

IVICA MIŠKULIN

Hrvatski institut za povijest u Zagrebu

Podružnica za povijest Slavonije, Srijema i Baranje, Slavonski Brod

Izvorni znanstveni članak

UDK: 341.79(497.5)"199"

Republika Hrvatska i mirovna operacija Ujedinjenih naroda: kada, kako i zašto je došlo do njezine realizacije?

U radu autor, na temelju postojeće literature – prije svega, bogate i raznovrsne memoaristike, onovremenog tiska te dostupne arhivske građe utvrđuje kako i zašto je u veljači 1992. u Hrvatskoj ustanovljena mirovna operacija Ujedinjenih naroda. U radu se, dakle, progovara o razlozima zbog kojih je Ujedinjenim narodima uspjelo ono što drugima – Europskoj zajednici – nije, tj. privoljeti sukobljene strane na postizanje sporazuma. Autor utvrđuje kako su odluka srbijanskog političkog vodstva o prihvatljivosti mirovnih snaga Ujedinjenih naroda kao novog zaštitnika pobunjenih hrvatskih Srba (umjesto Jugoslavenske narodne armije), unutar šireg koncepta klasičnog peacekeepinga, te kritika mirovnih napora Europske zajednice od strane Ujedinjenih naroda bili oni čimbenici koji su ključno doprinijeli uspješnom posredovanju Cyrusa Vancea.

Ključne riječi: internacionalizacija, Ujedinjeni narodi, Vanceov plan, mirovno posredovanje, mirovna operacija, mirovne snage

»Sada, kada su Ujedinjeni narodi, Zapadnoeuropska unija i vlade mnogih zemalja spremne odlučnije djelovati, srpska strana pribjegava novim podvalama. Formalno pristajući na slanje mirovnih snaga OUN, Srbija i JNA žele izbjeći međunarodnu izolaciju, odgoditi primjenu selektivnih sankcija i spriječiti diplomatsko priznanje Republike Hrvatske i Slovenije. Prije slanja mirovnih snaga agresor nastoji zaokružiti teritorijalna osvajanja do linije zamišljenih granica Velike Srbije. Nakon toga [...] žele se pripojiti područja Hrvatske na kojima Srbi nemaju većinu i koja nikada nisu pripadala Srbiji. Srbija bi htjela mirovne snage OUN iskoristiti u te svrhe.«

iz pisma Franje Tuđmana svjetskim državicima, studeni 1991.

»Naše nade za okončanje borbi u Hrvatskoj bile su zato okrenute Organizaciji Ujedinjenih nacija, koja se još nije bila kompromitovala u jugoslavenskoj krizi, kao što je to uveliko bila EZ sa svojom pristranom i destruktivnom politikom. [...] Da je i sam Milošević posumnjao u izvodljivost projekta o trajnom izdvajanju RSK iz Hrvatske prvi put

sam ustanovio kada me je, na samom početku Vensovog poduhvata, zapitao šta bismo mogli da učinimo za RSK što bi Srbi prihvatili, a Tuđman ne bi odbio.[...] Ma koliko Vensov plan može biti podložan kritici, zbog čega za Babića i nije bio prihvatljiv, on je teritorijalizovanje Republike Srpske Krajine (RSK) međunarodno sankcionisao i kao vrhovnu vlast uveo UN. Bio je to značajan korak u pravcu mogućeg budućeg odvajanja iz Hrvatske ili mogućeg budućeg ostajanja u njoj sa pravima posebnog entiteta.»

memoarski zapis Vladislava Jovanovića, 2008.

Uvod

Izbijanje gospodarske i političke krize u tadašnjoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) očekivano nije moglo ostati bez odjeka u međunarodnoj zajednici. Kasnije, kada je kriza prerasla u niz oružanih sukoba u nekoliko jugoslavenskih republika, odjeci su prerasli u različite vidove intervencije. Stupanj te intervencije bio je toliki da se s pravom različite međunarodne organizacije, ali i pojedine utjecajne svjetske države, mogu smatrati gotovo pa sudionikom u jugoslavenskim ratovima devedesetih godina prošlog stoljeća. Takav razvoj događaja uzrokovan je mnogim razlozima, od onih geopolitičkih do socijalnih i kulturnih, kako nositelja intervencije tako i njezinih korisnika. U tom smislu, oružani sukob u Hrvatskoj, tj. oružana intervencija velikosrpskih čimbenika u jugoslavenskoj federaciji s ciljem zauzimanja velikih dijelova hrvatskog teritorija te posljedično obrambeno djelovanje hrvatskih oružanih snaga, također nisu mogli ostati bez reakcije međunarodne zajednice. I, zaista, tijekom sukoba u Hrvatskoj 1991.-1998., gotovo pa nije bilo važnije međunarodne organizacije ili utjecajnije države, koja nije, na ovaj ili na onaj način, intervenirala u sukobu. Stupnjevi i oblici intervencije bili su različiti, ali brojnost međunarodnih čimbenika bila je impresivna; sudionici sukoba morali su svoje planove uključiti Konferenciju o europskoj sigurnosti i suradnji (KESS), Europsku zajednicu (EZ), Ujedinjene narode (UN) te brojne druge. Dakako, intervencijom navedenih organizacija, jugoslavenski ratovi – od kojih je sukob u Hrvatskoj bio jedan od najintenzivnijih – izgubili su svoju isključivu jugoslavensku karakteristiku; intervencija različitih međunarodnih organizacija značila je njihovu internacionalizaciju.

U sjeni mirovnog posredovanja Europske zajednice: siječanj – studeni 1991.

Prva međunarodna organizacija koja je intervenirala u sukob u Hrvatskoj (uz posredno sekundiranje KESS-a) bila je Europska zajednica (EZ). Iz mnogih razloga EZ nije mogao ignorirati intenziviranje političke krize u jugoslavenskoj federaciji;

naime, kriza je mogla lako prijeći u stanje oružanih sukoba, ponajprije u sjeverozapadnim jugoslavenskim republikama (Sloveniji i Hrvatskoj). S jedne strane, radilo se o opasnosti od priljeva velikog broja izbjeglica u zemlje EZ-a. Na višoj razini, razlozi su bili geopolitičkog tipa; pogoršanje stanja u Jugoslaviji moglo je, smatrano je u vrhu EZ-a, imati razorne posljedice za razvoj situacije u Sovjetskom Savezu, što bi sigurno ostavilo dubokog traga na projekt šireg europskog povezivanja, čiji je nositelj bio baš EZ (s nesagledivim socijalnim odjecima u zemljama članicama). Bilo je tu i razloga koji su svoj korijen imali u pitanjima prestiža; naime, nova geopolitička organizacija poput EZ-a nije si smjela dopustiti nečiju drugu intervenciju u svom bliskom susjedstvu, primjerice onu UN-a. Svi ovi razlozi uvjetovali su intervenciju EZ-a, tj. činili su je neizbježnom.¹

U promatranom razdoblju EZ je u sukob u Hrvatskoj intervenirao na nekoliko načina s osnovnim ciljem najprije pokušaja prevencije izbijanja oružanog sukoba, a zatim njegova zaustavljanja te, usporedno, njegova rješavanja putem posredovanja u pronalasku političkog rješenja. Najprije je, početkom lipnja 1991., došlo do ustanovljenja posebnih *trojki*, tj. skupina koju su činili prethodni, aktualni i budući ministar vanjskih poslova zemalja predsjedateljica EZ-a (u skladu s načinom predsjedavanja tom organizacijom). Osnovna zadaća *trojki* bila je sadržana u konstrukciji *pružanja dobrih usluga*. To je, pojednostavljeno, značilo posredovanje s ciljem lakšeg uspostavljanja komunikacije između sukobljenih strana, ali bez aktivnijeg sudjelovanja u procesu rješavanja krize.² U srpnju 1991. ustanovljena je posebna *Promatračka misija Europske zajednice* (PMEZ), sa zadaćom nadgledanja provedbe zaključenih sporazuma te izvještavanja o tome.³ U kolovozu 1991. uključenost EZ-a podignuta je na još višu razinu; objavljena je namjera EZ-a o ustanovljenju posebne mirovne konferencije. Ovom odlukom EZ je zapravo institucionalizirao internacionalizaciju krize u Jugoslaviji. Naime, mirovna konferencija, pod predsjedanjem EZ-a, okupljala je predstavnike svih strana u sukobu, u sklopu posebno ustanovljene institucije sa sjedištem u glavnom gradu Nizozemske.⁴ Važno je uočiti kako su svi ovi modeli intervencije EZ-a počivali na dva temeljna načela: s jedne strane, načela neutralnosti posrednika (tj. EZ-a), te, s druge, načela neuporabe sredstava prisile od strane posrednika (tj. EZ-a).

Rješenje krize u Jugoslaviji – a time i sukoba u Hrvatskoj – EZ je, dakle, vidio u političkoj sferi djelovanja. Do njega je trebalo doći isključivo političkim putem, dakle putem uspješnog okončanja pregovaračkog procesa predstavnika sukobljenih

1 Michael Brenner, The EC in Yugoslavia: A Debut Performance, *Security Studies*, 1992., br. 4, 587.

2 Milorad Pavlović, Novak Popović, *Secesija u režiji velikih sila. Od očuvanja do nametanja mira u građanskom ratu u prethodnoj – SFR Jugoslaviji*, Beograd, 1996., 129.

3 Michael Libal, *Njemačka politika i jugoslavenska kriza 1991.-1992.*, Zagreb, 2004., 33.

4 Opširno o njezinom radu vidi u Mirjana Cupek Hamill, *Konferencija o miru u Jugoslaviji i raspad jugoslavenske federacije (1991.-1992.)*, Zagreb, 2008., 64-108; Mario Nobilo, *Hrvatski feniks. Diplomatski procesi iza zavorenih vrata 1990.-1997.*, Zagreb, 2000., 115-125; Henri Vajnans, *U žrvnju. Jugoslavenska hronika jul 1991 – avgust 1992*, Beograd, 1996., 91-102.

strana. Primjerice, u *Deklaraciji o Jugoslaviji* od 6. kolovoza 1991. posebno je naglašeno kako će predstavnici EZ-a biti ustrajni »da zajedno sa svim uključenim stranama traže mirno i na pregovorima zasnovano rešenje postojeće krize«. ⁵ Taj stav – principijelno inzistiranje na mirnom rješenju sukoba – EZ je zadržao u cjelokupnom razdoblju trajanja sukoba u Jugoslaviji te državama nastalim njezinim raspadom. U tom smislu, početkom listopada 1991. EZ je uključenim stranama predložio prvi konkretan plan o načinu rješavanja krize. U prijedlogu tog mirovnog sporazuma je stajalo kako je moguće priznanje samostalnosti onih republika koje to žele, ali uz zadovoljenje određenih uvjeta (jamstva za prava etničkih manjina – u slučaju Hrvatske to je značilo davanje posebnog statusa onim područjima koja su većinski naseljena srpskim stanovništvom). U slučaju dogovora između jugoslavenskih republika EZ je bio suglasan i s mogućnošću očuvanja cjelovitosti Jugoslavije, u obliku visoko decentralizirane konfederacije. ⁶ Prijedlog mirovnog sporazuma naišao je na rezolutno odbijanje od strane srbijanskog političkog vodstva te zapovjedništva prosrpske Jugoslavenske narodne armije (JNA). Naime, kako je prihvaćanje prijedloga podrazumijevalo i pristanak na nelegitimnost promjene republičkih granica – čime bi se, zapravo, poništili (u prvo vrijeme, barem *de iure*, ali kasnije i *de facto*) svi srpski osvajački naponi u Hrvatskoj – takav stav uopće ne iznenađuje. On, zapravo, predstavlja i svojevrsni logični produžetak ranijeg nepovjerenja i sumnjičavosti navedenih snaga prema bilo kakvoj intervenciji međunarodne zajednice, a pogotovo EZ-a. Primjerice, početkom kolovoza 1991. Borisav Jović, tadašnji predsjedavajući saveznog predsjedništva, ocjenjujući kako su »Hrvati u velikom škripcu« – i to jer im eskalacija rata donosi »vojni poraz«, a prihvaćanje mira »poraz na unutrašnjem političkom planu« – smatrao je kako im je jedina nada »internacionalizacija problema i dovođenje stranih trupa«. ⁷ Jović je, zapravo, bio glasnogovornik jače strane u sukobu, kojoj intervencija EZ-a, barem u trenutku kada još nisu bili ostvareni srpski osvajački ciljevi, nije donosila nikakve koristi. Dakle, upravo onda kada je EZ – usprkos svim nedorečenostima koje su karakteristične za organizaciju u kojoj se odluke donose konsenzusom te koja je bila u stanju intenzivne potrage za unutarnjim jedinstvom – ipak uspio uobličiti prvi konkretan izraz svojih posredničkih napora, nastupio je i trenutak najvećeg neuspjeha. Naime, niti uvođenje ekonomskih sankcija Srbiji i Crnoj Gori 8. studenog 1991. – što je bila predviđena sankcija EZ-a za one strane u sukobu koje ne prihvate prijedlog mirovnog sporazuma – nije promijenilo stav srbijanskog vodstva. To je značilo kako je mirovno posredovanje EZ-a početkom studenog 1991. zapalo u vrlo tešku poziciju.

5 *Zbornik dokumenata iz oblasti odbrane i bezbednosti Jugoslavije 1990-1991 godine*, (ur. Slavoljub Šušić, Zlatoje Terzić, Nikola Petrović), Beograd, 2002., Prilog br. 50, Deklaracija o Jugoslaviji od 6. avgusta 1991., 347.

6 *Isto*, Prilog br. 90, Saopštenje Hansa Van den Bruka od 4. oktobra 1991., 446-448.

7 Borisav Jović, *Poslednji dani SFRJ*, Kragujevac, 1996., Zapis od 8. avgusta 1991., 370.

Ideja o angažmanu mirovnih snaga Ujedinjenih naroda sve do eskalacije rata u Hrvatskoj – u jesen 1991. – bila je prisutna u razmišljanjima nekih sudionika u sukobu, čak i prije negoli je došlo do intervencije EZ-a. Logično, njome se kao sredstvom koristila slabija strana u sukobu – hrvatska, kojoj je svaka internacionalizacija krize išla u korist. Primjerice, odgovarajući na ultimatum vrha JNA u siječnju 1991., kojim se zahtijevalo rasformiranje svih oružanih formacija koje su ustrojene mimo saveznih propisa, hrvatski vrh svoju spremnost na zadovoljenje tog zahtjeva pojačao je prijetnjom zahtjevom Vijeću sigurnosti UN-a za intervencijom mirovnih snaga.⁸ Diplomatske aktivnosti hrvatskog političkog vodstva početkom 1991. također su u Beogradu smatrane kao opasnost u tom smislu – tako je posjet hrvatskog predsjednika Franje Tuđmana Parizu, u prvoj polovici veljače 1991., prema vrhu JNA, imao samo jednu svrhu – »da bi od međunarodne zajednice zatražio da se u slučaju građanskog rata u SFRJ umešaju snage UN i izvrše razdvajanje Jugoslavije na obalama reke Drine i Save«. ⁹ Sve to imalo je samo svrhu panične potrage za obranom od strane slabijeg sudionika u sukobu; hrvatsko vodstvo nije iz brojnih razloga moglo ozbiljno računati na angažman UN-a u ovom trenutku krize. Uostalom, niti sam UN nije pokazivao spremnost na uključivanje u sukob. Tako je, a što nije nevažno za primijetiti, unutar najvažnijih tijela UN-a – Vijeća sigurnosti i Glavne skupštine – još u srpnju 1991. bio dominantan stav prema kojem je sukob u Jugoslaviji klasični građanski rat, koji bi vanjska intervencija samo rasplamsala. Tome treba dodati i kako najvažnije članice Vijeća sigurnosti nisu iskazivale pretjeranu želju za intervencijom UN-a; Sjedinjene Američke Države (SAD) iz razloga nesuglasica između različitih dijelova državne administracije, a Sovjetski Savez iz razloga bojazni za vlastitu unutarnju stabilnost te straha od širenja sukoba izvan jugoslavenskih granica.¹⁰

Proces uključivanja UN-a u krizu u Jugoslaviji, u izravnijem smislu, započinje tijekom kolovoza 1991., u trenutku kada su posrednički naponi EZ-a bili u punom zamahu. Upravo s ciljem kako bi ti naponi dobili dodatnu snagu nastao je zajednički francusko-njemački prijedlog da se o djelovanju EZ-a u Jugoslaviji izvjesti Vijeće sigurnosti UN-a.¹¹ Naime, radilo se o jedinom međunarodnom tijelu čije su odluke obvezatne za sve države članice UN-a, što je i bio razlog, prije svega, njemačkog inzistiranja na ovom koraku.¹² U tom kontekstu i hrvatski je vrh – može se pretpostaviti, uz znanje barem njemačke diplomacije – poduzeo prvu službenu akciju usmjerenu ka UN-u. U pismu upućenom Vijeću sigurnosti 16. rujna 1991. tadašnji predsjednik saveznog predsjedništva Stjepan Mesić zatražio je hitno sazivanje sjednice tog tijela, na kojoj bi se razmatralo stanje u Jugoslaviji. Mesić je predložio i nacrt

8 *Isto*, Zapis od 21. januara 1991., 256.

9 *Isto*, Zapis od 14. februara 1991., 271.

10 Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy. Chaos and Disolution after the Cold War*, Washington D. C., 1995., 174.

11 M. Libal, *Njemačka politika*, 50.

12 Hans-Dietrich Genscher, *Sjećanja*, Zagreb, 1999., 528.

rezolucije koja bi bila usvojena kao rezultat eventualne sjednice Vijeća sigurnosti; prema njemu, cilj tih mjera bio bi uspostava hitnog i bezuvjetnog prekida oružanog sukoba, što bi onda omogućilo rješenje »jugoslavenske krize mirnim i demokratskim putem, uz striktno poštovanje ljudskih prava, prava nacionalnih manjina, i daljnjem razvijanju demokracije«. ¹³ Realizacija Mesićevih zahtjeva ipak bi, prema tada dominantnom stavu, značila uključenje UN-a u većoj mjeri negoli je to vrh EZ-a smatrao potrebnim. Stoga hrvatski zahtjev nije naišao na podršku EZ-a; umjesto toga osnovana je posebna radna skupina koje je trebala razmotriti takvu mogućnost. No, i ova epizoda samo je pojačala dojam neformalnog ozračja unutar dijela članica EZ-a, ali i drugdje u međunarodnoj zajednici; jedan hrvatski diplomat takvo stanje je ocijenio kao situaciju u kojoj su sve glasiji »zahtjevi o sazivanju sjednice Vijeća sigurnosti UN-a, koja bi se trebala odrediti prema krizi u Jugoslaviji«. ¹⁴ Očito nesklonost EZ-a prema formalizaciji takvog koraka – što se očitovalo u odbijanju da se podrže zahtjevi iz Mesićeva pisma – iskoristila je Austrija, država koja tada nije bila članicom EZ-a, ali je zauzimala mjesto jedne od nestalnih članica Vijeća sigurnosti; uostalom, Austrija je i ranije pokazala dosta naklonosti prema političkim stavovima slovenskog i hrvatskog vodstva. Njezin predstavnik u Vijeću sigurnosti, Peter Hohenfellner, 19. rujna 1991., u pismu upućenom predsjedniku tog tijela, zatražio je sazivanje hitne sjednice, obrazlažući takav čin tvrdnjom kako pogoršanje situacije u Jugoslaviji prijeti stabilnosti šire regije. ¹⁵ Sličan zahtjev uputila je i Australija, ali i neke druge države. ¹⁶ Dakle, u ovom trenutku treba konstatirati postojanje raspoloženja dobrog dijela međunarodne zajednice za izjašnjavanjem UN-a o krizi i sukobima u Jugoslaviji, ali ne i više od toga.

Ovim korakom austrijske diplomacije zadovoljeni su i formalni razlozi za sazivanjem sjednice Vijeća sigurnosti UN-a, a i očito je kako je ta ideja uživala podršku u jednom dijelu međunarodne zajednice. U tim okolnostima, UN-u je trebalo ukupno pet dana za različite neformalne konzultacije, iz kojih je proizašao njegov prvi službeni stav o krizi u Jugoslaviji; radi se o Rezoluciji br. 713 Vijeća sigurnosti, usvojenoj 25. rujna 1991. godine. Rezolucija, u biti, predstavlja trenutak, kako se i sam tadašnji glavni tajnik UN-a Peruanac Javier Pérez de Cuéllar izrazio, kada je u problematici jugoslavenske krize uspostavljen početak delikatne ravnoteže između EZ-a i UN-a; uostalom, naveo je i kako je rezolucija nastala na temelju nacrtu EZ-a. ¹⁷ Osnovni naglasak te ravnoteže (u tom trenutku) počivao je, dakle, na stupnju uključenosti te dvije međunarodne organizacije u jugoslavensku krizu, tj. EZ je zadržao poziciju glavnog međunarodnog posrednika, dok uloga UN-a nije prelazila

13 Mirovne snage na republičke granice, *Vjesnik*, Zagreb, 17. rujna 1991.

14 M. Nobilo, *Hrvatski feniks*, 116.

15 Alois Mock, *Dossier Balkan i Hrvatska*, Zagreb, 1998., 71-73.

16 Vladimir Drobnjak, Ističe vrijeme šutnje, *Vjesnik*, 20. rujna 1991.

17 Javier Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace. A Secretary – General's Memoir*, New York, 1997., 477.

okvire podržavanja tog posredovanja (čime mu je, smatralo se, pojačana učinkovitost). Stoga je Vijeće sigurnosti u prve dvije točke navedene rezolucije dalo punu podršku djelovanju EZ-a (i KESS-a) te podržalo »sve dogovore i mjere koje nastaju iz takvih zajedničkih napora«. ¹⁸ Takav ishod mogao se i ranije naslutiti; primjerice, predsjedavajući Vijeća sigurnosti, francuski veleposlanik Jean Bernard Merimee hrvatskom novinaru je izjavio kako će aktivnost tijela kojemu je predsjedao »izravno ovisiti o rezultatima mirovotvornih akcija Evropske zajednice«. ¹⁹ EZ je smatrao kako je akcija jačanja vlastitih napora uspjela. S jedne strane, zadovoljeni su oni krugovi unutar EZ-a, poput nizozemskog ministra vanjskih poslova Hansa Van den Broeka, koji nije bio suglasan s mogućnošću da se međunarodno posredovanje jugoslavenkom krizom premjesti u Ujedinjene narode, »jer bi to moglo«, smarao je, »stvoriti loš dojam o sposobnosti Europe da se suoči s problemima na vlastitu tlu«. ²⁰ Također, odredbom rezolucije kojom se uvode sankcije svim stranama u sukobu, tj. kojom se uvodi »opći i kompletni embargo na uvoz svih vrsta oružja i vojne opreme u Jugoslaviju sve dok Vijeće sigurnosti ne donese drukčiju odluku« ²¹, osnaženi su i naponi EZ-a koji su trebali doprinijeti zaustavljanju oružanog sukoba u Hrvatskoj. Naime, učinkovitu provedbu ove odredbe – koja je predstavljala važan element u naporima EZ-a – kako je već spomenuto, mogao je provesti samo UN. Ipak, traženje podrške UN-a nije ostvareno bez ikakvih ustupaka od strane EZ-a; neki od njih rezultirat će dalekosežnim učincima. Naime, de Cuéllar je smatrao kako je nužnost uključenja UN-a, pored činjenice da je jedino ta organizacija imala na raspolaganju mehanizme koji su mogli efikasno uspostaviti sankcije svim stranama u sukobu, uvjetovana još jednim razlogom. Kako je sam istaknuo, radilo se o tome da je srbijansko vodstvo gajilo duboko nepovjerenje prema mirovnim naporima EZ-a, tj. smatralo je kako se ta organizacija u svom djelovanju u problematici jugoslavenske krize ne pridržava načela neutralnosti. ²² Zapravo, iako je to de Cuéllar izbjegao izravno navesti, tako je smatrano i u jednom dijelu upravljačkih struktura UN-a; radilo se o tome da se u New Yorku počeo zauzimati stav o određenoj pristranosti EZ-a naspram težnji sjeverozapadnih jugoslavenskih republika, tj. kako je EZ izašao iz okvira principijelne neutralnosti, što bi trebalo biti glavno načelo djelovanja međunarodnog mirovnog posredovanja. Stav je, dakako, bio tek u početnoj fazi svog razvoja, no u Rezoluciji 713 dobio je i prvi konkretni izraz; embargo na isporuku oružja nametnut je svim stranama u sukobu, što je izravno išlo u korist jače strane. EZ je bio svjestan te činjenice, tj. kako je embargo na oružje išao »u korist JNA, koja je u tom trenutku počela sve očitije postajati isključivo srpski instrument« te »što je sprečavao Hrvate

18 *Ujedinjeni narodi. Rezolucije o Republici Hrvatskoj. UNPROFOR* (ur. Anđelko Milardović), Osijek, 1995., Rezolucija 713 od 25. rujna 1991., 20.

19 V. Drobňak, Ističe vrijeme šutnje, *Vjesnik*, 20. rujna 1991.

20 M. Nobile, *Hrvatski feniks*, 112.

21 *Ujedinjeni narodi*, Rezolucija 713 od 25. rujna 1991., 20.

22 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 478.

da, kupovinom teškog naoružanja, smanje svoju inferiornost.«²³ No, ocijenjeno je kako prednosti takve odluke ipak pretežu: naponi EZ-a i KESS-a dobili su važnu podršku UN-a, sam UN je potvrdio stav EZ-a prema kojem teritorijalne promjene u Jugoslaviji nastale oružanim djelovanjem neće dobiti potreban legitimitet, a na načeloj razini »budući da je embargo tako očito favorizirao snažniju i agresivniju stranu, međunarodna je zajednica time automatski preuzimala odgovornost za sudbinu mnogo slabijih žrtava.«²⁴ Dakle, prvi iskorak UN-a u problematiku oružanih sukoba u Jugoslaviji evidentno je donio prednost jačoj strani u sukobu. Stoga uopće ne čudi reakcija srpske strane; name, krnje savezno predsjedništvo u vezi Rezolucije 713 oglasilo se posebnim priopćenjem od 2. listopada 1991., u kojem je istaknuto kako se podržava i njezinu »suštinu i konkretne zaključke.«²⁵

Usprkos stalnom isticanju kako naponi UN-a ne prelaze okvir podržavanja onih EZ-a, usvajanjem Rezolucije 713 ipak je učinjen prvi korak prema aktivnoj intervenciji u sukob. Naime, zajedničkom sastanku predstavnika EZ-a, jugoslavenskih republika te saveznih organa 8. listopada 1991. u Haagu prisustvovao je i američki diplomat Cyrus Vance, u ulozi novoimenovanog posebnog izaslanika glavnog tajnika UN-a. Vanceovo imenovanje službeno je obznanjeno upravo na dan održavanja spomenutog sastanka.²⁶ U početku, odluka o Vanceovom imenovanju potpuno je ulazila u širi kontekst UN-ove pozicije podržavatelja djelovanja EZ-a. Tako je na redovitom polugodišnjem zatvorenom sastanku ministara vanjskih poslova zemalja članica, održanom u nizozemskom dvorcu Haarzuilens 5.-6. listopada 1991., u sklopu izrade novog službenog očitovanja EZ-a o sukobima u Jugoslaviji, usuglašen i zahtjev glavnom tajniku UN-a da, u svrhu nastanka što točnijeg izvješća Vijeću sigurnosti, »odmah pošalje posebnog izaslanika u Jugoslaviju.«²⁷ Naime, u skladu s navodima u Rezoluciji 713, de Cuéllar je bio obvezan o stanju u Jugoslaviji što prije obavijestiti Vijeće sigurnosti.²⁸ Odluka o ustanovljenju posebnog izaslanika glavnog tajnika UN-a ipak nije donesena naprečac. Na njezino donošenje, prema de Cuéllaru, presudan utjecaj je imao pritisak francuske i britanske diplomacije, tako da je službeni poziv ministara vanjskih poslova EZ-a s početka listopada 1991., predstavljao samo očekivani odgovor na već postojeću inicijativu. Pored toga, ranije je i donešena odluka o osobi za koju se smatralo kako ima najbolje kvalifikacije za to mjesto.²⁹ Vanceovo imenovanje od 8. listopada 1991. stoga predstavlja konkretizaciju već ranije donešene odluke. Važnije od toga, ona predstavlja i nastavak sve aktivnijeg uključenja UN-a u sukob. Jednako tako, ona predstavlja i daljnji doprinos sada već nešto jasnijoj spoznaji kako su unutar EZ-a postojale interesne grupacije koje

23 M. Libal, *Njemačka politika*, 76-77.

24 *Isto*, 77.

25 Sprečiti opšti rat, *Borba*, Beograd, 3. oktobra 1991.

26 M. Nobilo, *Hrvatski feniks*, 117.

27 H.-D. Genscher, *Sjećanja*, 534.-536.

28 *Ujedinjeni narodi*, Rezolucija 713 od 25. rujna 1991., 20.

29 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 480.

rješenje sukoba u Jugoslaviji nisu zamišljale bez intervencije UN-a, čime se posredno izražavalo i sumnju u stvarne sposobnosti EZ-a za rješenje sukoba. U slučaju Vanceovog imenovanja, čini se kako je presudnu ulogu imao Britanac Peter Carrington, predsjedavajući Konferencije o miru u Jugoslaviji. Naime, njega i Vancea vezivalo je dugogodišnje prijateljstvo te je, u skladu s tim, i Vanceovo imenovanje naišlo na veliku Carringtonovu podršku.³⁰

Zadaća Cyrusa Vancea bila je prikupljanje informacija, tj. odlazak u Jugoslaviju, upoznavanje sa stavovima aktera sukoba te izvještavanje glavnog tajnika UN-a. Javnosti je Vanceova misija predstavljena kao zajednička akcija EZ-a i UN-a »u cilju iznalaženja mirnog rešenja za jugoslavenski sukob«; ipak, pojavile su i prve naznake kako se UN neće zadovoljiti pukim sekundiranjem, pa je navedeno i kako je, u smislu uspješnog rješavanja sukoba, »pomoć Ujedinjenih nacija neophodna«.³¹ Navedimo i ocjenu, prema kojoj se Vanceova misija može potpuno »ravnopravno« ubrojiti »u napore međunarodne zajednice da se kriza u Jugoslaviji reši mirnim putem«.³² Prvenstvo EZ-a sve izraženije je stavljano u pitanje.

Vanceovo imenovanje na mjesto posebnog izaslanika glavnog tajnika UN-a, kao i njegov prvi odlazak u Jugoslaviju polovicom listopada 1991., dogodili su u trenutku kada su posrednički naponi EZ-a bili na vrhuncu; uostalom, Vanceova misija izvorno je i bila zamišljena kao podrška tim naporima. Tako, 4. listopada 1991., EZ je odredio opći okvir rješavanja sukoba u Jugoslaviji: eventualno priznanje onih republika koje to žele bilo bi omogućeno u okviru šireg rješavanja koje bi podrazumijevalo labavu asocijaciju ili savez suverenih ili nezavisnih republika, odgovarajuće mehanizme za zaštitu prava etničkih manjina te neprihvatanje legitimnosti unilateralnih promjena granica.³³ Dana 18. listopada 1991., upravo u vrijeme kada je Vance završavao svoju prvu posjetu Jugoslaviji, navedene odrednice postale su temeljem prvog konkretnog prijedloga (mirovnog sporazuma) EZ-a za rješavanje sukoba. Prijedlog je naišao na srpsko odbijanje, a isto je ponovljeno i krajem listopada.³⁴ Srbijanski predsjednik Slobodan Milošević iz različitih razloga odbio je prijedlog sporazuma, navodeći, između ostalog, kako se njime »ukida Jugoslavija kao država koja u kontinuitetu postoji već 70 godina«.³⁵ Ipak, briga za poštivanjem pravnih odredbi nije bila glavni razlog Miloševićevog odbijanja; on je bio, dakako, kao i u svim takvim slučajevima, daleko prozaičniji. Naime, samo nekoliko redaka dalje on je izrijeком naveo kako je »žarište oružanog sukoba u Jugoslaviji [...] pitanje

30 *Isto*, 481.

31 Uskladeni akcija sa EZ, *Borba*, 12.-13. oktobra 1991.

32 Duga lista pitanja, *Borba*, 14. oktobra 1991.

33 *Posljednja šansa Jugoslavije: haška konferencija 1991* (ur. Sonja Biserko, Saška Stanojlović), Beograd, 2002., Zajednička izjava sa sastanka održanog u Ministarstvu vanjskih poslova u Haagu od 4. oktobra 1991., 94-95.

34 M. Libal, *Njemačka politika*, 88-91.

35 *Posljednja šansa*, Izvještaj sa sastanka Konferencije o Jugoslaviji na najvišem nivou u Haagu održanog 18. oktobra 1991. od 21. oktobra 1991., 102.

položaja srpskog naroda u Hrvatskoj koji je izložen uništenju, drugi put za pola vijeka«; te, još konkretnije, kako »neki prijedlozi za rješenje pitanja specijalnog statusa srpskih autonomnih oblasti predstavljaju dobru početnu osnovu, ali su u pojedinim dijelovima nedovoljni, a u drugima nedovoljno precizni ili proturječni«. ³⁶ Dakle, prema Miloševiću, sporazum bi bio prihvatljiv kada bi točno precizirao mehanizam međunarodne zaštite navodno ugrožene srpske etničke manjine u Hrvatskoj, točnije, onih hrvatskih područja koja su bila pod kontrolom pobunjenih Srba. Može se to reći još konkretnije: opseg srpskih teritorijalnih osvajanja u Hrvatskoj, prema srbijanskom predsjedniku, zahtijevao je međunarodnu zaštitu. U tom smislu, on je otišao i korak dalje; navedena zaštita je, u biti, podrazumijevala potpunu i trajnu demilitarizaciju tih područja, ali i »čvrste garancije međunarodne zajednice kroz odgovarajući međunarodni ugovor, odnosno stalno međunarodno tijelo koje bi se staralo o praćenju ostvarivanja tog ugovora«. ³⁷

Miloševićevim navodima, izrečenim na sjednici najviše predstavničke razine Konferencije o miru u Jugoslaviji od 18. listopada 1991., treba posvetiti još pažnje. Najprije, oni su predstavljali iskaz spremnosti na dogovor. Naime, istaknuvši kako neki prijedlozi o posebnom statusu samoproglašanih srpskih autonomnih oblasti »predstavljaju dobru početnu osnovu«, on je, istovremeno, ustvrdio kako »mandat za prihvatanje ovih aranžmana [mogućnost osamostaljenja pojedinih republika – dakle, prestanak postojanja jugoslavenske federacije – uz uvjet zadovoljenja određenih uvjeta (prava etničkih manjina) – op. I. M.] nema ni jedan od učesnika ove Konferencije«. ³⁸ Poziv očito nije bio upućen EZ-u jer je mandat odlučivanja, kako se vidi, uskraćen svim sudionicima konferencije (pa tako i EZ-u). Dakle, EZ je bio neprihvatljiv posrednik i to iz nekoliko temeljnih razloga. Naime, gledajući iz srbijanske pozicije, EZ je odavno izgubio svaku natruhu neutralnosti. Tako je Vladislav Jovanović, tada ministar vanjskih poslova Srbije, redovito prisutan prilikom sastanaka Miloševića i predstavnika EZ-a, zabilježio sljedeće dojmove. Oni su, prema Jovanoviću, »bili arogantni i često neodmereni. To se posebno odnosilo na Holanđanina Van Den Bruka, čija zemlja je bila predsjedavajući EZ... [...] Tako je Holanđanin, u kontekstu razgovora o Hrvatskoj, gdje je nova hrvatska proustaška vlast bila otpočela sa zastrašivanjem i diskriminacijom Srba, tamošnje Srbe pretvorio od naroda u manjinu, sa zaključkom da oni treba da se pokoravaju odlukama hrvatskih vlasti.«. ³⁹ Dakle, EZ je, u očima srbijanskog predsjednika, izgubio vjerodostojnost. Dalje, principijelno inzistiranje EZ-a da se načelo o uspostavi posebnog statusa etničkih manjina primijeni svugdje u Jugoslaviji – dakle, ne samo na primjeru hrvatskih Srba – nego i, primjerice, na primjeru kosovskih Albanaca ili vojvođanskih Hrvata, nije bilo prihvatljivo; nova država koju je Milošević stvarao

36 *Isto.*

37 *Isto.*

38 *Isto.*

39 Vladislav Jovanović, *Rat koji se mogao izbjeći*, Beograd, 2008., 46.

podrazumijevala je isključivu dominaciju Srba. Primjerice, odbijena je i Carringtonova inicijativa od 25. listopada 1991., u biti modificirani prijedlog nacrtu mirovnog sporazuma od 18. listopada, i to, između ostalog, jer je srbijanski predsjednik odbio prihvatiti da naprimjer kosovski Albanci imaju »barem [kurziv u izvoru – op. I. M.] iste privilegije koje je trebalo pružiti krajinskim Srbima«. ⁴⁰ Zato njegovo inzistiranje na zaštiti prava Srba u Hrvatskoj i nije bilo drugo doli samo jedna od mjera u ukupnom instrumentariju srpskih imperijalnih namjera. Kako je ranije naglašeno, Milošević je smatrao kako samo prisutnost trajne međunarodne institucije – pod čime je, očito, podrazumijevao, neku vrstu vojne intervencije – može jamčiti hrvatskim Srbima dovoljan stupanj zaštite. EZ nije imao takav mehanizam na raspolaganju; primjerice, predviđene zajedničke vojne snage zemalja članica EZ-a postojale su više u zamislima negoli u realnosti. ⁴¹ Pobunjene hrvatske Srbe – točnije, područja pod njihovom vojnom kontrolom, konstituirana kao samoproglašene autonomne oblasti (SAO), a kasnije kao jedinstvena Republika Srpska Krajina (RSK) – trebalo je efektivno zaštititi od navodnih hrvatskih asimilacijskih pokušaja, a navedena efektivna zaštita podrazumijevala je prisutnost neutralne vanjske vojne sile; to je bio minimum srpskih zahtjeva i njihovo zadovoljavanje osiguralo bi Miloševićev pristanak na eventualni mirovni sporazum.

Pored EZ-a, kako je već spomenuto, i UN je bio na putu aktivnijeg uključivanja u sukob u Hrvatskoj, a Cyrus Vance bio je u ulozi glavnog operativnog mehanizma UN-a. Dan prije odlaska u Jugoslaviju, 10. listopada 1991., de Cuéllar i Vance sastali su se s Carringtonom. Sastanak je bio informativnog karaktera, a pokazat će se kako će se njegove posljedice još dugo osjećati. Carrington je Vanceu izričkom naveo kako je Milošević spreman prihvatiti nezavisnost Hrvatske, uz uvjet osiguranja zaštite prava srpske etničke manjine u Hrvatskoj; to je podrazumijevalo potpunu slobodu konzumiranja svih prava od strane pripadnika srpske etničke manjine. No, nije dolazila u obzir nedobrovoljna promjena republičkih granica, dakle, prava srpske etničke manjine morala su biti ostvarena u okviru hrvatskih republičkih (posljedično i državnih) granica. U skladu s tim, Carringtonov dojam bio je kako je moguće pronaći sporazum između dviju strana, koji bi uključivao zaštitu Srba u Hrvatskoj – čime bi se zadovoljilo Miloševića, a istovremeno otvorio put prema hrvatskoj samostalnosti. ⁴² De Cuéllar nije zabilježio Vanceovu reakciju na ove prijedloge – to znači da je izostala i ona negativnog karaktera, ali očito je kako su barem načelni okviri daljnjeg djeovanja UN-a bili postavljeni. Na posredan način to potvrđuju i dojmovi koje je Vance prenio glavnom tajniku UN-a, nakon svoje prve posjete Jugoslaviji. Prema Vanceu, UN je morao i dalje zadržati stav principijelne neutralnosti prema svim stranama u sukobu, uz dodatak (zapravo, posrednu kritiku

40 M. Libal, *Njemačka politika*, 91.

41 James Gow, *Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav War*, New York, 1997., 61.

42 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 481.

EZ-a) kako bi se – iz razloga političke oportunitosti – glavni tajnik morao suprostaviti sve izravnijem navođenju Srbije kao isključivog krivca za neuspjeh mirovnih pregovora. Pored toga, Vance je de Cuéllaru potvrdio ranije Carringtonove navode kako bi srbijanski predsjednik mogao prihvatiti sva tri načela prijedloga mirovnog sporazuma EZ-a (Carringtonov prijedlog od 18. listopada 1991.), ali uz uvjet potpunog osiguranja posebnog statusa srpske manjine u Hrvatskoj; Milošević je čak predložio i formu odnosa između srpskih teritorijalnih jedinica u Hrvatskoj i središnjih vlasti u Zagrebu – on bi bio identičan onome hrvatske federalne jedinice (republike) i središnjih vlasti u Beogradu. Na kraju, ali ne i najmanje važno, Vance je ustvrdio kako se uloga Promatračke misije EZ-a (posebno ustrojene vojno-diplomatske skupine sa zadaćom nadgledanja provedbe zaključenih sporazuma) niti u organizacijskom niti u operativnom smislu ne može usporediti s mogućnostima eventualnih mirovnih snaga UN-a.⁴³ Ovo će imati dugoročnih posljedica. Najprije, UN je već sada zauzeo stav prema kojem mirovni naponi EZ-a nisu doveli do ikakvog opipljivijeg uspjeha – dapače, posredno je utvrđeno kako bi razmještaj mirovnih snaga UN-a predstavljao učinkovitiji korak. Zatim, uz konstataciju kako je očito EZ zauzeo stranu u sukobu – smatrajući Srbiju odgovornom za eskalaciju sukoba, UN je jasno najavio vrlo skoro napuštanje uloge sekundanta EZ-a; neutralnost međunarodne zajednice moguće će biti ostvariti isključivo u režiji UN-a (što, naravno, implicira kako će eventualni mirovni prijedlozi biti relevantni jedino ako im je autor UN). Dalje, srbijanski predsjednik Slobodan Milošević određen je kao osoba koja ima ključan utjecaj na sukob u Hrvatskoj, što je podrazumijevalo kako je on bio onaj čimbenik s kojim je moguće postići dogovor o njegovom rješenju (pogotovo nakon što je on u svom izlaganju u Haagu od 18. listopada 1991. dao jasno naslutiti kako je spreman na takvu mogućnost, u što se i sam Vance, uostalom, mogao uvjeriti u vrijeme svoje prve posredničke misije); dakako, Miloševiću je iz potpuno realnih razloga dana takva uloga, ali cijena takvog stava bila je dobrovoljno odricanje od ostalih mogućnosti (sada svaki prijedlog koji nema njegovu podršku ili svaki pregovarački proces koji bi ga isključio nije više dolazio u obzir, dok drugi sudionici u pregovorima, makar i nenamjerno, stavljeni su u drugi plan).

Trenutak kada su se otvorila vrata za realizaciju aktivnog uključenja UN-a u sukob u Jugoslaviji nastupio je početkom studenog 1991. godine. Naime, razdoblje nakon prvog Carringtonovog prijedloga mirovnog sporazuma proteklo je u uzaludnim pokušajima rješavanja krize unutar institucija EZ-a. Dana 5. studenog 1991. propao je još jedan od pokušaja EZ-a koji je trebao prisiliti Srbiju i prosrpski savezni vrh na suradnju; usprkos proglašenim ekonomskim sankcijama od strane EZ-a srpski stav je i dalje ostao nepromijenjen. Prema priopćenju saveznog ministarstva vanjskih poslova od 7. studenog 1991. četvrti »sastanak Konferencije na najvišem nivou nije doveo do približavanja stavova. Kontroverze oko ključnih pitanja [...]

43 Isto, 482–484.

ukazuju na polariziranost prilaza republika suštinskom pitanju preobražaja odnosa na jugoslovenskom prostoru.⁴⁴ Uopće, situacija je, gledajući iz pozicije srpske strane, imala karakteristike prijelomnog trenutka; ocijenjeno je da se putem daljnjeg nastavka opstruktivnog djelovanja unutar posredničkih napora EZ-a više ništa ne može učiniti, a napuštanje mirovne konferencije značilo bi potpunu kompromitaciju srpskih namjera, pa to, također, nije bila mogućnost za razmatranje. Stoga je Milošević, kako je već napomenuto, 5. studenog 1991. odbio sve prijedloge EZ-a, ali nije, ujedno, došlo i do napuštanja mirovne konferencije od strane srpskih predstavnika. Nastala je, zapravo, jedna pomalo čudna situacija koja bi se mogla najbolje odrediti kao stanje u kojem nije došlo do potpunog prekida mirovnog procesa, ali jest do zastoja u njegovom odvijanju. Upravo ovaj interegnum stvorio je uvjete za uspostavu privremene komplementarnosti interesa dvaju sudionika mirovnog procesa – srpske strane i UN-a. Naime, dana 2. studenog 1991. (dakle, prije Miloševićevog odbijanja prijedloga EZ-a), tadašnji srpski član saveznog predsjedništva Borisav Jović Miloševiću je predložio zamisao o upućivanju službenog poziva UN-u za razmještam mirovnih snaga; prema Joviću, nastupio je trenutak »kada moramo razmišljati o radikalnom potezu«.⁴⁵ Prijedlog se temeljio na ocjeni prema kojoj je veći dio srpskih teritorijalnih ciljeva u Hrvatskoj ostvaren. Točnije, Jović je ustvrdio kako je veći dio hrvatskih područja »na kojima u većini žive Srbi [...] pod srpskom vlašću« te da je, u situaciji »kada srpski narod na tim teritorijama ima vlast«, najbolje zatražiti »od Ujedinjenih nacija da ih oni zaštite svojim mirovnim snagama, do političkog rešenja jugoslovenske krize«.⁴⁶ Milošević se s Jovićevim prijedlogom složio, dodavši kako još treba doraditi neke provedbene detalje.⁴⁷ U potpunom skladu s tim, zamisao je iznesena i u javnost. Tako je Dejan Plenča, ravnatelj beogradskog Instituta za međunarodnu politiku i privredu, upravo u tom trenutku, primjerice, u opsežnom javnom istupu otvoreno podržao ideju međunarodne uprave nad ratom zahvaćenim hrvatskim područjima. Navedena međunarodna uprava bila bi, prema Plenči, uvedena »na teritorijama gde se sada vodi rat, a gde su Srbi prema popisu bili u većini«; konačni cilj međunarodne uprave bio bi »osiguranje mira i bezbednosti svih stanovnika, bez obzira na nacionalnost. Ona bi, zatim, trebala da obezbedi organizovanje privrednog, pravnog, kulturnog života na tim prostorima, da, naprosto, obezbedi povratak normalnom životu«.⁴⁸ Samo tjedan dana nakon razgovora Jovića i Miloševića, 9. studenog 1991., savezno predsjedništvo uputilo je i službeno pismo-poziv UN-u, u kojem se tražio angažman mirovnih snaga.⁴⁹ UN je, dakle, mogao na

44 *Poslednja šansa*, Izvještaj sa četvrtog plenarnog sastanka na najvišem nivou Konferencije o Jugoslaviji u Haagu održanog 5. novembra 1991. od 7. novembra 1991., 136.

45 B. Jović, *Poslednji dani*, Zapis od 2. novembra 1991., 407.

46 *Isto*.

47 *Isto*.

48 Jovan Radovanović, Jugoslavija je razbijena pre Haga, *Borba*, 4. novembra 1991.

49 *Jugoslovenska kriza i svet. Hronologija događaja januar 1990 – decembar 1995.*, (ur. Brana Marković), Beograd, 2000., 25.

zadovoljavajući način privoljeti Miloševića na popuštanje; ostvarenje međunarodne vojne zaštite za područja pod kontrolom pobunjenih pripadnika srpske manjine u Hrvatskoj, pak, nije bio mehanizam koji si je mogao priuštiti EZ. Jednako tako, o čemu dobro svjedoči Plenčin istup, u javnosti su počele bivati sve prisutnije i zamisli o sadržaju eventualne mirovne operacije UN-a.

Kraj listopada i početak studenog 1991. dodatno su intenzivirali od ranije postojeće blago neslaganje UN-a s načinom djelovanja EZ-a. Suočeni sa srpskim odbijanjem prijedloga mirovnog sporazuma ministri vanjskih poslova EZ-a, na sastanku od 28. listopada 1991., zaprijetili su Srbiji političkom izolacijom, gospodarskim sankcijama te nastavkom rada mirovne konferencije s predstavnicima onih republika koje su pokazale kooperativnost. Prema nekim izvorima, Miloševićovo odbijanje po prvi puta je izazvalo oštre osude EZ-a, a neki ministri vanjskih poslova »čak su izrijeckom spominjali plan uspostave 'Velike Srbije'«. ⁵⁰ Pored toga, oružani sukob u Hrvatskoj eskalirao je do stupnja koji do tada nije zabilježen, primjerice u istočnoj Slavoniji. Na sve to UN je gledao s nezadovoljstvom, koje je sve više prerastalo u kritiku EZ-a. Kako je naveo sam de Cuéllar, to je, s jedne strane, bio jasan znak kako EZ nije sposoban zaustaviti sukob, a s druge, prijetnja sankcijama ocijenjena je kao dodatni korak u naglašenom izdvajanju Srbije kao isključivog krivca za sukob što se, opet, nije uklapalo u UN-ovu definiciju neutralnosti međunarodnih posrednika. ⁵¹ Taj stav nije bio samo za internu uporabu; de Cuéllar je i javno izjavio kako je jako razočaran »što Evropa dosad nije uspjela da pronađe rešenje za jugoslavensku krizu«. ⁵² Slično mišljenje u to vrijeme imao je i iskusni britanski diplomat te službenik UN-a, Marrack Goulding, koji će kasnije zauzeti jednu od najvažnijih UN-ovih operativnih uloga u ustanovljenju mirovne operacije u Hrvatskoj. Goulding je, također, s nezadovoljstvom gledao na, kako ju je sam nazvao, prevladavajuću tendenciju unutar EZ-a da se na Srbe gleda kao na isključive krivce za sukob u Hrvatskoj; također, to je, prema istom izvoru, zadavalo dosta problema de Cuéllaru i Vanceu, koji su smatrali kako UN mora inzistirati na neutralnosti, barem dok Vijeće sigurnosti službeno ne odredi krivca. ⁵³ Još važnije, takav stav EZ-a prijetio je potpunim povlačenjem Miloševića iz pregovaračkog procesa. Prijetnja nije, kako je uočeno ranije, realizirana (usprkos sankcijama srpski predstavnici nisu napustili mirovnu konferenciju); svedjedno, učinak takvog razvoja događaja potpuno bi poništio već uvelike utvrđen plan djelovanja UN-a. Boraveći u Beogradu 6. studenog 1991., u svojoj već drugoj misiji, Vance je izjavio kako bi »i u Jugoslaviji i izvan nje trebalo izbjegavati jednostrane akte, jer bi oni mogli samo rasplamsati ratne sukobe i otežati mirovni proces«. ⁵⁴ Izjava je bila više no indikativna, a podrazumijevala je daleko više

50 M. Libal, *Njemačka kriza*, 92.

51 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 485.

52 Razočaranje zbog neuspjeha Evrope, *Borba*, 8. novembra 1991.

53 Marrack Goulding, *The Peacemonger*, London, 2003., 294.

54 Sankcije ne mogu rešiti krizu, *Borba*, 7. novembra 1991.

od pukog iznošenja mišljenja; očito bi UN uvođenje sankcija isključivo Srbiji shvatio kao zauzimanje neprijateljskog stava od strane EZ-a.

U tom smislu, njegova druga misija u Jugoslaviji već je značila važnu promjenu u djelovanju UN-a. Do nje bi se došlo daleko teže bez ključnog impulsa iz samog vrha EZ-a. Naime, predsjedavajući mirovne konferencije Peter Carrington, u skladu sa stavovima izrečenima samome Vanceu 10. listopada 1991., također je bio naklonjeniji razmišljanjima vrha UN-a. Carrington se i javno usprotivio namjerama EZ-a za uvođenjem sankcija Srbiji, ukoliko se njezini predstavnici odluče za daljnju opstrukciju njegova prijedloga mirovnog sporazuma. Jednako tako, usprotivio se i prijedlozima za nastavkom rada konferencije bez obzira na sudjelovanje srpskih predstavnika u njezinom radu. U svakom slučaju, njemačka diplomacija je tako smatrala; njezini predstavnici sumnjali su – pokazat će se da je sumnja bila potpuno opravdana – kako je Carrington tada »pozornost s uskih okvira Konferencije o Jugoslaviji već skrenuo na mogućnost dolaska mirovnih snaga Ujedinjenih naroda, koje bi zaustavile borbe u Hrvatskoj«. ⁵⁵ Prema de Cuéllaru upravo je Vance tada preuzeo Carringtonovu ulogu – uostalom, njih dvojica imala su istovjetna gledišta na način rješavanja krize – s dodatkom kako je njegov utjecaj bio i dodatno pojačan posljedičnim autoritetom kojeg je imao kao posebni izaslanik glavnog tajnika tj. izaslanika samog UN-a. ⁵⁶ Prvi konkretan izraz te nove uloge UN-a predstavlja novo očitovanje EZ-a o sukobu u Jugoslaviji – Deklaracija o Jugoslaviji, donešena u Rimu 8. studenog 1991. godine. Ključni su tu sljedeći elementi. Najprije, u tekstu Deklaracije izbjegnuto je točno određenje strane koja je odbila prihvaćanje Carringtonova prijedloga mirovnog sporazuma: navedeno je kako njegov prijedlog »nisu podržale sve strane«. ⁵⁷ Dalje, priznanje neovisnosti Hrvatske određeno je kao »jedino zamislivo u okviru celovitog rešenja, koje će obuhvatati odgovarajuće garancije za zaštitu prava čoveka i prava nacionalnih i etničkih grupa«. ⁵⁸ Zapravo, u ključnim dijelovima, ovaj dokument nepućenom promatraču mogao bi se učiniti kao uradak samog UN-a. Izbjegavanjem navođenja Srbije kao onog (ujedno i jedinog) sudionika u sukobu koji je odbio dati svoj pristanak na Carringtonov prijedlog bilo je posve u skladu s UN-ovim shvaćanjem neutralnosti. Vanceov utjecaj osjetio se i dalje od toga što se najbolje vidi u tvrdnji prema kojoj se, primjerice, priznanje Hrvatske vidjelo jedino kao dio zaključenja općeg mirovnog sporazuma. Time je, zapravo, učinjen i drugi važan korak ka donošenju odluke o razmještanju mirovnih snaga UN-a u Hrvatsku; već sada njezino priznanje uvjetovano je jamstvima srpskoj manjini, tj. Miloševićevim gledištima na vrstu tih jamstava.

Pozicija Hrvatske u ovom trenutku nije prelazila okvire uključenog, ali potpuno marginaliziranog promatrača. Takva pozicija mogla se promijeniti jedino

55 M. Libal, *Njemačka politika*, 98.

56 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 485.

57 *Zbornik dokumenata*, Prilog br. 128, Deklaracija o Jugoslaviji od 8. novembra 1991., 550.

58 *Isto*, 551.

postizanjem statusa međunarodnog subjekta priznanjem hrvatske državnosti. U međuvremenu sve veći dijelovi njezina teritorija bivali su okupirani, a oružani sukob sve je više eskalirao. Ove dvije odrednice situacije u Hrvatskoj – nužnost priznanja te širenje sukoba – uvjetovale su odnos hrvatske strane prema djelovanju UN-a. Dakle, UN je bio potreban kako bi se zaustavila agresija koja je prijetila samom opstanku nastajuće države; dana 24. listopada 1991. hrvatska vlada je Vijeću sigurnosti UN-a uputila pismo, u kojemu je od ovoga tijela zatražena uporaba svih sredstava »koja mu na temelju Povelje Ujedinjenih naroda stoje na raspolaganju«, kako bi se zaustavio genocid »nad hrvatskim narodom i drugim nesrpskim narodima koji žive u Republici Hrvatskoj«. ⁵⁹ S druge strane, UN je smatran i načinom pomoću kojeg je Hrvatska mogla ojačati svoje težnje za priznanjem jer »Srbi su išli na internacionalizaciju krize kroz UN kako bi završili ono što su započeli s balvanizacijom, a Hrvati da bi [...] [između ostalog – nap. I. M.] stekli međunarodno priznanje«. ⁶⁰ Ako naponi UN-a i budu konkretizirani u vidu mirovnog plana, Hrvatska je unaprijed osuđena na njegovo prihvaćanje jer će ono biti uvjetovano međunarodnim priznanjem.

Ujedinjeni narodi u glavnoj ulozi: studeni 1991. – veljača 1992. godine

Početak studenog 1991., dakle, donio je ključnu promjenu uloge UN-a u sukobu u Hrvatskoj; rimska deklaracija EZ-a (kojom je spriječen aktivniji nastup protiv Srbije) te eskalacija rata u Hrvatskoj (koja je jasno upućivala na neuspjeh EZ-a u zaustavljanju sukoba) predstavljali su one čimbenike koji su upravo UN stavljali u poziciju jedinog međunarodnog posrednika s određenim izgledima za uspjeh. Stoga ovaj trenutak donosi važnu promjenu u zadaći Vanceove misije. Sredinom studenog 1991., sada u pratnji podtajnika UN-a zaduženog za mirovne operacije, Britanca Gouldinga, on se zaputio u novu misiju. Njezina osnovna svrha više nije bila samo bolja informiranost UN-a o situaciji u Jugoslaviji (*fact-finding*), nego utvrđivanje uvjeta za razvoj mirovne operacije; za taj zadatak Vance je dobio izravno ovlaštenje samog glavnog tajnika. ⁶¹ Dojmovi koje je izaslanstvo UN-a donijelo potvrdit će već postojeći stav o mirovnim snagama UN-a kao jedinom načinu postizanja dugoročnijeg smirenja sukoba. Naime, svi sugovornici s kojima su Vance i Goulding razgovarali potvrdili su im svoj pristanak; srbijanski predsjednik je bio najkonkretniji, izjavivši kako je mirovna operacija UN-a najprikladnije rješenje za krizu u Jugoslaviji. Jednako tako, posjet istočno-slavonskom bojištu, a pogotovo Vukovaru, uvjerio je, podjednako i Vancea i Gouldinga, da se sukob mora što prije zaustaviti

59 Franjo Gregurić, *Vlada demokratskog jedinstva Hrvatske 1991.-1992.*, Zagreb, 1998., Zapis od 24. listopada 1991., 216-217.

60 M. Nobilo, *Hrvatski feniks*, 153.

61 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 487.

kako bi se prišlo realizaciji zamisli o ustanovljenju mirovne operacije UN-a.⁶² Upravo u tom kontekstu, Vance će postići svoj prvi konkretni posrednički uspjeh. Dana 23. studenog 1991. u Ženevi su hrvatski i srpski predstavnici te savezni sekretar za narodnu obranu Veljko Kadijević, u ime JNA, dogovorili prekid neprijateljstava. To je podrazumijevalo, s jedne strane, prestanak blokade vojarni i drugih objekata JNA od strane hrvatskih snaga, a s druge, njezino povlačenje s tih lokacija.⁶³ Sporazum o prekidu neprijateljstava potpisan je u regionalnom središtu UN-a u Ženevi, a sam Vance se, prvi puta, pojavio u ulozi predsjedavajućeg jednog sastanka, organiziranog od strane međunarodne zajednice, u svrhu pronalaska rješenja sukoba u Jugoslaviji.⁶⁴ U tom smislu, sporazum je jasno upućivao na pomicanje ravnoteže utjecaja između EZ-a i UN-a; inicijativa je sada bila u rukama UN-a. Kasnije će tako de Cuéllar zabilježiti da je ugled UN-a bio onaj čimbenik koji je imao ključnog utjecaja na uspješan završetak sastanka u Ženevi.⁶⁵

Potpisivanje prekida neprijateljstava potkraj studenog 1991. u Ženevi ipak nije bio jedini cilj Vanceove misije iz sredine istog mjeseca. Kako je već spomenuto, radilo se i pokušaju pronalaska uvjeta za realizaciju koncepta mirovne operacije UN-a koji bi bili prihvatljivi svim stranama u sukobu. U tom smislu, načelne smjernice već su bile postavljene: srbijanski predsjednik, u očima UN-a čimbenik s odlučujućim utjecajem na tijek sukoba, početkom studenog 1991. (pismo krnjeg saveznog predsjedništva od 9. studenog) jasno je signalizirao svima koji su htjeli slušati, kako bi bio suglasan s priznanjem hrvatske nezavisnosti, pod uvjetom osiguranja nepristranog međunarodnog jamstva tj. mirovnih snaga UN-a za svoje srpske sunarodnjake u Hrvatskoj (dakako, i područja pod njihovom kontrolom). Odluka se temeljila, kako je već uočeno, na ocjeni prema kojoj su osvajački ciljevi u Hrvatskoj ostvareni. Ne treba smetnuti s uma kako je sredinom studenog 1991. srpska strana uspješno okončala svoju najveću oružanu operaciju u Hrvatskoj: nakon dugotrajne opsade osvojen je istočnoslavonski grad Vukovar. Jedan srpski izvor navodi tako podatak prema kojemu se, nekoliko dana nakon pada Vukovara, pojavila informacija (navodno porijeklom iz britanskog ministarstva vanjskih poslova) koja upućuje upravo na takav zaključak. Tu se navodi kako su srpsko osvajanje Vukovara, ali i pretpostavljeni pad Osijeka, zapravo stvorili uvjete za dolazak mirovnih snaga UN-a, tj. kako je na taj način »sugerisano srpskoj strani na kojoj liniji da okonča ratne napore«.⁶⁶ Pored toga, bilo je evidentno kako se srpski osvajački naponi premještaju na područje Bosne i Hercegovine, pri čemu se, dakako, uvelike računalo na oružanu silu JNA. Ova odluka imala je ključnog utjecaja na JNA tj. njezino povlačenje iz Hrvatske – kao jedan

62 M. Goulding, *The Peacemonger*, 296-297.

63 *Dokumenti o državnosti Republike Hrvatske (od prvih višestranačkih izbora 1990. do međunarodnog priznanja 15. siječnja 1992.)*, (ur. Anđelko Milardović), Zagreb, 1992., Dokument br. 2, Ženevski sporazum od 23. studenog 1991., 157.

64 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 489.

65 *Isto*.

66 Ilija Petrović, *Slavonija, Baranja i Zapadni Srem. Od vijeća do republike*, Novi Sad, 1996., 83.

od preduvjeta za dolazak mirovnih snaga UN-a – sada, u biti, i nije predstavljalo preveliku žrtvu. To je u potpunosti bilo u suglasju s napredujućom kompromitacijom JNA u očima međunarodne javnosti. Naime, JNA se predstavljala kao jedina savezna institucija koja efektivno štiti navodno ugrožena prava srpske manjine u Hrvatskoj. Držeći kako hrvatske vlasti »ugrožavaju ne samo ljudska i nacionalna prava Srba u Hrvatskoj, već i prava i opstanak cjelokupnog srpskog naroda«, Kadijević je, primjerice, potkraj listopada 1991., JNA odredio kao »armiju Jugoslavije koja nastaje i koja ima razloga da opstane«. ⁶⁷ Doista, JNA se u to vrijeme već potpuno transformirala u udarnu snagu velikosrpske agresije u Hrvatskoj, a navođenje zaštite navodno ugroženog srpskog stanovništva u Hrvatskoj nije bilo drugo negoli pokušaj zavaravanja međunarodne javnosti. Konkretno, zaštita hrvatskih Srba provedena je, između ostalog, putem uspostavljanja tzv. tampon zona ili zona razdvajanja između sukobljenih strana i to na način da bi se postrojbe JNA razmjestile između pripadnika hrvatskog ministarstva unutarnjih poslova i srpskih pobunjenika te time, u biti, spriječile ponovno uspostavljanje hrvatskog ustavnog poretka. Primjerice, potkraj kolovoza 1991. postrojbe JNA su s navedenim opravdanjem intervenirale u Baranji, a rezultat je bila okupacija. Intervencija JNA provedena je »pod parolom razdvajanja sukobljenih strana u svrhu osiguranja mira. Dio hrvatskog teritorija je zauzet, veći dio nersrpskog stanovništva je protjeran, a Republika Hrvatska je pretrpjela veliku gospodarsku štetu.«. ⁶⁸ Sam Milošević, uostalom, nije smatrao potrebnim niti upoznati vrh JNA s odlukom o pozivu mirovnim snagama UN-a. ⁶⁹ Također, u Beogradu su bili svjesni činjenice kako će do međunarodnog priznanja doći prije ili kasnije što je, posljedično, JNA određivalo kao okupatorsku snagu. ⁷⁰ Pored toga, napadački zamah JNA u Hrvatskoj upravo u ovo vrijeme potpuno je izgubio svoju snagu. Stoga niti njezin vrh nije imao drugog izbora; završetak operacije zauzimanja Vukovara ujedno je predstavljao i kraj njezinih napadačkih djelovanja šireg opsega. Tako je – nimalo čudno – u posebnoj *Direktivi* vrha JNA od 10. prosinca 1991. upravo pad Vukovara naveden kao onaj trenutak koji je omogućio »prihvatanje inicijative Predsedništva SFRJ o angažovanju mirovnih snaga OUN u Jugoslaviji«. ⁷¹

JNA je, dakle, odavno prestala biti vojna snaga koja je uživala podršku svih naroda raspadajuće jugoslavenske federacije, odnosno pridjev jugoslavenska u njezinu nazivu nije imao nikakvog utemeljenja u stvarnosti. Takvo gledište o JNA imao je i Vance; nakon povratka iz svoje prve misije u Jugoslaviji de Cuéllara je izvijestio kako je položaj JNA u sukobu davao mnogo razloga za uznemirenost. S jedne strane, raspadom savezne vlade nad njom je izgubljena svaka mogućnost kontrole, čime su i

67 *Zbornik dokumenata*, Prilog br. 113, Izlaganje Saveznog sekretara za narodnu odbranu na sednici Predsedništva SFRJ od 22. oktobra 1991., 499.

68 Davor Marijan, *Slom Titove armije. JNA i raspad Jugoslavije 1987.-1992.*, Zagreb, 2008., 276.

69 B. Jović, *Poslednji dani*, Zapis od 9. novembra 1991., 408.

70 *Isto*, Zapis od 5. decembra 1991., 420.

71 D. Marijan, *Slom*, 322.

njezini postupci izgubili legitimnost; pored toga napuštali su je pripadnici nesrpskih naroda, a broj građana koji je stradavao uslijed njezina djelovanja se povećavao.⁷² Status neutralne strane u sukobu JNA je u središtu UN-a u New Yorku izgubila 25. listopada 1991. godine. Naime, u izvještaju glavnog tajnika UN-a Vijeću sigurnosti navedeno je kako su sudionici u sukobu u Hrvatskoj, s jedne strane različite hrvatske snage (*the territorial forces of Republic of Croatia*) te, s druge strane, paravojne srpske snage i postrojbe JNA.⁷³ Ako je i bilo još nekih dvojbi oko JNA, Vanceov i Gouldingov posjet istočnoj Slavoniji u studenom 1991. ih je potpuno poništio. Primjerice, Goulding se u Beogradu susreo s general-majorom Slavkom Jovićem, budućim šefom operativne skupine JNA za kontakt s mirovnim snagama UN-a te nekadašnjim zapovjednikom vojnih promatrača UN-a na iračko-iranskoj granici, s kojim je često u to vrijeme kontaktirao. Njegov sugovornik potpuno se promijenio. Od nekadašnjeg časnika čijem se sudu moglo vjerovati i čija je hladnokrvnost bila upadljiva, S. Jović pretvorio se u čovjeka duboko zadojenog mržnjom prema Hrvatima; prema Gouldingu, ta je mržnja išla toliko da mu je izjavio kako bi, ukoliko ne pristanu na razuman sporazum, sve Hrvate u okruženom Vukovaru trebalo jednostavno ustrijeliti.⁷⁴ Potkraj studenog 1991., s vjerojatnim ciljem posrednog pritiska na JNA, objavljen je i povjerljivi izvještaj Promatračke misije EZ-a, pod nazivom *Situacija u Hrvatskoj*. Njegov najveći dio posvećen je upravo JNA, koja je izričito ocijenjena kao oružana sila koja se u potpunosti stavila na stranu agresivne velikosrpske politike.⁷⁵ Na kraju, ali ne i najmanje važno, ovo svojevrsno žrtvovanje JNA moglo se hrvatskoj strani predstaviti kao veliki ustupak; dakako, njezin odlazak iz Hrvatske – iz jasnih razloga – svakako je bio strateški hrvatski cilj. Primjerice, u izjavi za tisak, danoj nakon sastanka s Carringtonom sredinom studenog 1991., hrvatski predsjednik Franjo Tuđman je napomenuo kako bi mirovne snage UN-a mogle »odigrati pozitivnu ulogu u postizanju mira i sigurnosti na ovom području, ako se JNA povuče s cijelog teritorija Hrvatske«. ⁷⁶ UN je spremno reagirao na ovu ponudu hrvatskog predsjednika. Kada mu je Goulding, nekako u isto vrijeme, napomenuo kako demilitarizacija okupiranih hrvatskih područja svakako pretpostavlja odlazak JNA – dapače, Goulding je izričito naveo kako je to, zapravo, jedini način na koji JNA može napustiti Hrvatsku – Tuđman je dao svoj pristanak.⁷⁷ Ocjena o nepotrebnosti dotadašnjeg navodnog zaštitnika pobunjenih hrvatskih Srba (JNA) te odluka o ustanovljenju nove snage na tom mjestu (mirovne snage UN-a) – oko čega je, iako iz različitih

72 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 483.

73 [www.un.org/documents/UN Documentation Centre](http://www.un.org/documents/UN%20Documentation%20Centre) (UNDOC), S/23169, Izvještaj Glavnog tajnika Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda od 25. listopada 1991.

74 M. Goulding, *The Peacemonger*, 295.

75 Hrvatski državni arhiv (HDA), Zagreb, Ured Predsjednika Republike Hrvatske (UPRH)/Pismo-hrana (P), Fascikl (F) 95, Izvještaj Promatračke misije Europske zajednice pod nazivom *The Situation in Croatia* od 26. studenog 1991.

76 S. Vranić, Mir – novogodišnja čestitka, *Borba*, 15. novembra 1991.

77 M. Goluding, *The Peacemonger*, 297-298.

razloga, postignuta suglasnost svih sudionika ovih događanja – bio je onaj trenutak koji je širom otvorio vrata realizaciji odluke o ustanovljenju mirovne operacije UN-a u Hrvatskoj.

Sve ove zamisli ipak je trebalo uobličiti u koherentan skup odredbi, tj. konkretan mirovni plan. I u tom smislu, pokazat će se kako je Vanceov posjet Jugoslaviji u drugoj polovici studenog 1991., bio od presudnog značenja. Prema Wynaendtsu, Vance, koji je u Jugoslaviji boravio u razdoblju od 17. do 23. studenog 1991., prilikom povratka konkretizirao je plan, prema kojem snage UN-a »treba koncentrisati u delovima gde Srbi čine većinu ili suštinsku manjinu«. ⁷⁸ Navedeni prijedlog bio je i središnjom temom sastanka u Ženevi od 24. studenog 1991. godine. ⁷⁹ Jedan od najvažnijih dokumenata novije hrvatske povijesti javno je objavljen u prvoj polovici prosinca 1991., kao poseban dodatak izvješću glavnog tajnika UN-a, pod službenim nazivom *Plan mirovne operacije Ujedinjenih naroda u Jugoslaviji*. ⁸⁰ U skladu s općim shvaćanjem UN-a o konceptu mirovnih operacija ovaj plan – mnogo poznatiji kao Vanceov mirovni plan – predstavlja privremenu mjeru (prijelazni aranžman), s ciljem stvaranja uvjeta koji bi, opet, trebali omogućiti trajan prekid neprijateljstava. Postizanje tog cilja trebalo je, dalje, omogućiti nesmetano odvijanje političkih pregovora o ukupnom rješenju jugoslavenske krize, niti na jedan način ne prejudicirajući njihov ishod. Stvaranje uvjeta mira je, u prvom redu, pretpostavljalo demilitarizaciju područja na kojima će se razmjestiti mirovne snage. Uz nadzor i podređenost Vijeću sigurnosti i glavnom tajniku UN-a, nosioci provedbe tih zamisli bile su mirovne snage UN-a, koje su se sastojale od tri temeljne sastavnice: vojne, policijske i civilne. Zadaća vojnog i policijskog dijela mirovnih snaga bila je, dakle, osiguranje statusa demilitariziranosti područja razmještenosti mirovnih snaga. Pored toga, njihova zadaća bila je i zaštita preostalog civilnog stanovništva na tim područjima. Posebno važan segment djelovanja mirovnih snaga UN-a sastojao se i u omogućavanju povratka svih prognanih osoba. Područja razmještaja mirovnih snaga UN-a bila su ona »za koja glavni tajnik smatra da su potrebne posebne mjere tijekom prijelaznog razdoblja kako bi se osiguralo trajno poštivanje prekida vatre«. ⁸¹ Ta područja nazvana su *United Nations Protected Areas* (UNPA) ili zaštitne zone UN-a, a određena su kao područja »u kojima su Srbi većina ili značajna manjina stanovništva i gdje su napetosti među zajednicama dovele do sukoba u nedavnoj prošlosti«. ⁸² U trenutku

78 H. Vajnans, *U žrvnju*, 106.

79 M. Goulding, *The Peacemonger*, 300.

80 UNDOC, S/23280, Izvještaj Glavnog tajnika Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda od 11. prosinca 1991., Anex III, 15-21.

81 *Dokumenti*, Dokument br. 4, Plan mirovne operacije Ujedinjenih naroda u Jugoslaviji (studeni-prosinac 1991), 160. Daljnji navodi preuzeti su iz ovog teksta. Opširno o Vanceovu planu vidi i kod Nikica Barić, *Srpska pobuna u Hrvatskoj 1990-1995.*, Zagreb, 2005., 147-150; Vladimir Filipović, *Kontroverze Vanceova plana*, *Polemos*, XI/2008., br. 1 (21), 91-115 te M. Nobilo, *Hrvatski feniks*, 247-249.

82 *Isto*.

objavljivanja ovog plana (prosinao 1991.) bila su predviđena tri UNPA područja: *Istočna Slavonija* (područje općina Vukovar i Beli Manastir te dijelovi općina Osijek i Vinkovci), *Zapadna Slavonija* (područje općina Grubišno Polje, Daruvar, Pakrac te dijelovi općina Novska i Nova Gradiška) te *Krajina* (područje općina Kostajnica, Petrinja, Dvor, Glina, Vrginmost, Vojnić, Slunj, Titova Korenica, Donji Lapac, Gračac, Benkovac, Obrovac i Knin). Zaštitne (mirovne) snage UN-a bit će ona snaga koja će imati odlučujuću riječ u smislu ovlasti na području UNPA, tj. bit će nadređene (u smislu nadziranja njihova djelovanja) lokalnim organima vlasti.⁸³ Pobunjeno srpsko stanovništvo u Hrvatskoj (iako ne i isključivo samo ono) te područja pod njihovom kontrolom dobila su novog – u velikoj mjeri drugačijeg – zaštitnika.

Navedena odredba o mjestu razmještaja mirovnih snaga UN-a – podrazumijevajući pod time ona hrvatska područja koja su ili većinski naseljena srpskim stanovništvom ili je ono na njima zastupljeno u većem broju, a na kojima je došlo do oružanih sukoba – namjerno je definirana na općenit ili nedovoljno određen način. Naime, rasprava o točnom mjestu razmještaja mirovnih snaga započela je praktički od trenutka kada se pojavila i sama ideja o uključenosti UN-a rješavanje jugoslovenske krize. U tom smislu, stav srpske strane bio je jasan. U pismu Vijeću sigurnosti UN-a od 9. studenog 1991., savezno predsjedništvo je zatražilo razmještaj mirovnih snaga UN-a »u granični pojas između teritorija koje su nastanjene većinskim srpskim stanovništvom i teritorija čiji su stanovnici u većini hrvatske nacionalnosti«. »Na taj način« – navedeno je dalje – »mirovne snage UN stvorile bi tampon zonu i razdvojile strane u sukobu«. ⁸⁴ Pobunjeni Srbi u Hrvatskoj bili su još izravniji. Na sjednici Vlade SAO Krajine od 18. studenog 1991. zatražen je razmještaj mirovnih snaga UN-a na liniji razdvajanja sukobljenih strana.⁸⁵ Neovisno o izravnosti izričaja suština je bila ista: mirovne snage UN-a trebale su poslužiti kao sredstvo provedbe konačnog teritorijalnog razgraničenja između Hrvatske i SAO Krajine.⁸⁶ Neki podatci upućuju na zaključak kako je i UN stav o ovom pitanju, u početnoj fazi svoje uključenosti, temeljio na istim polazišnim osnovama: zadaća mirovnih snaga trebala je biti trajno fizičko razdvajanje sukobljenih strana – to je, onda, značilo njihov razmještaj na liniji dodira. Primjerice, sredinom listopada 1991., uz uvjet postizanja prekida vatre te povlačenja JNA sa slobodnog na okupirano područje Hrvatske, u međunarodnoj javnosti su se pojavile glasine o postojanju još jedne zamisli predsjedatelja mirovne konferencije o Jugoslaviji. Prema tim izvorima, Carrington je, u svrhu osiguranja trajnijeg primirja u Hrvatskoj, namjeravao uspostaviti posebnu *zelenu liniju*, koja bi, dok traju mirovni pregovori, razdvajala sukobljene strane. Opravdanost takve zami-

83 *Isto.*

84 B. Jović, *Posljednji dani*, Zapis od 9. novembra 1991., 410.

85 *Republika Hrvatska i Domovinski rat 1990.-1995. Dokumenti (Dokumenti institucija pobunjenih Srba u Republici Hrvatskoj 1990.-1991.)*, Zagreb-Slavonski Brod, 2007., (ur. Mate Rupić), knjiga 2, Dokument br. 120, Zapisnik 14. sjednice Vlade SAO Krajine od 18. studenog 1991., 272-275.

86 N. Barić, *Srpska pobuna*, 151.

sli pronađena je na primjeru iz istočnog Sredozemlja, jer, navedeno je, takva »zeleni linija« već dvadesetak godina uspješno razdvaja Turke i Grke na Kipru pa se pretpostavlja da bi to moglo da funkcionira i u Hrvatskoj.⁸⁷ Prema nizozemskim izvorima, jedan od većih razloga nezadovoljstva Van den Broeka Vanceovim i Gouidingovim djelovanjem u studenom 1991. bila je njihova neiskrenost u ovome pitanju. Tu je navedeno kako, usprkos Vanceovim i Gouidingovim javnim istupima, prema kojima o mjestu razmještanja mirovnih snaga UN-a tek treba postići dogovor, njih dvojica zapravo imaju stav kako se te snage moraju razmjestiti isključivo na liniji dodira.⁸⁸ Međunarodno sankcioniranje rezultata agresije na Hrvatsku – što bi se, *de facto*, postiglo razmještanjem mirovnih snaga UN-a na liniju dodira između sukobljenih strana – iz jasnih razloga za Zagreb bilo je potpuno neprihvatljivo. U širem kontekstu napora za ojačanjem svoje pozicije – pri čemu je internacionalizacija sukoba bilo jedno od važnijih sredstava – Hrvatska je svoj stav o mjestu razmještanja mirovnih snaga UN-a rano definirala. Još u Mesićevom pismu iz rujna 1991. od Vijeća sigurnosti UN-a zatražen je njihov razmještaj na republičke granice.⁸⁹ Istog dana kada je prijedlog saveznog predsjedništva upućen Vijeću sigurnosti (9. studenog 1991.), o ovome pitanju očitovale se i Vlada Republike Hrvatske. Ocijenjeno je kako bi i s hrvatske strane trebalo uputiti »zahtjev Ujedinjenim narodima da pošalju mirovne snage, ali isključivo na granicu.«⁹⁰ Međunarodni posrednici mogli su samo konstatirati potpunu suprotstavljenost strana u sukobu u ovom pitanju. Tako je Wynaendts, primjerice, primijetio, kako Tuđman želi upravo suprotno od Miloševića.⁹¹ Različita mišljenja hrvatske i srpske strane uvjetovale su pronalazak kompromisnog rješenja. Još u vrijeme sastanka u Ženevi od 23. studenog 1991. u javnost su prodrle informacije kako UN neće u potpunosti udovoljiti niti jednoj strani, odnosno kako će nastojati nametnuti rješenje koje će, na određeni način, nastojati zadovoljiti obje strane. Tako se pojavila informacija prema kojoj su de Cuéllar i Vance suglasni »da se mirovne snage postave na neuralgičnim točkama (Vukovar, Dubrovnik, itd.), što bi bilo kompromisno rješenje u odnosu na zahtev hrvatske strane da 'plavi šlemovi' zaposednu postojeću administrativnu granicu između dve republike, odnosno traženja Srbije da to bude na takozvanim 'etničkim granicama'«. ⁹² Kasnije će ovakav način razmještanja mirovnih snaga UN-a u javnosti biti poznat pod nazivom sustavom »mrlja od tinte« (*ink spot*), podrazumijevajući pod tim najprije zaposjedanje linije prekida vatre te zatim »pokušaj što šireg razdvajanja sukobljenih i demilitarizaciju te mrlje u kojoj bi kontrola plavih šlemova kasnije stanovništvu obezbeđivala mir«. ⁹³

87 Kiparski model za Hrvatsku, *Borba*, 16. oktobra 1991.

88 Norbert Both, *From Indifference to Entrapment. The Netherlands and the Yugoslav Crisis 1990-1995*, Amsterdam, 2000., 130.

89 Mirovne snage na republičke granice, *Vjesnik*, 17. rujna 1991.

90 F. Gregurić, *Vlada*, Zapis od 9. studenog 1991., 252.

91 H. Vajnans, *U žrvnju*, 104.

92 Slobodan Pavlović, Topi se posljednja šansa, *Borba*, 27. novembra 1991.

93 Gordana Tomljenović, Plave mrlje u uzavreloj krvi, *Borba*, 7.-8. decembra 1991.

Obje strane, a pogotovo hrvatska, mogle su se uvjeriti kako načelo neutralnosti u režiji UN-a uvijek podrazumijeva sklonost kompromisima na operativnoj razini: sustav *mrlja od tinte* tako je anulirao hrvatske bojzani o razmještanju mirovnih snaga na liniji bojišta, ali nije u potpunosti udovoljeno niti zahtjevu hrvatske vlade o njihovom razmještanju na republičkim/državnim granicama. U biti, mirovne snage UN-a bit će razmještene na obje linije, ali i u prostoru između njih. Prema svemu sudeći neodređenost u vezi s mjestom razmještanja mirovnih snaga UN-a nije bila slučajna. U spomenutom *Planu mirovne operacije Ujedinjenih naroda u Jugoslaviji* iz prosinca 1991., nakon navođenja onih hrvatskih općina ili njihovih dijelova koja će postati dijelom zaštitnih područja UN-a, stoji i kako će točne granice UNPA biti utvrđene »od strane prethodnice snaga UN-a nakon konzultacija s lokalnim vođama, a prije no što počne raspoređivanje snaga UN-a«. ⁹⁴ S jedne strane, to je značilo kako je sustav *mrlja od tinte* iz prosinca 1991. predstavljao teško postignuti kompromis – kojeg se sada nije htjelo ugrožavati preciznijim određenjima, a s druge, kako je i samom UN neodređenost zapravo odgovarala jer mu je na neki način omogućavala nastavak daljnjeg arbitriranja između sukobljenih strana.

Sredinom prosinca 1991., dakle, svi sudionici sukoba u Hrvatskoj postigli su načelnu suglasnost o dolasku mirovnih snaga UN-a te o mjestu njihova razmještanja. Primjerice, Carrington je sredinom studenog 1991. izjavio kako postoji »opšta želja' ključnih jugoslavenskih aktera da se u ratom zahvaćenim oblastima razmeste mirovne trupe Ujedinjenih nacija«. ⁹⁵ No, to još nije značilo kako je postignut i pristanak svih strana o svim konkretnim detaljima mirovnog plana. Načelno, hrvatska pozicija bila je pristajanje na dolazak mirovnih snaga UN-a iz razloga koristi koju bi slabija strana u sukobi iz toga dobila: nada da će postrojbe UN-a zaustaviti sukob te korist od njegove daljnje internacionalizacije. No, očekivanja su išla i dalje. UN je trebao hrvatskim snagama omogućiti izlazak na granice te nadzor nad područjima pod kontrolom pobunjenih Srba. Primjerice, na sastanku u Zagrebu od 19. i 20. studenog 1991., Goulding je Tuđmana upoznao s nizom uvjeta koje bi trebalo ispuniti kako bi Vijeće sigurnosti donijelo načelnu odluku o slanju mirovnih snaga, od kojih je najvažnije »postići prekid vatre i utvrditi mandat i svrhu misije, koju sukobljene strane moraju prihvatiti i onda je provoditi u dobroj vjeri«. ⁹⁶ Kad je razgovor konačno usredotočen na konkretna pitanja mandata mirovnih snaga, Tuđman se pokušao izboriti za kompromisni prijedlog o uspostavi lokalnih organa vlasti, koje su djelovale prije izbivanja sukoba, ali naišao je na odbijanje. ⁹⁷ Status lokalnih policijskih snaga – jedine oružane sile koja je imala pravo djelovanja na područjima pod zaštitom UN-a – bio je najčešćim izvorištem tih nesporazuma.

94 *Dokumenti*, Dokument br. 4, Plan mirovne operacije Ujedinjenih naroda u Jugoslaviji (studeniprosinac 1991), 160.

95 Svi za mirovne trupe, *Borba*, 15. oktobra 1991.

96 M. Nobile, *Hrvatski feniks*, 239.

97 *Isto*.

Prema Vanceovu planu one su bile zadužene za održavanje javnog reda, trebale su biti sastavljene od stanovništva odnosnih zaštitnih područja te su trebale biti podređene lokalnim upravnim vlastima (općinama). Također, njihov sastav trebao je odgovarati predratnoj etničkoj strukturi zaštitnih područja.⁹⁸ To je – uz neke manje iznimke – značilo nastavak djelovanja policijskih i upravnih struktura pobunjenih Srba. Hrvatska strana je, dakako, očekivala kako će lokalne policijske snage biti vraćene na stanje prije izbijanja sukoba, kako će se njihovo djelovanje ostvarivati unutar hrvatskog ustavnog poretka. Izričiti zahtjev UN-u u tom smislu postavljen je 21. prosinca 1991., no Tuđmanu je odgovoreno »da će se te milicijske postrojbe trebati zadržati dok traje prisutnost UN-a«.⁹⁹ Hrvatska strana konstantno je, prilikom sastanaka s predstavnicima UN-a, postavljala ovaj zahtjev, ali nikakav napredak nije postignut. Prema stavu UN-ovih pregovarača udovoljanje hrvatskom stavu značilo bi, zapravo, rušenje temeljnog koncepta mirovnog plana – *zamrzavanje* zatečenog stanja sve dok se političkim pregovorima ne riješi pitanje statusa hrvatskih područja većinski naseljenih srpskim stanovništvom – te, stoga, on nije bio prihvatljiv.¹⁰⁰

Problemi su se – vjerojatno neočekivano za UN – pojavili na srpskoj strani. Milošević, očekivano, nije bio izvorištem nesporazuma. Dana 31. prosinca 1991. krnje savezno predsjedništvo prihvatilo je koncept mirovnog plana. Ocijenjeno je kako, usprkos odbijanju zahtjeva za razmještanjem mirovnih snaga na liniji dodira, mirovna operacija u biti produžava opstanak vlasti pobunjenih Srba na područjima pod njihovom kontrolom. Prema B. Joviću, vlast »faktički ostaje srpskom narodu do konačnog političkog rešenja (a svakako i posle toga)«.¹⁰¹ Onda se na sceni ukazao prvak pobunjenih hrvatskih Srba Milan Babić. Još u vrijeme upućivanja zahtjeva za mirovnim snagama UN-a, početkom studenog 1991., Milošević je u tom smislu izrazio određene bojazni; B. Joviću je tako naveo kako »postoji opasnost od nerazumevanja i kod Srba u Krajini«.¹⁰² Navedeno »nerazumevanje« već u drugoj polovici studenog 1991. preraslo je u jasno neslaganje, kada je od UN-a zatraženo svojevrsno priznanje međunarodnog subjektiviteta SAO Krajine (pravo na vlastito određenje u vezi mirovnih snaga UN-a i pristanak na njihov razmještaj).¹⁰³ Babićevo odbijanje mirovnog plana snažno je odjeknulo u New Yorku pa je čak našlo mjesta i u službenom izvještaju glavnog tajnika UN-a od 11. prosinca 1991. (prvom nakon potpisivanja sporazuma u Ženevi). Tu je navedeno kako mirovni plan ima podršku svih strana (Kadijević, Milošević i Tuđman), ali je odbijen od strane jednog (u izvještaju) neimenovanog prvaka srpske zajednice u Hrvatskoj, koji nije prihvatio sve načelne i operativne dijelove pla-

98 *Dokumenti*, Dokument br. 4, Plan mirovne operacije Ujedinjenih naroda u Jugoslaviji (studen-prosinac 1991), 162.

99 M. Nobile, *Hrvatski feniks*, 241.

100 M. Goulding, *The Peacemonger*, 307.

101 B. Jović, *Posljedni dani*, Zapis od 31. decembra 1991., 421.

102 *Isto*, Zapis od 2. novembra 1991., 408.

103 *Dokumenti institucija*, knjiga 2, Dokument br. 120, Zapisnik 14. sjednice Vlade SAO Krajine od 18. studenog 1991., 272-275.

na.¹⁰⁴ Babićev otpor slomljen je tek sredinom veljače 1992. godine. Dana 16. veljače 1992. Skupština RSK, kojoj je na čelu bio Mile Paspalj, prihvatila je Vanceov plan. Bio je to kraj gotovo četveromjesečnih napora (podjednako i pritisaka i nagovaranja) srbijanskog političkog i vojnog vrha koji su za cilj imali uvjeriti krajinske Srbe u koristi koje bi donijelo prihvaćanje Vanceovog plana.¹⁰⁵ Goulding je, primjerice, smatrao kako je Babićev negativan stav prema mirovnom planu uzrokovan određenom atmosferom straha kod krajiških Srba, koji ima izvjesno opravdanje.¹⁰⁶ Stoga je potkraj siječnja 1992. boravio u Beogradu gdje je Miloševiću dao jamstva, koja su trebala privoljeti krajiške Srbe na prihvaćanje plana. Navedena jamstva bila su sljedeća: »[...] 1) UN se neće povući dok se ne postigne političko rješenje. 2) Razmještaj UN neće prejudicirati političko rješenje. 3) UN će učvršćivati primirje. 4) UN postrojbe neće promijeniti *status quo* lokalnih vlasti do političkog rješenja. 5) UNPA zone neće biti pod jurisdikcijom RH. 6) UN će štiti sve lokalno pučanstvo.«¹⁰⁷ Ipak, važno je primijetiti kako Gouldingova jamstva nisu izlazila iz okvira mirovnog plana; u biti, radilo se o izravnijem tumačenju mirovnog plana.

Stavovi hrvatske strane predstavljali su veći problem za UN. Relativno maglovita spoznaja o pravoj prirodi Vanceova plana sada je prerasla u jasniju spoznaju, iz čega se izrodio prvi hrvatski pokušaj promjene njegovih odredbi. U internom dokumentu hrvatske vlade od 8. siječnja 1992., u vezi s Vanceovim mirovnim planom navedeno je kako lokalne vlasti »u općinama gdje su imenovani, čine povjerenici Vlade Republike Hrvatske, a ne skupštine općina i njihovi predsjednici«; odnos između mirovnih snaga UN-a i hrvatskih vlasti treba temeljiti »na stavu da Hrvatska ne može pristati da se dio njezinog teritorija izuzima izvan njene ingerencije, makar i privremeno« tj. RH »mora imati upravnu, sudsku, policijsku i monetarnu vlast u tim područjima«, lokalne policijske snage moraju biti podređene središnjici u Zagrebu, a sudska vlast »u općinama u UNPA mora biti dio pravosudnog sustava Republike Hrvatske i subordinirana Ministarstvu uprave i pravosuđa.«¹⁰⁸ U biti, radilo se o hrvatskoj reakciji na UN-ova jamstva dana Miloševiću. Potkraj siječnja 1992. navedeni stavovi pretočeni su u konkretan zahtjev upućen predstavnicima UN-a. No, Goulding je – ostajući cijelo vrijeme u okviru mirovnog plana, s jasno izraženim stavom kako je ekskluzivno pravo tumačenja njegovih odredbi u isključivoj domeni UN-a – nezadovoljnom hrvatskom predsjedniku izjavio kako su navedena jamstva dana upravo na osnovi Tuđmanova prihvaćanja svih elemenata Vanceova plana. Podsjetio ga je i »kako je hrvatska strana još u Ženevi prihvatila da će lokalnu vlast predstavljati postojeća općinska vijeća, kojima će odgovarati i lokalna policija, a sada se kroz javne

104 UNDOC, S/23280, Izvještaj Glavnog tajnika Vijeću sigurnosti UN-a od 11. prosinca 1991.

105 Opširno o tome N. Barić, *Srpska pobuna*, 150-162.

106 M. Goulding, *The Peacemonger*, 307.

107 M. Nobilo, *Hrvatski feniks*, 249.

108 HDA, UPRH, P, F 348, Vlada Republike Hrvatske, Stavovi u vezi s prilogom III izvješća Glavnog tajnika OUN od 11. prosinca 1991. o koncepciji djelovanja mirovnih snaga OUN u Jugoslaviji od 8. siječnja 1992.

izjave traži uspostava hrvatske vlasti na tim područjima (ona izabrana prije sukoba) i policija prema predratnom etničkom sastavu, koja odgovara hrvatskim organima vlasti«. ¹⁰⁹ Dogovor nije postignut pa je glavni tajnik UN-a zaključio kako je glavna smetnja uspostavi mirovne operacije političke prirode. Pored Babićeva protivljenja izrijekom je spomenut i sastanak u Zagrebu od 28. siječnja 1992., na kojem su, kako je navedeno, predstavnici hrvatske vlade Gouldingu izjavili da ne mogu prihvatiti jedan od temeljnih aspekata plana, što je od strane UN-a protumačeno kao opoziv ranijeg bezuvjetnog prihvaćanja plana. ¹¹⁰ Tako su na površinu izbile višemjesečne nesuglasice između Hrvatske i UN-a; radilo se o temeljnom nesuglasju između koncepta *statusa quo* (koji je bio u srži Vanceova plana) te još jednom početku razbijanja hrvatskih iluzija o brzoi i učinkovitoj efikasnosti mehanizama međunarodne zajednice. Hrvatska je, naime, očekivala kako će, nakon međunarodnog priznanja polovicom siječnja 1992., njezina legislativa biti jedino mjerodavna na predviđenim zaštitnim područjima UN-a. ¹¹¹ Ipak, ishod ovih nesuglasica nije bilo teško predvidjeti. Hrvatski potpis na Ženevski sporazum u studenom 1991. unaprijed je anulirao sve mogućnosti promjene. No, stvarni razlozi bili su dublji – udovoljavanje hrvatskim zahtjevima predstavljalo bi grubi prekid dotadašnje prakse UN-a. Potvrdu za to nalazimo upravo u Gouldingovim riječima upućenim B. Joviću potkraj siječnja 1992., nakon što mu se ovaj požalio na Tuđmanov stav prema kojem hrvatske vlasti moraju imati ingerenciju nad predviđenim zaštitnim područjima UN-a. Goulding je B. Joviću izričito naveo kako to »uopšte ne dolazi u obzir [...] jer je to teritorija pod zaštitom UN, a svetska organizacija nigde nije menjala, niti prihvata da menja, postojeća politička rešenja«. ¹¹² Problem hrvatskog pristanka riješen je zahvaljujući njemačkoj intervenciji. Dana 3. veljače 1992. Tuđman je putem telefaksa dobio Genscherovu poruku u kojoj ga se »podsjetilo« na njegovo ranije obećanje o prihvaćanju Vanceova plana: »Hrvatsko odbijanje shvatilo bi se kao izigravanje obećanja koja je Hrvatska dala u tom pogledu da bi ishodila međunarodno priznanje, napisao je Genscher«. ¹¹³ Bila je to jasna aluzija koja se, uostalom, nije mogla odbiti. Dana 6. veljače 1992. Tuđman je Vanceu uputio pismo, u kojem ga je obavijestio da potpuno i bezuvjetno prihvaća koncept mirovnog plana UN-a. ¹¹⁴ Već idućeg dana Vijeće sigurnosti UN-a usvojilo je Rezoluciju br. 740, u kojoj je od glavnog tajnika zahtijevano ubrzanje priprema »za mirovnu operaciju UN kako bi se ona pokrenula odmah čim Vijeće sigurnosti donese sukladnu odluku«. ¹¹⁵

109 M. Nobilo, *Hrvatski feniks*, 249-250.

110 *Dokumenti*, Dokument br. 8, Dodatni izvještaj Glavnog tajnika UN-a od 4. veljače 1992., 171.

111 F. Gregurić, *Vlada*, Zapis od 6. veljače 1992., 414.

112 I. Petrović, *Slavonija*, 246.

113 M. Nobilo, *Hrvatski feniks*, 251.

114 *Balkanski ugovorni odnosi 1876 – 1996.*, Beograd, 1999. (prir. Momir Stojković), tom III, Dokument br. 530, Izveštaj Generalnog sekretara UN Butrosa Galija o slanju »plavih šlemova« u Jugoslaviju od 20. februara 1992., Aneks I, 561.

115 *Dokumenti*, Dokument br. 9, Rezolucija 740 Vijeća sigurnosti UN od 7. veljače 1992., 176.

Pored suglasnosti o odredbama mirovnog plana trenutak razmjesta mirovnih snaga UN-a bio je u ovisnosti o očuvanju primirja, usuglašenog potkraj studenog 1991. u Ženevi. No, očekivano, pokazalo se kako je ovaj uvjet lakše ostvariti. U izvješću glavnog tajnika od 11. prosinca 1991. navedeno je kako postoje određeni problemi u implementaciji sporazuma iz Ženeve, čije odredbe krše obje strane, ali JNA je istaknuta kao onaj čimbenik koji je za kršenje primirja najodgovorniji. Stoga je de Cuéllar ocijenio kako još uvijek nisu stvoreni uvjeti za realizaciju mirovne operacije, navevši upravo nepoštivanje prekida vatre kao ključni razlog.¹¹⁶ Ipak, u realizaciji koncepta mirovne operacije otišlo se predaleko da bi ga se sada, usprkos svim poteškoćama, napustilo pa se UN odlučio za daljnji iskorak. Rezolucijom Vijeća sigurnosti br. 724 od 15. prosinca 1991. odobren je prijedlog glavnog tajnika »da u Jugoslaviju pošalje malu skupinu osoblja, uključujući i vojno osoblje kao sastavni dio stalne misije njegovog osobnog izaslanika da bi se napravio napredak u pripremama eventualnog slanja operacije za očuvanje mira«. ¹¹⁷ No, ova odluka Vijeća sigurnosti s pravom se može smatrati samo reakcijom na razvoj događaja na terenu; ona je, s jedne strane, značila kako je glavni tajnik još uvijek bio stava kako uvjeti za slanje mirovnih snaga ne postoje, ali i kako mirovnim naporima UN-a treba dati dodatnu podršku. U tom smislu, nakon što je i njezin vrh prihvatio odluku o napuštanju Hrvatske, JNA se početkom 1992. odlučila na prvi konkretan izraz svoje promijenjene uloge. Dakako, radi se o potpisivanju *Sporazuma o prekidu neprijateljstava*, što je učinjeno u Sarajevu 2. siječnja 1992. godine.¹¹⁸ To je, zapravo, značilo kako je vrh JNA sada održanje primirja shvatio kao stratešku odluku, odnosno »njegovo kršenje od strane pripadnika JNA moralo se spriječiti pod svaku cijenu«. ¹¹⁹ Konkretni su rezultati bili brzo vidljivi: u Jugoslaviju je, temeljem odluke glavnog tajnika (sada Egipćanina Boutrosa Boutrosa Ghalija) od 5. siječnja 1992., poslana grupa od 50 časnika za vezu UN-a, sa zadaćom nadgledanja održavanja prekida vatre te uspostave redovitih kontakata između sukobljenih strana. Također, iako je Ghali naveo kako se još nisu stekli uvjeti za njegovu preporuku Vijeću sigurnosti za ustanovljenje mirovne operacije, zaključeno je i kako su sve strane razumjele koncept mirovnog plana te izrazile spremnost na prihvaćanje njegove implementacije.¹²⁰ Otprilike mjesec dana je bilo potrebno da se situacija u vezi održavanja primirja promijeni. Naime, već u posebnom izvještaju Vijeću sigurnosti od 4. veljače 1992. vidljiva je razlika u odnosu na dotadašnje Ghalijeve stavove. Tu je navedeno kako zaraćene strane »još uvijek nisu uspjele postići trajan, učinkovit i bezuvjetan prekid vatre«, ali i to kako je on »uglavnom poštovan, iako je bilo sporadičnih kršenja«. U tom je smislu glavni tajnik UN-a ukupnu situaciju ocijenio mnogo boljom; gotovo da »nije bilo pritu-

116 UNDOC, S/23280, Izvještaj Glavnog tajnika Vijeću sigurnosti UN-a od 11. prosinca 1991.

117 *Dokumenti*, Dokument br. 5, Rezolucija 724 Vijeća sigurnosti UN od 15. prosinca 1991., 164.

118 *Isto*, Dokument br. 6, Sporazum o prekidu neprijateljstava od 2. siječnja 1992., 165-166.

119 D. Marijan, *Slom*, 333.

120 UNDOC, S/23363, Izvještaj Glavnog tajnika Vijeću sigurnosti UN-a od 5. siječnja 1992.

žaba o pokretima formacije voda ili preko toga, a komandni kadar na obje strane pokazivao je spremnost, koje prije nije bilo, da se ozbiljno potruži da bi se poštovalo primirje.¹²¹ Naime, do tada je kršenje prekida vatre navođeno kao veći problem s kojim su se suočila mirovna nastojanja UN-a; kako je već spomenuto, sada su se implementaciji mirovnog plana ispriječile smetnje političke prirode. Nakon njihova uklanjanja, u drugoj polovici veljače 1992., Ghali je, zaključujući kako je »opasnost da će mirovna operacija UN-a propasti zbog nedostatka saradnje strana manje ozbiljna nego opasnost da će odlaganje njenog početka dovesti do odustajanja od prekida vatre i novog požara u Jugoslaviji«, preporučio Vijeću sigurnosti donošenje odluke o ustroju mirovnih snaga.¹²² Ono je preporuku usvojilo te je u Rezoluciji br. 743 donijelo odluku kojom se drugim tijelima UN-a te pozvanim državama članicama nalaže ustroj mirovnih snaga.¹²³ Potkraj veljače 1992. tako više ništa nije preostalo od de Cuéllarove delikatne ravnoteže između UN-a i EZ-a uspostavljene potkraj rujna 1991.; za razliku od svog peruanskog prethodnika u ranijim izvještajima, Boutros Boutros Ghali u izvještaju od 20. veljače 1992. nije smatrao potrebnim niti kurtoazno pohvaliti mirovne napore EZ-a.

Još neka razmatranja o ustanovljenju mirovne operacije Ujedinjenih naroda u Republici Hrvatskoj

Iako je već imenovanjem američkog diplomata Cyrusa Vancea na dužnost posebnog izaslanika glavnog tajnika došlo do aktivnijeg uključenja UN-a u sukobe u Jugoslaviji te državama proisteklim njezinim raspadom, tek će Rezolucijom Vijeća sigurnosti br. 743 od 23. veljače 1992. angažman ove organizacije prerasti u nešto više: u jednu od najvećih mirovnih operacija nakon Drugog svjetskog rata. Koncept mirovne operacije (operacije za održavanje ili uspostavljanje mira) – *peacekeeping*, kao najvažnijeg mirovnog mehanizma UN-a, nastao je iz puke nužde; neostvareni san o stvaranju posebnih mirovotvornih oružanih snaga – predviđen *Poveljom UN-a* – uslijed nepovoljnih međunarodnih političkih okolnosti (hladni rat te posljedično stvaranje suprotstavljenih vojnih saveza) doveo je do konkretizacije jednog proizvoljnog tumačenja nekih odredbi šestog i sedmog poglavlja spomenutog dokumenta. Ukratko, u šestom poglavlju *Povelje UN-a* nije spomenuta mogućnost uporabe vojnog osoblja u mirnom rješavanju sporova dok se u sedmom navodi kako se mirovni prijedlozi, planovi ili rješenja, ako razvoj događaja to zahtijeva, ipak mogu nametati (*peace*

121 *Dokumenti*, Dokument br. 8, Dodatni izvještaj Glavnog tajnika UN-a od 4. veljače 1992., 168.-169.

122 *Balkanski ugovorni odnosi*, Dokument br. 530, Izveštaj Generalnog sekretara UN Butrosa Galija o slanju »plavih šlemova« u Jugoslaviju od 20. februara 1992., 561.

123 *Isto*, Dokument br. 531, Formiranje UNPROFOR-a – Rezolucija 743 od 21. februara 1992., 565.

enforcement) – pa, onda, i vojnim prisustvom. Stoga razmjestaž mirovnih snaga – kao načina mirovnog djelovanja – niti je izriekom predviđen, niti je u suprotnosti s nekom od odredbi *Povelje UN-a*. Jedan od de Cuéllarovih i Ghalijeve prethodnika na mjestu glavnog tajnika UN-a – Švedanin Dag Hammarskjöld – stoga je mirovne operacije definirao kao »Poglavlje šest i pol« (*Chapter Six-and-a-Half*), ukazujući upravo na tu činjenicu.¹²⁴ Neovisno o tome, koncept mirovnih operacija je zaživio te postao ključnim operativnim mehanizmom UN-a. Na temelju višegodišnje prakse ustalilo se mišljenje prema kojem su mirovne operacije »akcije ili mjere koje uključuju upotrebu multinacionalnih oružanih snaga pod kontrolom Ujedinjenih naroda u svrhu održanja mira sprečavanjem izbijanja oružanog sukoba ili uspostavljanja mira, u situacijama (unutrašnjih ili međunarodnih) nemira, na temelju pristanka ili zahtjeva svih stranaka i bez upotrebe oružja, osim u samoobrani«.¹²⁵ Važno je upozoriti na još dvije činjenice. Najprije, provedba mirovnih operacija nužno mora biti temeljena na principijelnoj neutralnosti – njezini utemeljitelj (UN) i provoditelji (mirovne snage različitog profila pod nadzorom UN-a) moraju uvijek nastupati neutralno (bez označavanja odgovornosti, prosuđivanja argumenata i sl.). Dalje, mirovne operacije su samo operativni mehanizmi; njihova uloga nije u rješavanju političkih ili pravnih sporova nego su one privremene mjere »kojima je svrha da spriječe borbe odnosno preastanje napetih situacija u potpuni rat dok teku napori za mirno rješavanje spora«.¹²⁶

Republika Hrvatska je, dakle, od druge polovice veljače 1992., postala druga europska zemlja – uz Cipar 1964. – u ulozi korisnika mirovne operacije UN-a. Vanceov plan odredio je tip mirovne operacije koji će se primijeniti u Hrvatskoj. Tu se naime, navodi, kako će mirovna operacija UN-a »u Jugoslaviji biti [...] prijelazni aranžman kako bi se stvorili uvjeti za mir i sigurnost nužni za pregovore o sveobuhvatnom rješenju jugoslavenske krize« te kako je uloga snaga UN-a »da osiguraju da ta područja [UNPA – op. I. M.] ostanu demilitarizirana i da sve osobe koje u njima žive budu pošteđene straha od oružanog napada«.¹²⁷ Radilo se, dakle, o tradicionalnom (klasičnom) tipu mirovne operacije (*traditional peacekeeping operation*), koji se primjenjuje u slučajevima kada je oružani sukob privremeno zaustavljen, s osnovnim ciljem sprječavanja njegova ponovnog izbijanja te stvaranja uvjeta za nesmetano odvijanje političkih pregovora. U tom slučaju temeljna zadaća mirovnih snaga je nadgledanje poštivanja primirja, kontrola demilitariziranih zona, istraživanje pritužbi koje neka od strana može uputiti te rad na stvaranju mjera za uspostavu povjerenja. Ovakav tip mirovne operacije najviše je primjenjivan; u razdoblju 1948.-1996. više od polovine svih mirovnih operacija UN-a bili su klasični *peacekeeping*.¹²⁸

124 M. Goulding, *The Peacemonger*, 13.

125 Nina Vajić, Mirovne operacije Ujedinjenih naroda – plavi šljemovi, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, XXXI/1991., br. 6, 542-543.

126 *Isto*, 543.

127 *Dokumenti*, Dokument br. 4, Plan mirovne operacije UN u Jugoslaviji (studeni – prosinac 1991), 159, 160.

128 M. Goulding, *The Peacemonger*, 363-364.

Ključni razlog za odabir upravo ovakvog tipa mirovne operacije ležao je u UN-ovom određenju sukoba u Jugoslaviji. Već je spomenuto kako je dominantno raspoloženje unutar najvažnijih tijela UN-a – Vijeća sigurnosti i Glavne skupštine – bilo kako je sukob u Jugoslaviji zapravo primjer građanskog rata koji bi vanjska intervencija samo rasplamsala.¹²⁹ Jednako je razmišljao i de Cuéllar. Njegova sjećanja otkrivaju protivnika intervencije mirovnih snaga UN-a sa zadaćom nametanja određenih rješenja u unutarnje sukobe pojedinih država (*peace enforcement*) kakvim je, očito, smatran sukob u Jugoslaviji.¹³⁰ Dakle, sukob je trebalo najprije zaustaviti, a tek nakon toga dolazi u obzir razmještaj mirovnih snaga, što je uvelike predodredilo tip mirovne operacije. Bilo je i drugačijih razmišljanja. Primjerice, Gouldingov prethodnik, Brian Urquhart, smatrao je kako UN ne mora nužno posegnuti za klasičnim *peacekeepingom*. U članku, objavljenom u uglednom američkom dnevniku na samom kraju 1991., Urquhart je kao jednu od mogućnosti predložio i stvaranje koalicijskih snaga pod plaštom UN-a, po uzoru na situaciju na korejskom poluotoku 1950. ili u Kuvajtu 1991. godine.¹³¹ Naglašavajući kako je situacija u Jugoslaviji upravo klasičan primjer nužnosti jedne odlučne akcije, predložio je upućivanje takvih snaga koje bi bile sposobne »preuzeti rizik borbenih akcija kako bi stavile nasilje pod kontrolu«.¹³² No, za takva rješenja je bilo prekasno, a, što je još važnije, ona bi potpuno anulirala dotadašnje napore UN-a. Naime, Urquhartova sugestija podrazumijeva i točno određenje glavnog krivca za izbijanje sukoba u Jugoslaviji, a upravo je izbjegavanje takvog koraka Vanceu omogućilo postizanje sporazuma u studenom 1991. godine. No, nije se radilo samo o tome; UN-ovo slijepo vjerovanje u isključivu ispravnost vlastitog mirotvorstva potpuno je zatvorilo vrata svim drugim iskustvima, primjerice, onima EZ-a. Hrvatska strana uočila je kako prethodnice mirovnih snaga UN-a upadljivo izbjegavaju stupanje u kontakt s pripadnicima Promatračke misije EZ-a, a upravo je svrha njihovog dolaska bila informiranost o područjima budućeg razmještaja – područjima gdje su promatrači boravili već nekoliko mjeseci.¹³³ Istina, niti EZ nije konzultirao UN u trenutku kada je započela njegova mirovna intervencija.¹³⁴ Ipak, situacija nije bila usporediva jer u lipnju 1991. obje organizacije nisu imale nikakvih iskustava, dok u listopadu iste godine to nije bio slučaj; uopće, UN je situaciji pristupio kao da iskustva EZ-a nisu niti postojala. Tome treba pridodati kako je i klasični *peacekeeping* imao svojih ograničenja od kojih je najvažniji gubitak opravdanosti prisustva mirovnih snaga (pa i njihovog kredibiliteta) u slučaju ponovnog izbijanja oružanih neprijateljstava te u slučaju zastoja političkih pregovora.¹³⁵

129 S. Woodward, *Balkan Tragedy*, 174.

130 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 495.

131 Brian Urquhart, Who Can Stop Civil Wars, *New York Times*, New York, 29. prosinca 1991.

132 Vrijeme za plavi mostobran, *Vjesnik*, 31. prosinca 1991./1. siječnja 1992.

133 HDA, UPRH, P, F 311, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske/Glavni stožer, bb, Izvještaj od 9. siječnja 1992.

134 S. Woodward, *Balkan Tragedy*, 466.

135 M. Goulding, *The Peacemonger*, 15.

Sve navedeno dalo je naslutiti konačan ishod. Boutros Boutros Ghali – kojeg je Goulding, upravo u vrijeme eskalacije sukoba u Hrvatskoj, smatrao dobrim izborom na mjesto glavnog tajnika UN-a jer se radilo o, kako je naveo, kršćanskom građaninu muslimanske države čija je supruga bila osoba židovske nacionalnosti (*a Christian citizen of a Muslim country with a Jewish wife*) – nije poput svog prethodnika na mirovnu operaciju u Jugoslaviji gledao s prevelikim optimizmom.¹³⁶ Goulding ga je prvi put susreo početkom prosinca 1991. u Kairu, a ovaj mu je odmah naveo kako će, ukoliko se odluči za preporuku Vijeću sigurnosti, konačan rezultat biti nepopravljiv udarac ugledu UN-a. Potkraj istog mjeseca Ghali je, čini se, bio spreman i na odustajanje od operacije. Gouldingu je tako predložio kako UN nema isključivu obvezu intervencije u svakom dijelu svijeta gdje se pojavi neki sukob te da bi najbolje rješenje bilo prepuštanje slučaja EZ-u.¹³⁷

Određeni stupanj pesimizma uočen kod oba glavna tajnika UN-a u promatranom razdoblju – manje kod de Cuéllara, a izraženije kod Ghalija – upućuje na činjenicu da su veliku ulogu pri donošenju odluke o primjeni koncepta mirovne operacije u Jugoslaviji imale osobe od njihova posebnog povjerenja, koje su upućivane u brojne misije. Naravno, radi se naprije o posebnom izaslaniku glavnog tajnika, američkom diplomatu Cyrusu Vanceu. Njegov suputnik najčešće je bio britanski podtajnik za mirovne operacije UN-a, Marrack Goulding, a ponajmanje je u javnosti bio prisutan Herbert Okun, također američki diplomat, tada na mjestu starijeg Vanceova savjetnika. Zajednička karakteristika bila im je da se radilo o osobama koje su kanalizirale informacije s terena u smjeru glavnog tajnika, ali i obrnuto. Stoga se s pravom može zaključiti kako su učinci njihova djelovanja predstavljali one čimbenike kojima je glavni tajnik – a time i cjelokupni UN – pridavao najviše pažnje. Djelovanje Cyrusa Vancea, dakako, imalo je najveću težinu. Za srpsku stranu upravo je on bio onaj čimbenik koji je omogućio ostvarenje mogućnosti koju je Milošević ostavio otvorenom početkom studenog 1991. godine. Primjerice, crnogorski predsjednik Momir Bulatović držao je kako je Vance »stvorio UNPA zone i obezbedio da se srpskom narodu u Hrvatskoj sloboda i dostojanstvo garantuju mirovnim trupama UN«. ¹³⁸ Hrvatski diplomat Nobilo smatrao ga je najpoštenijim, ali ujedno i najneupućenijim međunarodnim posrednikom. ¹³⁹ Ipak, tri njegove osobine bile su oni čimbenici koji su, čini se, najviše utjecali na njegov posrednički uspjeh. Najprije, radilo se o čovjeku koji je, očito, raspolagao vještinama koje su bile potrebne prilikom obavljanja posredničkih zadaća. Njegove pregovaračke sposobnosti cijenjene su kako od strane EZ-a tako i od strane njegovih pretpostavljenih. Primjerice, de Cuéllar ga je smatrao osobito vještim u širenju svog utjecaja u situacijama kada se zahtijevalo djelovanje u unaprijed zadanim okvirima nekog prijedloga, a bez da se drugi sudionici nađu

136 *Isto*, 291.

137 *Isto*, 305, 306.

138 Dragan Vukšić, *JNA i raspad SFR Jugoslavije*, Stara Pazova, 2006., 272.

139 M. Nobilo, *Hrvatski feniks*, 244.

povrijeđenima.¹⁴⁰ Ne treba smetnuti s uma niti činjenicu da je Vance, usprkos tome što je nastupao u službenoj dužnosti posebnog izaslanika UN-a, bio osoba koja je uživala veliki ugled u svijetu prije svega kao diplomatski predstavnik SAD-a. Stoga se s razlogom može pretpostaviti kako su njegovi sugovornici u Vanceovoj osobi zapravo vidjeli produženu ruku američke diplomacije; najmoćnijoj državi svijeta – iz jasnih razloga – nitko se nije htio previše zamjerati.¹⁴¹ Ipak, najvažniji od svega bio je Vanceov odnos s Miloševićem, osobom u čijem je djelovanju UN vidio mogućnost za pronalazak rješenja sukoba. Uz ranije uočene osobitosti ovdje treba dodati kako je – barem u krugovima diplomacije EZ-a – vladalo uvjerenje da je Vance srbijanskog predsjednika smatrao važnim i povjerenja vrijednim pregovaračkim partnerom: »U odnosu Vancea prema Miloševiću« – smatrao je, primjerice, Wijnaendts – »ima nešto što čovjeka podsjeća na Roosevelta dok pregovara sa Staljinom«. ¹⁴² To je imalo praktičnih posljedica – dok se s Miloševićem pregovaralo, Tuđmanu su se prijedlozi više nametali; hrvatski predsjednik nikad nije uspio isposlovati u pregovorima s predstavnicima UN-a ekvivalent Gouldingovih jamstava krajiškim Srbima iz siječnja 1992. Dakako, hrvatska pozicija bila je uvjetovana i drugim razlozima, ali previše je pokazatelja koji upućuju na zaključak prema kojem je upravo odnos između Vancea i Miloševića bio ključan u razvoju događaja; primjerice, nezadovoljstvo naporima EZ-a, iako ne iz posve istih razloga, bila je činjenica koju su obojica dijelili. U vezi s djelovanjem Murracka Gouldinga neki autori upućuju na moguću povezanost zauzimanja Velike Britanije za što brži dolazak mirovnih snaga UN-a te činjenice da je Goulding Britanac. U tom smislu, njegov posjet Vukovaru (zajedno s Vanceom) – na dan pada tog grada – uzima se kao trenutak koji je ovaj dvojac UN-ovih izaslanika konačno uvjerio kako je razmjestaž mirovnih snaga UN-a upravo onaj čimbenik koji će omogućiti dugoročniju stabilizaciju situacije (što se potpuno podudaralo s nastojanjima Beograda).¹⁴³ Goulding je, istina, pokazivao određene znakove skepticizma prema Vanceovu planu, ali njegov doprinos konačnoj Ghalijevoj odluci bio je vrlo velik. Primjerice, razgovor sa zapovjednikom Pete vojne oblasti, general-pukovnikom Andrijom Rašetom, uvjerio ga je kako je rješavanje položaja JNA ključ za uspostavu primirja u Hrvatskoj, a pregovori s krajiškim Srbima u nužnost njihove zaštite.¹⁴⁴

O djelovanju Herberta Okuna najmanje se zna. Okun je bio na čelu prethodnice mirovnih snaga koja je boravila u Jugoslaviji na temelju Rezolucije Vijeća sigurnosti br. 724 od 15. prosinca 1991. godine. Prema de Cuéllaru, njegov stav o deblokadi postrojbi JNA u Hrvatskoj kao ključnom preduvjetu za primirje bio je važan korak

140 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 486.

141 Saadia Touval, *Mediation in the Yugoslav Wars. The Critical Years 1990-1995*, New York, 2002., 100-101.

142 M. Libal, *Njemačka politika*, 116-177.

143 Carol Hodge, *Velika Britanija i Balkan od 1991. do danas*, Zagreb, 2007., 48-52.

144 M. Goulding, *The Peacemonger*, 298, 307.

u donošenju odluke o primjeni koncepta mirovne operacije.¹⁴⁵ Važno je uočiti kako je do njihove intervencije – i Vancea i Gouldinga i Okuna – dolazilo upravo u onim trenucima kada je Ghali bio vrlo blizu odluke o povlačenju UN-a iz Jugoslavije. Primjerice, Gouldingov je utjecaj bio presudan početkom prosinca 1991.; Ghaliju, uplašenom za ugled UN-a u slučaju neuspjeha, upravo je on preporučio mirovnu operaciju ukoliko se održi primirje te ukoliko Milošević uspije privoljeti krajiške Srbe na prihvaćanje plana.¹⁴⁶ Kada je Ghali pokazao još veću spremnost za odustajanje od operacije – za Božić 1991. – u čemu je dobio i podršku odlazećeg de Cuéllara, iz Jugoslavije se vratio upravo Okun sa stavom da je dolazak mirovnih snaga UN-a nužnost. To je presudno djelovalo na Vancea, koji se odlučio na, prema Gouldingu, posljednji pokušaj stvaranja potrebnih uvjeta (primirje).¹⁴⁷ Rezultat je bio primirje u Sarajevu, s kojim je započelo dugotrajno razdoblje prekida oružanih neprijateljstava. O Vanceu gotovo da nije potrebno trošiti riječi. U strahu za očuvanjem teško uspostavljenog primirja, prema samom Ghaliju, Vance je odmah nakon dogovora u Sarajevu, urgirao kod glavnog tajnika za što hitnijim slanjem mirovnih snaga. Ghali, koji je visoko cijenio Vanceova prethodna posrednička postignuća, usprkos sumnjama, nije odolio; nije mogao odbiti savjet svog dugogodišnjeg suradnika i prijatelja (*»I must go with the counsel of my old friend Gy.»*).¹⁴⁸ Očito niti trezveni Ghali nije uspio odoljeti iskušenju; želja za uspjehom – i to još u dvorištu EZ-a – ipak je pretegnula.

Hrvatski diplomati – u relativno kratkom iskustvu s UN-om – stekli su dojam kako administracija ove organizacije »nastoji što konzervativnije i minimalistički definirati svaki mandat mirovnih snaga kako bi politički i osobni rizici operacije bili svedeni na minimum«. ¹⁴⁹ Navedena konzervativnost i minimalizam zapravo su bili neodređenost, tj. nepostojanje rokova; u tom smislu, Vanceov plan bio je prijelazni aranžman kojemu nije određen točan rok trajanja. Dakako, nije ga niti moglo biti jer njegova namjena nije ni bila pronalazak dugoročnog rješenja sukoba. Tamo gdje su i spomenuti određeni rokovi moć arbitriranja bila je u rukama UN-a. Primjerice, u planu je navedeno kako se, u skladu s dotadašnjom praksom UN-a, mirovna operacija ustanovljuje na rok od šest mjeseci.¹⁵⁰ No, polovicom veljače 1992., bez ikakvih konzultacija s bilo kojom od strana u sukobu, Ghali je dao naslutiti kako će operacija ipak trajati čitavu godinu; prema neimenovanim diplomatskim izvorima iz New Yorka, to je učinjeno kako bi se umirilo krajiške Srbe, kojima se, navodno, šestomjesečni rok činio prekratkim za postizanje političkog rješenja sukoba.¹⁵¹ No, niti to – kako će vrijeme pokazati – nije bilo nikakvim stvarnim jamstvom; ukoliko se u

145 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 491.

146 M. Goulding, *The Peacemonger*, 305.

147 *Isto*, 306.

148 Boutros Boutros Ghali, *Unvanquished. A U.S. - U.N. Saga*, London-New York, 1999., 38.

149 M. Nobile, *Hrvatski feniks*, 240.

150 *Dokumenti*, Dokument br. 4, Plan mirovne operacije UN u Jugoslaviji (studeni – prosinac 1991), 159.

151 Paul Lewis, U.N. Council Favors Peace for Yugoslavia, *New York Times*, 14. veljače 1992.

roku od jedne godine ne postigne dugoročno političko rješenje prilično je jasno kako to znači produžetak mirovne operacije. Jednako tako, Vanceov plan nije predvidio nikakve sankcije za onu stranu koja se, naprimjer, ne bude pridržavala odredbi o demilitariziranosti zaštitnih područja. Utvrđeni prekršaj jamčio je samo mogućnost eventualne osude od strane Vijeća sigurnosti.¹⁵² Dakle, od veljače 1992. na velikom dijelu hrvatskog teritorija uspostavljena je međunarodna uprava – pod nadzorom UN-om – s neodređenim rokom trajanja. Njezin je cilj bio zaustavljanje napetosti (sukoba) ili svojevrsno *konzerviranje* zatečenog stanja što je opet, pretpostavljalo se, trebalo omogućiti nesmetano odvijanje političkih pregovora koji su trebali dovesti do dugoročnog rješenja.

Neodređenost i neutralnost koja se na operativnoj razini pretvorila u beskrajn niz ničim jamčenih kompromisa – logična posljedica odabira klasičnog *peacekeepinga* kao tipa mirovne operacije – imala je, dakako, svoju cijenu. Ionako prihvaćajući Vanceov plan kao sredstvo za ostvarivanje ranije postavljenih strateških ciljeva, obje strane u sukobu sada su samo pristupile njihovoj realizaciji. Goulding je, primjerice, primijetio kako i hrvatska i srpska strana mirovni plan uopće ne smatraju provizorijem; upravo suprotno, one su na njega gledalo kao na sredstvo pomoću kojega su nastojale stvoriti situaciju do koje se moglo doći jedino putem političkih pregovora.¹⁵³ Na srpskoj strani situacija je bila relativno jasna. Područja pod zaštitom mirovnih snaga UN-a trebalo je što dulje držati upravo u takvom stanju, nadajući se kako će politički pregovori dovesti do rješenja koje bi sankcioniralo dugoročnije izdvajanje tih područja iz hrvatskog ustavnog poretka. Neke reakcije bile su gotovo euforične. Već navedeni S. Jović tako je novinaru beogradske *Borbe* sredinom veljače 1992. izjavio kako će »boravak mirovnih snaga UN u Jugoslaviji biti dugoročan, verovatno dotle dok traju sadašnji akteri jugoslavesnske krize«; u takvoj situaciji, krajiški Srbi će »u vreme boravka mirovnih snaga biti apsolutno bezbedni«, a Hrvatska je »najverovatnije izgubila teritorije koje će zaposesti mirovne snage«.¹⁵⁴ Trezveniji promatrači smatrali su kako stvari nisu tako jasne te kako borba za postizanje tog cilja tek predstoji. Vanceov plan bio je za srpsku stranu, prema Vladislavu Jovanoviću, »najbolje moguće rešenje u nastaloj situaciji« i to jer je »teritorijalizovanje Republike Srpske Krajine (RSK) međunarodno sankcionisao i kao vrhovnu vlast uveo UN«; ipak, to nije značilo i kako je RSK mirovnim planom dobila status međunarodnog subjekta jer je on značio tek »kupovinu vremena i prepuštanje novim okolnostima, koje će u budućnosti nastupiti, da oblikuju konačno rešenje«.¹⁵⁵

Hrvatska pozicija nije bila tako jednoznačna. Nedvojbeno, početkom 1992. neutralni promatrač mogao je s pravom zaključiti kako je Hrvatska prošla lošije. Na

152 *Dokumenti*, Dokument br. 4, Plan mirovne operacije UN u Jugoslaviji (studeni – prosinac 1991), 161.

153 M. Goulding, *The Peacemonger*, 307.

154 I. Petrović, *Slavonija*, 281-282.

155 V. Jovanović, *Rat*, 59-60.

velikim dijelovima njezinog teritorija zadržana je vlast pobunjenih Srba – dakle, i dalje su bili okupirani – a sada je tome pridodana i svojevrsna međunarodna zaštita takvog stanja. Još gore, nije bio postavljen nikakav razuman rok za razrješenje takve situacije. No, to su, također, bili i središnji elementi Vanceova plana s kojim se hrvatska strana složila još u studenom 1991., a iskustvo prvih mjeseci 1992. pokazalo je kako se oni ne mogu promijeniti. Dakle, hrvatska strana najprije je morala iskušati razočaranje: Hrvatska je »očekivala da će joj UN postrojbe, u ime poštovanja teritorijalnog integriteta i pravde, osigurati izlazak na međunarodne granice«, a dobila je zamrzavajući učinak »klasičnog *peace keepinga*, podložnog političkim kompromisima velikih sila«. ¹⁵⁶ Čak se pokazalo kako je UN spreman radi kompromisa zanemariti neke temelje međunarodnog prava; Goulding je tako »negirao međunarodni legitimitet vlastima u 'Krajini', ali je dodao da su 'tako proglasili Palestince teroristima pa su ovi pucali u snage UN'«. ¹⁵⁷

Sve navedeno nije ostavljalo mnogo izbora. S jedne strane, bilo je očito kako je mirovna operacija UN-a dugoročno štetna za hrvatske interese, a opet neki dijelovi Vanceova plana i nisu izgledali tako loši: upravo će neke odredbe mirovnog plana odigrati ključnu ulogu u njegovu konačnom neuspjehu. Najprije, još tamo u rujnu 1991., kada je njegova uloga bila sekundarnog karaktera (podržavanje napora EZ-a), UN se složio s neprihvaćanjem legalizacije teritorijalnih promjena nasilnim sredstvima. Vance je to tijekom studenog 1991., navodeći uvjete pod kojima može doći do razmještaja mirovnih snaga, izriječno potvrdio, između ostalih i Kadijeviću i Miloševiću: razmještaj mirovnih snaga UN-a, prema njegovim riječima, niti na koji način neće ugrožavati načelo neprihvatljivosti nedobrovoljne promjene granica. ¹⁵⁸ U vrijeme objavljivanja mirovnog plana (prva polovica prosinca 1991.) Hrvatska još nije imala status međunarodnog subjekta (državnost) pa, ipak, njezino navođenje u tekstu plana nije izbjegnuto: u njemu se termin Jugoslavija spominje četiri puta, termin Hrvatska šest puta, a termini Srbija i Republika Srpska Krajina niti jednom. ¹⁵⁹ Dakle, temeljni dokument mirovne operacije UN-a – Vanceov plan – u potpunosti ravan stavio je jedan postojeći (barem u pravnom smislu) međunarodni subjekt (Jugoslavija) s jednim entitetom koji je takav status tek trebao steći (Hrvatska). Istina, UN se u prosincu 1991. usprotivio najavama nekih zemalja EZ-a o skorom priznanju Hrvatske; smatrajući kako bi takav korak mogao rezultirati srpskim odbacivanjem mirovnog plana, ali i drugim destruktivnim učincima (Bosna i Hercegovina), de Cuéllar se zalagao za odustajanje od bilo kakvih »nekoordiniranih akcija«. ¹⁶⁰ Jasno,

156 M. Nobile, *Hrvatski feniks*, 241-242.

157 *Isto*, 250.

158 J. Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage*, 488.

159 UNDOC, S/23280, Izvještaj Glavnog tajnika Vijeću sigurnosti UN-a od 11. prosinca 1991., Anex III, 15-20.

160 Wolfgang Biermann, Martin Vadset, Setting the Scene. The Challenge to the United Nations: Peacekeeping in a Civil War, u *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia* (ur. Wolfgang Biermann, Martin Vadset), Aldershot, 1998., 33.

tvrdnja glavnog tajnika nije imala realnog utemeljenja; prije bi se moglo reći kako je najava priznanja Hrvatske učvrstila srpsku stranu u namjeri prihvaćanja Vanceova plana.¹⁶¹ To, onda, u nešto drugačijem svjetlu objašnjava i pritisak koji je na hrvatsku stranu učinjen početkom siječnja 1992. – prihvaćanje mirovnog plana kao uvjeta međunarodnog priznanja; u usporedbi sa stjecanjem statusa međunarodnog subjekta sve neodređenosti klasičnog *peacekeepinga* s razlogom su se činile prihvatljivim. Naime, pozicija ravnopravnog člana međunarodne zajednice – pa onda i UN-a – dat će hrvatskim vanjskopolitičkim stavovima (pa tako i onima vezanim uz provedbu mirovne operacije) toliko potreban legitimitet. U tom smislu, međunarodno priznanje od 15. siječnja 1992. ojačalo je hrvatsku poziciju jer »više nije bilo nikakve sumnje da će se akcija UN-a provoditi unutar međunarodnih granica neovisne Hrvatske«.¹⁶² Drugi važan razlog na kojem je hrvatska strana mogla temeljiti svoj optimizam bili su sami pobunjeni Srbi ili, točnije, njihovo fanatično inzistiranje na državnosti RSK. Njihovo neprihvatanje mirovnog plana do kraja je otvorilo hrvatskoj strani tek maglovito naslućene mogućnosti. U rujnu 1992. Goulding je obišao zaštitne zone UN-a u Hrvatskoj. Svugdje se uvjerio u neuspjeh mirovnog plana: pobunjeni Srbi ustrajno su odbijali provesti demilitarizaciju, prognanici se nisu vratili u mjesta progonstva, a hrvatske vlasti, nezadovoljne djelovanjem mirovnih snaga UN-a, prijetile su vojnom akcijom.¹⁶³ Prva je već bila uspješno realizirana: u drugoj polovici lipnja 1992. hrvatske snage oslobodile su područje Miljevačkog platoa; nema nikakve dvojbe i zbog toga što se radilo o dopustivoj kalkulaciji jer, kako je već napomenuto, Vanceovim planom nisu predviđene nikakve stvarne sankcije. Stoga je s dobrim razlogom primijećeno: »Vrijeme je bilo na hrvatskoj strani«.¹⁶⁴

Pomalo paradoksalno možda i najveći dobitnik realizacije koncepta mirovne operacije UN-a u Hrvatskoj bio je EZ. Još sredinom listopada 1991. dalo se naslutiti kako su mirovni naponi EZ-a u zastoju. Prema Carringtonu: »Srbi žele više nego što su Hrvati spremni da im daju, a Hrvati nude manje nego što Srbi hoće da prihvate«.¹⁶⁵ UN je ipak uspio – barem se tako činilo – pronaći izlaz, a EZ-u je ponuđena nova prilika. Naime, prihvaćanjem primjene koncepta mirovne operacije, očito u dogovoru s UN-om, odlučeno je kako će EZ svoje napore usmjeriti ka pokušaju postizanja dogovora unutar institucionaliziranih okvira: »EZ je nastavila s pregovaračkim uslugama kroz Mirovnu konferenciju o Jugoslaviji i poslije Međunarodnu konferenciju o bivšoj Jugoslaviji«.¹⁶⁶ To je značilo kako EZ konkretne mirovne napore u Hrvatskoj potpuno prepušta UN-u. Sam, pak, UN nije pokazivao kako bi mu tmoglo predstavljati preveliku smetnju; Ghali je odluku o imenovanju

161 Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge, 2005., 110–113.

162 M. Libal, *Njemačka politika*, 115.

163 M. Goulding, *The Peacemonger*, 322–333.

164 M. Nobile, *Hrvatski feniks*, 244.

165 Mirko Klarin, Karington diktira tempo, *Borba*, 15. oktobra 1991.

166 M. Nobile, *Hrvatski feniks*, 246.

vojne osobe na mjesto zapovjednika mirovne misije UN-a obrazložio stavom prema kojem bi »imenovanje veoma visokog civilnog predstavnika generalnog sekretara u Jugoslaviji moglo zamagliti razliku između mirovne uloge UN, čiji je osnovni cilj stvaranje uslova u kojima se može pregovarati o političkom rešavanju, i mirovne uloge Evropske zajednice, koja treba da organizuje i posreduje u neophodnim pregovorima«. ¹⁶⁷ UN je sada bio jedini ekskluzivni mirotvorac na tlu Hrvatske. Preostao je žal za propuštenim. Primjerice, Genscher, kojemu se Vanceov plan »na papiru činio vrlo razumnim« te je, stoga, »bez dvoumljenja nagovarao hrvatsku Vladu da prihvati plan«, kasnije se potpuno predomislio, i to »jer je vrlo brzo postalo očito kako Ujedinjeni narodi i ne pokušavaju ozbiljno provesti svoj plan«. ¹⁶⁸ Nije se, ipak, radilo o tome. Na temelju vlastitog iskustva, Wijnaendts je primijetio kako je svako posredovanje – pa tako i ono Vanceovo – u konačnici osuđeno na neuspjeh »bez odgovarajućih mera prisile«. ¹⁶⁹

Zaključak

Uključenje Ujedinjenih naroda u jugoslavensku krizu predstavljalo je, ne previše neočekivan, nastavak internacionalizacije te krize. Naime, iz brojnih razloga, od kojih unutarnja neslaganja nisu najmanje važan, Europska zajednica, organizacija koja je bila prvi vid međunarodne prisutnosti u sukobima zahvaćenim dijelovima raspadajuće jugoslavenske federacije, nije uspjela ostvariti najvažnije ciljeve svoje intervencije: zaustavljanje sukoba te pronalazak dugoročnog rješenja krize. Neuspjeh Europske zajednice, dakle, otvorio je vrata drugim međunarodnim čimbenicima, ali je imao i drugih, dalekosežnijih, učinaka: Ujedinjenim narodima ukazala se prilika za još jednu mogućnost potvrde univerzalnosti vlastitog mirotvorstva, ali i prilika za realizaciju te mogućnosti.

Prilika se otvorila potkraj listopada 1991. srpskim odbijanjem mirovnog prijedloga Europske zajednice. Odbijanje nije bilo obilježeno isključivošću; srbijanski predsjednik nije iza sebe ipak spalio sve mostove. Naime, okrenut predstojećim događajima u Bosni i Hercegovini te, važnije, ocjenjujući kako su srpski osvajački ciljevi u Hrvatskoj postignuti, on se odlučio za pokušaj što dužeg očuvanja tih teritorijalnih dobitaka, koji bi, opet, bio prihvatljiv za međunarodnu zajednicu. Rješenje je pronađeno u mirovnim snagama Ujedinjenih naroda, računajući pritom na njihova prethodna iskustva, koja se mahom odlikuju dugim vremenskim prisustvom u područjima njihova razmještaja te jednako tako dugim očuvanjem zatečenih stanja što je, *de facto*, na primjeru krajiških Srba značilo i očuvanje njihovog sustava vlasti.

167 *Balkanski ugovorni odnosi*, Dokument br. 530, Izveštaj Generalnog sekretara UN Butrosa Galija o slanju »plavih šlemova« u Jugoslaviju od 20. februara 1992., 558.

168 M. Libal, *Njemačka politika*, 115.

169 H. Vajnans, *U žrvnju*, 95.

Samim Ujedinjenim narodima ideja je također bila prihvatljiva: sukob bi se zaustavio na dulje vrijeme, konačno bi se raskinulo s neprihvatljivom pristranošću Europske zajednice, a mirotvorstvo u verziji samoproglašenog nasljednika Lige naroda ponovno bi bilo potvrđeno. Određeni ustupci ipak su morali biti učinjeni i prema Hrvatskoj. Eventualni mirovni plan tražio je, dakle, čimbenika čijim žrtvovanjem bi se otvorila mogućnost sporazuma: tražio je *un buoc émissaire* (žrtveni jarac). On je pronađen u Jugoslavenskoj narodnoj armiji: za Beograd ona je ostvarila svoju ulogu, a njezine snage bile su prijeko potrebne u Bosni i Hercegovini, za Ujedinjene narode ona je izgubila natruhe neutralnosti, što ju je činilo neprihvatljivom, a za Hrvatsku je bilo najmanje dvojbe – njezin odlazak bio je odavno postavljen kao imperativ. Sve to predstavlja srž Vanceova mirovnog plana. Njime se hrvatska područja pod kontrolom pobunjenih Srba, u međuvremenu dijelovi novog međunarodnog subjekta (Republika Hrvatska), stavljaju pod neku vrstu međunarodne uprave (zaštite), uz kontinuitet postojanja organa vlasti Republike Srpske Krajine, a postrojbe Jugoslavenske narodne armije trebaju napustiti ta područja. Zaštita pobunjenih hrvatskih Srba i područja pod njihovom kontrolom (ali i drugog preostalog stanovništva na njima) – čiji konačni status je tek trebalo dogovoriti – prepuštena je mirovnim snagama Ujedinjenih naroda.

Naizgled, svi su u Vancevu planu uspjeli pronaći razloge za zadovoljstvo. Zaštitna područja Ujedinjenih naroda – iako izvan ingerencije hrvatskih organa vlasti – međunarodnim priznanjem iz siječnja 1992., makar samo *de iure*, određena su kao integralni dio Republike Hrvatske; svako eventualno rješenje podrazumijevalo je njihovu konkretizaciju u okviru hrvatskih državnih granica. Beograd je pokazao kako nije prepustio hrvatske Srbe njihovoj sudbini. Republika Srpska Krajina mogla je biti svedena na razinu jedinice lokalne samouprave unutar hrvatskog administrativnog sustava, ali ne bilo kakvu: radilo bi se o *corpusu separatumu*, čija bi integritetnost u hrvatski ustavni poredak uvijek bila samo djelomična, otvarajući vrata i za neke druge mogućnosti. Ujedinjeni narodi su, pak, osigurali uvjete za dugoročnije zaustavljanje neprijateljstava i to kao prva međunarodna organizacija kojoj je to pošlo za rukom. Problem je bio sadržan u činjenici prema kojoj kompromis – mirovni plan – uvijek ovisi o spremnosti strana koje su ga postigle da ga se i pridržavaju. U slučajju takvog razvoja situacije nisu bila previđena nikakva rješenja.

SUMMARY

**Republic of Croatia and the United Nations Peacekeeping
Operation: When, how, and why it happened?**

Based on existing bibliography, primarily on abundant and diverse memoirs, contemporary press, and available archive records, the author of the paper tried to determine the events and reasons that led to the United Nations Peacekeeping Operation that was deployed in February 1992 in Croatia. The paper discusses the reasons why the United Nations managed to accomplish something that others – mainly, the European Community – could not: compel the opposing sides to reach an agreement. The author determined that the main factors that contributed to Cyrus Vance's successful mediation were the decision of Serbian political leaders to accept the United Nations peacekeeping forces as the new *protectors* of the rebelling ethnic Serbs in Croatia (as a replacement for the Yugoslav National Army) within the wider concept of a classical peacekeeping operation, and the United Nations' criticism of the European Community's efforts to bring peace.

Keywords: internationalization, United Nations, Vance Plan, peace mediation, peacekeeping operation, peacekeeping force