

UDK: 327(73:497.5)“1993/1995”
327(73:497.6)“1993/1995”
Izvorni znanstveni članak
Primljeno: 4. 1. 2006.
Prihvaćeno: 24. 2. 2006.

Vanjska politika Clintonove administracije prema ratovima u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini (1993. - 1995.)

RENÉO LUKIĆ
Université Laval, Québec, Kanada

Cilj je ovoga članka obuhvatiti unutrašnje i međunarodne prilike koje su prisilile američkog predsjednika Billa Clintona da odluči potpuno uključiti Sjedinjene Američke Države u okončanje rata u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj. Treba naime analizirati jednu “kratkotrajnu” diplomatsku epizodu vezanu uz način odlučivanja o vanjskoj politici u krugu američke vlade. Naš je cilj objasniti motive koji su doveli predsjednika Clintona do odluke da u kolovozu 1995. upotrijebi međunarodnu vjerodostojnost Sjedinjenih Država u trenutku kad su sve međunarodne institucije pokazale neuspjeh u svojim nastojanjima da riješe sukobe na dijelu prostora bivše Jugoslavije.

Ključne riječi: vanjska politika, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Sjedinjene Američke Države, Bill Clinton

Politika Clintonove administracije (1993. - 1995.)

Tijekom izborne kampanje 1992. predsjednički kandidat Bill Clinton je naglasio da podupire uporabu sile protiv Srbije, glavnim poticateljem ratova u bivšoj Jugoslaviji. U srpnju 1992. on je predlagao uporabu zračnih napada protiv Srba u Bosni i Hercegovini kako bi putovi potrebni za prijevoz humanitarne pomoći ostali prohodni. Clinton je također spomenuo da Sjedinjene Američke Države moraju prosuditi mogućnost bombardiranja srpskih topničkih položaja kako bi se probila blokada grada Sarajeva. Manje od mjesec dana kasnije, dok je Bushevu administraciju uznemirilo otkriće koncentracijskih logora koje su držali bosanski Srbi, Clinton je izjavio: “Ne možemo dopustiti da ignoriramo nešto što nalikuje na sustavno i promišljeno uništenje ljudskih bića zbog etničkog porijekla. (...) Započelo bi sa zračnim udarima na Srbe kako bi se ponovno uspostavili osnovni humani uvjeti.”¹

¹ Navedeno u: R. W. APPLE Jr., “State Department ask War Crimes Inquiry into Bosnia Camp”, *New York Times*, 6. 8. 1992., A1., A9.

Neposredno poslije njegova dolaska na vlast, predsjednik Clinton je istaknuo da će se SAD uključiti u novom smjeru u pogledu politike prema bivšoj Jugoslaviji. Jedan od prvih službenih poteza novog predsjednika bio je pitati svoju skupinu nadležnu za vanjsku politiku, prije svih "Presidential Review Directives" (PRDs), da ponovno procijeni američko gledište prema ratu u Bosni i Hercegovini. PRD je predstavio više opcija za razvoj aktivnije politike SAD-a u Bosni, među kojima se nalazila uporaba zračne sile da bi se nametnulo poštovanje zone zabrane letenja koju je UN proglasio iznad Bosne i Hercegovine u listopadu 1992.; korištenje zračnih udara protiv srpskih položaja; ograničenje embarga na oružje da bi se omogućila učinkovitija obrana Bošnjaka; slanje UN-ovih mirovnih snaga u Makedoniju i na Kosovo da se spriječi proširenje sukoba na cijelu regiju; osnivanje međunarodne komisije za istraživanje zločina počinjenih u Bosni.² Međutim, kad je državni tajnik Warren Christopher objavio rezultate ove izmijenjene politike 10. veljače 1993., nijedna vojna opcija nije bila predložena, a ukiđanje embarga i uporaba zračnih udara protiv srpskih snaga nisu spomenuti. Umjesto toga, Christopher je podsjetio na ograničenost angažmana SAD-a, te zajamčio da američke kopnene postrojbe neće biti raspoređene u Bosni i Hercegovini prije nego što sve strane ne prihvate mirno rješenje.³ Saveznici, posebno Francuzi, Velika Britanija i Njemačka odahnule su shvaćajući da SAD ne namjerava duboko preispitati svoju ulogu u Bosni. Bili su prije svega zadovoljni što Washington odustaje, barem privremeno, od vojne opcije koju je naglašavao Clinton tijekom cijele izborne kampanje. Francuzi i Britanci su se pribojavali da bi primjena sile, posebno zračnih udara protiv srpskih položaja, mogla izazvati odmazde protiv vojnika UNPROFOR-a u Bosni. Od 1991. Europljani su odbacivali opciju korištenja sile da bi se zaustavili ratovi u bivšoj Jugoslaviji. Predstavljajući novu političku orijentaciju SAD-a prema Bosni i Hercegovini, Christopher je, činilo se, namjeravao potvrditi da se njegova vlada pridružila strategiji uglavnom utemeljenoj na diplomatskim aktivnostima. To je barem zaključio Klaus Kinkel, njemački ministar vanjskih poslova, koji je izjavio da je Washington odlučio prihvatiti europsku pregovaračku politiku umjesto da pribjegne vojnoj sili. Na isti način, *Quai d'Orsay* je procijenio "vrlo pozitivnom" odluku SAD-a da "odbači perspektivu izravne vojne intervencije (u Bosni, op. R. L.) prije zaključivanja mirovnog ugovora".⁴ Kasnije je predsjednik Clinton neprestano pristajao uz saveznike kad su se ovi protivili njegovoj politici koja je tražila ukidanje embarga na oružje, što je sarajevska vlada ustrajno zahtijevala.

² Ivo H. DAALDER, *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy*, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000., 8.

³ Elaine SCIOLINO, "U.S. Backs Bosnian Peace Plan, Dropping Threats to Use Force", *New York Times*, 11. 2. 1993., A 1., A 12. Vidjeti isto: "Christopher's Remark on Balkans: 'Crucial Test'", *New York Times*, 11. 2. 1993., A 12.

⁴ John DARTON, "Europe Welcomes U.S. Policy, Especially the Arms", *New York Times*, 12. 2. 1993., A. 10.

Početak 1993., naprotiv, najvažnije stajalište nove Clintonove administracije prema Bosni i Hercegovini se izražavalo u ograđivanju prema Vance-Owenovu planu, koji su sastavili pregovarači UN-a (Cyrus Vance) i Europske unije (Lord David Owen) i koji je predviđao podjelu Bosne i Hercegovine u deset provincija određenih prema zemljopisnim i etničkim mjerilima. Američka vlada je doživljavala taj plan kao nerealan i neostvariv. Smatrala je, također, da nagrađuje srpska vojna osvajanja. Nekoliko puta tijekom prvih mjeseci 1993., Warren Christopher i predsjednik Clinton spominjali su nedostatke Vance-Owenova plana. Međutim, nisu ga odbacili u cjelini. Ministri vanjskih poslova zemalja Europske unije su ga formalno odobrili 1. veljače 1993. Prema tome, Clintonova administracija riskirala je optužbe za sabotiranje protiveći se prekomjerno novom mirovnim planu. Clintonova administracija je uputila diplomata Reginalda Bartholomewa na Međunarodnu konferenciju za bivšu Jugoslaviju, koja se sastajala u Ženevi, da bi se u Vance-Owenovu planu umetnulo nekoliko dispozicija koje je američka diplomacija željela i da ga se tako učini prihvatljivijim za Bošnjake.⁵

Poslije prihvaćanja bosanskih Hrvata, zatim Bošnjaka (ovo zadnje odobrenje je dobiveno nakon snažnih pritisaka na predsjednika Izetbegovića), plan Vance-Owen odbacili su bosanski Srbi. Suprotstavljali su se zapravo Vance-Owenovu planu već od siječnja 1993., ali, pred prijetnjama sankcijama njihov vođa Radovan Karadžić je popustio i 2. svibnja potpisao dokument. Treba dodati da su zapadne zemlje dobile nekoliko dana ranije važnu potporu. Naime, ruski predsjednik Boris Jeljcin je 27. travnja izjavio da "Rusija neće štiti one koji se suprotstavljaju međunarodnoj zajednici", aludirajući na bosanske Srbe. Jeljcin je to izrekao nakon pobjede na referendumu održanom 25. travnja u Ruskoj Federaciji, koji mu je donio ključnu potporu naroda za njegovu predsjedničku ulogu i za nastavak gospodarskih reformi.⁶ Ministar vanjskih poslova Warren Christopher pozdravio je tu izjavu, koja je nagovijestila svojevrsno približavanje predsjednika Jeljcina stajalištu Zapada o ratu u Bosni i Hercegovini.⁷ SAD je prvi put spomenuo mogućnost primjene sile radi prisiljavanja Srba da prihvate mirovni ugovor. Istog dana kad je Jeljcin dao svoju izjavu, 27. travnja, predsjednik Clinton susreo se s nekim članovima Kongresa da bi čuo njihova stajališta o zračnim udari-

⁵ I. DAALDER, *n. dj.*, 10.-11.

⁶ Službene rezultate referenduma je objavila je 5. svibnja 1993. Središnja izborna komisija Rusije. Jeljcin je dobio većinu glasova na prva dva pitanja referenduma kojih je bilo ukupno četiri. Prvo pitanje izbornicima je glasil: "Imate li povjerenja u predsjednika Jeljcina?" i dobilo je 58,7% potvrdnih odgovora. Drugo se pitanje odnosilo na gospodarske reforme koje je pokrenuo predsjednik Jeljcin i 53% izbornika su ih odobrili. Nasuprot tome, Jeljcin nije dobio većinu glasova za dva preostala pitanja koja su tražila potporu izbornika za održavanje prijevremenih predsjedničkih i parlamentarnih izbora. Službeni rezultati su objavljeni u *Le Monde* (Paris), 7. 5. 1993., 5. O ulozi referenduma vidjeti: Jan KRAUZE, "La consultation du 25 avril en Russie: Boris Eltsine transforme le référendum en plébiscite", *Le Monde* (Pariz), 24. 4. 1993., 1.

⁷ Jan KRAUZE, "Bosnie: M. Eltsine proclame sa volonté d'agir de concert avec les Occidentaux", *Le Monde* (Pariz), 29. 4. 1993., 3.

ma protiv Srba, a Pentagon je započeo procjenjivati moguće ciljeve napada. Pritisci SAD-a, iako kratkotrajni, bili su važni za pridobivanje Karadžićeva potpisa. Međutim, bila je riječ o lažnoj pobjedi. Karadžić je uskoro izjavio da Vance-Owenov plan mora odobriti Skupština Republike Srpske. Ona se sastala 6. svibnja i konačno je odbacila plan. Nakon toga, na referendumu održanom 15. svibnja bosanski Srbi ponovno su se suprotstavili mirovnom planu koji su izradili UN i EU. Strategija kojom se Karadžić riješio Vance-Owenova plana, iako ga je istodobno navodno prihvatio, odlično je funkcionirala. Između trenutka, krajem travnja kad su SAD i europske zemlje bile spremne udariti na bosanske Srbe ako odbiju potvrditi plan, i polovine svibnja, kad je odbijanje plana konačno potvrđeno, međunarodna zajednica izgubila je svoju odlučnost i ideja o zračnim udarima ubrzo više nije razmatrana.⁸

Ipak, u svibnju 1993., predsjednik Clinton pokušao je zadnji potez i poslao ministra vanjskih poslova Warrena Christophera na turneju po europskim prijestolnicama (Pariz, London, Moskva, Bruxelles, Bonn i Rim) da uvjeri europske državike o nužnosti bombardiranja srpskih položaja i ukidanja embarga na oružje namijenjeno sarajevskoj vladi.⁹ Tako je najavljena i predstavljena "lift and strike"¹⁰ politika kojom se Clintonova administracija nadala povratku Srba za pregovarački stol. Međutim, novu američku politiku za Bosnu i Hercegovinu, koju je Christopher iznio, Francuska i Velika Britanija nisu shvatile kao plan koji je predsjednik Clinton razradio. Saveznici su ga smatrali "prvom verzijom", nacrtom koji su mogle nadograditi ili čak odbiti države čije su se postrojbe nalazile u Bosni i Hercegovini u sklopu UNPROFOR-a. U svom izvještaju predstavljenom nakon povratka iz Europe, Christopher je upozorio predsjednika da će europski saveznici prihvatiti njegov plan samo ako njegova administracija pokaže više odlučnosti: "Moramo im reći da smo odlučili postupati s opcijom koja nam više odgovara i da želimo da nas podupiru."¹¹ Sve to dovodi do pretpostavke da su Sjedinjene Države željele da se Europljani javno suprotstave politici "lift and strike". Tako je Clinton mogao pred dvostranačkom koalicijom u Kongresu, koja je tražila uporabu sile, nijekati vlastitu odgovornost u odbacivanju politike "lift and strike", prebacujući krivnju na Europljane. Zapravo,

⁸ Sabrina P. RAMET, *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from Death of Tito to the Fall of Milošević*, Boulder, Westview Press, 2002., 210.

⁹ Saveznici, posebno Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo, snažno su se suprotstavljali ukidanju embarga na oružje. Bojali su se da će povećanje broja oružja u regiji dovesti u opasnost sigurnost njihovih postrojbi raspoređenih pod barjakom UN-a.

¹⁰ "Life and Strike" politika značila je ukidanje embarga na oružje namijenjeno Bošnjacima i Hrvatima u Bosni i Hercegovini te primjenu zračnih udara protiv srpskih naoružanja kojim su bombardirani Sarajevo i ostale zaštićene zone koje je UN proglasio. UN je ukupno stvorio šest zaštićenih zona u Bosni i Hercegovini (Sarajevo, Tuzla, Bihać, Srebrenica, Goražde i Žepa) da bi se zaštitilo civilno stanovništvo koje su srpske snage opkolile.

¹¹ Warren CHRISTOPHER, *In the Struggle of History: Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford University Press, 1998., 346.

nakon francuskog i engleskog odbacivanja te politike Clinton je izjavio da je odluka saveznika najveće razočarenje tijekom njegova predsjednikovanja.¹²

Nemoćan u pridobijanju savezničke potpore za svoj plan o zračnim udarima i ukidanju embarga, Clinton se polovicom svibnja 1993. vraća politici predsjednika Busha koja se svodila na promatranje i očekivanje europskih inicijativa. Predsjednik Clinton je obranio to stajalište suočen s krizom na području bivše Jugoslavije tijekom konferencije za novinare, održane 14. svibnja 1993., izjavljujući:

“To sam rekao i to ponavljam, mislim da Sjedinjene Države moraju djelovati sa saveznicima i to, uglavnom, zato što se Bosna nalazi u srcu Europe i što su Europljani prisutni u regiji. Moramo raditi zajedno s Ujedinjenim narodima. Drugo, ne vjerujem da je u interesu Sjedinjenih Država slati postrojbe u Bosnu i umiješati se u sukob u korist jedne ili druge strane.”¹³

U lipnju 1993., nakon europskog odbijanja politike “lift and strike”, državni tajnik Christopher izjavio je pred Kongresom da SAD nema nikakvu moralnu obvezu intervenirati u Bosni zbog zaštite Bošnjaka jer su sve strane bile više ili manje odgovorne za sukob. Te njegove riječi bile su u znatnoj suprotnosti s onima izrečenima tijekom audijencija u veljači 1993. kad je držao Srbiju jedinim krivcem. U tajnoj bilješci poslanoj Christopheru, James K. Bishop, pomoćnik državnog tajnika za ljudska prava i humanitarne poslove, upozorio je državnog tajnika, oslanjajući se na sedam izvještaja o kršenjima ljudskih prava u Bosni i Hercegovini koje su Sjedinjene Države predale Ujedinjenim narodima, da se samo 18 slučajeva od njih 285 odnose na zločine koje su počinili Bošnjaci.¹⁴ Unatoč tom neskladu u State Departmentu, politika Clintonove administracije prema sukobu u Bosni i Hercegovini kako ju je Warren Christopher definirao nipošto se nije promijenila.

Nakon neuspjeha politike “lift and strike”, u svibnju 1993. Clintonova administracija je nastavila tražiti rješenje za sukobe u bivšoj Jugoslaviji spajanjem diplomatskih postupaka (sudjelovanje u radu Kontaktne skupine¹⁵) i korištenjem vojnog instrumenta (NATO). Atlantski savez se doista još više upleo u rat u Bosni i Hercegovini nakon 5. veljače 1994., kad je srpska granata usmrtila 68, a ranila 200 osoba na sarajevskoj tržnici. Da se izbjegne novi pokolj te vrste, Francuska je predložila uspostavu razvojačene zone oko bosanske prijestolnice. Američka je diplomacija neposredno prihvatila tu ideju i odlučeno je, nakon pregovora među članicama NATO-a,

¹² William SAFIRE, “Fuzzy, Was He?”, *New York Times*, 16. 9. 1993., A. 15.

¹³ “Excerpts from Clinton’s News Conference in the Rose Garden”, *New York Times*, 15. 5. 1993., 8.

¹⁴ Michael R. GORDON, “US Memo Reveals Dispute on Bosnia. Christopher’s View that All Share Guilt for Atrocities is Attacked by Officials”, *New York Times*, 25. 6. 1993., A 4.

¹⁵ Kontaktna skupina je stvorena u travnju 1994., na francusku inicijativu, da bi se prekinuli neplodni naponi posredovanja lorda Davida Owena (za Europsku uniju) i Thorvalda Stoltenberga (za UN) koji su težili pronalasku rješenja u bivšoj Jugoslaviji. Kontaktnu skupinu su činili predstavnici pet država: SAD, Rusija, Francuska, Velika Britanija i Njemačka. Poslije im se pridružila i Italija.

da zaraćene strane moraju povući ili staviti pod nadzor UN-a cjelokupno teško naoružanje razmješteno na području od 20 kilometara oko Sarajeva. Sjevernoatlantski pakt je uputio ultimatum 9. veljače po kojem se sva teška oružja, koja se nalaze u spomenutoj zoni od 20 kilometara, stavljaju pod kontrolu UN-a u roku od deset dana počevši od 10. veljače u ponoć, a prekrišitelji će biti izloženi NATO-vim zračnim udarima. Tijekom sljedećih deset dana vodili su se intenzivni pregovori, posredovanjem Rusije, kako bi se nagovorile srpske snage na predaju oružja. Kad je istekao rok ultimatumu 21. veljače, NATO je smatrao da su sve propisane točke poštovane.¹⁶

Uspostava razvojačene zone oko Sarajeva omogućila je privremeno popuštanje u opsadi glavnoga grada. Unatoč tom uspjehu, utjecaj Washingtona i međunarodne zajednice na razvijanje događaja u Bosni i Hercegovini ostao je tijekom sljedećih mjeseci ograničen. Kontaktna skupina je, na primjer, bila nesposobna pridobiti prihvaćanje svoga mirovnog plana koji je ponudila u srpnju 1994. Zatim, od proljeća 1995. postalo je očigledno da srpske snage krše odredbe o upravljanju razvojačenom zonom oko Sarajeva. Srbi su 22. svibnja 1995. zauzeli jedno skladište teškog oružja u sklopu razvojačene zone. Nakon toga Srbima je upućen novi ultimatum; ako srpske postrojbe ne predaju oružje u roku od 48 sati, NATO će protiv njih pokrenuti zračne udare. SAD su uspjele nagovoriti Francusku (nakon odlaska François Mitterranda) i Veliku Britaniju o utemeljenosti takve politike za sigurnost Sarajeva. Kad je rok ultimatumu istekao bez željenog rezultata, zrakoplovi NATO-a bombardirali su dva srpska skladišta streljiva. Bosanski Srbi uzvratili su granatiranjem Tuzle, pri čemu je u jednom ugostiteljskom objektu poginulo 71 osoba.¹⁷ Nakon toga NATO je bombardirao šest drugih skladišta streljiva. Međutim, nakon prihvaćanja američkih prijedloga da se koristi NATO-vo zrakoplovstvo protiv srpskih položaja, članovi NATO-a, kao i Kanada, su neposredno blokirali daljnju uporabu zračnih napada u Bosni i Hercegovini. Kako je bilo i predviđeno, nesklad Zapada ohrabrio je postrojbe generala Mladića koje su uzele više stotina vojnika UNPROFOR-a kao taoce. Tijekom iduća tri tjedna taoци su korišteni kao "živi štit" da bi se spriječili novi zračni napadi NATO-a.

U vremenu kad je NATO obavljao zračne udare na srpske položaje, vojnici UNPROFOR-a su se nalazili u vrlo osjetljivoj situaciji suočeni s postrojbama generala Mladića. Slučaj s taocima UNPROFOR-a pokazala je gotovo potpuni nedostatak koordinacije između generala Georgesa A. Joulwana, vrhovnog zapovjednika NATO-a, i generala Bernarda Janviera, zapovjednika UNPROFOR-a u bivšoj Jugoslaviji. Neuspjeh vojne kampanje NATO-a u svibnju i lipnju 1995. također je pokazao poraz američke politike koja je toliko računala na vojne udare. Međutim, taj neuspjeh mora biti pripisan Francuskoj, Velikoj Britaniji i Rusiji koje su učinile sve da naškode NATO-vu vojnom djelovanju. Zbog različitih razloga, te tri države su od izbivanja rata

¹⁶ I. DAALDER, *n. dj.*, 25.-26.

¹⁷ ISTI, 41.

u Bosni i Hercegovini nastojale odvojiti diplomatske pregovore od vojnog djelovanja. Jedinstvo diplomacije i primjena sile, prema američkim diplomatima, bilo je od najveće važnosti za postizanje dogovorenog rješenja u Bosni i Hercegovini. Europska unija i Rusija željele su da sukob bude riješen isključivo pregovorima, što je jasno značilo pristajanje na teritorijalna osvajanja koje su izvršili Srbi.¹⁸

Neposredno poslije krize taoca, razmimoilaženja između američkih i europskih diplomata u vezi s upotrebom sile u diplomatskom procesu veza na uz rješenje bosanskog sukoba postala su nepremostiva. Kad je saznao vijest o uzimanju taoca, 27. svibnja, pomoćnik državnog tajnika za kanadske i europske poslove, Richard Holbrooke, nalazio se u Budimpešti gdje se trebao vjenčati s Katijom Marton, američkom novinarkom mađarskog podrijetla. Samo nekoliko sati prije početka svečanosti, Holbrooke je telefonirao Washingtonu da javi svoje preporuke. Spojen je s Madeleineom Albright, veleposlanicom Sjedinjenih Država u Ujedinjenim narodima, te s Johnom Kornblumom i Tomom Donilonom, dvojicom visokih službenika State Departmenta,¹⁹ kojima je naznačio: "Sugeriram da damo Srbima četrdeset osam sati da oslobode taoce, recite im da ćemo bombardirati Pale ako to ne učine." Prijedlog je M. Albright, Kornblumu i Donilonu nesumnjivo djelovao kao riskantan. Kako je Holbrooke napisao u svojim memoarima: "Tišina na drugoj strani žice značila je da su moji kolege mislili da sam poludio zbog vjenčanja koje se trebalo održati za nekoliko minuta".²⁰

Reakcija generala Bernarda Janvier, zapovjednika UNPROFOR-a u bivšoj Jugoslaviji, na krizu taoca bila je suprotna od Holbrookeove. Počeo je tajne pregovore s generalom Mladićem, posebno tijekom susreta 4. lipnja 1995, da bi postigao oslobođenje taoca s obećanjem da zračni udari ubuduće neće biti korišteni protiv srpskih postrojbi. General Janvier uvijek je nijekao da je došlo do tajnog dogovora s Mladićem. Nakon što su ga pozvali da svjedoči pred *Informativnom misijom o srebreničkim događajima* izjavio

¹⁸ Sjepan Mesić, današnji predsjednik Republike Hrvatske je tijekom jedne konferencije organizirane 1998. prepričao anegdotu vezanu uz to pitanje. Dok je bio predsjednik Sabora, Mesić je susreo predsjednika Tuđmana tijekom tajne sjednice. Tuđman je pokazao Mesiću kopiju memoranduma koji je britanski premijer John Major poslao svom ministru vanjskih poslova Douglasu Hurdu. U tom je memorandumu pisalo: "Dragi tajniče, problem Bosne je vrlo važan za Europu i svijet. Sve vaše izjave moraju naglasiti preživljavanje Bosne i Hercegovine kao jedinstvene države, ali naša prava politika je da ta zemlja mora biti podijeljena između Hrvatske i Srbije, da Muslimani prestanu biti faktor u regiji." Mesić ga je upozorio da je taj memorandum lažan i da ga koristi samo da bi opravdao rat koji je vodio u Bosni i Hercegovini protiv Bošnjaka. Međutim, za vrijeme posjeta britanskom Ministarstvu vanjskih poslova Mesić se raspitao kod nekoliko visokih službenika o tom memorandumu. Jedan je jamčio da je riječ o falsifikatu, ali se požurio dodati: "Međutim, to je zaista bila provedena politika [britanske vlade]." Ta epizoda je prenesena u: Branka MAGAŠ, Ivo ŽANIĆ (eds.), *The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina*, 105.

¹⁹ Donilon je bio šef kabineta državnog tajnika Warrena Christophera i pomoćnik državnog tajnika za javne poslove, dok je Kornblum bio pomoćnik zamjenika pomoćnika državnog tajnika za europske i kanadske poslove.

²⁰ Richard HOLBROOKE, *To End a War*, 64.

je: “Stalo mi je da vam odlučno kažem (...) da nisam na bilo koji način pregovarao sa Srbima o oslobođenju UN-ovih taoca. (...) Nikakav dogovor sa Srbima nije sastavljen u vezi nekorištenja zračnog oružja.”²¹

Ivo Daalder, međutim, tvrdi da niz događaja koji je uslijedilo nakon što su se 4. lipnja susreli generali Mladić i Janvier, daje naslutiti suprotno. Prema Daalderu, 9. lipnja, general Janvier, general Rupert Smith (zapovjednik UNPROFOR-ovih snaga u Bosni) i predstavnik UN-a Yasushi Akashi susreli su se da razgovaraju o upotrebi zračnih snaga protiv srpskih postrojba. Ako se general Smith snažno zalagao za zračne udare, general Janvier se tomu suprotstavio držeći da Srbi “žele promijeniti svoje ponašanje i postati dobri sugovornici”. U tjednima koji su uslijedili nakon 4. lipnja, general Janvier i Yasushi Akashi odbili su pružiti zračnu potporu nizozemskim postrojbama u Srebrenici, koju su tada opkolile srpske snage. Nakon susreta s Miloševićem, održanog 17. lipnja, Akashi je izvijestio da je francuski predsjednik Chirac obavijestio Miloševića da se zračni udari neće ponoviti i da je predsjednik Clinton osobno pristao na taj zahtjev.²² Ruski predsjednik Boris Jeljcin navodno je dobio isto uvjerenje od predsjednika Chiraca.²³ Svi ti podaci daju naslutiti da je Janvier došao do dogovora s Mladićem i da je imao potporu najviših političkih krugova u Francuskoj.

Sigurno je barem da je general Janvier, kojeg je bivši predsjednik Francuske François Mitterrand preporučio glavnom tajniku UN-a Boutros-Ghaliju za zapovjednika UNPROFOR-a u bivšoj Jugoslaviji, s britanskim generalom Michaelom Roseom, zapovjednikom UNPROFOR-a u Bosni i Hercegovini od siječnja 1994. do siječnja 1995., bio simbol zapadnjačke politike smirivanja odnosa prema Srbima. Treba istaknuti da se general Smith, nasljednik generala Rosea na funkciji zapovjednika UN-ovih snaga u Bosni, odbio pridružiti generalu Janvieru tijekom susreta s Mladićem.

U srpnju 1995. predsjednik Bill Clinton i njegovi najbliži suradnici su započeli razmišljati o vanjskoj američkoj politici uoči priprema za izbornu kampanju. Osim problema Bosne i Hercegovine, predsjednik Clinton i nje-

²¹ “Le général Bernard Janvier, commandant de la Forpronu, a été entendu à huis clos par la Mission, les 25 janvier et 21 juin. Extraits”, *Le Monde* (Pariz), 29. 11. 2001., www.lemonde.fr. U izvještaju Informativne misije Nacionalne skupštine Francuske, obavljenog u studenome 2001., tumačenje generala Janviera je prihvaćeno. Možemo u njemu pročitati: “Uvjerenje većine članova Informativne misije je (...) da nije bilo tajnog dogovora između generala Janviera i Mladića, a još manje između francuskih i srpskih vlasti.” *Rapport d'information déposé par la Mission d'information sur les événements de Srebrenica*, Assemblée Nationale, Onzième législature, rapport n° 3413, 22. 11. 2001., 134. Izvještaj je dostupan na adresi www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i3413-01.asp.

²² I. DAALDER, *n. dj.*, 43.-44.

²³ To navodi glavni tajnik UN-a Kofi Annan u svom izvještaju o padu Srebrenice. Međutim, taj izvještaj, kao onaj francuske Nacionalne skupštine, zaključio je da nijedan dokaz ne potvrđuje sa sigurnošću da je general Janvier došao do dogovora u pogledu zračnih udara s generalom Mladićem. *Report of the Secretary-General pursuant to the General Assembly resolution 53/35: The Fall of Srebrenica*, Organisation des Nations Unies, 54e session, document no. A/54/549, 15. 11. 1999., 49.

govi savjetnici bili su uglavnom zadovoljni rezultatima svoje vanjske politike. U Bosni i Hercegovini, zemlji razorenoj ratom, položaj bošnjačke zajednice bio je katastrofalan i američka diplomacija nije imala novih ideja kojima bi se ponovno pokrenuo mirovni proces. U to vrijeme Clinton se bojao da cijela njegova vanjska politika bude ocijenjena po nedostatnim dostignućima SAD-a u Bosni i Hercegovini. Anthony Lake je u razgovoru s novinarom Jason DeParle izrazio zabrinutost Clintonove administracije: "Bojim se da Bosna postane ponovno kriterij po kojem će biti procijenjena američka vanjska politika i da zasjeni sve što smo dobro učinili."²⁴

U isto vrijeme, Jacques Chirac, novi francuski predsjednik, počeo se baviti pitanjem Bosne i Hercegovine čim je stupio u službu 17. svibnja 1995. U lipnju, prilikom G 7 susreta u Halifaxu, u Kanadi, predsjednik Chirac zauzeo se za brzo rješenje bosanskog sukoba. Chiracov aktivizam gotovo je zasjenio dostignuća Billa Clintona. Unatoč činjenici što su G 7 sastanci obično imali naglasak na gospodarskim pitanjima, rat u Bosni i Hercegovini doslovno je bio glavna tema rasprave svjetskih vođa u Halifaxu. Predsjednik Clinton, koji se jako zanimao za probleme međunarodnoga gospodarstva, čak je otkazao jednu od tiskovnih konferencija jer su se pitanja novinara isključivo odnosila na situaciju u Bosni i Hercegovini.²⁵ Susret u Halifaxu bio je prekretnica za američkog predsjednika. Tada je shvatio nužnost rješavanja sukoba u bivšoj Jugoslaviji da bi učvrstio autoritet svoje zemlje, kao i svoj osobni. Tako je, između 6. lipnja i 8. kolovoza 1995., dvadeset i jedan sastanak u Bijeloj kući bio posvećen krizi u Bosni i Hercegovini. Pod rukovođenjem Anthonyja Lakea sastancima su nazočili Warren Christopher, veleposlanica pri UN-u Madeleine Albright, zapovjednik združenog glavnog stožera general John Shalikashvili i ministar obrane William Perry.

Međutim, nastojanja Anthonyja Lakea i članova užeg kabineta predsjednika Clintona nisu dali brze rezultate. Različiti planovi, koje su Lake i njegova skupina izradili, oslanjali su se na eventualnu promjenu ravnoteže sila koja bi koristila Bošnjacima i Hrvatima u Bosni i Hercegovini. Ali, poslije neuspjeha zračnih napada u svibnju i lipnju 1995. i krize taoca, nada u promjenu ravnoteže snaga je nestala.

Tijekom tih sastanaka, gradovi Žepa i Srebrenica pali su u ruke postrojbi generala Mladića s prešutnim odobrenjem UNPROFOR-a. Pokolji koji su uslijedili nakon pada Žepe i Srebrenice, izazvali su val protesta, ali ne i odmazdu protiv postrojbi generala Mladića, krivca za počinjene zločine. U UN-u, američka veleposlanica Madeleine K. Albright pokazala je zračne snimke koje su dokazivale postojanje masovnih grobnica, u koje su žurno zakopani ubijeni bošnjački civili. Međutim, ni te tvrdnje američke veleposlanice nisu značile promjenu smjera politike Clintonove administracije u Bosni i Hercegovini. Međutim, došlo je do važne odluke za vrijeme Londonske konferencije, koja je počela 21. srpnja na poticaj britanskog pre-

²⁴ Jason DePARLE, "The Man Inside Bill Clinton's Foreign Policy", 57.

²⁵ R. W. APPLE Jr., "Balkanization of the Group of 7", *New York Times*, 18. 6. 1995, A 12.

mijera Johna Majora.²⁶ U britanskoj prijestolnici odlučeno je, naime, da se mora uspostaviti jasan zapovjedni lanac koji bi omogućio pokretanje NATO-vih zračnih udara. Od kolovoza 1993. uporaba vatrene sile Atlantskog saveza bila je određena “dvojnim ključem”; UN je raspolagao pravom veta koji mu je dopuštao sprječavanje pokretanja zračnih udara u Bosni i Hercegovini. Civilni predstavnik UN-a u bivšoj Jugoslaviji, Yasushi Akashi, trebao je dopustiti, ravnopravno kao i zapovjednik NATO-a za južnu Europu, pokretanje zračnih udara. Uporaba NATO-va zrakoplovstva ovisila je o političkim zahtjevima Francuske i Velike Britanije koje su se suprotstavljale zračnim udarima, pozivajući se na sigurnost svojih vojnika raspoređenih u Bosni i Hercegovini u sklopu UNPROFOR-a. Tijekom Londonske konferencije, glavni tajnik NATO-a Willy Claes vršio je, kao i američki državni tajnik Christopher, snažne pritiske da se sustav “dvojnog ključa” izmijeni. Unatoč otporima Francuske, Velike Britanije i Glavnog tajnika UN-a, Boutrosa Boutros-Ghalija, UN-ov ključ je oduzet Akashiju i predan generalu Janvieru, zapovjedniku UN-ovih snaga u bivšoj Jugoslaviji. U odsutnosti Bernarda Janviera, Rupert Smith, zapovjednik UNPROFOR-a u Bosni i Hercegovini, imao bi ulogu upotrijebiti UN-ov ključ. Ta odluka donesena je tijekom Londonske konferencije i potvrđena 25. srpnja za vrijeme sastanka Vijeća NATO-a. To je značilo da će se nakon tog datuma NATO-ve zračne snage moći odlučnije upotrijebiti protiv Mladićevih postrojbi. Prema Ivi Daalderu, odluke donesene tijekom Londonske konferencije i sljedećih dana omogućile su ostvarenje operacije “Deliberate Force”, koja će započeti 30. kolovoza 1995.²⁷

Istovremeno, 1. kolovoza, u SAD-u, Kongres je prihvatio rezoluciju koju je Senat izglasovao 26. srpnja, u smislu jednostranog ukidanja embarga na oružje upućeno Bosni i Hercegovini da bi se pokrenula Clintonova vlada. Te dvije rezolucije, u Senatu i u Kongresu, izglasovala je većina sastavljena od članova Republikanske i Demokratske stranke. Ovi zadnji su se odbili pokoriti stranačkoj disciplini i glasovali su protiv volje predsjednika Clintona koji je 11. kolovoza 1995. bio prisiljeni uložiti svoj veto odlukama zakonodavne vlasti.

Poslije katastrofalnog držanja UNPROFOR-a u Srebrenici i Žepi, ponajprije Francuska i Velika Britanija koje su imale najveći broj vojnika, ubrzale su pripreme za eventualno povlačenje svojih kontingenta iz Bosne i Hercegovine. Poslije krize taoca u lipnju 1995., Francuska i Velika Britanija

²⁶ Londonska konferencija u srpnju 1995. organizirana je na zahtjev britanske vlade Johna Majora koji ju je sazvao 14. srpnja 1995., dok su pritisci postrojbi generala Mladića gušili Srebrenicu. Održana za vrijeme vikenda 21. srpnja 1995., Londonska konferencija je odrazila strah vlade Velike Britanije da će general Mladić napasti Goražde, drugu sigurnosnu zonu koju su štitali britanski Plavi šljemovi. Važno je ne pomiješati Londonsku konferenciju iz srpnja 1995. sa susretom također održanim u Londonu 27. i 28. kolovoza 1992. koji je okupio bosansku, hrvatsku i srpsku delegaciju kao i delegacije zapadnih zemalja umiješanih u rješavanje krize u Bosni i Hercegovini, i koji je doveo do stvaranja Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji koja će nastaviti srdom u Ženevi.

²⁷ I. DAALDER, *n. dj.*, 73.-78.

osnovale su Snage za brzu intervenciju (Rapid Reaction Force, RRF) koje su imale dvostruki zadatak. Prvo su trebale vojno ojačati UNPROFOR, dajući mu tešku topničku potporu u slučaju da Francuska i Velika Britanija odluče ostati u Bosni i Hercegovini. Nasuprot tome, ako bi UNPROFOR napustio regiju, RRF bi olakšalo njegovo povlačenje, pružajući mu zaštitu protiv eventualnih napada. SAD je obećao 25.000 vojnika europskim saveznicima da bi se osiguralo povlačenje UNPROFOR-a iz Bosne i Hercegovine.

Prema Richardu Holbrookeu, obećanje predsjednika Clintona da će pomoći u povlačenju UNPROFOR-a bilo je ozbiljno i moglo je čak, s vremenom, prijetiti opstojnosti NATO-a. Doista, u proljeće 1995., dok su mnoge europske zemlje razmišljale o povlačenju svojih kontingenata raspoređenih u sklopu UNPROFOR-a, Pentagon i NATO izradili su plan, OPLAN 40 104,²⁸ koji je procjenjivao ulogu koju bi igrao NATO u slučaju povlačenja UNPROFOR-a iz Bosne i Hercegovine. Holbrooke, kojega je o ovome planu 8. lipnja 1995. obavijestio potpukovnik Howell Estes, smatrao ga je "hrabrim i opasnim" jer je predviđao korištenje 20.000 američkih vojnika za osiguranje povlačenja UNPROFOR-ovih postrojbi, među kojima su neke, izolirane u enklavama, trebale biti evakuirane noću s helikopterima. Problem s OPLAN-om 40 104 bio je, prema Holbrookeu, što ga je kao plan odobrilo Vijeće NATO-a, prije nego što je o tome obaviješten predsjednik Clinton. Kako je Vijeće NATO-a donijelo tu odluku, prostor djelovanja SAD-a bi se znatno smanjio ako europske zemlje odluče povući UNPROFOR iz Bosne. Kako Holbrooke objašnjava:

"Zbog složenih procedura naslijeđenih iz hladnog rata i nikad isprobanih, ako bi Vijeće NATO-a izdalo zapovijed o pomoći u povlačenju UN-a, plan [OPLAN 40 104] bi postao operativna naredba prilagođena prema prilikama. Prema tome, ako se UN povuče, OpPlan 40-104 [*sic*] bi odmah pokrenuo raspoređivanje dvadeset tisuća američkih vojnika u srcu Balkana u sklopu NATO-a. Operacija, koja bi imala američkog zapovjednika, bila bi nemoguća bez sudjelovanja Sjedinjenih Država. Predsjednik bi još morao donijeti konačnu odluku da rasporedi američke postrojbe, ali njegove opcije bi bile znatno sužene. Ako u slučaju eventualnog povlačenja UN-a ne bi rasporedio američke postrojbe, Sjedinjene Države bi u prvoj prigodi zemarile proces NATO-a koji su stvorile. Optužbe koje bi slijedile mogle su označiti kraj NATO-a kao učinkovita vojnog saveza, kako su nam Britanci i Francuzi već privatno rekli".²⁹

Prema Ivi Daalderu, Holbrooke vjerojatno daje pretjeranu važnost OPLAN-u 40 104. Kao prvo, Daalder smatra da je predsjednik Clinton bolje poznao točke plana nego što Holbrooke daje naslutiti u svojim sjećanjima. Osim toga, Daalder prije svega dovodi u pitanje je li spomenuti plan trebao biti automatski proveden kako je to naveo Holbrooke. Daalder podsje-

²⁸ U svojim memoarima, Holbrooke se poziva na taj dokument pod imenom OpPlan 40-104, što je pogrešan naziv po Ivi Daalderu.

²⁹ R. HOLBROOKE, *n. dj.*, 66.-67.

ća da Vijeće NATO-a nikad nije formalno odobrilo OPLAN 40 104, suprotno onome što navodi Holbrooke, i da je plan izrađen svakako nakon što je predsjednik Clinton osobno riskirao vjerodostojnost SAD-a, obećavajući pomoć američke vojske u slučaju da se UN odluči povući iz Bosne i Hercegovine. Clinton se angažirao u tom smjeru, kako podsjeća Daalder, već u prosincu 1994.³⁰ Daalder i Holbrooke ipak se slažu u vezi s jednim - Sjedinjene Države našle su se vjerojatno pritisnute svojim obavezama prema NATO-u. Kako piše Daalder:

“Predsjednik ne bi imao drugog izbora nego pokrenuti operaciju oblikovanu u NATO-vu OPLAN-u, ako bi se UN odlučio povući. To što bi Sjedinjene Države zanemarile ‘NATO-v proces’ ne sudjelujući u operaciji ne bi možda bilo od velike važnosti, ali odbijanje pružanja pomoći savezniku u nevolji postavio bi Atlantski savez pred brojna pitanja. Vjerojatno su predsjednik i njegovi najviši savjetnici za područje vanjske politike bili dobro informirani o toj situaciji.”³¹

Nije potrebno precizirati da se predsjednik Clinton, koji je već razmišljao o predstojećim predsjedničkim izborima 1996., nije tada želio uključiti u operaciju spašavanja UN-ovih postrojbi, kako se to već dogodilo u Somaliji s poznatim dramatičnim posljedicama. Takva bi operacija mogla izazvati velike političke štete za vrijeme izborne kampanje. Američki narod teško bi prihvatio ljudske gubitke američke vojske zbog nespretnosti koju su europski saveznici pokazali u bivšoj Jugoslaviji. Vjerojatno je da bi takva operacija djelovala isto tako negativno na izbornu kampanju Billa Clintona kao uzimanje taoca u američkom veleposlanstvu u Teheranu za vrijeme predsjedništva Jimmyja Cartera 1980.

Međutim, kako to još jednom objašnjava Ivo Daalder, najveći strahovi vezani uz povlačenje UNPROFOR-a dolazili su više od State Departmenta, to jest od Warrena Christophera i Richarda Holbrookea, nego od predsjednika i Vijeća za nacionalnu sigurnost. Zapravo, Daalder smatra da se Clinton i Anthony Lake nisu bojali povlačenja UNPROFOR-a, nego kritika koje bi ga pratile i koje bi od tada neizbježno smatrale SAD glavnim sudionikom sukoba u Bosni i Hercegovini. Ta bi situacija prisilila Clintonovu administraciju da donese ključne odluke u vezi Bosne i Hercegovine usred izborne kampanje, što je predsjednik želio izbjeći. Ipak, Clinton je također smatrao da bi upravo povlačenje UNPROFOR-a, iako ga se nije smjelo ubrzati, omogućio SAD-u agresivniju politiku u vezi s Bosnom i Hercegovinom, posebno jednostrano ukidanje embarga na oružje. Clinton se pozivao na tu mogućnost tijekom konferencije za tisak 16. lipnja 1995. za vrijeme G 7 sastanka u Halifaxu.³²

Tako se početkom kolovoza 1995. Clintonova vlada našla pritisnutom između ponašanja europskih saveznika s jedne strane, koji su mislili na

³⁰ I. DAALDER, *Getting to Dayton*, 57.-60.

³¹ ISTI, 60-61.

³² ISTI, 60.

povlačenje iz Bosne i Hercegovine nakon debakla UN-ove misije u središnjoj Bosni, i Senata i Zastupničkog doma s druge strane, koji su izglasovali ukidanje embarga u korist Bošnjaka. Takva mjera, ako bi je američki predsjednik prihvatio, dovela bi do neposrednog povlačenja francuskih i britanskih kontingenata iz Bosne i Hercegovine.

Hrvatska u strategiji američke diplomacije

Odlučni preokret američke vanjske politike prema sukobima u bivšoj Jugoslaviji dogodio se u prvom tjednu kolovoza 1995. Inicijativa američke diplomacije da se temeljito angažira u traženju pregovaračkog rješenja u bivšoj Jugoslaviji, koja je dovela do Daytonskih dogovora, objašnjava se spajanjem nekih događaja, među kojima su najvažniji bili hrvatske pobjede u Bosni i Hercegovini, uz pomoć Armije Bosne i Hercegovine, nakon operacija "Bljesak"³³ i "Oluja"³⁴ koje je Hrvatska vojska provela u svibnju i kolovozu 1995. godine. Budući da nijedna država nije htjela rasporediti svoje vojne snage u Bosni i Hercegovini, strateški cilj Washingtona temeljio se na podupiranju hrvatskih vojnih snaga kako bi se učinkovito borile protiv Srba. Američki veleposlanik u Hrvatskoj, Peter W. Galbraith, bio je posebno uključen u provođenje te strategije koja je trebala srednjoročno promijeniti omjer snaga u regiji. Ta djelatnost veleposlanika Galbraitha oštro se razlikovala od bojažljivog i mlitavog držanja Europske unije i njezinih članica. Veleposlanik Francuske u Hrvatskoj, Georges-Marie Chenu, u vezi s time je zabilježio:

"Peter W. Galbraith, američki veleposlanik, bio je neprestano prisutan u medijima i na terenu, uključujući i zaštićena područja Ujedinjenih naroda.³⁵ Njegov posjet Vukovaru imao je odjeka. Njegove javne izjave – bodrenja, savjeti ili kritike – bile su poslušane. Sudjelovao je u pregovorima na

³³ "Bljesak" je naziv operacije koju su zajedno vodile Hrvatska vojska i policija 1. i 2. svibnja 1995. Ciljevi operacije su bili reintegrirati teritorij zapadne Slavonije, koju su srpske paravojske postrojbe okupirale 1991., u sklop hrvatskih granica međunarodno prihvaćenih diplomatskim priznavanjem (15. srpnja 1992.) i omogućiti povratak tisućama hrvatskih izbjeglica koje su srpske postrojbe i Jugoslavenska narodna armija prognale u ljeto 1991. Operacija je trajala 36 sati. Angažirajući 7.500 vojnika i policajaca, hrvatske oružane snage su postigle svoje ciljeve. Početkom operacije, 23% hrvatskog teritorija je bilo okupirano, poslije "Bljeska" ostalo je 17% teritorija pod okupacijom. Gubici hrvatskih oružanih snaga su se sveli na 42 poginula vojnika i na 162 ranjenih. Poslije poraza, srpske postrojbe, kao i civili (18.000), pobjegli su iz Hrvatske u Republiku Srpsku Bosne i Hercegovine i Srbiju. Igor ZOVKO, "Akcija 'Bljesak' je najavila konačno oslobođenje Hrvatske", *Vjesnik*, 30. travnja – 1. svibnja 1999., 6.

³⁴ Dana 4. kolovoza 1995. započela je operacija "Oluja". Vodile su je Hrvatska vojska i policija. Omogućila je povratak većine okupiranih teritorija, to jest dijelove Like, Korduna, Banovine, jednom riječju cijele Krajine. Hrvatska vojska je zauzela "glavni grad" Krajine, Knin, 5. kolovoza 1995. Za vrijeme te operacije velikih razmjera koja je završila 7. kolovoza, Hrvatska vojska je poslala 130.000 vojnika na južni i sjeverni front. Nakon "Oluje", samo je istočna Slavonija ostala okupirana.

³⁵ Zone koje je UN štiti u Hrvatskoj.

hrvatskim okupiranim područjima. Njegova dinamičnost, njegova sigurnost i slobodno izražavanje, zadivljujuća za pučanstvo naviknuto na opreznе fraze, brzo su uvjerali hrvatske državnike i javnost da će od Sjedinjenih Država doći velike inicijative.”³⁶

Hrvatski ministar obrane Gojko Šušak pisao je 24. ožujka 1994. američkom tajniku za obranu Williamu Perryju, tražeći vojnu pomoć za svoju zemlju. Ta molba stigla je tek nekoliko dana poslije sklapanja Washingtonskih ugovora 18. ožujka 1994. godine. Posredovanje SAD-a bilo je ključno za postizanje tog sporazuma koji je okončao vojni sukob između Hrvata i Bošnjaka u Bosni i Hercegovini i koji je stvorio hrvatsko-muslimansku Federaciju Bosne i Hercegovine. Kako je na snazi bio embargo na oružje, nametnut od UN-a državama nasljednicama Jugoslavije, američka vlada nije mogla pozitivno odgovoriti hrvatskoj molbi za vojnom pomoći. Ipak je predložila hrvatskoj vladi da se obrati privatnoj tvrtki sa sjedištem u Virginiji, *Military Professional Resources Inc. (MPRI)*, da bi dobila tehničku pomoć. MPRI je tvrtka za vojno savjetovanje koje ima bliske veze s Pentagonom i koja je među svojim zaposlenicima imala nekoliko umirovljenih časnika američke vojske. Među njima su bili i ugledni časnici poput generala Carla E. Vuonoa, načelnika generalštaba američke vojske od 1987. do 1992., i generala Crosbiea E. Santa, zapovjednika američke vojske u Europi od 1988. do 1992.

MPRI je brzo započeo suradnju s hrvatskom vladom. Hrvatske časnike tako su savjetovali pravi profesionalci i koristili su te vrijedne savjete za preustroj svoje vojske. Istovremeno je Hrvatska poduzela ambiciozan program naoružavanja. Američke obavještajne agencije smatraju da je Hrvatska potrošila otprilike milijardu dolara za kupnju oružja na svjetskom tržištu. Ta nabava uglavnom je izvršena od bivših članica Varšavskog pakta, iako je mreža naoružavanja uspostavljena i s Iranom.

Doista, 27. travnja 1994., hrvatski ministar vanjskih poslova Mate Granić posjetio je američko veleposlanstvo u Zagrebu da bi se raspitao o držanju SAD-a o politici hrvatske vlade koja je predviđala uspostavu mreže za otpremljanje oružja između Irana, Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Predsjednik Franjo Tuđman htio se uvjeriti da se SAD neće suprotstaviti ustrojavanju te mreže, po kojoj bi oružje iz Irana bilo poslano u Hrvatsku zrakoplovima, pa podijeljeno podjednako između Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Svojim posjetom Granić je došao unaprijed upozoriti veleposlanika SAD-a, Petera Galbraitha, da je predsjednik Tuđman u idućim danima namjeravao službeno zatražiti stajalište Sjedinjenih Država o tom pitanju. Galbraith se obratio svojim nadređenima u Washingtonu da bi saznao odgovor koji je morao dati predsjedniku Tuđmanu. Galbraith se zalagao za agresivniju politiku SAD-a u Bosni i Hercegovini i, tražeći smjernice od nadređenih u State Departmentu, inzistirao je da SAD pristane na molbu hrvatske vlade.

³⁶ Georges-Marie CHENU, “Balkans (1991-1995): une expérience amère”, u Samy COHEN (ur.), *Les diplomates. Négocié dans un monde chaotique*, Pariz, Éditions Autrement, 2002., Collection Mutations – n° 213, 136.

Zapravo, Galbraith je smatrao da je najbolji odgovor kojeg je mogao uputiti predsjedniku Tuđmanu da “nije dobio instrukcije” u pogledu aktiviranja spomenute mreže. Tako bi SAD nastavile poštovati embargo na oružje određen od UN-a i omogućile bi zauzvrat da oružje stigne do Bošnjaka i Hrvata, što bi olakšalo nastanak vojnog pariteta između snaga nove hrvatsko-muslimanske federacije i Srba. Molbu Galbraitha u Washingtonu su procijenili pomoćnik državnog tajnika Strobe Talbott kao i Anthony Lake, koji je razgovarao o tom pitanju i s predsjednikom Clintonom, koji je na kraju odobrio odluku da se veleposlaniku Galbraithu ne daju nikakve upute.³⁷ Clintonova administracija je opisala nakon toga opredjeljenje da se ne dopusti prelazak oružja iz Irana do Hrvatske i Bosne i Hercegovine kao “sjajan diplomatski potez” i kao ključnu odluku koja će izravno dovesti do potpisivanja Daytonskih sporazuma.³⁸ To mišljenje nisu, međutim, dijelili svi na Capitolu, gdje je više predstavnika zakonodavnog tijela zamjerilo Clintonovoj administraciji što je uspostavila pravu tajnu operaciju koja je mogla dati priliku Iranu da poveća svoj utjecaj u Bosni i Hercegovini. Mnogi senatori i kongresmeni su se tužili što nisu bili obaviješteni o toj odluci izvršne vlasti koja je dopuštala Iranu slanje oružja na Balkan, tako da je Komisija o međunarodnim vezama Zastupničkog doma osnovala specijalni pododbor za istraživanje te afere.³⁹

S tehničkom pomoću pruženom od bivših američkih časnika i s nedavno nabavljenim teškim oružjem, Hrvatska vojska postala je regionalna sila dostojna poštovanja. To se jasno pokazalo u kolovozu 1995., kad su hrvatske vojne snage uništile u nekoliko dana otpor srpskih postrojbi na okupiranom području Hrvatske iz 1991. godine. Vođenje hrvatske ofenzive je više

³⁷ *Final Report of the Select Subcommittee to Investigate the United States Role in Iranian Arms Transfers to Croatia and Bosnia* (“The Iranian Green Light Subcommittee”), Report Prepared for the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, 104th Congress, 2nd Session, October 10, 1996., Washington, Government Printing Office, 1997., 4.-6., 96.-98., 102.-103.

³⁸ Isto, 102.

³⁹ Završni izvještaj pododbora, naveden u bilješci 87, ekstremno je kritičan prema odluci Clintonove administracije da dopusti Iranu prodaju oružja Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini - afera tada poznata kao “Iranian green light policy”. Pododbor, u svom završnom izvještaju, izražava alarmantne pozicije, istaknuvši da je strategija SAD-a omogućila Iranu da stekne važan utjecaj u Bosni i Hercegovini. Prema našem mišljenju, to stajalište je pesimistično, da ne kažemo pogrešno, zbog dvaju razloga. Prvi je što su se muslimanski integralisti već borili u Bosni i prije travnja 1994. na strani bošnjačkih snaga, iako nisu nikad bili brojni ni utjecajni u odnosu na bošnjačko stanovništvo. Drugi prigovor, koji možemo formulirati prema stajalištu Kongresa, polazili od gledišta da je baš utjecaj Irana i muslimanskih integralista ostao marginalan u Bosni i Hercegovini, čak i poslije uspostave te mreže. Stajalište pododbora odražava zapravo stajalište nekoliko senatora i zastupnika, republikanskih kao i demokratskih, koji su preferirali da SAD odbace jednostrani embargo na oružje koje je UN nametnuo, to jest odluku koju Clintonova administracija nije nikad bila spremna donijeti zbog važnih posljedica koja je mogla imati, posebno povlačenje postrojbi UNPROFOR-a. U svom završnom izvještaju, pododbor je čak nazvao odluku Clintonove administracije o poštovanju embarga na oružje “abdikacijom svoje vlasti odlučivanja u pogledu vanjske politike u korist UN-a”. Isto, 28.

nalikovalo brzim navalnim manevrima koji su se učili u američkim vojnim akademijama. Dopusšteno je, dakle, vjerovati da su hrvatski časnici prilagodili i upotrijebili vještine o kojima su ih poučavali njihove američke kolege i savjetnici MRPI-a. Uostalom, bivši načelnik protuobavještajne službe Hrvatske vojske (SIS), Markica Rebić, potvrdio je da su "CIA i Pentagon tijesno nadzirale odvijanje operacija ["Bljesak" i "Oluja"] i da su znali za sve pripremne radove [koji su se odnosili na te operacije]".⁴⁰

Odluka američke diplomacije da tolerira naoružavanje hrvatskih snaga oslanjala se na uvjerenje da su konačni pregovori o okončanju ratova u bivšoj Jugoslaviji mogući isključivo nakon uspostavljanja vojne ravnoteže na tom području. Dvije strategije su se nudile zapadnjacima da se uspostavi ta ravnoteža: prva je pretpostavljala produljenu uporabu NATO-ova zrakoplovstva za bombardiranje srpskih postrojbi u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, dok je druga zahtijevala ukidanje embarga koji je UN nametnuo Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Kako znamo, Francuska, Velika Britanija i Rusija su se sustavno suprotstavljale tim strategijama koje su željele izmijeniti odnos snaga u regiji. Američka vlada opredijelila se tako za neizravnu vojnu pomoć Hrvatskoj te Bosni i Hercegovini da se oslabi srpski ratni stroj.

Poraz koji su Srbi pretrpjeli u zapadnoj Bosni protiv Hrvatske vojske i 5. korpusa Armije Bosne i Hercegovine pod zapovjedništvom generala Atifa Dudakovića promijenio je iz temelja ravnotežu sila u regiji. Dana 7. kolovoza 1995., hrvatske i bošnjačke postrojbe su oduzele 20% teritorija Bosne i Hercegovine snagama generala Mladića, brza ofenziva Hrvata je okončana predajom 5.000 – 6.000 srpskih vojnika u Topuskom, u sjeverozapadnoj Krajini, i potpisom novog prekida vatre pod pokroviteljstvom UN-a. Tako je nestala Republika Srpska Krajina (RSK), samoproglášena 1991. u njezinoj "prijestolnici" Kninu.

Veleposlanik Sjedinjenih Država u Hrvatskoj Peter Galbraith, kao i Richard Holbrooke i drugi američki diplomati prisutni na terenu u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini osjetili su odmah da su operacija "Oluja" i ulazak Hrvatske vojske u Bosnu i Hercegovinu predstavljali važan strateški zaokret koji je mogao pridonijeti završetku rata u Bosni. General Wesley Clark, predstavnik Združenoga glavnog stožera u diplomatskoj skupini koju je vodio Richard Holbrooke, sjeća se da je hrvatska ofenziva u kolovozu 1995. prouzrokovala osjećaj "da je dostignuta prava prekretnica u sukobu".⁴¹

⁴⁰ Renéo LUKIĆ i Jean-François MOREL, "Les relations civiles et militaires en Croatie, 1990-2001", *Questions de Recherche/Research in Question*, br. 5 (veljača 2002.), Pariz, Centre d'Étude et de Recherches Internationales (CERI)/Science Po, p. 26. Taj članak je dostupan na internet stranici CERIIa, <http://www.ceri-sciences-po.org>. Vidi isto tekst Rogera COHENA, "U.S. Cooling Ties to Croatia after Winking at its Buildup", *New York Times*, 28. 10. 1995., 1., 5.

⁴¹ Wesley K. CLARKE, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York, Public Affairs, 2001., 52.-53.

Dana 8. kolovoza 1995., to jest nakon okončanja operacije "Oluja", predsjednik Clinton je odobrio novi plan za rješenje sukoba u bivšoj Jugoslaviji. Anthony Lake, arhitekt plana, odmah je napustio Washington i uputio se u Pariz i London da bi obavijestio saveznike o odlukama koje je donijela Clintonova administracija. Ovaj put, Lake nije pitao europske saveznike za njihova mišljenja o predstavljenom planu, suprotno onome što se dogodilo u svibnju 1993. Prema riječima Stephena Engleberga u *New York Timesu*, Lake je naznačio europskim saveznicima: "Predsjednik Sjedinjenih Država je donio sljedeće odluke... Želimo da budete s nama."⁴² U isto vrijeme, 11. kolovoza, predsjednik Clinton tvrdio je da "nakon hrvatskog napredovanja, Srbi su bili prisiljeni povući se iz zapadne Bosne. Nadam se da sada imamo priliku tamo sklopiti prihvatljiv mir."⁴³

Poslije predstavljanja plana SAD-a europskim saveznicima, Anthony Lake je prepustio Richardu Holbrookeu brigu da ga oživotvori 15. kolovoza. Holbrooke i njegova skupina pregovarača su otišli prema Balkanu. Tu skupinu činila su četiri iskusna diplomata, svaki od njih predstavljajući jednu agenciju američke vlade: Richard Holbrooke i Robert Frasure predstavljali su State Department; Joseph Kruzel ministarstvo obrane, general poručnik Wesley Clark Združeni glavni stožer i potpukovnik S. Nelson Drew, iz vojnog zrakoplovstva, predstavljao je Vijeće za nacionalnu sigurnost.

Sastav te pregovaračke skupine ostavljao je Holbrookeu veliki prostor za djelovanje za buduće pregovore s predsjednicima Hrvatske, Srbije i Bosne i Hercegovine. Zato što je svaki član skupine bio na radnim zasjedanjima, Holbrookeu je bilo moguće odmah izgraditi potreban konsenzus između agencija američke vlade, što je znatno ubrzalo ritam pregovora. Svaki put kad je Holbrooke postigao dogovor o jednom specifičnom problemu s predsjednicima Srbije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine, pitao je neposredno za pristanak članova svoje skupine i prelazio onda brzo na sljedeću točku pregovora. Svi su članovi skupine zadržali stalne kontakte sa svojim agencijama, uvjeravajući se tako da prihvaćena stajališta u svakoj etapi pregovora izražavaju viđenja svih predstavljenih odjela. Djelujući na taj način, Holbrooke je bio u stanju zaobići potencijalne opstrukcije različitih birokracija umiješanih u pregovarački proces. Taj način je bio važan posebno za predstavničke Odjela obrane i Združenoga glavnog stožera jer su se ta dva tijela, prema Holbrookeovim riječima, protivila svakom obliku uključivanja SAD-a u (post)jugoslavenske ratove, to više što je bila riječ o vojnom angažmanu.

Kad se pregovarački proces ponekad nalazio u procjepu, Holbrooke, koji je raspolagao izravnim pristupom Warrenu Christopheru i Anthonyju Lakeu, tražio je od njih nove smjernice i bio je u stanju brzo ponovno usmjeriti misiju u dobrom smjeru. Holbrooke je mogao tako raditi jer je održa-

⁴² Stephen ENGLEBERG, "How Events Drew U.S. into Balkans", *New York Times*, 19. 8. 1995., A. 1 i A. 4.

⁴³ Todd S. PURDUM, "Clinton Vetoes Lifting Bosnia Arms Embargo", *New York Times*, 12. 8. 1995., 5.

vao vrlo bliske privatne odnose s Anthonyjem Lakeom.⁴⁴ Lake je odigrao ključnu ulogu u uspjehu Holbrookeove misije jer je bio izravna veza između njega i predsjednika Clintona, isporučujući mu potrebna dopuštenja tijekom kritičkih faza u pregovaračkom procesu.

Prema Holbrookeu, mirovni plan koji mu je predstavio Lake nije činio "razrađeni dokument", već polaznu točku za njegovu pregovaračku skupinu. Tada je dodao da administracija "nije još od zračne sile učinila djelo svoje strategije".⁴⁵ Holbrooke je 17. kolovoza započeo sa svojim učestalim putovanjima po Balkanu. Tog dana imao je prvi razgovor s predsjednikom Miloševićem, kojeg je smatrao za čovjeka koji je nosio "najveći dio odgovornosti za rat u Bosni".⁴⁶

Prvi razgovor između Miloševića i Holbrookeove skupine nije bio uspješan. Milošević se pokazao neodređenim i, prema Holbrookeu, bježao je pred svim važnijim problemima, tvrdeći da su samo Karadžić i Mladić – koji nisu bili za pregovaračkim stolom – mogli provesti neke odluke vezane uz bosanske Srbe. Milošević je ušao u pregovore s veleposlanikom Holbrookeom na isti način kao što se odnosio s američkim poslanikom Robertom Frasureom (koji se priključio Holbrookeovoj skupini) i drugim zapadnim predstavnicima, to jest koristeći ih kao sredstvo da izvuče najveće moguće teritorijalne koncesije od hrvatske i bošnjačke strane.

Nakon dva dana intenzivnih pregovora, Holbrookeova skupina napustila je Beograd praznih ruku. Holbrooke nije bio kadar dobiti ni jamstvo srpskog predsjednika da Vojska Republike Srpske neće napasti njegov zrakoplov tijekom spuštanja na zračnu luku Sarajevo, gdje je bila sljedeća točka u njegovoj misiji tijekom koje je trebao održati veliki broj sastanaka. Prema tome, da bi izbjegao izazivanje bosanskih Srba, Holbrookeova skupina se morala poslužiti opasnim igmanskim putem da stigne do Sarajeva. Dana 19. kolovoza, dok je skupina išla prema glavnom gradu Bosne i Hercegovine, dogodila se strašna nesreća koja je usmrtila tri člana skupine: Roberta Frasurea, Josepha Kruzela i S. Nelsona Drewa.⁴⁷ SAD i Holbrooke osobno su optužili Miloševića da je

⁴⁴ Odnosi između Holbrookea i Lakea su bili složeni u to vrijeme. Iako su održavali prijateljske veze, nekoliko novinara je istaknulo da su tijekom prvih godina Clintonova predsjednikovanja odnosi između njih došli do te mjere da je animozitet zamijenio prijateljstvo. Razlog takvog razvoja je bio u tome što je Lake blokirao, možda podsvjesno, Holbrookeov uspon za vrijeme prvih mjeseci nove demokratske uprave ocrtavajući ga kao talentiranog diplomata, ali i kao osobu koja može uzrokovati mnoge probleme zbog vlastitog ega i nezavisnog duha. Uostalom, tijekom diplomatskih putovanja Holbrookea po Balkanu, više američkih diplomata na službi komentirali su dolazak njegova zrakoplova šalom: "The ego has landed." "High maintenance", to je bio izraz koji je Lake upotrijebio za opis Holbrookea koji je na kraju imenovan veleposlanikom Sjedinjenih Država u Njemačkoj 1993., što ga je silno razočaralo. Međutim, kad je došlo vrijeme da Holbrooke krene na putovanja po Balkanu, Lake mu je pružio čvrstu potporu. HALBERSTAM, *War in a Time of Peace*, 176.-181., 342.

⁴⁵ R. HOLBROOKE, "The Road to Sarajevo", *The New Yorker*, sv. 72, br. 32 (21.-28. 10. 1996.), 88.-89.

⁴⁶ R. HOLBROOKE, *To End a War*, 4.

⁴⁷ Nakon nesreće, Christopher Hill iz State Departmenta, generalni brigadir Donald Kerrick iz Vijeća za nacionalnu sigurnost i James Pardew iz Obrane zamijenili su trojicu poginulih

izravno odgovoran za njihovu smrt. Da je Milošević htio osigurati sarajevsku zračnu luku, kako ga je zamolio Holbrooke, nesreća se ne bi dogodila.

Dana 28. kolovoza još je jedan odlučujući događaj učvrstio odlučnost zapadnih državnika u smislu korištenja sile protiv bosanskih Srba da bi donijeli mir u Bosni i Hercegovini: bombardiranje sarajevske tržnice. Granata koju su ispalili Srbi ubila je 37 osoba i ranila 85 osoba. Eksplozirala je samo nekoliko metara od mjesta gdje se isti napad dogodio u veljači 1994. i koji je usmrtio 78 osoba, a ranio više desetaka osoba. Eksplozija na sarajevskoj tržnici prouzročila je snažan pritisak na zapadne vođe da poštuju odluke koje su donijeli na Londonskoj konferenciji u srpnju 1995. Tijekom te konferencije, složili su se da odlučno upotrijebe vojnu silu protiv bosanskih Srba ako ovi napadnu još jednu zaštićenu zonu. Poslije pada Srebrenice i Žepe, i nakon što su Armija Bosne i Hercegovine i Hrvatska vojska deblokirali Bihać početkom kolovoza, Sarajevo je ostao jedna od triju zaštićenih zona, kao i Goražde i Tuzla. To užasno ubijanje civila na sarajevskoj tržnici postalo je kap koja je prelila čašu. Ubrzo nakon eksplozije, pomoćnik državnog tajnika Strobe Talbott je telefonirao Holbrookeu. Kako Holbrooke piše: “[Strobe Talbott] je vjerovao da je vojni odgovor toj sramoti ‘nužan’ i htio je znati slaže li se pregovaračka skupina s tim. Postavio je ključno pitanje: Koji bi učinak imali zračni udari na tijek pregovora?”⁴⁸ Holbrooke, prema vlastitom priznanju, nije trebao dugo razmišljati prije nego što je odgovorio na Talbottovo pitanje.

“Nevjerojatna glupost bosanskih Srba nam je dala nenadanu priliku da napravimo što smo trebali napraviti tri godine ranije. Rekao sam [Talbottu] da započne NATO-ve zračne udare protiv bosanskih Srba – ne samo manjim bombardiranjima, već zračnom, ozbiljnom i upornom kampanjom sada omogućenom ‘Londonskim pravilima’. Bilo je bolje riskirati neuspjeh pregovora nego pustiti Srbe da se izvuku poslije tog kriminalnog čina.”⁴⁹

Pristanak članova Holbrookeove skupine na masivnu kampanju protiv bosanskih Srba pokazao je postojanje suglasnosti između različitih dijelova američke vlade u tom odlučnom trenutku. To je bio i prvi put da međunarodni posrednici uključuju uporabu sile u svojoj diplomatskoj strategiji u Bosni i Hercegovini.

Ta Holbrookeova odlučnost da nastavi s “oružanom diplomacijom” brzo je imala pozitivne posljedice. Holbrooke je shvatio da Milošević želi dovrši-

članova skupine. Na sugestiju Warren Christophera, novi član, pravnik Robert Owen, odličan stručnjak za međunarodna prava, pridružio se skupini.

⁴⁸ R. HOOLBROKE, *To End a War*, 92.

⁴⁹ Isto. Dalje u svojim memoarima, Holbrooke razmišlja o okolnostima koje su dovele do bombardiranja NATO-a protiv bosanskih Srba. Zaključuje da su četiri čimbenika uzeta u obzir krajem kolovoza 1995.: “Osjećaj da smo došli do granice i da nismo mogli ostaviti tu zadnju sramotu [eksplozija na sarajevskoj tržnici] nekažnjenu; teška i emotivna reakcija u Washingtonu nakon gubitka trojice cijenjenih kolega na Igmanu; osobna predsjednikova [Clintonova] odlučnost; jaka preporuka naše pregovaračke skupine da se bombardiranja moraju provesti bez obzira na njihov efekt na pregovore.” Navod se nalazi na stranici 103.

ti rat u Bosni i Hercegovini, posebno kada ga je posjetio 29. kolovoza 1995. Tijekom tog sastanka utvrđen je bitan napredak: Milošević će od sada službeno preuzeti ulogu pregovarača u ime svih Srba. Milošević je zaista dobio od generala Mladića i Karadžića mandat da pregovara o okončanju rata u Bosni i Hercegovini i da predstavlja interese bosanskih Srba.⁵⁰ Patrijarh Srpske pravoslavne crkve uvjerio je srpske vođe iz Bosne i Hercegovine da povjere Miloševiću obranu njihovih interesa kako bi se suprotstavili jedinstvenom savezu Zapada.

Nekoliko sati nakon što je lansirana granata pogodila sarajevsku tržnicu, admiral Leighton Smith iz NATO-a i general Rupert Smith iz UN-a odlučili su zajedno pokrenuti zračne udare protiv bosanskih Srba (general Janvier tada je bio na odmoru u Francuskoj). Kad je bio obaviješten o odluci NATO-a i UN-a da započnu zračne udare, Janvier se odmah vratio u Zagreb. U svojim razgovorima s admiralom Smithom o listi meta za operaciju "Deliberate Force", Janvier je pokušao smanjiti njihov broj kako bi smanjio srpske gubitke. Prepoznajući jednu srpsku vojarnu na popisu, Janvier je navodno snažno prigovorio uzvikujući: "Skinite to! Ne, ne, ne!"⁵¹

Operacija "Deliberate Force" započela je 30. kolovoza. Kombinirala je zračne udare i topničku paljbu francuskih i britanskih snaga iz RRF-a na srpske položaje oko Sarajeva. Manje od dva dana nakon početka operaciju je zaustavio general Bernard Janvier, koji je uvjerio admirala Smitha da su bosanski Srbi sada spremni prihvatiti prekid vatre u cijeloj Bosni i Hercegovini. Ovaj put, general Janvier imao je dodatni razlog da ne nanesse prevelike gubitke bosanskim Srbima jer je tijekom zračnih udara francuski zrakoplov, jedan Mirage 2000, srušen i dva članova posade su bili nestali. Janvier je namjeravao ostvariti nagodbu s generalom Mladićem po kojoj bi se zračna bombardiranja zaustavila u zamjenu za oslobođenje dvojice francuskih pilota, za koje se smatralo da su u srpskom zarobljeništvu.

Ovog puta, general Georges Jouwlan, vrhovni zapovjednik NATO-a, i Willy Claes, glavni tajnik NATO-a, izigrali su Janvierova spletkarenja s Mladićem. Naredili su 5. rujna nastavak zračnih udara. Tu odluku je podržao Kofi Annan koji je tada bio zadužen za UN-ove operacije održava-

⁵⁰ Delegacija SRJ u Daytonu, koju je vodio predsjednik Srbije Slobodan Milošević, imala je mandat da pregovara i da dođe do sporazuma u ime vođa Republike Srpske Bosne i Hercegovine. Amerikanci, a posebno Holbrooke, su već nekoliko mjeseci željeli marginalizirati vodstvo Pala i odbijali su izravno pregovarati s Karadžićem i Mladićem nakon što ih je Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju optužio za zločine protiv čovječnosti u srpnju 1995. Pod Holbrookeovim pritiskom, Milošević je tako postigao, tijekom susreta održanog 26. i 27. kolovoza 1995., sporazum vođa u Palama koji su ga doista postavili na čelo srpske pregovaračke skupine. Taj sporazum je sada poznat pod imenom "dogovor Partijarha" zbog uloge koju je odigrao patrijarh Pavle da vođe Republike Srpske prihvate sporazum. Marginalizirajući u potpunosti Karadžića i Mladića "dogovor partijarha" je označio važnu prekretnicu u pregovorima jer je tada Milošević želio što brže doći do mirovnog ugovora da budu unminute sankcije protiv SRJ. Vidjeti: Ivo H. DAALDER, *Getting to Dayton*, 127.-129.

⁵¹ Rick ATKINSON, "With Deliberate Force in Bosnia", *The Washington Post National Weekly Edition*, od 27. studenog do 3. prosinca 1995., 7.

nja mira (Clintonova administracija je cijenila tu gestu i poduprla kasnije njegovu kandidaturu za položaj glavnog tajnika UN-a). Dana 10. rujna, dok se nastavljala NATO-va kampanja, general Janvier je pošao, na zahtjev Miloševića, u Beograd kako bi se susreo s Mladićem. Sastanak nije donio konkretnih rezultata zato što Janvier nije htio učiniti ustupke da bi udovoljio Mladićevim zahtjevima. Tako su, dok se Janvier vraćao u Zagreb zrakoplovom, trinaest projektila "Tomahawk" uništili zadnje elemente sustava protuzrakoplovne obrane Vojske Republike Srpske.⁵² Zabrinut zbog nastavka NATO-ve akcije, Milošević se požurio pozvati Holbrookea u Beograd s nadom da će biti uspostavljen prekid vatre. Holbrooke je stigao u srbijansku prijestolnicu 13. rujna, dok su se bombardiranja nastavljala. Holbrooke je brzo opazio učinke NATO-ve kampanje na srpsko vodstvo. "Bili smo zapanjeni promjenom njegovoga tona", napisao je veleposlanik u svojim memoarima o Miloševiću. "Očito su hrvatsko-muslimanska ofenziva na zapadu [Bosne] i bombardiranja [NATO-a] imale učinak na bosanske Srbe. Milošević se činio nestrpljivim [da prestanu]. Na žalost, taj osjećaj se također uočavao kod mnogih ljudi na Zapadu. Ne prvi put, pomislio sam - izgledi za prihvatljiv mir će se poboljšati ako se bombardiranja i ofenziva nastave, makar neko vrijeme."⁵³

Tijekom tog susreta 13. rujna, Milošević je zatražio opći prekid vatre u Bosni i Hercegovini. Holbrooke je odgovorio da za to vrijeme nije još došlo, a da je spreman razgovarati o okončanju opsade Sarajeva. Milošević je zatim izvijestio Holbrookea da se Karadžić i Mladić nalaze u susjednoj vili i da im se mogu pridružiti za nastavak pregovora. Holbrooke je uvijek tvrdio da ne želi izravno pregovarati s vođama bosanskih Srba, među ostalim zato što ih je Međunarodni sud za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije optužio za ratne zločine. Međutim, tom prilikom pristao je na susret, ali samo nakon što je upozorio Miloševića da mora spriječiti verbalne ekscese Karadžića i Mladića, u suprotnom će američki predstavnici odmah napustiti pregovore. Poslije deset sati živahnih pregovora, Holbrookeova skupina je zapečatila ugovor s Miloševićem, Mladićem i Karadžićem. Tijekom pregovora, Karadžić, nezadovoljan američkim uvjetima, prijetio je odlaskom. Holbrooke prenosi da mu je Karadžić rekao da će nazvati bivšeg predsjednika Jimmyja Cartera da se pridruži američkoj delegaciji, nadajući se postignuću njemu korisnijeg sporazuma.⁵⁴ Po glavnim točkama ugovora, bosanski Srbi morali su zaustaviti svake ofenzivne operacije na području Sarajeva i povući cjelokupno teško naoružanje iz tog područja u roku od jednog tjedna. Trebali su otvoriti dva kopnena puta koja vode do Sarajeva da bi se osigurao prolazak humanitarnih konvoja. Sarajevska zračna luka trebala je biti

⁵² Isto.

⁵³ R. HOLBROOKE, *To End a War*, 148.

⁵⁴ Dana 7. prosinca 1994., vođa Srba u Bosni Radovan Karadžić tražio je od bivšeg predsjednika Jimmyja Cartera da postane posrednikom u sukobu u Bosni i Hercegovini. Obraćanje predsjedniku Carteru da se okonča rat je nalikovalo na način koji je privilegirao lord Owen i može se karakterizirati kao srž smirivanja. Na primjer, predsjednik Carter je sugerirao da

ponovno otvorena u roku od dvadeset i četiri sata. Zauzvrat, NATO će prekinuti bombardiranja na 72 sata, zadržavajući pravo da obnovi bombardiranja ako bosanski Srbi ne izvrše sve odredbe.

Taj ugovor značio je definitivni prekid sarajevske opsade koja je trajala tri i pol godine. NATO-vi udari su obustavljeni 14. rujna, da bi se omogućilo Holbrookeu da krene u Beograd, Zagreb i Sarajevo. Za Holbrookea i njegovu skupinu, sporazum od 13. rujna bio je prvi u nizu parcijalnih sporazuma koji su ubuduće trebali dovesti do cjelokupnog rješenja. Nekoliko dana ranije, tijekom sastanka u Ženevi održanog 8. rujna, Holbrookeova skupina je potaknula Bošnjake, Srbe i Hrvate da se slože o nekim temeljnim načelima koja bi osigurala preživljavanje Bosne i Hercegovine i koja bi postavljala temelje za ratifikaciju definitivnog mirovnog sporazuma.

Prisjećajući se događaje s kraja rujna 1995., Holbrooke je napisao da "česta putovanja, bez obzira na njihov dramatičan karakter i njihovu produktivnost, su imala svoje granice. Na kraju, zadnji napor za mir je zahtijevao da se trojica balkanskih predsjednika sastanu na istome mjestu, po mogućnosti u Sjedinjenim Državama".⁵⁵ Taj zadnji napor da se postigne rješenje balkanskih ratova obavljen je za vrijeme mirovne konferencije u Daytonu koja se vodila u tri faze i tijekom 21 dana. Prva faza, koja je trajala osam dana, zadržala se na učvršćenju hrvatsko-muslimanske Federacije kao i odnosa između predsjednika Hrvatske Franje Tuđmana i predsjednika Bosne i Hercegovine Alije Izetbegovića. U zadnjim danima pregovora, naglasak je stavljen na teritorijalne i političke probleme vezane uz Bosnu i Hercegovinu. Tijekom tri dana koja su dijelila prvu i posljednju fazu pregovora, Holbrookeova skupina i međunarodni posrednici su se koncentrirali na rješenje za istočnu Slavoniju u kojoj je grad Vukovar za Hrvate simbolizirao barbarstvo koje su pretrpjeli hrvatski civili zbog JNA u kojoj su dominirali Srbi. Prema Holbrookeu, u Daytonu su američki diplomati pomogli predsjednicima Tuđmanu i Miloševiću da dođu do prihvatljivog rješenja za istočnu Slavoniju. Taj sporazum bio je odlučujući jer je otklonio mogućnost rata većih razmjera između Srbije i Hrvatske. Tijekom prijema pred senatorskim odborom za vojsku, veleposlanik Holbrooke tvrdio je da mu je predsjednik Tuđman rekao da će hrvatske snage "započeti vojnu akciju u istočnoj Slavoniji u trenutku kad mandat UN-a tamo dođe kraju 30. studenog [1995.]".⁵⁶ Važnost te regije za Hrvatsku je bila takva da je Holbrooke izja-

UN, tijekom pregovora između vođa Republike Srpske (Karadžić i Mladić) i bosanske vlade, "ukine trgovačke sankcije protiv Srba". Dodao je da bi "to činilo snažan poticaj za njihovo odobrenje". Predsjednik Carter je također šutke podržavao zahtjev Karadžića i Mladića da 53% teritorija Bosne i Hercegovine pripane Republici Srpskoj, mjesto 49% koje je predviđala Kontaktna skupina. Komentirajući postotak teritorija koji su tražili bosanski Srbi, predsjednik Carter je izjavio na proturječan način da "[53 posto] nije daleko od 49% ali, naravno, riječ je o značajnoj razlici". Jimmy CARTER, *Hearing Before the Senate Armed Services Committee*, 16. srpnja 1995., dio 1, 11 i 15.

⁵⁵ R. HOLBROOKE, "The Road to Sarajevo", 99.

⁵⁶ R. HOLBROOKE, *Hearing Before the Senate Armed Services Committee: Deployment of U.S. Troops to Bosnia*, 6. prosinca 1995., 18.

vio: "Nismo se mogli koncentrirati na problem Bosne prije nego što pitanje istočne Slavonije nije bilo riješeno."⁵⁷

Tijekom cijele svoje misije na Balkanu, Holbrooke je pružio bezuvjetnu potporu ofenzivi hrvatskih snaga i Armije Bosne i Hercegovine u Bosni i Hercegovini koju je smatrao bitnom za promjenu vojne ravnoteže na terenu, koja bi prisilila Srbe da prihvate mirovni plan. Poslije uspjeha operacije "Oluja", hrvatske snage započele su svoj ulazak u Bosnu i Hercegovinu da bi poduprli vojne napore Armije BiH. Operacija, koju su vodile hrvatske snage u Bosni, uzrokovala je neke sumnje u tijelima američke vlade. Kako u svojim sjećanjima navodi Richard Holbrooke, CIA i američki vojni dužnosnici jako su se bojali mogućih posljedica hrvatske ofenzive, npr. uključivanja jugoslavenske vojske u taj sukob.⁵⁸

Vlada Hrvatske dobila je oprečne znakove od Sjedinjenih Država u pogledu napredovanja hrvatskih snaga u Bosni i Hercegovini. Diplomati na terenu, kao Galbraith i Holbrooke, podupirali su operaciju bez suzdržavanja. Međutim, državni tajnik Warren Christopher i savjetnik za nacionalnu sigurnost bili su mnogo oprezniji i sumnjali su u pozitivne strane te vojne akcije. Christopher i Lake su 12. rujna 1995. dali na znanje hrvatskom ministru vanjskih poslova Mati Graniću da žele da napredovanje prestane što prije.⁵⁹ Dva dana kasnije Peter Galbraith morao je prenijeti predsjedniku Tuđmanu zahtjev State Departmenta za neposredan prestanak operacije. Galbraith se nije slagao sa sadržajem poruke i pokušao ga je promijeniti, ali bezuspješno.⁶⁰

Zbog tih razloga, Tuđman je zahtijevao razjašnjenje o stvarnom stajalištu Sjedinjenih Država. Holbrooke se s njim susreo 17. rujna 1995. da razgovara o tom pitanju. Holbrooke je bez oklijevanja podržao ofenzivu hrvatskih i bosanskih snaga. Izričito je zamolio predsjednika Tuđmana da što prije zauzme Sanski Most, Prijedor i Bosanski Novi, jer bi to snažno olakšalo buduće pregovore. Međutim, Holbrooke je tražio od Tuđmana da ne zauzima Banju Luku koja je tada izgledala kao meta Armije BiH i Hrvatske vojske. Banja Luka, prema Holbrookeu, se neupitno nalazila u srpskom dijelu Bosne. Ako je i uspiju osvojiti, hrvatsko-bošnjačke snage bi je morale vratiti Srbima tijekom budućih pregovora.⁶¹ Dana 19. rujna, Holbrooke je ponovno susreo predsjednika Tuđmana, ali i ministra obrane Gojka Šuška i predsjednika Izetbegovića da ih nagovori da ne zauzimaju Banju Luku, što su svi prihvatili. Holbrooke je ipak nakon susreta rekao Šušku nasamo:

"Gojko, hoću da sve to bude apsolutno jasno. Ništa u svemu o čemu smo raspravljali danas ne bi trebalo biti shvaćeno kao da želimo prestanak ostataka ofenzive, osim što se tiče Banje Luke. Važno je brzo djelovati. Ne smijemo

⁵⁷ Isto, 19.

⁵⁸ R. HOLBROOKE, *To End a War*, 72-73.

⁵⁹ ISTI, 158.

⁶⁰ ISTI, 158.

⁶¹ ISTI, 160-162.

to reći javno ali, molim Vas, zauzmite Sanski Most, Prijedor i Bosanski Novi. I to učinite brzo, prije nego što se Srbi skupe”.⁶²

Promjena vojne ravnoteže u regiji, postignuta nakon hrvatske akcije kojoj su Sjedinjene Države pridonijele, imala je povoljne učinke za američku diplomaciju. Veliki gubitnici bili su Europska unija i njezin predstavnik u Kontaktnoj skupini, Carl Bildt, koji su izgubili povjerenje triju sukobljenih država, to jest Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Srbije. Neposredno nakon hrvatske pobjede, novinarka Claire Tréan iz dnevnika *Le Monde* je napisala: “Francuska koja je sve uložila na zadatku povjerenom Carlu Bidltu našla se izvan igre.”⁶³ U bilješci poslanoj državnom tajniku Christopheru krajem kolovoza 1995., uoči ženevskog sastanka,⁶⁴ Richard Holbrooke također je pisao da se Sjedinjene Države više ne moraju brinuti, nakon što su se definitivno uključili u rješavanje krize, zbog neodlučnosti Europljana, posebno u sklopu Kontaktne skupine. “Ako konzultiramo Kontaktnu skupinu prije svakoga poteza”, pisao je Holbrooke, “pregovori neće moći napredovati a još manje uspjeti. Sad kad su se Sjedinjene Države definitivno angažirale u Bosni, ne smijemo više dopustiti da nas prepirke u sklopu Kontaktne skupine odvrte od našeg cilja.”⁶⁵

Uspjeh diplomacije, koju je Richard Holbrooke vodio, objašnjava se upotrebom sile, među ostalim pobjedom hrvatskih i bošnjačkih snaga na terenu i mudro doziranim bombardiranjima tijekom kolovoza i rujna 1995. (operacija “Deliberate Force”). Drugim riječima, kampanja hrvatskih i bošnjačkih kopnenih vojski, zračna bombardiranja NATO-a i američka diplomacija, upravo tim redosljedom, doveli su do poraza Srba u Bosni i Hercegovini i zaustavljanja rata. Ista pobjednička shema dala je plodove četiri godina poslije na Kosovu, kombinacijom zračne sile NATO-a, kopnenih snaga Oslobođilačke vojske Kosova i diplomacije koju su vodili Viktor Černomirdin i Martti Ahtisaari.⁶⁶ Unatoč tim neoborivim dokazima o ključnoj ulozi vojne sile u okončanju rata u Bosni i Hercegovini, Carl Bildt, posebni poslanik EU-a na Balkanu i prvi visoki predstavnik UN-a u Bosni i Hercegovini 1996., pokušao je umanjiti važnost “naoružane diplomacije” koju su u Bosni i Hercegovini koristili Amerikanci. U članku objavljenom 2000. Bildt je pisao: “Nema sumnje da je NATO-va zračna operacija, započeta 30. rujna 1995. (sic)⁶⁷ imala odlučujući psihološki učinak, poseb-

⁶² ISTI, 166.

⁶³ Claire TRÉAN, “Bousculée par les États-Unis, la France veut rentrer dans le jeu diplomatique”, *Le Monde* (Pariz), 21. kolovoza 1995.

⁶⁴ Sastanak u Ženevi od 8. rujna 1995. omogućio je skupini oko Richarda Holbrookea da uspostavi načela koja će biti poslije raspravljena u Daytonu. Tijekom tog sastanka, ministri vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije su potpisali zajedničku deklaraciju kojom su predviđali da će Bosna i Hercegovina biti sačuvana u svojim granicama priznatim 1992., da će biti podijeljena u dva entiteta (Hrvatsko-muslimanska federacija i Republika Srpska) i da će podjela teritorija između entiteta biti realizirana prema odnosu 51 : 49 (51% teritorija za Federaciju, 49% za Republiku Srpsku).

⁶⁵ R. HOLBROOKE, *To End a War*, 117.

⁶⁶ Renéo LUKIĆ, *Lagonie Yougoslave, (1986 - 2003), Les États-Unis et l'Europe face aux guerres balkanique*, Les presses de l'Université Laval, Québec, Canada, 2003.

⁶⁷ Operacija “Deliberate Force” započela je 30. kolovoza 1995., a ne 30. rujna kako to navodi Carl Bildt.

no u prvim danima. Ali (...) u cijelom procesu koji je doveo od rata do mira, diplomatska akcija bila je zasigurno ključna. Mirovni sporazum za Bosnu je dakle bio isto tako pobjeda diplomacije kao i pobjeda sile.”⁶⁸

Glavni tajnik UN-a Kofi Annan zauzeo je u svome izvještaju o događajima u Srebrenici stajalište suprotno onome Carla Bildta. Iako se UN, kao organizacija, uvijek protivio uporabi sile u okončanju rata u Bosni i Hercegovini, Annan se nije kolebao priznati pogrešku u procjeni koju je učinio njegov prethodnik, Boutros Boutros-Ghali, u vezi s tim pitanjem:

“Na kraju, vojni ciljevi bosanskih Srba bili su u konačnici suzbijeni na bojnopolju, a ne na pregovaračkom stolu. Ipak, Tajništvo [UN-a] se od početka samo uvjerilo da je uporaba sile od strane međunarodne zajednice nadilazila naš mandat i da je svakako nepoželjna. U izvještaju upućenom Vijeću sigurnosti, glavni tajnik [Boutros-Ghali] govorio je protiv te ‘kulture smrti’, navodeći da mir mora biti postignut bez vojnih sredstava. Kad je, u lipnju 1995., međunarodna zajednica dala UNPROFOR-u snage za brzu intervenciju, uvjerali smo da možemo ispuniti svoj mandat bez njezine djelotvorne upotrebe. Kad je UNPROFOR konačno pokrenuo odlučne akcije u kolovozu i rujnu 1995., to je pomoglo da se rat okonča.”⁶⁹

Analiza Georges-Mariea Chenua, bivšeg veleposlanika Francuske u Hrvatskoj, slaže se s gledištima Kofija Annana:

“(…) Suprotno našim viđenjima – Élyséesa, Quai d’Orsaya i Glavnog stožera – upravo je okretanje upotrebi sile, u ljeto 1995., dovelo do prekida sukoba. Za to su trebali, poslije uzimanja brojnih Plavih šljemova za taoce, ponovno žestoko osvajanje francuskog položaja, ustrojavanje snaga za brzu intervenciju (u lipnju 1995.), paljbu francuskih topova 155 mm, bombardiranja NATO-vih zrakoplova te hrvatsku i bosansku ofenzivu. Beograd je popustio i nametnuo bosanskim Srbima ugovore Dayton-Paris (prosinac 1995.)”⁷⁰

Tijekom svoga diplomatskog maratona, Richard Holbrooke prošao je više etapa, sve odlučujuće za konačni uspjeh njegove misije. Podržavajući ujedno kampanju koju su vodile hrvatske i bosanske snage na terenu i bombardiranje NATO-a, američki pregovarač je ostvario prijetnje koje je upućivao Srbima. Uz to, pregovarajući s Miloševićem i marginalizirajući Karadžića i Mladića, Holbrooke je bio u stanju zaobići zamku koju su Srbi često koristili. Tijekom prijašnjih pregovora, Milošević je neprestano tvrdio da nije mogao prisiliti bosanske Srbe da izvrše neke odredbe. Taj metež omogućavao je Miloševiću da nastavi vojne operacije na terenu, dok je istovremeno govorio da Srbija nije umiješana u rat u Bosni i Hercegovini. U nastavku, odgađajući početak stupanja na snagu konačnog prekida vatre (koji je najavljen 5., a stupio na snagu tek 12. listopada), Holbrooke je dao vremena bosanskim i

⁶⁸ Carl BILDt, “Force and Diplomacy”, *Survival*, sv. 42, br. 1 (Spring 2000), 144.

⁶⁹ *Report of the Secretary-General pursuant to the General Assembly resolution 53/35: The Fall of Srebrenica*, 110.

⁷⁰ CHENU, *n. dj.*, 134.

hrvatskim snagama da zauzmu još dio područja koji su držali Srbi. Time je bila otvorena mogućnost da započnu konačni pregovori u Daytonu.

Daytonski dogovori

Daytonski ugovori potpisani su 21. studenog 1995., poslije tri tjedna pregovora. Riječ je o opširnom dokumentu koji je sadržavao 150 stranica i 102 karte. Daytonski dogovori su potvrđeni Pariškim sporazumom od 14. prosinca 1995. Sadržavali su Okvirni dogovor o miru u Bosni i Hercegovini uz više od jedanaest priloga koji određuju njegovo provođenje.⁷¹ Pariški sporazum predviđao je očuvanje države Bosne i Hercegovine u granicama priznatim 1992., s ujedinjenim Sarajevom kao glavnim gradom. Međutim, dva samostalna entiteta čine tu državu, hrvatsko-muslimanska Federacija, proizašla iz Washingtonskog sporazuma iz 1994. i koja nadzire 51% teritorija Bosne i Hercegovine, i Republika Srpska koja se prostire na ostalih 49%.

Okvirni dogovor, na kojem su se sporazumjeli predstavnici Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije tijekom pregovora u Daytonu,⁷² predviđao je da će svaka od tih država poštovati suverenitet ostalih i rješavati sukobe mirnim putem. Bosna i Hercegovina i SR Jugoslavija su se složile oko međusobnog diplomatskog priznanja.⁷³ Sve strane su pristale poštovati i promovirati obveze navedene u priložima, i uz to osigurati poštovanje ljudskih prava. Napokon, potpisnici su obećali punu suradnju s institucijama uključenim u izvršenje Pariških ugovora ili onima koje su trebale kazniti pojedince odgovorne za ratne zločine ili kršenje međunarodnog prava.

Prilog 1 pariških dogovora bavio se vojnim pitanjima. Naznačeno je da će međunarodna snaga, pod jedinstvenim nadzorom NATO-a, biti raspoređena u Bosni i Hercegovini da zamijene UNPROFOR. Na početku je bila riječ o "Provedbenim snagama" (Implementation Force, IFOR) od 60.000 vojnika, koje su trebale ostati u regiji u razdoblju od "otprilike jedne godine".

⁷¹ Sljedeći paragrafi se oslanjaju uglavnom na dokumente navedene u: US Department of State, Office of the Spokesman, Summary of the Dayton Peace Agreement on Bosnia-Herzegovina, 30. studenog 1995., dostupan na adresi URL: <http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/bossumm.html>; kao i: Ministarstvo vanjskih poslova, "Accords de paix concernant l'ex-Yougoslavie" [Mirovni ugovori o bivšoj Jugoslaviji], *Documents d'Actualité Internationale*, Pariz, La documentation française, Numéro hors-série (veljača 1996.), 71.

⁷² Generalni Okvirni dogovor podsjeća uostalom da je "dogovor patrijarha" dopuštao "delegaciji Savezne Republike Jugoslavije da potpiše, u ime Republike Srpske [sic] dijelove plana koje se nje tiču, s obvezom da strogo i dosljedno provedu u djelo ugovor". "Accords de paix concernant l'ex-Yougoslavie", *Document d'Actualité Internationale*, 23.

⁷³ Sjedinjene Države su se nadale da će pregovori u Daytonu dovesti do međusobnog priznanja triju država, Bosne i Hercegovine, SRJ i Hrvatske. Međutim, zbog neriješenih problema između Hrvatske i SRJ o istočnoj Slavoniji, to nije bilo moguće. Claire TRÉAN, "L'accord de paix sur la Bosnie est signé à Paris" [Mirovni ugovor je potpisan u Parizu], *Le Monde* (Pariz), 15. prosinca 1995., 2.

Međutim, međunarodna zajednica i posebno Sjedinjene Države su se predomislile o tom pitanju i IFOR je 1997. zamijenjen sa "Snagama za stabilizaciju" (Stabilization Force, SFOR) koje su imale 20.000 vojnika.⁷⁴ Cilj raspoređivanja IFOR-a u Bosni i Hercegovini bio je da se konačno prekinu neprijateljstva i da se prihvate odredbe mirovnog ugovora. IFOR je imao pravo da prema potrebi koristi silu. Uz to, strane potpisnice su pristale poštovati prekid vatre od 5. listopada 1995., odričući se novih napadačkih djelovanja. Isto tako, sve strane snage prisutne na teritoriju Bosne i Hercegovine, izuzimajući IFOR, morale su napustiti zemlju u roku od 30 dana, a sve "skupine naoružanih civila", to jest paravojne snage, morale su biti razoružane. Armija Bosne i Hercegovine, Hrvatsko vijeće obrane i Vojska Republike Srpske morale su se povući iza crte prekida vatre koju su sve strane prihvatile i njihovo teško naoružanje moralo je biti prikupljeno u područjima koja je trebao odrediti zapovjednik IFOR-a.

Prilog 1B bavio se problemom stabilizacije i ograničavanja naoružanja. Predvidio je da se u roku od 90 dana nakon stupanja na snagu Pariških dogovora zabranjuje uvoz oružja za SR Jugoslaviju, Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu. Tu odredbu je kasnije trebao pratiti program "Uvježbaj i opremi" pod vodstvom Sjedinjenih Država. Ovim programom Amerikanci su trebali pružiti pomoć u uvježbavanju i opremanju Vojske Federacije BiH u vrijednosti od 400 milijuna dolara. Taj je program imao cilj osigurati ravnotežu među vojnim snagama Federacije i Republike Srpske, što je, prema američkim vođama, bilo središnji element očuvanja mira.⁷⁵ Ta klauzula postala je novim kamenom spoticaja između Amerikanaca i Europljana. Ovi posljednji su se uporno suprotstavljali naoružavanju Bosanaca i odbacivali su ideju uspostave ravnoteže između vojnih sila u Bosni i Hercegovini. Europljani su smatrali da kontrola i ograničenje oružja, preko međunarodnog ugovora, čine jedinu prikladnu mjeru za stabilizaciju regije. Francuska se istaknula svojim otporom, posebno snažno usmjerenim protiv programa "Uvježbaj i opremi".

Prilog 2 definira granice dvaju entiteta, hrvatsko-muslimanske Federacije i Republike Srpske. Odlučeno je da Sarajevo postane ujedinjen grad, otvoren cijelom pučanstvu zemlje i da bi Goražde, koje je pripalo Federaciji, trebalo

⁷⁴ Novi datum je predviđen za povlačenje američkih postrojbi iz Bosne i Hercegovine u lipnju 1998. Na kraju, poslije duge rasprave u krilu Clintonove administracije, koja je uglavnom suprotstavljala gledišta državne tajnice M. Albright i tajnika za Obranu William Cohena, odlučeno je da će američki kontingent ostati u Bosni i Hercegovini, u sklopu SFOR-a, dok se ne uspostavi trajni mir u Bosni. Nekoliko elemenata su definirani za rasuđivanje razvoja situacije na terenu: postojanje trajnog prekida vatre, reorganizacija policijskih snaga, reforme izbornog, pravnog i ekonomskog sustava, povratak premještenih osoba i izbjeglica, suradnja s TPIY za uhićenje i kažnjavanje ratnih zločinaca. O raspravi vezanoj uz "krajnji datum" američke prisutnosti u Bosni i Hercegovini, vidi DAALDER, *Getting to Dayton*, 149-153; 176-178.

⁷⁵ United States Institute of Peace, *Special Report: Dayton Implementation: The Train and Equip Program*, Washington (D.C.), September 1997.

biti s njim povezano kopnenim koridorom. Napokon, odlučeno je da će statut Brčkog biti određen naknadno.

Prilog 3 odnosi se na modalitete izbora. Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (OSSE) zadužena je da se brine da demokratični i slobodni izbori budu organizirani u roku od šest mjeseci nakon početka važenja dogovora ili, ako OSSE zatraži dodatni rok, najkasnije devet mjeseci. Iz tih izbora trebali su proizaći predstavnici Predsjedništva i Predstavničkog doma Bosne i Hercegovine, Predstavničkog doma Federacije, Narodne skupštine i Predsjedništva Republike Srpske. Prvi izbori su zaista održani u rujnu 1996. i potvrdili su nacionalističke stranke na vlasti u hrvatsko-muslimanskoj Federaciji kao i u Republici Srpskoj.

Četvrti prilog uspostavlja Ustav Bosne i Hercegovine koji je potvrdio očuvanje Bosne i Hercegovine u granicama međunarodnim priznatim 1992., ali koji je predviđao da će državu činiti dva entiteta, hrvatsko-muslimanska Federacija i Republika Srpska. Ustav precizira da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja će promovirati tržišnu ekonomiju i privatno vlasništvo. Slobodno kretanje ljudi i dobara trebala su osigurati oba entiteta i utvrđeno je da će svi građani raspolagati dvojnim državljanstvom, onim svog entiteta i onim Bosne i Hercegovine. Institucije središnje vlasti nadležne za upravljanje vanjskom politikom, vanjskom trgovinom, carinama, monetarnom politikom, nadzorom nad zračnim prometom, prometom između entiteta, unutrašnjom i međunarodnom komunikacijama, izvršavanjem kaznenih odredbi pravosudnog sustava. Sve ostale kompetencije pripale su entitetima koji dobivaju i pravo razvijati posebne odnose sa susjednim državama ako ne dovode u pitanje integritet Bosne i Hercegovine.

Ustav definira i sastav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Dva doma čine Dom naroda od 15 članova (10 predstavnika Federacije i petorica Republike Srpske koje izabiru parlamenti svakog entiteta) i Dom predstavnika od 42 izabраниh članova (2/3 za Federaciju, 1/3 za Republiku Srpsku). Napokon je uspostavljeno i kolektivno tročlano predsjedništvo, jedan Hrvat i jedan Bošnjak izabrani po općem pravu glasa u Federaciji i jedan srpski član iz Republike Srpske. Predsjedništvo dobiva ovlast voditi vanjsku politiku, imenovati veleposlanike, predstavljati proračun i imenovati predsjednika vlade. Sve odluke Predsjedništva trebale su biti donesene u najmanjoj mjeri pristankom dvojice od trojice članova. Isto tako je predviđeno da jedan član Predsjedništva može nametnuti svoj veto odluci ako smatra da dovodi u opasnost životne interese svoga naroda.

Jedan od najvažnijih elemenata tog Ustava objašnjava Prilog 9 koji predviđa da "nijedna osoba koja izdržava kaznu koju je izrekao Međunarodni sud za bivšu Jugoslaviju i nijedna osoba koju je Tribunal osudio i koja se nije odazvala nalogu za pojavljivanje pred Tribunalom ne može se kandidirati ni vršiti izborni mandat ili bilo koju javnu funkciju na teritoriju Bosne i Hercegovine".⁷⁶

⁷⁶ "Accords de paix concernant l'ex-Yougoslavie", *Documents d'Actualité Internationale*, 44.

Prilog 5 Pariškog sporazuma obnavlja obećanje dvaju entiteta da se obrate arbitraži za rješavanje sporova. Prilog 6 predviđa osnivanje komisije ljudskih prava za Bosnu i Hercegovinu sastavljenu od četvorice predstavnika Federacije, dvojice iz Republike Srpske i od osam članova koji ne dolaze iz Bosne i Hercegovine i susjednih zemalja i koje će odrediti Vijeće Europe. Jedan branitelj ljudskih prava je također član te komisije i imenuje ga predsjednik OSSE-a. Prilog 7 definira pravo povratka izbjeglica. Prilozi 8 i 9 stvaraju dvije druge komisije, prvu za obnovu spomenika, drugu za stvaranje nacionalnih javnih poduzeća, posebno u domeni prometnih sredstava.

Prilog 10 se zadržava na civilnim aspektima mirovnog plana i predviđa da rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a imenuje visokog predstavnika koji će se brinuti za njihovu provedbu.

Napokon, jedanaesti i posljednji prilog predviđa osnivanje međunarodne civilne policije prema odluci Vijeća sigurnosti UN-a i koja će biti pod nadzorom visokog predstavnika.

Richard Holbrooke smatra da je način koji je upotrijebio da okonča rat bio mješavina "idealizma", u smislu Wilsonove tradicije američke vanjske politike, i "realizma" utemeljenog u "višim državnim obzirima" definiranim pojmovima čisto strateškim i ekonomskim, kojima predstavljaju dobar primjer politike za koju se izjašnjavao bivši državni tajnik Henry Kissinger.⁷⁷ Holbrooke misli da je sporazum koji je nametnuo zaraćenim stranama uglavnom zadovoljavajući. Kako on to piše, Daytonski ugovori "su prekinuli rat i uspostavili jedinstvenu multietničku državu",⁷⁸ odražavajući tako osnovne ciljeve Sjedinjenih Država u Bosni i Hercegovini. To ipak ne znači da je Daytonski sporazum savršen. Sam Holbrooke priznaje nekoliko slabosti u njima. Prema njemu, velika pogreška Daytonskih dogovora je što su ostavili dvije vojske u zemlji, prvu za Republiku Srpsku, drugu za hrvatsko-muslimansku Federaciju. Prisutnost dviju neprijateljskih vojski u zemlji može dovesti do obnove sukoba. Međutim, kako IFOR u sklopu svoje misije nije morao razoružati sve strane, osnutak jedinstvene vojske u Bosni i Hercegovini bio je nemoguć posao za Holbrookea i za njegovu pregovaračku skupinu. Drugi nedostatak Daytonu je što dopušta vođama bosanskih Srba da očuvaju ime Republika Srpska za svoj entitet, ime koji su osmislili Karadžić i njegovi suradnici i čiji je simbolizam znatno snažniji nego što su mislili američki pregovarači. Međunarodna policija stvorena prema Daytonskom sporazumu nije raspolagala dovoljnim ovlastima da bude učinkovita u svom djelovanju. Mandat i ovlasti dodijeljeni visokom predstavniku, za provođenje civilnih dispozicija Daytonu, također su bili dosta nedostatni. U nastavku je te nedostatke korigirao dogovor u Sintri. Napokon, ograničenja od godine i od 18 mjeseci nametnuta za raspoređivanje IFOR-a (kasnije SFOR-a), prekratka da bi bila realistična, nisu poslala jasnu poruku o volji Zapada da okonča rat u Bosni i Hercegovini i da osigura obnovu multietničke države.⁷⁹

⁷⁷ COHEN, "Back from the Brink", 76 (vidi bilješku 1).

⁷⁸ R. HOLBROOKE, *To End a War*, 335.

⁷⁹ ISTI, 363.-364.

Kako se jasno naznačilo da će se snage NATO-a povući u relativno kratkom roku, dana je mogućnost radikalnim elementima da se prikriju i čeka ju odlazak međunarodnih snaga da bi ponovno započeli sukob. Srećom, ti krajni datumi su zaboravljeni poslije lipnja 1998.

Već neko vrijeme se čuju glasovi iz Bosne i Hercegovine i među međunarodnim predstavnicima o modifikaciji odredbi Daytonskog sporazuma. Neki apeliraju na sazivanje "Daytona II." da bi se korigirali nedostaci prvobitnog plana koji su se jasno pojavili zbog njegove nedjelotvorne provedbe. Poslije nekoliko godina prisutnosti NATO-vih snaga u Bosni i Hercegovini, smatramo, kao i Holbrooke, da je podjela zemlje u dva teritorijalna entiteta temeljna slabost Daytonskih ugovora jer onemogućava odgovarajuće funkcioniranje države Bosne i Hercegovine. Prema našem mišljenju, treba se poduzeti niz mjera da bi se učvrstilo Bosnu i Hercegovinu i da bi joj se omogućio prelazak iz statuta međunarodnog protektorata prema državi sposobnoj da sobom samostalno upravlja s vlastitim političkim institucijama.

Prva od tih mjera trebala bi biti ukidanje dvaju teritorijalnih entiteta. Hrvatsko-muslimanska federacija je utemeljena kao privremeni odgovor na rat između Hrvata i Bošnjaka. Danas je postala nepotrebna. Republika Srpska je proizvod genocida. Njezini stvoritelji, Radovan Karadžić, Biljana Plavšić, Momčilo Krajišnik i Ratko Mladić, među ostalima, pozvani su ili se već nalaze u Međunarodnom sudu za ratne zločine na području bivše Jugoslavije, gdje su optuženi za ratne zločine i genocid protiv Bošnjaka i Hrvata. Koji legitimitet bi mogao imati taj politički entitet. Zašto ga održavati?

Drugo, Bosna i Hercegovina bi trebala imati samo jednu vojsku, integriranu u Partnerstvu za mir, koju bi savjetovali vojni instruktori NATO-a te ne bi dopustili njezinu politizaciju niti da je političke elite upotrijebe protiv civilnog stanovništva jednog od triju konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. Neki promatrači u Bosni i Hercegovini misle međutim da ta opcija nije za sada moguća. Vitomir Miles Raguž, bivši veleposlanik Bosne i Hercegovine pri Europskoj uniji i NATO-u, smatra da jedinstvena vojska u Bosni i Hercegovini ne bi imala odobrenje srpskih i hrvatskih vojnika i časnika. Priznaje, ipak, da današnje stanje nije prihvatljivo. Predlaže tako za Bosnu i Hercegovinu alternativu, to jest model Kostarike, koji zahtijeva cjelovitu demobilizaciju vojski hrvatsko-muslimanske Federacije i Republike Srpske, udruženje s NATO-m i potpisivanje ugovora sa susjednim zemljama protiv međusobnih agresija. Umjesto vojski, Bosna i Hercegovina bi se opskrbila jačom policijskom snagom, graničnom policijom i tijelom koje bi osiguravalo humanitarne i spasilačke operacije, posebno za vrijeme prirodnih katastrofa. Prema Ragužu, to rješenje bi imalo prednost jer bi olakšalo porezno opterećenje građana Bosne i Hercegovine koji danas financiraju vojske Federacije i Republike Srpske. Četrdeset posto proračuna Bosne i Hercegovine namijenjeno je za obranu. Te svote bi mogle biti korisnije uložene za obnovu zemlje.⁸⁰

⁸⁰ Vitomir Miles RAGUŽ, "Balkans in NATO", *Harvard International Review*, sv. XXIII, br. 3 (jesen 2001.), 26-30.

Treće, teritorij Bosne i Hercegovine bi trebao biti podijeljen u deset kantona, prema prijedlogu Vance-Owenova plana iz 1993. Isto tako, ministarstva središnje vlade bi trebala biti razdijeljena između Sarajeva, Banje Luke i Mostara, da bi se povećala kohezija zemlje, kao i osjećaj u naroda da sudjeluju u poslovima Bosne i Hercegovine. Decentralizacija institucija savezne države između tih triju gradova smanjila bi pritisak za stvaranje triju entiteta prema etničkim kriterijima, što još uvijek želi dio Hrvata okupljenih u Hrvatsku demokratsku zajednicu Bosne i Hercegovine. Treba se pokazati i izraziti interes prema regionalnoj suradnji sa susjednim zemljama. Reorganizacija Bosne i Hercegovine prema predstavljenim prijedlozima jamčila bi političku autonomiju svih triju konstitutivnih naroda, omogućujući istovremeno funkcionalno integriranje države.

U današnje vrijeme, međunarodna zajednica insistira da dva entiteta strogo primijene Daytonске ugovore. Mora se zaključiti da ta ista međunarodna zajednica nije znala na koji način prisiliti Republiku Srpsku da ispuni odredbe Priloga 7 Okvirnog dogovora vezanog uz povratak izbjeglica, najvažnijeg prema našem mišljenju. Dok taj Prilog Republika Srpska ne provede, stečevine etničkog čišćenja će ostati netaknute čime će se održati ono što je htio ostvariti Karadžić. Od kraja rata, povratak prognanika napreduje vrlo sporo. Nedavne statistike Visokog povjerenstva Ujedinjenih naroda za izbjeglice pokazuju da se tek 33.593 izbjeglica vratilo u Republiku Srpsku, dok je hrvatsko-muslimanska Federacija omogućila istovremeno povratak 354.779 osoba.⁸¹ Vlasti Republike Srpske danas žele dobiti na vremenu, nadajući se da će izbjeglice odustati od povratka svojim domovima i da će se pomiriti sa sudbinom trajnog izгона.

Zaključak

Gubitak strateške važnosti Jugoslavije, do kojeg je došlo okončanjem hladnoga rata, odlučio je o mjeri američkog angažmana u postjugoslaven-skom sukobu. Kako je sovjetska prijetnja nestala, teritorijalni integritet Jugoslavije nije više bio bitan za očuvanje globalne ravnoteže između Istoka i Zapada. Nakon posljednjega bezvoljnog pokušaja u lipnju 1991. da se sačuva mir i teritorijalni integritet Jugoslavije, Bushova administracija napustila je to pitanje i prepustila Europskoj zajednici i UN-u brigu da riješe sukob. "Realpolitici" predsjednika Busha, kandidat na predsjedničke izbore Bill Clinton odgovorio je predizbornim govorom propovijedajući obranu žrtava srpske agresije i to u ime poštovanja ljudskih prava i moralnih vrednota dragocjenih atlantskoj zajednici u kojoj Sjedinjene Države i Europa čine "civilizacijsku maticu".

⁸¹ Te statistike, vođene do 31. siječnja 2002., prepisane su iz dokumenta "Returns Summary to Bosnia and Herzegovina from 01/01/96 to 31/01/02", koji je dostupan na internet stranici Visokog predstavništva Ujedinjenih naroda za izbjeglice na sljedećoj adresi: <http://www.unchr.ba/Operations/Statistical%20package/t5-0102.pdf>.

Bill Clinton je spomenuo "pravednu stvar" Bošnjaka da opravda američki angažman na njihovoj strani. Međutim, poslije pobjede na izborima, brzo je napustio izbornu retoriku po kojoj su Sjedinjene Države imale moralnu dužnost braniti interese napadnutih u postjugoslavenskom sukobu. Sa svoje strane, "američki diplomati" nisu se ustručavali tvrditi da se rješenje bosanskog sukoba mora osloniti na kreativnu sintezu pragmatičnog pristupa i Wilsonova idealizma. Međutim, ta sinteza, koju su često naglašavali Richard Holbrooke i Antony Lake, ne postoji u Daytonskom sporazumu. Naime, rješenje koje je američka diplomacija pružila zaraćenim stranama okupljenim u Daytonu, uglavnom je pragmatična i odražava ravnotežu vojnih snaga u regiji nakon hrvatsko-bošnjačke ofenzive u ljeto 1995. godine. U trenutku objave prekida vatre u Bosni i Hercegovini 5. listopada 1995., hrvatsko-bošnjačka koalicija je držala otprilike 53% teritorija. Da bi se poštovala nepravedna podjela 51% - 49% teritorija Bosne i Hercegovine, koju je ranije Kontaktna skupina uspostavila, hrvatsko-muslimanska Federacija je morala vratiti dva posto teritorija Srbima u sklopu Daytonskih ugovora.

Iako su Daytonski ugovori omogućili stvaranje unutrašnjih granica u Bosni i Hercegovini legitimirajući postojanje Republike Srpske, nisu dopustili da se promijene vanjske granice Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, osnovno pravilo međunarodnog prava koje određuje da međunarodna zajednica (UN i druge međunarodne organizacije) ne prihvaća nasilno stjecanje i aneksiju teritorija jedne države potpuno je poštovano u Daytonskim dogovorima. To ostaje glavna vrijednost mirovnog sporazuma. Potvrđujući međunarodnu pravnu normu *ius possidetis juris* (izraz rimskog postupka koji znači "po onome što posjedujete"), koja je upotrijebljena za omeđivanje vanjskih granica Bosne i Hercegovine i Hrvatske, potpisnici Daytonskih sporazuma potvrdili su da ta norma jest i ostaje osnovni stup na koji se oslanjaju mir i međunarodni poredak. Dovedi u pitanje normu *ius possidetis juris*, što su Srbi pokušali tražeći promjenu granice Bosne i Hercegovine silom, značilo bi uvesti anarhiju u međunarodni sustav i riskirati regresiju sličnu onoj koja se dogodila tijekom 1930-ih, kad su Italija i Treći Reich u Europi i Japan u Aziji krojili nova carstva na račun postojećih država.

U Daytonu su se Richard Holbrooke i američka diplomacija ograničili na sankcioniranje prekida vatre koji su zaraćene strane ranije zaključile i koji je okončao borbe. Treba istaknuti da su predsjednici Milošević, Izetbegović i Tuđman odbili priznati Europskoj uniji ulogu primalje koju su odigrale Sjedinjene Države. To dokazuje da će prisutnost Sjedinjenih Država u Europi biti neophodna u sljedećim godinama jer je Europska unija nesposobna osigurati mir i stabilnost na starom kontinentu.

Preveo s francuskog jezika Edi Miloš

SUMMARY

FOREIGN POLICY OF PRESIDENT CLINTON'S
ADMINISTRATION TOWARD WARS IN CROATIA AND
BOSNIA-HERZEGOVINA (1993 - 1995)

The aim of this article is to take into consideration domestic and international situation that has forced American president Bill Clinton to decide to actively involve the USA in the ending of wars in Croatia and Bosnia-Herzegovina. A short-term diplomatic involvement should be viewed as an element of the American foreign policy decision-making process. The article attempts to explain what reasons motivated president Clinton to use the international influence of the USA during August of 1995, in the period when all international institutions proved themselves incapable to solve the crisis in the former Yugoslavia. After the end of the Cold war meant that the territorial integrity of Yugoslavia was no more vital to secure the global equilibrium between the East and the West. After the half-hearted attempt to keep peace in Yugoslavia and its territorial integrity in June of 1991, the Bush administration quickly decided to withdraw from the crisis and it gave way to the European community and UN to solve the crisis. During the following presidential election campaign Bill Clinton called for the support of the victims of Serb aggression. American diplomats were ready to involve themselves in the policy that combined practical approach and idealism of Woodrow Wilson. Such American policy finally led to Dayton peace accord. This agreement was practical and it did not mean the ultimate defeat of Serbs in Bosnia-Herzegovina. Nevertheless the Dayton accord proved the importance of the USA and its future involvement will be unavoidable to secure the European stability.

Key words: Foreign Policy, Bosnia-Herzegovina, Croatia, USA, Bill Clinton's Presidency