

*Ljubivoje AĆIMOVIĆ*

UDK: 327“20“

Bibliid 0025-855565(2013)

Vol. LXV, br. 1, str. 7–23

Izvorni naučni rad

Januar 2013.

DOI: 10.2298/MEDJP1301007A

## OEBS NA POČETKU XXI VEKA – MESTO, ULOGA I DOMETI<sup>1</sup>

### APSTRAKT

Autor se najpre bavi nastankom i razvojem Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi upoređujući osnovne karakteristike OEBS s karakteristikama organizacije koja mu je prethodila – KEBS. Iza toga sledi analitički prikaz aktivnosti OEBS/KEBS tokom devedesetih godina 20. veka koje su grupisane u sledeće tri oblasti: institucionalno ustrojstvo Organizacije, normativna i programska aktivnost, kao i operativna i aktivnost vezana za oblast implementacije. Autor analizira Povelju o bezbednosti u Evropi usvojenoj na sastanku na vrhu OEBS-a u Istanbulu 1999. U poslednjem delu autor projektuje kako će se OEBS dalje razvijati i kakvu ulogu će igrati na polju bezbednosti i saradnje u evro-atlantskom regionu i ističe da će OEBS verovatno zadržati svoju sadašnju ulogu, značaj i strukturu aktivnosti, osim ukoliko se nešto neočekivano ne dogodi u sferi međunarodnih odnosa.

*Cljučne reči:* Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, mesto, uloga i dometi, normativne i programske aktivnosti, Povelja za bezbednost u Evropi.

Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) je nastala na temeljima i u sledstvu Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi (KEBS), održane u Helsinkiju 1975. godine, s tim što ona predstavlja u suštini novu međunarodnu instituciju, a ne samo modifikovanu prethodnicu sličnog naziva.

---

<sup>1</sup> Objavljujemo posthumno poslednji rad dr Ljubivoja Aćimovića, naučnog savetnika u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, koji je prvobitno publikovan u našem časopisu u broju 3, 2000. godine. Naš kolega je preminuo 1. januara 2013. godine.

KEBS je istorijski pripadao epohi hladnog rata i predstavlja specifičnu pojavu tog razdoblja, a iznedrio ga je početkom sedamdesetih godina proces detanta, čiji je on bio ne samo integralni deo, već i instrument ostvarenja njegovog osnovnog cilja – prevazilaženje blokovske podeljenosti i konfrontacije, kao i konsolidacije mira i stabilnosti na tlu Evrope. Drugim rečima, istorijska funkcija KEBS je bila doprinos realizaciji procesa detanta, što je i izričito rečeno kako u uvodnim konsideracijama Finalnog akta Helsinške konferencije, tako i u uvodnim odredbama njegovog prvog poglavlja o bezbednosti, gde se ističe najpre rešenost učesnika Helsinške konferencije “da prošire, prodube i učine neprekidnim i trajnim proces detanta”, kao i njihova umerenost “u potrebu ulaganja napora da detant postane kako postojan tako i životno sve sposobniji i sveobuhvatniji proces, univerzalan po dometu”.<sup>2</sup>

Za sagledavanje mogućeg razvoja i uloge Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi u godinama koje dolaze celishodno je imati u vidu *genezu i dosadašnju evoluciju* ove međunarodne organizacije, kao i osnovne aktuelne tendencije u razvoju međunarodnih odnosa, koje naznačuju verovatni kontekst u kome će delovati OEBS u sledećim godinama.

Od Helsinkija 1975. do Pariza 1990. godine KEBS se u osnovi nije menjao, s tim što je svaki od tri sastanka u okviru njegovog kontinuiteta (Follow-up) ipak dao određeni doprinos njegovom unapređenju. Tako je beogradski sastanak KEBS, 1977–78, postavio osnove i proceduralne standarde kontinuiteta tog multilateralnog poduhvata, koji su dosledno primenjivani sve do Pariskog sastanka 1990. godine; sledeći Madridski sastanak 1980–83. godine doneo je odluku o sazivanju Štokholmske konferencije o merama za jačanje poverenja i bezbednosti i razoružanju (1984–1986), a čiji su rezultati predstavljali prodor na planu mera za jačanje poverenja u odnosu na helsinški Finalni akt; Bečki sastanak, 1986–89. godine, je ostvario određeni prodor u oblasti ljudskih prava, uvodeći u ovu oblast kontrolni implementacioni mehanizam pod nazivom “Ljudska dimenzija KEBS”. Svi ovi momenti, međutim, nisu menjali nijednu suštinsku karakteristiku KEBS-a, uključujući njegov neinstitucionalizovani vid delovanja.

Sa prestankom hladnog rata i nestankom blokovskog sistema međunarodnih odnosa 1989–90. godine situacija se iz temelja promenila: nestao je međunarodni ambijent u kome je KEBS nastao i vršio svoju istorijsku funkciju; proces detanta, čiji je on bio sastavni deo i aktivni činilac, realizovan je u potpunosti upravo prestankom hladnog rata i blokovske podeljenosti Evrope, a time su zapravo bili ostvareni suštinski cilj i uloga KEBS-a.

---

2 Conference on Security and Cooperation in Europe – Final Act, Helsinki 1975, pp. 75,77.

U tom novom međunarodnom ambijentu sve evropske države, SAD i Kanada orijentišu se na KEBS kao okvir i načelnu platformu za novo sveevropsko okupljanje u cilju konsolidacije novonastalog stanja, jačanja mira i stabilnosti, unapređenja demokratije i ljudskih prava i razvoja kooperativnih međunarodnih odnosa u Evropi. To htenje, kao zajednici imenitelj interesa unutar datih posebnosti i razlika, izraženo je u Pariskoj povelji za novu Evropu, usvojenoj na samitu u Parizu 21. novembra 1990. godine. Tom prilikom je, *via facti*, u suštini prestao da postoji helsinski KEBS i otvorena nova era sveevropskog okupljanja – najpre pod prvobitnim nazivom, a od januara 1995. godine pod nazivom Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS).

*Transformirani KEBS, tj. OEBS se po svemu bitno razlikuje od ranijeg, helsinškog KEBS-a:* po svome mestu i ulozi u evropskim odnosima, po svom karakteru, konstitucionalnoj strukturi, predmetu i načinu delovanja – upravo po svemu.

Pre svega, kada je u pitanju njegova esencijalna funkcija danas, to više nije unapređenje procesa detanta u Evropi (koji je ostvaren), već usmeravanje i upravljanje procesom demokratskog preobražaja ranijih socijalističkih društava Istočne i Jugoistočne Evrope i regionalna stabilizacija. Njegovi ciljevi, definisani u Pariskoj povelji za novu Evropu i kasnijim osnovnim dokumentima, sada su: demokratija, vladavina prava, Ljudska prava, ekonomska sloboda i jednaka bezbednost za sve države članice.

Na načelnom planu reafirmisani su deset principa iz Helsinkog Finalnog akta, a neki novi principi nisu unošeni ni u Parisku povelju, ni u druge, kasnije usvojene bazične dokumente ove organizacije, ali su zato koncepti demokratije, vladavine prava, ekonomske slobode, odnosno tržišne privrede i socijalne pravde dati ne samo kao ciljne, već i kao načelno-vrednosne kategorije.

Bitnu, kvalitativnu promenu, svakako predstavlja institucionalizaciji KEBS/OEBS. U Parizu 1990. godine učinjeni su samo prvi koraci, ali su oni predstavljali prekretnicu i jasnu orijentaciju u tron pogledu, da bi, zatim, u toku sledeće četiri godine, pre svega na sastancima na vrhu u Helsinkija 1992. i zatim Budimpešti 1994. godine taj proces u suštini bio zaokružen i doveden trenutno do kraja. Osnovne promene koje su učinjene na liniji institucionalizacije KEBS-a su sledeće: uvedena je redovnost održavanja glavnih sastanaka KEBS/OEBS i tim sastancima dat je karakter organa KEBS/OEBS, sa hijerarhijskim međuodnosom nadležnosti: sastanci na vrhu, ministarski sastanci, sastanci visokih funkcionera i Stalni savet OEBS-a; uz ovu vertikalnu nadležnost dolazi i paralelan Forum za bezbednosnu saradnju kao specijalizovano telo za vojne aspekte bezbednosti, kao i Parlamentarna skupština OEBS-a, sa svojim posebnim statusom i misijom. Pored

toga ustanovljen je niz operativnih i administrativnih tela i funkcija, kao što su Predsedavajući OEBS-a (sa posebnim operativnim ovlašćenjima), Generalni sekretar (sa Sekretarijatom), Centar za sprečavanje konflikata, Ured za demokratske institucije i ljudska prava, Visoki komesar za nacionalne manjine, predstavnik OEBS-a za slobodu medija, Sud za mirenje i arbitražu pri OEBS-u, kao i druge ad hoc specijalne misije i grupe.<sup>3</sup>

Zatim, KEBS je originalno počivao na određenoj pregovaračkoj ravnoteži, doduše prevashodno blokovskog karaktera, koja je obezbeđivala kompromisno usaglašavanje stavova između država članica dva bloka, a u okviru toga je i grupa neutralnih i nesvrstanih zemalja nalazila prostor za delovanje i zaštitu svojih interesa. Tako su zaključci, odnosno zaključni dokumenti sastanaka KEBS-a odražavali neku vrstu zajedničkog imenitelja interesa i htenja svih država učesnica. Ovo utoliko više što se odlučivalo konsenzusom bez ijednog izuzetka. Sada te i takve ravnoteže objektivno više nema, a pravilo konsenzusa ima izuzetke.

OEBS se značajno razlikuje od KEBS-a i u pogledu članstva - umesto ranijih 35 država učesnica sada ova nova organizacija, kao rezultat raspada SSSR-a i SFR Jugoslavije i razjedinjenja Čehoslovačke, ima 55 država članica. Osim toga u sastavu OEBS-a nalazi se pet srednjoazijskih i tri zakavkaske suverene države, pored evropskih država, SAD i Kanade.

Nadležnosti OEBS-a su znatno proširene i kvalitativno promenjene. Dok je shodno slovu i duhu Finalnog akta, sve do pariskog samita KEBS-a bio nadležan samo za načelna pitanja i opšta rešenja, sada je ovlašćen da se, pored opštih pitanja, bavi i konkretnim slučajevima u vezi sa primenom njegovih načela i standarda, kao što su razne krizne situacije i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda. Druga značajna novina je i ustanovljenje široke nadležnosti OEBS-a u pogledu unutrašnjeg stanja u državama članicama. Ne samo što su Pariskom poveljom i kasnijim bazičnim aktima proklamovane opšte smernice i standardi u oblasti društveno-ekonomskog i političkog uređenja država članica (politički pluralizam, parlamentarna demokratija, vladavina prava, tržišna privreda, privatna inicijativa), već se u praksi organi OEBS-a sasvim konkretno

---

3 Osnovna institucionalna rešenja su usvajana u sledećim zaključnim dokumentima KEBS: Charter of Paris for a New Europe – Paris 1990; Decisions of the Prague Council Meeting, January 1992; CSCE Helsinki Document – “Challenges of Change” – Helsinki 1992; Decisions of the Stockholm Council Meeting – Stockholm, December 1992; Decisions of the Rome Council Meeting – Rome, December 1993; i CSCE Budapest Document 1994: “Towards a Genuine Partnership in a New Era”; kao i usvojeni ‘Istanbul Summit Declaration’ i “Charter for European Security”, Istanbul 1999.

bave implementacijom tih odredbi. U tom smislu su ustanovljena i neka specijalizovana stalna i *ad hoc* tela, kao što su Biro za demokratske institucije i ljudska prava, Visoki komesar za nacionalne manjine, Dugoročna misija za Kosovo, Vojvodinu i Sandžak (1992) i dve kasnije Misije za Kosovo, kao i druge misije OEBS-a u pojedinim državama članicama.

Ova retrospekcija transformacije KEBS - OEBS nije sama sebi cilj, već treba da posluži oceni da li su izvršene promene dovoljne i adekvatne novim uslovima i potrebama posthladnoratovske Evrope, kao i da naznači moguću ulogu i pravac delovanja OEBS-a u narednom periodu, početkom XXI veka. No, za ovu ocenu potrebno je da se sagleda i OEBS na delu, tj. kako ova nova sveevropska (i više od toga) organizacija funkcioniše u praksi, da bi se dobila što približnija projekcija njenog budućeg delovanja i uloge u regionu.

*Aktivnost KEBS /OEBS može se analitički razložiti u tri grupe:*

(1) sopstvena institucionalna izgradnja, (2) normativno-programatska aktivnost i (3) operativno-implementaciona aktivnost. Osnovni sadržaj i rezultati na ovim planovima bili bi, u najkraćem, sledeći.

Na *institucionalnom planu*, kao što je ovde ranije već navedeno, osnovni rezultati su realizovani pre svega u zaključnim dokumentima sastanaka na vrhu KEBS/OEBS u Parizu 1990, Helsinkiju 1992. i Budimpešti 1994. godine.<sup>4</sup> Osim toga i ministarski sastanci (Ministarski savet) ponekad su donosili odluke ove vrste, kao što je to bio slučaj sa odlukom o ustanovljenju funkcije Generalnog sekretara na ministarskom sastanku u Stokholmu 1992. godine, i odlukom o stvaranju Stalnog saveta na ministarskom sastanku u Rimu 1993. godine. U svakom slučaju, institucionalna izgradnja predstavljala je značajnu preokupaciju KEBS/OEBS u minuloj dekadi i tu se čak delimično i lutalo u traženju pravih rešenja, kao što je to bio slučaj sa Stalnim savetom, Centrom za sprečavanje sukoba, Biroom za demokratske institucije i ljudska prava (prvobitno Biro za slobodne izbore) i Sekretarijatom. No, u svakom slučaju, može se reći da je taj posao ne samo zaokružen već je i stvoreni sistem u praksi uhodan.

Na *normativno programatskom planu* takođe su osnovni akti sadržani u zaključnim dokumentima sastanaka na vrhu KEBS/OEBS, čiji naslovi već odražavaju donekle i njihova osnovna obeležja, odnosno idejne akcente: Pariska

---

4 Sastanak na vrhu u Lisabonu 1996. godine nije doneo nikakve inovacije na ovom planu, a sastanak u Istanbulu usvojio je samo neke manje značajne, kao što su odluke o ustanovljenju Operativnog centra u okviru Centra za prevenciju sukoba i Koordinatora za ekonomska i ekoloska pitanja.

povelja za novu Evropu (1990); Izazovi promene – Helsinški dokument 1992; Istinsko partnerstvo u novoj eri – Budimpeštanski dokument 1994; Povelja za evropsku bezbednost – Istambulski samit 1999.<sup>5</sup>

Osim ovih zaključnih dokumenata sastanaka na vrhu, inovacije na ovom, normativno-programatskom planu, sadržani su i u nekim drugim dokumentima kao što su dokumenti o merama za jačanje poverenja i bezbednosti usvojeni na specijalizovanim sastancima KEBS/OEBS u Beču 1990, 1992, 1994. i 1999. godine, zatim, Završni dokument druge faze Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a, održane u Kopenhagenu juna 1990. godine, kao i četiri dokumenta Foruma za bezbednosnu saradnju usvojena novembra 1993. godine u sklopu Programa za neposrednu akciju, i dokument o Principima neširenja nuklearnog, hemijskog i biološkog oružja, usvojen 1994. godine, kao potpora primeni postojećih međunarodnih sporazuma u toj oblasti.

Kada je u pitanju *operativno-implementaciona aktivnost* mora se konstatovati da je ona bila vrlo širokog raspona. Tu se po značaju i opsegu pre svega izdvajaju aktivnosti na licu mesta (field activities), ali i redovno praćenje od strane Stalnog saveta kako ovih aktivnosti tako i drugih pitanja koja su na dnevnom redu OEBS-a, naročito razne krizne situacije. Implementacijom se bave i posebni sastanci sazvani u tu svrhu (uključujući pre svega redovni godišnji sastanak za ocenu implementacije u oblasti rada Foruma za bezbednosnu saradnju - Annual Implementation Assessment) i dr.

Aktivnosti na licu mesta se ostvaruju pod opštim nazivom misije OEBS-a, ali se one u mnogo čemu međusobno i razlikuju. Pre svega različite su vrste zadataka koje im se poveravaju, zatim dužina trajanja misije, veličina odnosno brojnost učesnika i nazivi.

Sto se tiče samih naziva, ove aktivnosti, odnosno akcije na terenu se najčešće nazivaju upravo misijama (na primer, Misija u Hrvatskoj, Misija u Bosni i Hercegovini, Misija na Kosovu, Misija u Gruziji itd.). Zatim imamo “Centar” (u Alma Ati – Kazahstan; Ashabadu – Turkmenistan; Biskeku – Kirgistan); “Ured za vezu u Centralnoj Aziji” (u Taškentu – Uzbekistan) ili samo “Ured” (u Bakuu – Azarbejdžan i Jerevanu – Jermenija); “Grupa za pripomoć” (Čečenija – Rusija); “Savetodavna i nadzorna grupa” (Belorusija) i “Prisustvo” (“Presence” u Albaniji). Osim toga i sam naziv misija se ponekad kvalifikuje kao što je to slučaj sa Misijom dugog trajanja za Kosovo, Sandžak i Vojvodinu iz 1992–93. godine i tzv. “Spillover Mission” (prevencija prekograničnog širenja sukoba) u Makedoniji. Najzad, tu

---

5 Zaključni dokument lisabonskog samita nije doneo nista supstancijalno novo ni na ovom planu.

dolaze i lični predstavnici predsedavajućeg OEBS-a (na primer, misija Felipe Gonzalesa u SR Jugoslaviji 1996. i misija austrijskog kancelara Vranickog u Albaniji 1997. godine).

Mandati i sadržaji rada misija na licu mesta često su višestruki, ali se, u celini uzev, mogu razlikovati sledeći osnovni zadaci pojedinih misija: prvo, pomoć u rešavanju kriza i konflikata bilo unutar, bilo između država članica, vršeci funkciju dobrih usluga i koncilijacije (na primer, misije u Gruziji, Čečeniji, Moldaviji i Litvaniji); drugo, pomoć u izgradnji demokratskih institucija u sklopu procesa tranzicije (Belorusija, Gruzija, Hrvatska, Albanija); treće, kompleksna implementacija pojedinih međunarodnih akata (Dejtonski sporazum o mini u Bosni i Hercegovini iz 1995. godine, rezolucije Saveta bezbednosti UN o Kosovu 1160, 1199, 1244); četvrto, zaštita i unapređenje ljudskih prava, posebno nacionalnih manjina i izbeglica (Hrvatska, Ukrajina); peto, saradnja sa OEBS-om i sveukupna njegova podrška demokratskoj izgradnji (Kazahstan, Tadjikistan Kirgistan, Uzbekistan, Turkmenistan); šesto, parlamentarni i lokalni izbori – pomoć u organizaciji i nadzor (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Albanija), kao i opšte praćenje izbora preko posmatračkih misija u državama članicama OEBS-a.

Misije OEBS-a su različitog obima i po tom osnovu se administrativno pravi razlika između onih običnih (manjih) i velikih misija. Ova razlika se najbolje uočava u finansijskim pokazateljima, tako što je u budžetu OEBS-a za 2000. godinu, na primer, za tri velike misije (Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Kosovo) predviđeno cca. 150 miliona evra,<sup>6</sup> a za svih ostalih osamnaest misija cca. 14 miliona evra.<sup>7</sup>

Broj članova misija na licu mesta, kao i članova posmatračkih misija na izborima, jasno ilustruje zamašan obim ovih aktivnosti: u preko dvadeset stacioniranih misija OEBS-a u 1999. godini bilo je preko 1000 članova (i taj broj se stalno povećava),<sup>8</sup> a na izborima u 11 država članica bilo je više od 1900 posmatrača.<sup>9</sup> Koliko značajno mesto ove aktivnosti imaju u radu OEBS-a vidi se i iz podatka da u budžetu OEBS-a za 2000. godinu u ukupnoj sumi od 191.026.600 evra na troškove misije na licu mesta otpada preko 165 miliona evra.

---

6 Za misiju u Hrvatskoj cca. 22 miliona evra; za misiju u BiH cca. 41 milion i za misiju na Kosovu cca. 88 miliona evra.

7 Year 2000 Budget P. C. DEC/331, 15 December 1999, Annex 1.

8 OSCE News Letter, November/December 1999, p. 13.

9 ODIHR, Semi-annual Report, Autumn 1999, p. 5.

Najzad, intenzitet i dinamiku operativno-implementacionog rada OEBS-a pokazuje i činjenica da je u toku 1999. godine održano 110 sastanaka raznih tela OEBS-a, od čega 59 sastanaka Stalnog saveta i 35 sastanaka Forumu za bezbednosnu saradnju.<sup>10</sup> Brojnost ovih sastanaka je relevantna sa stanovišta ostvarivanja odluka i funkcija OEBS-a, jer se ta tela prevashodno time i bave.

Ilustrovanjem širine implementacione aktivnosti organa OEBS-a ne dokazuje se, razume se, i njena uspešnost. To je posebna tema, mada se ovde može pre svega konstatovati da, kao i obično, efekat uglavnom nije proporcionalan uloženom radu. Ipak, ta aktivnost i sama za sebe ima svoju vrednost, naročito na dugoročnijem planu. Redovno okupljanje ovog sveevropskog plenuma (na raznim nivoima i planovima, ali uvek u plenarnom sastavu) i preduzimanje brojnih akcija ne samo što stvara pozitivnu atmosferu saradnje, već predstavlja i potku kontinuiranog kontakta i komunikacije unutar celog ovog proširenog geopolitičkog regiona (“Od Vankuvera do Vladivostoka”).

Ako bi se htelo da se u najkraćem iskaze osnovni *sveukupni učinak OEBS-a u minuloj dekadi njegovog postojanja i rada* onda se tu izdvajaju pre svega sledeći vidovi njegovog delovanja: prvo, široka mreža aktivnosti na licu mesta – ad hoc i dugoročne misije (najvećim delom sa mandatom regulisanja kriza i pružanja pomoći u izgradnji demokratskih institucija) – i sveobuhvatna praksa slanja posmatrača na izbore, kao i pomoć u njihovom organizovanju u pojedinim zemljama (pre svega onim u tranziciji); drugo, uspešna implementacija CSBMs i njihovo stalno unapređivanje (četiri dokumenta – 1990, 1992, 1994. i 1999. godine), kao i početak rada na merama kontrole naoružanja i razoružanja; treće, dva posebno zamašna i kompleksna angažmana u implementaciji određenih aspekata međunarodne intervencije u Bosni i Hercegovini i na Kosovu, a na osnovu mandata dobijenih spolja – Dejtonskim sporazumom (1995) i Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 (1999); i najzad, implementacija tzv. ljudske dimenzije OEBS-a, uključujući položaj nacionalnih manjina.

Iako, kao što je ovde već pomenuto, OEBS nije mesto gde se donose ključne odluke (glavni punktovi takvog odlučivanja su Evropska unija, Kontakt grupa, Grupa G-8, NATO, Savet bezbednosti UN) i mada je njegov učinak delimično ispod očekivanog (na primer u Bosni i Hercegovini i još više na Kosovu), ipak OEBS predstavlja značajan činilac posthladnoratovske ere međunarodnih odnosa. Njega ne treba ni preceniti, ali ni potceniti. U celini uzev, njegov

---

10 OSCE, Summary of Meetings, Decisions, Missions and Documents, January to December 1999, Volume VI.

politički značaj u poređenju sa KEBS-om je relativno manji, ali je njegova praktična upotrebljivost znatno veća. Taj instrumentalno-operativni aspekt OEBS-a predstavlja njegovu dominantnu karakteristiku i verovatno će se u tom pravcu i dalje razvijati.

*Dalji razvoj i uloga OEBS-a* zavisice, pre svega, i sasvim prirodno od razvoja međunarodnog ambijenta u kome ova organizacija deluje, tj. stanja međunarodnih odnosa u ovom regionu. Taj razvoj može osnažiti dosadašnju evoluciju OEBS-a i uticati da on zadrži svoje do sada stečene karakteristike i ulogu u evropskim poslovima kao sveobuhvatni pregovaračko-konsultativni okvir, načelna platforma i mehanizam regionalne bezbednosti i saradnje. U tom pogledu naročito je značajno kako će se razvijati proces proširenja i jačanja dve specifične i (svaka na svoj način) moćne uže regionalne organizacije – Evropska unija i NATO. U načelu one su otvorene za pristup svima iz ovog regiona pod određenim uslovima i proces njihove ekspanzije je već u toku. To znaci da bi, teorijski gledano, u bližoj ili daljoj budućnosti one mogle da obuhvate praktično sve zemlje evro-atlantskog prostora (sto, ipak, nema mnogo izgleda, svakako ne u dogledno vreme). Ovakav razvoj bi mogao da oslabi, a u svakom slučaju modifikuje, ulogu i karakter OEBS-a. Njegova sekundarna uloga u ključnim odlukama bila bi još izraženija, a primarna nadležnost još više svedena na pitanja od relativno manjeg značaja.

Uticao pomenutih regionalnih organizacija na razvoj OEBS-a ne odnosi se samo na njihovu prostornu ekspanziju, već i na suštinske aspekte njihovog delovanja i angažovanja u bitnim pitanjima bezbednosti i saradnje u evro-atlantskom regionu. Drugim rečima, čak i bez proširenja njihovog članstva, Evropska unija i NATO, evolucijom svoje funkcionalne sadržine i politike, mogu u raznim pravcima da utiču na ulogu i značaj, karakter i domete delovanja OEBS-a. Pritom, ne bi trebalo zanemariti ni konkurentnu ulogu Saveta Evrope u oblasti ljudskih prava.

Međutim, kad se radi o međunarodnom ambijentu OEBS-a, poseban značaj ima pitanje položaja Rusije u tom sklopu, zavisno od njenog razvoja i politike, s jedne strane, i politike Zapada u celini i posebno prema njoj, s druge strane. Posthladnoratovski KEBS, odnosno OEBS, ima specifično izraženu tu rusku dimenziju u smislu obezbeđenja institucionalnog rešenja u pogledu mesta Rusije u tzv. novoj evropskoj arhitekturi. Preokupacije u tom pravcu su prisutne od prvih dana nakon pada Berlinskog zida i to na obe strane – Rusije i Zapada, s tim što je Rusija nastojala da OEBS dobije primarnu ulogu i značaj, dok je Zapad, nasuprot tome, nastojao i uspeo da OEBS dobije mesto i funkciju upravo onakvu kakvu u praksi sada ima, kao što je napred izloženo. Svi ruski pokušaji

završili su se (za sada) na tome da je na poslednjem samitu OEBS-a u Istanbulu (1999) usvojena Povelja za evropsku bezbednost, kojom je Zapad nastojao da stvori privid jačanja mesta i uloge OEBS-a u sistemu evropskih odnosa i time ublaži nezadovoljstvo Rusa.

Upravo iz tih razloga celishodno je malo detaljnije razmotriti pomenuti dokument – Povelju o evropskoj bezbednosti, kako bi se ne samo dobila jasnija slika o ovom poduhvatu, već i određene indikacije o trenutno izraženim tendencijama u razvoju OEBS-a u neposrednoj budućnosti.

### III

Kao što je upravo pomenuto, usvajanje *Povelje za evropsku bezbednost* ima svoju karakterističnu predistoriju. Radi se, naime, pre svega o tome da pobude inicijatora akcije za usvajanje ove Povelje nisu prevashodno bile njihova želja da se time doprinese jačanju evropske bezbednosti, već ublažavanje nezadovoljstva Rusije otporom Zapada da izađe u susret njenim ranijim višestrukim pokušajima da se KEBS/OEBS transformiše u organizaciju višeg ranga i potencijala.

Naime, Rusija je, suočena sa realnom perspektivom sirenja NATO-a na Istok i usvajanjem njegovog novog strateskog koncepta (1991), izašla u toku 1993-1994. godine sa vise predloga o reformi KEBS-a,<sup>11</sup> koji, međutim, nisu bili prihvatljivi za većinu država članica. Radi se o predlozima koji su išli za tim da se KEBS transformiše u međunarodnu organizaciju *stricto sensu*, zasnovanu na pravno obavezujućoj povelji i na celu koje bi bilo telo po uzoru na Savet bezbednosti UN. Ta organizacija, s obzirom na svoj status regionalnog aranžmana iz Glave VIII Povelje UN, postala bi ne samo prioritetni bezbednosni instrument, već i dominantni koordinirajući faktor svih drugih bezbednosnih institucija na evro-atlantskom prostoru.

Za zapadne zemlje, pre svega, to je bilo neprihvatljivo, ali se ovi ruski predlozi nisu mogli ni potpuno ignorisati. Iz tih razloga su na inicijativu ovih, zapadnih zemalja na Budimpeštanskom samitu decembra 1994. godine donete odluke: prvo, da se KEBS preimenuje u Organizaciju za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS); drugo, da se njeni organi preimenuju u Ministarski savet, Visi savet i Stalni savet<sup>12</sup> i treće, da se otvori široka rasprava o “Modelu zajedničke i sveobuhvatne bezbednosti za Evropu za XXI stoleće”, a u cilju izgradnje

---

11 CSCE/FSC/SC, of 28 October 1993; DOC. 433 of 23. June 1994; DOC. 621 of 30. August 1994; DOC. 645 of 2. September 1994.

12 Budapest Document, 1994, para. 1,16,17,18,19 and 29 of Chapter I.

koncepta bezbednosti za sledeći vek.<sup>13</sup> Iz istih pobuda predlog je pod uticajem Zapada upućen na proceduralni sporovozni kolosek – radnoj grupi, koja je pripremila seminar na tu temu septembra 1995, pa Višem savetu OEBS-a, zatim je obrazovan specijalni Komitet za bezbednosni model pod okriljem Stalnog saveta OEBS-a, zatim novi seminari i opet, 1996. godine, razmatranje u okviru Komiteta za bezbednosni model i u nekim drugim telima. Na Lisabonskom samitu OEBS-a (decembra 1996), nakon dosta konfuzne rasprave, države učesnice su u posebnoj deklaraciji izrazile spremnost da razmatraju izradu jedne povelje o evropskoj bezbednosti,<sup>14</sup> koja bi sadržavala odredbe ojačanju OEBS-a i njegove uloge, kao i smernice za saradnju između OEBS-a i drugih organizacija za bezbednost u Evropi. Najznačajniji doprinos Lisabonskog samita bilo je formalno definisanje ovog budućeg dokumenta kao Povelje i okvirno naznačenje njegove osnovne sadržine.

Tek od sastanka Ministarskog saveta OEBS-a u Kopenhagenu 1997. godine ceo ovaj poduhvat dobio je ozbiljan, dinamičan tok, koji je očigledno vodio određenom rezultatu.

*Povelja za evropsku bezbednost je tematski podeljena na pet poglavlja:*

I Naši zajednički izazovi; II Naši zajednički osnovi; III Naš zajednički odgovor; IV Naši zajednički instrumenti; V Naši partneri za saradnju; i u prilogu Povelja sadrži još Platformu za kooperativnu saradnju (odnosi se na saradnju OEBS-a s drugim regionalnim organizacijama, kao i sa UN).

U celini uzev, u tekstu Povelje ima relativno malo novih stvari, a pogotovo nema nekakvih posebno značajnih inovacija. U tom pogledu ispred nje su i Pariska povelja za novu Evropu (1990) i Helsinški dokument (1992). Uostalom, s obzirom na sva objektivna ograničenja i već ostvarenu institucionalnu evoluciju i normativnu elaboraciju nije se ni moglo mnogo više očekivati.

Govoreći o *zajedničkim izazovima*, u Povelji se kaže da su države članice OEBS-a suočene sa novim rizicima i izazovima, s tim što pretnje njihovoj bezbednosti mogu da proističu kako iz unutrašnjih, tako i iz međunarodnih sukoba. Novi izazovi se vide u međunarodnom terorizmu, violentnom ekstremizmu, organizovanom kriminalu, prometu droge i nekontrolisanom širenju malog vatrenog oružja i naoružanja. Isto tako, i ekonomski problemi i

13 Budapest Document, 1994, Chapter VII.

14 Lisbon OSCE Summit Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century.

degradacija čovekove prirodne sredine mogu imati ozbiljne implikacije po bezbednost u regionu.

Kao što se vidi, od svega ovoga zapaženiju novinu predstavlja jedino izričito uvrstavanje unutrašnjih sukoba u moguće izvore opasnosti, što implicira i njihovo adekvatno kontrolisanje i suzbijanje.

Kada je reč o *zajedničkim osnovima*, tu nema, sasvim razumljivo, ničeg posebno novog (tu su, pre svega, Povelja UN, Helsinški finalni akt, Pariska povelja itd.). Pada u oči naglašavanje statusa OEBS-a kao regionalnog aranžmana po Glavi VIII Povelje UN i kao primarne organizacije za mirno rešavanje sporova i ključnog instrumenta za sprečavanje sukoba, upravljanje krizama i postkonfliktnu rehabilitaciju u regionu. Karakteristično je da je ovde u Povelji apostrofirano pravo svake države da bira i menja svoje bezbednosne aranžmane, uključujući ugovore o savezu, što je prvi put ponovo uneto u jedan dokument KEBS/OEBS posle Helsinške konferencije 1975, u čijem Finalnom aktu (prvi princip Deklaracije) postoji slična odredba. Prvopomenuta odredba o ključnoj ulozi OEBS-a u slučajevima sukoba i kriza u regionu po svemu ide u prilog ruskoj zainteresovanosti za primat ove sveevropske organizacije, dok je druga odredba u vezi s ugovorima o savezu svakako uneta po želji, tj. u interesu SAD, a u perspektivi daljeg širenja NATO-a.

U okviru tematike zajedničkog odgovora, koja je dosta elaborirana, uređenje i unapređenje odnosa saradnje sa relevantnim organizacijama u regionu jedan je od najvažnijih zadataka koje Povelja stavlja pred članstvo, posebno razrađenim u Platformi za kooperativnu bezbednost (koja je data u prilogu Povelje). Platforma ima svoj načelni deo i deo o modalitetima saradnje. U načelnom delu najvažniji je stav kojim se predviđa stavljanje na raspolaganje OEBS-u institucionalnih resursa relevantnih međunarodnih organizacija i ustanova, naročito u slučajevima sprečavanja sukoba i upravljanja krizama. Što se tiče modaliteta saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama i institucijama, tu se navode kao mehanizmi saradnje koje treba dalje razvijati: redovni kontakti i sastanci, stalan okvir za dijalog, oficiri za vezu, razmena predstavnika i dr.

Na ovu temu zajedničkog odgovora Povelja se zatim bavi i pitanjima solidarnosti i partnerstva, bez novih, posebno značajnih, poenti. Jedino se može konstatovati da se i ovde uzima u obzir i unutrašnja komponenta, tako što se izražava spremnost za pomoć u slučaju nereda i bezakonja u nekoj od država članica.

Ovome zatim sledi tzv. ljudska dimenzija, gde je svakako najznačajniji deo teksta o preuzimanju obaveza država članica da se suprotstave svakoj pretnji

bezbednosti koja proističe iz povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda, gde se, pored standardnih zaštićenih sloboda, navodi i zaštita od netolerancije, agresivnog nacionalizma, rasizma, šovinizma, ksenofobije i antisemitizma. Uvrščivanje ovih negativnih manifestacija nije nova stvar u dokumentima KEBS/OEBS, još od Pariske povelje 1990, ali je ovde novo to što se one navode kao mogući izvori pretnji bezbednosti kojima su države članice dužne da se suprotstave.

U sledećim delovima ovog poglavlja posvećenog zajedničkom odgovoru, novim rizicima i izazovima elaborirane su vojno-politička dimenzija tog odgovora, zatim njegova ekonomska i ekološka dimenzija i najzad vladavina prava i borba protiv korupcije. Ovde nema ničeg posebno novog na sta bi trebalo ukazati, jedino je interesantna činjenica da je poseban značaj pridat korupciji, za koju se kaže da predstavlja veliku opasnost zajedničkim vrednostima OEBS-a i da rađa nestabilnost i pogađa mnoge aspekte bezbednosne, ekonomske i ljudske dimenzije. Države članice se obavezuju da pojačaju svoje napore u borbi protiv korupcije i uslova koji joj pogoduju.

U poglavlju o *zajedničkim instrumentima* za ostvarivanje usvojenih zadataka, koje je takođe relativno sire razrađeno, Povelja ističe šest osnovnih vidova aktivnosti OEBS-a.

To je, najpre, *dijalog* koji treba još više unaprediti i razviti. Pod ovim dijalogom se podrazumevaju već primenjene forme aktivnosti, kao što su upućivanje raznih savetodavnih i ekspertskih delegacija pojedinih institucija OEBS-a (samostalno ili u saradnji s drugim relevantnim međunarodnim organizacijama) i ličnih izaslanika predsedavajućeg OEBS-a; održavanje sastanaka predstavnika OEBS-a i država u pitanju u vezi s ispunjavanjem njihovih obaveza; organizovanje obrazovnih programa radi poboljšanja standarda i prakse u oblasti ljudskih prava; razmatranje (ne)poštovanja obaveza OEBS-a na revizionim sastancima i konferencijama, specijalnim sastancima Stalnog saveta, itd.

*Operacije na licu mesta* - kao što su pružanje pomoći i saveta, posmatranje izvršenja obaveza OEBS-a, pomoć u organizaciji i nadgledanje izbora, podrška vladavini prava i demokratskim institucijama, pomoć u mirnom rešavanju sukoba itd. – već se uveliko praktikuju u delovanju OEBS-a, a Povelja ih samo rekapitulira, naglašava njihov poseban značaj i dosadašnju uspešnost, te nalaze njihovo dalje razvijanje i unapređenje.

U cilju omogućavanja brzog delovanja na planu civilne i policijske stručne pomoći Povelja predviđa stvaranje posebnog mehanizma pod nazivom Timovi za brzu stručnu pomoć i saradnju (Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams – REACT), koji bi bili na raspolaganju OEBS-u i omogućili mu da pruži

brzu stručnu pomoć prilikom sprečavanja konflikata, upravljanja krizama i postkonfliktnoj rehabilitaciji.

Takođe je odlučeno da se u okviru Centra za sprečavanje sukoba formira Operacioni centar, sa malobrojnim osobljem, čiji bi zadatak bio da planira i razmešta operacije na licu mesta. Svrha stvaranja tog Centra bi bila da delovanje OEBS-a u operacijama na licu mesta učini još ekspeditivnijim i efikasnijim.

OEBS je, naročito posle Dejtonskog sporazuma, razvio dosta značajnu aktivnost u pružanju pomoći u instruiranju lokalnih kadrova u policijskom domenu. Polazeći od tih iskustava i rezultata Povelja upravo ističe, kao jedan od instrumenata delovanja OEBS-a aktivnosti na policijskom planu - i to njegove obe osnovne komponente: nadzor nad radom lokalnih policijskih snaga u datim situacijama i obuku policijskih kadrova.

Mirovne operacije su sledeća aktivnost u funkciji ostvarivanja ciljeva OEBS-a koja do sada nije poprimila značajnije razmere. Stoga se u Povelji izražava zelja i rešenost država članica da OEBS pojača svoju ulogu i razvije siru aktivnost na polju mirovnih operacija.

Sud za concilijaciju i arbitražu, ustanovljen Štokholmskom konvencijom iz 1992. godine, nažalost, do sada u praksi nije bio korišćen od strane država članica i Povelji je preostalo samo to da stimulira strane ugovornice da u slučaju međusobnih sporova koriste ovaj mehanizam, kao i da apeluje na one države članice koje mu još nisu pristupile da to učine.

Sve u svemu, Povelja za evropsku bezbednost, usvojena na Istambulskom samitu OEBS-a, predstavlja prevashodno rekapitulaciju dosadašnjih ostvarenja u evoluciji ove organizacije i njihovu reafirmaciju, kao i impuls njihovom daljem unapređenju, uz izvestan broj inovacija na institucionalnom i metodološkom planu.

Kako se i u samom uvodnom delu Povelje navodi, te osnovne inovacije su, da ponovimo: prvo, usvajanje Platforme za kooperativnu bezbednost; drugo, razvoj uloge OEBS-a u mirovnim operacijama; treće, stvaranje mehanizma REACT – timova eksperata za stručnu pomoć i posebno pomoć u civilnim operacijama na licu mesta većih razmera; četvrto, proširenje i dalje unapređenje sposobnosti OEBS-a za obavljanje aktivnosti u policijskom domenu u cilju pomoći da se obezbedi vladavina prava; peto, uspostavljanje Operacionog centra u svrhu planiranja i izvođenja operacija na licu mesta; i šesto, jačanje procesa konsultacija u okviru OEBS-a stvaranjem Pripremnog komiteta pod okriljem Stalnog saveta. Redosled izloženih inovacija uglavnom odražava i njihov relativni značaj za unapređenje rada i razvoj uloge OEBS-a.

Konačno, Povelja za evropsku bezbednost objektivno nije ni imala mogućnosti za neke dalekosežnije zahvate. Značaj njenog donošenja je u stvari bio preuveličan iz ranije navedenih taktičko-političkih razloga, a višegodišnje bavljenje njenom izradom je doprinelo stvaranju preteranih očekivanja. Povelja jeste jedan korak napred u razvoju OEBS-a, ali ne i fundamentalni prodor u novi kvalitet, kao što je to bila Pariska povelja za novu Evropu 1990, pa i Helsinški dokument 1992. godine. OEBS već raspolaže dovoljnim kako normativnim tako i organizacionim instrumentarijom za vršenje svoje funkcije.

#### IV

*Zaključno viđenje daljeg razvoja i uloge OEBS-a na planu bezbednosti i saradnje u evro-atlantskom regionu uglavnom proizilazi već iz prethodnog izlaganja. Naime, posto nema osnova za pretpostavku o nekim bitnijim promenama u međunarodnim odnosima u ovom (evro-atlantskom) regionu u narednih (bar) desetak godina, može se očekivati da će OEBS uglavnom zadržati sadašnju ulogu i značaj u datim uslovima. Drugim rečima, ključne odluke će se i dalje donositi izvan OEBS-a, dok će on ostati na nivou rešavanja sukoba i kriza manjeg intenziteta, a svakako će se nastaviti njegova instrumentalna funkcija u realizaciji određenih aspekata pojedinih eksternih bazičnih aranžmana i odluka, kao što su Dejtonski sporazum i Rezolucija Saveta bezbednosti 1244 o Kosovu.*

Isto tako će geopolitičko težište operativnog angažovanja OEBS-a biti i dalje na prostoru Balkana i bivšeg Sovjetskog Saveza, a u vezi sa pitanjima izgradnje demokratskih institucija, zaštite ljudskih prava i upravljanja krizama. Ovo istovremeno implicira značajno razvijanje aktivnosti na licu mesta (field activities) i u narednim godinama. Uporedo s ovim ostaće kao vazna komponenta aktivnosti OEBS-a područje vojnih aspekata bezbednosti u Evropi i to, pored već tradicionalno OEBS-u svojstvenih mera za jačanje poverenja i bezbednosti, gde su već postignuti značajni dometi (upravo u devedesetim godinama), trebalo bi očekivati i postepeni razvoj pregovora u oblasti kontrole naoružanja, odnosno razoružanja. Na planu mera za jačanje poverenja i bezbednosti, pak, težište će biti na implementaciji usvojenog, uz minimalne inovacije, s obzirom na do sada ostvareni veoma obiman i sveobuhvatan korpus ovih mera. Što se tiče mera kontrole naoružanja i razoružanja tu će se po svoj prilici uglavnom ostati na nivou ostvarenog koji su potpisale trideset država ugovornica CFE prilikom samita OEBS-a u Istantulu, novembra 1999. godine. Međutim, trebalo bi ipak očekivati izvesnu dogradnju na dva koloseka: prvo, uključivanje u ovaj aranžman i svih

ostalih (osim mini-država) članica OEBS-a;<sup>15</sup> i drugo, sprovođenje u život člana V Aneksa 1-b Dejtonskog sporazuma o merama kontrole naoružanja “u cilju uspostavljanja regionalne ravnoteže na prostoru bivše Jugoslavije i oko nje” (o čemu je staranje povereno upravo OEBS-u i već su u tom pogledu učinjeni preliminarni koraci).

Na normativno-programatskom planu takođe ne bi trebalo očekivati neke značajnije zahvate, jer je tu za sada, po našem mišljenju, dovoljno pokriveno sve iz domena OEBS-a: politički i vojni aspekti bezbednosti; ljudska prava (uključujući tzv. ljudsku dimenziju OEBS-a i nacionalne manjine); prevencija sukoba, upravljanje krizama i postkonfliktna rehabilitacija; mirno rešavanje sporova; saradnja na ekonomskom polju (skromnih razmera ali i skromnih mogućnosti s obzirom na specifične okolnosti u regionu - uporedno delovanje u ovoj oblasti Evropske unije i Ekonomske komisije UN za Evropu). U vezi sa ovom ekonomskom problematikom valja napomenuti da je bar na deliberativnom planu situacija nešto poboljšana od stvaranja Ekonomskog foruma 1992. odnosno 1993. godine i uvođenja funkcije koordinatora za ekonomske i ekološke aktivnosti u okviru sekretarijata 1996. godine. Ostaje, međutim, oblast ekologije gde postoje ozbiljne potrebe za delovanjem, a angažovanost OEBS-a je nesumnjivo nedovoljna.

Ni na institucionalnom planu ne bi trebalo očekivati neke veće inovacije. Institucionalna struktura OEBS-a može se smatrati uglavnom kompletiranom za dogledno vreme. To potvrđuje i činjenica da su na Istambulskom samitu OEBS-a 1999. godine – i pored nastojanja da se i u tom pogledu postigne nešto značajnije – unete u stvari minimalne novine, relativno skromnijeg dometa.

Sve u svemu, u narednom periodu, bar za sledećih desetak godina, treba računati sa OEBS-om ovakvim kakav je – i po značaju i ulozi u Evropi i po karakteru i institucionalnoj strukturi, kao i po sadržaju i dometu njegovih akcionih zahvata. Ovim se, razume se, ne isključuje mogućnost trenutno nepredvidivih promenjenih međunarodnih okolnosti u evro-atlantskom regionu, koje bi mogle značajnije da utiču na OEBS. U svakom slučaju, iako nema primarnu ulogu u očuvanju mira i bezbednosti u Evropi. OEBS nesumnjivo ostaje značajan činilac međunarodnih odnosa u ovom regionu i to činilac sveevropskog karaktera.

---

15 Originalni ugovoro konvencionalnim oruzanim snagama u Evropi (CFE) iz 1990. godine zaključen je između članica tadašnja dva vojno-politička saveza (NATO – Varsavski ugovor), s tim što su po raspadu SSSR-a države sukcesori stupile na njegovo mesto i preuzele svoj relevantni deo obaveza.

*Aćimović Lj., OEBS na početku XXI veka, MP 1, 2013,  
(str. 7–23)*

***Dr Ljubivoje AĆIMOVIĆ***

**OSCE IN EARLY 21ST CENTURY:  
THE PLACE, ROLE AND SCOPE**

**ABSTRACT**

The author firstly deals with the genesis and evolution of the Organization for Security and Co-operation in Europe comparing the basic characteristics of OSCE with those of the previous CSCE. Then follows an analytical survey of the CSCE/OSCE activities in the 1990s, which are grouped into the following three fields: institutional build-up of the Organization, normative and programmatic activity as well as the operational and implementation activity. The author makes an analysis of the Charter for European Security adopted at 1999 OSCE Istanbul summit. The final part projects what further development and role of OSCE is likely to be in the field of security and co-operation in the Euro-Atlantic region, pointing out that in the foreseeable period OSCE will probably mainly retain its present role, significance and the structure of activities, unless some unexpected events occur in the sphere of international affairs.

*Key words:* Organization for Security and Co-operation in Europe, place, role and scope, normative and programmatic activity, Charter for European Security.