

# Kriza u jugoistočnoj Europi (1990.-1999.): Jesmo li išta naučili?

**Krešimir Ćosić, Srećko Domljanović**

**Institut za obrambene studije, istraživanje i razvoj  
10000 Zagreb, Bijenička 46, Hrvatska  
Tel. +385-1-460-3800, Fax +385-1-460-3820,  
e-mail: srecko@zvonimir.morh.tel.hr**

## **SAŽETAK**

---

Iako je jugoistočna Europa bila izvor i područje velikih europskih sukoba u dvadesetom stoljeću, rješavanje krize, kojeg su se poduhvatili EU, NATO i OSCE, uspjelo je samo privremeno ugasiti vatru i ukloniti izvore sukoba. Zbog toga bi međunarodna zajednica trebala primijeniti kratkoročan plan rješavanja krize i osmisliti dugoročne prijedloge za regiju. Pakt o stabilnosti zaista može postići stabilizaciju regije ako regionalne strane i njihovi dugoročni ciljevi budu inkorporirani u cjelovitu strategiju za cijelo područje. Regionalne vladine i nevladine organizacije mogle bi značajno doprinijeti stvaranju naprednih rješenja unutar sveobuhvatne strategije i na taj način doprinijeti uspjehu Pakta o stabilnosti kao glavnog nositelja strategije.

## **Uvod**

---

Dvadeseto je stoljeće stoljeće triju svjetskih ratova s desecima milijuna žrtava na euroazijskom kontinentu. Srednjoeuropske sile, koje su dominirale Euroazijom početkom stoljeća, u dva su krvava sukoba izgubile svoju moć. Prije samo 50 godina naizgled multipolarna ravnoteža svjetskih sila zamijenjena je bipolarnim hladnoratovskim sukobom. Kratki krvavi sukobi prethodne ere zamijenjeni su neprekidnom borbom supersila. Zbog iracionalnosti nuklearne eskalacije okolina Hladnog rata trajala je 40 godina. Kad je krajem Hladnog rata gospodarski slabije sovjetsko carstvo propalo, politički su nas vođe uvjeravale da su dobro naučili važne lekcije i da »Novi svjetski poredak« neće dopustiti

da se ponove takvi golemi gubitci ljudskih života i kreativnih potencijala. Međutim, sukob u bivšoj Jugoslaviji poslужio je kao nesretan primjer kako se ljudska narav nije promijenila, a povijesne lekcije uopće nisu naučene.

Kraj komunizma izazvao je na neočekivan način europsku političku elitu. Teškom se zadaćom pokazala izgradnja demokratskih društava i tržišnih gospodarstava u bivšim komunističkim zemljama istočne Europe. Raspad bivše Jugoslavije postao je suvremen slučaj za proučavanje i propusta i postignuća diplomatske intervencije. Ratovi u Jugoslaviji jasnije su nego ikada pokazali vrijednost djelotvornog mehanizma prevencije sukoba, vrijednost iskazanu u sačuvanim ljudskim životima.

Različite države s različitim političkim sustavima ostavile su svoje tragove na području koje se obično naziva »Balkan«<sup>1</sup>: Otomansko i Habsburško carstvo, prva i druga Jugoslavija. To je područje na kojem su se susrele islamska i kršćanska vjera, istočna i zapadna civilizacija. Utjecaji i interesi svjetskih sila također su uvijek su igrali važnu ulogu u oblikovanju političke karte područja. Susan Woodward primjećuje kako se sukobi uvijek hrane starim problemima koji proizlaze iz odnosa između nacija i teritorija, a taj je odnos posljedica kompromisa napravljenih nakon prijašnjih regionalnih i svjetskih ratova.<sup>2</sup> Međutim, kao što je nasuprot uobičajenom shvaćanju primijetio Richard Perle, raspad Jugoslavije nije bila posljedica stare stoljetne mržnje među narodima, nego Miloševićev program namjerne opstrukcije krhke raavnotele bitne za opstanak Jugoslavije.

Pakt o stabilnosti nedavno je ponudio još jedno rješenje za jugoistočnu Europu. Međutim, Pakt treba promatrati u kontekstu lekcija naučenih iz raspada bivše Jugoslavije. Na jugoistočnu se Europu već potrošilo previše vremena da bi se još moglo čekati njezino priključivanje ostatku Europe u demokraciji i napretku.

## Kratak povijesni pregled

Vrhovni saveznički zapovjednik za Europu, general Wesley Clark nedavno<sup>3</sup> je rekao da područje jugoistočne Europe zemljopisno pripada europskoj periferiji, ali strateški, europskom središtu. Ta je regija pet stoljeća bila područje sudara tektonskih ploča interesa i utjecaja carskih europskih sila. Svaku je naciju na Balkanu u neko vrijeme u njezinoj povijesti podržavala neka europska sila, a te su povijesne veze donekle i danas važne. Prvenstveno su Austro-ugarsko carstvo, Rusija i Otomansko carstvo, ali i carska Njemačka, Francuska i Ujedinjeno kraljevstvo smatrale nužnim zaštititi svoje interese na ovom području. Međutim, povijest je među narodima na ovom prostoru proizvela i vjerske i kulturne razlike koje su važan unutarnji izvor brojnih sukoba.

Jugoistočna je Europa doživjela čak pet ratova u ovom stoljeću. Balkanska liga stvorena je 1912.-1913. radi borbe za teritorije pod vlašću raspadajućeg Otomanskog carstva. Tijekom ljeta 1913. Srbija, Grčka i Rumunjska ratovale su s Bugarskom za nadzor nad Makedonijom. Prvi svjetski rat izbio je nakon što su u lipnju 1914. srpski ekstremisti ubili nadvojvodu Ferdinanda.

Versailleskim je ugovorom stvorena višenacionalna Jugoslavija sastavljena od Slavena i drugih etničkih i vjerskih skupina. Prvo joj je ime bilo Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. Hrvatske i slovenske političke stranke željele su ujedinjenje s Kraljevinom Srbijom čak i prije izbijanja Prvog svjetskog rata kako bi zaštitili svoj kulturni i nacionalni identitet od asimilacije s njemačkom i mađarskom kulturom. Međutim, novo povećano srpsko kraljevstvo nije se formiralo na federativnim temeljima, kao što su Hrvati i Slovenci otvoreno tražili, nego kao centralizirana parlamentarna monarhija u kojoj je srpski narod imao djelotvornu dominaciju nad policijom, vojskom i birokracijom. Nakon Drugog svjetskog rata J. B. Tito utemeljio je u Jugoslaviji autoritarni komunistički režim. Prvo ga je podržavao Staljin, ali se od 1948. Jugoslavija odredila zemljom nesvrstanom u vanjskopolitičkoj orijentaciji. U komunističkoj je Jugoslaviji osjećaj pripadnosti narodu zamijenjen komunističkom ideologijom. Tito je, međutim, bio napola Hrvat, a napola Slovenac i stvorio je za razliku od Staljina nacionalne komunističke partije, a umjesto da potpuno potisne nacionalne osjećaje, koristio ih je u svoju korist, ali vrlo kontrolirano i pozorno. Ravnoteža nacionalnih snaga unutar Jugoslavije bila je moguća zato što je Tito bio diktator sposoban eliminirati bilo kojeg istaknutog narodnog/komunističkog vođu. Zapad je njegovao takvu Jugoslaviju. Bivši američki veleposlanik u Jugoslaviji W. Zimmermann primjećuje: »Jedna za drugom američke su vlade vjerovala da Jugoslavija može postati model za nezavisnost kao i za istočnoeuropski politički sustav koji može biti, iako na žalost komunistički, politički otvoreniji, a gospodarski decentraliziraniji od sovjetskih satelita. Zbog svojeg položaja između neprijateljskih tabora Istoka i Zapada, jugoslavensko je jedinstvo bila glavna briga Zapada. Dokle god je trajao Hladni rat, Jugoslavija je bila zaštićena kao neka vrsta razmaženog djeteta američke i zapadne diplomacije.«<sup>4</sup> Neki politički analitičari tvrde da je za prijelaz na tržišno gospodarstvo zapadnjačkog stila Titova Jugoslavija bila najbolje smještena komunistička zemlja zbog otvorenosti prema zapadnom poslovnom svijetu i kulturnim utjecajima, posebno u slovenskom i hrvatskom dijelu zemlje. Nakon Titove smrti Jugoslavija nije imala unutarnjeg interesa zadržati ravnotežu nacionalnih sila i nastaviti sa svojim postojanjem. Naročito je Autonomna pokrajina Kosovo bila žarište etničkog sukoba između Srba i Albanaca koji čine 90%-tnu većinu. Sukob na Kosovu traje neprekidno od

1912. kad je Kosovo postalo dio Kraljevine Srbije. Vojna, financijska i politička moć bila je vezana za Beograd, za jugoslavensku komunističku partiju i Jugoslavensku narodnu armiju (JNA). Pomoću tih institucija Srbi su dominirali svim republikama i narodima bivše Jugoslavije. Vojna je moć bila koncentrirana u rukama JNA s časničkim kadrom koji su u 70 - 85% činili Srbi.

Sredinom 1980-tih temelj je za sukob bio postavljen. Hrvatska i slovenska politička elita otvoreno se suprotstavila represiji protiv Albanaca na Kosovu iz straha da bi se takav tretman poslije mogao primijeniti i na njih. Srpski nacionalistički intelektualci objavili su 1986. čuveni dokument nazvan »Memorandum«, dokument koji je imao dva značajna učinka: mobilizirao je srpske komunističke političare na nacionalističkoj osnovi; mobilizirao je druge narode u Jugoslaviji da se suprotstave srpskoj dominaciji u politici, vojsci i upravi. Polarizacija među narodima već je uvelike bila u tijeku kad je 1987. Milošević, tada anonimni pomoćnik šefa srpske partije, Ivanu Stamboliću, prvi put javno govorio pred pobunjenim srbima na Kosovu Polju, jednom od malobrojnih kosovskih gradova sa srpskom većinom. Srpska je pravoslavna crkva stajala uz njega, a brzo ga je podržala i srpska politička elita. Milošević je prije prvih demokratskih izbora, koji su se upravo trebali održati u jugoslavenskim republikama, održao govor pred milijunom galvaniziranih Srba na mjestu na kojem su 1389. pretrpjeli povijesni poraz od Turaka. U svojem je govoru otvoreno prijetio ratom svakom narodu koji ugrozi srpsku dominaciju. Zbog nemogućnosti da postignu jednakost u odnosima unutar bivše Jugoslavije jugoslavenske su republike Slovenija i Hrvatska na kraju započela proces mirnog razdvajanja na temelju ustavnih odredbi koje su u to vrijeme vrijedile. U proljeće 1990., ubrzo nakon objave izbornih rezultata u Hrvatskoj i Sloveniji, Milošević je održao govor u Rakovici, industrijskom predgrađu Beograda. Govorio je pred srpskim radnicima koji su zahtijevali svoje neisplaćene plaće: »Ako već ne umete da radite, umete da ratujete!«

## **Rješavanje krize: UNPROFOR, IFOR, SFOR, KFOR, ...**

U ljeto 1991. JNA je prvo napala Sloveniju, a zatim Hrvatsku. Smatrajući kako je jedinstvena Jugoslavija u to vrijeme bilo jedino rješenje prihvatljivo za međunarodnu zajednicu<sup>5</sup>, bivši je američki državni tajnik James Baker javno izrekao da će JNA vojno poraziti Sloveniju i Hrvatsku za manje od 15 dana. Takva javna izjava visokog američkog službenika poslula je jugoslavenskoj vojsci kao zeleno svjetlo za početak vojnih operacija u Sloveniji. Oružani sukob u Hrvatskoj, gdje se Hrvati

jednostavno nisu htjeli predati, brzo je eskalirao u pravi Blestoki rat - mnoge je hrvatske gradove, npr. Vukovar i Dubrovnik, JNA Blestoko bombardirala i opsjedala zajedno sa srpskim paravojskama. Međunarodna je zajednica nametnula cijeloj bivšoj Jugoslaviji embargo na oružje, što je u ironičnom obratu pogodilo samo Hrtve, a ne mnogo bolje opremljenog agresora. Jedina je međunarodna pomoć Hrtvama agresije bila ograničen oblik humanitarne pomoći.

Rat u Hrvatskoj donio je do jeseni 1991. tisuće Hrtava i stotine tisuća prognanika. Lawrence Eagleburger, tadašnji američki državni tajnik poslije je tvrdio: »Međusobno se nismo slagali koliko je to bilo važno i koliko opasno, a kad je postalo opasno, bilo je razlika unutar zapadne zajednice«.6 Početkom 1992. Hrvatsku je zajedno s drugim republikama bivše Jugoslavije međunarodna zajednica priznala kao neovisnu državu na temelju nalaza Badinterove komisije.7 Istovremeno su srpski pobunjenici zajedno s JNA koristeći vojnu moć stekli kontrolu nad 27% hrvatskog teritorija i proglasili ga svojom državom poznatom kao »Krajina«, državom koja nikad nije u bivšoj Jugoslaviji postojala kao teritorijalni ili politički entitet.

Početkom 1992. JNA je uz dozvolu Europske zajednice premjestila čitav svoj vojni potencijal iz Slovenije i Hrvatske u Bosnu i Hercegovinu. Lokalni Srbi novostečeno su teško topništvo iz Slovenije i Hrvatske upotrijebili oko bosanskih gradova kao što su Sarajevo i Bihać i srpsko je bombardiranje civilnih cijeva ponovno počelo. Predsjednik George Bush, pobjednik Zaljevskog rata 1990. upozorio je Miloševića kako će SAD biti spremne upotrijebiti silu ako budu napadnute snage UN upotrijebljene u Bosni i Hercegovini. Na neki način, to je bio početak dijaloga između SAD i srpskog vodstva pod Miloševićem kojeg se uvijek shvaćalo ključnim igračem koji je sposoban donijeti mir u regiju. W. Zimmermann svoje je mišljenje izrazio sljedećim riječima: »Milošević je u svojoj punokrvnoj aroganciji pokazivao tri važne karakterne crte: svoj cinizam u pogledu jedinstva Jugoslavije i njezinih institucija, svoju prirodnu dvojnost i napore koje je uvijek poduzimao kako bi izbjegao izravnu odgovornost za agresivne čine. Treća je crta postala posebno značajna za Miloševićevu skrivenu ulogu u hrvatskom i bosanskom ratu.«8

Ujedinjeni su narodi 1992. organizirali mirotvornu organizaciju pod imenom UNPROFOR i snage UN bile su upotrijebljene u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. To je bila do tada najveća mirovna operacija UN. Očit nedostatak vodstva, koji je proizlazio iz političkih razlika i različitih interesa pojedinih država u Vijeću sigurnosti i Ujedinjenim narodima, zajedno s nejasnim mandatom UNPROFOR-a doveo je do osobitosti kao što je npr. dvostruk zapovjedni lanac. Zbog toga su zapovjednici i služenici UNPROFOR-a iz različitih zemalja djelovali prema onome za

što su vjerovali da su interesi zemalja iz kojih dolaze, a ne prema nekom zajedničkom cilju. Općenito, UNPROFOR nije bio sposoban suočiti se s brojnim svakodnevnim problemima tako da je opća vjerodostojnost UN bila u znatnoj mjeri narušena. Dovoljno je sjetiti se incidenta u kojem je vojska bosanskih Srba uzela vojnike UN za taoce, lancima ih vezala za mostove i ograde vojnih objekata i poslala u svijet njihove slike kako bi ih ponizila. Drugi je primjer pad Srebrenice, grada koji su UN označili »sigurnom zonom«, a čuvale ga nizozemske trupe. Vojska bosanskih Srba opsijedala je grad i ubila više od sedam tisuća Muslimana u manje od tri dana, a mirovne su snage UN ponovno bile poništene. Na kraju, u proljeće i ljeto 1995. postalo je jasno da jedan od glavnih problema međunarodne zajednice nije kako riješiti borbe u Bosni i Hercegovini, nego kako izvući iz pakla bespomoćne postrojbe UN.

Tijekom 1993. rat je u Bosni dosegao svoj maksimalni intenzitet. Dobro naoružani Srbi stekli su nadzor nad više od 70% bosanskog teritorija, a to je značilo i da su na području pod srpskim nadzorom Hrvati i Muslimani protjerani ili pobijeni. Ta je situacija stvorila napete odnose između Hrvata i Muslimana, što je dovelo i do rata između njih, zbog međusobnog nepovjerenja i straha od gubitka preostalog teritorija. Taj relativno kratak, ali krvav rat Hrvata i Muslimana i danas je izvor međusobna nepovjerenja i političkih sukoba u Bosni i Hercegovini.

U ožujku 1994. Hrvati i Muslimani u Bosni i Hercegovini potpisali su pod američkim utjecajem Washingtonske sporazume. U prosincu iste godine hrvatska je vojska počela ofanzivu na strateškim prostorima hrvatsko-bosanske granice. To je bio preokret u ratu u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Bilo je mnogo pokušaja mirne reintegracije hrvatskih okupiranih područja, ali bez uspjeha. Na kraju je u ljeto 1995. Hrvatska vojska poduzela operacije »Bljesak« i »Oluja«. U nekoliko je dana oslobođeno 25% hrvatskog teritorija. U jesen 1995., nakon koordiniranih napora Hrvatske vojske Hrvatskog vijeća obrane i Armije BiH oslobođeno je više od 50% bosanskog teritorija. Vjerujući da je konačno dosegnuta ravnoteža snaga i da pregovori mogu započeti, SAD su pozvale na trenutačan prekid svih operacija i spriječile vojni poraz bosanskih Srba. Može se nagađati kako je postojao strah od potpune vojne pobjede hrvatskih i muslimanskih snaga nad bosanskim Srbima zbog moguće destabilizacije Miloševićeve vlasti.

Odgovor vodstva hrvatskih Srba, koji su gubili na bojnopolju, bila je zapovijed svim Srbima da napuste Hrvatsku. Isti je obrazac bio ponovljen na Kosovu: iako su dobili sve garancije za svoju sigurnost, od ulaska snaga KFOR-a u tu pokrajnu više od

70% Srba napustilo je Kosovo, dok ostatak dnevno odlazi. Očito je da takav veliki egzodus srpskog stanovništva nije bila posljedica organiziranog etničkog progona, nego brižno smišljena politika srpskog vodstva kako bi se Milošević zadržao na vlasti.

Ipak, čak je i nepotpuna hrvatsko-muslimanska pobjeda ujesen 1995. stvorila preduvjete potrebne da bi se Srbe dovelo za pregovarački stol i da se na kraju potpiše Daytonski sporazum. Richard Perle s American Enterprise Institute zaključio je da je kriza u bivšoj Jugoslaviji bila posljedica netočne interpretacije događaja i nedostatka volje međunarodne zajednice da pravovremeno djeluje. Prema njegovom mišljenju Daytonski je sporazum odlučila snaga i Ćestina hrvatske i bošnjačke vojne akcije.<sup>9</sup> Bosna i Hercegovina službeno je postala država sastavljena od dvaju entiteta. Međunarodne mirovne snage pod vodstvom NATO ušle su u zemlju i de facto uspostavile međunarodni protektorat. Snage IFOR-a/SFOR-a bile su uspješne u razdvajanju zaraćenih snaga, razoruĀanju vojnih elemenata i, konačno, u uspostavljanju i odrĀavanju prividnog mira u Bosni i Hercegovini. Rekonstrukcija civilnog društva i takozvana izgradnja države u Bosni i Hercegovini nije bila tako uspješna.

Susan Woodward s instituta Brookings tvrdi da NATO nije imao institucionalnih mogućnosti razviti svijest o stvarnim izvorima problema. Posljedice toga mogu se ilustrirati situacijom u Bosni i Hercegovini, državi koja je jedva sposobna funkcionirati kao država, dok su svi njezini narodi nezadovoljni političkim rješenjima.<sup>10</sup>

Visoki predstavnik UN za Bosnu i Hercegovinu zaduĀen za socijalnu rekonstrukciju utemeljenu na Daytonskom sporazumu nije imao uspjeha. Bivši zapovjednik SFOR-a gen. Leighton W. Smith to je komentirao: »Sa civilne strane, Carl Bildt, prvi visoki predstavnik, dobio je nemoguću misiju. On je trebao koordinirati radom stotina privatnih dobrovoljnih organizacija (PVO) i nevladinih udruga (NGO), a vrlo malen broj njih Āelio je raditi ono što im se kaĀe. Bildt nije imao ni osoblja niti plana.«<sup>11</sup>

Milošević je 1999. odlučio poduzeti sljedeći korak u neuspješnom političkom programu stvaranja Velike Srbije: njegove su vojne i policijske snage pojačale kampanju represije na Kosovu. Zračni udari NATO, koji su uslijedili, nisu spriječili humanitarnu katastrofu u pokrajini. Baš suprotno, ofanziva na zemlji pojačala se što je uzrokovalo jedan milijun izbjeglica i desetke tisuća Ārtava. Nakon 78 dana zračna je kampanja nad Kosovom, Srbijom, Crnom Gorom i Vojvodinom prestala, a međunarodne su snage ušle na Kosovo.

Danas područje jugoistočne Europe ulazi u 21. stoljeće suočeno s bar istim brojem problema kao i 1991. Stanje u regiji može se smatrati čak i složenijim danas, nego prije deset godina. Ipak, konačno se shvatilo da su problemi duboki i strukturni i da se mogu riješiti samo cjelovitim pristupom kojim bi se sustavno riješio velik broj problema. Tragičan lanac događaja u bivšoj Jugoslaviji počeo je ratom u Sloveniji 1990. i trajao je gotovo deset godina. Sukob u jugoistočnoj Europi imao je važne implikacije ne samo za Europu, nego i za druge dijelove svijeta. Rezultati na terenu bile su stotine tisuća ubijenih i više od milijuna izbjeglica, uglavnom u Hrvatskoj, Njemačkoj, Italiji, Makedoniji i nekolicini drugih zemalja. U humanitarnom smislu europski centri moći 1990. nisu predvidjeli izbjeglice koje bi bile u susjedne i udaljene zemlje tražeći pomoć.

Oružani sukobi u jugoistočnoj Europi između 1991. i 1999. uzrokovali su preseljenje čitavih naroda, goleme ljudske žrtve i traume. Infrastruktura je poharana, gospodarstva uništena, investicije zaustavljene, a mnogi su dobro obrazovani ljudi, sposobni doprinijeti oporavku regionalnih gospodarstava, napustili to područje zauvijek. Promijenio se emocionalni profil pojedinaca i čitavih naroda, a time su se promijenili i njihovi politički stavovi. U zadnjih su se deset godina produbile postojeće razlike među narodima jugoistočne Europe.

Nesposobnost međunarodne zajednice da predvidi događaje i reagira na vrijeme zacijelo je doprinijela ovog golemoj tragediji. Čini se da je međunarodna zajednica - prvenstveno Europska unija - na početku sukoba 1991. bila zaokupljena nečim drugim. U to je vrijeme glavna briga bila srednja i istočna Europa i Rusija. Događaji u jugoistočnoj Europi previđeni su i zanemareni. Na nesreću, ozbiljno su podcijenjene implikacije sukoba u jugoistočnoj Europi na odnose između Europskih država, između Europske unije i SAD, između NATO i Rusije kao i opadanje značaja Ujedinjenih naroda.

Lawrence Eagleburger priznao je kako međunarodna zajednica nije bila spremna reagirati na početku krize djelomično zato što se jugoistočna Europa nije doživljavala područjem značajnih interesa. Da je međunarodna zajednica reagirala na vrijeme, spriječio bi se krvav raspad Jugoslavije, ali ne i sam raspad Jugoslavije.<sup>12</sup>

Međunarodna zajednica nije samo propustila predvidjeti te tragične događaje. U rijetkim prilikama, kad su se predviđanja pokazala točnim, ona nije reagirala u ranim fazama sukoba u bivšoj Jugoslaviji. Neki su analitičari predvidjeli kosovsku krizu čak još 1994.: »Ako izbije nasilje, mnogi će Kosovari poginuti, a izbjegli će oko 400,000 ljudi. Golemi izbjeglički valovi imat će



drastične posljedice za susjede Srbije. Iako bi mnogi Kosovari mogli pobjeći u Albaniju, većina će vjerojatno krenuti prema Makedoniji, zemlji u kojoj predsjednik Kiro Gligorov čak i ne može javno raspraviti planove za prihvat izbjeglica jer bi to destabiliziralo njegovu vladu. Budući da je planiranje potpuno neprimjereno, a Makedonija nema resursa, mnogi se izbjeglice neće zadržati u Makedoniji, nego će se njihov put na siguran Zapad nastaviti prema Grčkoj. Neki će se naoružati i vratiti kako bi se borili sa Srbima na Kosovu.«<sup>13</sup> Međunarodna zajednica još jednom nije pravovremeno djelovala pa 1999. nije bila u stanju spriječiti kosovsku krizu i njezine katastrofalne posljedice usprkos prošlim iskustvima od 1991. do 1998. u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Jedan od ranih odgovora međunarodne zajednice na krizu u jugoistočnoj Europi bilo je slanje izaslanika s teškom zadaćom komuniciranja s lokalnim vođama. Međunarodna zajednica često je rotirala svoje izaslanike, a to je uzrokovalo mnogim zbrkanim pokušajima pronalaženja rješenja koja su se ili temeljila na krivim pretpostavkama i pojmovima ili su bila neprimjenjiva. Osobito je važno da se donošenje odluka temelji na cjelovitom razumijevanju područja i njegovih različitosti. Odluke ne smiju donositi ad hoc razni izaslanici koji u svojim diplomatskim rotacijama dolaze na ovo područje.

Dvije se važne lekcije mogu naučiti iz povijesti ovog područja kako bi se one mogle primijeniti na prihvaćena rješenja. Prvo, kratkoročne akcije međunarodne zajednice moraju biti konzistentne s dugoročnim rješenjima, ili ta kratkoročna rješenja, kao dio rješavanja krize, moraju biti dovoljno fleksibilna i otvorena za kasnije prilagodbe. Drugo, preventivne akcije moraju biti odlučne i bez odgode. Pravovremene reakcije štede resurse baš kao što dugotrajni zastoji povećavaju troškove regionalne stabilizacije. Akcije međunarodne zajednice pokazale su se kao reakcije na događaje, a ne njihovo iniciranje. Očito, međunarodnoj je zajednici nedostajalo inicijative, a to je utjecalo na njezinu moć oblikovanja regionalne politike. Brzo razmještanje 600 vojnika u Makedoniju pokazalo se najdjelotvornijom preventivnom akcijom međunarodne zajednice u zadnjih deset godina, naročito kad se to uspoređi s odgodama slanja 60,000 vojnika u Bosnu, što je dalo malo stvarnog napretka. To pokazuje vrijednost odvratanja i krajnji odnos troškova i učinka pravovremenog donošenja odluka.

»Prevenција, međutim, nije samo pitanje mehanizama, to je i pitanje resursa i kapaciteta. Kako možemo stvoriti političku volju i resurse kako bismo spriječili nove sukobe? Kako dolazimo do koncenzusa o jačanju preventivne diplomacije u Gornjem Karabahu ili srednjoj Aziji kad su nam za Bosnu i Kosovo potrebni tako golemi resursi?«<sup>14</sup>

## Potreba za cjelovitom strategijom

Međunarodna zajednica mora u jugoistočnoj Europi postići dva glavna cilja: održati mir u regiji putem uspostavljanja mehanizama za sprečavanje sukoba i osmisлити dugoročno i samoodrživo političko rješenje za regionalnu stabilizaciju. Nestabilnosti ovog područja ozbiljno utječu na odnose unutar međunarodne zajednice koja si ne može dopustiti investiranje u regionalnu stabilizaciju koja ne daje stvarni napredak. Riječima D. Daianua, stručnjaka za ovo područje: »Međutim, čini mi se da je rješavanje krize u ovom području drugačije od onoga što se mora projicirati na dugi rok. To mora biti zadaća povezana s prirodom sukoba između lokalnih igrača. Možda će biti potrebne godine, ako ne i desetljeća da zacijele rane. Nazočnost stranaca bit će potrebna još dugo vremena.«<sup>15</sup> On nastavlja: »Za rješavanje jugoistočne Europe, prema mojem mišljenju, potrebne su dvije međusobno povezane perspektive. Prva je rješavanje krize, što znači zaustavljanje (ili preokretanje, gdje je to moguće) loših tendencija. Druga perspektiva predstavlja rekonstrukciju koja je dvostruk stateški poduhvat: fizička rekonstrukcija (infrastrukture uništene u ratu) i razvoj (modernizacija) uključujući institucionalnu i političku promjenu.«<sup>16</sup>

Jugoistočna je Europa povijesno bila pod raznim utjecajima koji se još uvijek vide u regionalnim gospodarskim, kulturnim, vjerskim i demografskim strukturama. Kao što je ispravno primijetio Istvan Gyarmati, viši savjetnik Ministarstva vanjskih poslova Republike Mađarske, razlozi za zapadnjačko nerazumijevanje prirode sukoba djelomično leže u činjenici da su ti sukobi izvan iskustva razvijenih demokracija. Na žalost, vrijednosti zapadnih demokracija ne dijele dvije trećine svjetskog stanovništva.<sup>17</sup>

Da bi našla stvarno rješenje krize, međunarodna zajednica prvo mora bolje razumjeti korijene i značajke problema i naučiti lekcije iz prošlosti. Iako su svi sukobi u bivšoj Jugoslaviji između 1991. i 1999. naizgled imali iste korijene i stoga bili prilično predvidivi, reakcije međunarodne zajednice bile su zakašnjele i neprilичne, a nedostajale su i jasne vizije i realistični ciljevi. Kako se sukob širio, a patnje pojačavale, emocionalni su faktori igrali sve veću ulogu i stanje se pogoršalo. Razmimoilaženja u međunarodnoj zajednici i njezine proturječne reakcije štatile su njezinoj općoj uvjerljivosti.

J. Simon to je iskazao ovako: »Europska unija (EU) i Zapadnoeuropska unija (WEU) ostale su 'slijepe' za mnoge zemlje regije i njihove probleme. Na nesreću, neke od aktivnosti ovih organizacija imale su negativan učinak na regionalnu stabilnost.«<sup>18</sup> On nastavlja: »Korijeni balkanske nesigurnosti i nestabilnosti mogu se pripisati najmanje četirima međusobno vezanim problemima: (1) psihološkim faktorima; (2) izazovima stvaranja

države; (3) gospodarskom razvoju; (4) pitanjima sigurnosti/obrane. Napori da se uklone izvori izvori balkanske nesigurnosti i sukoba moraju napasti sve te probleme istovremeno. Budući da je NATO jedini djelotvoran u rješavanju dvaju od četiriju problema - psihološkog i sigurnosno/obrambenog - potrebna je cjelovitija i koordiniranija strategija.«<sup>19</sup>

Sve do nedavno međunarodna je zajednica bila usredotočena na napore da se okonča oružani sukob na ovom području. Danas, kad su ti napori donijeli rezultata i u Bosni i Hercegovini i na Kosovu, vrijeme je da se započne proces koji će dovesti do samoodržavajuće dugoročne stabilnosti u regiji i uspostavljanja regionalnih sustava odvratanja kako bi se obeshrabrili budući sukobi.

Aktivno sudjelovanje lokalnih igrača na ovom području bitno je za postizanje dugoročnih i održivih rezultata budući da oni imaju cjelovitije razumijevanje događaja i svjesni su realnih ograničenja. Zbog toga oni mogu aktivno doprinijeti pronalaganju dugoročnih rješenja. Očito je da se mora unaprijediti analitička podrška i obrazovanje onih koji donose odluke koje se tiču preventivnih akcija i dugoročnih strategija. To je važno ograničenje koje se često zaboravlja pod pritiskom brzog postizanja rezultata. Nije realno očekivati da se duboke emocionalne, psihološke, društvene i gospodarske rane mogu brzo zaboraviti, a njihovi učinci zanemariti u samo šest mjeseci (to je bilo predviđeno trajanje prvog mandata mirovnih snaga u Bosni i Hercegovini - IFOR-a), ili čak u nekoliko godina. Kao što je rekao Knut Vollebaek: »Mir i stabilnost ne mogu se nametnuti izvana. Međunarodna zajednica mora okupiti ljude kako bi zajedno riješili zajedničke probleme. Ja nemam iluzija o složenosti te zadaće. Bit će potrebna desetljeća da se to ostvari.«<sup>20</sup> Način na koji se bivša Jugoslavija raspala naučio nas je vrijednoj lekciji: svaka od država na ovom području treba vremena za svoju vlastitu »tranziciju« i ostvarenje svojeg punog identiteta. Samo nakon što ostvare takav »stabilan identitet«, koji je inherentan demokraciji, suverene države bivše Jugoslavije bit će spremne na izvrsne susjedske odnose. Mora se osigurati stalno približavanje dugoročnom rješenju.

## **Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu**

Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu inicijativa je koja integrira političke, gospodarske i sigurnosne napore kako bi se stabilizirala regija. Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu rezultat je inicijative njemačkog predsjedanja Europskom unijom i konzensusom su ga 10. lipnja 1999. u Cologni prihvatile sve članice Europske unija, a podržale su ga SAD i Rusija.

Deklaracija šefova zemalja i vlada zemalja, koje sudjeluju i podržavaju Pakt o stabilnosti i čelnika međunarodnih organizacija i agencija, koje u njemu sudjeluju ili ga podržavaju, usvojena je u Sarajevu 30. lipnja 1999.

Pakt o stabilnosti odgovor je na potrebu za cjelovitom dugoročnom regionalnom akcijom u jugoistočnoj Europi.<sup>21</sup> Pakt je ustanovljen kao forum u kojem će sudionici moći raspravljati o mjerama za jačanje demokracije, o poštivanju ljudskih prava, gospodarskom rastu, izgradnji povjerenja i kontroli naoružanja pa će se tako postići veća sigurnost i stabilnost u regiji.<sup>22</sup> Međutim, ovaj bi forum trebao imati i financijske mogućnosti pomoći svojim članicama u projektima rekonstrukcije i modernizacije.

Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu ozbiljan je pokušaj međunarodne zajednice da nađe strategiju prevencije budućih sukoba i nastoji uspostaviti samoodržavajući demokratski i gospodarski sustav u jugoistočnoj Europi. Da postigne te ciljeve, inicijatori pakta nastojali su biti realistični pa su utemeljili pakt na principima jednakosti jer se nadaju da će na taj način biti prihvatljiv zainteresiranim stranama. U Deklaraciji Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Europu usvojenoj na sastanku na vrhu u Sarajevu<sup>23</sup> piše da su »zemlje ovog područja vlasnici stabilizacijskog procesa i njihov puni napor i predanost tom poduhvatu bitni su za njegov uspjeh.« Budući da su sposobne okončati oružane sukobe, zemlje članice NATO moraju igrati glavnu ulogu u stabilizacijskim procesima. Međutim, samo aktivno uključivanje i komunikacija sa zemljama u regiji može donijeti prirodna rješenja prihvatljiva za entitete u regiji, a to će dovesti do uspješne regionalne stabilizacije.

Vrlo je važno jasno postaviti konačne ciljeve Pakta i to da oni omogućuju postizanje strateških političkih i sigurnosnih interesa zemalja u regiji. Aktivnosti međunarodne zajednice moraju se postojano usredotočiti na postizanje tog krajnjeg stanja, a ono za države u regiji znači opću modernizaciju i prihvaćanje zapadnjačkih standarda u gospodarskom i vojnom smislu, kao i uključivanje u euroatlantske institucije, EU i NATO.

Gospodarska dimenzija Pakta o stabilnosti ne može se preneglasiti. »Etnički su sukobi često ukorijenjeni u regionalnim gospodarskim i društvenim razlikama unutar državnih granica i preko njih. Regionalni gospodarski rast i smanjivanje siromaštva omogućuje stoga najbolji temelj stabilnosti. Tome su dobra ilustracija sukobi u bivšoj Jugoslaviji i oko nje. Oni pokazuju kako se za svako dugoročno rješenje jednako tako moramo baviti gospodarskom reformom i razvojem, baš kao i demokratizacijom, izgradnjom institucija, poštivanjem ljudskih i manjinskih prava ili vojnom sigurnošću.«<sup>24</sup> Regionalne gospodarske razlike mogu biti jedan od izvora političkih sukoba zemalja regije. D. Daianu

bilježi: »... ovo je područje daleko najnerazvijenije na Kontinentu. Postoje velike razlike i unutar regije što uzrokuje jake te[ne] naprednijih zemalja (kao što su Slovenija i Hrvatska) da presijeku svoje veze s ostatkom regije...«<sup>25</sup>

Ako međunarodna zajednica ne želi ponoviti skupe propuste napravljene u Bosni i Hercegovini, a ona se može smatrati modelom za čitavo područje, ona mora shvatiti regionalne razlike i oprezno prilaziti emocionalno nabijenim pitanjima. Svi sudionici Pakta moraju imati na umu povijest i složene odnose među narodima ovog područja. Konstruktivan pristup stabilizaciji u jugoistočnoj Europi za većinu se regionalnih igrača može postići ubrzanjem gospodarskog razvoja i integracijom u međunarodne gospodarske i vojne organizacije. Na taj način vrijednosti Zapada regionalni će igrači najprirodnije prihvatiti što će dovesti do promjena u njihovom ponašanju.

## **Zaključci**

---

Mnogo je važnih obzira u pogledu karakteristika održivog, samoodržavajućeg dugoročnog rješenja za sukobe na europskom jugoistoku. Netočne pretpostavke i pojednostavljenje problema može dovesti do nestabilnih ili neostvarivih rješenja. U takvim slučajevima rješenja će biti teško ostvariva, skupa u provedbi i neprekidno nestabilna. Realna ograničenja - financijska, kulturna, psihološka i politička - moraju se uzeti u obzir. U suprotnom će predložena rješenja, koja u teoriji dobro izgledaju, u praksi vjerojatno propasti, budući da će biti puna unutarnjih proturječnosti pa će postati neodrživa.

Potreban je integriran analitički pristup ispunjenju ciljeva Pakta o stabilnosti, a to uključuje najbolje metode rješavanja krize. Potičući aktivno sudjelovanje kooperativnih regionalnih igrača i regionalnih stručnih ekipa u prihvaćanju strateških rješenja postići će se sinergetski učinak. Da bi Pakt o stabilnosti uspio, bitno je u punoj mjeri u taj proces uključiti stručnjake iz regije. Zemlje regije ne smiju se izostaviti i promatrati samo kao objekti u stabilizacijskom procesu.

Da bi se regionalnim sukobima pristupalo sustavno, potrebno je uzeti u obzir i druge, a ne samo vojne faktore; moraju se uključiti i gospodarski, kulturni, humanitarni, sociološki, vjerski, zakonodavni, povijesni i drugi relevantni faktori. U tom kontekstu važna je komponenta takvog pristupa socio-psihološka i emocionalna dimenzija problema i prepoznavanje karakteristika čimbenika na lokalnoj, regionalnoj i makro-razini.

S obzirom na buduće promjene u regionalnom vojno-političkom okruženju, postoji jasna potreba unaprijediti uvjebanost i izobrazbu i vojnih i civilnih donosioca odluka i analitičara u međunarodnim organizacijama, posebno onih u regiji.

Vojske moraju shvatiti da će biti sve teže i složenije koristiti vojnu moć u vojno-političkim krizama, posebno s obzirom na nove izvore prijetnji i nestabilnosti. Pojednostavljeni analitički modeli korišteni u Hladnom ratu više nisu dovoljni i budućnost će ih još više dovesti u kušnju. Rob de Wijk iz Clingendael instituta za međunarodne odnose procjenjuje da će budući sukobi izbijati uglavnom unutar zemlje, a ne između zemalja. Vodit će se na visokoj tehnološkoj razini, s vrlo motiviranim borbama, često u urbanim područjima i uz uporabu oružja za masovno uništavanje. Takvi će asimetrični sukobi biti najbolji izbor slabije strane u sukobu.<sup>26</sup> Novo rješavanje sigurnosnih pitanja orijentirano prema sprječavanju krize, a ne njezinom rješavanju, zahtijeva drugačiju izobrazbu i analitičara i donosioca odluka, ali kritična je i naobrazba međunarodnih i regionalnih političkih vođa.

Snažne i pouzdane analitičke metode zahtijevaju jednako tako pouzdane podatke, a oni su rijetki u uredima javnih i nevladinih institucija. Stoga je važno vješto koordinirati prikupljanje podataka, analitičke aktivnosti i donošenje odluke. Donosiocima odluka potrebna je bolja analitička podrška kako bi im se pomoglo da donesu neproduktivne odluke. Valjana analiza zahtijeva i dostupnost najtočnijim, pravovremenim i fokusiranim podacima. Oni koji prikupljaju podatke, moraju shvatiti probleme, s kojima se suočavaju donosioci odluka, i omogućiti prikupljanje najprikladnijih podataka. Ove napore u jugoistočnoj Europi može podržati inicijativa za razvoj koordiniranog multilateralnog regionalnog sustava prikupljanja i razmjene podataka koji se tiču tako zvanih »mekih« sigurnosnih pitanja, npr. imigracije, organiziranog kriminala, trgovine drogom, ali i ograničenog broja »tvrdih« sigurnosnih pitanja, npr. proliferacije oružja za masovno uništavanje, regionalne kontrole naoružanja itd.

D. Daianu bilježi: »... ovo područje izaziva većinu glavobolja europskim političarima i time pothranjuje razgovor o novim crta- ma podjele na Kontinentu. Istina je kako se slična logika (jezik) može primijeniti na osovinu Istok-Zapad ili u raspravi o Ukrajini i Rusiji. Ipak, rekao bih da je osjećaj opasnosti mnogo veći kad se radi o Balkanu. U gubitcima ljudskih života ono što se dogodilo na tom području u zadnjih deset godina opravdava tu tvrdnju.«<sup>27</sup>

U budućnosti jedna će od najvažnijih zadaća međunarodne zajednice biti razvoj i održavanje cjelovite strategije za dugoročnu stabilizaciju regije. Problemi u jugoistočnoj Europi složeni su, kronični i skloni ponovnom javljanju pa je stoga potrebna temeljita analiza i odgovarajuće razumijevanje prije

nego što se mogu ponuditi rješenja. Međunarodna zajednica, uključujući regionalne igrače i oslanjajući se na njih, mora brzo i odlučno poduzeti preventivne mjere, kad je to potrebno, kako bi izbjegli ubuduće izbjeći slične katastrofe. To je lekcija koja se može naučiti iz razdoblja od 1991. do 1999. u jugoistočnoj Europi.

Riječima K. Vollebaeka: »Potrebno je da mi doprinesemo onome što je glavni tajnik UN Kofi Annan nazvao »kulturom prevencije««.28 Niti jedna sigurnosna institucija sama (OSCE, EU/WEU, NATO) ili zemlja (npr. SAD) nije u stanju riješiti sve izvore balkanske nesigurnosti. Budući da su psihološki faktori, izazovi izgradnje države, problemi gospodarskog razvoja i pitanja sigurnosti i obrane svi međusobno povezani aspekti balkanske nesigurnosti, potrebno je stvoriti i primijeniti cjelovit »program za akciju««.29

Politička se stabilizacija mora temeljiti na gospodarskim izgledima u ovom području. Sve zemlje (uključujući Srbiju, kad se ona transformira u demokratsko društvo) moraju imati jednak položaj u potrazi za rješenjima. Kao dio Europe zemlje Jugoistoka imaju sva prava te biti boljoj budućnosti.

## **BILJEŠKE**

---

- 1 Umjesto toga koristit ćemo pojam »jugoistočne Europe«.
- 2 U svojim govorima na konferenciji »NATO i jugoistočna Europa«.
- 3 U svojem govoru »Kosovske lekcije« održanom na American Enterprise Institute 31. kolovoza 1999.
- 4 Zimmermann W., bivši američki veleposlanik u Jugoslaviji u svojoj knjizi »Origins of a Catastrophe«, str. 7.
- 5 Koristit ćemo pojam »međunarodna zajednica«, gdje je to prikladno, umjesto dugog izraza »NATO, EU, SAD i pojedine vlade europskih zemalja«.
- 6 Prema: Dan Oberdorfer, »A Bloody Failure in the Balkans: Prompt Allied Action Might have Averted Factional Warfare«, Washington Post, 8. veljače 1993, A1.
- 7 Ustav SFRJ iz 1974. omogućavao je mirnan razlaz federativne države. Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija bilo je u to vrijeme službeno ime za Jugoslaviju.
- 8 Zimmermann W., bivši američki veleposlanik u Jugoslaviji u svojoj knjizi »Origins of a Catastrophe«, str. 125.
- 9 U svojem govoru na konferenciji »NATO i jugoistočna Europa«,

25. - 27. travnja 1999., Washington DC.

- <sup>10</sup> U svojem govoru na konferenciji »NATO i jugoistočna Europa«, 25. - 27. travnja 1999., Washington DC.
- <sup>11</sup> Leighton W. Smith, »NATO's IFOR in Action: Lessons from the Bosnian Peace Support Operations,« Strategic Forum, INSS, National Defense University, USA, br.154, siječanj 1999.
- <sup>12</sup> U svojem govoru na konferenciji »NATO i jugoistočna Europa«, 25. - 27. travnja 1999., Washington DC.
- <sup>13</sup> Binnendijk H., Simon J., »Preventing a Sixth Twentieth-Century Balkan War,« Strategic Forum, INSS, National Defense University, listopad 1994.
- <sup>14</sup> Knut Vollebaek, norveški ministar vanjskih poslova, predsjedatelj OSCE-a u svojem govoru »Prioriteti OSCE-a u jugoistočnoj Europi«, Atena, 22. listopada 1999.
- <sup>15</sup> Daianu, D., Predsjednik Rumunjskog instituta za gospodarsku politiku, Bukurešt, Rumunjska, u svojem članku »Reconstruction in SE Europe«.
- <sup>16</sup> Daianu, D., Predsjednik Rumunjskog instituta za gospodarsku politiku, Bukurešt, Rumunjska, u svojem članku »Reconstruction in SE Europe«.
- <sup>17</sup> U svojem govoru na konferenciji »NATO i jugoistočna Europa«.
- <sup>18</sup> J. Simon, »The Sources of Balkan Insecurity: The Need for a Comprehensive Strategy,« Strategic Forum, INSS, National Defense University, USA, br.150, listopad 1998.
- <sup>19</sup> J. Simon, »The Sources of Balkan Insecurity: The Need for a Comprehensive Strategy«, Strategic Forum, INSS, National Defense University, USA, br.150, listopad 1998.
- <sup>20</sup> Knut Vollebaek, norveški ministar vanjskih poslova, predsjedatelj OSCE-a u svojem govoru »Prioriteti OSCE-a u jugoistočnoj Europi«, Atena, 22. listopada 1999.
- <sup>21</sup> Knut Vollebaek, norveški ministar vanjskih poslova, predsjedatelj OSCE-a u svojem govoru »Prioriteti OSCE-a u jugoistočnoj Europi«, Atena, 22. listopada 1999.
- <sup>22</sup> Knut Vollebaek, norveški ministar vanjskih poslova, predsjedatelj OSCE-a u svojem govoru »Prioriteti OSCE-a u jugoistočnoj Europi«, Atena, 22. listopada 1999.
- <sup>23</sup> Sarajevska deklaracija šefova zemalja i vlada zemalja koje sudjeluju i podupiru Pakt o stabilnosti i čelnici međunarodnih organizacija, agencija i regionalnih inicijativa, Sarajevo, 30. lipnja 1999., članak 5.



- <sup>24</sup> Knut Vollebaek, norveški ministar vanjskih poslova, predsjedatelj OSCE-a u svojem govoru »Prioriteti OSCE-a u jugoistočnoj Europi«, Atena, 22. listopada 1999.
- <sup>25</sup> Daianu, D., Predsjednik Rumunjskog instituta za gospodarsku politiku, Bukurešt, Rumunjska, u svojem članku »Reconstruction in SE Europe«.
- <sup>26</sup> U svojem govoru na konferenciji »NATO i jugoistočna Europa«.
- <sup>27</sup> Daianu, D., Predsjednik Rumunjskog instituta za gospodarsku politiku, Bukurešt, Rumunjska, u svojem članku »Reconstruction in SE Europe«.
- <sup>28</sup> Knut Vollebaek, norveški ministar vanjskih poslova, predsjedatelj OSCE-a u svojem govoru »Prioriteti OSCE-a u jugoistočnoj Europi«, Atena, 22. listopada 1999.
- <sup>29</sup> J. Simon, »The Sources of Balkan Insecurity: The Need for a Comprehensive Strategy,« Strategic Forum, INSS, National Defense University, USA, br.150, listopad1998.

