

Mirna reintegracija kao moguća okosnica hrvatske vanjske politike u vezi s izgradnjom mira¹

Gordan Bosanac

Mirna reintegracija Podunavlja često se navodi kao jedna od najuspješnijih mirovnih misija Ujedinjenih naroda, s obzirom na to da se čitav proces mirne reintegracije odvijao pod prijelaznom upravom UN-a, na temelju Rezolucije 1037

Službenim završetkom procesa mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja 15. siječnja 1998. godine Republika Hrvatska vratila je pod svoj puni suverenitet sva okupirana područja, te se taj datum može uzeti kao konačan povratak kontrole i nadležnosti institucija RH nad čitavim svojim teritorijem. Iako su oružani sukobi okončani u kolovozu 1995. godine vojno-redarstvenom operacijom Oluja, tek procesom mirne reintegracije Republika Hrvatska ostvaruje potpuni suverenitet nad svojim teritorijem. Time je učinila važan mirovni napor i nakon vojno-redarstvene akcije odlučila se posvetiti mirnoj reintegraciji okupiranih prostora. Mirna reintegracija Podunavlja često se navodi kao jedna od najuspješnijih mirovnih misija Ujedinjenih naroda, s obzirom na to da se čitav proces mirne reintegracije odvijao pod prijelaznom upravom UN-a, na temelju *Rezolucije 1037*. Pretpostavke za mirnu reintegraciju postavljene su *Erdutskim sporazumom* koji 12. studenog 1995. potpisuju hrvatska i srpska strana, a sama mirna reintegracija započinje 15. siječnja 1996. godine. Bile su potrebne dvije godine intenzivnog rada velikog broja ljudi u Nacionalnom odboru za uspostavu povjerenja i normalizaciju života na ratom stradalim područjima pod pokroviteljstvom Ujedinjenih naroda, uz pomoć novoosnovane posebne prijelazne uprave u istočnoj Slavoniji (UNTAES), da se izgradi minimum povjerenja između do jučer zaraćenih strana i krene u reintegraciju okupiranih područja. Petnaestoga siječnja 1998. godine tadašnji predsjednik Franjo Tuđman simbolično je preuzeo bivši okupirani teritorij, koji je od tog datuma vraćen pod puni suverenitet Republike Hrvatske.

Gordan Bosanac, programski voditelj Centra za mirovne studije (CMS), Zagreb. E-pošta: gordan.bosanac@cms.hr

Kritike mirne reintegracije

Jedna od glavnih kritika procesa mirne reintegracije svodi se na tezu da je ovim procesom integriran teritorij, ali ne i ljudi. Naime, nakon što je teritorij fizički vraćen pod suverenitet RH, zajedno sa svom infrastrukturom i monetarnom politikom, prestalo se ulagati u postproces mirne reintegracije. Jedan od najvećih propusta bilo je ostavljanje ljudi koji su pretrpjeli teške ratne traume, često na suprotnim stranama, da žive jedni kraj drugih bez adekvatne institucionalne ili izvaninstitucionalne podrške. To je s vremena na vrijeme dovodilo do podizanja međuetničkih tenzija koje su zasigurno blokirale uspješan socioekonomski razvoj tog područja. Pomirenje je bilo jedan od ključnih uvjeta za uspostavu stabilnosti u društvu (Jakešević 2012: 186), ali je proces pomirenja bio prepušten tek pojedincima i krhkim organizacijama civilnog društva.² Upravo zbog toga osamnaest godina nakon završetka procesa mirne reintegracije to područje, a ponajviše grad Vukovar, ne uspijeva pokrenuti socioekonomski razvoj i često se percipira u javnosti kao mjesto međuetničkih tenzija. Takozvani referendum o ćirilici, koji je 2014. godine inicirala lokalna građanska inicijativa Stožer za obranu hrvatskog Vukovara, ili pak Stožerovo dijeljenje Kolone sjećanja, kojom se odaje pijetet ljudima stradalima u Vukovaru za vrijeme oružanog sukoba, samo su neki od najvidljivijih primjera konstantnih tenzija povezanih s nedavnom

**Svi ovi neuspjesi rezultat su
čestih političkih tenzija između
različitih vizija unutar hrvatskog
društva oko toga na koji se način
trebamo odnositi i sagledavati
vlastitu prošlost. Dok god neće biti
minimalnog konsenzusa oko tog
pitanja, neće biti moguć ni proces
pomirenja**

ratnom prošlosti grada Vukovara. Sve su to posljedice razumijevanja mirovnog procesa kao čisto tehničkog i vremenski ograničenog procesa. Nakon što je vraćen okupirani teritorij bilo je potrebno nastaviti graditi povjerenje među ljudima uz pomoć raznih institucionalnih i izvaninstitucionalnih mehanizama, oslanjajući se primarno na aktere koji su doprinijeli mirnoj reintegraciji i provodili je na terenu, kao i na organizacije civilnog društva. Ta je komponenta izostala, te se proces pomirenja oslanjao samo na krhko pravosuđe i državno odvjetništvo koji su trebali rasvijetliti i kazniti počinjene ratne zločine, što se također nije u potpunosti dogodilo. Važnu ulogu u procesu pomirenja trebala je imati i Državna uprava za zatočene i nestale, koja zbog nepovjerenje među sukobljenim stranama ni do danas nije uspjela rasvijetliti sudbinu svih nestalih osoba. Svi ovi neuspjesi

rezultat su čestih političkih tenzija između različitih vizija unutar hrvatskog društva oko toga na koji se način trebamo odnositi i sagledavati vlastitu prošlost. Dok god neće biti minimalnog konsenzusa oko tog pitanja, neće biti moguć ni proces pomirenja. Time se jasno pokazalo kako je puno lakše integrirati teritorij nego ljude.

**Jedan od najvećih propusta
bilo je ostavljanje ljudi koji su
pretrpjeli teške ratne traume,
često na suprotnim stranama,
da žive jedni kraj drugih bez
adekvatne institucionalne ili
izvaninstitucionalne podrške**

Druga dominantna kritika procesa mirne reintegracije jest da je ona samo djelomično uspjela jer je ipak veliki broj ljudi koji su živjeli prije rata na okupiranim područjima, pogotovo srpske nacionalnosti, napustio taj teritorij. Iako je taj broj nemoguće točno odrediti, s obzirom na to da su za vrijeme rata na tom teritoriju živjele brojne izbjeglice srpske nacionalnosti iz drugih krajeva Hrvatske, nema sumnje da se demografska slika tog područja promijenila u odnosu na 1990. godinu. Ipak, najveći je uspjeh mirne reintegracije činjenica da je provedena bez primjene oružja i bez izgubljenih ljudskih života, ako se izuzme jedan oružani incident koji se dogodio 1997. godine, kada je bila napadnuta policijska postaja u Belom Manastiru, pri čemu je jedna osoba poginula, a jedna osoba ranjena.³ Uspoređujući dvije godine mirne reintegracije, u kojoj je život izgubila jedna osoba, s četiri dana vojne akcije i dodatnih 25 dana tzv. čišćenja terena gdje je život izgubilo više stotina ljudi (iako i danas, 20 godina nakon vojne operacije, ne postoji jedinstveni, općeprihvaćeni broj stradalih u toj vojnoj operaciji), nema sumnje da je s humanističke pozicije mirna reintegracija uspješnija od vojno-redarstvene akcije Oluja. Ovu poziciju zauzeo je i bivši predsjednik Ivo Josipović, koji je prilikom obilježavanja 14. obljetnice završetka procesa mirne reintegracije hrvatskoga Podunavlja i odlaska mirovnih snaga UNTAES-a iz Hrvatske izjavio: "Taj je proces sačuvao mnoge živote i dokazao da je bolje deset godina pregovarati nego jedan dan ratovati" (Tportal 2012). Pitanje je različitih vrijednosnih pozicija po čemu se mogu mjeriti ili uspoređivati rezultati Oluje i mirne reintegracije, ali ako postoji konsenzus o važnosti ljudskog života nad drugim vrijednostima, mirna reintegracija svakako je važnija i uspješnija.

Odnos mirne reintegracije i vojno-redarstvene akcije Oluja

"Da nije bilo Oluje, ne bi bilo ni mirne reintegracije" (Index.hr 2015), izjavio je za Novu TV Ante Nazor, ravnatelj Hrvatskog memorijalno-dokumentacijskog centra Domovinskog rata, prilikom televizijskog prijenosa vojnog mimohoda kojim je Vlada

obilježila dvadesetu obljetnicu oslobodilačke akcije Oluja, Dan pobjede i domovinske zahvalnosti te Dan hrvatskih branitelja. Ta rečenica uvelike odražava dominantnu struju mišljenja kojom se proces mirne reintegracije na neki način stavlja u vrijednosno podređen položaj vojnoj operaciji. U teorijskom smislu to bi se moglo interpretirati kao da su mirnodopski naponi mogući jedino kada se postigne vojna premoć. Tek nakon pokazivanja vojne sile može se krenuti s mirovnim procesima. Iako se taj tijek događaja ne bi smio uzeti kao općeprihvaćeni zaključak,⁴ nema sumnje da su u kontekstu događaja 1995. godine vojne akcije uvelike utjecale na daljnje političke odluke. Ipak, pojedini akteri i autori govore i o tome kako nije bilo lako donijeti odluku o mirnoj reintegraciji u trenutku kada je Republika Hrvatska ostvarila značajne vojne pobjede.

"Vrlo važan dio konteksta čini i raspoloženje stanovništva, koje je nakon uspješnih akcija oslobađanja okupiranih teritorija bilo vrlo naklonjeno vojnom rješavanju pitanja preostalog okupiranog teritorija. Takvom raspoloženju zasigurno je doprinijelo i nepovjerenje u mirovne napore Ujedinjenih nacija koje je generirano neuspjehom prethodnih dviju misija, pa se koncept mirne reintegracije činio neprovedivim", ističe Ružica Jakešević (2012: 192) u radu koji analizira studiju slučaja mirne reintegracije. Njezino mišljenje dijeli i Joško Morić, tadašnji pomoćnik ministra unutrašnjih poslova, kao i potpredsjednik Nacionalnog odbora za uspostavu povjerenja. "Najava da će se problem okupacije hrvatskog Podunavlja riješiti mirnim reintegriranjem u Republici Hrvatskoj dočekana je s nevjericom. Nakon pobjedonosnih Bljeska i Oluje, mali broj građana, a posebno branitelja, vidio je valjani razlog za mirnu reintegraciju. Naprotiv, većina je vidjela samo 'nevaljani' razlog – pritisak međunarodne zajednice. (...) U ostalim državama na području bivše Jugoslavije najava mirne reintegracije dočekana je s podsmijehom. Nakon šest godina međusobnih političkih optuživanja, neuspjelih

Poseban interes za proces mirne reintegracije 2015. godine počinju iskazivati predstavnici državnih institucija i organizacija civilnog društva iz Ukrajine, propitujući primjenu modela mirne reintegracije na trenutno okupirane ukrajinske teritorije

međunarodnih posredovanja i četiri godine ratovanja na tlu RH, vlade RH, tadašnje SRJ i tadašnji lokalni Srbi složiti će se i zajedno raditi na projektu mirne reintegracije. To nije vjerovala ni jedna vlada država iz okruženja, ali ni cijele vlade RH i SRJ" (Morić 2015: 14–15). Iz navedenog je vidljivo da odluka o mirnoj reintegraciji nije bila laka, posebno kada se zna da se krenulo s pripremom vojne operacije pod kodnim imenom broj 25 - ožujak 2016.

"Skok u Dalj", kojom se predlagala vojna akcija za oslobađanje preostalog okupiranog teritorija (Morić 2015: 15). Ipak, tadašnji državni vrh odlučio se za mirovno rješenje, uz dodatan pritisak međunarodnih čimbenika (Bing 2008: 336). U godinama koje će uslijediti, kada Hrvatska kreće u proces pristupanja Europskoj uniji, posljedice vojne operacije Oluja uvelike su opterećivale taj proces, najčešće zbog inzistiranja međunarodne zajednice na suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju. Istovremeno, uspjesi i važnost mirne reintegracije nisu se koristili kao promocija drugačije politike 1990-ih, bilo u domaćoj ili međunarodnoj politici. Štoviše, obilježavanje vojno-redarstvene akcije Oluja gotovo svake godine doprinosi podjelama u hrvatskom društvu koje rezultiraju dvjema paralelnim proslavama Oluje – onom službenom u Kninu i onom neslužbenom u Čavoglavama koja je obojena nacionalističkim i ustaškim obilježjima (Preljvukić 2011). Dakle, u Hrvatskoj se nije uspio izgraditi nacionalni konsenzus oko obilježavanja vojne operacije Oluja ni 20 godina nakon njezina završetka. To je još jedan dodatni argument za usmjeravanje više pažnje na važnost i ulogu mirne reintegracije, čije bi obilježavanje zasigurno privuklo i odaslalo konstruktivnije poruke, prihvatljive različitim segmentima društva. Nažalost, ni danas još nema naznaka da bi 15. siječnja bio proglašen državnim praznikom.

Mirna reintegracija i vanjska politika

Prošlo je više od deset godina od završetka mirne reintegracije kada je prvi put, prema dosada poznatim podacima, tadašnji predsjednik Vlade Ivo Sanader u obraćanju na 63. zasjedanju Opće skupštine UN-a spomenuo mirnu reintegraciju kao "primjer učinkovite UN-ove misije, koja je imala jasan cilj i precizno definirani mandat", te istaknuo da "svojim iskustvom na ovom području, Republika Hrvatska može i želi pridonijeti razvoju učinkovitijih mehanizama medijacije i mirnog rješavanja sporova" (Vlada RH 2008). Time je tadašnji premijer Sanader simbolično naznačio mogućnost da se iskustvo mirne reintegracije integrira u politiku međunarodne razvojne suradnje RH koja će se tek kasnijim približavanjem EU-u početi artikulirati unutar Ministarstva vanjskih i europskih poslova (MVEP). Jedna od dominantnijih odrednica hrvatske vanjske politike svakako je bilo vojno nasljeđe i vojno iskustvo stečeno u operacijama Oluja i Bljesak. Tako je Republika Hrvatska, primjerice, od 2005. godine aktivno sudjelovala sa svojom vojnom misijom u Afganistanu, dok je civilni mirovni angažman koji bi se usmjerio na razvojne projekte u Afganistanu bio gotovo zanemaren. Znakoviti je podatak iz 2012. godine da je Republika Hrvatska na vojnu misiju u Afganistanu potrošila 48,5 puta više sredstava negoli za razvojne projekte (Bosanac 2014: 123).

Takav razvoj događaja nije iznenađujući, s obzirom na to da i na unutarpolitičkom planu institucije Republike Hrvatske u pravilu zanemaruju mirnu reintegraciju. Tek 2012. godine tadašnji predsjednik Republike Ivo Josipović radi iskorak prihvaćajući pokroviteljstvo nad obilježavanjem 14 godina od završetka mirne reintegracije, koje u Vukovaru 15. siječnja tradicionalno organizira lokalna udruga Europski dom Vukovar. Tu simboličku gestu nastavit će i predsjednica Kolinda Grabar Kitarović koja 2016. godine također nazočuje obilježavanju završetka mirne

reintegracije. Ipak, ove simbolične geste ne odražavaju se na konkretne politike Republike Hrvatske. Iako MVEP u svojim strateškim dokumentima o međunarodnoj razvojnoj suradnji navodi iskustvo rata i poraća kao potencijal za kreiranje hrvatske vanjske politike, konkretni projekti izostaju (Hrvatski sabor 2009).

Poseban interes za proces mirne reintegracije 2015. godine

Nasljeđe rata ne smije se samo kapitalizirati kroz vojne vještine stečene u ratu, već i kroz mirovne napore institucija, civilnog društva, medija i građana. Mirna reintegracija odličan je primjer okosnice i simboličke poruke te politike

počinju iskazivati predstavnici državnih institucija i organizacija civilnog društva iz Ukrajine, propitujući primjenu modela mirne reintegracije na trenutno okupirane ukrajinske teritorije. Ovo je samo jedan od primjera gdje iskustvo izgradnje mira iz Hrvatske može biti integrirano u hrvatsku vanjsku politiku. Nasljeđe rata i iskustvo izgradnje institucija i države u poslijeratnom okruženju mora se prepoznati kao specifična prednost Hrvatske koja se može artikulirati u vanjskoj politici. To se djelomično učinilo u *Nacionalnom strategijom razvojne suradnje Republike Hrvatske za razdoblje 2009. – 2014.*, gdje se eksplicitno u tematske prioritete stavlja prijenos iskustava iz specifičnih ratnih i poratnih okolnosti (razminiranje, forenzika, fizička i psihička rehabilitacija, pomirba) (Hrvatski sabor 2009). U *Nacrtu nove strategije za razdoblje od 2016. do 2020.* to se područje još više prepoznalo kao svojevrsna strateška prednost u odnosu na većinu zemalja aktivnih u međunarodnoj razvojnoj suradnji. Nažalost, Nacrt nije usvojen u 2015. godini, te s promjenom Vlade ostaje otvoreno pitanje hoće li doći do njegovih izmjena.

Naravno, tu politiku trebale bi pratiti i aktivnosti unutar Hrvatske koja bi, uz jačanje suradnje s organizacijama civilnog društva koje su u doba rata i poraća odigrale važnu ulogu u demokratizaciji zemlje, mogla postati od interesa za širu međunarodnu zajednicu. Time bi Republika Hrvatska također u inozemstvu o sebi gradila sliku zemlje koja je posvećena vrlo konkretnim aktivnostima izgradnje mira i promocije nenasilja. Nasljeđe rata ne smije se samo kapitalizirati kroz vojne vještine stečene u ratu, već i kroz mirovne napore institucija, civilnog društva, medija i građana. Mirna reintegracija odličan je primjer okosnice i simboličke poruke te politike.

Zaključak

Proces mirne reintegracije Podunavlja i danas je, prema svjedočanstvu Joška Morića, "čudnovati politički kljunaš" novije hrvatske povijesti, kako ga je nazvao jedan hrvatski političar (Morić 2015: 15). Jasno je kako vodeći ljudi u politici u Hrvatskoj nisu uspjeli prepoznati ni kapitalizirati činjenicu da je Republika

Hrvatska sudjelovala i doprinijela jednom od najuspješnijih mirovnih procesa u povijesti Ujedinjenih naroda. Ovaj propust rezultat je općinjenosti političkih elita, ali i velikog broja hrvatskih građana vojnim pobjedama u Domovinskom ratu, ali je i rezultat neuspjeha, tj. nezainteresiranosti i neumijeća kreiranja i provedbe politike suočavanja s prošlošću i pomirenja, čiji nedostatak i danas rezultira dubokim podjelama u hrvatskom društvu, i to baš oko ratnih sukoba iz novije ili dalje povijesti. Mirna reintegracija, kao povijesna točka oko koje i danas postoji opći ali tihi ili prešućeni konsenzus na različitim stranama o tome da se radilo o velikom političkom uspjehu, prilika je koja bi mogla približiti podijeljene strane. Osim toga, postaje sve vidljivija u međunarodnoj zajednici, a u hrvatskoj vanjskoj politici može stvoriti jednu novu, mirovnu sliku Republike Hrvatske u inozemstvu. Ona ima veliki potencijal biti okosnicom politike međunarodne razvojne suradnje kojom se suvremene države legitimiraju i prepoznaju u današnjim međunarodnim odnosima. Ali prije svega, ona je možda i polazna točka za kreiranje politika pomirenja i stvaranja minimalnog konsenzusa o tome

Mirna reintegracija, kao povijesna točka oko koje i danas postoji opći ali tihi ili prešućeni konsenzus na različitim stranama o tome da se radilo o velikom političkom uspjehu, prilika je koja bi mogla približiti podijeljene strane

što nam se dogodilo tijekom Domovinskog rata i, ono što je važnije, kako da nikada više do rata ne dođe.

Bilješke

- 1 Ovaj tekst izvorno je predstavljen na skupu "Znanstveni osvrt na mirnu reintegraciju danas", održanom 15. siječnja 2016. u Vukovaru u organizaciji Zaklade "Friedrich Ebert" (FES), Europskog doma Vukovar (EDVU) te Centra za istraživanje etničnosti, državljanstva i migracija Fakulteta političkih znanosti (CEDIM). Uredništvo časopisa ovim se putem zahvaljuje Zakladi "Friedrich Ebert" što je materijalno poduprla objavljivanje ovog broja *Političkih analiza*.
- 2 Neki od primjera djelovanja organizacija civilnog društva u kontekstu mirne reintegracije zabilježeni su u knjizi *Preporuke za sigurnosnu politiku EU temeljem iskustva izgradnje mira država nastalih dezintegracijom Jugoslavije* koju je 2010. godine objavio Centar za mirovne studije iz Zagreba.
- 3 Anonimno svjedočanstvo osobe koja je bila jedna od aktera mirne reintegracije u razgovoru s autorom.
- 4 Ostaje za daljnja istraživanja vidjeti je li se mogla izbjeći i vojno-redarstvena akcija Oluja koja je uslijedila nakon što je srpska strana odbacila mirovni plan poznat pod imenom Z4.

Literatura

- Bing, A. (2008). Sjedinjene Američke Države i reintegracija hrvatskog Podunavlja. *Scrinia Slavonica*. 8 (1): 336–365.
- Bosanac, G. (2014). Croatian Civil Capacities for Peace Operations. *Journal of Regional Security*. 9 (2): 111–126.
- Hrvatski sabor (2009). Nacionalna strategija razvojne suradnje Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2014. godine. *Narodne novine*. 24. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_02_24_530.html (pristupljeno 6. travnja 2016.)
- Index.hr (2015). MIG-ovi otvorili i zatvorili mimohod, građane oduševila teška mehanizacija. *Index.hr*. 4. kolovoza. 2015. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/live-streaming-sa-zagrebackih-ulica-sve-je-spremno-za-mimohod/834426.aspx> (pristupljeno 6. travnja 2016.)
- Jakešević, R. (2012). Mirovne misije Ujedinjenih nacija i rješavanje etničkih sukoba: studija slučaja Istočne Slavonije. *Politička misao*. 49 (2): 186–203.
- Morić, J. (2015). U potrazi za učvršćivanjem mira u Istočnoj Slavoniji. U: Antunović Lazić, D. (ur.). *Zbornik radova: mirna reintegracija hrvatskog Podunavlja – zaboravljeni mirovni projekt?* Vukovar: Zaklada "Friedrich Ebert", str. 14–21.
- Preljvukić, S. (2011). Čavoglave: 13 prijavljenih zbog ustaških obilježja. *Dnevnik.hr*. 6. kolovoza 2011. <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/cavoglave-policija-prijavila-13-osoba-zbog-ustaskih-obiljezja.html> (pristupljeno 6. travnja 2016.)
- Tportal (2012). Bolje deset godina pregovarati nego jedan dan ratovati. *Tportal*. 15. siječnja 2012. <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/170446/Bolje-deset-godina-pregovarati-nego-jedan-dan-ratovati.html> (pristupljeno 6. travnja 2016.)
- Vego, L. i dr. (2010). *Preporuke za sigurnosnu politiku EU temeljem iskustva izgradnje mira država nastalih dezintegracijom Jugoslavije*. Zagreb: Centar za mirovne studije.
- Vlada RH (2008). Predsjednik Vlade na zasjedanju Opće skupštine UN-a. <https://vlada.gov.hr/vijesti/predsjednik-vladena-zasjedanju-opce-skupstine-un-a/13281> (pristupljeno 6. travnja 2016.) ■