

---

*Europska istraživanja*

---

Izvorni znanstveni članak  
327(4-67 EU):341.218.4(497.1)  
Primljeno: 24. rujna 2006.

---

## **Europska politika u vrijeme disolucije jugoslavenske federacije**

---

SANDRO KNEZOVIĆ\*

*Sažetak*

Poremećaji u međunarodnim odnosima nakon pada Berlinskoga zida stavili su pred ozbiljan test sveukupnu koncepciju europskoga političkog ujedinjenja. U prvom međunarodnom angažmanu izvan konteksta Hladnoga rata na površinu su isplivali tradicionalni nacionalni interesi i animoziteti, koji su na vrlo egzaktn način pokazali svu kompliciranost projekta proklamiranog Ugovorom iz Maastrichta. U to vrijeme, ne samo da nije postojao zajednički europski pristup rješavanju krize na prostorima bivše Jugoslavije, nego je suglasja nedostajalo i u pogledu ključnih pitanja, kao što je i samo priznanje suvereniteta bivših jugoslavenskih republika, odnosno definiranje kriterija za njihovo priznavanje. Upravo je specifičnost novog pristupa spomenutom problemu, koji je sve više postajao predmetom diskrecijske političke odluke, a sve manje predmetom međunarodnog prava u tradicionalnom smislu ispunjavanja stanovitih kriterija za priznavanje državnosti, istaknuta u ovom članku. Zaključno je, s obzirom na stupanj zadiranja u nacionalni suverenitet, naglašena razlika između naravi procesa kreiranja zajedničke politike na području vanjskih poslova i sigurnosti i istoga na nekim drugim područjima (primjerice transporta, znanosti i obrazovanja i sl.), te istaknuta važnost razvijanja svijesti o spomenutoj razlici kao glavni preduvjet za ostvarenje projekta političke integracije EU.

*Ključne riječi:* Europska Unija, suverenitet, sigurnosna politika, međunarodno priznanje

\* *Sandro Knezović*, istraživač na Institutu za međunarodne odnose u Zagrebu. Magistrirao je političke znanosti na području Komparativna politika (Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu) i polaznik je doktorskog studija na istom fakultetu.

## 1. Uvod

Rat na prostoru bivše Jugoslavije od samog je početka ugrožavao susjedne zemlje i dovodio u pitanje njihovu sigurnost. Sve su pretrpjele velike gospodarske štete, naročito blokadom prometa kroz regiju, kao i ekonomskom blokadom tadašnje SR Jugoslavije.

Strahote rata i pribijavanje za vlastitu sudbinu ako se rat proširi, postale su sve veće opterećenje i izazov sigurnosti europskim i drugim zemljama svijeta, osobito susjednima. Procijenjeno je da je otprilike tri milijuna ljudi na prostoru bivše Jugoslavije, osobito u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini moralo napustiti svoj dom tijekom rata. Veliki broj izbjeglica s ovog je prostora otišao u druge zemlje kako bi našao privremeni smještaj i sigurnost. Zemlje preplavljene izbjeglicama osjetile su to ne samo na komoditetu nego i na standardu svojih građana, u opterećenju državnog proračuna i usporavanju vlastitog razvoja.<sup>1</sup> Svi navedeni argumenti jasno su upućivali na potrebu energične akcije *ujedinjene Europe*. Pridodamo li tome činjenicu da su islamske zemlje pokazale veće zanimanje za stradanje bosanskih muslimana nego Europa i da su odmah počele pružati raznoliku pomoć ratom zahvaćenoj Bosni i Hercegovini, smatrajući da srpsku oružanu silu treba oružanim putem eliminirati (zbog čega su slale mudžahedine na bosanskohercegovački teritorij i bile su spremne službeno se oružano aktivirati), vidi se još jedan od razloga za aktivniju politiku europskih zemalja u regiji, jer bi eventualno šire islamsko angažiranje u sukobu na prostoru bivše Jugoslavije, bez dogovora s Europom, moglo imati teške i dugoročne posljedice za njezinu sigurnost. Ne smijemo zaboraviti ni povijesnu vezanost i zainteresiranost za sukob susjednih balkanskih zemalja. Moguće proširenje rata moglo bi probuditi stare teritorijalne težnje, što bi eskaliralo u sukob većih razmjera. U krizi na tlu bivše Jugoslavije, kao i u ratovima koji su slijedili, balkanske su države na temelju svojih tradicija, bliskosti, političkih veza kao i najnovijih faza razvoja svoje državnosti, tražile mogućnosti za izgradnju vlastite balkanske politike.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Izbjeglice opterećuju promet i pogranične poslove zemalja u koje dolaze, povećavaju ekonomsko opterećenje, donose nove socijalne probleme (nezaposlenost, bolest, alkoholizam, droga, kriminal i sl.). Kad sve to prevrši mjeru (bilo opsegom, bilo duljinom trajanja), u zemlji dolazi do nezadovoljstva, osobito desnih snaga, pojavljuju se protesti, a može doći i do sukoba. Takvo stanje narušava najprije unutarnju a potom i vanjsku sigurnost zemlje.

<sup>2</sup> Uz razlike i sličnosti, koje su dolazile do izražaja, treba istaknuti da je u toj fazi Balkan pokazao:

- da su države ovog područja, unatoč svim razlikama u ocjenama pokazale želju da ostanu izvan konflikata i da time ne pridonose rasplamsavanju sukoba;
- unatoč razlikama u političkom promatranju uzroka krize, balkanske države su bile spremne prihvatiti međunarodnu ulogu, dajući prednost Europskoj Uniji;
- uz postojeće ratne sukobe, balkanske su države jasno naznačile i neke daljnje moguće izazove sigurnosti (Kosovo, Sandžak, Crna Gora);

Sve navedeno, uz već poznatu američku početnu politiku nemiješanja, predstavljalo je i više nego dovoljan razlog za aktiviranje europske politike u regiji s ciljem prekidanja ratnih djelovanja i konačnog rješenja krize.

## 2. *Jedinstvena ili nejedinstvena europska politika*

Utemeljena na deklarativnim političkim aktima, dominantno gospodarske i tehničko-regulativne naravi (od same Shumanove deklaracije i Rimskih ugovora do Jedinstvenoga europskog akta) EZ je, u vrijeme rasplamsavanja sukoba na teritoriju bivše Jugoslavije, bila mehanizam za unapređenje gospodarske suradnje zemalja članica.

Projekt političkog ujedinjenja, kao logičan slijed uznapredovale gospodarske integracije i svojevrsna vizija *europskog jedinstva*, definiran je Ugovorom iz Maastrichta. No, spomenuta se vizija, koja za razliku od gospodarske suradnje podrazumijeva i izazove koji zadiru u srž samog nacionalnog i državnog suvereniteta, u svim pokušajima implementacije suočavala s tradicionalnim egocentričnim koncepcijama obrane nacionalnih interesa.

Prvi međunarodni mirovni angažman EU dogodio se upravo na području bivše Jugoslavije, te se njezin neuspjeh u sprječavanju velikosrpske agresije protiv drugih republika i naroda u bivšoj federaciji općenito smatra velikim korakom unazad od netom proklamiranih načela zajedničke vanjske i sigurnosne politike u kontekstu europske političke integracije, definirane Ugovorom iz Maastrichta:

“Neuspjeh se ne može mjeriti samo s onim što EU jest ili što nije činila u sklopu svoje posredničke misije, nego s onim što je željela, a nije mogla učiniti. Demistifikacija stvarne vrijednosti integracije u okviru EU stoga je jedna od sekundarnih, ali bitnih posljedica neuspjele intervencije. Bez obzira na to koliko neuspješna, mirotvorna uloga EU u ratu u bivšoj Jugoslaviji pokazuje da EU, bez obzira na mnogobrojne unutrašnje slabosti i nesuglasja, ima ambiciju, ali ne i snagu da djeluje zajednički u međunarodnoj politici. Rat na Balkanu je, stoga, članicama EU ukazao na stvarnu vrijednost njezina političkog zajedništva te na stvarnost i ostvarivost njihovih želja i planova. Dualizam između ambicije i sposobnosti EU da bude ključnim među-

- čak ni u danima najvećeg širenja rata u Bosni i Hercegovini i intenziviranja etničkih podjela u etnički podijeljenom Balkanu nije došlo do stvaranja nekih jasnih međunarodnih osovina oko kojih bi se okupile pojedine države;
- europski model odnosa, iako udaljen, postao je sve popularniji i već prvi ugovori o pridruživanju EU omogućili su znatno usmjerivanje pogleda prema Bruxellesu i europskim rješenjima, vezujući na taj način i razmatranja krize uz širi europski kontekst (Vukadinović, Radovan, 1999.: *Sigurnost na jugoistoku Europe*, Interland, Varaždin, str. 34-35).

narodnim čimbenikom ima implikacije na ukupnu vjerodostojnost političke integracije unutar EU.” (Čučić, 1997.: 13-14)

Pritom treba napomenuti da je taj složeni mehanizam u početku zamišljen kao ekonomski, a ne vojni ili obrambeni savez, te da je građen na tzv. *bottom-up* a ne *top-down* principu odlučivanja, što dodatno otežava njegovo funkcioniranje u kriznim situacijama. Europa je izgubila vjerodostojnost upravo na terenu koji je uvijek smatrala *manje vrijednim* – na terenu balkanske *podivljivosti*. Europski sustav vrijednosti kapitulirao je pred jednim tipom iracionalnosti, dospjevši u situaciju da ta iracionalnost postane pravilom ponašanja u politici. Američki politolog Zbigniew Brzezinski, u knjizi *Izvan kontrole* (Brzezinski, 1994.) govori o porazu Europe koji je očit u slučaju balkanske krize, sa svim paradoksima tog doba.

Kao što je već spomenuto, pod teretom povijesno uvjetovanih zahtjeva demokracije i nacionalnih emancipacija, te istrošenosti komunističkog projekta srušen je Berlinski zid. Nastala je društveno i povijesno neizbježna situacija koja je ponegdje završila mirnom primopredajom vlasti, ali bilo je i krvavih scenarija. Raspalo se jedno carstvo, raspale su se tri federacije. Raspad Jugoslavije podijelio je Europu, a osnažile su politike s početka 20. stoljeća. Međunarodno priznanje nacionalnih država još je više izazvalo sumnjičenja, podjele i europska nejedinstva. Pokazalo se da je EU skup *prividno* sukladnih interesa, sukladnih samo do točke zadiranja u nacionalni interes ili u povijesne neostvarene želje.

### 2.1. Međunarodno priznanje

Unatoč protivljenju Francuske i Velike Britanije, Njemačka je odlučila unilateralno najaviti priznanje Slovenije i Hrvatske. Iako je na europskoj razini usuglašeno da će bivše jugoslavenske republike, prije međunarodnog priznanja, morati zadovoljiti kriterije definirane od strane *Badinterove komisije* (Arbitražna komisija EU, formirana od grupe europskih pravnika, točnije pet predsjednika ustavnih sudova zemalja članica, koja je nazvana po njezinu predsjedniku Badinteru), Njemačka je objavila priznanje Slovenije i Hrvatske (23. prosinca 1991. godine), ne čekajući njezinu odluku.

Sudeći po onome što je uglavnom dominantno gledište stručne literature, međunarodno priznanje je sve više pitanje međunarodne politike, a sve manje međunarodnog prava. Suvremena praksa međunarodnog priznanja *porazila* je argumente o pravnoj obvezi priznanja entiteta na temelju *znakova* državnosti. Danas je priznanje država, više nego što se čini, diskrecijski politički akt.<sup>3</sup> Nekoliko desetljeća relativno konzistentne prakse u doba dekoloni-

<sup>3</sup> Dovoljno je samo usporediti slučajeve Makedonije i Bosne i Hercegovine.

nijalizacije zamijenjeno je iskustvima iz Istočne Europe u proteklim godinama. U tom smo razdoblju bili svjedoci formiranja petnaest država proizašlih iz bivšeg SSSR-a i pet iz bivše jugoslavenske federacije:

“U razmatranju pitanja međunarodnog priznanja bivših članica socijalističkih federacija treba imati na umu opću percepciju rastuće *ne-pouzdanosti* postojećih međunarodnih pravila. Nijedan element međunarodne politike u raspadu Jugoslavije nije bio tako upitan kao pitanje međunarodnog priznanja – kada, kako, pod kojim uvjetima – novih država. U analiziranju nedavnih zbivanja na prostoru bivše Jugoslavije, treba se prisjetiti nekih uočljivih odredbi jugoslavenskog ustava iz 1974. godine. Prvo i osnovno načelo naglašeno u tekstu počinje formulacijom: ... *narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakog naroda na samoodređenje, uključujući i pravo odcjepljenja* ... ali primjena načela bila je ograničena činjenicom da u ustavu nije postojao nijedan mehanizam koji bi omogućio njegovu primjenu.

Ograničenje se vidi i iz dva bitna razlikovanja: između *naroda* Jugoslavije i *republika* Jugoslavije – narodi nisu nužno i potpuno *geografsko-etnički* povezani sa šest definiranih federalnih jedinica: i između *naroda* i *narodnosti* – potonji su definirani kao *članovi nacije čija matična država graniči sa Jugoslavijom* ... prema tome, Albanci s Kosova i Mađari iz Vojvodine smatrani su *narodnostima* i nisu imali pravo na samoodređenje i odcjepljenje.” (Rice, 2003.: 3)

Stanje u bivšoj Jugoslaviji, za vrijeme procesa demokratizacije koji je zahvatio Istočnu Europu krajem osamdesetih godina, može se opisati kao primjer gdje argument prava na samoodređenje nije bilo jednostavno primijeniti u praksi. Dihotomija je dovela do uporabe sile i u međunarodnoj zajednici se javila *dvojba o adekvatnoj reakciji* na tvrdnje o pravu na samoodređenje od strane bivših federalnih jedinica.<sup>4</sup>

Dana 25. lipnja 1991. godine, Hrvatska i Slovenija proglasile su neovisnost. Ustavna rezolucija o suverenitetu i neovisnosti, prihvaćena je u hrvatskom parlamentu *na temelju volje naroda demonstrirane na referendumu (19. svibnja 1991. godine)*, uz tvrdnju da *SFRJ više ne postoji kao ustavno-pravno organizirana država*. Slovenska Deklaracija o neovisnosti također je bila temeljena na *apsolutnoj većini potpore na referendumu održanom 23. prosinca 1990. godine*, čime je poduprta inicijativa slovenskoga političkog vrha za mirnu disoluciju jugoslavenske federacije, a također se očekuje i *pravno priznanje od svih zemalja koje poštuju demokratske principe i prava svih naroda na samoodređenje*.

<sup>4</sup> U toj situaciji, gdje ne postoji suglasnost strana u sporu, jedina preostala mogućnost za rješavanje problema u okvirima međunarodnog prava jest aktiviranje međunarodne arbitraže, pa je zbog toga i oformljena Badinterova komisija.

Federalna vojska, kontrolirana od političkog vrha u Beogradu, suprotstavila se slovenskim i hrvatskim težnjama za postizanjem neovisnosti, što je eskaliralo u oružani sukob u navedenim republikama. Tadašnja EZ preuzela je glavnu medijatorsku ulogu u sukobu, što je dovelo do dogovora republičkih vodstava o tromjesečnom moratoriju na primjenu deklaracija o neovisnosti i do interpretiranja navedenih deklaracija kao nepotpunih i nedovršenih, što je zaustavilo proces međunarodnog priznanja.<sup>5</sup> Ipak, nakon isteka tromjesečnog moratorija, obje su republike nastavile svoju aktivnost na putu neovisnosti. Tako je, primjerice, hrvatski parlament, podsjećajući na završetak tromjesečnog moratorija, donio odluku o *raskidanju državno pravnih veza ... koje su konstituirale dosadašnju Jugoslaviju i priznavanju neovisnosti i suvereniteta ostalih republika bivše Jugoslavije na osnovi principa uzajamnosti*.

Potreba za poduzimanjem političke inicijative, kako u bivšoj jugoslaven-sknoj tako i u bivšoj sovjetskoj federaciji, naglo se povećavala, pa je postalo jasno da tradicionalni kriteriji za međunarodno priznanje nisu adekvatni, tj. ne mogu pružiti tadašnjoj EZ *diplomatske alate* koji bi bili funkcionalni i omogućili joj položaj glavnog medijatora u sukobu. Nakon formiranja već spomenute *Badinterove komisije*, ministri vanjskih poslova tadašnje EZ, na sastanku u Bruxellesu 16. prosinca 1991. godine, donijeli su *Deklaraciju o naputcima o priznanju novih država u Istočnoj Europi i SSSR-u*<sup>6</sup>. Kao popratni dokument, u skladu s navedenim, prihvaćena je i *Deklaracija o Jugoslaviji*. Navedeni dokumenti imali su znatan utjecaj na pitanje međunarodnog priznanja novih država na prostoru bivše Jugoslavije i Sovjetskog Saveza, kao i na tumačenje i primjenu međunarodno-pravnih propisa vezanih uz priznanje novih država.

U vrijeme donošenja navedenih deklaracija, zemlje tadašnje EZ pozdravile su povratak baltičkih zemalja u tzv. *the community of nations*, ali još nisu izričito priznali nijednu *novu državu* u Istočnoj Europi. Ipak, uporaba navedenog pojma u dokumentima jasno nagovještuje njihovo priznanje. U samom početku Deklaracije poziva se na Završni akt iz Helsinkija<sup>7</sup> i Parišku

<sup>5</sup> Osim kompliciranosti stanja na području bivše Jugoslavije, proces je usporen i zbog straha od ponavljanja *sličnog scenarija* u SSSR-u, što bi moglo imati dalekosežne posljedice na globalnu sigurnost – dovoljno je prisjetiti se strukture oružanog arsenala bivšeg SSSR-a i opasnosti od nekontrolirane proliferacije i moguće uporabe nuklearni bojevih glava, što je samo dio potencijalne opasnosti.

<sup>6</sup> Izvorni naziv je *Declaration on the Guidelines on the Recognition of the New States in Eastern Europe and in the Soviet Union – u daljnjem tekstu – Naputci*.

<sup>7</sup> Diplomatski sporazum potpisan u Helsinkiju (Finska, kolovoz 1975. godine), kao zaključni dokument prvog samita Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji (KESS). To je nastojanje da se, ponajprije, smanje napetosti između Sovjetskoga i Zapadnoga bloka, osiguravajući njihovo prihvaćanje *status quo* u Europi. Dokument su potpisale sve europske države (osim Albanije), te SAD i Kanada. Dokument priznaje nepovredivost granica, uspostavljenih nakon

povelju<sup>8</sup>, a osobito se *ističe princip samoodređenja*. Potvrđuje se spremnost zemalja tadašnje EZ da priznaju nove države *prema normalnim standardima međunarodne prakse i političke realnosti u svakom slučaju pojedinačno*.

Spomenuta deklaracija stanoviti je podsjetnik na činjenicu da je međunarodno priznanje zemalja *matter of policy*, iako se rijetko tako predstavlja. *Naputci* opisuju kandidate za priznanje kao nove države *koje su se konstituirale na demokratskoj osnovi, prihvatile međunarodne obveze i posvetile se, u dobroj vjeri, mirnom procesu i pregovorima*.

“*Naputci* u nastavku navode nekoliko kriterija za ostvarenje međunarodnog priznanja:

- poštovanje odredaba Povelje UN-a i obveza preuzetih u Završnom aktu Helsinkija i Pariškoj povelji, osobito dijelova koji govore o vladavini prava, demokraciji i ljudskim pravima;
- jamčenje prava etničkih i nacionalnih skupina i manjina;
- poštovanje nepovredivosti svih granica, koje mogu biti promijenjene samo mirnim sredstvima i uobičajenim sporazumima;
- prihvaćanje svih relevantnih obveza vezanih uz razoružanje i nuklearnu *non-prolifraciju*, kao i uz sigurnost i regionalnu stabilnost;
- posvećenost mirnom rješavanju sukoba i svih pitanja vezanih uz sukcesiju bivše države i regionalnih nesuglasja (gdje je potrebno uz arbitražu).

*Naputci* završavaju upozorenjem da *zemlje tadašnje EZ neće priznati entitete formirane kao posljedica agresije* i da će u donošenju odluke o priznanju *uzeti u obzir utjecaj priznavanja na susjedne zemlje*.” (Rice, 2003.: 6)

Moglo bi se reći da *Naputci* otežavaju proces međunarodnog priznanja dodavanjem novih zahtjeva na već poznate standarde međunarodne prakse, ali ipak je njihova prvotna svrha nadopunjavanje dotadašnje prakse, koja se pokazala nedovoljnom jer je bila temeljena uglavnom na tradicionalnim kriterijima državnosti.

Drugoga svjetskog rata u Europi, te obvezuje države potpisnice na poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, te na suradnju na ekonomskom, znanstvenom, humanitarnom i drugim područjima. – CD-ROM: *Encyclopaedia Britannica 2001*, The Encyclopaedia Britannica Inc. 2001.

<sup>8</sup> Završni dokument samita KESS-a, održanog u Parizu (studeni, 1990. godine), čija je glavna namjera bila formalizacija prekida dugotrajne konfrontacije Zapadnog i Sovjetskog bloka u Europi. Zemlje potpisnice obvezuju se na poštovanje temeljnih načela demokracije i vladavine prava, na jamčenje ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, te prijateljske odnose među državama i suradnju na očuvanju europske sigurnosti.

“Postavljajući nove kriterije za priznanje država Istočne Europe i Sovjetskog Saveza, tadašnja EZ dodala je neke pojedinosti vezane uz bivšu Jugoslaviju. Deklaracija o Jugoslaviji predstavila je proces primjene *Naputaka* koji se zahtijeva od svake republike bivše Jugoslavije da bi mogla podnijeti zahtjev za međunarodno priznanje:

- želi biti priznata kao neovisna država;
- prihvaća obveze sadržane u gore spomenutim *Naputcima*;
- prihvaća načela utvrđena dokumentima *Konferencije o Jugoslaviji*<sup>9</sup> – osobito ona koja se bave pitanjima ljudskih prava i prava nacionalnih i etničkih manjina i grupa;
- podupire napore Glavnog tajnika i Vijeća sigurnosti UN-a;
- nastavlja sudjelovati u *Konferenciji o Jugoslaviji*.

Pismeni će zahtjevi, potom biti podneseni Arbitrarnoj komisiji, ustanovljenoj istodobno s Konferencijom o Jugoslaviji, koja će dati svoje mišljenje, na temelju čega će se do 15. siječnja 1992. godine donijeti konačna odluka o priznanju.” (Rice, 2003.: 6-7).

Ta metoda koja zahtijeva aplikaciju za međunarodno priznanje, koja se proučava od strane arbitrarne komisije, na temelju čijeg se mišljenja donosi odluka, presedan je u međunarodno-pravnoj praksi priznavanja novih država. Nakon navedene procedure izražena je spremnost zemalja tadašnje EZ za priznanje svih republika bivše Jugoslavije, ali ipak treba naglasiti da se svaka tretirala pojedinačno, tj. da se izbjegavao jedinstven pristup republikama bivše Jugoslavije.

### 2.1.1. Priznanje Hrvatske i Slovenije

Svih šest republika bivše Jugoslavije *odgovorilo* je na poziv koji je objavila tadašnja EZ u Deklaraciji o Jugoslaviji, ali samo su četiri zatražile međunarodno priznanje. U službenom odgovoru, 23. prosinca 1991. godine,

<sup>9</sup> Međunarodna konferencija – izvorni naziv: *The International Conference on the Former Yugoslavia* – (od kolovoza 1992. do siječnja 1996. godine) koja je formulirala okvir za uspostavljanje mira i poštovanje pravnog poretka (osobito ljudskih prava) na području bivše Jugoslavije. *Proslavila* je međunarodne posrednike uključujući tadašnjeg ministra vanjskih poslova SAD-a Cyrusa Vancea, ministra vanjskih poslova Velike Britanije Davida Owena, norveškog ministra vanjskih poslova Thorvalda Stoltenberga, švedskog premijera Carla Bildta i finskog predsjednika Martija Ahtisaarija. Inicijalni strategijski koncept zamišljen je na temelju iskustava EZ-ove Konferencije o Jugoslaviji (pod vodstvom lorda Carringtona), a zajednički su joj predsjedali prvi čovjek EU i Glavni tajnik UN-a. Vidi: De Rossonet, Bertrand, 1997.: *War and Peace in the Former Yugoslavia*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston.



srpski ministar vanjskih poslova ustvrdio je da je *Srbija ostvarila međunarodno priznanje još na Berlinskom kongresu (1878. godine), te je na toj osnovi participirala u formiranju Kraljevine SHS (1918. godine) koja se s vremenom transformirala u SFRJ*. Zaključio je da *Srbija nije zainteresirana za secesiju*. Odgovor crnogorskog ministra vanjskih poslova (24. prosinca 1991. godine) bio je formuliran otprilike na isti način. Ostale četiri republike zatražile su međunarodno priznanje i poduzele korake koji su navedeni kao potrebni u *Naputcima*. Zahtjevi su potkrijepljeni republičkim ustavnim i legislativnim dokumentima i predani *Badinterovoj komisiji* na razmatranje. Njezin *opinio juris* formuliran je u *Mišljenju br. 1*. (20. studenog 1991. godine), što je zapravo bio odgovor na upit tadašnjeg predsjednika Mirovne konferencije u Jugoslaviji, lorda Carringtona.

Spomenuti je upit bio vezan uz pravno tumačenje dvaju dijametralno suprotnih interpretacija disolucije SFRJ, prema kojem Srbija smatra da su se one republike koje su se proglasile ili se namjeravaju proglasiti neovisnim ili suverenim, odcijepile ili se namjeravaju odcijepiti od SFRJ koja bi u protivnom nastavila postojati. Nasuprot tome, druge republike zastupaju mišljenje da nema ni govora o odcjepljenju, nego da je riječ o dezintegraciji ili raspadu SFRJ kao posljedici podudarnih volja nekoliko republika. Oni tvrde da se svih šest republika mora smatrati ravnopravnim nasljednicima SFRJ i da nijedna pojedinačno ili nekoliko njih zajedno ne mogu polagati pravo da ih se proglasi jedinim njezinim nasljednikom.

Odgovor Komisije, formuliran u prethodno spomenutom *Mišljenju br. 1*, detaljno razrađuje načela međunarodnoga javnog prava za međunarodno priznanje državnosti, kriterije funkcionalnosti za priznanje postojanja federativne države te međunarodno-pravno prihvaćeno određenje pojma nasljeđivanja države, odnosno sukcesije.

Također, u tome je dokumentu Arbitražna komisija utvrdila težnje četiriju republika za neovisnošću, činjenicu da temeljna tijela vlasti SFRJ više ne funkcioniraju na odgovarajući način te da se spomenuta federacija nalazi u procesu dezintegracije, kao i činjenicu da je na republikama da razriješe probleme sukcesije u skladu s načelima i pravilima međunarodnog prava.

Spomenuti je dokument *de facto* značio međunarodnu legitimaciju težnji za neovisnošću spomenutih republika te je tako izravno utjecao na proces disolucije jugoslavenske federacije i priznanje novonastalih država.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Zbog iznimne važnosti ovaj je dokument priložen u cijelosti u *Dodatku*, a opširnije podatke o svim dokumentima Arbitražne komisije vidi u Dokumenti: *Mišljenja Arbitražne komisije o procesu raspada i o kriterijima za prestanak postojanja bivše SFRJ*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, *Politička misao* 33 (1996), 1., str. 166-168.

Badinterova komisija je 1. siječnja 1992. godine objavila mišljenja rednih brojeva 2. – 7. *Mišljenje br. 2.* bavi se pitanjem prava na samoodređenje srpske zajednice u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, a naglasila je da *pravo na samoodređenje ne smije involvirati promjene postojećih republičkih granica*, a srpskoj manjini (u Hrvatskoj, jer u Bosni i Hercegovini predstavlja konstitutivni narod) pripadaju prava manjina (a ne prava naroda) zajamčena odredbama međunarodnog prava. *Mišljenje br. 3.* potvrđuje da načelo *uti possidetis*<sup>11</sup> ima opću primjenu pa se prema tome odnosi i na republičke granice u kontekstu disolucije jugoslavenske federacije. *Mišljenja br. 4., 5., 6. i 7.* bave se pitanjima vezanim uz Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Makedoniju i Sloveniju pojedinačno.<sup>12</sup> *Mišljenje br. 7.* razmatralo je pitanja elaborirana u *Naputcima i Deklaraciji o Jugoslaviji*, te je zaključeno da Slovenija zadovoljava kriterije naznačene u tim dokumentima. U *Mišljenju br. 5.* došlo se do zaključka da postoji propust u hrvatskoj aplikaciji. U *Deklaraciji o Jugoslaviji* tadašnja EZ postavila je zahtjev da jugoslavenske republike, koje očekuju međunarodno priznanje, prihvate načela utvrđena dokumentima *Konferencije o Jugoslaviji* – osobito ona koja se bave pitanjima ljudskih prava i prava nacionalnih i etničkih manjina i grupa.<sup>13</sup>

Badinterova komisija utvrdila je da hrvatski Ustav nije potpuno inkorporirao sve kriterije postavljene u članku o *posebnom statusu*. Također je zaključila da bi Hrvatska trebala nadopuniti Ustav kako bi se uvrstile mjere iz navedenoga članka, jer je to jedina prepreka apsolviranju svih kriterija postavljenih od tadašnje EZ, na što je hrvatski predsjednik odgovorio pismenom potvrdom prihvaćanja navedenoga, čime su potpuno zadovoljeni postavljeni standardi.

Na temelju mišljenja Badinterove komisije, tadašnja EZ odlučila je, 15. siječnja 1992. godine priznati suverenost i neovisnost Hrvatske i Slovenije, nakon čega je slijedilo priznanje od velikog broja svjetskih zemlja, što je kulminiralo primanjem Hrvatske i Slovenije u punopravno članstvo UN-a (22. svibnja 1992. godine).

### 2.1.2. Priznanje Bosne i Hercegovine

U slučaju priznanja Bosne i Hercegovine, Vijeće sigurnosti UN-a jednoglasno je preporučilo, a Generalna skupština jednoglasno prihvatila puno-

<sup>11</sup> *Uti possidetis* – u Rimskom pravu, načelo prema kojem se štiti vlasništvo (u ovom slučaju teritorij) stečeno mirnim putem, tj. odbija se priznanje vlasništva stečenog silom. – CD-ROM: *Encyclopaedia Britannica 2001*, Encyclopaedia Britannica Inc. 2001.

<sup>12</sup> Slučajevi Bosne i Hercegovine i Makedonije bit će analizirani u nastavku.

<sup>13</sup> U dijelu o *posebnom statusu* govori se o *supstancijalnoj* autonomiji manjina i prava na lokalnu samoupravu, autonomiju sudstva, edukacijske sustave i ostala područja specifičnosti.

pravno članstvo ove države, iako je u to vrijeme bilo opće poznato da Bosna i Hercegovina, s obzirom na stanje u republici, nije mogla biti definirana niti kao država u pravom smislu riječi a pogotovo ne kao neovisna.

U *Mišljenju br. 4*. Badinterova komisija zauzela je stajalište da, iako su određeni konstitucionalni procesi pokrenuti, izostanak referenduma znači *da volja naroda Bosne i Hercegovine za konstituiranje suverene i neovisne države nije u potpunosti iskazana*. Referendum je proveden (29. ožujka – 1. travnja 1992. godine), a srpska zajednica, koja je činila otprilike 31% ukupnog stanovništva, bojkotirala je glasovanje. Nakon pozitivnog ishoda referenduma napetost je rasla u Bosni i Hercegovini, a dodatni je pritisak stvarala prisutnost federalne vojske koja je u sukobu u Hrvatskoj pokazala svoju naklonost interesima srpske zajednice.

Imajući na umu činjenicu da je međunarodno priznanje Hrvatske, uz angažiranje UNPROFOR-a<sup>14</sup>, dovelo do relativnog smirivanja u područjima sukoba, međunarodna je zajednica počela razmatrati mogućnost priznanja BiH zbog izbjegavanja širenja sukoba, praćenog velikim ljudskim žrtvama i materijalnim posljedicama, kao što se dogodilo u Hrvatskoj. Zahvaljujući dotadašnjim naporima za smirivanje sukoba u Hrvatskoj te aktivnijoj ulozi UNPROFOR-a, njegova je prisutnost u regiji već bila uspostavljena – sjedište je bilo u Sarajevu, a dio vojnih promatrača već je bio raspoređen duž granice sa Hrvatskom. Tadašnja EZ i SAD su 10. ožujka 1992. godine objavile zajedničko stajalište o spremnosti priznanja suvereniteta BiH te se odlučno suprotstavili ugrožavanju stabilnosti i cjelovitosti BiH i Makedonije.

Do tog trenutka samo su Turska i Bugarska priznale Bosnu i Hercegovinu, a nakon toga su i brojne druge zemlje objavile njezino priznanje.

### 2.1.3. Slučaj Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije

Tako je zemlja rastrgana nasiljem, s vladom koja nema kontrolu nad velikim dijelom teritorija, *čija se funkcija svela na pozive za međunarodnu intervenciju*, bila u potpunosti priznata od međunarodne zajednice, dok je drugoj jugoslavenskoj republici, koja udovoljava svim tradicionalnim kriterijima državnosti, uskraćeno međunarodno priznanje.

Makedonija je zatražila priznanje u *Deklaraciji* donesenoj u Sobranju<sup>15</sup> (19. prosinca 1991. godine). Badinterova komisija razmotrila je zahtjev u svjetlu *Naputaka i Deklaracije o Jugoslaviji*. “Posljednji paragraf *Deklaracije* sadržava sljedeće: EZ i njezine zemlje članice od jugoslavenskih republika također zahtijevaju da, prije priznanja, prihvate ustavne i političke obve-

<sup>14</sup> UN Protection Forces

<sup>15</sup> Makedonski parlament

ze garantiranja da nemaju teritorijalne pretenzije prema susjednim zemljama i da neće provoditi aktivnosti obilježene negativnom propagandom prema njima.”<sup>16</sup>

Badinterova komisija započela je dijalog s Makedonijom da bi utvrdila stupanj zadovoljenosti navedenog paragrafa. Makedonski ministar vanjskih poslova naglasio je suzdržavanje od bilo kakve neprijateljske propagande prema susjednim državama, što je potkrijepljeno člankom u Ustavu, donesenom 6. siječnja 1991. godine, u kojem stoji da *Republika Makedonija nema teritorijalnih aspiracija prema susjednim državama*. Komisija je utvrdila da Makedonija zadovoljava sve kriterije, pa prema tome upotreba imena *Makedonija* ne podrazumijeva teritorijalne pretenzije u odnosu na druge države.

No, bez obzira na pozitivno mišljenje Badinterove komisije, zemlje tadašnje EZ nisu, 15. veljače 1992. godine, poduprle predloženo međunarodno priznanje Makedonije. U to su vrijeme samo Bugarska i Turska odlučile priznati njezinu suverenost i neovisnost, dok je veliki broj zemalja *pratio* odluku zemalja tadašnje EZ i prolongirao odluku o priznanju.<sup>17</sup>

Problem službenog naziva vidno je otežavao makedonsko nastojanje za ostvarenjem međunarodnog priznanja<sup>18</sup>, a to je pitanje obuhvaćeno i u izjavi (2. svibnja 1992. godine) u kojem se zauzima stajalište da je tadašnja *EZ spremna priznati navedenu državu kao suverenu i neovisnu, unutar postojećih granica i sa službenim nazivom koji je prihvatljiv svim zainteresiranim stranama*.<sup>19</sup>

Zbog činjenice da ni jedna strana nije napravila potreban korak ka kompromisu koji bi razriješio *pat-poziciju*, problem se sveo na pitanje odnosa snaga i utjecaja između Atene i Skopja, u kojem je prva strana bila dominantna, koristeći *de facto* veto na politiku tadašnje EZ prema navedenom pitanju. Problem je, konačno, riješen priznavanjem Makedonije pod službenim imenom: Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija (*Former Yugoslav Republic of Macedonia*), što je svojevrsni presedan u međunarodno-pravnoj praksi.

<sup>16</sup> *Ibid.*, str. 13.

<sup>17</sup> Iznimke su bile Hrvatska, Slovenija i Litva.

<sup>18</sup> Grčka je uporno kočila međunarodno priznanje Makedonije pod tim imenom zbog dobro poznatih razloga.

<sup>19</sup> Tadašnji makedonski predsjednik Kiro Gligorov izrazio je zadovoljstvo izraženom voljom zemalja tadašnje EZ da priznaju Makedoniju, ali je dodao da je uvjetovanje priznanja nazivom koji će biti prihvatljiv svim stranama presedan koji dovodi makedonski narod u situaciju koju nijedan narod, s obzirom na njegov identitet i ponos, ne bi dopustio.

#### 2.1.4. Slučaj Savezne Republike Jugoslavije

Dvije jugoslavenske republike, Srbija i Crna Gora, nisu zatražile priznanje od međunarodne zajednice.

Skupština SFRJ (27. travnja 1992. godine) *donijela* je Ustav Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), uz tvrdnju da je SFRJ transformirana u SRJ, koja se sastoji od dviju konstitutivnih republika, Srbije i Crne Gore.

Prema navedenom stajalištu, *SRJ će, poštujući kontinuitet i međunarodni status SFRJ, preuzeti sva njezina međunarodna prava i obveze, uključujući članstvo u svim međunarodnim organizacijama i participaciju u svim međunarodnim ugovorima, prihvaćenim i ratificiranim od strane bivše države. Diplomatske misije, konzularna predstavništva i uredi, nastaviti će funkcionirati zastupajući interese SRJ.*

U prilog ovim tvrdnjama navedene su dvije činjenice:

- najprije, postojanje recentnog presedana, Rusija je međunarodno priznata kao *nasljednik* međunarodnog statusa SSSR-a;
- potom, prednost SRJ manifestirala se u činjenici da su *vanjskopolitički servisi bili temeljito očišćeni* od nesrpskih i necrnogorskih predstavnika, pa je navedeni personal u potpunosti lojalan vodstvu u Beogradu, te prihvaća SRJ kao nasljednicu bivše države.

Reagirajući na te tvrdnje, brojne su zemlje objavile da, ne uzimajući ih u obzir, zadržavaju diplomatske odnose sa SRJ *suzdržavajući se od bilo kakvog komentara.*

Brojne su zemlje, također, izrazile rezerviranost na zasjedanju Generalne skupštine UN-a (svibanj, 1992. godine), a rezolucija 757 Vijeća sigurnosti UN-a involvirala je preambularni paragraf, u kojem se napominje da stajalište SRJ (o automatskom nasljeđivanju članstva bivše SFRJ u UN-u) nije u potpunosti prihvaćen.

Zemlje tadašnje EZ *oslonile su se na Mišljenja 8., 9. i 10.* Badinterove komisije od 4. srpnja 1992. godine, u kojima je utvrđeno da je proces disolucije SFRJ, identificiran u *Mišljenju br. 1.* od 29. studenoga 1991. godine, dovršen i da bivša jugoslavenska federacija više ne postoji. U navedenim *Mišljenjima* od 4. srpnja 1992. godine zauzima se stajalište da je SRJ nova država koja se ne može tretirati kao jedini nasljednik bivše SFRJ, te da priznanje SRJ treba biti predmetom općih načela međunarodnog prava i *Naputaka* od 16. prosinca 1991. godine. Prema Badinterovoj komisiji, *SRJ ne može automatski preuzeti članstvo SFRJ u međunarodnim organizacijama, niti naslijediti vlasništvo SFRJ u inozemstvu, koje bi se trebalo ravnomjerno rasporediti među svim sukcesorskim republikama, na temelju dogovora ili arbitraže.* “Vijeće sigurnosti UN-a puno se izričitije očitovalo o navedenoj

problematici u Rezoluciji 777 od 19. rujna 1992. godine. Rezolucijom se Generalnoj skupštini predlaže sljedeće: Savezna Republika Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) ne može automatski preuzeti članstvo bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije u UN-u ... i da Savezna Republika Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) treba službeno zatražiti punopravno članstvo u UN-u, te da do tad ne bi trebala sudjelovati u radu Generalne skupštine.<sup>20</sup>

Rezolucijom 47/1 Generalne skupštine (19. rujna 1992. godine) prihvaćena je preporuka Vijeća sigurnosti, što je u konačnici značilo potpuno odbijanje stava SRJ.

## 2.2. Razlozi neuspjeha i njegove posljedice

Formiranje novih država na tlu bivše Jugoslavije internacionaliziralo je okvir sukoba, ali to ipak, bez obzira na stanovite promjene, nije uspjelo harmonizirati tradicionalne nacionalne *egoizme* niti je, iako je došlo do priznanja novih država na razini tadašnjeg EZ-a, formiralo zajednički europski vanjskopolitički pristup.<sup>21</sup>

Unatoč znatnim pritiscima koji su u to vrijeme trebali voditi *postmaastrichtskoj* europskoj političkoj integraciji, nisu se mogle zanemariti očite političke, strateške, povijesne i druge razlike koje su, u funkcionalnom smislu, *eskalirale* na primjeru neuspjeloga vanjskopolitičkog angažmana EU u mirnom rješavanju sukoba na prostoru bivše Jugoslavije.

Te se razlike u vanjskopolitičkom smislu, kako smo vidjeli na primjeru diplomatske i vojne prisutnosti europskih zemalja u bivšoj Jugoslaviji 1991. do 1995. godine kao i u nedavnoj intervenciji u Iraku, naslanjaju na tradicionalne povijesne i geopolitičke interese, ali i na buduće ambicije i želju pojedinih zemalja da utječu na šira europska i globalna zbivanja.

Jedan od razloga diplomatskog neuspjeha EU na prostoru bivše Jugoslavije jest i činjenica što je EU gradila kompliciranu i nedjelotvornu strukturu, postavljenu na idealističkim zasadama bez djelotvornih mehanizama implementacije. Jedan od tri cilja *ujedinjene Europe* – zajednička vanjska i sigurnosna politika – na osobit je način osporen upravo na prostoru bivše Jugoslavije. Neuspjeh mirovne misije EU u bivšoj Jugoslaviji pokazao je da je

<sup>20</sup> *Ibid.*, str. 15.

<sup>21</sup> Iako se puno govori o jedinstvenoj Uniji, što ona normativno i jest, europske *svade* i nejedinstva najbolje se pokazuju u balkanskoj krizi. Mnogo je vremena trebalo proći da bi se uspjelo u rezoluciji UN-a otvoreno izreći ono što je bilo jasno – da je u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini riječ o agresiji. Međunarodna se diplomacija dugo susprezala tog pojma. Dok su se vješto bavile diplomatsko-verbalnim obilaznicama u označivanju činjeničnog stanja, neke su utjecajne zemlje govorile o građanskom ratu, secesiji i sl.

maastrichtska ideologija u to vrijeme više generirala artificijelno zajedništvo, a manje ublaživala njegovu objektivnu determiniranost realnim okolnostima i odnosima snaga u Europi.

Iznimno je zanimljivo pokušati dublje proniknuti u razloge europske *nemoći* koju je pokazala vezano uz rat na ovim prostorima, kao i u stvarno stanje na terenu koje ni velike sile u početku, svjesno ili nesvjesno, nisu uočavale.

Europska *nemoć* u rješavanju krize na ovim prostorima nije bila prouzročena samo *opterećenjem bremena prošlosti* nego i prekomjernošću političke moći EU koju, *de facto*, nitko nije adekvatno kontrolirao i kako to ispravno tvrdi Rodin:

“Europa nije shvatila semantiku moći koju posjeduje, tj. nije na pravi način iskoristila svoju moć – nije našla način za političku homogenizaciju volje za djelovanjem, što je prema Carlu Schmittu *izvorni grijeh* vanjske politike liberalno-demokratskog tipa. Europa je, naime, pokazala *strah* od svoje nekontrolirane moći. Dakle, EU nije pokleknula na ovim prostorima zbog nedostatka moći i utjecaja, nego upravo zbog njenog neupotrebljavanja ili manjka želje za upotrebljavanjem.” (Rodin, 1995.: 151)

Striktne načela liberalno-demokratske metode rješavanja sukoba mirnim putem koja su u određenom povijesnom razdoblju izgledala izrazito učinkovitim prestaju funkcionirati na zadovoljavajući način. Razlog se krije u činjenici što, za razliku od sukoba u vrijeme Hladnog rata, ne postoji čak ni prešutni konsenzus između europskih država, a pogotovo ne može biti govora o jasno koordiniranim zajedničkim akcijama. Umjesto konzistentne primjene sekundarnih sredstava sa svrhom blokiranja razvoja rata, Europa je nastupila razjedinjena i bez jasne političke volje za djelovanjem. Prema tome, EU je još jednom postala *žrtvom* svojih starih antagonizama, a uskoro je postalo jasno da je jugoslavenska kriza istodobno i kriza europskog apolitičkog jedinstva.

“Situacija je bila dodatno komplicirana zbog triju različitih procesa koji su se odvijali, a nisu mogli biti sinkronizirani na zadovoljavajući način:

1. proces dezintegracije federacija,
2. raspad komunizma,
3. utjecaj završetka Hladnoga rata na geopolitički položaj bivše Jugoslavije.

Zbog nemogućnosti koordiniranja i sinkroniziranja navedenih procesa rasplamsao se rat označavajući kraj *političke stabilnosti* podržavane od strane velikih blokova izvana i vojnom i policijskom represijom iznutra.” (Rodin, 1995.: 152).

Tektonske promjene unutar Istočnog bloka, odnosno njegovo nestajanje, dovele su u pitanje i racionalnost postojanja struktura Zapadnog bloka u okviru u kojem su dotad funkcionirale. Suočene s novim izazovima<sup>22</sup>, morale su se što brže restrukturirati kako bi bile sposobne odgovoriti na probleme prouzrokovane novonastalom situacijom, što je nerijetko dovodilo u pitanje njihovu sposobnost za provedbu spomenutih promjena, kao i samu opstojnost. U tom je kontekstu svaka zemlja počela osjećati pritisak svojih povijesnih iskustava, strahova i predrasuda pa je dramatični scenarij disolucije Jugoslavije narastao u krizu koja se nije mogla zaustaviti politikom *containment* jer je vrlo brzo destabilizirala i odnose unutar same EU. Rat je izbio u okolnostima slabljenja kontrole velikih sila nad Jugoslavijom, uzrokovane drastičnim smanjenjem njezina geostrateškog značenja nakon završetka ere bipolarnih međunarodnih odnosa. To je omogućilo bujanje lokalnih nacionalnih antagonizama, koji nisu bili ozbiljno uzeti u razmatranje te su stoga i eskalirali na nezaustavljiv način. Neuspjeh Zapada u zaustavljanju krvavih sukoba na ovim prostorima ne može biti opravdan samo moralnim ili povijesnim elementima. Rat se naglo širio zbog nesuglasja u interesima i funkcionalno-proceduralne nepovezanosti u odnosima između vodećih europskih sila, koja je nastala nakon završetka Hladnog rata.

Dakle, bilo je očito da nakon kraha Istočnog bloka nije postojao primjeren mehanizam koji bi se mogao nositi sa složenošću aktualnih zbivanja. U potrazi za *zadovoljavajućim rješenjima* europski su centri moći, dopuštajući eskaliranje rata, proveli gotovo pola desetljeća pribjegavajući bespredmetnoj retorici kojom su pokušavali prikriti nesposobnost za prikladno političko ili vojno djelovanje. EU je djelovala bez jasne političke volje i jedino što je u tom trenutku bila sposobna ponuditi je humanitarna pomoć, koja je samo produžavala *status quo*.

Tako je velikosrpska politika, indirektno potaknuta europskom *nemoći* i pasivnošću, ohrabreno krenula u osvajački rat s jasno poznatim ciljem. S obzirom na stanje na terenu bili su opravdano uvjereni u sigurnu i brzu pobjedu. Ali unutarnje političke razlike bile su toliko velike u multinacionalnoj federaciji da ništa nije moglo zaustaviti dezintegraciju, pa čak ni rat. Što su velikosrpske snage bile svjesnije da su propustile priliku za provedbu svojih planova, to su ratne operacije bile radikalnije, pretvarajući se u zvjerske brutalnosti, genocid, etničko čišćenje i razaranja.

<sup>22</sup> Riječ je o novome sigurnosnom okruženju, opasnosti od nekontroliranog pristizanja stanovništva iz bivših socijalističkih zemalja u potrazi za boljim životom, potreba za primjerenim odgovorom na promjenu vanjsko-političkog smjera zemalja bivšeg Istočnog bloka, tj. proklamiranim ciljevima za stjecanjem punopravnog članstva u EU i NATO savezu.



Rat u Sloveniji djelovao je kao upozorenje, ali je zato rat u Hrvatskoj imao nesagledive posljedice. Ono što je slijedilo u BiH predstavljalo je scenarij užasa, kaosa i destrukcije što je, na žalost, trajalo sve do 1995. godine.

Sudjelovanje EU u mirovnom procesu pokazuje da su europske čimbenike, koji su se trebali baviti pitanjima međunarodnih odnosa, sukobljavala oprečna stajališta i različiti geostrateški interesi, da je unutarnji proces odlučivanja u EU patio od svojevrsnoga institucionalnog ekskluzivizma i da su, kao što tvrde neki autori, razmjeri tzv. *demokratskog deficita* u vanjskopolitičkom području bili nespojivi s unutarpolitičkim demokratskim identitetom zajednice. Konceptija vanjskopolitičke i sigurnosne suradnje unutar EU-a nosila je, sudeći prema svemu navedenom, veliko opterećenje koje je dovelo do pitanje realizaciju mirovnog procesa, te predrasude i međusobno nepovjerenje zemalja unutar EU-a što je po prvi put pokazalo svoj stvarni opseg izvan konteksta bipolarnog sustava međunarodnih odnosa.<sup>23</sup>

Spomenuta kompleksnost odnosa među europskim državama i svojevrsna nerealna i idealistička vizija *europskoga političkog monoteizma* prvi je put jasno pokazana na primjeru nedjelotvornosti posredničke misije EU-a na prostorima bivše Jugoslavije. Ukratko, EU kojoj je transatlantskim konsenzusom u početku sukoba prepuštena mirovna posrednička uloga, našla se krajem 1991. godine u svojevrsnoj političkoj i diplomatskoj blokadi, suočena s prijetnjom da tek definirana načela zajedničke vanjske politike budu kompromitirana, a vanjskopolitička vjerodostojnost EU-a dovedena u pitanje. To je bez sumnje najteža posljedica neuspjele misije EU u regiji na proce njezine unutrašnje homogenizacije.

“Ona je, među ostalim, rezultat triju pogrešnih pretpostavki:

1. EU pretpostavlja da će strane u sukobu dobrovoljno i dobronamjerno prihvatiti njezinu mirovnu arbitražu i diplomatske usluge. Riječ je o romantičnoj zabludi koja odražava snažan idealizam europskih političkih vođa, ali i njihovo nedovoljno poznavanje prirode i geneze sukoba, simplifikaciju njegove političke i nacionalne pozadine te potpuno ignoriranje njegove šire geopolitičke i povijesne determiniranosti.
2. Uvjerljivost mirovne misije EU počivala je isključivo na angažiranom, premda u dobroj mjeri i paternalističkom posredovanju Vijeća ministara uz nepostojanje pravog diplomatskog vodstva. Dapače, sve druge institucije EU su isključene iz djelatnog posredovanja u mirovnom procesu, uključujući komisiju EU, Europski parlament i Europsko vijeće. Tako je

<sup>23</sup> Dok je razjedinjenost europskih zemalja u pogledu Zaljevskog rata više govorila o odnosima EU-a s SAD-om, rat u bivšoj Jugoslaviji pokazao je kako zemlje članice EU-a vide jedna drugu i kako vide same sebe unutar EU-a. Prvi put nakon gotovo pola stoljeća, nacionalne su se vanjskopolitičke posebnosti ostvarile bez obveza i ograničenja Hladnog rata. Brenner, Michael, 1992.: *The EC in Yugoslavia: A Debut Performance*, Security Studies, str. 602.

europska mirovna misija ostala reducirana na uzak krug putujućih diplomata, koji su, uz veći ili manji autoritet koji im je davala EU, na prostoru bivše Jugoslavije više pokušavali aplicirati gotove formule o eurofederaciji, nego utvrditi, te odlučno ostvariti fiksne ciljeve mirovne misije. Činjenica da iza *ministarske trojke*<sup>24</sup> nije stajala ni europska javnost, duboko podijeljena oko događaja u Hrvatskoj, ni druge razine odlučivanja unutar EU, a niti sve vlade pojedinih zemalja članica, učinila je europsko mirovno posredovanje početkom rata u bivšoj Jugoslaviji *nemogućom misijom*. Od svih sudionika u sukobu, to je, čini se, dobro uočio jedino režim u Beogradu, i tri godine kasnije Washington.

3. EU pretpostavlja da će njezina misija biti ostvarena isključivo diplomatskim sredstvima te da nikakvo angažiranje vojnih snaga u regiji, što se nipošto nije željelo, neće biti potrebno.” (Čučić, 1997.: 17-18).

Paraliza odlučivanja i opstrukcija mirovne misije EU-a su, dakle, pokazani na jednom od ključnih elemenata svake uspješne diplomatske akcije – vojnoj sili.

Osim krize povjerenja i međunarodne diskreditacije, neuspjela posrednička misija EU-a u ratu u bivšoj Jugoslaviji prouzročila je i druge negativne posljedice na integraciju u cjelini ili na neke zemlje pojedinačno, od kojih je rast tradicionalnih oblika nacionalizma unutar zemalja članica EU-a svakako jedna od najuočljivijih. Već prije spomenuti primjer grčkog suprotstavljanja priznavanju Makedonije pod njezinim službenim ustavnim imenom dovoljno govori o tome. Grčka opstrukcija makedonske samostalnosti i blokada makedonskih vanjskih granica potvrdili su da i sama Europska Unija pokazuje simptome karakteristične za bolesti koje je često pripisivala europskim zemljama u procesu tranzicije. Grčka je tijekom makedonske krize potencirala nehomogenost i nesamopouzdanje EU-a, a dodatno je diskreditirala i tek inaugurirani koncept zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a.

Nadalje, u kontekstu jačanja nacionalizma unutar EU-a, treba spomenuti i jačanje radikalnih desnih, tzv. nacionalno-romantičnih stranaka političkog spektra u više zemalja (Italija, Njemačka, Francuska, Austrija), kao i rast nepovjerenja koje su u to vrijeme građani pojedinih regija unutar EU-a, kao i pripadnici pojedinih manjinskih zajednica unutar njezinih zemalja članica, izražavali prema središnjim vlastima (Sjeverna Irska, Baskijske pokrajine, Korzika i sl.). Iako nema jasnih potvrda da su na te procese izravno utjecala zbivanja u bivšoj Jugoslaviji, ne može se isključiti mogućnost da su ih barem djelomično generirala. Prema mišljenju znatnog broja autora radilo se o krizi

<sup>24</sup> Riječ je o posredničkoj misiji tadašnjih ministara vanjskih poslova Italije, Luksemburga i Nizozemske.

povjerenja u europski federalizam<sup>25</sup> i državni centralizam zemalja članica EU-a, o općem procesu jačanja regionalističkih i decentralističkih tendencija, što, iako je općeprihvaćeno kao nova tendencija, u ekstremnom obliku predstavlja veliku prepreku homogenizaciji EU-a.

Ukratko, neuspjeh EU-a oslabio je homogenost saveza u institucionalnom, političkom i idejnom smislu, te unio tenzije i u odnose EU-a sa SAD-om, ali i s drugim vanjskim čimbenicima, poglavito s nekim arapskim zemljama te s Rusijom. Optimizam koji je u proces integracije trebao unijeti Ugovor iz Maastrichta, prepustio je mjesto sumnjama i rezerviranosti. U takvoj klimi svaka je zemlja gradila zaseban pristup krizi pa je zajednička vanjska politika u svojoj inicijalnoj fazi sve više *blijedjela*.

### 3. Zaključak

Politička *unifikacija* EU-a, proklamirana Ugovorom iz Maastrichta, podrazumijevala je postupno prenošenje dijela nacionalnog suvereniteta na središnje institucije EU-a, što je uključivalo i najosjetljivije segmente kao što su vanjsko-politički i sigurnosni. Projekt stvaranja političke unije nužno *prerasta* razinu koordiniranosti vanjske i sigurnosne politike zemalja članica, predstavljajući institucionalni okvir stvaranja jedinstvene politike EU-a na spomenutim područjima, što implicira podređivanje partikularnih nacionalnih interesa i politika zajedničkom interesu i samom procesu europskog integriranja.

Ključna razlika između područja kao što su vanjska, sigurnosna i obrambena politika s jedne i transport, znanost i obrazovanje s druge strane, jest činjenica da definiranje zajedničke politike na područjima iz druge skupine zahtijeva spremnost za suradnju na načelima minimalnih zajedničkih ciljeva dok kod prvih podrazumijeva odricanje od tradicionalnih državnih nadležnosti u korist nadnacionalnih europskih institucija, što predstavlja zadiranje u temelje nacionalnog suvereniteta. Upravo je uočavanje te ključne razlike temeljni preduvjet za uspješnu implementaciju svih segmenata zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

Svako razmišljanje vezano uz ustroj i uspjeh projekta EU-a trebalo se kretati oko propitivanja polja jedinstva i nejedinstva. To podrazumijeva visok stupanj interesne podudarnosti. Polje interesne podudarnosti, bez obzira na proklamirane opće zajedničke vrijednosti, ponajprije se nalazilo na polju gospodarstva – opći projekt smjera stvaranja velikog tržišta bez granica – jer su granice prepreka nesputanu kretanju ljudi, roba i kapitala. Manji oblik eu-

<sup>25</sup> Slične su se poteškoće u novije vrijeme pojavile i u procesu ratifikacije Ustava EU – neuspjeh referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj.

ropskog jedinstva ili puno niža mogućnost uspostavljanja suglasja nalazi se na polju vanjske politike.<sup>26</sup>

Bez obzira na očite razlike u strateškom pristupu pojedinih zemalja, što umnogome otežava stvaranje zajedničkog pogleda, intenziviranje krize sve je više eliminiralo različitosti pojedinih individualnih pozicija, što je kulminiralo najvišim stupnjem zajedništva neposredno prije vojnog udara na SRJ.

Postalo je potpuno jasno da je Jugoistočna Europa postala zonom koja svojom nestabilnošću sve više dovodi u pitanje tek proklamiranu Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, ali i Europsku sigurnosnu i obrambenu politiku kao njezinu komponentu, te svojom gospodarskom zaostalošću ozbiljno prijeti realizaciji projekta ujedinjene Europe. S druge strane, iskristalizirala se činjenica da političke snage u regiji nemaju dovoljno volje ni kapaciteta za stabilizaciju, što je nametnulo potrebu aktivnijeg involviranja EU-a. Svijest o neadekvatnosti politike *conflict containment*-a i pružanja humanitarne pomoći, kao i potencijalna opasnost prelijevanja sukoba na uže, ali i šire, susjedstvo dovela je do sazrijevanja ocjene o potrebi zbližavanja političkih platformi te se sve više govori o regiji Jugoistočne Europe, kao o cjelini koja je još uvijek izvan EU-a, ali i o zajedničkom europskom shvaćanju novoga međunarodno-političkog realiteta.

Za cjelovito sagledavanje te problematike treba imati na umu osjetljivost područja vanjske politike, koju svaka država smatra iznimno važnom te nastoji zadržati što veći stupanj autonomnosti u donošenju odluka. U smislu promicanja i zaštite nacionalnih interesa, provođenje konzultacija i donošenje odluka o zajedničkom djelovanju prema određenom pitanju ili trećoj državi nije jednostavan nego složen i zahtjevan izazov diplomacijama država članica. Upravo su ti razlozi uzrokovali neuspjeh prvoga međunarodnog angažmana EU-a, ali i to da razvoj europske političke suradnje i Zajedničke vanjske i sigurnosne politike traje desetljećima.

<sup>26</sup> Bili smo svjedoci sukobljavanja vanjskopolitičkih interesa četiriju velikih i utjecajnih članica: Njemačke, Francuske, Velike Britanije i Italije. Vidljiva je slika interesnih razlika i, prema nekim interpretacijama, sučeljavanja malih koalicija i starih saveza sa zemljama iz doba prije Unije, dakle s početka dvadesetog stoljeća (osobito iz vremena Prvoga i Drugoga svjetskog rata).

## *Dodatak*

### *Mišljenje br. 1 Arbitrarne komisije o procesu raspada i o kriterijima za prestanak postojanja bivše SFRJ (20. studenoga 1991. godine)*

#### 1.) *Komisija smatra:*

- a.) da se odgovor na to pitanje treba temeljiti na načelima javnoga međunarodnog prava koje služi da se odrede uvjeti prema kojima neki entitet predstavlja državu, da je u tom smislu postojanje ili nestanak neke države činjenično pitanje, a ne pitanje formalnog priznanja od strane drugih država;
- b.) da se država najčešće definira kao zajednica koja se sastoji od teritorija i pučanstva pod organiziranom političkom vlašću, da je obilježje takve države suverenost;
- c.) da su, u svrhu primjene tih mjerila, oblik unutarnjopolitičke organizacije i ustavne odredbe puke činjenice, iako ih je nužno uzeti u obzir, kako bi se odredilo koliko neka vlada ima vlasti nad pučanstvom i teritorijem;
- d.) da u slučaju federativne države, koja obuhvaća zajednice što posjeduju određeni stupanj autonomije i uz to sudjeluju u obnašanju političke vlasti unutar okvira ustanova zajedničke federacije, postojanje države podrazumijeva da savezna tijela predstavljaju saveznice federacije i da imaju djelotvornu vlast;
- e.) da, u skladu s prihvaćenim određenjem prema međunarodnom pravu, izraz *nasljeđivanje države* znači zamjenu jedne države drugom s odgovornošću za međunarodne teritorijalne odnose. To se događa uvijek kad dolazi do promjene teritorija neke države. Fenomen nasljeđivanja države reguliran je načelima međunarodnog prava kojima se nadahnula Bečka konvencija od 23. kolovoza 1978. godine i 8. travnja 1983. godine. U skladu s tim načelima, rezultat sukcesije treba biti pravičan, dotične države slobodne da ugovorno odrede rokove i uvjete. Uz to, neprijeporne norme općega međunarodnog prava te, posebice, poštovanje temeljnih prava pojedinaca i prava naroda i manjina, obvezujuće su za sve strane u sukcesiji.

#### 2.) *Arbitražna komisija je ustvrdila:*

- a.) iako je SFRJ do sada zadržala međunarodni subjektivitet, poglavito unutar međunarodnih organizacija, da su republike izrazile želju za nezavisnošću:

- u Sloveniji, referendumom u prosincu 1990. godine, a nakon toga Deklaracijom o nezavisnosti od 25. lipnja 1991. godine, koja je bila suspendirana na tri mjeseca i potvrđena 8. listopada 1991. godine;
  - u Hrvatskoj referendumom održanim u svibnju 1991. godine, a nakon toga Deklaracijom o nezavisnosti od 25. lipnja 1991. godine, koja je bila suspendirana na tri mjeseca i potvrđena 8. listopada 1991. godine;
  - U Makedoniji, referendumom održanim u rujnu 1991. godine, za suverenu i neovisnu Makedoniju unutar asocijacije jugoslavenskih država;
  - U Bosni i Hercegovini, Rezolucijom o suverenosti koju je parlament prihvatio 14. listopada 1991. godine, a čiju valjanost osporava srpska zajednica Bosne i Hercegovine;
- b.) da sastav i djelovanje bitnih tijela federacije, bilo saveznog Predsjedništva, Vijeća federacije, Vijeća republika i pokrajina, Saveznog izvršnog vijeća i ustavnog suda ili federalne armije, više ne zadovoljavaju načela sudjelovanja i zastupanja sadržanih u biti federativne države;
- c.) da je pribjegavanje sili izazvalo oružani sukob između dijelova federacije, što je uzrokovalo smrt tisuća ljudi i velika razaranja u nekoliko mjeseci. Savezne i republičke vlasti pokazale su se nemoćnima da provedu sporazume o prekidu vatre sklopljene pod pokroviteljstvom EZ-a ili UN-a.

### 3.) Arbitražna komisija stoga je mišljenja:

- da je SFRJ u procesu dezintegracije;
- da je na republikama da razriješe probleme sukcesije koji se u tom procesu mogu pojaviti, u skladu s načelima i pravilima međunarodnog prava, poglavito onima u vezi s poštovanjem ljudskih prava i prava naroda i manjina;
- da one republike koje to žele mogu formirati novu asocijaciju u kojoj bi postojale demokratske ustanove po njihovu izboru.

## Literatura

- Brenner, Michael, 1992.: *The EC in Yugoslavia: A Debut Performance*, Security Studies
- Brzezinski, Zbigniew, 1994.: *Izvan kontrole – Globalna previranja uoči 21. stoljeća*, Otvoreno sveučilište, Zagreb
- Čučić, Ljubomir, 1997.: *Hrvatska i Europa*, Europski pokret Hrvatske, Zagreb
- De Rossonet, Bertrand, 1997.: *War and Peace in the Former Yugoslavia*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston
- Dokumenti: *Mišljenja Arbitražne komisije o procesu raspada i o kriterijima za prestanak postojanja bivše SFRJ*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, *Politička misao* 33 (1996),1.
- Encyclopaedia Britannica 2001*, The Encyclopaedia Britannica Inc. 2001
- Rice, Ronald: *Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, [www.ejil.org/journal](http://www.ejil.org/journal)
- Rodin, Davor: *European Dimensions of the Balkan Crisis*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, *Politička misao* 32 (1995), 5.
- Vukadinović, Radovan, 1999.: *Sigurnost na jugoistoku Europe*, Interland, Varaždin

Sandro Knezović

*EUROPEAN POLITICS AT THE TIME OF THE  
DISSOLUTION OF THE YUGOSLAV FEDERATION*

*Summary*

The turmoils in international relations following the fall of the Berlin wall represented a serious challenge for the overall concept of European political unity. In its first international assignment outside the context of the Cold war, traditional national interests and animosities surfaced, and they demonstrated rather precisely all the complexity of the project promulgated by the Maastricht Agreement. At the time there was no common European approach to the solution of the crisis on the territory of the former Yugoslavia and no consent regarding the key issues, such as the recognition of the former Yugoslav republics as sovereign entities i.e. defining the criteria for their recognition. The paper focuses on this very specificity of the new approach to this problem, since it has increasingly been a subject of discretionary political decisions rather than the issue of international law in the traditional sense of meeting certain criteria for state recognition. And finally, concerning the degree of encroaching upon national sovereignty, there is a marked difference between the nature of the process of shaping a common foreign and security policy and shaping policies in other areas (e.g. transport, science and education, and so on). Also, the importance of developing an awareness of this difference as the main precondition for the realization of the project of the EU political integration is pointed out.

*Key words:* European Union, sovereignty, security policy, international recognition



*Mailing address:* Institut za međunarodne odnose, Lj. F. Vukotić-novića 2, HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* sandro@imro.hr