



Организација за европску безбедност и сарадњу и југословенска криза

УДК: 321.013 (497.1) : [341.182 : 327.56] (4)

Др *Бранислав Ђорђевић*, пуковник
и *Мирослав Глишић*, капетан*

Након „хладног рата“ међународне организације задужене за безбедност у Европи почеле су да преиспитују своје циљеве и да их редифинишу према новонасталом окружењу. Тако је и Конференција о безбедности и сарадњу у Европи, као вишестрани дипломатски процес, редифинисала своје циљеве и према њима изградила потребни институционални апарат.

Институционализација Конференције о безбедности и сарадњи у Европи условила је њено прерастање у међународну организацију под називом Организација за европску безбедност и сарадњу. На развој Конференције, као и Организације за европску безбедност и сарадњу, утицале су друштвене, државне и међународне промене у њеној геополитичкој области. У раду је описан развој Конференције о безбедности и сарадњи у Европи, а касније и Организације за европску безбедност и сарадњу под утицајем југословенске кризе у периоду од 1990. до 1999. године.

Кључне речи: Конференција о европској безбедности и сарадњи, Организација за европску безбедност и сарадњу, југословенска криза.

Увод

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) настала је из Конференције о европској безбедности и сарадњи (КЕБС), која је требало да прошири, продуби и учини непрекидним процес детанта и да створи услове за мирно превазилажење подела између Истока и Запада током „хладног рата“. Развојни пут КЕБС/ОЕБС кретао се од

* Др Бранислав Ђорђевић, пуковник, виши је научни сарадник, а Мирослав Глишић, капетан, истраживач је приправник у Институту ратне вештине.

вишестраног дипломатског процеса, преко вишестраног процеса сталне међувладине политичке сарадње, до регионалне међународне организације према Глави VIII *Повеље Уједињених нација*. На тај развој утицале су друштвене, државне и међународне промене у њеној геополитичкој области. Најважније од њих биле су: 1) уједињење Немачке; 2) разоружање супротстављених војних блокова; 3) демократизација друштава земаља источне Европе; 4) распуштање Варшавског уговора; 5) распад СССР-а, и 6) југословенска криза. Под југословенском кризом подразумева се распад СФРЈ, процеси који су томе претходили и последице које су из тога произишле, укључујући и оружане сукобе на територији Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.¹

Након „хладног рата“, КЕБС/ОЕБС изградио је самобитност у безбедносној архитектури Европе у односу на остале међународне организације. У томе је успео јер је имао јединствене циљеве и задатке, који су утицали на даљу институционализацију КЕБС/ОЕБС-а зато што је, према њима, развио и одређене структуре, институције, инструменте и механизме. На део циљева, па тиме и задатака, структура, институција, инструмената и механизма, утицало је и ангажовање КЕБС/ОЕБС-а у југословенској кризи.²

Организација за европску безбедност и сарадњу

Циљеви и задаци

Организација за европску безбедност и сарадњу је паневропска безбедносна организација која преко својих земаља учесница обухвата географски простор од Ванкувера до Владивостока.³ Према регио-

¹ Дефиниција југословенске кризе за потребе анализе њеног утицаја на развој КЕБС/ОЕБС-а преузета је из: Слободанка Ковачевић и Путник Дајић, *Хронологија југословенске кризе 1942–1993*, Институт за европске студије, Београд, 1994.

² Кључне промене у развоју КЕБС/ОЕБС-а, у већини случајева, усвајане су на његовим самитима. Будући да су основни извори за анализу утицаја југословенске кризе на развој КЕБС/ОЕБС-а документи усвојени на тим самитима, значајан је њихов хронолошки редослед: 1) Самит КЕБС-а у Паризу, 19–21. новембар 1990; 2) Самит КЕБС-а у Хелсинкију, 9–10. јул 1992; 3) Самит КЕБС-а у Будимпешти, 5–6. децембар 1994; 4) Самит ОЕБС-а у Лисабону, 2–3. децембар 1996, и 5) Самит ОЕБС-а у Инстанбулу, 18–19. новембар 1999. године.

С обзиром на одлуку на Самиту у Будимпешти да се назив *Конференција о безбедности и сарадњи у Европи* промени у *Организација за европску безбедност и сарадњу*, у раду су употребљене следеће скраћенице: 1) КЕБС – за догађаје у којима је учествовала Конференција о европској безбедности и сарадњи и анализе докумената које је усвојила под тим називом; 2) КЕБС/ОЕБС – за описивање развојног пута Конференције о безбедности и сарадњи и Организација за европску безбедност и сарадњу, и 3) ОЕБС – за проучавање догађаја у којима је Организација учествовала и анализе докумената које је усвојила под тим називом.

³ *Организација за европску безбедност и сарадњу* има 55 држава учесница које јој, на основу свог географског положаја, дају трансатлантску и азијско-закавказку димензију.

налним споразумима у Глави VIII Повеље Уједињених нација, ОЕБС треба да обезбеди рано упозоравање, спречавање конфликта, управљање кризама и постконфликтни опоравак у Европи.⁴

На основу анализе годишњих извештаја о раду ОЕБС-а за 2002. и 2003. годину, може да се закључи да се пројектовани циљеви остварују реализацијом следећих задатака: 1) заштите људских права; 2) демократизације друштва; 3) развоја мера за изградњу поверења, 4) контроле наоружања; 5) превентивне дипломатије; 6) развоја мера за изградњу безбедности; 7) надгледања избора; 8) обуке полицијских снага; 9) обезбеђења слободе медија; 10) спречавања трговине људима; 11) заштите националних мањина; 12) унапређења економске безбедности и заштите животне средине; 13) борбе против тероризма; 14) изградње институција; 15) надгледања граница, и 16) изградња грађанског друштва.⁵

Организација за европску безбедности и сарадњу развила је одређене структуре, институције, инструменте и механизме који јој омогућавају да реализује дефинисане задатке и оствари постављене циљеве.⁶

Структуре и институције

У оквиру ОЕБС-а развијене су структуре и институције које припремају, доносе и реализују политичке одлуке које обавезују све државе учеснице. Структуре ОЕБС-а чине организациона тела успостављена на принципу неопходности размене ставова и информација ради њене даље унутрашње изградње и дефинисања потребних односа. Организација за европску безбедност и сарадњу у свом саставу има следеће структуре: самит, конференције прегледа, Форум за сарадњу у области безбедности и Парламентарну скупштину.

Самит је састанак шефова држава или влада земаља чланица ОЕБС-а који се организује ради утврђивања циљева и приоритета на највишем политичком нивоу.

Конференције прегледа су уређени редовни састанци на којима се утврђује оцена остваривања преузетих обавеза и реализација одредаба ОЕБС-а у свим областима сарадње. Поред тога, под њиховим окриљем се припремају документа, одлуке и изјаве које ће се усвајати на следећем самиту. До Самита у Будимпешти конференције прегледа носиле су назив састанци наставка.

Форум за сарадњу у области безбедности јесте стални и уређени оквир за преговоре и консултације у вези с контролом наоружања и ја-

⁴ *OSCE Handbook*, OSCE Secretariat, Prague, 2000, p. 1.

⁵ *Annual Report on OSCE Activities 2002*, Press and Public Information, OSCE Secretariat, Vienna, 2002; *Annual Report on OSCE Activities 2003 – Security and co-operation for Europe*, Press and Public Information, OSCE Secretariat, Vienna, 2003.

⁶ Детаљније о структурама, средствима деловања, установама и механизмима ОЕБС-а погледати у *OSCE Handbook*, исто, стр. 20–147.

чања безбедности и стабилности широм Европе. Састаје се једном седмично ради: 1) преговора везаних за контролу наоружања, разоружања и изградње поверења и безбедности; 2) редовних консултација и интензивне сарадње у вези с питањима безбедности; 3) активности усмерених на смањење ризика од конфликта, и 4) имплементације усаглашених мера. Форум за сарадњу у области безбедности одговоран је и за имплементацију мера за изградњу поверења и безбедности, обезбеђење оквира за дискусије и разјашњавања, ако је потребно, информација које се размењују према договореним мерама за јачање поверења и безбедности и припрему семинара о војној доктрини.

Парламентарна скупштина унапређује учешће парламената у активностима ОЕБС-а и олакшава интерпарламентарни дијалог и сарадњу. Има у саставу више од 300 парламентарараца из свих земаља учесница.⁷

Поред наведених структура, ОЕБС има и мноштво институција, односно установа које су уређене релативно трајним и формалним нормама, које обезбеђују достизање њених циљева. Организација за европску безбедност и сарадњу има у саставу следеће институције: Министарски савет, Стални савет, Високи савет, званичног председавајућег, Министарску тројку, генералног секретара, Секретаријат, Канцеларију за демократске институције и људска права, високог комесара за националне мањине, представника за слободу медија и Суд за мирење и арбитражу.

Министарски савет (до Самита у Будимпешти *Савет КЕБС-а*) је сте састанак министара иностраних послова држава чланица ОЕБС-а. То је главни субјект одлучивања и управљања Организацијом, и задужен је да: 1) разматра питања значајна за ОЕБС; 2) повезује различите делатности ОЕБС-а са њеним главним политичким циљевима, и 3) реализује одлуке усвојене на самиту. Министарски савет се састаје једном годишње.

Стални савет (до Самита у Будимпешти *Стални комитет*) званично је тело за политичке консултације и доношење одлука о свим питањима значајним за ОЕБС, а одговоран је и за реализацију свакодневних (оперативних) послова. Његови чланови, стални представници земаља учесница, састају се једном недељно. У надлежности Сталног савета је *Припремни комитет*, који му пружа помоћ приликом разматрања проблема и доношења одлука. Припремни комитет заседа неформално, а разматра питања значајна за рад Сталног савета. Стални савет се састаје једном годишње на нивоу политичких директора као *Ојачани стални савет*.

Високи савет (до Самита у Будимпешти *Комитет високих службеника*) био је предвиђен као састанак на нивоу политичких директора

⁷ Број парламентарараца неке земље чланице ОЕБС-а у Парламентарној скупштини креће се од два до седамнаест, зависно од броја њених становника.

министарстава спољних послова ради припреме састанака Министарског савета и реализације одлука донетих на тим састанцима, као и надгледања, управљања и координирања послова ОЕБС-а између заседања Министарског савета. Предвиђено је да се Високи савет редовно састаје најмање два пута годишње и једном пред заседање Министарског савета, као и једанпут годишње као *Економски форум*. Међутим, у процесу институционализације у ОЕБС-у, велики део послова из његове надлежности пребачен је у надлежност Сталног савета, који се састаје једном годишње као Ојачани стални савет. То је условило да се од 1997. године Високи савет редовно састаје само као Економски форум, а ванредно под окриљем *Механизма за консултације и сарадњу у кризним ситуацијама (Берлински механизам)*.

Званични председавајући одговоран је за извршне активности ОЕБС-а, а то се првенствено односи на: 1) координацију послова који се реализују унутар институција ОЕБС-а, 2) представљање Организације, и 3) надгледање активности које се односе на спречавање конфликта, управљање кризама и постконфликтни опоравак. Лица се на тој функцији мењају сваке године, и обавља је министар спољних послова неке од земаља учесница. Званичном председавајућем у раду помажу претходни и наредни председавајући, и они заједно чине тзв. *Министарску тројку*. Званични председавајући може да формира *ad hoc* иницијативну групу и да постави личне представнике приликом суочавања са специфичном кризом или конфликтном ситуацијом.

Генерални секретар пружа подршку званичном председавајућем у свим активностима усмереним на достизање циљева Организације за европску безбедност и сарадњу. Због тога обавља следеће задатке: 1) управља структурама и операцијама ОЕБС-а, укључујући и Секретаријат; 2) блиско сарађује са званичним председавајућим приликом припрема и реализације састанака ОЕБС-а; 3) обезбеђује имплементацију одлука донесених у оквиру ОЕБС-а; 4) информише јавност о политици и активностима ОЕБС-а; 5) одржава контакт с међународним организацијама; 6) даје мишљење о финансијским импликацијама предлога и води рачуна о економичности особља и пратећих служби институција; 7) обезбеђује да институције и мисије ОЕБС-а делује према усвојеним правилима и регулативи; 8) извештава редовно политичка тела ОЕБС-а о активностима Секретаријата, и 9) припрема годишње извештаје о раду Организације.

Секретаријат, који руководи генерални секретар, обезбеђује оперативну подршку за све активности Организације. Његов мандат обухвата: 1) подршку активности ОЕБС-а; 2) одржавање контаката с међународним и невладиним организацијама, и 3) конференцијске, језичке, административне, финансијске, персоналне и информатичке услуге. Ради реализације поверених задатака Секретаријат располаже са: Канцеларијом генералног секретара, Центром за спречавање сукоба, Одељењем за услуге подршке и буџет, Одељењем за људске

ресурсе, Одељењем за менаџмент и финансије, Координатором за активности ОЕБС-а у вези са питањима екологије и околине и Канцеларијом Секретаријата у Прагу.

Канцеларија за демократске институције и људска права одговорна је за: 1) унапређење демократских избора, посебно преко надгледања изборног процеса; 2) обезбеђење практичне подршке у успостављању демократских институција и остварењу људских права, као и јачању цивилног друштва и улоге права; 3) рано упозоравање и спречавање конфликта, посебно преко надгледања и примене обавеза из области људских димензија, и 4) служи за контакт за питања везана за Роме и Синте.

Високи комесар за националне мањине успостављен је ради одговора, у најранијем могућем периоду, на етничке напетости које могу да прерасту у конфликт унутар региона Организације. Функционише као инструмент превентивне дипломатије и његов циљ је да идентификује и правовремено потпомогне решавање етничких напетости које могу да угрозе мир, стабилност и односе између земаља чланица Организације за европску безбедност и сарадњу.

Представник за слободу медија задужен је за пружање помоћи владама у унапређењу слободе, независности и плурализма медија ради изградње демократског друштва. Он је овлашћен да надгледа развој медија у свим земљама чланицама и да реагује на озбиљне случајеве кршења принципа ОЕБС-а и обавеза земаља учесница у вези са слободом изражавања и медијима.

Суд за мирење и арбитражу формиран је према *Конвенцији о мирењу и арбитражи* ради решавања спорова између држава чланица. Чине га *комисије за мирење и арбитражни трибунали*, који се формирају за сваки спор појединачно, односно помирителци и арбитражи се бирају са већ припремљених листа.

Инструменти

Инструменти ОЕБС-а јесу помоћна средства којима се користи приликом суочавања са конфликтом или ситуацијом која може да прерасте у конфликт. То су: мисије утврђивања чињеница и известилачке мисије, сталне мисије, *REACT* тимови, лични представници председавајућег, *ad hoc* иницијативне групе и Операције одржања мира.

Мисије утврђивања чињеница и известилачке мисије су краткотрајне посете експерата и осталог особља из земаља чланица ОЕБС-а ради утврђивања чињеница, извештавања о својим налазима и, у неким ситуацијама, давања препорука телима ОЕБС-а приликом припреме и доношења одлука. Оне су до сада највише кориштене за : 1) стицање увида у имплементацију обавеза усаглашених у оквиру ОЕБС-а у новопримљеним земљама; 2) истраживања чињеница које упућују на неслагање са обавезама ОЕБС-а; 3) процену ситуације у

државама које желе да буду примљене у ОЕБС, и 4) истраживање узрока конфликта. Поред наведеног, употребљаване су и за припрему препорука које се односе на сагледавање оправданости успостављања сталних мисија.

Сталне мисије (мисије другог трајања) основни су инструмент за спречавање конфликта, управљање кризама, решавање конфликта и постконфликтни опоравак региона. Мандат, величина и активности тих мисија веома су променљиви, што чини флексибилном њихову примену и омогућава ангажовање у конфликтима и кризним ситуацијама у читавом региону ОЕБС-а. Под њиховим мандатима обично се подразумевају следећи задаци: 1) помоћ, саветовање и уобличавање препорука у областима о којима су ОЕБС и земља домаћин постигли сагласност; 2) надзор над поштовањем обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а и пружање савета или препорука за побољшање њихове примене; 3) помоћ у организацији и надгледању избора; 4) обезбеђење подршке у учвршћивању владавине права и демократских установа и у очувању и поновном успостављању реда и поретка; 5) стварање услова за преговоре и друге мере којима може да се олакша мирно решавање конфликта; 6) верификовање и/или помагање у остваривању споразума о мирном решавању конфликта, и 7) подршка у опоравку и обнављању различитих аспеката друштва.

REACT тимови састављени су од цивила и полицајаца обучених за активности које се односе на спречавање сукоба, управљање кризама и постконфликтни опоравак. Они омогућавају структурама и институцијама ОЕБС-а да правовремено делују ради решавања проблема пре него што прерасту у кризе и пружају им подршку на терену у брзом развијању сталних мисија.

Личне представнике председавајућег именује, од случаја до случаја, званични председавајући ради пружања помоћи приликом решавања криза или конфликта. Они имају јасан и прецизан мандат, који се првенствено односи на спречавање конфликта, управљање кризама и имплементацију мера за обезбеђење контроле наоружања.

Ad hoc иницијативне групе, као и *лични представници председавајућег*, успостављају се од случаја до случаја ради пружања помоћи званичном председавајућем у реализацији специфичних задатака, а посебно у спречавању конфликта, управљању кризом и решавању спорова. Састављене су од представника ограниченог броја држава чланица, укључујући и Министарску тројку.

Операције одржања мира оперативни су елемент укупне способности ОЕБС-а у спречавању сукоба и решавању криза који треба да допуњава политички процес решавања спорова. Предузимају се у случајевима сукоба у или међу државама чланицама ради очувања мира и стабилности и пружања подршке у напорима за изналажење политичког решења. Имају разне облике, као што су: посматрачке мисије, надзорне мисије и размештај већих снага у зони конфликта.

Користе се за : 1) надзор и пружање помоћи у очувању прекида ватре ; 2) надзор повлачења снага у сукобу ; 3) пружање подршке очувању закона и реда ; 4) достављање хуманитарне и медицинске помоћи, и 5) пружање помоћи избеглим лицима. Предвиђено је да приликом реализације операција одржања мира ОЕБС може да користи подршку ЕУ, ЗЕУ и Северноатлантског савеза.

Механизми

Механизми ОЕБС-а чине нормативно уређен систем понашања актера у конфликтним ситуацијама које су изазвале његове чланице. То су : механизам о људској димензији, механизам за саветовање и сарадњу у случајевима неуобичајених војних активности, механизам сарадње у вези са опасним инцидентима војне природе, механизам за консултације и сарадњу у кризним ситуацијама – Берлински механизам, и механизам за мирно решавање спорова. Наведени механизми омогућавају брз и директан контакт између страна укључених у конфликт и усклађено и експедитивно поступање Организације за европску безбедност и сарадњу.

Механизам о људској димензији један је од најсложенијих механизма ОЕБС-а, а успостављен је ради обезбеђења ефикасније реализације обавеза које су државе чланице преузеле у оквиру те организације, као и успостављања њихове ближе сарадње у тој области. Тај механизам је оквир за решавање конкретних проблема у области људских димензија са којима се суочава једна учесница на својој територији или у односима са другим учесницама.

Механизам за саветовање и сарадњу у случајевима неуобичајених војних активности оквир је за консултације и сарадњу између држава у вези са било каквим неуобичајеним и непланираним војним активностима неке од држава чланица.

Механизмом сарадње у вези са опасним војним инцидентима остварује се сарадња између чланица на основу извештавања и појашњавања тих инцидената ради избегавања евентуалних неспоразума и ублажавања последица.

Механизам за консултације и сарадњу у кризним ситуацијама (Берлински механизам) обезбеђује ванредно политичко саветовање и одлучивање на нивоу Високог савета у вези са питањима којима треба хитно да се посвети пажња.

Механизми за мирно решавање спорова олакшавају брз и непосредан контакт између страна у сукобу и помажу усаглашену активност Организације за европску безбедност и сарадњу. У оквиру ОЕБС-а развијени су следећи механизми за мирно решавање спорова: Валета механизам, Конвенција о мирењу и арбитражи унутар ОЕБС-а, Комисија ОЕБС-а за мирење и мирење на основу препоруке.

Утицај југословенске кризе на развој Конференције о безбедности и сарадњи у Европи (ОЕБС)

Конференција о безбедности и сарадњи у Европи до ескалације југословенске кризе

Предлог Совјетског Савеза почетком педесетих година 20. века да се успостави једна паневропска конференција о безбедности сматра се зачетком идеје о стварању Конференције о безбедности и сарадњи у Европи, чији је Завршни акт потписало 35 земаља учесница.⁸ Тим актом је установљено десет основних принципа КЕБС-а: 1) принцип суверене једнакости; 2) уздржавање од употребе силе или претње силом; 3) неповредивост граница; 4) територијални интегритет држава; 5) мирно решавање спорова; 6) немешање у унутрашње спорове; 7) поштовање људских права и основних слобода, укључујући слободу мисли, савести, вероисповести и убеђења; 8) равноправност и право народа на самоопредељење; 9) сарадња међу државама, и 10) савесно испуњавање обавеза према међународном праву.⁹

Завршни акт је био основ за даљи развој КЕБС-а. Био је подељен на три основне категорије (корпе), које се односе на: 1) питања безбедности у Европи; 2) сарадњу у области економије, и 3) сарадњу у хуманитарним и другим областима.

Конференција о безбедности и сарадњи у Европи чинила је мултилатерални форум за дијалог и преговарање између Истока и Запада. У оквиру тог форума требало је проширити, продубити и учинити непрекидним процес детанта, и тиме створити услове за мирно превазилажење подела.

Током трајања „хладног рата“ једина успостављена структура КЕБС-а била је преговарачка структура, чији су облици и одржавање уређивани преговорима, сагласно одредбама о континуитету Конференције садржаним у Завршном акту. Преговарачку структуру чинили су *састанци на врху, пратећи састанци и тематски састанци*, на којима су успостављане норме и обавезе и периодично оцењивана њихова имплементација.

Институционализација КЕБС-а започета је на основу одлука донесених на Самиту КЕБС-а у Паризу, 19–21. новембра 1990. године. Упоредо с процесом редефинисања циљева КЕБС-а и његове институционализације ескалирала је југословенска криза, тако да се КЕБС/ОЕБС развијао под њеним значајним или, чак, пресудним утицајем.

⁸ *Историјат, иницијативе, институције и механизми КЕБС-а*, документациони прилог, „Међународна политика“, бр. 1029, Београд, 1994.

⁹ *Final act, Summit CSCE, Helsinki, 1975, Questions relating to Security in Europe.*

Однос Конференције о безбедности и сарадњи (ОЕБС) према југословенској кризи

Решавање националног питања било је један од главних дезинтеграционих чинилаца југословенске заједнице, па тиме и узрок југословенске кризе. О националном питању први пут се званично расправљало на седници Извршног комитета Централног комитета Савеза комуниста Југославије 16. марта 1962. године.¹⁰ Међутим, датум почетка југословенске кризе јесте 30. јун 1971, када је, усвајањем амандмана на *Устав СФРЈ* из 1963. године, дошло до ревизије конститутивних принципа југословенске државе, чиме је створен оквир за њену конфедерализацију и разградњу.¹¹ Након тога је уследио двадесетогодишњи период обележен привредном и политичком кризом, која је кулминирала међурепубличким и међунационалним несугласицама, када је отворено почело да се заговара раздруживање југословенских република.

Значајно је да је југословенска криза ескалирала крајем осамдесетих и почетком деведесетих година 20. века, у битно измењеним међународним односима (уједињење Немачке, демократизација друштава источне Европе, распуштање Варшавског уговора, распад СССР-а), што је условило неефективност и неефикасност међународне заједнице (Уједињене нације, КЕБС, НАТО и Европска заједница/Европска унија) у превенцији и решавању насталог конфликта. Дакле, југословенска криза је била велики изазов за међународну заједницу, па тиме и за Конференцију о безбедности и сарадњи у Европи.

У југословенској кризи КЕБС ангажовао се у више наврата, у почетку самостално, а касније као носилац задатака добијених од „шире“ међународне заједнице.¹² И у једном, и у другом случају КЕБС/ОЕБС посветио је много времена југословенској кризи, која је, као непосредно оружање, утицала на њен развој. Међутим, и поред тога, чињеница је да је током спречавања сукоба и наметања мира неколико пута употребљена сила а да нису претходно исцрпени, нити коришћени, постојећи инструменти и механизми КЕБС/ОЕБС-а за решавање спорова и спречавање криза, или су селективно употребљени, а у неким случајевима и злоупотребљени.¹³

¹⁰ Слободанка Ковачевић и Путник Дајић, *Хронологија југословенске кризе 1942–1993*, исто, стр. 10.

¹¹ Исто.

¹² Детаљније у: Љубивоје Аћимовић, „ОЕБС у међународним односима пост-хладноратовске Европе“, „Међународни проблеми“, бр. 4, Институт за међународну политику и привреду, 1996, стр. 426–427.

¹³ Највећа злоупотреба ОЕБС-а свакако је везана за случај у селу Рачак, новембра 1998, када је шеф *Мисије ОЕБС-а за верификацију на Космету* на конференцији за новинаре изјавио да су га мештани села Рачак одвели до брда где је видео тела двадесет убијених цивила (опширније у: „Хронологија догађаја у селу Рачак“, „Међународна политика“, бр. 1076, Београд, 1999, стр. 20–22).

Важан тренутак за сагледавање односа КЕБС/ОЕБС-а према југословенској кризи јесте и суспензија СРЈ, која је реализована на основу одлуке Комитета високих службеника, од 8. јула 1992, који се позивао на своје декларације од 12. и 20. маја 1992. године.¹⁴ Суспензија је важила све до 10. новембра 2000, када је тадашња СРЈ постала чланица Организације за европску безбедност и сарадњу. Период „празне столице СРЈ“ сигурно је отежао ангажовање КЕБС/ОЕБС-а у југословенској кризи.

Утицај југословенске кризе на редефинисање циљева и задатака

Након завршетка „хладног рата“, на Самиту у Паризу, Конференција о безбедности и сарадњи у Европи поставила је себи следеће циљеве: 1) остварење демократије засноване на правима човека и основним слободама; 2) благостање остварено преко економске сарадње и социјалне правде; 3) мир и јединство Европе, и 4) једнака безбедност свих народа.¹⁵ Током распада СССР-а и југословенске кризе, КЕБС поставио је себи и нови циљ: обезбеђење раног упозоравања, спречавање сукоба, управљање кризама и постконфликтни опоравак. На редефинисање циљева, а тиме и задатака чијом ће се реализацијом остварити постављени циљеви, утицала је и југословенска криза. Наиме, КЕБС/ОЕБС у југословенској кризи, у периоду од 1990. до 1999. године, ангажовао у више наврата. Први пут самостално, као један од субјеката међународних односа, у периоду од 1991–1992. године, када је, као и остале међународне организације, било неуспешан.¹⁶ Међутим, то је указало на кључни значај раног упозоравања и право-

¹⁴ „Удаљавање представника СРЈ из рада ОЕБС јесте једини случај суспензије у његовој досадашњој историји. Лош је значајнији јер могућност суспензије није предвиђена ниједним документом ОЕБС“ (Бранислав Милинковић, „СР Југославији и ОЕБС: инерција једне суспензије“, „Међународна политика“, бр. 1056, 1997, стр. 13).

¹⁵ Љубовије Аћимовић, „КЕБС после Париза“, „Међународна политика“, бр. 984, Београд, 1991, стр. 2.

¹⁶ Током ангажовања у југословенској кризи, у периоду 1991–1992. године, у оквиру својих тела КЕБС усвојио је мноштво докумената, од којих су најважнија: *Декларација о ситуацији у Југославији*, Берлин, 19–20. јун 1991; *Хитан апел за обуставу ватре*, Праг, 3–4. јул 1991; *Мисија за Југославију*, Праг, 3–4. јул 1991; *Апел за прекид ватре*, Праг, 8–9. август 1991; *Помоћ преговорима о будућности Југославије*, Праг, 3. септембар 1991; *Преговори о будућности Југославије*, Праг, 4. септембар 1991; *Ситуација у Југославији*, Праг, 10. октобар 1991; *Подршка акцији УН у вези са Југославијом*, Праг, 29. новембар 1991; *Ситуација у Југославији*, Праг, 22. октобар 1991; *Мисија известиоца КЕБС за људска права*, Праг, 22. октобар 1991; *Декларација о Југославији*, Праг, 8. јануар 1992; *Декларација у оквиру састанка континуитета КЕБС*, Хелсинки, 15. април 1992; *Декларација о БиХ*, Хелсинки, 12. мај 1992; *Декларација Комитета високих службеника КЕБС*, Хелсинки, 20. мај 1992; *Одлуке Комитета високих службеника КЕБС*, Праг, 8. јул 1992; *Одлуке Комитета високих службеника*, Праг, 14. август 1992, и *Одлуке Комитета високих службеника*, 18. септембар 1992.

временог спречавања сукоба,¹⁷ а слаба реализација практичних активности КЕБС-а на простору СФРЈ током 1991–1992. године условила је потребу за нормативним дефинисањем активности које се односе на управљање кризама. Све је то утицало да се на Самиту КЕБС-а у Хелсинкију, 1992. године, грубо дефинишу циљеви КЕБС-а који се односе на достизање спремности за ангажовање у областима раног упозоравања, спречавања сукоба и управљања кризама.¹⁸

У другом наврату, ОЕБС ангажовао се од новембра 1995. године ради имплементације *Споразума о миру у Босни и Херцеговини*, јер му је тај задатак доделила „шира“ међународна заједница. Том приликом се ангажовао на три важна поља: 1) стабилизацији региона – припреми и реализацији преговора о мерама за изградњу поверења и безбедности и о мерама контроле наоружања на простору Босне и Херцеговине, Хрватске и Југославије;¹⁹ 2) организовању избора,²⁰ и 3) заштити људских права.²¹ Приказано ангажовање ОЕБС-а у постконфликтном опоравку Босне и Херцеговине утицало је да се на Самиту у Лисабону хелсиншки циљеви (рано упозоравање, спречавање сукоба и управљање кризама) „обогате“ новопројектованим циљем под називом постконфликтни опоравак.²² Поред тога, приликом идентификације безбедносних изазова ради одређивања модела безбедности за Европу 21. века, између осталог, наведени су етничке напетости, агресивни национализам и повреде права националних мањина.²³ Сасвим је сигурно да је извориште наведених безбедносних изазова била управо југословенска криза.

Трећи пут се ОЕБС ангажовао у периоду октобар 1998–март 1999. ради изналагања мирног решења косметске кризе кроз верификацију примене *Резолуције бр. 1199 Савета безбедности УН* од 23. септембра 1998. године.

¹⁷ „Управо је деловање КЕБС у вези са југословенском кризом централна тачка у оцењивању улоге КЕБС као неуспешне у активностима те врсте (мисли се на „рано упозорење“ и „рану акцију“, прим. аутора). Али баш та иста ситуација је недвосмислено илустровала кључни значај превентивне и ране акције: онога тренутка када се једна криза претвори у отворени сукоб, квалитативно се мењају могућности за 'исправљање' такве ситуације и сужавају опције, не само за КЕБС, већ за сваку другу међународну мултилатералну активност“ (Снежана Цагић-Ранисављевић, „Спречавање сукоба – реалистична перспектива за КЕБС“, „Међународна политика“, бр. 1030, 1995, стр. 13).

¹⁸ *Helsinki Document 1992: The Challenges of Change, Summit CSCE, Helsinki, 1992, The CSCE and the management of change, paragraphs 18–20.*

¹⁹ *Споразум о миру у Босни и Херцеговини*, Париз, 1995, Анекс 1Б (*Споразум о стабилизацији региона*), чл. 2 (*Мере изградње поверења у Босни и Херцеговини*), чл. 3 (*Мере изградње поверења и безбедности у региону*), чл. 4 (*Мере контроле наоружања у подрегионима*) и чл. 5 (*Споразум о контроли наоружања у региону*).

²⁰ *Исто*, Анекс 3 (*Споразум о изборима*), чл. 2 (*Улога ОЕБС*).

²¹ *Исто*, Анекс 6 (*Споразум о људским правима*), део Б (*Омбудсман за људска права*).

²² *Lisbon document, Summit OSCE, Lisbon, 1996, Lisbon Summit Declaration, paragraph 5.*

²³ *Исто, Lisbon declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the twenty-first century, paragraph 2.*

Четврти пут се ОЕБС ангажовао након агресије НАТО-а на СРЈ, када му је, према одредбама *Резолуције бр. 1244. Савета безбедности УН*, од 10. јуна 1999. године, у оквиру УНМИК-а припала водећа улога у активностима изградње институција и заштите људских права на простору Косова и Метохије.

Наведено ангажовање утицало је да се на Самиту у Истанбулу још једном потврде циљеви постојања ОЕБС-а који су дефинисани три године раније у Лисабону, као и став да је ОЕБС регионални аранжман према Глави VIII Повеље Уједињених нација.²⁴

Поред наведеног, важно је да је на основу негативних искустава везаних за преклапање мандата различитих међународних организација ангажованих у југословенској кризи на Шестом састанку Министарског савета у Копенхагену 1997. донета одлука о *Заједничком концепту за развој сарадње међу узајамно оснажујућим институцијама*.²⁵ Та сарадња је касније разрађена на Самиту у Истанбулу кроз *Оперативни документ – платформа за кооперативну безбедност*.²⁶ Пројектоване циљеве ОЕБС остварује обављањем наведених задатака. Део тих задатака дефинисан је под утицајем југословенске кризе.

Током југословенске кризе људска права су кршиле све зарађене стране.²⁷ То је условило да се у закључном документу Самита у Хелсинкију 1992. године, под називом *Изазови промена*, проблеми из области људске димензије посматрају на много широј основи него до тада. У наведеном документу, између осталог, дефинисане су и повећане обавезе и сарадња у вези са одређеним областима људске димензије: 1) националним мањинама; 2) аутохтоним становништвом; 3) толеранцијом и недискриминацијом; 4) радницима мигрантима; 5) избеглицама и расељеним лицима; 6) међународним хуманитарним правом; 7) демо-

²⁴ *Charter for European Security*, Summit OSCE, Istanbul, 1999, *Our Common Foundations*, paragraph 7.

²⁵ *Decision on Guidelines on an OSCE Document – Charter on European Security*, Sixth Meeting of the Ministerial Council OSCE, Copenhagen, 1997, Annex: *Common Concept for the Development of Co-operation between Mutually-Reinforcing Institutions*.

²⁶ *Charter for European Security*, исто, *Operational Document – the Platform for Co-operative Security*.

²⁷ „У сукобу на југословенском простору, човек и његова права били су немилосрдно и масовно жртвовани упркос свим апелима, упозорењима и притисцима међународне заједнице у циљу заштите ових права. По својој природи као чин масовног убијања, сваки рат је објективно негација људских права. Убијање и уништавање у рату је средство за остваривање одређених националних, односно политичких и других циљева, али у овом југословенском сукобу убијање и материјално уништавање се претворило у циљ за себе: убијало се и уништавало из мржње и освете, из страха и предострожности, ради физичког уклањања 'оних других' и етничког рашчишћавања територија на које се претендује. Према томе, природно је да је питање заштите људских права, нарочитом оних фундаменталних права на живот и интегритет личности заузело тако истакнуто место у југословенској кризи и да су се на принцип поштовања људских права и основних слобода позивали како све стране у сукобу тако и сви међународни фактори, укључујући КЕБС“ (Љубивоје Аћимовић, „КЕБС и југословенска криза“, у *Међународно право и југословенска криза*, зборник радова, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1996, стр. 146).

кратијом на локалном и регионалном нивоу; 8) држављанством; 9) смртном казном; 10) слободом средстава јавног информисања; 11) образовањем, и 12) компилацијом обавеза људске димензије.²⁸ Први пут до тада у оквиру људске димензије, под утицајем југословенске кризе, укључена су питања избеглих и расељених лица и обавезе у области примене норми међународног хуманитарног права.²⁹

Задатак демократизације друштва први пут се појавио као један од садржаја Мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини. Тај задатак обухвата следеће активности: 1) обезбеђење развоја грађанског друштва; 2) помоћ у припреми и реализацији избора; 3) обезбеђење основа демократске владавине, и 4) обезбеђење постепеног достизања демократских циљева и читавај Босни и Херцеговини.³⁰

Доношење мера за изградњу поверења и безбедности и контрола наоружања не могу се повезати са ангажовањем КЕБС/ОЕБС-а у југословенској кризи. Међутим, својим ангажовањем у имплементацији *Споразума о миру у Босни и Херцеговини*, ОЕБС увео је у своју праксу једну новину: решавање специфичних регионалних проблема безбедности кроз примену мера изградње поверења и безбедности.³¹ Поред мера изградње поверења и безбедности, по први пут је ОЕБС био и носилац регионалних мера контроле наоружања.³² Ради реализације тих активности развио је два по много чему јединствена споразума у дотадашњој пракси: *Споразум за јачање мера поверења и безбедности у Босни и Херцеговини*, сачињен у Бечу 1996. године, и *Споразум о подрегионалној контроли наоружања*, сачињен у Фиренци 1997. године. То је утицало да се на Самиту у Лисабону ОЕБС оријентише на одржавање безбедности у свом региону и на консолидацију стања на југоистоку Европе кроз имплементацију *Споразума о миру у Босни и Херцеговини*.³³

Ангажовање КЕБС/ОЕБС-а у југословенској кризи показало је неспособност те организације за ефикасно оперативно деловање у области превентивне дипломатије, односно: раног упозорења, ране акције и превенције сукоба.³⁴ То је утицало на развој одређених инструмената и механизма који ОЕБС-у сада омогућавају да делује и у тој области.

²⁸ *Helsinki Document 1992: The Challenges of Change*, исто, chapter VI – *The Human dimension, Enhanced commitments and co-operation in the Human dimension*, paragraphs 23–62.

²⁹ Детаљније у: Љубивоје Аћимовић, „Хелсиншки документ КЕБС 1992“ (критички поглед), „Међународна политика“, бр. 1009–11, Београд, 1992, стр. 23, и Љубивоје Аћимовић, „КЕБС и југословенска криза“, у *Међународно право и југословенска криза*, исто, стр. 148–149.

³⁰ *Annual Report 1997 on OSCE Activities* (1 November – 30 November 1997), The Secretary General, Vienna, 1997, pp. 2 and 12.

³¹ *Споразумом о миру у Босни и Херцеговини* предвиђене су мере изградње поверења и безбедности на два нивоа: мере изградње поверења и безбедности у Босни и Херцеговини и мере изградње поверења и безбедности у региону (*Споразум о миру у Босни и Херцеговини*, исто, Анекс 1-Б – *Споразум о стабилизацији у региону*, чл. 2 и 3).

³² *Исто*, чл. 4 и 5.

³³ *Lisbon Document*, исто, Lisbon Summit Declaration, paragraph 18.

³⁴ Детаљније у: Снежана Цагић-Ранисављевић, *Спречавање сукоба – реалистична перспектива за КЕБС*, исто, стр. 11–14.

Надгледање избора, као један од задатака, први пут је КЕБС реализовао, кроз одређене активности, током 1993. године у Русији, а затим, током 1994. године, у Молдавији, Казахстану, Украјини, Мађарској, Литванији, Македонији и Белорусији.³⁵ С обзиром на то, тешко се може говорити о повезаности тог задатка са ангажовањем КЕБС-а у југословенској кризи.

Задатак под називом обука полицијских снага први пут је реализован у оквиру ОЕБС-а у оквиру активности везаних за постконфликтни опоравак на простору Косова и Метохије 1999. године.³⁶ То је условило да се на Самиту у Истанбулу, 1999. године, активности ОЕБС-а везане за полицијске послове дефинишу као чинилац спречавања сукоба, управљања кризама и постконфликтног опоравка.³⁷

Потреба за обезбеђењем слободе медија, као један од задатака КЕБС-а, јавила се још приликом успостављања демократских друштава у земљама источне Европе. Међутим, „медијски мрак“ који је наметала тадашња власт током изборних криза у Србији утицао је да ОЕБС предузме конкретне активности ради спречавања нарушавања слободе медија. Посебна повреда слободе медија десила се током другог круга локалних избора одржаних 17. новембра 1996. године. То је, највероватније, био непосредан повод да се на Самиту ОЕБС-а у Лисабону, одржаном 2–3. децембра 1996, обезбеђење слободе медија дефинише као један од задатака те организације.³⁸

Заштита националних мањина је традиционални задатак Организације за европску безбедност и сарадњу. Још је *Завршним актом* Конференције о безбедности и сарадњи у Европи у Хелсинкију, 1975. године, у оквиру седмог принципа поштовања људских права и основних слобода, укључујући слободу мисли, свести, вероисповести и убеђења, усаглашено да државе учеснице на чијој територији постоје националне мањине поштују њихова права. Међутим, Конференција је почела темељито и свеобухватно да се бави правима националних мањина након одлука донесених на *Трећем главном састанку наставака* у Бечу, у периоду од 1986. до 1989. године. Њено ангажовање у југословенској кризи, поред тога што је утицало на развој институција, инструмената и механизма у области заштите националних мањина, одразило се и на стварање могућности да државе учеснице обезбеде права националних мањина на својој територији стварањем одговарајућих локалних или административних органа.³⁹

³⁵ *Annual Report 1994*, The Secretary General, Vienna, 1994, pp. 15–17.

³⁶ *Annual Report 1999 on OSCE Activities* (1 December 1998 – 31 October 1999), The Secretary General, Vienna, 1999, p. 69.

³⁷ *Charter for European Security*, исто, Chapter IV – Our Common Instruments, paragraph 44.

³⁸ *Lisbon Document*, исто, Lisbon Summit Declaration, paragraph 11.

³⁹ *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human dimension of the CSCE*, Second Conference on the Human dimension of the CSCE, Copenhagen, 1990, chapter IV, paragraph 35.

Анализа годишњих извештаја о активностима КЕБС/ОЕБС-а указује на то да је задатак под називом надгледање граница први пут постављен тој организацији приликом успостављања мисије у Скопљу (*Spillover Monitor Mission to Skopje*) 1992. године. Тада је један од задатака те мисије било и надгледање граница између Бивше Југословенске Републике Македоније и СР Југославије.⁴⁰

Дефинисање задатака КЕБС/ОЕБС под називом изградња институција и грађанског друштва није било условљено утицајем југословенске кризе. Тај задатак дефинисао је КЕБС ради потребе за изградњом демократског друштва у земљама источне Европе. Међутим, због ангажовања у постконфликтном опоравку на просторима Босне и Херцеговине, а касније и Косова и Метохије, ОЕБС разрадио је старе и развио нове садржаје, кроз које изграђује институције и грађанско друштво. Осим тога, редефинисање циљева и задатака КЕБС/ОЕБС-а наметнуло је потребу за даљим развојем њених структура, институција, инструмената и механизма.⁴¹

Утицај југословенске кризе на развој структура и институција

Место и улога самита и конференција прегледа дефинисани су у одлукама са Самита КЕБС-а одржаног у Паризу 1990. године.⁴² С обзиром на однос КЕБС-а према југословенској кризи у том периоду, одређивање места и улоге наведених структура не може директно да се повеже са његовим ангажовањем у југословенској кризи.⁴³ Припремни комитет *ad hoc* формирано тело за припрему Самита у Паризу, приликом припреме завршног документа предвидео је институционализацију сарадње у области безбедности кроз формирање *Центра за спречавање сукоба*, што је на том самиту и усвојено. Међутим, југословенска криза је утицала да се питањима безбедности разматралим у оквиру

⁴⁰ *Annual Report 1993 on CSCE Activities*, The Secretary General, Vienna, 1993, p. 4.

⁴¹ Приликом анализе утицаја југословенске кризе на развој ОЕБС-а, као полазне основе кориштени су резултати свеобухватног истраживања његовог развоја од оснивања до Самита КЕБС-а у Будимпешти 1994. године, приказани у: Јелица Д. Стефановић, *Особенисти дипломатске праксе развијене у оквиру Конференције о безбедности и сарадњи у Европи*, докторска теза, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Београд, 1996, стр. 324–678.

⁴² *Charter of Paris for a New Europe*, Summit CSCE, Paris, 1990, *New Structures and Institutions of the CSCE Proces* и *Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe*, Chapter I-D.

⁴³ У усвојеној *Декларацији о ситуацији у Југославији*, на првом састанку Савета КЕБС-а у Берлину 19. јуна 1991. године, министри држава учесница КЕБС-а изразили су – „пријатељску забринутост и подршку демократском развоју, јединству и територијалном интегритету Југославије, заснованом на економским реформама, пуном поштовању људских права у свим деловима Југославије, укључујући и права националних мањина, и мирољубиво решавање садашње кризе у земљи“. Осто тако, министри су – „изразили своје уверење да је, на овим основама, међународна заједница спремна да помогне Југославији да се економски и политички трансформише“.

КЕБС-а, посебно када је реч о смањењу опасности од сукоба, посвети много већа пажња у оквиру неке преговарачке структуре. Због тога је на Самиту у Хелсинкију одлучено да се успостави нова структура, под називом *Форум за сарадњу у области безбедности*. Том приликом, Форум је пројектован као оквир за преговарање о питањима која се односе на: 1) започињање нових преговора о контроли наоружања, разоружању и изградњи поверења и безбедности; 2) побољшање редовних саветовања и јачање сарадње, и 3) унапређење процеса смањивања опасности од сукоба.⁴⁴ Ангажовање ОЕБС-а у југословенској кризи кроз обезбеђење примене мера изградње поверења и безбедности и регионалних мера контроле наоружања према одредбама Споразума о миру у Босни и Херцеговини условило је повећање значаја Форума за сарадњу у области безбедности у свеукупној институционализацији Организације за европску безбедност и сарадњу.

Предлози о успостављању парламентарног органа унутар КЕБС-а потекли су од америчке администрације, 1990. године, приликом саветовања држава учесница о одржавању састанка на врху и организационом унапређењу процеса Конференције о европској безбедности и сарадњи. Предлог о оснивању парламентарне скупштине дат је на Самиту КЕБС-а у Паризу 1990. године.⁴⁵ *Парламентарна скупштина* започела је рад 3. јула 1992. године. Као и у случају самита и конференција прегледа, југословенска криза није непосредно утицала на настанак Парламентарне скупштине. Међутим, под утицајем југословенске кризе показало се као неопходно успостављање одређеног броја институција које би били носиоци наведених задатака (у наставку текста приказане су институције чије се успостављање може довести у вези са југословенском кризом).

Министарски савет и *Високи савет* успостављени су одлукама на Самиту и Паризу.⁴⁶ Министарски савет успостављен је ради: 1) разматрања питања значајних КЕБС и доношења одговарајућих одлука; 2) припремања састанака шефова држава или влада земаља учесница, и 3) реализовање утврђених задатака и усвојених одлука.⁴⁷ Међутим, ангажовање КЕБС-а у југословенској кризи утицало је да се већ на следећем самиту – у Хелсинкију, ојача његова улога, посебно у вези са спречавањем сукоба и управљањем кризама.⁴⁸ Што се тиче *Високог савета*,

⁴⁴ *Helsinki Document 1992: The Challenges of Change*, isto, Chapter V – *CSCE Forum for security Co-operation*, paragraph 8.

⁴⁵ *Charter of Paris for a New Europe*, isto, *New Structures and Institutions of the CSCE Process*, paragraph 14.

⁴⁶ *Charter of Paris for a New Europe*, isto, *New Structures and Institutions of the CSCE Proces* и *Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe*, Chapter 1–A и B.

⁴⁷ *Charter of Paris for a New Europe*, isto, *New Structures and Institutions of the CSCE Proces* и *Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe*, Chapter 1–A, paragraph 2.

⁴⁸ *OSCE Handbook*, isto, стр. 25.

према одредбама дефинисаним у Париској повели био је задужен да: 1) припрема састанке Савета КЕБС-а; 2) спроводи његове одлуке; 3) разматра текућа питања и будући рад КЕБС-а, укључујући и његове односе с другим међународним телима, и 4) доноси одговарајуће одлуке у облику препорука Савету КЕБС-а.⁴⁹ Догађаји на простору бивше СФРЈ утицали су да се на Самиту у Хелсинкију прошире његове обавезе ради оспособљавања КЕБС-а да се ангажује на пословима раног упозоравања, спречавања сукоба, управљања кризама и мировних операција.⁵⁰

Ангажовање КЕБС-а у југословенској кризи условило је потребу за сталним телом које ће моћи да обезбеди непрестано политичко саветовање и одлучивање у вези с најновијим догађањима у зони одговорности деловања те организације, као и да припрема и координира рад новостворених инструмената и механизма. Стално тело за политичко саветовање успостављено је на састанку Савета КЕБС-а у Риму 1993, под називом *Стални комитет* (садашњи *Стални савет*).⁵¹

Центар за спречавање сукоба успостављен је на Самиту КЕБС-а у Паризу. Међутим, када је успостављен Форум за сарадњу у области безбедности био је неизвестан опстанак Центра. Наиме, његова даља судбина зависила је од напретка преговора, размене мишљења, саветовања и сарадње у оквиру Форума, из чега је требало да произађу могући нови непосредни задаци Центра и уследи јачање његовог деловања у смањењу опасности од сукоба. Највероватније су обим и интензитет сукоба на простору бивше СФРЈ били главни чиниоци опстанка и даљег развоја Центра за спречавање сукоба. Захваљујући томе, Центар сада има развијене капацитете за обезбеђење подршке званичном председавајућем и осталим структурама ОЕБС-а у активностима као што су: 1) идентификација потенцијалних криза и планирање будућих мисија и задатака; 2) обезбеђење подршке приликом имплементације мера за изградњу поверења и безбедности, и 3) архивирање целокупне документације која се односи на годишњу размену војних информација. Поред тога, неуспех Мисије ОЕБС-а за верификацију на Космету, првенствено неуспели размештај планираног броја лица која је требало да обаве верификацију, утицао је да се на Самиту у Истанбулу донесе одлука о оснивању *Оперативног центра за припрему и реализацију ОЕБС операција на терену* у оквиру Центра за спречавање сукоба.⁵² Његова основна улога је да планира и развија

⁴⁹ *Charter of Paris for a New Europe*, исто, *New Structures and Institutions of the CSCE Proces* и *Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe*, Chapter I–B.

⁵⁰ *Helsinki Document 1992: The Challenges of Changes*, исто, *Early Warning, Conflict Prevention and Crisis Management (including Fact-finding and Rapporteur Missions and CSCE peacekeeping), Peaceful Settlement of Disputes*.

⁵¹ *Decisions of the Rome Council Meeting*, Fourth Meeting of the Council, Rome CSCE, 1993, Chapter VI – CSCE structures and Operation, paragraph 3 i paragraph 7.1.

⁵² *Chapter for European Security*, исто, Chapter IV – *Our Common Instruments*, paragraph 43.

операције на терену. Будући да је ОЕБС први пут реализовао активност под називом обука полицијских снага приликом постконфликтног опоравка на простору Косова и Метохије, то је утицало да се на Самиту у Истанбулу тај задатак и званично успостави и да се за његовог носиоца одреди *Центар за спречавање сукоба*.⁵³

Реализација наведених задатака, попут заштите људских права, демократизације друштва, надгледања избора, обезбеђења слободе медија, заштите националних мањина и изградње грађанског друштва, учинила је неопходном напуштање праксе КЕБС-а да се бави само општим и начелним питањима и прелазак на решавање конкретних случајева ради имплементације преузетих обавеза. То је условило потребу за развојем одређеног броја институција које је требало да буду носиоци наведених задатака. Тако су успостављени *Канцеларија за демократске установе и људска права*, *високи комесар за националне мањине* и *представник за слободу медија*. Канцеларија за демократске установе и људска права има корене у Бироу за слободне изборе, који је успостављен на Самиту у Паризу, а имао је улогу да олакша сарадњу држава учесница у сусретима и размени информација о слободним изборима.⁵⁴ Међутим, због развоја догађаја на простору бивше СФРЈ Биро за слободне изборе постао је превазиђена институција, па је на састанку Савета КЕБС-а у Прагу, 1992. године, установљена Канцеларија за демократске установе и људска права.⁵⁵ Високи комесар за националне мањине успостављен је на основу одлука са Самита у Хелсинкију,⁵⁶ док је представник за слободу медија успостављен на Самиту у Лисабону.⁵⁷

Утицај југословенске кризе на развој инструмената

Да би реализовала своје нове задатке, ОЕБС морао је да развије и одређене инструменте за оперативно деловање на терену. Неки од тих инструмената настали су под утицајем ангажовања КЕБС/ОЕБС-а у југословенској кризи. Немогућност физичког присуства КЕБС-а ради управљања кризом на простору бивше СФРЈ условила је њене минималне учинке. То је утицало да се на Самиту у Хелсинкију успоставе *мисије утврђивања чињеница* и *известилачке мисије* као инструменти за спречавање сукоба и политичко управљање кризама.⁵⁸

⁵³ Исто, параграф 44.

⁵⁴ *Charter of Paris for a New Europe*, исто, *New Structures and Institutions of the OSCE process*, paragraph 13 и *Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe*, G.

⁵⁵ *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*, Second Meeting of the Council CSCE, Prague, 1992, Chapter 3 – *Human dimension*, paragraph 9.

⁵⁶ *Helsinki Document 1992: The Challenges of Change*, исто, *Helsinki Decisions*, Chapter II – *CSCE High Comiser on National Minorities*.

⁵⁷ *Lisbon Document*, исто, *Lisbon Summit Declaration*, paragraph 17.

⁵⁸ *Helsinki Document 1992: The Challenges of Change*, исто, *Helsinki Decisions*, Chapter III – *Early Warning, Conflict Prevention and Crisis Management (Including Fact-finding and Rapporteur Missions and CSCE Peacekeeping)*, paragraphs 12–16.

Потреба за дуготрајним и континуираним присуством на кризном подручју ради прикупљања информација у вези с људским правима, војним збивањима и посредовањем у могућем приближавању супротних интереса страна у сукобу појавила се током ангажовања КЕБС-а у југословенској кризи. Институционализована је кроз *Мисију дугог трајања за Косово, Санџак и Војводину*, коју је успоставио Комитет високих службеника у августу 1992. године.⁵⁹ То је у оквиру КЕБС-а била прва таква мисија⁶⁰. Имала је задатак да унапреди дијалог власти и представника мањина, да прикупља информације о релативном кршењу људских права, да служи за контакт представника различитих етничких група и да пружа информације о законским решењима која се односе на проблеме мањина, медија и избора. Мисија је активирана у периоду од 8. децембра 1992. до 28. јуна 1993. године, када јој је, услед суспензије из КЕБС-а, Влада СРЈ отказала гостопримство. Осим те мисије, КЕБС/ОЕБС, за време ангажовања у југословенској кризи до краја 1999. године, користио је тај инструмент још у неколико наврата, тако да је стекла искуство за каснија димензионирања таквих мисија и сагледала потребе развоја нових елемената ради њихове подршке. Други пут је СРЈ прихватила сталну мисију ОЕБС-а, под називом *Мисија ОЕБС за верификацију на Космету*, која је имала задатак да верификује спровођење *Резолуције бр. 1199 Савета безбедности Уједињених нација*.⁶¹ Међутим, уочи агресије НАТО-а Мисија је прекинула свој рад и верификатори су повучени са Косова и Метохије. Трећа мисија на Косову основана је према одредбама *Резолуције бр. 1244 Савета безбедности Уједињених нација*. Та мисија је део мисије *Привремене администрације Уједињених нација на Косову* (УНМИК) и одговорна је за изградњу институција и демократије, владавину закона и људских права у региону. Њен рад је усмерен на следеће међузависне области: 1) медијске послове; 2) демократизацију; 3) изборе, и 4) обуку полиције и владавину закона и људских права.⁶²

Од наведене три мисије, посебан значај за развој *REACT тимова* имала је Мисија ОЕБС-а за верификацију на Космету. Према Споразуму о мисији ОЕБС за верификацију на Космету, требало је да буде распоређено 2.000 лица за потребе реализације те мисије. Међутим, услед недовољног броја експерата, распоређено је око 1.400 лица, и то знатно спорије него што је било предвиђено планом. Том приликом поста-

⁵⁹ *Одлука о сталним мисијама*, Комитет високих службеника, Праг, 14. август 1992, „Међународна политика“, бр. 1007-8, Београд, 1992, стр. 26.

⁶⁰ Од тада до сада установљено је још десетак таквих мисија у: Грузији, Естонији, Молдавији, Летонији, Таџикистану, Украјини, Чеченији, Хрватској, Босни и Херцеговини, као и Мисија ОЕБС-а за верификацију на Космету, Мисија ОЕБС-а на Косову и Мисија у Савезној Републици Југославији.

⁶¹ *Споразум о Мисији ОЕБС за верификацију на Космету*, Београд, 16. октобар 1998, „Међународна политика“, бр. 1073, Београд, 1998, стр. 2-4.

⁶² Детаљније о мандату Мисије видети на: www.OSCE.org/kosovo/misija, веб-сајту Организације за европску безбедност и сарадњу.

ло је очигледно да државе чланице не могу у задано време да регрутују цивилне експерте чак ни за мисије које су веома важне за међународну безбедност. На основу тог искуства, на Самиту у Истанбулу успостављени су *REACT* тимови.⁶³

Операције одржања мира успостављене су на основу одлука из *Хелсинкија*,⁶⁴ управо у време када су се УН укључиле у решавање југословенске кризе распоређивањем мировних снага у Хрватској, БиХ и Македонији. Успостављање операције одржања мира одраз је настојања КЕБС-а да ојача делотворност у практичним активностима усмереним на управљање југословенском кризом и спречавање сукоба у бившој СФРЈ и обезбеди потребну ефективност као регионални споразум на основу Главе VIII Повете Уједињених нација. До сада је ОЕБС успоставио само једну операцију одржања мира, и то на простору Нагорно-Карабаха.

Утицај југословенске кризе на развој механизма

За реализацију новодефинисаних задатака ОЕБС-а био је потребан и развој одређених поступака – механизма. Југословенска криза је утицала на развој *механизма о људској димензији*, кроз установљавање *мисија стручњака* и *мисија извештача*, и на установљавање *механизма за консултације и сарадњу у кризним ситуацијама (Берлински механизам)*. Наиме, поучен непосредним ангажовањем на терену Савета Европе и ЕУ, током фебруара и марта 1991, приликом решавања југословенске кризе, на Трећем састанку Конференције о људској димензији, одржаној 4. октобра 1991. у Москви КЕБС установио је мисије стручњака и мисије извештача.⁶⁵

Конференција о безбедности и сарадњи у Европи, већ 10. октобра 1991, узела је улогу у заштити права националних мањина према својим стандардима и одређењима. На заседању Комитета високих службеника наглашено је да нерешено питање националних мањина продужава затегнутост и нестабилност, као и да се сукоб не сме користити за насилну промену етничког састава разних подручја.⁶⁶ Полазећи од таквих одређења, Комитет високих службеника, на састанку у Прагу 22. октобра 1991, одлучио је да се, први пут у пракси КЕБС-а, пошаље Мисија извештача за људска права у БиХ, Хрватску, Македонију, Црну Гору, Србију и Словенију.⁶⁷ Задатак те мисије био је да се обавести о ситуацији у вези с људским правима, укључујући и права мањина, и да о томе извести Коми-

⁶³ *Chapter for European Security*, исто, Chapter IV – *Our Common Instruments*, paragraph 42.

⁶⁴ *Prevention and Crisis Management (Including Fact-finding and Rapporteur Missions and CDCE Peacekeeping)*, paragraphs 17–56.

⁶⁵ *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human dimension of the OSCE*, Third Conference on the Human dimension on the CSCE, Moscow, 1991, paragraph 13.

⁶⁶ *Ситуација у Југославији*, Комитет високих службеника, Праг, 10. октобар 1991, „Међународна политика“, бр. 995–7, Београд, 1991, стр. 17.

⁶⁷ *Мисија извештача КЕБС за људска права у Југославији*, Комитет високих службеника, Праг, 22. октобар 1991, „Међународна политика“, Београд, бр. 995–7, 1991, стр. 18.

тет високих службеника. На основу извештаја наведене мисије, Комитет високих службеника донео је одлуку да убудуће стално прати стање људских права у Југославији, укључујући и положај националних мањина.

Механизам за консултације и сарадњу у кризним ситуацијама (Берлински механизам) установљен је на састанку Комитета високих службеника у Берлину, 19–21. јуна 1991, као резултат разматрања могућности за што ефикасније деловање КЕБС-а у кризним ситуацијама. Будући да је југословенска криза била повод за његов настанак, тај механизам је у њој први пут и примењен.⁶⁸ Приликом развоја тог механизма напуштено је правило опште сагласности (консензуса). Заправо, уведен је изузетак, под називом „консензус минус један“, што подразумева да се у случају ванредних ситуација могу припремати и реализовати одлуке без сагласности земље чланице због које је механизам покренут. Тим изузетком, као и са остала два, значајно је промењена природа ОЕБС-а.⁶⁹ Према мишљењу еминентних аутора из те области, главни подстицај за увођење промена у систем одлучивања општом сагласношћу била је, најжалост, југословенска криза. Наведени изузеци од правила консензуса углавном су до сада и примењивани у вези с том кризом.⁷⁰

Закључна разматрања

Током „хладног рата“ КЕБС био је мултилатерални форум за дијалог и преговоре између Истока и Запада. У оквиру Конференције

⁶⁸ *Комитет високих службеника* заседао је шест пута ванредно на основу Берлинског механизма током југословенске кризе. *Први ванредни састанак* одржан је у Прагу 3. и 4. јула 1991, дакле, после само тринаест дана од установљавања Берлинског механизма. Том приликом ОЕБС први пут је разматрао насталу кризу у Европи после „хладног рата“ кроз питања везана за обуставу ватре и непријатељстава, заустављање ширења сукоба и пружање заједничке помоћи у његовом решавању. Одлуке са тог састанка усвојене су у документима под називима *Хитан апел за обуставу ватре и Мисија за Југославију*. *Други ванредни састанак* одржан је у Прагу 8. и 9. августа 1991. године. На том састанку Комитет је усвојио *Апел за прекид ватре* и усагласио одлуке о наставку деловања у вези са југословенском кризом садржане у документима: *Помоћ преговорима о будућности Југославије* и *Посматрачка мисија у Југославији*. На *Трећем ванредном састанку*, одржаном у Прагу 3. и 4. септембра 1991, усвојена је *Изјава о прекиду ватре*, а у документу под називом *Преговори о будућности Југославије* усаглашени су ставови о преговарачком решавању кризе у Југославији. *Четврти ванредни састанак* одржан је у Прагу 10. октобра 1991. године. На том састанку представници земаља учесница КЕБС-а размотрили су развој догађаја у Југославији и на основу закључака донели документ *Ситуација у Југославији*. На *Петом ванредном састанку*, 29. новембра 1991. у Прагу, усвојен је документ под називом *Поддршка акцији УН у вези са Југославијом*. *Шести ванредни састанак* одржан је у Хелсинкију од 6. до 12. маја 1992. године. Тај састанак је био посвећен оружаним сукобима у Босни и Херцеговини. На крају саветовања усвојена је *Декларација КЕБС о БиХ*. Наведени документи објављени су у: „Међународна политика“, Београд, бр. 995–7, 1991, стр. 15–18; бр. 998–1000, 1991, стр. 28, и бр. 1005–6, 1992, стр. 20.

⁶⁹ До сада су у пракси ОЕБС-а била три изузетка у вези с напуштањем консензуса: два на процедуралном плану (поступак сазивања ванредних заседања тела КЕБС-а у вези с тзв. механизмом за саветовање и сарадњу у случајевима неуобичајених војних активности и у оквиру механизма за консултације и сарадњу у кризним ситуацијама), и један у вези с одлучивањем у оквиру механизма о људској димензији.

⁷⁰ Љубивоје Аћимовић, „КЕБС и југословенска криза“, у *Међународно право и југословенска криза*, исто, стр. 122.

требало је проширити, продубити и учинити непрекидним процес де-танта и тиме створити услове за мирно превазилажење подела. Сада је ОЕБС паневропска безбедносна организација, која треба, према реги-оналним споразумима у Глави VIII Повеље Уједињених нација, да обезбеди рано упозоравање, спречавање конфликта, управљање кри-зама и постконфликтни опоравак у Европи.

Конференција о безбедности и сарадњи у Европи почела је да ре-дефинише своје место и улогу у безбедносној архитектури Европе на-кон „хладног рата“ имплементацијом одлука донесених на Самиту КЕБС-а у Паризу 1990. године. Од тада, ради осигурања самобитне улоге у европској безбедности, КЕБС/ОЕБС пред себе поставља једин-ствене циљеве и задатке и, зависно од њих, непрекидно развија своје структуре, институције, инструменте и механизме.

Ескалација југословенске кризе била је један од узрока да КЕБС приступи редесфинисању својих циљева и пројектовању нове улоге у пе-риоду после „хладног рата“. То је условило дефинисање нових задата-ка и институционализацију КЕБС/ОЕБС-а. Дакле, на стварање неких нових или на развој старих циљева, задатака, структура, институција, инструмената и механизма КЕБС/ОЕБС-а југословенска криза је пре-судно или, пак, значајно утицала.

Утврђивањем утицаја југословенске кризе на развој КЕБС/ОЕБС-а на основу сагледавања мноштва научне документације и релевантних до-кумената може се закључити да је југословенска криза утицала на пројек-товање циљева ОЕБС-а, па тиме и на дефинисање његових бројних зада-така. То се посебно односи на дефинисање постконфликтног опоравка, као једног од њених циљева, као и на дефинисање задатака попут: обуке полицијских снага, демократизације друштва, надгледања граница итд. Према дефинисаним задацима развијене су и одређене структуре, инсти-туције, инструменти и механизми. Од постојећих институција ОЕБС-а, ју-гословенска криза је пресудно или значајно утицала на развој високог ко-месара за националне мањине и представника за слободу медија. Сталне мисије и *REACT* тимови, као инструменти ОЕБС-а, настали су, такође, под непосредним утицајем југословенске кризе. Механизам за консулта-ције и сарадњу у кризним ситуацијама настао је приликом суочавања КЕБС-а с југословенском кризом, у којој је први пут и примењен. Прика-зани развој је утицао да КЕБС/ОЕБС суштински промени своја обележја, према којима је био препознатљив током „хладног рата“.

Организација за европску безбедност и сарадњу сада је развијена међународна организација која има одређено место и улогу у међуна-родној заједници. Будући да југословенска криза још није завршена, нити се назире решење за њу у скорије време, још су могући извесни утицаји југословенске кризе на развој ОЕБС-а, али и утицај ОЕБС-а на њено решавање.