspiratora fašističke agresije u Evropi i na Dalekom istoku. Konačno, to običajno pravilo zaokruženo je u posebnoj rezoluciji Generalne skupštine UN 3314 (XXIX), koja je aklamacijom usvojena 14. decembra 1974. godine.³⁹ Agresija je, prema tom dokumentu, „*upotreba oružane sile jedne države protiv suvereniteta, teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti druge države, odnosno ma na koji drugi način koji nije u saglasnosti s Poveljom Ujedinjenih nacija*“. Dakle, značajan uslov za postojanje čina agresije jeste (kumulativno) „upotreba oružane sile“, i to radi ugrožavanja (alternativno) „suvereniteta“ i „teritorijalnog integriteta“, odnosno „političke nezavisnosti“ druge države. Kao „*prima facie*“ dokaz izvršenja akta agresije“ smatra se „prvo otpočinjanje upotrebe oružane sile od jedne države protivno Povelji“. U Rezoluciji se navodi i sedam posebnih slučajeva koji pretpostavljaju postojanje agresije, bez obzira na to da li je, pri tome, došlo do objave rata: (1) invazija ili napad oružanih snaga jedne države na teritoriju druge države, ili svaka vojna okupacija, makar i privremena, koja proizađe iz takve invazije ili napada, ili aneksija teritorije ili dela teritorije druge države upotrebom sile; (2) bombardovanje teritorije neke države od strane oružanih snaga države ili upotreba ma kojeg oružja⁴⁰ od strane jedne države protiv

autora: Rad specijalnog komiteta za pitanje definisanja agresije, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 3/1954; Revizija Povelje i definicija napada, JRMP 2/1955, str. 204–210; Razmatranje izveštaja Specijalnog komiteta za pitanje definisanja agresije u Šestoj komisiji (Pravnom komitetu) Generalne skupštine tokom Devetog zasedanja, JRMP, 3/1955; Agresija najzad definisana, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1–2/1976, str. 117–135, kao i tekstove: Milan Bartoš, *Definicija agresije*, „Savremeni međunarodni problemi“, Sarajevo, 1955; Miloš Radojković, *Definicija napadača*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1934, XXIV/2, str. 190–209; Aleksandar Jelić, *Definicija agresije*, JRMP, 1/1955, str. 60–71; Dimitrije Pindić, *Rad na definiciji agresije posle Drugog svetskog rata*, Međunarodni problemi, 5–6/1952.

³⁹ Integralni tekst rezolucije: Spoljnopolitička dokumentacija, 5–6/1974.

⁴⁰ U posebnoj, tzv. interpretativnoj belešci, koja je sastavni deo te rezolucije, navodi se da izraz „ma koje oružje“ obuhvata kako konvencionalno oružje, tako i oružje za masovno uništavanje i svaku drugu vrstu oružja.

teritorije druge države; (3) blokada luka ili obala jedne države od strane oružanih snaga druge države; (4) napad oružanih snaga jedne države na kopnene, pomorske ili vazduhoplovne snage, pomorsku ili vazдушnu flotu druge države; (5) upotreba oružanih snaga jedne države, koje se s pristankom zemlje prijema nalaze na njenoj teritoriji protivno uslovima predviđenim u sporazumu, odnosno ostajanje tih snaga na teritoriji zemlje prijema i posle isteka sporazuma; (6) radnja jedne države koja svoju teritoriju stavi na raspolaganje drugoj državi da bi je iskoristila za izvođenje akta agresije protiv treće države, (7) upućivanje od strane, odnosno u ime jedne države oružanih bandi, grupa, neregularnih vojnika ili najamnika koji protiv druge države vrše akte oružane sile toliko ozbiljne da se izjednačuju s navedenim aktima, odnosno značajno učešće jedne države u tome.

Faktičko stanje u Bosni i Hercegovini odlikuje više elemenata koji mogu biti značajni za njegovo eventualno kvalifikovanje kao agresije.

Upotreba oružanih snaga. Svi delovi oružanih snaga SR Jugoslavije povukli su se sa teritorije Bosne i Hercegovine. Deo vojnika i oficira bivše JNA, aktivnog i rezervnog sastava, transformisao se u Vojsku tzv. Republike Srpske. Radi se, međutim, o licima koja su – poreklom ili po osnovu prebivališta – građani Bosne i Hercegovine, odnosno nisu državljani SRJ, pa ne mogu biti ni pripadnici njenih oružanih snaga. S druge strane, brojne formacije oružanih snaga Republike Hrvatske, različitog brojnog sastava, ubačene su na teritoriju Bosne i Hercegovine u periodu od aprila do jula 1992, uglavnom na područje bosanske Posavine i zapadne Hercegovine, kao i u dolinu Neretve. Operativni cilj tih snaga bio je, u prvoj fazi, borbena podrška snagama tzv. teritorijalne odbrane Bosne i Hercegovine (pod kontrolom muslimanskog rukovodstva te republike), a u drugoj fazi – zaposedanje projektovanih kantonalnih granica unutar Bosne i Hercegovine, odnosno uspostavljanje efektivne kontrole nad tzv. hrvatskim kantonima radi njihovog pripajanja Republici Hrvatskoj. Dodatni element koji komplikuje međunarodnopravnu analizu vojne situacije u Bosni i Hercegovini jeste prisustvo pojedinih vojnih, odnosno policijskih jedinica tzv. Republike Srpske Krajine koje učestvuju u borbama

na strani Republike Srpske. Ta vojna saradnja, budući da teritorija RSK nema međunarodnopravni status, ne može neposredno da se kvalifikuje kao elemenat inostrane agresije, ali značajno dovodi u pitanje ocenu o sposobnosti snaga UNPROFOR-a da efikasno kontrolišu područja koja su im poverena, odnosno da na tim područjima sprečavaju vojnu eskalaciju sukoba.

Naoružanje, municija, drugi vidovi vojne opreme i snabdevanje uopšte. Najveći deo naoružanja koje koriste muslimanske paravojne formacije uvezen je iz inostranstva, uglavnom ilegalnim kanalima preko Turske, uz finansijsku pomoć Libije, Saudijske Arabije i Irana. Deo te opreme nasilno je preuzet, zajedno sa Ministarstvom unutrašnjih poslova Bosne i Hercegovine, a jedan, istina najmanji deo, osvojen je prilikom povlačenja JNA iz te republike. S druge strane, hrvatske snage, bilo da su sastavljene od bosanskohercegovačkih Hrvata (tzv. Hrvatsko vijeće odbrane – HVO), bilo da su to jedinice ubačene iz Republike Hrvatske (snage tzv. Zbora narodne garde), naoružane su sredstvima i opremom koja se standardno koristi u regularnim sastavima te republike, i ima podataka da je veliki deo te opreme, uključujući i pojedina oružja i oruđa, na različite načine dopremljen iz oružanih snaga Nemačke (*Bundeswehr*), odnosno iz određenih vojnih baza NATO snaga u Evropi. Jedinice vojske Republike Srpske u celini su naoružane i opremljene sredstvima koje su preuzele od JNA, koriste vojnu infrastrukturu na teritoriji na kojoj operišu i ustrojene su prema standardima koji su primenjivani u Jugoslovenskoj narodnoj armiji.

Ekonomski i drugi vidovi pomoći. Muslimanski režim u Bosni i Hercegovini oslanja se, gotovo u celini, na neposrednu finansijsku pomoć iz inostranstva. Ona pretežno potiče iz tzv. arapskih fundamentalističkih zemalja (Libija, Saudijska Arabija), a delimično i od Turske, iako se u tom slučaju prvenstveno radi o sredstvima iz američkih fondova za podršku tzv. demokratskih režima u istočnoj Evropi, za koje Turska služi kao najpogodniji tranzit. Oba režima koji teže odvajanju od „samostalne i suverene“ Bosne i Hercegovine – srpski i hrvatski – uživaju neke vidove ekonomske pomoći iz svojih „metropola“. Pri tome se srpska strana, budući da je optužena

za agresiju na Bosnu i Hercegovinu i aneksionističke namere prema tom prostoru, ograničava na tzv. humanitarnu pomoć (hrana, lekovi, najvažnija oprema i sl.), koja nije direktno usmerena na jačanje vojne moći srpskih zajednica u Bosni i Hercegovini, iako u ukupnom bilansu značajno potpomaže njihov položaj (posebno ako se u analizu uključi i izdašna medijska podrška, diplomatske akcije i drugi vidovi političke pomoći koja se iz Beograda upućuje vladi na Palama). Hrvatska strana je znatno otvorenija i – verovatno zbog ukupnog povoljnijeg međunarodnog položaja – ne krije svoju neposrednu podršku iredentističkim težnjama bosanskohercegovačkih Hrvata.

Prema navedenim činjenicama, jasno je da direktni elementi agresije na Bosnu i Hercegovinu postoje jedino u državnoj politici Hrvatske, mada se (s promenljivim izgledima na uspeh) mogu međunarodnopravno braniti sve dok muslimanskom režimu ta agresija bude neophodna da bi se održavao balans snaga. Formalnopravno, nikakav ugovor o uzajamnoj pomoći (ili nekoj vrsti vojnog saveza) nije zaključen između Hrvatske i Bosne i Hercegovine, ali je činjenica da se hrvatske oružane snage nalaze na teritoriji te republike uz prećutni pristanak njenih najviših organa, što onemogućava da se, *prima facie*, to prisustvo okarakterise kao agresija sve dok se međunarodnopravno ne ospori legitimitet muslimanskog rukovodstva u Bosni i Hercegovini kao autentičnog predstavnika svih naroda u toj državi. S druge strane, iako ima elemenata u prilog tvrdnji da je Srbija, naročito u ranijim periodima, pomagala vojno samoorganizovanje Srba u Bosni i Hercegovini, oni su apsolutno nedovoljni za valjani međunarodni kvalifikativ ponašanja Srbije (SR Jugoslavije) kao agresora na Bosnu i Hercegovinu. Nijedan od konstitutivnih elemenata pojma agresije definisanog u UN nije u tom smislu ispunjen: ni „upotreba oružane sile“ od strane SRJ, ni nedvosmislena namera da se time ugroze „suverenitet“, „teritorijalni integritet“ i „politička nezavisnost“ te republike. Naime, jasnim definisanjem sopstvene teritorije neposredno u Ustavu, kao i stavom, sadržanim *expressis verbis* u posebnoj deklaraciji usvojenoj na dan donošenja Ustava, 27. aprila 1992, SR Jugoslavija je, *implicite*, priznala suverenitet svih, u međuvremenu osamostaljenih i priznatih jugoslovenskih republika i

javno se obavezala na poštovanje njihovog teritorijalnog integriteta. Bosnu i Hercegovinu SR Jugoslavija nije mogla formalno da prizna, budući da u toj republici ne postoji legitimni organ koji predstavlja sve njene narode i građane, niti vlada koja može da kontroliše celokupnu teritoriju te države. Naime, tri konstitutivna naroda, koji u svojoj ukupnosti sačinjavaju tzv. politički narod u Bosni i Hercegovini – Muslimani, Srbi i Hrvati – nisu se međusobno saglasili o konceptu svoje državnosti, odnosno o *modus vivendiju* kojim bi se garantovala njihova koegzistencija u Bosni i Hercegovini.

Na osnovu navedenog, Ujedinjene nacije, ako bi se opredelile za akciju u Bosni i Hercegovini prema 7. glavi Povelje, jedino bi mogle da intervenišu pozivajući se na stanje *građanskog rata* u toj republici, koje, s obzirom na sve postojeće i eventualne dalje međunarodne implikacije, objektivno predstavlja „pretnju miru“, odnosno, u nekim aspektima, i „povredu mira“.

Akcija regionalnih organizacija (7. glava Povelje)

Drugi značajan međunarodni model za vojnu intervenciju na jugoslovenskom prostoru jeste *akcija regionalnih organizacija*, preduzeta na njihovu sopstvenu inicijativu ili na osnovu ovlašćenja Saveta bezbednosti. Povelja Ujedinjenih nacija, u 8. glavi, definiše tu mogućnost kao „*postojanje regionalnih sporazuma ili agencija koji se bave onim pitanjima održanja međunarodnog mira i bezbednosti koja su podesna za regionalnu akciju pod uslovom da su ti sporazumi ili ustanove i njihova aktivnost u skladu s ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija*“.⁴¹ Dakle, minimalni uslovi za tzv. regionalnu mirovnu akciju jesu: (1) nadležnost regionalnog sporazuma/agencije da se bavi „pitanjima održanja međunarodnog mira i bezbednosti“. Ta nadležnost se utvrđuje konstitutivnim dokumentom odgovarajuće regionalne organizacije, odnosno višestranim međunarodnim ugovorom o njenom osnivanju, kojim se definiše njen teritorijalni i funkcionalni domašaj; (2) podesnost konkretnog slučaja za tzv. regionalnu akciju, što bi trebalo

⁴¹ Čl. 52, str. 1. Povelje.

tumačiti kao *faktički kapacitet*, sposobnost određene regionalne organizacije da preduzme uspešnu mirovnu operaciju, i (3) saglasnost regionalnog sporazuma, odnosno ustanove, kao i njihove aktivnosti, sa „ciljevima i načelima“ Ujedinjenih nacija.⁴²

Poveljom su predviđene dve mogućnosti za delovanje regionalnih sporazuma: (1) mirno rešavanje sporova, bilo na inicijativu samih zainteresovanih država, bilo na poziv Saveta bezbednosti, i (2) prinudna vojna akcija, odnosno primena oružane sile radi sprovođenja mirovne operacije. Prema tekstu Povelje: „*Savet bezbednosti, kad god je celishodno, koristi ... regionalne sporazume ili agencije za prinudnu akciju pod svojim rukovodstvom*“.⁴³ Jezičko i ciljno tumačenje te odredbe nedvosmisleno ukazuje: (1) da Povelja, izvorno, daje prioritet regionalnim organizacijama kao mogućim izvršiocima prinudnih akcija, i (2) da se regionalne organizacije u toj funkciji mogu javiti (za razliku od mirnog rešavanja sporova) samo kao vojni instrumenti globalne političke akcije koju vode UN, a ne kao samostalni nosioci takve akcije.⁴⁴ Ujedinjene nacije bi, u odluci da se primeni prinudna akcija za rešavanje jugoslovenske krize, teorijski mogle da se oslone na nekoliko regionalnih organizacija. Jedina takva organizacija koja „pokriva“ prostor bivše SFRJ, pa bi se *lege artis* mogla angažovati u saradnji sa UN, jeste *Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS)*. Međutim, u unutrašnjoj pravno-političkoj strukturi KEBS-a zapažaju se ozbiljna ograničenja te regionalne organizacije za preduzimanje eventualne prinudne vojne akcije. Prvo, KEBS strukturirana je više kao slobodna asocijacija, a manje kao čvrsta međunarodna organizacija sa supranacionalnom infrastrukturuom. Stoga konstitutivni dokumenti

⁴² Ciljevi Ujedinjenih nacija određeni su u prvom, a načela u drugom članu Povelje.

⁴³ Čl. 53, str. 1. Povelje.

⁴⁴ Izuzetak je bio predviđen samo za tzv. bivše neprijateljske države, odnosno, u skladu sa čl. 107 Povelje, za države koje su u toku Drugog svetskog rata bile neprijatelji ma koje zemlje potpisnice Povelje. Prema tim državama prinudna vojna akcija mogla je da se preduzme i neposredno, tj. bez odobrenja Saveta bezbednosti, od strane regionalnih sporazuma koji su „usmereni protiv obnavljanja agresivne politike bilo koje takve države“. Imajući u vidu stilizaciju te odredbe Povelje, koja taj izuzetak dozvoljava „sve dok Organizacija ne bude mogla ... da preuzme na sebe odgovornost za suzbijanje nove agresije takve države“, radi se o tzv. prelaznoj (tranzitornoj) normi čije je važenje prestalo, mada ne izričito, abrogacijom, ali posredno, i to najverovatnije onog trenutka kada su „bivše neprijateljske države“ primljene u članstvo UN i time stekle status ravnopravan sa drugim članicama.

KEBS-a, Helsinška (1975) i Pariska (1990) povelja ne čine međunarodne ugovore *stricto sensu*, dakle, ne sadrže obavezujuće međunarodne norme čije bi izvršenje moglo da bude predmet sudskih ili arbitražnih presuda, već prevashodno političke dokumente, deklaracije, koje su izraz zajedničke političke volje, a ne namere na uzajamno pravno obavezivanje. Konačno, KEBS nema ni unutrašnju organizaciju koja bi mu omogućila sprovođenje jedne takve akcije: organe za planiranje vojnih operacija, specijalizovane službe i vojne efektivne za njihovo izvođenje.

Zapadnoevropske regionalne organizacije, Evropska zajednica i Zapadnoevropska unija, pokazale su u dosadašnjem toku jugoslovenske krize visok stepen interesa za njen rasplet, uključujući i spremnost za eventualnu zajedničku vojnu akciju.⁴⁵ Eventualna akcija preduzeta preko tih organizacija ima jednu fundamentalnu manjkavost: ni bivša SFRJ, ni države konstituisane na njenoj teritoriji nisu članice EZ, odnosno ZEU, pa te organizacije nemaju u svojim konstitutivnim dokumentima pravni osnov za intervenciju na tom prostoru. Dosadašnje angažovanje EZ u raspletu jugoslovenske krize (Konferencija o Jugoslaviji, tzv. Badenšterova arbitražna komisija i vojni posmatrači) izvodi svoj pravni osnov (iako dosta nategnuto) iz prethodnog pristanka koji je tadašnje državno rukovodstvo SFRJ (Predsedništvo SFRJ, SIV i predsednici republika) dalo, prvo *implicite*, u tzv. *Brionskoj deklaraciji*, jula 1991, a potom i *explicite*, septembra 1991, pristankom na sazivanje i nadležnost tzv. *Konferencije o Jugoslaviji*, u Hagu. Međutim, forma tog angažovanja, koja se svodila na tzv. *dobre usluge*,⁴⁶ objektivno nije u stanju da „pokrije“ i vojno mešanje

⁴⁵ Evropska zajednica sada obuhvata dvanaest zemalja: Francusku, Veliku Britaniju, Nemačku, Belgiju, Holandiju, Luksemburg, Dansku, Irsku, Grčku, Portugaliju, Španiju i Italiju (otuda i naziv, koji se često kolokvijalno koristi, „evropska dvanaestorica“). Zapadnoevropska unija (*West European Union*, WEU) osnovana je 1954. godine radi koordiniranja odbrane sedam zapadnoevropskih zemalja: Britanije, Francuske, SR Nemačke i Zemalja Beneluksa; naknadno su se priključile Španija i Portugalija, tako da su sada samo tri članice EZ (Grčka, Danska i Irska) izvan sastava Unije. Prema odredbama sporazuma iz Maastrichta, Unija bi trebalo da preraste u okosnicu zajedničke odbrambeno-bezbednosne politike projektovanog Evropskog saveza.

⁴⁶ Pod „dobrim uslugama“ (eng. *good offices*, fr. *bona offices*, nem. *gute Dienste*) podrazumeva se „nastojanje treće države, ili grupe država, da se savjetima i nagovaranjima upućenim jednoj, drugoj ili obema stranama u sporu dovede do izravnih pregovora, da se pospeše pregovori koji su već u toku, ili da se obnove prekinuti pregovori“ (prema: Ibler, *isto*, str. 63). Očigledno je, dakle, da su u slučaju angažovanja EZ u Jugoslaviji okviru „dobrih usluga“ višestruko prekoračeni: prvo Konferencija o

na jugoslovenskom prostoru. Načelno, postoji mogućnost da Savet bezbednosti, razmatrajući situaciju u Bosni i Hercegovini, odluči da delegira, tj. poveri svoja ovlašćenja u pogledu sprovođenja prinudne vojne akcije bilo kojoj regionalnoj organizaciji (kao što to može da učini i kada se radi o državama članicama UN pojedinačno), ali bi, u svakom slučaju, takva odluka bila opasan presedan i sa stanovišta dosadašnje prakse UN i s obzirom na unutrašnji pravni poredak zapadnoevropskih integracija.

Posebno poglavlje jeste mogućnost da intervenciju u Jugoslaviji preduzme NATO, što su naročito zagovarale SAD, koje bi tom formulom sebi omogućile ne samo neposrednu nego i vodeću ulogu u vojnom rešavanju jugoslovenskog konflikta. U širem kontinentalnom okviru, poveravanje intervencije NATO-u omogućilo bi i neposredno učešće Turske, kao države koja je direktno zainteresovana za rasplet događaja u Bosni i Hercegovini, kao i još nekih država članica tog bloka koje nisu u Evropskoj zajednici a nalaze se, više ili manje, pod direktnim uticajem SAD (Kanada, Norveška), dok bi isključilo neke zemlje članice EZ (Španija). S vojnotehničkog aspekta, činjenica je da je jedino NATO dovoljno opremljen da borbenu operaciju većih razmera na tlu Jugoslavije otpočne relativno brzo i sa dobrim izgledima da je uspešno sprovede. Međutim, s međunarodnopravnog aspekta, taj angažman može da bude ozbiljno doveden u pitanje. Prvo u konstitutivnom dokumentu te regionalne organizacije – *Ugovor organizacije severnoatlanskog pakta*, zaključen u Vašingtonu, 4. aprila 1949, precizno je definisan sopstveni teritorijalni domašaj, odnosno područje na kojem važe uzajamne obaveze članica u pogledu vojne saradnje. Naime, prema ugovoru se kao „oružani napad na jednu ili više ugovornih strana“ (*casus foederis*) smatra „napad na teritoriju ma koje od strana ugovornica u Evropi ili Severnoj Americi, na alžirske departmane Francuske, na okupacione snage ma koje ugovornice u Evropi, na ostrvo pod jurisdikcijom ma koje ugovorne strane u oblasti Severnog

Jugoslaviji preuzela je nadležnost *posredovanja* (medijacije), koja uključuje kvalitativno viši stepen involviranja u meritorno rešavanje krize (na primer, ponuda gotovih rešenja – modela); potom bila je očigledna i namera da se preuzme i arbitražna uloga, odnosno da se odnosi u jednoj, tada još uvek suverenoj državi rešavaju na međunarodnom nivou, tj. primenom pravila međunarodnog prava.

Atlantika, severno od severnog povratnika ili na brodove i avione ma koje od strana u toj oblasti“.⁴⁷ Drugo, *funkcionalni domašaj* NATO-a ograničen je samo na odbrambene slučajeve: „... ugovorne strane će odvojeno i zajednički, posredstvom stalne i stvarne samopomoći, održavati i razvijati svoju individualnu i kolektivnu sposobnost za otpor protiv oružanog napada“.⁴⁸ Eventualna akcija snaga NATO-a na jugoslovenskom prostoru – čak i ukoliko bi bila preduzeta na osnovu delegiranog ovlašćenja Saveta bezbednosti – činila bi prekoračenje nadležnosti te regionalne organizacije i u teritorijalnom (prostornom) i u funkcionalnom pogledu, te bi bila presedan u dosadašnjoj praksi. Nije, međutim, ni teorijski ni praktično isključena mogućnost da neka od secesionističkih državnih zajednica na jugoslovenskom prostoru zatraži (i dobije) prijem u članstvo NATO-a. Naime, članom 10 Vašingtonskog sporazuma predviđeno je da: „Po jednodušnom sporazumu strane ugovornice mogu pozvati da pristupi ovom ugovoru ma koju drugu evropsku državu koja je u mogućnosti da se zalaže za načela ovog ugovora i doprinosi bezbednosti severnoatlantske oblasti“. Dakle, regionalni elemenat u strukturi NATO-a primenjen je krajnje elastično: sintagma „*doprinosa bezbednosti severnoatlantske oblasti*“ omogućava različite i široke interpretacije, posebno u uslovima eskalacije oružanih konflikata na prostorima jugoistočne i istočne Evrope. Ukoliko bi dalji tok događaja na jugoslovenskom prostoru doveo do afirmacije političke uloge NATO-a kao činioca balansa snaga između pojedinih njegovih članica nije nemoguća varijanta u kojoj bi Slovenija, Hrvatska ili Bosna i Hercegovina bile pozvane da pristupe toj vojno-političkoj alijansi. Na taj način bi SAD zadržale, pa i znatno povećale mogućnost institucionalnog učešća u kreiranju globalne svetske politike prema jugoslovenskom prostoru; Nemačka bi delimično – kroz okvire multilateralnog saveza – uspeła da ostvari prvobitnu zamisao o vojnoj uniji sa sebi bliskim režimima u bivšim jugoslovenskim republikama; sve članice NATO-a zajedno, a posebno Velika Britanija i Italija, kao najzainteresovanije u ovom slučaju, imale bi neku vrstu zajedničke i uzajamne garancije od

⁴⁷ Čl. 6 Ugovora (prema: Spoljnopolitička dokumentacija, 1/1949).

⁴⁸ Čl. 3. Ugovora.

eventualnih jednostranih akcija i narušavanja postojeće ravnoteže snaga i uticaja. Međunarodnopravno posmatrano, prijem neke od bivših jugoslovenskih republika u NATO omogućio bi toj organizaciji da preduzme, prema svojim konstitutivnim aktima, zajedničku vojnu akciju protiv „spoljnog ugrožavanja“ svojih novih članova. U svakom slučaju, oružane snage novoprimitljenih država bile bi integrisane u združene vojne sastave NATO snaga na južnoevropskom (mediteranskom) vojištu, a njihove komande potčinjene zajedničkim komandnim strukturnama tog vojnog saveza.⁴⁹ U krajnjim konsekvencama, taj prijem bi označio i sasvim legalnu mogućnost za prisustvo krupnih vojnih snaga NATO-a, odnosno pojedinih njegovih članica na jugoslovenskom prostoru, bilo u posebno određenim vojnopomorskim i vazduhoplovnim bazama, bilo na celoj dubini nacionalne teritorije, zavisno od konkretnog sporazuma koji bi se sa tim državama postigao. Međutim, ni taj model nije realno izvodiv bez prethodnog političkog konsenzusa vodećih članica tog saveza – SAD i država zapadne Evrope (koje su i članice EZ).

Akcija po osnovu ugovora o uzajamnom vojnom savezu

Prepuštanje UN da preduzmu prinudnu vojnu akciju u Jugoslaviji stvara – ne samo teorijski – mogućnost za stranu intervenciju mimo mehanizma kolektivne bezbednosti svetske organizacije. Jedna od tih mogućnosti jeste i zaključivanje *ugovora o vojnom savezu* između nekih novonastalih država na jugoslovenskom prostoru i trećih zemalja, kao i vojno povezivanje tih država međusobno. Ta forma bi činila faktičku legalizaciju stranog vojnog mešanja, pošto bi se navodna agresija na Bosnu i Hercegovinu, predviđena tim ugovorima

⁴⁹ Prema izjavi hrvatskog ambasadora u Ujedinjenim nacijama, dr Zvonimira Šeparovića, od 4. avgusta 1992, „postoji predlog po kojem bi NATO pakt dobio bazu na jednom od hrvatskih ostrva“. Najverovatnije, iako se kao formalni nosioci tog predloga (prema našim izvorima, radi se o ostrvu Vis) javljaju „Hrvati u dijaspori“, radi se o pokušaju visokih političkih struktura NATO-a da testiraju kooperativnost nove hrvatske vlasti u pogledu eventualne vojne integracije sa tim blokom. Poznato je da je dr Dimitrije Rupel, šef slovenačke diplomatije, neposredno pre raspada Jugoslavije, na jednoj skupštinskoj komisiji izjavio da će Slovenija zatražiti prijem u NATO. Međutim, posle osamostaljivanja zvanični zahtev nije upućen, pošto je NATO direktno stavio do znanja nekim bivšim zemljama u istočnoj Evropi da ne računaju na članstvo u tom vojnom savezu (prema: „Borba“, 5. avgust 1992).

kao *casus foederis*,⁵⁰ iskoristila kao povod za angažovanje vojnih efektiava trećih zemalja i internacionalizaciju konflikta. Praktično, taj model se odnosi na marionetske režime u Zagrebu i Sarajevu i na njihove strane zaštitnike.

U osnovi, postoje dva tipa vojnog saveza između država neposredno ili posredno uključenih u ratna dejstva na jugoslovenskom prostoru: (1) bilateralni savez (tj. ugovor o zajedničkoj odbrani, vojnoj pomoći, prijateljstvu i saradnji itd.) između Bosne i Hercegovine, odnosno Hrvatske, i neke od zemalja čiji su režimi potpomagali raspad SFRJ i eskalaciju građanskog rata (Nemačka, Austrija, Mađarska, Turska, možda i Bugarska); ta opcija je moguća i kao sistem nekoliko, formalno odvojenih, ali suštinski i ciljno međusobno povezanih, bilateralnih ugovora te vrste, i (2) multilateralni/regionalni vojni savez, čija bi osnova bila jezgro stvoreno muslimansko-hrvatskom integracijom. Taj savez, formalno legitimisan kao „očuvanje mira“, „jačanje regionalne bezbednosti“ ili drugim formulacijama koje su uobičajene u arhitekturi regionalnih podsistema moći, suštinski bi bio usmeren na strategijsko zaokruživanje položaja Srbije, odnosno SR Jugoslavije, povezivanjem njihovih tradicionálnih istorijskih neprijatelja: mađarskog, nemačkog, albanskog i bugarskog (a u perspektivi možda i italijanskog) činioca, ojačanih faktorima hrvatske, slovenačke i makedonske secesije. Očigledno je da oba ta modela nisu striktno međusobno odvojena, i da drugi, logički i organski, evoluirao iz prvog.

Akcija po osnovu prava na samoodbranu (čl. 51 Povelje)

Pod *samoodbranom* (eng. *self-defence*; fr. *legitime defense*; nem. *Selbstverteidigungsrecht*) podrazumeva se „zajednički naziv za sve akcije i mjere koje država poduzima – mada one same po sebi mogu biti protivne međunarodnom pravu i predstavljati njegovo vrijeđanje – da bi se odbranila od napadaja neke države ili od napadaja nekih snaga koje druga

⁵⁰ *Casus foederis* (lat. slučaj, događaj koji uzrokuje obavljanje radnji predviđenih u ugovoru o savezu) – izraz za situaciju, činjenicu, događaj ili uslov koji su prećutno ili izričito predviđeni u ugovoru o savezu, nastupanjem kojih nastaje, automatski ili tek po odluci određenog organa, obaveza pružanja ugovorene pomoći (šire: Ibler, *isto*, str. 41–42).

država pomaže ili na svom području trpi“.⁵¹ Primena međunarodnog pravnog instituta „prava na samoodbranu“ faktički znači legalizaciju određenih radnji i postupaka koji bi inače bili nedozvoljeni, odnosno koji bi predstavljali međunarodne delikte. To se prvenstveno odnosi na različite oblike primene sile – od blokade, represalija, preko vojne pomoći, do neposrednog borbenog angažovanja.

Pravo UN poznaje dva tipa prava na samoodbranu: individualni i kolektivni.⁵² Prvi tip je prirodan („inherentan“) svakoj suverenoj državi, i predstavlja kodifikaciju odvajkada postojećeg običajnog pravnog pravila. Drugi, kolektivni tip prava na samoodbranu znači pravo država da se međusobno udružuju radi zajedničke odbrane, i da u toj funkciji jedna drugoj pomažu. U oba slučaja pozitivno pravno rešenje, inkorporisano u čl. 51 Povelje UN, ograničava pravo na samoodbranu u dva značajna vida. Prvo, *vremenski*, to pravo se može koristiti samo dok „Savet bezbednosti ne preduzme mere potrebne za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti“. Drugo, *sadržinski*, mere koje preduzmu članovi UN pri vršenju tog prava na samoodbranu „neće ni na koji način da dovedu u pitanje ovlašćenja i odgovornost Saveta bezbednosti da po ovoj Povelji preduzme u svako doba takvu akciju ako je smatra nužnom radi održavanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti“. Dakle, pravo na samoodbranu članova UN, bilo u individualnom ili u kolektivnom obliku, čini *supstituciju* mehanizama kolektivne bezbednosti, a ne njihovu *alternativu*.⁵³

U jugoslovenskoj krizi hrvatski i bosanskohercegovački režimi već se, praktično, pozivaju na to pravo prilikom

⁵¹ Prema: Ibler, *isto*, str. 284.

⁵² Za komentare čl. 51 Povelje UN: Hans Kelsen, *Limitations on the Functions of the United Nations*, 55 Yale Law Journal (1946), pp. 997, 1007–1012; *Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations*, 42 American Journal of International Law (1948), pp. 783–796; Josef L. Kunz, *Individual and Collective Self-Defense in Article 51 of Charter of the United Nations*, 41 American Journal of International Law (1947), pp. 872–879.

⁵³ U manje ili više istom značenju, pravo na samoodbranu definišu i različiti regionalni ugovori, savezi ili paktovi o uzajamnoj vojnoj saradnji. Na primer, čl. 3 *Interameričkog ugovora o uzajamnoj pomoći* (Rio de Janeiro, 2. septembar 1947); čl. 4 *Zapadnoevropskog ugovora o saradnji i kolektivnoj samoodbrani* (Brisel, 17. mart 1948); čl. 5 *Severoatlantskog ugovora* (Vašington, 4. april 1949) itd. Integralni tekstovi navedenih međunarodnih ugovora: Louis B. Sohn, *Cases and Other Materials on World Law*, Brooklyn, The Foundation Press Inc., 1950, pp. 953–964.

vođenja vojnih operacija, ranije protiv JNA, a sada protiv formacija srpskog naroda u te dve republike. S istim obrazloženjem ti režimi su prvo faktički uskladili borbena dejstva svojih vojnih i paravojnih snaga, a potom su, zaključivanjem tzv. *Zagrebačkog sporazuma*, i formalnopravno stupili u vojni savez. Međutim, već je na prvi pogled jasno da se postupci secesionističkih režima u Zagrebu i Sarajevu ne mogu podvesti pod „samoodbranu“ prema značenju tog pojma u Povelji UN. Prvo, rat u Bosni i Hercegovini klasičan je primer građanskog rata, s jakim elementima verskog sukoba. On, dakle, izvorno nema međunarodni karakter, ali ga je naknadno stekao, uključivanjem Hrvatske u vojne operacije, odnosno – preko nje ili neposredno – i angažovanjem brojnih zemalja na vojnoj i drugoj pomoći muslimanskoj vladi u Sarajevu. Međutim, i pored te internacionalizacije konflikta (koju su priznale i UN, proširenjem misije UNPROFOR-a i na teritoriju Bosne i Hercegovine), u osnovi se i dalje radi i *građanskom ratu*, dakle o sukobu u kojem tzv. legalna vlada (tj. režim koji je međunarodno priznat) ne može da se poziva na vojnu agresiju spolja, koja bi legitimisala primenu prava na samoodbranu iz Povelje UN. Postupci sarajevskog režima u suprotnosti su s međunarodnim pravom i zbog kolizije njegovih „odbrambenih“ aktivnosti s mirovnom operacijom UN, koja se uporedo izvodi na tlu Jugoslavije u celini, odnosno i Bosne i Hercegovine. Kako je prema Povelji dozvoljena primena sile po osnovu čl. 51 samo uslovno, odnosno dok se ne pokrenu mehanizmi kolektivne bezbednosti, a pošto su ti mehanizmi u Bosni i Hercegovini pokrenuti, prestala je i mogućnost legitimne samoodbrane od strane muslimanskog rukovodstva, koje je – u tom trenutku – faktički prešlo u agresiju na srpsko stanovništvo u Bosni i Hercegovini.

Akcija po osnovu prava na tzv. humanitarnu intervenciju

Klasično međunarodno pravo ne poznaje pojam „*humanitarne intervencije*“ kao poseban vid multilateralne primene sile van uslova i normi predviđenih mehanizmima kolektivne bezbednosti, opštih ili regionalnih, odnosno prava na samoodbranu, individualnu ili kolektivnu. Međutim, progresivnim razvojem međunarodnog prava, posebno posle Drugog svet-

skog rata, znatno je sužena zona tzv. *unutrašnje nadležnosti* država,⁵⁴ a prostor međunarodnopravne regulative proširen i na brojna pitanja iz oblasti individualnih ili kolektivnih ljudskih prava. U oblasti međunarodnog mira i bezbednosti bilo je više slučajeva u kojima se načelo „unutrašnje nadležnosti“ faktički sukobilo sa standardima međunarodne bezbednosti. U doмену mirovnih operacija iz 7. glave Povelje, intervencije u Kongu (1960) i na Kipru (1964) bile su, *stricto sensu*, mešanje u unutrašnje poslove tih država, iako obrazloženja u odgovarajućim odlukama Saveta bezbednosti UN nisu sadržala neposredno pozivanje na razloge za humanitarnu intervenciju. Pored mirovnih operacija, UN intervenisale su u unutrašnje poslove svojih članica i u nekoliko drugih slučajeva. U vezi s tim, kao mogući prešedan zanimljiv je stav UN po pitanju *Frankovog režima u Španiji*. Još aprila 1946, na zahtev Poljske, Savet bezbednosti je otvorio raspravu o tome da li Frankov režim u Španiji „dovodi do međunarodnog trvenja i ugrožava međunarodni mir i bezbednost“.⁵⁵ Iako su se gotovo svi članovi Saveta složili u načelnoj oceni da pitanje unutrašnjeg političkog režima jedne države spada u njenu isključivu nadležnost, slučaj Španije ocenjen je kao izuzetak. On se zasnivao na oceni da Frankov režim čini „potencijalnu opasnost za mir, odnosno može dovesti do opasnosti za mir“.⁵⁶

Po pitanju *kineskog predstavništva u UN*, kao i u materiji zaštite prava čoveka, naročito prava manjina, Ujedinjene nacije su isto tako zadirale u sferu unutrašnje nadležnosti država, pravdajući te odluke, između ostalog, i humanitarnim razlozima. Tako je Indija još 1946. pokrenula pitanje položaja Indusa u Južnoafričkoj Uniji, smatrajući da diskriminacioni

⁵⁴ Pod izrazom „unutrašnja (ili nacionalna) nadležnost“, podrazumeva se da pravo i vlast na preduzimanje određenih koraka i mera, donošenje određenih propisa i odlučivanje o određenim pitanjima pripada samo dotičnoj državi i njenim organima, a ne nekoj drugoj državi ili nekoj međunarodnoj organizaciji ili ustanovi (šire: Ibler, *isto*, str. 184).

⁵⁵ Đura Ninčić, *Problem suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967, str. 212.

⁵⁶ Tu tezu je posebno razvio australijski ministar spoljnih poslova Evatt, koji je u konkretnom slučaju tvrdio: „Kada posmatrate unutrašnje stvari jedne države, vi polazite od postulata da se drugih zemalja ništa ne tiče to kako će narod te zemlje da sobom upravlja. To je, na prvi pogled, prvenstveno unutrašnje pitanje, ali ako po svojoj delatnosti, ima izgleda ('is likely') da remeti međunarodni mir i ... da postane opasnost za svoje susede, postojanje tog režima po svojoj suštini više nije unutrašnje pitanje ('a matter of essentially domestic concern')“. Navedeno prema: *Journal of the Security Council*, First Year, No. 39, June 22, 1946, p. 767.

tretman te manjine predstavlja kršenje tzv. Kejptaunskih sporazuma (*Capetown Agreements*) iz 1927. i 1932. godine. Na 7. zasedanju Generalne skupštine više azijskih zemalja tražilo je da se na dnevni red postavi „pitanje rasnog sukoba u Južnoafričkoj Uniji nastalog usled politike aparthejda koji sprovodi vlada Južnoafričke Unije“. Povodom suđenja kardinalu Mindsentiju i izvesnim grupama sveštenika postavljeno je pitanje „poštovanja ljudskih prava u Mađarskoj, Bugarskoj i Rumuniji“. Na istom zasedanju, na predlog čileanske delegacije, Generalna skupština je razmatrala pitanje pravnog položaja sovjetskih državljanki udatih za strance, kojima sovjetska vlada nije dozvoljavala da napuste teritoriju te zemlje. Međutim, do „humanitarne intervencije“ uz upotrebu oružane sile radi obaranja određenih režima ili njihovog primoravanja na prihvatanje i/ili promenu određene unutrašnje, odnosno spoljne politike dolazi tek početkom osamdesetih godina. Invazija Grenade (1983) od strane oružanih snaga SAD prvi je takav primer, a kasnije su sledile intervencije u Panami (1989) i severnom Iraku (1991), gde je kao cilj postavljena zaštita kurdske manjine.

Sadašnji standardi u međunarodnim odnosima dozvoljavaju, pod određenim uslovima, primenu mehanizama o kolektivnoj intervenciji. Potrebno je, prvo, postići dovoljan stepen konsenzusa najbitnijih međunarodnih činilaca (SAD, Rusija, Evropska zajednica, UN) da određeni režim flagrantno i u kontinuitetu krši ljudska prava (građana uopšte ili, posebno, pripadnika pojedinih manjina – rasnih, nacionalnih, verskih itd.), odnosno da je takva politika „ozbiljna pretnja“ međunarodnom miru i bezbednosti. *Drugo*, institucionalizacijom kroz mehanizme Ujedinjenih nacija kolektivna akcija dobija formalno pokriće, odnosno može da se izvodi *lege artis*. *Treće*, neophodno je prethodno efektivno iskoristiti druge instrumente političkog uticaja: diplomatski pritisak, akcije mirenja ili posredovanja, pritisak međunarodnih regionalnih i drugih organizacija, eventualne političke, odnosno ekonomske sankcije itd. Konačno, postavlja se i zadatak vojnotehničke pripreme operacije: obaveštajnog izviđanja i planiranja operacije, prikupljanja i koncentracije neophodnih intervencionističkih snaga, njihovog opremanja, uvežbavanja i obezbeđenja, kao i neposrednog izvođenja vojne akcije.

Vojno-politička situacija u Bosni i Hercegovini ima izvesne karakteristike slučajeva u kojima se i inače primenjuju humanitarne intervencije. Radi se, prvo, o masovnim i intenzivnim patnjama civilnog stanovništva, o entropiji struktura vlasti na širokom prostoru i eskalaciji međunacionalnog i verskog oružanog konflikta. Međutim, interesi najznačajnijih međunarodnih činilaca onemogućavaju i tzv. prethodni, minimalni konsenzus, kao *conditio sine qua non* zajedničke vojne akcije. Različiti stavovi međunarodnih činilaca o legitimitetu muslimanskog političkog vođstva u Bosni i Hercegovini, posebno posle njegovog pakta sa Hrvatskom, takođe smanjuju verovatnoću izvođenja humanitarne intervencije koja bi trebalo da neposredno podrži to vođstvo, dok je intervencija koja bi podjednako pogodila rukovodstva sve tri nacionalne zajednice u Bosni i Hercegovini, zbog političke složenosti, praktično neizvodljiva. U celini, iako je verovatno da bi se pojedinačne prinudne akcije – vojne i/ili policijske – mogle preduzeti, posebno radi obezbeđenja doturanja humanitarne pomoći ili ostvarivanja drugih ograničenih ciljeva, nije realno očekivati veću (u pogledu prostora na kojem bi se izvodila, odnosno veličine angažovanih snaga) vojnu akciju zapadnih zemalja na prostoru Bosne i Hercegovine samo sa pozivanjem na humanitarnu intervenciju, odnosno na njene ciljeve.

LONDONSKA KONFERENCIJA I NJEN UTICAJ NA GEOPOLITIČKI POLOŽAJ JUGOSLOVENSKIH ZEMALJA

Međunarodnopravni položaj jugoslovenskih zemalja delimično je promenjen *Londonskom konferencijom*, koja je pod pokroviteljstvom UN održana od 26. do 28. avgusta 1992, uz učešće 31 predstavnika iz različitih zemalja, uključujući i svih šest bivših jugoslovenskih republika, kao i predstavnika različitih međunarodnih organizacija. Londonska konferencija je, *de facto*, priznala Saveznu Republiku Jugoslaviju, prihvatajući jedinstveni nastup delegacije SRJ, u kojoj su bili predstavnici Srbije, Crne Gore i federalnih organa. Pored toga, ona je, po prvi put u dosadašnjem toku jugoslovenske krize, izrazila delimično simetrično mišljenje međunarodne zajednice o suko-

bima na prostoru Bosne i Hercegovine, izbegavajući da Srbiju, odnosno SRJ, označi kao isključive, pa i kao pretežne krivce za rat.

U tački 8 *Principa Londonske konferencije*, završnog dokumenta koji je konsenzusom prihvaćen kao osnova za rešavanje problema bivše Jugoslavije putem pregovora, precizno se navodi „obaveza poštovanja nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta svih država u regionu“, čime su posredno potvrđene i granice SR Jugoslavije, odnosno teritorijalna celokupnost Republike Srbije, kao njene federalne jedinice, uprkos pritiscima iz pojedinih međunarodnih centara da se delovima Srbije (Sandžak, Kosovo, Vojvodina) prizna tzv. specijalni status.

U *posebnoj odluci Londonske konferencije*, posvećenoj vojnim aspektima krize u Bosni i Hercegovini, precizno je dimenzionirana međunarodna akcija u toj republici, i to definisanjem sledećih ciljeva:

- „... blagovremeno obustavljanje opsade gradova i mesta;
- međunarodnu kontrolu teškog naoružanja;
- stavljanje svih snaga, uključujući i iregularne, pod centralnu kontrolu;
- uzdržavanje od direktne ili indirektno vojne pomoći samoproklamovanim vladama i unutrašnjim komponentama susednih država;
- progresivna redukcija oružja u regionu pod međunarodnom kontrolom“.

Kao tzv. *mere za uspostavljanje poverenja*, tom odlukom je identifikovano sedam konkretnih aktivnosti: (1) notifikacija svih minobacača i teškog naoružanja UN u roku od 96 časova kao uvod u njihovo povlačenje iz sukoba, koji će biti prva tačka pregovora; (2) zabrana vojnih letova; (3) pravovremeno uspostavljanje „vrućih linija“ između lokalnih komandanata i glavnog štaba; (4) poboljšanje kontakata kroz posete; (5) identifikacija glavnog štaba i komandanata svih naoružanih jedinica, uključujući i paravojne; (6) postavljanje posmatrača na bosansko-srpskoj i bosansko-crnogorskoj granici, i (7) raspoređivanje posmatrača u Bosni da nadgledaju teško naoružanje.

U 2. glavi te odluke nedvosmisleno se navodi da će strane (muslimanska, hrvatska i srpska) „primeniti silu protiv nedisciplinovanih elemenata u njihovim oblastima“, čime su oružane formacije sve tri nacionalne zajednice u Bosni i Hercegovini delimično međunarodno legalizovane (tj. priznate su u faktičkom statusu „zaraćenih strana“,⁵⁷ i od međunarodne zajednice ovlašćene da održavaju red i mir u svojim zonama odgovornosti. Zemlje učesnice Konferencije međusobno su se obavezale da će „obezbediti sredstva za: – prolaz i zaštitu humanitarnih konvoja koji dolaze na zahtev UN; – kontrolu i nadgledanje teškog naoružanja u Bosni i Hercegovini pod nadzorom UN“. Na taj način je primena sile u rešavanju jugoslovenske krize, koja je korišćena jedno vreme kao činilac pritiska na SR Jugoslaviju, u tom dokumentu znatno redukovana i prostorno – ograničavanjem na teritoriju Bosne i Hercegovine, i funkcionalno – ograničavanjem na elemente zaštite humanitarnih konvoja, odnosno na tzv. humanitarnu intervenciju.

Londonska konferencija je u posebnoj *Izjavi o Bosni i Hercegovini* utvrdila principe političkog rešenja krize, čija je okosnica „poštovanje integriteta u sadašnjim granicama, ukoliko se ne menjaju *međunarodnim sporazumom*“. Time je dotadašnji imperativ nepromenljivosti granica zamenjen principom sporazumnog menjanja granica, uz pretpostavku njihovog održavanja. U odeljku f) te izjave, kao jedan od elemenata političkog rešenja, navodi se i takva „Demokratska i zakonska struktura koja na pravi način štiti prava svih u Bosni i Hercegovini, uključujući nacionalne zajednice i manjine“, što je, iako dosta neodređeno, formulacija koja ukazuje na mogućnost tzv. *kantonizacije* – modela fizičkog razdvajanja zaraćenih nacionalnih zajednica kao načina za okončanje rata. Tom izjavom posebno je preporučeno osnivanje *međunarodnih mirovnih snaga* pod okriljem UN i Saveta bezbednosti, koje će „kontrolisati prekid vatre, vojne pokrete i preduzimati ostale mere za stvaranje poverenja“. Iz te formulacije ne vidi se sasvim jasno da li se radi o proširenju mandata snaga

⁵⁷ Pod pojmom „zaraćene strane“ podrazumeva se „svojstvo punovažnog subjekta međunarodnog prava koje, izbijanjem rata, dobija država i s njom izjednačena organizacija“ (prema: *Vojna enciklopedija, isto*, knj. 10, str 665). Suština statusa „zaraćene strane“ je u sticanju prava i dužnosti koje propisuje međunarodno ratno pravo.

UNPROFOR-a i na teritoriju Bosne i Hercegovine (iako su one tamo, faktički, već delovale), ili o osnivanju potpuno nove misije međunarodnih vojnih snaga.

U celini, *Londonska konferencija* je označila nekoliko novih kvalitativnih elemenata u pristupu međunarodne zajednice sukobima u Jugoslaviji:

- *prvo*, znatno je proširila obim internacionalizacije krize, definitivno prenoseći težište odlučivanja o njoj sa Evropske zajednice (koja se pokazala nesposobnom da ponudi suštinska rešenja) u širi model uticaja i odlučivanja Ujedinjenih nacija;

- *drugo*, po prvi put je izbegnuta politička kvalifikacija da se u Bosni i Hercegovini radi o „srpskoj agresiji“ (što je ranije imputirano Srbiji, odnosno SR Jugoslaviji), i prihvaćeno faktičko stanje da se u toj republici radi o *građanskom ratu* (sa snažnim elementima verskog rata), u kojem učestvuje njeno sopstveno stanovništvo;

- *treće*, potvrdila je brojne procene vojnih eksperata zapadnih zemalja da direktna vojna intervencija u Bosni i Hercegovini ne bi mogla da ostvari zadate ciljeve i, da bi, po svemu sudeći, značila dalje širenje sukoba. Zato se Konferencija opredelila da primat dâ političkom rešenju, ograničavajući upotrebu sile samo na nužnu kontrolu preuzetih međunarodnih funkcija na tom prostoru.

Očigledno je, prema tome, da su rezultati Londonske konferencije znatno smanjili mogućnost direktne strane vojne intervencije u Jugoslaviji.

Zaključna razmatranja

Iz navedenih činjenica jasno je da povećanje stranog političkog uticaja na jugoslovensku krizu, a posebno preduzimanje eventualne vojne intervencije na celini, ili samo na kriznim tačkama jugoslovenskog prostora ne može da dovede do prestanka oružanih sukoba u Jugoslaviji. Intenzitet stranih vojnih, privrednih i političkih interesa u Jugoslaviji, njihova isprepletenost i međusobna suprotstavljenost, verovatnoću vojne akcije u kojoj bi, zajednički, učestvovala sve vodeće evropske zemlje i SAD čini samo teorijskom. Intervencije koje bi se preduzimale unilateralno ili regionalno, s osnovom u

vojnoj pomoći režimima u Zagrebu, odnosno Sarajevu, objektivno bi dalje komplikovale međunarodnu situaciju i vodile ka zaoštravanju na širem balkanskom i evropskom prostoru.

U bivšoj Jugoslaviji rat se može zaustaviti jedino porazom isključive, militantne razvojne koncepcije u svakoj od tri nacionalne zajednice koje su uključene u rat u Bosni i Hercegovini, odnosno u Jugoslaviji u celini. Taj ishod se, međutim, ne može silom nametnuti spolja. On je moguć jedino kao rezultat pobeđe tolerantnih, demokratskih i umerenih snaga u samom muslimanskom, srpskom, odnosno hrvatskom narodu. Sa tog stanovišta, prisustvo stranih vojnih snaga u Jugoslaviji, a posebno njihovo aktivno uključivanje u sukobe, izazvalo bi upravo suprotne posledice: jačanje ortodoksnih šovinističkih elemenata, odnosno pristalica krajnje radikalnih varijanata rešenja jugoslovenske krize, i to podjednako kod nacionalnih zajednica čija bi rukovodstva bila potpomognuta stranom intervencijom i kod onih koja bi bila na njenom udaru. Svako dalje produžavanje jugoslovenske krize u najoštrijem obliku, dakle u formi nacionalnog i verskog rata, objektivne posmatrače i vojne i političke analitičare samo učvršćuje u uverenju da se radi o takvom toku događaja iz kojeg nema racionalnog izlaza. Sledstveno tome, i strana vojna intervencija, koja bi značila samo korak dalje u tom pravcu, vremenom postaje sve manje verovatna.