

Pregledni članak

UDK: 327(73:497.5)"1990/1992"
321.013(497.1)"1990/1992"
327(73:497.1)"1990/1992"Primljeno u uredništvo: 15. listopada 2010.
Prihvaćeno za tisak: 15. studenog 2010.

Kontinuitet politike SAD-a prema uspostavi Republike Hrvatske od prvih višestranačkih izbora do međunarodnog priznanja (1990–1992)

ANDREA BEKIĆ*

Sažetak

Članak prati odnos Washingtona prema Hrvatskoj i jugoslavenskoj krizi od 1990. do 1992. ilustrirajući ključna američka stajališta navodima iz primarnih i sekundarnih izvora. Politika američke administracije prema Republici Hrvatskoj u promatranom razdoblju postojala je jedino kao odraz politike prema SFRJ i strateškog cilja za održanjem njezinog teritorijalnog i političkog jedinstva. Ni uoči niti nakon prvih višestranačkih izbora 1990. Washington nije vodio neku posebnu politiku prema Zagrebu, a nije podržao niti hrvatsko-slovenski prijedlog o konfederalnom ustroju Jugoslavije. SAD je u proljeće 1991. imao važnu ulogu u zaustavljanju vojnog udara u RH, ali je proglašenje neovisnosti 25. lipnja osudio kao jednostrani čin secesije koji pogoršava krizu, a predstavlja loš presedan za drugu, Americi važniju, višenacionalnu federaciju – SSSR. Nakon proglašenja neovisnosti, glavni instrumenti američke politike prema RH bili su embargo na oružje i uskraćivanje priznanja. U Kongresu je tijekom 1990. i 1991. bilo više inicijativa za promjenu politike administracije i diplomatsko priznanje RH, međutim ono je uslijedilo tek u travnju 1992, nakon što je RH već priznalo 50 država. Istovremeno priznanje u paketu sa Slovenijom i BiH te uspostava diplomatskih odnosa tek u kolovozu 1992. potvrdilo je kontinuitet američke politike prema Hrvatskoj u funkciji cjelovitog pristupa jugoslavenskom prostoru, ali i ozbiljne rezerve prema uspostavi njezine neovisnosti.

Ključne riječi: SAD, američka politika, Hrvatska, raspad Jugoslavije, priznanje, secesija

* Andrea Bekić, magistrica politologije

Uvod

Uspostava suverene i neovisne Republike Hrvatske rezultat je složenog društveno-političkog i diplomatskog procesa čiji su zamašnjak bili prvi republički demokratski izbori (travanj 1990) te ustrajno pogoršavanje međurepubličkih odnosa unutar SFRJ – koje je dovelo do referenduma i proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske 25. lipnja 1991. Raskidom državno-pravnih veza sa SFRJ 8. listopada 1991, Hrvatska je *de facto* postala nova suverena i samostalna država, ali nepriznata od strane međunarodne zajednice. Usprkos unutarnjim prijemorima, EZ je priznao RH u siječnju 1992, Ruska Federacija mjesec dana kasnije, dok je SAD svoje priznanje uskratio do travnja 1992.

"Sprečavanje i uskrata priznanja RH odražavali su ne samo odnos glavne svjetske sile prema Zagrebu nego i kontinuitet politike SAD-a prema jugoslavenskom prostoru. Politika prema Hrvatskoj bila je odraz hladnoratovske strateške podrške SFRJ te uvjerenja da i u postblokovskoj, transformiranoj Europi jedinstvo višenacionalne federacije garantira stabilnost. Takav pristup nije uzimao u obzir analize iz 80-ih koje su ukazivale na perspektivu krvavog raspada Jugoslavije zbog rastućih međunacionalnih i međurepubličkih prijevora te duboke gospodarske krize.

Iako je na Zapadu vladalo nepodijeljeno mišljenje kako Hrvatska, uz Sloveniju, predstavlja gospodarski razvijeniju i politički liberalniju "sjevernu" i "prozapadnu" republiku, SAD ni druge velike sile nisu vodile neku zasebnu politiku prema Zagrebu, koji je percipiran samo kao jedno od regionalnih središta SFRJ.

SAD je početkom 1990. pružao punu podršku saveznim vlastima u Beogradu te političkim i gospodarskim reformama koje je najavljavao premijer Marković. Očekivali su da će se SFRJ postupno demokratizirati, ali je nisu u tome posebno požurivali. Uz druge velike izazove, poput reformi u SSSR-u, tranziciji Istočne Europe te rata u Zaljevu, SAD je bio zainteresiran da se situacija u Jugoslaviji ne komplicira i ne izaziva veće potrese ni u regiji jugoistočne Europe, niti u odnosima između zapadnih partnera.

Prvi demokratski izbori u Hrvatskoj u proljeće 1990. – više zabrinutosti nego ushićenja

Prvi višestranački izbori u RH (travanj i svibanj 1990) u Washingtonu su dočekani s više zabrinutosti zbog izbornih rezultata nego ushićenja činjenicom da su se oni uopće dogodili. Eksperti američkog Povjerenstva za sigurnost i suradnju u Europi (*Helsinki Commission*) ocijenili su da se "pobjednička stranka desnog centra", HDZ, poziva na hrvatski nacionalizam i neovisnost, barem u sklopu nove jugoslavenske konfederacije, a ako bude moguće i kao zasebne države. Procijenili su da bi za održanje Jugoslavije najvažnije bilo provesti brze i učinkovite ustavne reforme i slobodne izbore u svim republikama: "... ako ostale republike i federalna Vlada budu prespo-

ri te ako razgovori o konfederaciji propadnu, a sjeverne republike proglase neovisnost, u Jugoslaviji će nastupiti puno teža situacija".¹ U skladu s tim procjenama predsjednik Bush je u svibnju pozvao na što skoriju provedbu demokratskih izbora u svim republikama i autonomnim pokrajinama.²

Američki veleposlanik u Beogradu Warren Zimmerman nije skrivao razočaranje rezultatima i činjenicom da su se republički izbori uopće održali prije saveznih izbora: "Republički izbori ispali su katastrofalno za one koji su se nadali da će očuvati jedinstvo Jugoslavije u demokratskim okvirima. Ljudi nisu mogli birati na svejugoslavenskim izborima nakon što premijer Marković nije dobio odobrenje za federalne izbore. Oni su iskaljivali svoje zatomljene frustracije glasajući za nacionaliste...".³ S druge strane pojedinci u Kongresu, predvođeni vođom republikanaca u Senatu Bobom Doleom, bili su oduševljeni porazom dotadašnjih komunista u Hrvatskoj te su zahtijevali da SAD isključivo pomaže one republike koje su provele višestranačke izbore.

Najave novoizabranih vlasti da bi Hrvatska mogla zahtijevati veću ili potpunu državnu samostalnost, pa i napustiti jugoslavensku federaciju, izazivale su negativne reakcije Washingtona. Kao prvo, strateški interes SAD-a bio je očuvati jedinstvenu Jugoslaviju i poštivanje međunarodno-pravnog načela teritorijalnog integriteta države. Također, povijesno iskustvo građanskog rata i nastanka američke nacije iz tzv. *melting pota* – konglomerata pripadnika različitih nacija – utjecalo je na negativan naboj javnosti pri spominjanju konfederacije ili secesije te bilo kakve destabilizacije regije koja bi vodila u oružani sukob. Stoga su stručnjaci za komunikaciju novoizabranim hrvatskim vlastima preporučili da se sukob sa Srbijom američkoj javnosti ponajprije prikaže kao prijetnju komunizma demokraciji, a ne etnički sukob.⁴

Senator Robert Dole, veliki zagovornik poštivanja ljudskih i manjinskih prava te jedan od najglasnijih kritičara jugoslavenske represije kosovskih Albanaca, predvodio je krajem kolovoza 1990. senatsko izaslanstvo u SFRJ. U Zagrebu su polagali velike nade u taj sastanak koji se održavao nedugo nakon podizanja prvih srpskih barikada u okolici Knina. Razgovor s predsjednikom RH Franjom Tuđmanom 28. kolovoza opravdao je očekivanja jer je Dole pokazao veliko razumijevanje za probleme hrvatskog vodstva te je pozvao je hrvatskog predsjednika da posjeti Kongres. Obećao je da će se založiti da bude primljen i u Bijeloj kući – što se i ostvarilo već sljedećeg mjeseca, u rujnu. Dole je u vezi svog posjeta Jugoslaviji poslije zapisao: "(...) naš posjet je imao za cilj ohrabriti antikomunističke i demokratske snage te iskazati zabrinutost zbog ljudskih prava, posebice na Kosovu (...). Međutim ambasador SAD-a najviše je bio zainteresiran da istaknemo podrš-

¹ Elections in Central and Eastern Europe, A Compendium of Reports on the Elections held from March through June 1990, Compiled by the Staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington DC, July 1990, USGPO, Washington DC, p. 75.

² "USA: US Expresses Concern About Police Actions in Yugoslavia", *Reuters*, 14. Jun 90.

³ Zimmerman, W., "The Last Ambassador", *Foreign Affairs*, March/April No. 2, Vol 74, 1995, p. 6.

⁴ Monkhouse, L., *Marketing and Communications*, September 10, 1990, Analiza za potrebe Predsjedništva RH.

ku jedinstvu Jugoslavije, pa je inzistirao da takvu izjavu uključimo i u naše priopćenje.⁵ Agencija *Reuters* je o istom posjetu izvijestila: "Izaslanstvo je duboko uznemireno novom potvrdom da srpske vlasti sistematski krše ljudska prava Albanaca (...). Izaslanstvo je iznenađeno snažnim kontrastom između brzog napredovanja prema demokraciji i slobodi poduzetništva u Hrvatskoj i Sloveniji (...) nasuprot staroj liniji komunističke represije u Srbiji."⁶ Istovremeno, vodeći američki mediji poput *New York Timesa* upozoravali su na porast nacionalizma u sukobljenim jugoslavenskim republikama, često ističući strah srpske manjine u Hrvatskoj: "(...) Sada su na vlasti nacionalističke snage koje pozivaju na transformaciju Jugoslavije u labavu konfederaciju. Za Srbe ta je ideja znak za uzbunu zbog sudbine Srba koji žive izvan granica Republike Srbije. Ovo je pitanje već uzrokovalo probleme ovog ljeta (...) u kninskom području u Hrvatskoj."⁷

Nakon izbijanja pobune u sjevernodalmatinskim i ličkim općinama, hrvatsko vodstvo je očekivalo jaču poruku iz SAD-a koja bi obeshabrala srpske pobunjenike i njihove političke mentore u Beogradu. Američka strana je bila najviše zainteresirana da se na ulje ne dolijeva vatra, pa je pohvalila sudržanost hrvatske Vlade, posebice nakon što su zrakoplovi JNA spriječili helikoptere Ministarstva unutarnjih poslova RH da krenu u Knin. Predstavnik State Departmenta samo je ponovio kako "američka strana podupire proces demokratizacije u svim republikama te da se SAD neće miješati u demokratske procese u Jugoslaviji koje bi trebalo provesti mirno i demokratskim putem".⁸ I na bilateralnom sastanku predsjednika Busha s predsjednikom Predsjedništva SFRJ Jovićem 2. listopada 1990. u New Yorku američki predsjednik obećao je nastavak čvrste podrške jedinstvu i teritorijalnom integritetu Jugoslavije. Izrazio je uvjerenje da će narodi Jugoslavije sami odlučivati o budućnosti zemlje.⁹ Bush je također umanjio značaj posjeta hrvatskog izaslanstva Bijeloj kući s kojim se 25. rujna tek nakratko susreo. Iz hrvatske perspektive, činjenica da je predsjednik Tuđman, nakon samo tri mjeseca na čelu republike koja se još uvijek nalazila u sastavu SFRJ, bio primljen u Bijeloj kući predstavljala je svojevrsni diplomatski uspjeh, teško ostvariv bez pomoći pojedinaca iz Republikanske stranke i hrvatskog iseljeničtva. Međutim posjet hrvatskog predsjednika SAD-u imao je tek marginalan utjecaj na formiranje američke službene politike prema Hrvatskoj.

Na kontinuitet politike američke administracije prema Jugoslaviji, zacrtane još u vrijeme podjele svijeta na "globalni kondominij"¹⁰ dviju supersila,

⁵ Dole, B., "Diplomacy of Denial, US Policy in the Former Yugoslavia", *Harvard International Review*, Vol XVI (3), Summer 1994.

⁶ "Yugoslavia: U.S. Congressmen accuse Serbia of Violation of Human Rights", *Reuters*, 30 August 1990.

⁷ Bohlen, C., "Double-Headed Eagle Cries to Serbs for Revenge", *New York Times*, 12 September 1990.

⁸ Priopćenje Ureda predsjednika RH o sastanku ministra inozemnih poslova Zdravka Mršića s pomoćnikom američkog državnog tajnika za Europu Curtisa Kammana, 28. kolovoza 1990.

⁹ Jović, B., *Poslednji dani SFRJ*, Politika, Beograd, 1997, str. 200.

¹⁰ Lukic, R. and Lynch, A., *Europe from the Balkans to the Urals...*, Oxford: SIPRI-Oxford University Press, 1996, p. 94.

u kojem je SFRJ uživala poseban status, utjecaja nisu imale niti informacije najkompetentnijih američkih službi. U izvješću CIA-e iz listopada 1990. pripremljenom za državni vrh, a koje je već krajem studenog "procurilo" u *New York Times*, najavljen je raspad federacije i veliko nasilje u sljedećih godinu dana. CIA je predviđala da će Srbija odbiti prijedlog uspostave konfederacije te da će poticati pobunu srpske manjine u Hrvatskoj i BiH, zaključivši kako više nema čvrste poveznice koja bi održala jugoslavensko zajedništvo. Do sličnih zaključaka došli su i u Foreign Broadcast Information Serviceu. Na temelju analize novinskih izvora iz Jugoslavije predviđali su da će SFRJ već sljedeće, 1991. godine prestati postojati kao jedinstvena država: "Ako Srbi u Hrvatskoj pronađu zajednički jezik s Vladom u Zagrebu, glavna bi prepreka konfederalnom dogovoru bila uklonjena. Iako je sprečavanje građanskog rata jak poticaj za postizanje sporazuma, vlasti u obje republike došle su na položaj uz podršku – ili su ih čak potpirivale – nacionalističkih osjećaja te iznalaženje kompromisa ne bi bilo jednostavno."¹¹

Iz svog su kuta posljedice mogućeg raspada Jugoslavije analizirale i financijske institucije poput Međunarodnog monetarnog fonda, Svjetske banke ili Pariškog kluba – prije svega zbog značajnog vanjskog duga federacije. U slučaju da federaciju napuste "bogatije" republike, koje su imale najveći udjel u jugoslavenskoj robnoj razmjeni s inozemstvom te ujedno i u saveznim prihodima, postavljalo se pitanje tko bi servisirao dug od 16,5 milijardi USD, od kojih na zaduženje Hrvatske i Slovenije otpada samo četiri milijarde dolara.¹² Stoga su i "brettonwoodske" institucije u Washingtonu snažno zagovarale politiku podrške jedinstvenoj Jugoslaviji.

Krajem 1990. u vodećim američkim medijima izmjenjivale su se kritike američke politike podrške saveznim vlastima u Beogradu s negativno intoniranim napisima o Hrvatskoj: "...mi nastavljamo pružati ekonomsku potporu federalnoj vladi u Beogradu koja je očito preslaba da bi govorila ili radila protiv onih koji krše ljudska prava. (...) Nema moralnog prava koje bi nam nalagalo da potičemo nacionalno jedinstvo Jugoslavije. Međutim postoje zakoni, moralni i statutarni, koji nas obvezuju na uskraćivanje pomoći vladama koje tlače."¹³ Negativni napisi o Hrvatskoj najčešće su se odnosili na zločine Nezavisne Države Hrvatske i Pavelićevog ustaškog režima nad Srbima i Židovima u Hrvatskoj u vrijeme Drugog svjetskog rata. Srpska iseljenička zajednica u SAD-u, uz pomoć jugoslavenskih historiografa, udese-terostručavala je broj stradalih Srba u NDH te je provodila kampanju ocrnjivanja hrvatskih vlasti u medijima i utjecajnim židovskim udrugama.

Izmak 1990. godine bio je obilježen i trima važnim događajima koji su ukazivali na slabašnu perspektivu održanja postojeće Jugoslavije. U Srbiji su u prosincu na prvim višestranačkim izborima – koje je međunarodna zajednica ocijenila netransparentnima – pobijedili Miloševićevi socijalisti, tj. donedavni komunisti. Zatim se Slovenija, također u prosincu, plebiscitom

¹¹ Foreign Broadcast Information Service, Analysis Report: The Balkanization of Yugoslavia: Federation, Confederation or Disintegration, Washington, 26 November 1990.

¹² "Yugoslavia: Yugoslav break-up would sow confusion on debt", *Reuters*, 7 December 1990.

¹³ Laber, J. and Anderson, K., "Why Keep Yugoslavia One Country?", *New York Times*, 10 November 1990, p. 23.

izjasnila za samostalnost i, konačno, Hrvatski Sabor je proglasio novi, tzv. božićni Ustav koji je utemeljio nacionalno-državnu suverenost RH definirajući status Srba u Hrvatskoj kao manjinski. Već u siječnju 1991. napetost između Beograda i Zagreba došla je na rub eksplozije zbog prijetnje JNA vojnim udarom i rušenjem rukovodstva u Hrvatskoj. U isto vrijeme došlo je do manjih sukoba između sovjetskih snaga i stanovništva u baltičkim zemljama, a mogućnost da prerastu u ozbiljniji konflikt, koji bi zakočio reforme u SSSR-u, više je zabrinjavala Washington od regionalne krize u Jugoslaviji. Najvažniji cilj američke diplomatske akcije u prvoj polovici 1991. bio je odvratiti JNA od intervencije u Hrvatskoj, ali i obeshrabriti vlasti u Zagrebu od poteza koji bi iritirali Beograd.

Ambasador Zimmerman je 17. siječnja prenio saveznim vlastima u Beogradu "zabrinutost Vlade SAD-a i protivljenje svakoj upotrebi sile ili prijetnje silom (...) naglašavajući da SAD podržava jedinstvo Jugoslavije, ali ne i takvo koje bi ugrozilo demokraciju (...)", a najavio je da bi u slučaju primjene sile SAD uskratio ekonomsku i tehničku pomoć Jugoslaviji.¹⁴ Sa stajalištima Washingtona generalni konzul SAD-a u Zagrebu upoznao je i Predsjedništvo RH. Posebno je naglasio da je SAD protiv bilo kakvog pokušaja promjene unutarnjih granica u Jugoslaviji bilo kojim sredstvima, osim mirnim.¹⁵ Također je zaprijetio izolacijom od strane SAD-a, ali i Europe, ako "bilo koji entitet u Jugoslaviji" pribjegne korištenju sile ili uznemiravanju. Na taj način je SAD implicirao kako bi nove hrvatske vlasti također nosile dio odgovornosti u slučaju izbijanja nasilja ili provokacije suprotne strane, primjerice JNA. Zagrebu je ponovljeno da je "demokracija, uz puno poštovanje principa KESS-a, jedina trajna osnova za (...) stabilnu jugoslavensku uniju".¹⁶ Što se tiče budućih ustavnih rješenja, "na jugoslavenskoj je naciji da o tome odlučuje – u skladu s principima KESS-a i kroz mirni demokratski dijalog, a SAD izražava nadu u napredak ekonomskih reformi SIV-a koje vodi premijer Marković", ponovila je američka strana.¹⁷

Reagirajući na prijeteeće priopćenje Saveznog sekretarijata za narodnu obranu 23. siječnja, koje je najavljivalo uvođenje izvanrednog stanja, predsjednik Tuđman je već sutradan uputio pismo predsjedniku Bushu te je kazao da se Hrvatska, Slovenija i BiH nalaze u stanju pripravnosti te da Predsjedništvo SFRJ odluke donosi na nelegalan način. Zatražio je da SAD uputi jasnu poruku kako podržava demokratske republike u Jugoslaviji te da pozove na mirno rješenje.¹⁸ Hrvatski predsjednik nije dobio odgovor od predsjednika Busha, nego ga je 6. veljače veleposlanik Zimmermann obavijestio o snažnoj poruci protiv uporabe sile koju je uputio predsjedniku Predsjedništva SFRJ Joviću i Kadijeviću. "Stajališta SAD-a o Jugoslaviji nisu i neće se promijeniti", kazao je Zimmerman napominjući također da

¹⁴ Beleška o razgovoru predsjednika Predsjedništva SFRJ dr. Borisa Jovića sa ambasadorom SAD u SFRJ Vorenom Cimermanom održanom 17. 1. 1991, Služba za pitanje spoljne politike i međunarodnih odnosa, Predsjedništvo SFRJ.

¹⁵ Američki *non parper* od 17. siječnja 1991.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Letica, S. i Nobile, M., *JNA: Rat protiv Hrvatske*, Globus, Zagreb, 1991, str. 77.

je SAD "protiv promjene međunarodnih i unutarnjih granica Jugoslavije nasilnim putem".¹⁹ Tuđman se zahvalio na podršci američkog predsjednika kazavši da bi bez nje Hrvatska vjerovatno bila izložena vojnom udaru. Kazao je kako će "Hrvatska učiniti sve da sačuva mir i nastavi demokratske promjene, (...) ali da američka Vlada mora znati da će se Hrvatska braniti ako bude napadnuta. Također je ustvrdio da nakon što su ukinuli autonomije, Milosevic, Kadijević i Jović Sloveniju tjeraju izvan Jugoslavije. (...) Ako Slovenci to učine, Hrvatska ne bi mogla ostati u takvoj Jugoslaviji."²⁰ Zimmerman je čestitao Tuđmanu na suzdržanosti koju je iskazao u vrijeme pritiska, ali i na spremnosti da razgovara s Miloševićem. Kazao je da se nada da će nastaviti razgovarati "s njim i s drugima": "Problemi su teški, ali zato i treba razgovarati. Primijetili smo i pozdravljamo što ste za miroljubivo rješavanje Knina i drugih srpskih krajeva."²¹ Nakon riječi pohvale, uslijedila je i jasna poruka hrvatskom predsjedniku kako SAD neće ni ohrabrivati niti nagraditi unilateralu secesiju Hrvatske ili Slovenije, ni bilo koje druge jugoslavenske republike.

Konzervativni kongresnici, borci za ljudska prava te zastupnici iz izbornih jedinica s brojnom hrvatskom dijasporom kritizirali su neučinkovitu politiku prema Jugoslaviji, a još više popustljive kriterije prema komunističkim vlastima u Moskvi i Beogradu. Najglasniji među njima, senator Dole, upozorio je na pretjeranu zaokupljenost administracije Irakom i preslabu podršku demokratskim snagama u Jugoslaviji i Sovjetskom Savezu. Ustvrdio je kako je "staljinizam živ i zdrav u Jugoslaviji i SSSR-u" te da su "...sve oči uprte u Bagdad iako ima i drugih problematičnih mjesta diljem svijeta gdje SAD nije u ratu, ali su napadnuti demokratski principi i slobode".²² Dole i njegovi istomišljenici stoga su pokrenuli inicijativu za donošenje zakona kojim bi se onemogućilo upućivanje američke pomoći onim državama koje nisu uvele demokratski sustav, kako u SSSR-u tako i u Jugoslaviji.

U sprečavanje vojne intervencije u Hrvatskoj uključili su se i supredsjedatelji kongresne Helsinške komisije, senator DeConcini i zastupnik Hoyer, uputivši 24. siječnja telegram predsjedniku Predsjedništva SFRJ Borisavu Joviću: "Brojni izvještaji ukazuju na prijeteeće pokrete JNA u Hrvatskoj i posebno oko Zagreba. (...) Duboko smo uznemireni mogućnošću uporabe vojne sile u toj republici, što bi bilo u suprotnosti s ciljevima Helsinškog završnog dokumenta i Pariške povelje za novu Europu. (...) Zato vas pozivamo da zaustavite bilo kakve planirane vojne aktivnosti u Hrvatskoj ili bilo kojoj drugoj republici..."²³ Istoga dana Helsinška komisija donijela je izjavu o stanju u Jugoslaviji pod naslovom "Yugoslavia: Finding a CSCE Solution". Iznesena je procjena da bi proglašenje neovisnosti pojedinih republika dovelo do izravnih sukoba jer dvije najveće nacionalne skupine, Srbi i Hrvati,

¹⁹ Intervju autorice s Darkom Bekićem, sudionikom sastanka Tuđman-Zimmerman od 6. veljače 1991.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² News from Senator Bob Dole, US Congress, Washington, January 18, 1991.

²³ CSCE News Release, U.S. Congress: Commission Urges Yugoslavs to Refrain From Violence, January 24, 1991, p. 91.

žive u značajnom broju u matičnoj republici one druge nacije. To bi bio povod konflikta oko postojećih granica. Također pruženo je i objašnjenje zašto je SAD vodio bezrezervnu politiku podrške SFRJ na uštrb prava svih naroda Jugoslavije na demokraciju: "Naša povijesna podrška ljudskim pravima, demokraciji i samoopredjeljenju naroda (ironično, razlog koji je svojedobno Woodrow Wilson upotrijebio zagovarajući stvaranje Jugoslavije) u potpunosti je suprotnosti s našom tradicionalnom politikom podrške jedinstvu i teritorijalnoj cjelovitosti Jugoslavije, a naš pristup rješavanju sukoba kao da je gluh i ne čuje bijes i mržnju koji su tamo duboko ukorijenjeni (...). Ipak, naša podrška cjelovitoj Jugoslaviji nije samo refleksija našeg uskog interesa nego se nama čini kao ekonomski i politički najodrživija opcija za narode Jugoslavije".²⁴ Helsinška komisija (zakonom obvezana da američki Kongres izvještava o poštivanju Helsinškog akta) je inzistirala da se rješavanje jugoslavenske krize principijelno temelji na Helsinškom završnom dokumentu (1975) i KESS-ovim standardima. To se ponajprije odnosilo na načelo poštivanja teritorijalne cjelovitosti i nemijenjanja granica, osim na temelju dogovora suprotstavljenih strana. U skladu s tim principima postojala je mogućnost unutarjugoslavenskog dogovora "bilo da zadrže federaciju, ispregovaraju novu konfederaciju ili jednostavno krenu svaki svojim putem".²⁵ Međutim SAD nije uzeo u obzir sve raspoložive mogućnosti, nego je isključivu podršku davao rješenju u okviru federacije. U proljeće 1991. sve su ozbiljne analize upućivale na činjenicu da se Jugoslavija raspada, a to mišljenje je prevladavalo i u američkoj administraciji. Usprkos tomu u State Departmentu nisu razmatrali mogućnost dogovora o konfederaciji, a kamoli o potpunoj neovisnosti republika. Procjene stručnjaka koje je angažiralo Predsjedništvo RH ukazivale su da SAD kao najveću prepreku uspostavi neovisne RH vide miješani etnički sastav stanovništva: "Dok Slovenci imaju veliku šansu krenuti svojim putem (...) problem je u pomiješanosti sa Srbima u Hrvatskoj. Tu leži potencijal za nasilje koje (...) zabrinjava..."²⁶ Drugi problem predstavljala je Bosna i Hercegovina jer se smatralo da Srbi zbog srpskih područja u toj republici ne bi dali pristanak za njezinu neovisnost – što bi opet najvjerojatnije vodilo nasilju i sveopćem ratu. Za hrvatsko vodstvo bile su najznačajnije procjene kako bi u takvom scenariju reagirao SAD: "Sazvao bi međunarodne sastanke, možda bi pokušali uključiti UN ili neka druga međunarodna tijela poput OSCE-a. Međutim ni mi, niti neki drugi vanjski faktor ne bi mogli mnogo učiniti."²⁷ Zbog tih procjena za Zagreb je glavni zadatak bio izbjeći eskalaciju sukoba s JNA koju niti jedan međunarodni čimbenik ne bi mogao ili htio zaustaviti.

Apeli iz SAD-a upućeni jugoslavenskom armijskom vrhu nisu bili dovoljno uvjerljivi jer su već u ožujku iz Beograda uslijedile nove prijetnje vojnim udarom protiv Hrvatske. Miloševići pristalice u Predsjedništvu SFRJ po-

²⁴ Congressional Record, Proceedings and Debates of the 102d Congress, First Session, Vol. 137, No. 16, Washington, Thursday, January 24 (1990), p. 91.

²⁵ Ibid.

²⁶ Memorandum: US-Croatia/Yugoslavia Update, February 1991. Report, Analiza za potrebe Predsjedništva RH, Norman A. Bailey Inc., p. 1.

²⁷ Ibid. p. 2.

kušali su nametnuti izvanredno stanje i dati JNA otvorene ruke da, zaobilazeći saveznu Vladu, "zavede red" u Hrvatskoj. Predsjednik Bush je odmah uputio pismo premijeru Markoviću: "SAD će se strogo usprotiviti bilo kakvoj uporabi sile ili zastrašivanju koje bi blokiralo demokratske promjene ili nametnulo nedemokratski sustav u Jugoslaviji. (...) Želimo da se razlike između naroda riješe u okviru jedinstvene demokratske Jugoslavije, a nećemo ni ohrabrivati niti nagrađivati one koji bi razrušili zemlju."²⁸ Prema nekim analitičarima, snažna Bushova podrška jugoslavenskom premijeru uslijedila je nakon "tajnog sastanka hrvatskog i srpskog vođe (...) gdje su dva ljuta neprijatelja navodno sklopila nečasni savez kako bi svrgnuli Markovićevu vladu".²⁹ U isto vrijeme u Jugoslaviji su (od 24-27. ožujka 1991) boravili su-predsjedatelj Helsinške komisije DeConcini i grupa senatora s ciljem da što bolje upoznaju situaciju na terenu i upute snažan apel za mirno rješenje krize. Amerikanci su posebnu pažnju posvetili preispitivanju stanja ljudskih prava i demokracije te primjeni sveukupnih načela Helsinškog akta i Pariške povelje. Upozorili su da se problemi Jugoslavije ne smiju rješavati silom jer bi to utjecalo na njezine tradicionalno dobre odnose sa SAD-om, susjednim državama te većinom slobodnog svijeta. Što se tiče Hrvatske, zabilježili su da "(...) srpska zajednica u Hrvatskoj tvrdi kako njihova prava nisu u potpunosti zaštićena u novom republičkom Ustavu te da postoji sustavna diskriminacija pri njihovom zapošljavanju u javnom sektoru i na drugim područjima".³⁰

O stanju ljudskih prava u Jugoslaviji pred Odborom za vanjske poslove Senata još 21. veljače svjedočio je pomoćnik državnog tajnika za ljudska prava Richard Schifter. On je ocijenio da problem etničkih Albanaca i postupanja Vlade Srbije prema njima nije jedini međuetnički problem u Jugoslaviji. "Problem koji uključuje veće grupe stanovništva jest sukob između Srba i Hrvata. Hrvatska ima značajnu srpsku populaciju koja se osjeća lišenom svojih kulturnih prava i jednakih mogućnosti u sve nacionalističkijoj Hrvatskoj. Srbi i Hrvati čine značajni postotak populacije u Bosni i Hercegovini. Kako bi tamo vladao mir, mora se pronaći način da te dvije etničke zajednice žive zajedno. Ovdje, također, povijesno pamćenje iz ranijeg datuma stoji na putu. Srbi su strašno propatili u vrijeme Drugog svjetskog rata zbog brutalnosti koje su im učinile ustaše, paramilitarne snage pronacističkog ratnog režima Hrvatske".³¹

U međuvremenu nedovoljno snažne poruke Bijele kuće i State Departmenta savezним tijelima u Beogradu protiv uporabe sile u Hrvatskoj opet je morao korigirati Senat. Nedugo nakon boravka u Hrvatskoj, senator Claiborn Pell je pokrenuo rezoluciju o trenutnoj suspenziji ekonomske

²⁸ "Yugoslavia. President Bush Pledges Support to Yugoslav Premier Markovic", *Reuters*, 28 March 1991.

²⁹ Tanner, M., Yugoslavia, US President Will Oppose Yugoslav Breakup, *Independent*, 29 March 1991, p. 11.

³⁰ Report on the U.S. Helsinki Commission Delegation Visit to Hungary, Yugoslavia, And Albania, CODEL DeConcini, March 22-28, 1991, Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, p. 24.

³¹ Testimony by Richard Schifter, Deputy Assistant Secretary of State, before the Senate Committee at a Hearing entitled: Civil War in Yugoslavia: The United States' Response, February 21, 1991.

i tehničke pomoći Jugoslaviji u slučaju da JNA nastavi prijetiti i koristiti silu protiv demokratski izabраниh republičkih vlada. Rezolucija S. RES.106 izglasana je 18. travnja, mjesec dana uoči referenduma u RH. Usvajanje ove rezolucije predstavljalo je udarac politici State Departmenta i pritisak na Bijelu kuću da preispita dosadašnju politiku prema Beogradu.

Par dana prije plebiscita u Hrvatskoj, *New York Times* je u uvodniku osudio ponašanje predsjednika Srbije uputivši kritiku popustljivosti Washingtona: "Amerika više nema strateški interes u Jugoslaviji, ali posvećenost Amerike pravednosti i ljudskim pravima poziva (...) na strogu osudu najnovijeg teroriziranja od strane g. Miloševića."³² Osjećajući se pozvanim da neutralizira negativne reakcije na taj članak u Beogradu i braneći dosljednu politiku State Departmenta, američki veleposlanik oglosio se izjavom *Tanjugu*, gdje je istaknuo zabrinutost zbog problema s ljudskim pravima i u drugim dijelovima Jugoslavije, primjerice "otpuštanja srpskih radnika, sudaca i policajaca s posla u Hrvatskoj zbog njihove etničke pripadnosti".³³

U povodu referenduma o samostalnosti Hrvatske 19. svibnja, Bijela kuća nije posebno reagirala. Glasnogovornica Margaret Tutwiler tek je u odgovoru na jedno novinarsko pitanje kazala kako u vezi toga "nema nikakvog komentara". Ponovila je uobičajenu formulu: "...kontinuirana politika SAD-a, kao i EZ-a, podržava demokratsku i jedinstvenu Jugoslaviju ostvarenu u dijalogu. Snažno bi se usprotivili bilo kakvoj uporabi sile ili zastrašivanju s ciljem zaustavljanja demokratskih promjena ili nametanju nedemokratskog jedinstva. Istovremeno (SAD, op. a.) neće ni ohrabrivati niti nagrađivati secesiju..."³⁴ Međutim rezultati referenduma ukazivali da građani Hrvatske (93 posto izašlih glasača) ne žele ostati u Jugoslaviji kao saveznoj državi, nego žele suverenu i samostalnu državu koja bi samo kao takva mogla stupiti u savez s drugim republikama, prema načelima zajedničkog hrvatsko-slovenskog konfederalnog prijedloga.

Dan nakon hrvatskog plebiscita predsjednik Bush nazvao je saveznog premijera Markovića, ali drugim povodom. Radilo se o inicijativi za ukidanje američke pomoći Jugoslaviji, tzv. Nicklesovom amandmanu na Zakon o pomoći inozemstvu, pokrenutoj u Kongresu. Bush je pojasnio da provedba te odluke još uvijek ovisi o mišljenju administracije, a da SAD nastavlja snažno podržavati Markovića, njegove reformske napore te razrješenje krize u Jugoslaviji u okviru jedinstvene države. "Na premijerov zahtjev, Bush je pristao još jednom razmotriti američki pristup o ukidanju pomoći SFRJ."³⁵

Potez predsjednika SAD-a predstavljao je ne samo gestu podrške saveznoj Vladi nego i pritisak na zastupnike u Kongresu. Naime puno ozbiljnija odredba Nicklesova amandmana od uskraćivanja pet milijuna USD ekspertske pomoći bila je ona o blokadi kredita MMF-a i Svjetske banke za Jugoslaviju. Samo tijekom 1990, Beograd je od MMF-a primio 85 milijuna dolara, a od Svjetske Banke 150 milijuna dolara, i aplicirao je i za druge ve-

³² "Yugoslavia: The Next Step", *New York Times*, Uvodnik prenesen u IHT, May 17, 1991.

³³ "Odlučuje izbor Mesića" (vijest Tanjuga), *Večernji list*, 22. svibnja 1991.

³⁴ State Department News Briefing, Monday, May 20, 1991.

³⁵ Wireless File, May 22, 1991; State Department News Briefing, 21 May 1991.

like posudbe u obje institucije.³⁶ Dakle, primjena Nicklesova amandmana ugrozila bi mogućnost davanja novih finansijskih transfuzija Jugoslaviji, a prijetila je i dovesti je na listu kreditno nesposobnih zemalja. Kako bi spriječio tu situaciju, državni tajnik Baker je iskoristio svoje diskreciono pravo i blokirao primjenu Nicklesova amandmana, pojašnjivši da bi se ukidanjem pomoći najviše kaznilo Jugoslaviju, a ne Srbiju koja izaziva probleme.

Nicklesov amandman dodatno je podijelio proaktivne zakonodavce iz Kongresa i izvršnu vlast u Washingtonu, suprotstavljajući dvije različite vanjskopolitičke "ideologije" i načela. Jedna je dolazila iz utvrde "političkog realizma" u State Departmentu, a druga od "idealista" u Kongresu koji su na prvo mjesto stavljali vrijednosti poput demokracije ili prava na samoodređenje naroda. State Department je podržavao razmišljanja svog veleposlanika u Beogradu i njegovu kritiku miješanja Kongresa u politiku prema Jugoslaviji i Hrvatskoj: "...Kongres nije uvidao da (...) je u njoj (Jugoslaviji, op. a.) problem nacionalizam, a ne komunizam. (...) Za Kongres je samoopredjeljenje bila značajnija vrijednost od jedinstva. Ali u Jugoslaviji, polariziranoj višenacionalnoj zemlji, samoopredjeljenje za jedne moglo je jedino značiti neopredjeljenje za druge. (...) Snažni i aktivni hrvatski lobi u Sjedinjenim Državama pronašao je u Doleu spremnog pobornika neovisnosti Hrvatske s malo obzira prema sudbini srpske manjine koja u njoj živi ili ratu koji bi sasvim pouzdano uslijedio nakon toga."³⁷ Nasuprot tim ocjenama, "idealisti" su upozoravali da predsjednik Bush griješi surađujući s despotskim totalitarnim režimima pod izgovorom interesa stabilnosti dajući prostora upravo nasilnim i destruktivnim snagama koje su uzrok nestabilnosti.

U svibnju SAD je pozvao Predsjedništvo SFRJ da se drži zakona i redovite rotacije republičkih predstavnika na svom čelu. Naime nakon isteka šestomjesečnog mandata Borisavu Joviću iz Srbije, red je došao na Stjepana Mesića iz Hrvatske, ali njegovo imenovanje naišlo je na blokadu prosrpskih članova Predsjedništva. U Washingtonu su shvaćali da nedostatak legitimiteta u funkcioniranju saveznih vlasti umanjuje smisao preživljavanja federacije, a ujedno povećava simpatije međunarodne javnosti za republike koje se tomu ne žele podvrgnuti. Hrvatskoj je išlo na ruku to što se njezina percepcija u velikoj mjeri stvarala u kontrastu s percepcijom Srbije. Kritika susjedne republike predstavljala je ujedno i šansu za bolje razumijevanje hrvatskih problema. Osim što je u zapadnim medijima najčešće proglašavana komunističkom i nedemokratskom, zbog sprečavanja rotacije na čelu Predsjedništva SFRJ, Srbija je navukla na sebe teške kritike i zbog narušavanja funkcija federacije. U razgovoru s predsjednikom Tuđmanom, to je kazao i američki veleposlanik Zimmerman: "Slučaj Mesić vama daje veliku moralnu prednost, Srbija je izgubila reputaciju i sve prijatelje na Zapadu."³⁸ Međutim najvažnija poruka na tom sastanku, koji se održao 13. lipnja, bila je kako SAD, ali niti jedna druga država, neće priznati ni Sloveniju niti

³⁶ Home, A. D., "Yugoslavs Unite Against Suspension of U.S. Aid", *The Washington Post*, May 23, 1991.

³⁷ Zimmermann, W., *Izvori jedne katastrofe*, Globus-Znanje, Zagreb, 1997, pp. 158-159.

³⁸ Intervju autorice s Darkom Bekićem, sudionikom sastanka Tuđman-Zimmerman od 13. lipnja 1991.

Hrvatsku u slučaju njihova "otcjepljenja" od Jugoslavije. Jedina eventualno prihvatljiva opcija za Washington bila bi da dvije republike proglašavaju suverenitet, ali da ostanu u jugoslavenskom okviru: "Ako se odcijepite, pogoršat će se naši odnosi. (...) Treba razgovarati s JNA i SIV-om, a ne samo između republika. (...) Srbija radi protiv Jugoslavije, oni su separatisti. Mi možemo prihvatiti samo deklarativno vašu objavu o suverenitetu, ali ne i otcjepljenje, tj. implementaciju u praksi."³⁹

Proglašenje samostalnosti i suverenosti RH 25. lipnja 1991. – jednostran, destabilizirajući čin

Neposredno uoči hrvatskog i slovenskog proglašenja neovisnosti, američki državni tajnik James Baker je 21. lipnja posjetio Beograd. Osim u ime svoje zemlje, dolazio je i kao glasnik netom završenog sastanka KESS-a na kojem se svih 35 članica izjasnilo za politiku podrške jugoslavenskom jedinstvu. Baker je pojedinačno razgovarao s predsjednicima svih šest republika, saveznim premijerom Markovićem, saveznim ministrom vanjskih poslova Lončarom te predstavnicima Kosova.

Prema svjedočenju hrvatskog ministra Rudolfa, predsjednik Tuđman je od Bakera zatražio "podršku jedinoj realnoj i povijesno opravdanoj situaciji, a to je put prema državnoj samostalnosti Hrvatske", na što je dobio već poznati odgovor kako Sjedinjene Države podržavaju jedinstvo Jugoslavije, iako su protiv uporabe sile radi održanja tog jedinstva.⁴⁰ Poslije je novinarima kazao da SAD neće priznati Sloveniju kao neovisnu državu, osim ako taj status ne postigne kroz dijalog s drugim republikama i središnjom Vladom.⁴¹ "Nećemo priznati nijedan jednostrani akt ove vrste. Do promjena može doći samo dijalogom između svih i konačnim dogovorom"⁴², rezolutno je ustvrdio Baker.

I u razgovoru sa saveznim premijerom Markovićem Baker je izložio američka stajališta u vezi proglašenja neovisnosti i suverenosti republika. Posebno je inzistirao na suzdržavanju saveznih organa od uporabe sile jer bi ona nanijela najviše štete onima koji žele očuvati jedinstvenu Jugoslaviju: "...SAD će koristiti argument da samoodređenje ne može biti jednostrano te da se mora tražiti kroz dijalog i mirnim putem. Ali takav argument možemo koristiti samo ako se ne uporabi sila."⁴³

Osim što je republičkim predsjednicima najavio da ni SAD niti druge zemlje neće priznati "jednostrano otcjepljenje", Baker je "upozorio Miloševića i Tuđmana protiv bilo kakve konspirativne podjele Bosne...".⁴⁴ Baker je za

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Rudolf, D., *Rat koji nismo htjeli*, Globus, Zagreb, 1999, p. 252.

⁴¹ "Baker in Yugoslavia, Appeals for Unity", *International Herald Tribune*, June 22-23, 1991.

⁴² Logar, G., "Bez ustupaka i odstupanja", *Borba*, 22-23. lipnja 1991, str. 5.

⁴³ Baker, J. A. III, i. De Frank, T. M., *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*, New York, G. P. Putnam's Sons, 1995, p. 482-483.

⁴⁴ Ibid.

daljnji tijek događaja u Jugoslaviji podjednako opasnim smatrao proglašanje neovisnosti republika, kao i uporabu sile. Smatrao je nužnim da SAD i članice EZ-a zauzmu zajednički čvrsti stav o nepriznavanju republika koje jednostrano proglašaju neovisnost, što je i predložio predsjedniku Bushu nakon povratka iz Jugoslavije.

Bakerovi argumenti kod republičkih čelnika nisu naišli na plodno tlo. Nekoliko dana kasnije, neposredno uoči proglašenja neovisnosti RH, glasnogovornica State Departmenta kazala je kako SAD zbog toga žali. M. Tutwiler je potvrdila da će "američka politika i dalje biti nepriznavanje dviju republika".⁴⁵ Usprkos pritiscima iz Washingtona, ali i EZ-a te glavnih političkih metropola, u skladu s rezultatima referendumima i na temelju Ustava RH, Sabor je 25. lipnja donio Ustavnu odluku o suverenosti i samostalnosti te Deklaraciju o proglašenju suverenosti i samostalnosti.

U povodu "unilateralnih" akcija Hrvatske i Slovenije, State Department je izdao priopćenje: "Ti jednostrani koraci Hrvatske i Slovenije neće promijeniti način na koji SAD komunicira s dvije republike koje su sastavni dio Jugoslavije. (...) SAD i dalje podržava teritorijalni integritet Jugoslavije (...). SAD se oštro protivi uporabi sile ili prijetnji silom. (...) SAD i dalje vjeruje kako postoji mogućnost za kompromis u okviru Jugoslavije, prihvatljiv za svih šest republika. Apeliramo na Hrvatsku i sve Jugoslavene da nastave dijalog oko nove i demokratske osnove koja bi zadovoljila nacionalne aspiracije u zajedničkoj jugoslavenskoj državi. (...) Hrvati su kazali da ne smatraju taj čin aktom secesije i da su spremni na nastavak pregovora o budućnosti Jugoslavije. I Slovenci su također ponovili svoju opredjeljenost za pregovore (...)"⁴⁶

Navedene reakcije najveće svjetske sile samo su ohrabrinele generalštab JNA da već 27. lipnja intervenira u Sloveniji u pokušaju da razoruža Teritorijalnu obranu i vrati stvari u prethodno stanje. U nastojanju da relativizira svoje prethodne nepomirljive izjave u korist zagovornika federacije, Baker je ustvrdio da SAD podržava jedinstvo Jugoslavije, ali da bi podržao "veću autonomiju i suverenost republika, tj. nove temelje za jedinstvo u Jugoslaviji".⁴⁷

Glasnogovornik Bijele kuće je 27. lipnja izrazio zabrinutost zbog saznanja da vojne vlasti spremaju intervenciju u Hrvatskoj i Sloveniji dodajući da administracija podržava mirni način postizanja nacionalnih aspiracija Hrvata i Slovenaca. Također je zaničevao da je Washington prijetio zaustavljanjem diplomatskog priznanja Hrvatske i Slovenije.⁴⁸

Američka Helsinška komisija oglasila se već 27. lipnja i osudila "uporabu sile i nasilje (...) u Hrvatskoj i Sloveniji koja je dovela do (...) nepotrebnih smrtnih stradanja".⁴⁹ Ponovljeno je kako Komisija priznaje i potvrđuje

⁴⁵ State Department Press Briefing 208654, June 25, 1991.

⁴⁶ Wireless File, June 27, 1991, State Department's Spokesman Statement on Yugoslavia on June 26, 1991, p. 3-4.

⁴⁷ Wireless File, June 28, 1991, Baker speaking at Ganett Foundation on 26. June, p. 2.

⁴⁸ Wireless File, June 28, 1991, US Encourages Negotiated Solutions in Yugoslavia, p. 6.

⁴⁹ CSCE News Release, June 27, 1991, Helsinki Commission Opposes use of force to resolve Yugoslav Conflict, US Congress.

pravo na samoodređenje svim narodima u Jugoslaviji, ali da svi trebaju raditi zajedno i pronaći rješenje. Supredsjedatelj Komisije senator DeConcini uputio je 28. lipnja pismo predsjedniku Bushu zalažući se da SAD unutar KESS-a podrži aktiviranje mehanizma za krizne situacije. Na taj način je želio preduhitriti drugačiju odluku State Departmenta: "Koraci Slovenije i Hrvatske možda nisu dragi međunarodnoj zajednici, ali nitko, ponavljam, baš nitko, nije učinio više kako bi potkopao očuvanje jedinstvene federalne Jugoslavije od onih koji je žele očuvati nedemokratskim sredstvima. Ti dužnosnici ne sjede ni u Ljubljani, niti u Zagrebu, nego u Beogradu. Oni su dali Slovencima, Hrvatima, a sve više i Bosancima i Makedoncima, puno razloga da ne požele ići njihovim putem. Izbor republičke neovisnosti je stoga s vremenom tim ljudima postao sinonim za izbor individualne slobode."⁵⁰

Predviđajući eskalaciju nasilja i širenje sukoba iz Slovenije na susjednu republiku, State Department je krajem lipnja donio odluku da obitelji američkih diplomata mogu napustiti Hrvatsku. SAD je 30. lipnja poručio kako bi "bilo kakva eskalacija od strane JNA imala ozbiljne posljedice na odnose SAD-a s Jugoslavijom", ali da i "slovenske vlasti moraju osigurati da se snage pod njihovom kontrolom suzdrže od provociranja JNA". Istovremeno, u pokušaju da umanjí dotadašnje propuste i spriječi eskalaciju sukoba, zamjenik državnog tajnika Eagleburger je naznačio mogućnost priznanja neovisnosti Slovenije i Hrvatske.⁵¹

Senat je na intervenciju JNA u Sloveniji reagirao već 27. lipnja usvojivši rezoluciju s jasnim formulacijama o neustavnom djelovanju JNA u Sloveniji i Hrvatskoj te o neustavnoj blokadi rotacije na čelu saveznog Predsjedništva.⁵² U rezoluciji S. RES. 147 konstatirana je i činjenica proglašenja neovisnosti Hrvatske i Slovenije, kao i njihova spremnost da nastave dijalog i pregovore s drugim republikama o budućnosti Jugoslavije. Kongresne rezolucije su predstavljale važan instrument pritiska na administraciju čak i kad njihovo uvođenje u Senatu ili Predstavničkom domu nije rezultiralo usvajanjem ili zakonom. O njima se raspravljalo na relevantnim odborima, primjerice onom za vanjske poslove ili financije, prozivalo se izvršnu vlast i vršilo pritisak na Bijelu kuću. Vodstvo RH nailazilo je na više razumijevanja za svoje ciljeve kod pojedinih zastupnika ili senatora nego u okviru birokratskog procesa u State Departmentu.

"Nakon pritiska međunarodne zajednice, predstavnik Hrvatske Mesić zasjeo je 1. srpnja na čelo Predsjedništva SFRJ. Ironijom sudbine, veleposlanik SAD-a na njegovu je adresu uputio upozorenje JNA protiv korištenja sile u RH kao i za poštivanje ustavne procedure. U pismu je iznio stajališta američke Vlade: "...prijegavanje vojnoj akciji u Hrvatskoj ili ma gdje drugdje u Jugoslaviji, protiv hrvatskih vlasti, ili u interesu jedne nacije (...) imalo bi katastrofalan učinak na naše bilateralne odnose i na položaj Jugoslavije u međunarodnoj zajednici. Stoga mi je Vlada naložila da ponovno urgiram da sve strane u Jugoslaviji poštuju ustavnu civilnu vlast nad

⁵⁰ Congressional Record, Friday, July 5, 1991, p. 98.

⁵¹ "U.S. Deploras Yugoslav Military Force, Threats in Slovenia", *Reuters*, 30 June 1991.

⁵² Senatska rezolucija S.RES. 147, 27. June, 1991, <http://thomas.loc.gov>

JNA...⁵³ Međutim kada je hrvatski ministar vanjskih poslova Rudolf nadobudno zatražio da SAD zaprijeti uporabom sile u slučaju daljnje agresije na Hrvatsku, odbio je odgovor kako probleme u Jugoslaviji mogu riješiti samo Jugoslaveni: "Naš je stav da možemo podržati sve o čemu se Jugoslaveni složee"⁵⁴, odgovorio je američki ambasador iako već bilo prilično jasno da se "Jugoslaveni" ne mogu ni oko čega složiti.

Možda je baš zbog toga početkom srpnja 1991. Washington odlučio preustiti mjesto glavnog međunarodnog posrednika u jugoslavenskoj krizi Europskoj zajednici. Europske sile ionako su se htjele dokazati kao važan međunarodni faktor, pa i međusobno unutar EZ-a, te uvježbavati izgradnju zajedničke vanjske politike. Uostalom, Jugoslavija se nalazila pred njihovim pragom, a SAD je bio na pragu predsjedničke predizborne kampanje – u kojoj tema jugoslavenskog sukoba nije obećavala popularnost. Distanciranje od jugoslavenske krize za Washington je predstavljalo olakšanje, a državni tajnik Baker je išao tako daleko da je odbio sudjelovanje SAD-a, čak i kao promatrača, na Brijunskoj konferenciji 7. srpnja 1991, pod okriljem EZ-a.⁵⁵

Povukavši se iz prvih redova diplomatske akcije, Amerikanci su početkom srpnja istovremeno ublažili retoriku protivljenja neovisnosti i priznanju Hrvatske. Za to su ipak ponajviše bili zaslužni pojedini uporni zastupnici i senatori zbog kojih je "državni tajnik Baker (...) došao pod baražu (...) republikanaca iz desnog krila stranke koji su smatrali da je njegova politika dala zeleno svjetlo armiji da skrši neovisnost Hrvatske i Slovenije".⁵⁶

Početkom srpnja 1991. došlo je do određenog zaokreta u američkoj politici, ili konkretnije, retorici prema Hrvatskoj. Ona, na žalost, nije bila popraćena adekvatnom diplomatskom aktivnošću, već je, štoviše, označila početak pasivizacije i *disengagementa* SAD-a. Za Hrvatsku se postavljalo pitanje kako će Beograd shvatiti povlačenje Washingtona iz prvih diplomatskih redova jer je iako iz hrvatske perspektive nedovoljan, upravo je američki pritisak svojedobno zaustavio nasilje većih razmjera u RH.

SAD je bio prisiljen reagirati već 2. srpnja zbog izazivačkog nadlijetanja zrakoplova JNA iznad nuklearne elektrane Krško na granici Slovenije i Hrvatske. Nakon tog "bacanja rukavice" u lice Washingtona, zamjenik državnog tajnika Lawrence Eagleburger odmah je prenio "duboku zabrinutost" jugoslavenskom ambasadoru u SAD-u.⁵⁷ Istovremeno u Beogradu je Zimmermann je po tko zna koji put zaprijetio da će jugoslavenska Vlada, upotrijebi li silu, "izgubiti simpatije SAD-a".⁵⁸ Iščitavajući iz takvih diplomatskih sintagmi samo slabiju prijetnju, u Beogradu su zaključili da je američka administracija spremna podnijeti i veće "nestašluke".

Za razliku od State Departmenta, 30-ak zastupnika u Kongresu, na čelu s uglednim seniorom Lantosom, zahtijevalo je da predsjednik trenut-

⁵³ Mesić, S., *Kako smo srušili Jugoslaviju*, Globus International, Zagreb, 1992, str. 99.

⁵⁴ Rudolf, p. 241.

⁵⁵ Reuters Business Briefing, 18 June 1998: Richard Holbrooke Delivers Remarks at a National Press Club Luncheon, <http://www.business.reuters.com/cgi-bin/tHeadlines>

⁵⁶ "USA: U.S., EC Say Yugoslav Army Out of Control, Weigh Arms Embargo", *Reuters*, 3 July 1991.

⁵⁷ "State Department Willing To Support Peaceful Break-Up Of Yugoslavia", AP, 2 July 1991.

⁵⁸ Mesić, str. 79.

no suspendira svu izravnu pomoć Jugoslaviji, a da predstavnici SAD-a u međunarodnim financijskim institucijama glasuju protiv dodjele pomoći Jugoslaviji.⁵⁹ Rezolucija koju su predložili nije "prošla", ali je administraciju suočila s još jednim pritiskom zakonodavaca. Ponašanje JNA 29. kolovoza najoštrije su osudili supredsjedatelji Helsinške komisije nakon što su savezne jedinice primijećene kako "otvoreno surađuju sa srpskim militantima protiv hrvatskih snaga". Kao dobri poznavatelji jugoslavenske krize, Hoyer i DeConcini zatražili su da u slučaju nastavka borbi SAD te demokratske zemlje u Europi i svijetu s "više naklonosti" odgovore na deklaracije o suverenitetu i neovisnosti bilo koje od jugoslavenskih republika: "Pravo na samoodređenje na prvom mjestu podrazumijeva pravo na demokratski sustav u kojem se provode ciljevi velike većine stanovništva...", bio je stav čelnika Helsinške komisije.⁶⁰ Njihovo stajalište podržao je i Senat, gdje je, opet na poticaj Boba Dolea, 11. rujna 1991. izglasana rezolucija S.RES. 176. Osuđena je "...politika žestoke agresije predsjednika Srbije Slobodana Miloševića, Jugoslavenske armije i srpske ekstremističke gerile u Hrvatskoj".⁶¹ Istovremeno je osuđena i "kontinuirana i rastuća represija nad albanskim stanovništvom u pokrajini Kosovo", a zatraženo je i snažnije uključivanje SAD-a u rješavanje krize. U preambuli rezolucije naveden je podatak o četiri stotine ubijenih u Hrvatskoj, uključivši civile, a konstatirana je suradnja Republike Srbije, srpskih pobunjenika i JNA protiv Hrvatske.

Najkonkretnija, ali ujedno i najkontroverznija mjera s pozicija RH, kojom je administracija SAD reagirala na divljanje paravojnih formacija potpomognutih JNA, bila je uvođenje embarga na prodaju oružja za cijelu Jugoslaviju u srpnju 1991. Povremeno bi objavili neko priopćenje, ali SAD nisu pokretale odlučnije inicijative za obuzdavanje JNA i rješanje sukoba.

Krajem kolovoza predstavnici u Zastupničkom domu Christopher H. Smith i Frank Wolf boravili su u Zagrebu, Osijeku i Vukovaru. Ustvrdili su da se ti gradovi nalaze pod teškom vojnom opsadom neregularnih srpskih pješadijskih jedinica i snaga JNA. Jedva su se probili do opkoljenog grada i obišli podrumne u koje su se od snajpera i MIG-ova JNA sklonili stanovnici Vukovara. Američki zastupnici doživjeli su i nadlijetanje jugoslavenskih vojnih zrakoplova te su vidjeli i snimili ostatke rasprskavajućih, tj. zabranjenih bombi. U pismu supredsjedatelju Povjerenstva za sigurnost i suradnju u Europi DeConciniju kongresnik Smith naveo je i svoj razgovor (od 2. rujna 1991, op. a.) sa saveznim ministrom obrane Brovetom. Brovet ga je pokušao uvjeriti da MIG-ovi JNA nisu bombardirali Vukovar, na što mu je Smith odgovorio kako "mnogi diplomati EZ-a i drugi jasno vide da se Armija svrstala uz Srbe".⁶²

⁵⁹ Kongresna rezolucija H.RES. 205, July 25, 1991, <http://thomas.loc.gov>

⁶⁰ CSCE News Release, Commission on Security and Cooperation in Europe, U.S. Congress, Helsinki Commission Leaders Seek CSCE Peacekeeping Force Greater Support For Individual Republics, August 29, 1991.

⁶¹ Senatska rezolucija S.RES. 176, September 11, 1991, <http://thomas.loc.gov>

⁶² Pismo kongresnika Chrisa Smitha od 5. rujna 1991. upućeno supredsjedatelju Povjerenstva za sigurnost i suradnju Kongresa SAD-a, preneseno u: Hearing before the Commission on Security

O tome da se savezna Armija svrstala uz lokalne srpske snage progovorio je konačno i državni tajnik Baker. U obraćanju Vijeću sigurnosti 25. rujna, prigodom izglasavanja UN-ovog embarga na oružje za Jugoslaviju, Baker je ustvrdio kako Vlada Srbije i vojska Jugoslavije očito imaju za cilj stvaranje tzv. Velike Srbije (*Greater Serbia*) koja bi uključivala i dio Hrvatske. "Ta bi se 'Velika Srbija' zasnivala na represiji kakvu srpske vlast provode na Kosovu već nekoliko godina", kazao je Baker dodajući da je zbog toga SAD podržao izjavu KESS-a od 3. rujna kako teritorijalni dobitci ili promjene postignute silom unutar Jugoslavije nisu prihvatljivi.⁶³ U neshvatljivoj kontradikciji s tom konstatacijom bila je odluka o primjeni embarga na oružje podjednako za sve strane, pa i žrtve politike Velike Srbije, koju je SAD provodio još od srpnja.

Argumentirane optužbe protiv Srbije i JNA upućivale su na nedvosmišlen položaj Hrvatske kao njihove žrtve. U Senatu je već 2. listopada grupa angažiranih senatora (D'Amato, Dole, Glenn, Pell, Gore, Nickles, Pressler, Riegle, Seymour) predložila zakon koji bi ograničio bilo kakvu financijsku pomoć SAD-a Jugoslaviji ili bilo kojem njezinom dijelu kojeg kontrolira Srbija. U kongresnim nalazima koji su poslužili kao podloga za prijedlog tog zakona pobrojani su svi grijesi srbijanske politike i stradanja koja je ona izazvala u Hrvatskoj, Sloveniji te na Kosovu. Navedeno je kako je od proglašenja neovisnosti 25. lipnja "zbog djelovanja Jugoslavenske armije pod srpskom kontrolom u Hrvatskoj ubijeno više od 500 ljudi, uključivši civile". Također je navedeno da je u Hrvatskoj Armija aktivno koristila kopnene snage i zrakoplovstvo za napade na građane koje je prema svojim ustavnim obvezama zapravo trebala štiti. Pobrojano je da su Armija i srpski gerilci u Hrvatskoj ubili devet novinara te da je u Jugoslaviji raseljeno više od 100.000 ljudi.⁶⁴

Protiv diplomatskog priznanja RH do posljednjeg trena

Početkom jeseni hrvatsko čelništvo dobilo je podatak da Štab vrhovne komande JNA priprema opći napad na RH uoči isteka tromjesečnog moratorija na proglašenje neovisnosti. Procjenjujući da od SAD-a ne mogu očekivati učinkoviti angažman, u noći 6. listopada premijer Gregurić obratio se Moskvi.⁶⁵ Sovjetsko rukovodstvo interveniralo je kod JNA i vjerojatno spriječilo opći napad na Hrvatsku, ali ne i bombardiranje Banskih dvora (7. listopada), simbola hrvatske državnosti. Dan poslije, 8. listopada, Hrvatska je donijela odluku o raskidu državnopravnih veza sa SFRJ i postala suvere-

and Cooperation in Europe, One Hundred Second Congress, First Session: Conflict in Yugoslavia, October 31, 1991, U.S, pp. 83-87.

⁶³ Wireless File, October 2, 1991, No. 190, p. 2.

⁶⁴ Prijedlog zakona S. 1793, October 2, 1991., <http://thomas.loc.gov>

⁶⁵ Tomac, Z., *Zločin bez kazne*, Trst, Matrix Croatica, Zagreb, 1999, pp. 111-112.

na i samostalna država, suočena s pojačanim napadima srpskih paravojnih postrojbi i JNA.

Na kongresnom saslušanju Helsinške komisije 31. listopada pojedini su zastupnici izrazili frustraciju zbog popustljivosti Washingtona, a posebice predsjednika Busha prema manipulacijama JNA i srpskog vodstva u proteklom razdoblju. Posebno oštri bili su zastupnici Wolf i D'Amato. Obrušavajući se na State Department, D'Amato je ustvrdio: "Prilično je jasno da je veliki dio teritorija koji se nalazi unutar granica Republike Hrvatske pod neizazvanim napadom kojeg je pokrenula JNA pod kontrolom Srba. (...) Naši postupci, govorim o State Departmentu, predstavljaju tešku pogrešku. Tijekom produženog razdoblja pokušavali smo smiriti Miloševića. Izabrali smo *appeasement* u nastojanju da održimo Jugoslaviju u cjelini. Ali to je vrijeme sada prošlo. (...) Naša je politika nazadna i dala je Miloševiću vjetar u leđa. (...) Propustili smo reagirati kako je trebala reagirati velika nacija. Mi dajemo nebitne izjave bez pravog značenja. Vjerujem da State Department snosi veliku odgovornost za dosadašnji izostanak akcije."⁶⁶ Zastupnici su dotaknuli i pitanje priznanja Hrvatske i Slovenije, a svjedočio je ekspert za Jugoslaviju iz Wilson Centera, John Lampe. On je tvrdio da bi eventualno priznanje Slovenije i Hrvatske imalo negativne posljedice na krizu jer bi srpska strana postala još oštija i odlučnija u svojoj nepopustljivosti za bilo kakav dogovor. Također je smatrao da Hrvatska ne ispunjava standarde demokratske države, pa bi nakon priznanja srpska manjina ostala bez ikakvih garancija. Sve bi se to negativno odrazilo i na BiH.⁶⁷

Nekoliko zakonodavaca na *hearingu* je spomenulo napade na Dubrovnik, u vezi čega se oglasio i State Department. Slike granatiranja "bisera Jadrana" šokirale su javnost, a nedugo zatim i Vukovara. U to vrijeme je u oba doma Kongresa već cirkulirao prijedlog rezolucije o priznanju Hrvatske i Slovenije.⁶⁸ Pozivajući se na neuspjeh pregovora između savezne Vlade i republika, na demokratske izbore i proglašenje neovisnosti dviju republika, kao i na agresiju koju se u te dvije republike provodile neregularne srpske snage sa saveznom vojskom, predlagači rezolucije su zatražili da predsjednik SAD-a prizna njihovu neovisnost. Međutim prijedlog je naišao na neodobranje State Departmenta, pa nije mogao dobiti potporu dovoljnog broja zakonodavaca.⁶⁹

U Kongresu je, usporedno s porastom potpore, rasla i negativna percepcija Hrvatske. Primjerice u materijalima za saslušanje o stanju u Jugoslaviji, priloženi su i izresci iz novina s člancima o ekstremnim desnim političkim strankama koje su se pojavile u Hrvatskoj nakon proglašenja neovisnosti te o osnivanju militantnih oružanih skupina: "Croats Field Militant Militia" (*Washington Post*, October 10, 1991, p. A31); "Croatian Extremists spoiling for wider war" (*Chicago Tribune*, October 7, 1991, p. 1); ili pak "Croatian

⁶⁶ Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Second Congress, First Session: Conflict in Yugoslavia, October 31, 1991 U.S., p. 5.

⁶⁷ Ibid. p. 24-25.

⁶⁸ Kongresna rezolucija H.CON.RES. 224, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c102:21:./temp/c102HTSWnD::>

⁶⁹ Prema: DeConcini, Hearing... p. 12

Extremism Rising as War Goes On" (*AP*, 24 October, 1991); "Austrian Jews Fear Revival of Anti-Semitism in Croatia" (*Reuters*, 31 October 1991). Ti članci, koje su priložili prosrpski zastupnici, trebali su upozoriti da vlasti u Hrvatskoj nisu demokratske i ne kane zaštititi srpsku manjinu, a da podsjećaju na profašističku i antisemitsku NDH.

U Washingtonu su vlastitu pasivnost prema krizi u Jugoslaviji obrazlagali sve aktivnijim djelovanjem UN-a, tim više što je izaslanik glavnog tajnika bio nekadašnji državni tajnik iz doba Carterove administracije, Cyrus Vance. Bila je očita nespremnost SAD-a da mogućnost diplomatskog priznanja Hrvatske i Slovenije uklope u politiku prema prostoru raspadajuće Jugoslavije. Mlaka nastojanja za zaustavljanje rata i agresije na Hrvatsku američka je administracija početkom prosinca 1991. pretočila u politiku gospodarskih sankcija Jugoslaviji. Radilo se više o simboličkom potezu, a manje o mjerama koje bi u tom trenutku mogle bitno utjecati na ionako nefunkcionalno jugoslavensko gospodarstvo. Ustvari, jedino je ukinut povlašteni status za uvoz roba iz Jugoslavije, kao i neki američki programi pomoći. Ipak, opseg sankcija koje su se odnosile i na Hrvatsku i na Sloveniju duboko je pogodio hrvatskog predsjednika Tuđmana. U pismu predsjedniku Bushu ustvrdio je kako "odluka SAD-a da primjeni sankcije bezuvjetno na sve republike, izjednačuje vojnog agresora i žrtvu te ozbiljno šteti političkim i gospodarskim interesima RH".⁷⁰

Najava Njemačke od 5. prosinca da će prije Božića priznati Hrvatsku naišla je na otpor State Departmenta. U vrhu američke diplomacije i dalje je prevladavalo mišljenje kako bi priznanje dovelo do još većeg krvoprolića i prelijevanja nasilja na ostatak Jugoslavije, posebice BiH. Prema tumačenju iz Washingtona, SAD se vodio principima KESS-a: nepriznavanjem promjena granica silom, rješavanjem sukoba pregovorima te poštivanjem ljudskih i manjinskih prava.⁷¹ Pristup SAD-a u vezi nepriznanja Hrvatske poklapao se sa stajalištem glavnog tajnika UN-a Javiara Pereza de Cuellara, ili bolje rečeno – obratno. I on se protivio inicijativi unutar EZ-a koju je predvodila Njemačka, pod izgovorom da bi to "zakompliciralo situaciju i ugrozilo postojeće mirovne napore".⁷² Kao da se do tada, a nakon Dubrovnika, Vukovara i brojnih drugih zločina protiv hrvatskog stanovništva, moglo reći da je američka politika polučila uspjeh!

Da je protivljenje priznanju predstavljalo koherentnu politiku američke administracije, potvrdilo se njezinom diplomatskom akcijom uoči sastanka EZ-a posvećenog priznanju novih država u istočnoj Europi i SSSR-u. Na sastanku NATO-a u Rimu 8. prosinca predsjednik Bush je pokušao utjecati na kancelara Kohla, a uoči konferencije na vrhu EZ-a 16. prosinca. State Department je američkim veleposlanstvima uputio instrukciju da u glavnim europskim gradovima pokušaju odgoditi priznanje Hrvatske.⁷³ Administracija je praktički do zadnjeg trena nastojala odgo-

⁷⁰ "Croatian President Says He Hopes For U.S. Recognition Soon", *Reuters*, 22. December 1991.

⁷¹ "U.S. Splits with Germany, Opposes Recognition of Croatia", *Reuters*, 5. December 1991.

⁷² "U.N. Chief Warns Against Recognising Yugoslav Republics", *Reuters*, 6. December 1991.

⁷³ Zimmerman, W., p. 208.

voriti europske saveznike od priznanja Hrvatske "šaljući svoje ambasadore vladama članicama EZ-a da obrazlože kako bi priznanje Hrvatske i Slovenije lošu situaciju samo pogoršalo".⁷⁴ Njihova akcija ipak nije urodila plodom, a Washington je ostao razočaran odlukom Dvanaestorice.

Politiku administracije prema Hrvatskoj kritizirao je bivši američki predsjednik Nixon. U članku u *Wall Street Journalu* od 17. prosinca 1991. upozorio je da SAD ne bi smio ostati na začelju dok Njemačka i EZ kreću prema priznanju republika. Konstatirao je kako je neutralnost Zapada samo ohrabrila srpsku agresiju.⁷⁵ Odsutnost američkog angažmana na jugoistoku Europe krajem 1991. stajala je predsjednika Busha kritika koje su se prelele u jednu od tema predizborne kampanje naredne godine. Činilo se da je SAD sam sebe isključio iz posredničke uloge, a da odluke koje je donosio u vezi Jugoslavije i Hrvatske nisu imale uporišta u stvarnosti.

Reakcije američke administracije na priznanje Hrvatske od strane EZ-a bile su izrazito negativne jer su, kako je tvrdio Baker, "Hrvatska i Slovenija došle do neovisnosti jednostranim potezima i u suprotnosti s Helskinškim principima..."⁷⁶ Prema Bakeru, posrednik UN-a Vance savjetovao je da SAD pričekaja još nekoliko tjedana s priznanjem dok se mirovne snage ne razmjestu u Hrvatskoj. Osim toga, "Vance je smatrao da bi (...) odluka da uskratimo priznanje imala važan restriktivan učinak na Srbe, a da bi obeshrabrila i Miloševića i Tuđmana u vezi podjele Bosne".⁷⁷

Veleposlanik Zimmerman opisao je u svojim memoarima kako mu je predsjednik Tuđman na sastanku 14. siječnja 1992, dan prije formalne objave priznanja od strane članica EZ-a, iznio svoje strepnje o nastanku islamske fundamentalističke države u BiH: "Tuđman je priznao da je ove tlapnje razglabao s Miloševićem, s čelništvom Jugoslavenske armije i s bosanskim Srbima, kazavši kako se svi se slažu da je jedino rješenje podjela Bosne između Hrvatske i Srbije..."⁷⁸ Zimmerman je u tom razgovoru, prema svjedočenju hrvatskog sudionika razgovora Šarinića, kazao da "tko podijeli BiH, ne može računati na podršku SAD-a".⁷⁹ Razmišljanja o podjeli Bosne koje je predsjednik Tuđman povjerio američkom ambasadoru poslužila su američkoj administraciji kao opravdanje za suzdržanost prema priznanju Hrvatske.

Nakon što je EZ, uz unutarnje prijepore, priznao Hrvatsku i Sloveniju 15. siječnja 1992, očekivali su se potezi Washingtona. Međutim glasnogovornik State Departmenta samo je ponovio kako strane u jugoslavenskom sukobu moraju najprije doći do mirnog rješenja putem pregovora, uz snažne garancije za zaštitu manjina. Kazao je da su za SAD prioritet primjena

⁷⁴ Baker, p. 639.

⁷⁵ Goss, V. P., *Washingtonska fronta*, Hrvatska sveučilišna nagrada, Zagreb, 1994, p. 184.

⁷⁶ Baker, p. 640.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Zimmerman, W., p. 213.

⁷⁹ "Tuđman odustao od podjele BiH zbog protivljenja Amerike", *Jutarnji list*, 15. siječnja 2008. <http://www.jutarnji.hr/dogadjaji-dana/clanak/art-2008,1,15,,105158,jl>

prekida vatre od 2. siječnja, koji je ishodio UN, te mirovni pregovori pod pokroviteljstvom EZ-a.⁸⁰

SAD je čekao na rezultate referenduma u BiH 29. veljače kako bi donio odluku o eventualnom priznanju Hrvatske, Slovenije i BiH u paketu. Postavljajući BiH u središte svog zanimanja, SAD je 5. ožujka 1992. poslao pismo EZ-u predloživši da Bruxelles i Washington istovremeno priznaju Bosnu i Hercegovinu.⁸¹

Iako je američka izvršna vlast bila razočarana priznanjem Hrvatske od 15. siječnja, pobornici neovisnosti i priznanja u Senatu, predvođeni Bob Doleom, već su 23. siječnja pokrenuli inicijativu za priznanje i uspostavu diplomatskih odnosa s Hrvatskom i Slovenijom. Smatrali su da SAD ne bi smio zaostajati za državama koje su to već učinile te da trebaju podržati nove demokracije proizašle iz komunističkih višenacionalnih država – "u skladu s tradicionalnim američkim opredjeljenjem za slobodu, samoopredjeljenje i stabilnost u Europi".⁸²

Međutim SAD je odlučio s diplomatskim priznanjem RH pričekati još nekoliko mjeseci. Do kraja ožujka, Hrvatsku su priznale 52 države, a u Zagrebu je bilo akreditirano već devet ambasadora.⁸³ Također, 24. ožujka Hrvatska je postala članicom KESS-a, ali bez priznanja od strane SAD-a nije mogla računati na članstvo u međunarodnim organizacijama, primjerice UN-u, Međunarodnom monetarnom fondu ili u Svjetskoj banci.

Našavši se u raskoraku s ostatkom svijeta, SAD je 11. ožujka u Bruxellesu objavio zajedničku izjavu s EZ-om u kojoj je najavljeno da će "brzo i naklono razmotriti zahtjev za priznanjem Hrvatske i Slovenije kako bi podržale pristup dvostrukog kolosijeka koji se zasniva na razmještanju mirovnih snaga UN-a te Mirovnoj konferenciji EZ-a....".⁸⁴ Time je priznanje Hrvatske dovedeno je u izravnu vezu s razmještanjem mirovnih snaga i nastavkom pregovora u okviru Konferencije o Jugoslaviji.

Konačno, 7. travnja SAD je priznao Hrvatsku, Sloveniju te Bosnu i Hercegovinu. Datum američkog priznanja znakovito se poklapao s odobrenjem mirovne operacije u Hrvatskoj u Vijeću sigurnosti UN-a. Izjava predsjednika Busha o priznanju odnosila se na sve tri države, a obrazloženo je kako je SAD poduzeo taj korak jer republike "zadovoljavaju tražene kriterije za priznanje".⁸⁵ SAD je najavio spremnost za konzultacije o uspostavi diplomatskih odnosa, a istaknuto je da SAD prihvaća granice između republika kakve su bile prije izbijanja krize kao njihove legitimne međunarodne granice. Najavljeno je i ukidanje ekonomskih sankcija za tri priznate republike, ali embargo na oružje ostao je na snazi za sve.

⁸⁰ "U.S. Not Jumping on Bandwagon", *New York Times*, January 16, 1991.

⁸¹ Baker, p. 641.

⁸² Senatska rezolucija S.RES. 246, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c102:1:/temp/c102HTSWnD::>

⁸³ Republic of Croatia, Ministry of Information: Croatia and the World, April 1992, pp. 6-8.

⁸⁴ "The Twelve and Mr. Baker Adopt A Joint Statement on Yugoslavia", *Agence Europe*, 11. March 1992.

⁸⁵ Statement, President George Bush On The Recognition Of Former Yugoslav Republics, Washington, DC, April 7, 1992, *The United States And Croatia, A Documentary History 1992-1997*, US Embassy in Zagreb, 1997.

Washington je u travnju u Zagreb odmah uputio pomoćnika zamjenika državnog tajnika Ralpa Johnsona koji je s predsjednikom Tuđmanom razgovarao "o situaciji u BiH te o uspostavi diplomatskih odnosa između Hrvatske i SAD-a".⁸⁶ U razdoblju između priznanja u travnju i uspostave diplomatskih odnosa u kolovozu, Hrvatska je 22. svibnja 1992. primljena u članstvo UN-a, istovremeno sa Slovenijom i Bosnom i Hercegovinom.

Usprkos ushićenju, hrvatska javnost pitala se zašto je Amerika toliko dugo čekala s priznanjem. Konzul SAD-a u Zagrebu Michael Einik tvrdio je kako je američki stav bio konzistentan: "Uvijek smo osjećali da želimo da svaki akt priznanja bude pozitivan čin koji bi ponajprije povećao izgleda za mirno rješenje krize; da bude stabilizirajući, a ne destabilizirajući čin."⁸⁷ U vezi toga, kazao je Einik, "u konzultacijama s UN-om i glavnim tajnikom Boutrosom B. Ghalijem te njegovim izaslanikom Cyrusom Vanceom dobivali smo znakove i naznake da bi priznanje bilo destabilizirajući čin".⁸⁸

SAD se nije žurio s uspostavom diplomatskih odnosa s Hrvatskom iako je još 4. srpnja 1991. Arbitražna komisija Konferencije o Jugoslaviji neprijeporno ocijenila da je proces raspada SFRJ završen te da SFRJ više ne postoji. Odgovarajući na prijedlog hrvatskog predsjednika od 5. lipnja o uspostavi diplomatskih odnosa i privilegiranog statusa za hrvatske proizvode, predsjednik Bush je 6. kolovoza predložio diplomatske odnose na razini stalnih diplomatskih misija, najavljujući ujedno i skoro imenovanje američkog veleposlanika u Zagrebu.⁸⁹

U svijetu je početak kolovoza ostao zapamćen po prvim objavljenim televizijskim snimkama iz logora Trnopolje u BiH, kojima su reporteri ITN-a šokirali javnost. Iako su američki obavještajni izvori pouzdano ukazivali na postojanje srpskih koncentracionih logora (Manjača) u BiH još od svibnja 1992, o kojima je u srpnju svjetska javnost saznala iz tiska – administracija ih je prešućivala, a javno reagirala tek u kolovozu. U međuvremenu su novinari "otkrili" Omarsku i Trnopolje objavivši snimke potonjeg logora na televiziji.⁹⁰ Time je neoborivo razotkrivena sistematična velikosrpska politika u BiH koja je bolno podsjećala na nacistički program istrebljenja Židova i Holokaust.

Glasnogovornik Boucher potvrdio je 3. kolovoza da SAD raspolaže s dokazima o postojanju logora u kojima ima zlostavljanja, mučenja i ubijanja, naglašavajući da postoje izvještaji da i Bošnjaci i Hrvati također imaju logore te je ponovio kako na svim stranama postoje ljudi koji čine loše stvari.⁹¹

Američka politika nije pronašla motive da jasno zaprijeti srpskom vodstvu i JNA zbog zločina u BiH balansirajući s tezom odgovornosti "svih stra-

⁸⁶ Kao pod 418, Republic of Croatia, Ministry of Information: Croatia and the World, April 1992, p. 6-8.

⁸⁷ Bošnjak, Z., "Ne može SAD riješiti probleme Hrvatske", Intervju s generalnim konzulom SAD-a Michaelom Einikom, *Vjesnik*, 12. travnja 1992, str. 11.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Pismo predsjednika Tuđmana od 11. kolovoza 1992. upućeno predsjedniku Bushu, na engleskom jeziku.

⁹⁰ Power, S., *A Problem of Hell – America and the Age of Genocide*, London, Flamingo, 2003, p. 261.

⁹¹ Ibid., p. 272. (prema State Department Briefing, Federal News Service, August 3, 1992)

na" u konfliktu. Takavom pristupu protivio se niz srednje-rangiranih službenika State Departmenta. Zbog "neučinkovite, potpuno kontraproduktivne politike prema jugoslavenskoj krizi" čak je i *desk officer* za Jugoslaviju, sljedeći primjer nekoliko drugih kolega, u kolovozu 1992. podnio ostavku.⁹²

Diplomatski odnosi između RH i SAD-a uspostavljeni su 18. kolovoza. Generalni konzulat u Zagrebu 25. kolovoza preimenovan je u Veleposlanstvo, a 26. kolovoza 1992. predsjednik Bush odobrio je povlašten trgovinski status za robu iz Hrvatske, Slovenije i BiH.

Premostivši američke predsjedničke izbore i smjenu administracije, do dolaska prvog američkog ambasadora u Hrvatskoj Petera Galbraitha trebalo je pričekati čak do lipnja 1993, tj. dvije godine poslije proglašenja suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske.

Zaključak

Politika američke administracije prema Republici Hrvatskoj u razdoblju 1990-1992. postojala je jedino kao odraz politike prema SFRJ, utemeljene u razdoblju Hladnog rata kada je potonja zbog svojeg geopolitičkog položaja imala važnu ulogu za SAD. Taj pristup nije se promijenio ni nakon pada Berlinskog zida niti nakon prvih višestranačkih izbora u Hrvatskoj zbog uvjerenja da jedinstvena federativna Jugoslavija predstavlja najbolju garanciju za stabilnost regije i suživot u višenacionalnoj zajednici. Stoga SAD krajem 1990. nije podržao hrvatsko-slovenski prijedlog konfederalnog ustroja kao osnova novog ustavnog rješenja za Jugoslaviju, a još manje najavu proglašenja neovisnosti RH – ustrajući na podršci programu gospodarskih i političkih reformi saveznog premijera Markovića te teritorijalnom integritetu Jugoslavije.

Tijekom prve polovice 1991. SAD je u nekoliko navrata odigrao ključnu ulogu u odvratanju JNA od vojnog udara i rušenja vlasti u RH, ali ne zbog podrške Zagrebu, nego zbog nastojanja da sačuva temelje za jugoslavensko jedinstvo. U Washingtonu su najviše brinuli za reakcije najbrojnijeg naroda u Jugoslaviji, uvjereni da srpsko stanovništvo neće prihvatiti neovisnost RH niti život izvan granica Jugoslavije.

Nakon distanciranja od jugoslavenske krize u srpnju 1991, američka administracija je nastavila djelovati kroz organe UN-a, KESS-a i uz pomoć najčvršćih saveznika u EZ-u. Zapravo, američki utjecaj bio je podjednako snažan u vrijeme njezine aktivne politike i razdoblja pasivnosti – koje je došlo do vrhunca nakon isteka moratorija na proglašenje neovisnosti RH u listopadu 1991. i agresije koja je uslijedila. Jedan od glavnih instrumenata politike SAD-a prema Hrvatskoj bio je embargo na izvoz oružja koji je onemogućavao učinkovitu obranu stanovništva i teritorija RH. Drugi važan instrument bila je politika nepriznavanja RH i nastojanja da se ono poveže s "konačnim rješenjem" za cijeli prostor bivše Jugoslavije po uzoru na dogovor

⁹² Power, S., p. 286.

sovjetskih republika o međusobnom priznanju i mirnom raspadu SSSR-a. Ogdananjem diplomatskog priznanja do travnja 1992. i uspostavom diplomatskih odnosa tek u kolovozu 1992, Washington je potvrdio svoje rezerve prema vlastima u Zagrebu i uspostavi neovisne RH.

Literatura

- Baker, J. A. III, i. De Frank, T. M., *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*, New York, G. P. Putnam's Sons, 1995.
- Bohlen, C., "Double-Headed Eagle Cries to Serbs for Revenge", *New York Times*, 12 September 1990.
- Dole, B., "Diplomacy of Denial, US Policy in the Former Yugoslavia", *Harvard International Review*, Vol XVI (3), Summer 1994.
- Goss, V. P., *Washingtonska fronta*, Hrvatska sveučilišna nagrada, Zagreb, 1994.
- Home, A. D., "Yugoslavs Unite Against Suspension of U.S. Aid", *The Washington Post*, May 23, 1991.
- Jović, B., *Poslednji dani SFRJ*, Politika, Beograd, 1997.
- Laber, J. and Anderson, K., "Why Keep Yugoslavia One Country?", *New York Times*, 10 November 1990.
- Letica, S. i Nobile, M., *JNA: Rat protiv Hrvatske*, Globus, Zagreb, 1991.
- Logar, G., "Bez ustupaka i odstupanja", *Borba*, 22-23. lipnja 1991.
- Lukic, R. and Lynch, A., *Europe from the Balkans to the Urals...*, Oxford: SIPRI-Oxford University Press, 1996.
- Mesić, S., *Kako smo srušili Jugoslaviju*, Globus International, Zagreb, 1992.
- Monkhouse, L., *Marketing and Communications*, September 10, 1990, Analiza za potrebe Predsjedništva RH.
- Power, S., *A Problem of Hell - America and the Age of Genocide*, London, Flamingo, 2003.
- Rudolf, D., *Rat koji nismo htjeli*, Globus, Zagreb, 1999.
- Tanner, M., Yugoslavia, US President Will Oppose Yugoslav Breakup, *Independent*, 29 March 1991.
- Tomac, Z., *Zločin bez kazne*, Trst, Matrix Croatica, Zagreb, Z. 1999.
- Zimmerman, W., "The Last Ambassador", *Foreign Affairs*, March/April No. 2, Vol 74, 1995.
- Zimmermann, W., *Izvori jedne katastrofe*, Globus-Znanje, Zagreb, 1997.
- Beleška o razgovoru predsjednika Predsjedništva SFRJ dr Borisava Jovića sa ambasadorom SAD u SFRJ Vorenom Cimermanom održanom 17. 1. 1991, Služba za pitanje spoljne politike i međunarodnih odnosa, Predsjedništvo SFRJ.
- Congress, First Session: Conflict in Yugoslavia, October 31, 1991, U.S.
- Congressional Record, Proceedings and Debates of the 102d Congress, First Session, Vol. 137, No. 16, Washington, CSCE News Release, U.S. Congress: Commission Urges Yugoslavs to Refrain From Violence, January 24, 1991.

- CSCE News Release, June 27, 1991, Helsinki Commission Opposes use of force to resolve Yugoslav Conflict, US Congress.
- Congressional Record, Friday, July 5, 1991.
- CSCE News Release, Commission on Security and Cooperation in Europe, U.S. Congress, Helsinki Commission Leaders Seek CSCE Peacekeeping Force Greater Support For Individual Republics, August 29, 1991.
- Elections in Central and Eastern Europe, A Compendium of Reports on the Elections held from March through June 1990, Compiled by the Staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington DC, July 1990. USGPO, Washington DC.
- Foreign Broadcast Information Service, Analysis Report: The Balkanization of Yugoslavia: Federation, Confederation or Disintegration, Washington, 26 November 1990.
- Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Second Congress, First Session: Conflict in Yugoslavia, October 31, 1991 U.S.
- Kongresna rezolucija H.RES. 205, July 25, 1991, <http://thomas.loc.gov>
- Kongresna rezolucija H.CON.RES. 224, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c102:21:./temp/c102HTSWnD::>
- News from Senator Bob Dole, US Congress, Washington, January 18, 1991.
- Memorandum: US-Croatia/Yugoslavia Update, February 1991. Report, Analiza za potrebe Predsjedništva RH, Norman A. Bailey Inc.
- Pismo kongresnika Chrisa Smitha od 5. rujna 1991. upućeno supredsjedatelju Povjerenstva za sigurnost i suradnju Kongresa SAD-a, preneseno u: Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Second
- Prijedlog zakona S. 1793, October 2, 1991., <http://thomas.loc.gov>
- Priopćenje Ureda predsjednika RH o sastanku ministra inozemnih poslova Zdravka Mršića s pomoćnikom američkog državnog tajnika za Europu Curtisa Kammana, 28. kolovoza 1990.
- Republic of Croatia, Ministry of Information: Croatia and the World, April 1992.
- Report on the U.S. Helsinki Commission Delegation Visit to Hungary, Yugoslavia, And Albania, CODEL DeConcini, March Reuters Business Briefing, 18 June 1998: Richard Holbrooke Delivers Remarks at a National Press Club Luncheon, <http://wwwh.business.reuters.com/cgu-bin/tHeadlines> 22-28, 1991, Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington.
- Senatska rezolucija S.RES. 147, 27. June, 1991, <http://thomas.loc.gov>
- Senatska rezolucija S.RES. 176, September 11, 1991, <http://thomas.loc.gov>
- Senatska rezolucija S.RES. 246, [http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c102:1:./temp/c102HTSWnD::State Department Press Briefing 208654](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c102:1:./temp/c102HTSWnD::State%20Department%20Press%20Briefing%20208654), June 25, 1991.
- State Department News Briefing, Monday, May 20, 1991. Testimony by Richard Schifter, Deputy Assistant Secretary of State, before the Senate Committee at a Hearing entitled: Civil War in Yugoslavia: The United States' Response, February 21, 1991.
- Wireless File, May 22, 1991; State Department News Briefing, 21 May 1991.
- Wireless File, June 27, 1991, State Department's Spokesman Statement on Yugoslavia on June 26, 1991, p. 3-4.

Wireless File, June 28, 1991, Baker speaking at Ganett Foundation on 26. June, p. 2.

Wireless File, June 28, 1991, US Encourages Negotiated Solutions in Yugoslavia, p. 6.

Wireless File, October 2, 1991, No. 190.

"USA: US Expresses Concern About Police Actions in Yugoslavia", *Reuters*, 14. Jun 90.

"Yugoslavia: U.S. Congressmen accuse Serbia of Violation of Human Rights", *Reuters*, 30 August 1990.

"Yugoslavia: Yugoslav break-up would sow confusion on debt", *Reuters*, 7 December 1990.

"Yugoslavia. President Bush Pledges Support to Yugoslav Premier Markovic", *Reuters*, 28 March 1991.

"Yugoslavia: The Next Step", *New York Times*, Uvodnik prenesen u IHT, May 17, 1991.

"Odlučuje izbor Mesića" (vijest Tanjuga), *Večernji list*, 22. svibnja 1991.

"Baker in Yugoslavia, Appeals for Unity", *International Herald Tribune*, June 22-23, 1991.

"U.S. Deplores Yugoslav Military Force, Threats in Slovenia", *Reuters*, 30 June 1991.

"USA: U.S., EC Say Yugoslav Army Out of Control, Weigh Arms Embargo", *Reuters*, 3 July 1991.

"State Department Willing To Support Peaceful Break-Up Of Yugoslavia", AP, 2 July 1991.

"Croatian President Says He Hopes For U.S. Recognition Soon", *Reuters*, 22. December 1991.

"U.S. Splits with Germany, Opposes Recognition of Croatia", *Reuters*, 5. December 1991.

"U.N. Chief Warns Against Recognising Yugoslav Republics", *Reuters*, 6. December 1991.

"Tuđman odustao od podjele BiH zbog protivljenja Amerike", *Jutarnji list*, 15. siječnja 2008.

"U.S. Not Jumping on Bandwagon", *New York Times*, January 16, 1991.

"The Twelve and Mr. Baker Adopt A Joint Statement on Yugoslavia", Agence Europe, 11. March 1992.

Summary

**Continuity of US Policy towards the Republic of Croatia
from the first Pluralistic Elections to International
Recognition (1990-1992)**

The Article deals with the US policy towards Croatia and the crisis in Yugoslavia from 1990 till 1992 by illustrating the key US attitudes using the primary and secondary resources. US policy toward Croatia in that period was mainly a reflection of the policy towards SFRY and of the strategic goal of maintaining its territorial and political unity. During the period before and after the first pluralistic elections in 1990 there was no special US policy developed towards Zagreb, having in mind Washington's lack of support for Croatian and Slovenian initiative to create a confederal state. During the spring of 1991 US played an important role in preventing the military coup in Croatia, at the same time condemning the proclamation of independence on 25th of July as an unilateral act of secession which exacerbates the crisis and at the same time presents a negative benchmark for the Soviet Union. After gaining the independence the main instruments of US policy toward Croatia were weapons embargo as well as denying the recognition. During the 1990 and 1991 there were several initiatives raised in Congress to change the Administration's policy, but US failed to recognize Croatia till the April of 1992 after the same already being done by 50 other states. However parallel recognition of Slovenia and Bosnia and Herzegovina and the establishment of diplomatic relation as late as in August of 1992 confirmed the continuity of US policy towards Croatia in the framework of comprehensive approach to the area of former Yugoslavia as well as serious reserve towards its full independence

Key words: US, US policy, Croatia, disintegration of Yugoslavia, recognition, secession