

Vladimir TRAPARA¹

UDK: 339.565:061.1
Bibliid 0025-8555, 63(2011)
Vol. LXIII, br. 1, str. 99–125
Izvorni naučni rad
Februar 2011.
DOI: 10.2298/MEDJP1101099T

ULOGA OEBS OPERACIJA NA TERENU U ZEMLJAMA U TRANZICIJI

APSTRAKT

Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) trenutno ima 18 operacija na terenu u zemljama u tranziciji širom jugoistočne i istočne Evrope, Kavkaza i srednje Azije. Ove operacije imaju oko 3000 članova osoblja i na njih se troši 80 procenata godišnjeg budžeta OEBS-a. Efikasnost ovih operacija u obavljanju njihovih zadataka u svim fazama ciklusa sukoba zavisi od konsenzusa među velikim silama; one takođe koriste i neformalni proces odlučivanja kao dopunu konsenzusu, kako bi fleksibilno odgovorile promenama situacije. Danas su ove operacije suočene sa izazovom pomeranja u globalnom odnosu snaga i njihova budućnost zavisi od rezultata tekućeg bezbednosnog dijaloga koji se vodi u okviru OEBS-a. Taj dijalog je ujedno i prilika za zemlje u tranziciji (uključujući Srbiju) da steknu koristi od reforme operacija OEBS-a na terenu, tako što će one sada postati sposobnije da se bave stvarnim bezbednosnim problemima ovih zemalja.

Ključne reči: OEBS, operacije na terenu, zemlje u tranziciji, velike sile, bezbednosni dijalog.

UVOD

Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) predstavlja najširi oblik povezivanja država na severnoj hemisferi radi saradnje u bezbednosti. Ova atipična međunarodna organizacija danas broji 56 država članica na prostoru Severne Amerike, Evrope i postsovjetskom području, tj. „od Vankuvera do Vladivostoka“. Uz to, ima i 12 partnera za saradnju, na prostoru od Maroka do Australije. Kažemo da je u pitanju atipična međunarodna

¹ Vladimir Trapara, istraživač pripravnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, E-mail adresa: vtrapara@yahoo.com

organizacija, jer joj manjkaju neki od elemenata karakterističnih za tipične međunarodne organizacije. OEBS nema svoj osnivački ugovor u formi pravnog akta koji bi države članice potpisale i ratifikovale i koji bi time proizvodio pravne obaveze, već funkcioniše na osnovu jednog političkih dokumenata koji nisu pravno obavezujući – Najpre Helsinškog završnog akta iz 1975, a zatim Povelje za novu Evropu, usvojene u Parizu 1990. i kasnije menjane i dopunjavane. Zapravo, ova organizacija nije ni bila organizacija od svog početka – krenula je kao konferencija država – Konferencija za bezbednost i saradnju u Evropi (1973-1975), u vreme kada su supersile (SAD i SSSR) uspele da se sporazumeju o bitnim pitanjima koja su opterećivala tadašnju Evropu. Tek nakon Pariske povelje dolazi do obrazovanja stalnih organa, a od 1995. i preimenovanja KEBS u OEBS. Ovoj organizaciji takođe fali i odgovarajući pravni status – kapacitet da zaključuje međunarodne ugovore i poseduje odgovarajuće privilegije i imunitete. Zato je politička vođstva nekih zemalja (pre svega SAD) i ne smatraju međunarodnom organizacijom, već više „instrumentom“ za unapređenje mira i sveobuhvatne bezbednosti. No, sve to u praksi nije joj smetalo da obavlja svoje nadležnosti, jer se upravo na njenom primeru pokazalo da za uspešnost jednog međunarodnog aranžmana nije neophodno da on bude pravno formalizovan, već je važno da iza njega stoji sporazum velikih sila, ključnih igrača u međunarodnim odnosima – u situacijama kada takvog sporazuma nema, i formalno-pravni režimi ostaju mrtvo slovo na papiru i imaju teškoće u funkcionisanju.

Nedostatak pravnog statusa i odsustvo pravne obaveznosti odluka OEBS-a su se zapravo pokazali kao prednost, jer je došao do izražaja neformalni momenat u odlučivanju i delovanju, koji je učinio ovu organizaciju vrlo fleksibilnom u ispunjavanju zadataka koji pokrivaju sve faze ciklusa sukoba – rano upozorenje, preventivna diplomatija, rešavanje sukoba i postkonfliktna rehabilitacija. Iako se odluke na nivou glavnih organa (Ministarskog i Stalnog saveta) usvajaju konsenzusom (koji se često vrlo teško postiže), u praksi se radi o krajnje uopštenim odlukama koje ne bi bile dovoljne za adekvatno delovanje organizacije u praksi, da nema mogućnosti za neformalne i ad hoc poteze koje povlači pre svega Predsedavajući (ministar spoljnih poslova zemlje koja predsedava OEBS-om) u konsultacijama sa državama članicama, kao i šefovi i timovi brojnih kancelarija koje se bave određenim oblastima, te operacija na terenu. Od svog osnivanja do danas, KEBS/OEBS se tako pokazala vrlo prilagodljivom izmenama situacije, kojih je bilo na pretek. Smenjivanja perioda detanta i međunarodne zategnutosti u vreme Hladnog rata, pa kraj Hladnog rata i izazovi koje je on doneo u problemima tranzicije u zemljama bivšeg Istoka, te

krvavi sukobi koji su na nekim područjima izbili; zatim 11. septembar i skretanje pažnje na problem međunarodnog terorizma i konačno, promene u odnosu snaga u svetu do kojih dolazi u poslednjih nekoliko godina – kraj unipolarnog perioda i opadanje globalne moći i uticaja SAD, te jačanje Rusije kao stare/nove velike sile, kao i proširenje i konsolidacija Evropske unije. Sve te promene bitno su uticale na OEBS i njene mogućnosti da obavlja svoje funkcije, za šta je, kao svoj odgovor na promene, ova organizacija razvila niz osobenih mehanizama. Jedan od ključnih, koji i daje prednost ovoj organizaciji u odnosu na neke druge bezbednosne aranžmane, jeste prisustvo na terenu, tamo gde se odigravaju sukobi ili blizu njih. Za to prisustvo glavni instrument su operacije na terenu.

Operacije OEBS-a na terenu istina nisu jedini instrument za delovanje na terenu – ima i drugih, među kojima se izdvajaju posmatračke misije na izborima (koje odašilje ODIHR – Kancelarija za demokratiju i ljudska prava), te misije koje organizuje Visoki komesar za nacionalne manjine. Ipak, tema ovog rada jesu upravo operacije na terenu u zemljama tranzicije, što nije slučajno, jer na njih otpada najveći deo budžeta i ljudstva, a uz to je i njihov domašaj, u poređenju sa svim ostalim aktivnostima OEBS-A, od presudnog značaja. Moramo da priznamo da je naslov ovog rada u neku ruku pleonazmičan, jer glasi „Uloga operacija OEBS-A na terenu u zemljama tranzicije“. Zapravo, sve operacije na terenu su bile i jesu u zemljama tranzicije, štaviše ne ni u svima njima, već samo na prostoru bivše SFRJ i Sovjetskog Saveza (Albanija je jedini izuzetak). Procena onih koji su imali najviše kapaciteta da odlučuju u okviru OEBS bila je da upravo u tim državama ne postoje izgrađeni mehanizmi za rešavanje bezbednosnih problema, već da im u tome treba pomoći pristupom koji podrazumeva sveobuhvatnu i nedeljivu viziju bezbednosti – sveobuhvatno znači da su svi aspekti koji utiču na bezbednost bitni (čuvene tri dimenzije OEBS: vojno-politička, ekonomsko-ekološka i ljudska), a nedeljivo da ako jedan nije bezbedan, onda niko nije bezbedan, što znači da se bilo koji sukob, makar on izbio u najzabačenijem predelu prostora koji OEBS pokriva, neminovno negativno odražava na celi taj prostor. Kasnije ćemo videti i koje su to kritike na račun nedoslednosti OEBS-a u tumačenju ovog pristupa, te neravnoteže među različitim dimenzijama i geografskim područjima (upravo činjenica da su samo pojedine zemlje u tranziciji objekat delovanja na terenu) koju u praksi demonstrira.

U nastavku rada nastojaćemo da opišemo i objasnimo delovanje operacija OEBS na terenu (kako uopšte, tako i pojedinačno) i da dokažemo hipotetičke stavove sa kojima krećemo u istraživanje, a to su:

- Efikasnost operacija na terenu presudno zavisi od spremnosti velikih sila da postignu odgovarajući konsenzus o njihovom delovanju, te od sposobnosti predsedavajućih država i šefova samih operacija da kroz neformalne postupke eventualno nadomeste nedostatke tog konsenzusa;
- Savremene promene u odnosu snaga među velikim silama na evroazijskom prostoru čine reformu OEBS-a i njenih operacija na terenu nužnom da bi se, ako ne povećao, makar zadržao isti stepen efikasnosti delovanja OEBS na terenu.

Naredni deo rada baviće se razmatranjem konkretnih operacija na terenu, a onaj koji sledi nakon njega izvođenjem zaključaka o njima kroz dovođenje istih u vezu sa najnovijim tendencijama u razvoju bezbednosnih procesa i odnosa u Evropi, te kritikom delovanja ovih operacija, a sve u cilju propitivanja iznetih hipotetičkih stavova. Nakon toga, kritički ćemo razmotriti predloge poboljšanja koja se u tekućim procesima mogu izvesti, te ukazati na mesto i ulogu Srbije u njima i načine na koje bi ona trebalo da se postavi prema tim procesima.

OPERACIJE NA TERENU

Operacije na terenu KEBS/OEBS počele su da se ustanovljavaju u prvoj polovini devedesetih, kao pragmatičan odgovor na sukobe koji su izbili (najpre na teritoriji bivše SFRJ, a zatim i bivšeg SSSR), da bi se nakon toga počela obraćati pažnja i na druge izazove tranzicije u cilju pre svega ranog upozorenja i sprečavanja sukoba, a zatim doprinosu rešavanju sukoba koji su već izbili, te postkonfliktne rehabilitacije – sve u skladu sa nedeljivim i sveobuhvatnim pristupom bezbednosti koji gaji OEBS. Kao glavni oblik „prijateljske“ intervencije u zemljama prijema, operacije OEBS-a koriste preventivnu diplomatiju, jer isključuju prinudu kao sredstvo.² Otuda i ocene o njihovoj relativnoj neefikasnosti u rešavanju sukoba i mešovitim rezultatima u postkonfliktnoj rehabilitaciji, (istina, pokazale su se nešto uspešnije u prevenciji sukoba, mada ne i kada su u pitanju „zamrznuti“ sukobi) jer nemaju odgovarajuće „štapove i šargarepe“ neophodne za veću efikasnost na tom planu.³ Za sada, nema standardnih smernica po kojima funkcionišu operacije

2 Videti: Victor-Yves Ghebali, “The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment“, in: Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.), *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues*, PSIO, HEI, Geneva, 2005, p. 12, Internet: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/iheid/514/OSCE_2.05.pdf 12/01/2011

3 Ibid., pp. 12-13.

na terenu, osim vrlo uopštenih načela iz Istanbulske povelje za evropsku bezbednost iz 1999 (članovi 37-41).⁴ Operacije na terenu ustanovljava Stalni savet, koji odlučuje i o njihovom mandatu i budžetu. Vođenje ovih operacija obezbeđuju Stalni savet i Predsedavajući. Međunarodni zvaničnici u okviru operacija su diplomate prekomandovane od strane država članica, koje one i plaćaju. To smanjuje troškove operacija za OEBS, ali pravi problem u vidu upražnjenih mesta, česte rotacije službenika i njihovog nedovoljnog treninga, a u praksi narušava i ravnomernu geografsku raspodelu (preko 40 posto pripadnika osoblja ovih operacija je iz SAD, Velike Britanije, Francuske i Nemačke).⁵ Pošto OEBS nema odgovarajući međunarodno-pravni kapacitet da zaključi ugovor koji bi regulisao diplomatske privilegije i imunitete, operacije funkcionišu na osnovu memoranduma o sporazumevanju, koje zaključuju sa vlastima države prijema.⁶ Šef operacije rukovodi operacijom i podnosi tri vrste izveštaja – o preduzetim aktivnostima, o događajima i uočenim incidentima, kao i analize određenih tema. Izveštaji se podnose u određenim vremenskim razmacima (nedeljno, mesečno, dvomesečno) Centru za sprečavanje sukoba, Stalnom savetu (što će reći svim državama članicama), kao i sekretarijatima drugih međunarodnih organizacija, partnera OEBS. Šefa određuje Predsedavajući. Jednom godišnje se svi šefovi operacija sastaju u Beču.⁷

U toku osamnaestogodišnje istorije ovakvog delovanja KEBS/OEBS na terenu, ustanovljena je ukupno 31 operacija, od kojih je 18 i danas aktivno.⁸ Trenutno se u okviru njih nalazi oko 3000 pripadnika osoblja (što međunarodnog, što lokalnog) – dakle, znatno više od broja osoblja u institucijama OEBS – i na ove operacije ide oko 80 posto ukupnog budžeta OEBS. Koje su to glavne delatnosti kojima se bave ove operacije, videćemo kroz njihov pojedinačni pregled. Pre toga valja reći da se operacije, kako prošle,

4 Videti: Dragan Simić, *Nauka o bezbednosti*, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str. 172. Pre pomenute Povelje, operacije su vođene smernicama koje su se odnosile na različite vrste ovih operacija, a prvobitno su bile sadržane u Helsinškom dokumentu iz 1992. Videti: Internet: <http://www.osce.org/mc/39530> 10/03/2011

5 Videti: Victor-Yves Ghebali, "The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment", op. cit., p. 16.

6 Ibid., p. 17.

7 Ibid., pp. 17-18.

8 Osnovne podatke o svim prošlim i sadašnjim operacijama moguće je naći na sajtu OEBS: <http://www.osce.org/> u rubrici „Field operations“. Tu se nalaze i linkovi ka sajtu svake od tekućih operacija, na kojima je kroz cesti, saopštenja i publikacije moguće pratiti aktuelna dešavanja u vezi sa delovanjem svake pojedinačne operacije.

tako i tekuće, prilično razlikuju u pogledu veličine, budžeta, mandata, te konteksta u kome deluju, što nameće potrebu njihove klasifikacije. Autori obično klasifikuju operacije OEBS-a na osnovu mesta koje imaju u ciklusu sukoba (da li je to rano upozorenje i prevencija sukoba, rešavanje sukoba, ili pak postkonfliktna rehabilitacija), eventualno dopunjujući ovaj nekim drugim kriterijumima. Mi ćemo se pozvati na klasifikaciju koju je napravio Wolfgang Zellner, direktor Centra za proučavanje OEBS-a u Hamburgu. Koristeći kriterijume veličine i strukture operacija, te njihovog položaja u ciklusu eskalacije sukoba, on razlikuje 3 tipa operacija:

- Tip 1: usmerene na rano upozorenje i prevenciju sukoba, kao i rešavanje sukoba u fazi nestabilnog mira, rane krize i mogućnosti eskalacije (Estonija, Letonija, SRJ/Sandžak, Kosovo i Vojvodina, Makedonija, Ukrajina, Tadžikistan, Gruzija, Čečenija, Albanija, Kosovo/verifikatori, Moldavija i Konferencija u Minsku/Nagorno-Karabah);
- Tip 2: velike misije za postkonfliktnu rehabilitaciju (BiH, Hrvatska, Albanija, Srbija i Crna Gora, Kosovo i Makedonija);
- Tip 3: misije koje se bave evoluirajućom tranzicijom u situaciji nestabilnog mira, nepovezane ili labavo povezane sa konkretnim sukobima (Belorusija, Kazahstan, Kirgistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Azerbejdžan, Jermenija, Ukrajina/projektni koordinator).⁹ Radi preglednosti, ovde će biti izložene ove operacije geografskim redosledom, počev od onih u Jugoistočnoj Evropi, preko istočnoevropskih i zakavkaskih, pa do operacija na prostoru srednje Azije, idući od države do države.

Srbija. Prva operacija tadašnje KEBS na terenu pod nazivom „misija dugog trajanja“ ustanovljena je u avgustu 1992. u SR Jugoslaviji, a za područja Vojvodine, Sandžaka i Kosova. Osnovni zadaci su joj bili unapređivanje dijaloga između vlasti i predstavnika stanovništva i zajednica u pomenutim regionima, kao i prikupljanje informacija o svim aspektima relevantnim za kršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda i promovisanje rešenja za ove probleme. Sama činjenica da je KEBS svoje prisustvo u sukobu na prostoru SFRJ započela na teritoriji Srbije, koja nije formalno bila u ratu i na čijoj se teritoriji rat nije vodio, pokazuje da je ova operacija sledila platformu Zapada po kojoj je Srbija glavni krivac za rat i čiju unutrašnju situaciju valja kontrolisati, da bi se sprečilo da se sukob sa teritorija Bosne i Hrvatske prelje

9 Videti: Wolfgang Zellner, “The Future Development of OSCE Field Missions“, in: Victor-Yves Ghebali and Daniel Warner (eds.), *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues*, op. cit., pp. 35-42.

na teritoriju Srbije eventualnim nasilnim akcijama beogradskog režima protiv nacionalnih manjina u tri regiona. Ova misija imala je svoja regionalna sedišta u Subotici, Novom Pazaru i Prištini, kao i zajedničku kancelariju u Beogradu. Broj njenog osoblja nikad nije prešao 20. Delovala je na teritoriji države koja nije učesnik KEBS (jer je SRJ prethodno izbačena); ta činjenica, kao i podozrenje vlasti u Beogradu o stvarnim namerama misije, doveli su do odbijanja Beograda da produži memorandum o sporazumevanju i time otkazivanja gostoprimstva misiji. Ona je prestala sa radom već u julu 1993. Srbija je tek u jesen 1998. postala zemlja prijema nove misije OEBS-a. U pitanju je Verifikaciona misija na Kosovu, koja se svojim brojem osoblja i zadacima koje je obavljala, te osetljivošću situacije usred koje je odaslana, izdvaja kao specifična u odnosu na sve ostale operacije OEBS-a. Sporazum sa beogradskim vlastima predviđao je odašiljanje 2000 nenaoružanih verifikatora iz država OEBS-a, iako će ih u praksi biti najviše 1500 (u februaru 1999). Osnovni zadatak misije bio je da nadgleda postupanje svih strana na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1199 SB UN o prekidu vatre između srpske i jugoslovenske vojske i policije i albanske OVK. O napretku i/ili njegovom izostanku trebalo je da obaveštava organe OEBS, UN i druga međunarodna tela. Rad misije bio je otežan usled činjenice da oružana neprijateljstva između dve strane u sukobu nisu prestala nakon oktobra 1998, već su se nastavila i progresivno pojačavala do marta 1999. kada se misija povlači pod izgovorom pogoršane bezbednosne situacije. Zapravo, uloga ove misije u kosovskom sukobu je vrlo protivrečna, što pokazuje i „slučaj Račak“ iz januara 1999. kada su verifikatori proglasili obračun srpskih policijskih snaga sa naoružanim albanskim pobunjenicima „pokoljem nedužnih civila“. Može se reći da je pravi razlog za povlačenje misije bio taj što je ona ispunila svoju ulogu u pripremi situacije na terenu, da bi zatim ustupila mesto NATO-u, organizaciji koja će upotrebom sile tu situaciju suštinski izmeniti. Sama misija je u toku NATO agresije bila privremeno smeštena u Skoplju, da bi je u julu 1999. zamenila Misija OEBS na Kosovu. Nakon promena od 5. oktobra 2000. nove vlasti u Beogradu menjaju spoljnopolitički kurs, pa SR Jugoslavija biva primljena u OEBS u novembru iste godine. U januaru 2001. ustanovljena je Misija OEBS-a u Jugoslaviji, da bi zatim dvaput menjala ime, onako kako se menjalo ime države. Danas misija deluje sa sedištem u Beogradu, kancelarijom u Bujanovcu i centrima za treniranje policije u Novom Pazaru i Zemunu. Pored treniranja multietničke policije, njeni zadaci su, između ostalog: pomoć i ekspertiza vlastima na svim nivoima, kao i zainteresovanim pojedincima, grupama i organizacijama u oblastima demokratizacije i zaštite ljudskih prava, uključujući

i prava manjina; pomoć u oblasti nametanja prava i pravosuđa, te u oblasti medija; savetovanje i podrška po pitanju povratka izbeglice i raseljenih lica, u saradnji sa Visokim komesarom UN za izbeglice. Na čelu misije trenutno se nalazi njen šef Dimitris Kipreos, a pripadnika osoblja trenutno ima 172 (42 međunarodna i 130 lokalnih). Budžet za 2010. godinu iznosi 7,9 miliona evra.

Kosovo. U julu 1999, po ukidanju verifikatorske misije, ustanovljena je Misija OEBS-a na Kosovu, sa zadatkom da pruži doprinos primeni Rezolucije 1244, delujući pod okriljem UNMIK. Danas ova misija ima vrlo razgranatu strukturu, sa više odeljenja, sedištem u Prištini, nekoliko regionalnih centara (Peć, Prizren, Priština, Mitrovica, Gnjilane), te opštinskim timovima u svih 30 kosovskih opština. Ovakva struktura čini je jedinstvenom u odnosu na druge operacije. Na njenom čelu se trenutno nalazi Verner Almhofer. Ima 698 pripadnika osoblja (199 međunarodnih i 499 lokalnih), a budžet za 2010. joj iznosi 23,5 miliona evra; po oba parametra ovo je trenutno najveća operacija OEBS-a na terenu, sa odgovornim i složenim zadacima u oblasti praćenja ljudskih prava, demokratizacije, te izgradnje kapaciteta javne bezbednosti. Nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova u februaru 2008, postavilo se pitanje hoće li biti moguće postići konsenzus u Stalnom savetu OEBS-A radi produženja njenog mandata; za sada to ne predstavlja problem, iako se od januara 2008. mandat misije produžava na mesečnoj, umesto na godišnjoj osnovi.

Crna Gora. Misija ustanovljena u junu 2006, nakon nezavisnosti ove republike. Njeni zadaci se tiču pomoći u promovisanju i sprovođenju načela i obaveza preuzetih prema OEBS-u, kao i u saradnji Crne Gore sa OEBS-om u svim aspektima bezbednosti i stabilnosti. Šef misije je Sarunas Adomavičijus. Misija ima 46 članova osoblja (14 međunarodna i 32 lokalna). Budžet za 2010. iznosi 2,4 miliona evra.

Makedonija. Posmatračka (Spillover) misija u Skoplju, najstarija je među postojećim operacijama. Ustanovljena je u avgustu 1992. sa zadatkom sprečavanja prelivanja jugoslovenskog sukoba na Makedoniju i u okviru toga praćenja razvoja duž granice sa Srbijom i u drugim oblastima države prijema gde bi moglo doći do prelivanja dotičnog sukoba. Kako se uskoro pokazalo da je opasnost od izbijanja sukoba u Makedoniji bila preuveličana, postavilo se pitanje potrebe produžavanja ove misije. 1996. godine i makedonske vlasti su postavile ovo pitanje, između ostalog i zbog za Makedoniju ponižavajućih izveštaja o stanju ljudske dimenzije u njoj.¹⁰ Ipak, kolaps države u Albaniji

10 Videti: Victor-Yves Ghebali, "The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment", op. cit., pp. 22-23.

1997. i eskalacija sukoba na Kosovu 1998-1999. udahnuili su nov život ovoj misiji. Napokon, etnički sukob Makedonaca i Albanaca 2001. zacementirao je neophodnost produžetka trajanja misije, koja sada dobija nove zadatke koji se tiču izgradnje mira, kako je to predviđeno Ohridskim sporazumom iz avgusta 2001. U te zadatke između ostalih spadaju: treniranje policije, bavljenje decentralizacijom, medijima i ombudusmanom, radi povratka stabilnosti i poverenja. U prvom periodu nakon potpisivanja Sporazuma, misija je bila na vrhuncu broja osoblja (oko 300), a njih su štatile NATO trupe. Na čelu misije trenutno se nalazi Hoze Luis Herero. Broj pripadnika osoblja je trenutno 214 (64 međunarodna i 150 lokalnih). Budžet za 2010. iznosi 8,4 miliona evra.

Bosna i Hercegovina. Rekli smo već da su prve misije na terenu ugostile bivše jugoslovenske republike na kojima nije bilo ratnih dejstava (Srbija i Makedonija). To nam pokazuje da u to vreme KEBS još uvek nije bila spremna da se na neposredan način upusti u delovanje na prostorima koji su bili obuhvaćeni oružanim sukobima. Tek nakon okončanja krvavog rata na prostoru BiH potpisivanjem Dejtonskog sporazuma, u decembru 1995. dolazi do ustanovljavanja Misije OEBS-A u BiH sa osetljivim zadacima iz domena postkonfliktne rehabilitacije. Najpre je to bila pomoć u organizovanju izbora 1997, te u izgradnji demokratije i unapređenju ljudskih prava, uz podršku ombudsmanima, da bi naknadno misiji palo u nadležnost da pomogne stranama u sukobu da sprovedu mere regionalne stabilizacije, predviđene odgovarajućim članovima Dejtonskog sporazuma, a koje se tiču kontrole naoružanja i izgradnje poverenja u bezbednosti. Danas misija sa svoja 530 članova (82 međunarodna i 448 lokalnih) spada među najveće, o čemu govori i njen budžet za 2010, koji iznosi 15,3 miliona evra. Šef misije trenutno je Geri Robins, a misija se sastoji od sedišta u Sarajevu, 13 terenskih kancelarija i posebnog tima za Brčko. Buduća uloga ove misije umnogome će zavisiti od spremnosti i sposobnosti političkih vođstava dvaju entiteta i triju naroda da postignu dogovor o rešenjima za funkcionalnu Bosnu i Hercegovinu.

Hrvatska. Nakon okončanja sukoba u Hrvatskoj (putem akcije Oluja i proterivanja većeg dela srpskog civilnog stanovništva), i ova zemlja je ugostila veliku misiju sa ciljem postkonfliktne rehabilitacije. Misija OEBS-a u Hrvatskoj ustanovljena je u aprilu 1996. Njeni zadaci bili su, između ostalog: pomoć i ekspertiza vlastima na svim nivoima u oblasti poštovanja ljudskih prava i prava manjina; promovisanje pomirenja, vladavine prava i praćenje razvoja u oblasti zakonodavstva i demokratizacije; kasnije i praćenje sprovođenja zakonodavstva u oblasti povratka izbeglica i raseljenih lica i zaštite manjina. Nakon oktobra 1998, poslata je i civilna policija u oblast hrvatskog Podunavlja.

Sedište misije bilo je u Zagrebu, a regionalna sedišta (kasnije koordinacioni centri) u Kninu i Vukovaru. Nakon ocene da su hrvatske vlasti postigle bitan napredak na poljima kojima se misija bavila, ona prestaje sa radom i u decembru 2007. je zamenjuje Kancelarija OEBS-a u Zagrebu. Obim njene nadležnosti bitno je manji i svodi se na praćenje situacije po pitanju suđenja za ratne zločine od strane lokalnih sudova, te na izveštavanje o primeni stambenih programa. Šef misije trenutno je Hoze Enrike Horkahada. Broj osoblja je 21 član (5 međunarodnih i 16 lokalnih). Budžet za 2010. je 1,6 miliona evra. Valja reći da je ova misija usled ocene o ispunjenju njenih zadataka praktično pred gašenjem i da će do njega verovatno doći neposredno pred ili nakon prijema Hrvatske u EU, koji se uskoro očekuje.

Albanija. Tranzicioni problemi u Albaniji u prvoj polovini devedesetih prozrokovali su velike teškoće u stabilnom funkcionisanju države. Taj proces kulminirao je nakon urušavanja mreže piramidalnih banaka, pa se 1997. zemlja praktično našla usred građanskog rata. Prisustvo OEBS-a u Albaniji ustanovljeno je u martu 1997. kao reakcija na ovakvo stanje. Albanija je insistirala na reči „prisustvo“ umesto „misija“ da bi naglasila da se njena situacija razlikuje od etničkog sukoba na prostoru bivše SFRJ. Delovanje ovog prisustva u toku 1997. išlo je paralelno sa odvijanjem vojne operacije „Alba“, koju je predvodila Italija i koja je dala odlučujući doprinos u zaustavljanju sukoba. Samo prisustvo OEBS-a je postiglo veliki uspeh u organizovanju izbora u junu 1997, na kojima su pobedili do tada opozicioni socijalisti. Nakon toga dolazi do postepenog poboljšanja situacije, u čemu Prisustvo OEBS-a ima bitnu ulogu, uspešno se prilagođavajući promenama situacije i obavljajući zadatke kao što su: savetovanje i pomoć u oblastima demokratizacije, medija i ljudskih prava, kao i pripreme i posmatranja izbora; nadgledanje prikupljanja malog oružja (što je dalo samo delimične rezultate); od 1998. i eskalacije sukoba na Kosovu, praćenje situacije na granici sa SRJ. Danas se Prisustvo OEBS-a relativno uspešno bavi: reformom zakonodavstva i pravosuđa, regionalnom reformom, izbornim reformama, izgradnjom kapaciteta parlamenta, borbom protiv trafikinga i korupcije, nezavisnošću medija, promovisanjem dobre vladavine i jačanja civilnog društva, pomoći policiji (posebno graničnoj), itd. Sedište Prisustva je u Tirani, a terenske stanice u Đirokasteru, Kukešu, Skadru i Valoni. Na čelu se nalazi šef Eugen Volfart. Prisustvo ima 97 pripadnika osoblja (22 međunarodna i 75 lokalnih). Budžet za 2010. iznosi 3,3 miliona evra.

Estonija. U ovoj bivšoj sovjetskoj republici, sa značajnim brojem pripadnika ruske nacionalne manjine, Misija KEBS ustanovljena je u decembru

1992. sa zadatkom daljeg unapređenja integracije i boljeg razumevanja između zajednica u Estoniji i, u okviru toga, prikupljanja informacija, davanja tehničke podrške, podrške obnavljanju civilnog društva itd. Broj članova misije nikad nije prešao 6, a nakon decembra 2001. njen mandat nije obnovljen, uprkos protivljenju Rusije. Kao posebna operacija na terenu, delovao je Predstavnik pri Estonskoj komisiji za vojne penzionere od novembra 1994. pa do gašenja Komisije u septembru 2006.

Letonija. Ova pribaltička država ima još veći broj pripadnika ruske nacionalne manjine i u njoj je Misija KEBS ustanovljena u septembru 1993. da bi se bavila problemima građanstva savetovanjem i davanjem informacija vlastima o njima, te prikupljanjem informacija i izveštavanjem o razvoju u oblasti primene načela, pravila i obaveza preuzetih prema KEBS. Broj članova misije nikad nije prešao 7, a i ona je ugašena u isto vreme kad i estonska, takođe uz protivljenje Rusije. Kao posebna operacija delovao je Predstavnik pri Zajedničkom komitetu Škrunda radarske stanice, uspostavljenom dogovorom Rusije i Letonije – od 1995. do 1999, kada je radarska stanica rasformirana.

Belorusija. U septembru 1997. ustanovljena je Savetodavna i posmatračka grupa u Belorusiji sa ciljem pomoći beloruskim vlastima u procesu demokratizacije i posmatranjem i izveštavanjem o tome. Za razliku od operacija koje smo do sada razmatrali, ova nije delovala u konfliktnoj situaciji, već se bavila deficitom demokratije u periodu vladavine predsednika Lukašenka. Krajem 2002. je rasformirana i zamenjena Kancelarijom u Minsku, koja je proširila delokrug zadataka na: pomoć vlastima u unapređenju ustanova, konsolidaciju vladavine prava i izgradnju veza sa civilnim društvom, u skladu sa načelima i obavezama preuzetim prema OEBS-u; naglasak je stavljen i na ekološke aktivnosti. Najnoviji razvoj situacije u vezi sa ovom misijom je da njen mandat nakon isteka 2010. godine nije obnovljen, usled nepostizanja konsenzusa o tome. Beloruske vlasti su se izjasnile protiv obnavljanja, iako je u toku diplomatska inicijativa Litvanije, predsedavajuće zemlje OEBS, da se ovakav stav izmeni. Poslednji šef misije bio je Benedikt Haler. Misiju su činili on i tim eksperata, ukupno 13 članova (5 međunarodnih i 8 lokalnih). Budžet za 2010. iznosi 1,2 miliona evra. Na teritoriji Belorusije funkcioniše još jedna operacija na terenu, a to je Lični izaslanik Predsedavajućeg pri Konferenciji u Minsku, postavljen u avgustu 1995. da bi predstavljao Predsedavajućeg u pitanjima koja se tiču sukoba oko Nagorno-Karabaha, pomagao istom u postizanju sporazuma o prekidu oružanog sukoba i stvorio uslove za odašiljanje operacije očuvanja mira OEBS sa ciljem postizanja trajnog i sveobuhvatnog rešenja sukoba u svim aspektima. Kako vidimo, i u ovom slučaju je OEBS

izbegla da bude prisutna na samom poprištu sukoba (mada ima asistente na terenu u Bakuu, Jerevanu i Stepankertu), a do odašiljanja pomenute operacije očuvanja mira do danas nije došlo. Rešenja koje je do danas ponudila Konferencija u Minsku nisu prihvaćena ni od jedne od strana u sukobu. Trenutno je na mestu izaslanika Andrej Kasperšik, a njegov tim ima 17 članova (6 međunarodnih i 11 lokalnih). Budžet za 2010. iznosi 1,1 miliona evra.

Ukrajina. Misija u Ukrajini uspostavljena je avgusta 1994. usred zategnute situacije po pitanju Krima, na kome većinu čini rusko stanovništvo. Bavila se analizom i izveštavanjem o svim aspektima situacije na Krimu i predlaganjem rešenja problema, te uspostavljanjem kontakta sa svim relevantnim vlastima i ustanovama, radi prikupljanja informacija i pomoći za prevazilaženje tenzija i unapređenje uzajamnog razumevanja. Iako mala po broju osoblja (koji je sve vreme bio jednocifren), ova misija je do svog gašenja aprila 1999. dala izvestan doprinos u smirivanju situacije. Odlučujući korak u tom pravcu bilo je usvajanje novog ustava Ukrajine, u kome je Krimu garantovana autonomija. Ipak, ukrajinske vlasti su bile nezadovoljne delovanjem ove misije usled njenih negativnih izveštaja o stanju ljudske dimenzije na Krimu i uspele su u nameri da osujete produženje mandata misije i izdejstvuju njenu zamenu Projektnim koordinatorom sa mnogo manjim ovlašćenjima.¹¹ Projektni koordinator nadležan je za novu formu saradnje OEBS i Ukrajine, sa naglaskom na planiranje, sprovođenje i nadgledanje projekata između odgovarajućih vlasti Ukrajine i institucija OEBS-a. Trenutno je na tom mestu Ljubomir Kopaj, a njegov tim broji 44 člana (3 međunarodna i 41 lokalni). Budžet za 2010. iznosi 2,75 miliona evra.

Moldavija. Nakon proglašenja nezavisnosti Moldavije, u ovoj zemlji je došlo do etničkog sukoba, gde je oblast istočno od reke Dnjestar (Transnistrija), naseljena pretežno ruskim stanovništvom, proglasila sopstvenu nezavisnost, koju su kasnije branile ruske mirovne trupe. KEBS ustanovljava Misiju u Moldaviji u februaru 1993, koja se uključuje u traganje za trajnim i sveobuhvatnim rešenjem sukoba, zasnovanom na konsolidaciji nezavisnosti i teritorijalnog integriteta Moldavije, uz uvažavanje specijalnog statusa Transnistrije. U okviru ovoga, misija nastoji da olakša uspostavljanje političkog okvira za dijalog o ovome, prikuplja informacije o situaciji, ohrabri zainteresovane države na pregovore i povlačenje stranih trupa, nudi savetovanje i ekspertizu o pitanjima poput ljudskih i manjinskih prava, demokratizacije, povratka izbeglica i specijalnog statusa za Transnistriju, itd. Ovaj sukob danas

11 Ibid., p. 19.

ima karakter „zamrznutog“ budući da je situacija relativno stabilna, ali trajnog političkog rešenja nema na vidiku, usled nespremnosti strana na kompromis, uključujući i onaj koji su predložili OEBS, Rusija i Ukrajina, da se Moldavija federalizuje. Takođe, ruske trupe su i dalje prisutne na terenu i ta činjenica presudno utiče na sadašnju i buduću ulogu ove operacije OEBS-a. Sedište misije je u Kišinjevu, a ogranak u Tiraspolju. Šef misije je trenutno Filip Remler, a njeno osoblje broji 50 članova (13 međunarodna i 37 lokalnih). Budžet za 2010. godinu je 2,1 milion evra.

Čečenija. Nakon pune eskalacije oružanog sukoba u ruskoj republici Čečeniji krajem 1994, postignut je konsenzus o tome da OEBS i ovde interveniše. Grupa za pomoć u Čečeniji ustanovljena je u aprilu 1994. Njeni zadaci bili su: unapređenje poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, podsticanje demokratskih procesa i ustanova, pomoć u pripremi mogućih ustavnih aranžmana i posmatranje izbora; olakšanje dostavljanja humanitarne pomoći; pomaganje oko povratka izbeglica i raseljenih lica; promovisanje mirnog rešavanja krize i stabilizacije situacije u Čečeniji u skladu sa teritorijalnim integritetom RF; podrška stvaranju mehanizama koji bi garantovali vladavinu prava, javnu bezbednost, poredak i zakon. Putem šatl diplomatije, Grupa je 1996. posredovala kod prekida vatre, koji je doveo do okončanja prvog rata.¹² Grupa se privremeno povukla u Moskvu u decembru 1998, usled pogoršanja bezbednosne situacije, dok se lokalno osoblje pomerilo na sever Čečenije, a zatim i u Ingušetiju, nakon obnove oružanih neprijateljstava u septembru 1999. Kratak povratak u Čečeniju je usledio u junu 2001. (Znamenskoe). U martu 2003, grupa je rasformirana, jer nije produžen njen mandat, usled protivljenja Rusije. Naime, uspostavivši svojim trupama na terenu čvrstu kontrolu nad Čečenijom, Rusija je stala na stanovište da uloga OEBS-a u posredovanje radi postizanja političkog rešenja više nije potrebna, te da bi Grupa ubuduće trebalo da se bavi samo humanitarnim pitanjima; čak i u toj oblasti, Rusija je imala primedbe na objektivnost dotadašnjih izveštaja Grupe.¹³

Jermenija. Kancelarija u Jerevanu ustanovljena je u julu 1999. i obavlja rutinske zadatke: unapređenje primene načela i obaveza preuzetih prema OEBS-u, kao i saradnje Jermenije sa OEBS-om u svim aspektima; olakšanje

12 Videti: *Module 2. OSCE Mission and Other Field Activity Structures and Functions*, Developed by United States Institute of Peace, p. 37, Internet: <http://react.usip.org/downloads/Module2.pdf> 12/01/2011

13 Videti: Victor-Yves Ghebali, “The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assesment“, op. cit., pp. 21-22.

kontakata, koordinacija aktivnosti i unapređenje razmene informacija sa predsedavajućim OEBS-a i sa drugim međunarodnim telima; uspostavljanje i održavanje kontakata sa lokalnim vlastima, univerzitetima i nevladinim sektorom. Na čelu joj se trenutno nalazi Sergej Kapinos, a ima 47 članova osoblja (7 međunarodnih i 40 lokalnih). Budžet za 2010. je 2,8 miliona evra.

Azerbejdžan. Kancelarija u Bakuu ustanovljena je decembra 1999. i bavi se sličnim rutinskim zadacima kao i Kancelarija u Jerevanu. Njen šef je trenutno Bilge Cankorel, a broji 39 pripadnika osoblja (12 međunarodnih i 27 lokalnih). Budžet za 2010. iznosi 2,8 miliona evra. Iako na teritoriji Azerbejdžana postoji jedan „zamrznuti“ sukob (oko Nagorno-Karabaha, koji je faktički izuzet iz kontrole Azerbejdžana i iz koga je početkom devedesetih proterano celokupno azersko stanovništvo), već smo rekli da se OEBS njime bavi putem Ličnog izaslanika Predsedavajućeg pri Konferenciji u Minsku.

Gruzija. Primer još jednog angažovanja KEBS/OEBS na terenu usred zamrznutog sukoba, bila je i Misija u Gruziji, ustanovljena u novembru 1992. nakon prekida vatre između gruzijskih snaga i snaga otcepljene Južne Osetije. Uspešno eliminisavši kontrolu nad svojim teritorijama od strane Gruzije, provincije Južna Osetija i Abhazija su stekle faktičku nezavisnost, uz zaštitu ruskih mirovnih trupa. U takvim uslovima, zadaci ove misije bili su podeljeni u tri grupe (za gruzijsko-abhaski, gruzijsko-osetinski sukob, te za Gruziju u celini), a ukratko se mogu svesti na: unapređenje pregovora među stranama u sukobu radi postizanja mirnog političkog rešenja; kasnije – unapređenje poštovanja ljudskih prava i izgradnja demokratskih ustanova širom zemlje; praćenje slobode medija; olakšanje saradnje među stranama i posmatranje zajedničkih mirovnih snaga. Nakon obnavljanja sukoba u Čečeniji 1999. ovim zadacima pridodata je i podrška graničnoj policiji u oblasti granice sa ruskim republikama Čečenijom, Ingušetijom i Dagestanom, što je trajalo do 2004, kada je Rusija odbila da pristane na produžetak mandata za ovu ulogu. U toku 2004. Misija je bezuspešno pokušala da posreduje između gruzijskog predesednika Sakašvilija i adžarskog političkog lidera Abašidzea; nakon što je Gruzija vratila kontrolu nad Adžarijom, misija je imala ulogu u smirivanju tenzija u ovoj provinciji. Situacija se radikalno menja u avgustu 2008. kada Sakašvili započinje oružanu kampanju protiv Južne Osetije. Rusija munjevitno reaguje, izbacuje gruzijske trupe iz Južne Osetije i okupira deo Gruzije, dok Abhazija proširuje kontrolu na jedan deo gruzijske teritorije koji do tada nije bio u sastavu Abhazije. Uskoro dolazi i do priznanja faktičkog stanja na terenu od strane Rusije, tj. ona priznaje nezavisnost Južne Osetije i Abhazije. Ovaj rat bacio je OEBS u najtežu krizu od svog nastanka, ali i dao priliku za pokretanje

procesa reforme ove organizacije i njenog delovanja. Sama misija pokazala se nemoćnom da spreči ovaj sukob i, da bi se dopunila njena uloga, u okviru OEBS se postiže saglasnost o odašiljanju vojnih posmatrača koji bi nadzirali poštovanje prihvaćenog prekida vatre, ali kojima je od početka bio onemogućen pristup u područja na kojima se odigrao nasilni sukob.¹⁴ Konsenzus oko produženja misije, pak, nije mogao da bude postignut, jer se Rusija nije složila sa tim da se njen mandat i dalje odnosi na celu dotadašnju teritoriju Gruzije, uključujući i otepljene republike. Zato se ona povlači krajem 2008, a za njom i vojni posmatrači u junu 2009. U trenutku kad je završavala mandat, misija je imala 183 pripadnika osoblja (46 međunarodnih, 137 lokalnih) i godišnji budžet od 9,2 miliona evra, a poslednji njen šef bio je Teri Hakala. Sedište joj se nalazilo u Tbilisiju, a ogranak u Chinvaliju (evakuisan u vreme izbijanja rata). Obnavljanje prisustva OEBS-a na terenu u Gruziji je jedno od glavnih pitanja na dnevnom redu ove organizacije, a da li će do toga i doći zavisice pre svega od toka i rezultata globalnog dijaloga Rusije i zapadnih sila o preuređenju bezbednosnih odnosa na evroazijskom prostoru i reformi OEBS-a, o čemu će kasnije nešto više reći.

Uzbekistan. Delovanje OEBS-a na terenu u srednjoj Aziji je specifično, jer uglavnom nije bilo povezano s nekim konkretnim sukobima (osim u Tadžikistanu), već sa izazovima koje je nosila sa sobom tranzicija na tom geografski izolovanom području, a koji su se pre svega ogledali u poteškoćama sa razvojem demokratskih procesa. Uz uvažavanje te specifičnosti, u glavnom gradu centralne države ovog regiona, Taškentu, u martu 1995. ustanovljena je Kancelarija za vezu, da bi pokrivala ceo region. Kasnije je zamenjena „centrima“ u pojedinačnim državama. U samom Uzbekistanu je u decembru 2000. ustanovljen Centar u Taškentu, koji će delovati do kraja 2005. Njegovi zadaci ticali su se unapređenja poštovanja obaveza preuzetih prema OEBS-u i u vezi s tim održavanja kontakta i razmena informacija sa relevantnim ustanovama. U junu 2006, umesto ovog centra, postavljen je Projektni koordinator u Uzbekistanu, sa zadacima: da pomogne vladi u naporima da osigura bezbednost i stabilnost, uključujući borbu protiv terorizma, nasilnog ekstremizma, trgovine

14 Videti: *Module 2. OSCE Mission and Other Field Activity Structures and Functions*, op. cit., pp. 49-50. Nije, doduše, isključeno da je i gruzijski režim zadovoljan zbog ovakvog raspleta, jer je u misiji OEBS-a mogao da vidi ruski instrument. O problemu koji za operacije OEBS-a na terenu uopšte predstavlja gašenje gruzijske operacije, videti: Jean-Cristophe Peuch, *Is the Bell Tolling for Un, Osce Missions?*, Internet: http://www.cesran.org/index.php?option=com_content&view=article&id=392:is-the-bell-tolling-for-un-osce-missions 12/01/2011.

drogom i drugih pretnji; da podrži njene ekonomske i ekološke napore; da joj pomogne u ispunjavanju obaveza preuzetih prema OEBS-u, uključujući izgradnju civilnog društva. Kao što vidimo, a to je obeležje svih operacija na prostoru srednje Azije, naglasak je na drugoj dimenziji OEBS-a (ekonomska i ekološka dimenzija), a kao jedan od prioriteta ističe se i borba protiv terorizma i trgovine drogom, što je logično, jer se tri države ovog regiona (uključujući i Uzbekistan) graniče sa Avganistanom koji je veliki izvoznik ovih „proizvoda“. Projektni koordinator trenutno je Ištvan Vencel, a njegov tim čini 20 članova (2 međunarodna i 18 lokalnih). Budžet za 2010. godinu je 1,9 miliona evra.

Tadžikistan. Jedini slučaj konkretnog sukoba na prostoru srednje Azije u koji se KEBS/OEBS aktivno uključila, bio je građanski rat u Tadžikistanu početkom devedesetih. U decembru 1993. ustanovljena je Misija u Tadžikistanu, koja je imala zapaženu ulogu u formiranju Komisije za nacionalno pomirenje 1997. godine.¹⁵ Nakon ocene da je kroz delovanje ove Komisije vraćena relativna stabilnost u državu, u septembru 2002. misija je preimenovana u Centar u Dušanbeu koji će nakon toga obavljati slične zadatke kao i pomenuti Centar u Taškentu. U junu 2008. ovaj centar zamenjuje Kancelarija u Tadžikistanu. Ona obavlja rutinske zadatke sa ciljem unapređenja primene načela i obaveza preuzetih prema OEBS-u, kao i saradnje Tadžikistana sa OEBS-om, u svim aspektima; tu je naravno i pomoć u razvoju zajedničkog pristupa problemima i pretnjama bezbednosti, uključujući i kontrolu granice, anti-trafiking i sl; zatim, podrška naporima Tadžikistana da razvije ekonomsku i ekološku dimenziju, kao i ljudsku dimenziju ispunjavanja obaveza preuzetih prema OEBS-u; itd. Šef Kancelarije trenutno je Ivar Viki, a ona ima 158 članova (28 međunarodnih i 130 lokalnih). Budžet za 2010. je 5,9 miliona evra.

Turkmenistan. Centar u Ašhabadu ustanovljen je u julu 1998. i obavlja rutinske ciljeve koji se tiču unapređenja primene načela i obaveza preuzetim prema OEBS-u, kao i saradnje Turkmenistana sa OEBS-om, u svim aspektima. Valja naglasiti da se i Turkmenistan graniči sa Avganistanom, te da je jedan od prioriteta u delovanju i ovog centra borba protiv terorizma i trafikinga (kao i u Uzbekistanu i Tadžikistanu). Uz to, Turkmenistan je od svih država u regionu imao najveći nedostatak demokratskih procedura do smrti njegovog višegodišnjeg autoritarnog predsednika 2006, pa se naperi čine i povodom popravljavanja situacije i na tom planu. Šef centra trenutno je Arsim Zekoli, a ona broji 24 člana (5 međunarodnih i 19 lokalnih). Budžet za 2010. je 1,4 miliona evra.

15 Ibid., p. 22.

Kirgistan. Centar u Biškeku ustanovljen je u februaru 2000. i obavlja zadatke slične Centru u Ašhabadu. Ima i Kancelariju na terenu u Ošu. Šef Centra trenutno je Endriju Tesorijer, a Centar ima 91 člana (17 međunarodnih i 74 lokalna) Budžet za 2010. je 7 miliona evra, što je najviše u srednjoj Aziji.

Kazahstan. Centar u Astani ustanovljen je u junu 2007. i obavlja slične zadatke kao centri u Biškeku i Ašhabadu. Pre toga je, od januara 1999. bio smešten u Alma-Ati, a sada se tamo nalazi kancelarija za vezu. Šef Centra trenutno je Aleksandar Kelčevski, a broj osoblja je 28 (6 međunarodnih i 22 lokalna). Budžet za 2010. je 2,2 miliona evra. Valja reći i to da je Kazahstan najveća i najznačajnija država regiona i da je jedina zemlja iz istog, ali i od svih zemalja koje su imale ili imaju priliku da ugoste operacije OEBS na terenu, koja je uspela da se izbori da predsedava OEBS-m (2010. godine), tj. da ima Predsedavajućeg (Kanat Saudabajev). Štaviše, u Astani je početkom decembra 2010. održan Samit OEBS-a, prvi takav još od Samita u Istanbulu 1999. To je ogroman diplomatski uspeh za ovu zemlju i odličan pokazatelj da zemlje u tranziciji ne moraju biti samo puki objekti delovanja operacija OEBS-a na terenu, već mogu da postanu i subjekti, istinski učesnici u kreiranju bezbednosnih procesa na evroazijskom prostoru. O primeru koji Kazahstan pruža drugim zemljama prijema operacija OEBS-a na terenu, te prilici koju one imaju da krenu tim putem, biće reči u narednom poglavlju.

DELOVANJE OEBS NA TERENU NA PREKRETNICI

Kada se oslonimo na ovako iznet prikaz operacija na terenu, odmah možemo da uočimo da je upravo njihova velika raznolikost indikator njihove fleksibilnosti i prilagodljivosti konkretnim (promenljivim) situacijama. Što je situacija na terenu složenija i konkretan sukob kojim se bave ozbiljniji, to su i potrebe za prilagođavanjem veće. Tu se već dotičemo prvog hipotetičkog stava iz Uvoda – šta ako se u datim okolnostima ne može postići odgovarajući konsenzus među državama članicama (pre svega velikim silama, koje imaju i najveći uticaj na ostale članice) o konkretnoj operaciji i sadržini mandata, kako bi se pravovremeno odgovorilo na promene situacije? Razume se da, ako konsenzusa o ustanovljavanju operacije (ili produženju njenog mandata, ako je ona već na terenu) nema, onda neće biti ni operacije. To smo najbolje uočili na primeru gašenja misija u Estoniji, Letoniji, Ukrajini, Čečeniji i Gruziji. U praksi, pak, i kada se konsenzus postigne, do njega se dolazi sporo i kao rezultat nastaju isuviše uopštene odluke, neadekvatne promenljivim okolnostima. Upravo zbog toga se naglašava neformalni momenat u odlučivanju, uloga

Predsedavajućeg i sposobnost samih šefova operacija da tumače smernice o svom mandatu tako da se što bolje prilagode situaciji na terenu. Oni koriste „rupe“ u formalnoj uređenosti operacija i tako nadomeštaju mane koje sa sobom nosi šturost konsesualnih odluka. Rusija je na Istanbulskoj konferenciji tražila da se propišu detaljna pravila za funkcionisanje operacija – od njihovog osnivanja do gašenja, čemu su se mnoge članice suprotstavile uz argument da bi to narušilo fleksibilnost operacija, pa je kao rezultat postignut konsenzus u vidu pomenutih opštih načela iz Istanbulske povelje.¹⁶ Rusija u poslednjih desetak godina i jeste velika sila koja najviše kritikuje dosadašnje delovanje operacija na terenu i ta njena kritika ima sve veći uticaj, u onoj meri u kojoj raste i moć same Rusije i njena sposobnost da nametne svoju listu prioriteta u evroatlantsko-evroazijskom dijalogu o bezbednosnim odnosima. To se odražava i na postizanje konsenzusa o operacijama na terenu – u toku većeg dela desedestih godina, Rusija je bila inferiorna u odnosu na Zapad i sledila njegovu agendu, pa se i „konsenzus“ lakše postizao (konsenzus pod navodnike zato što se pre radi o pristajanju Rusije na platformu Zapada, nego na konsenzus u pravom smislu); počev od Istanbulske samita 1999. pa do danas, Rusija koristi svoju naraslu moć da podigne glas u ime kritike delovanja operacija na terenu, u kome vidi elemente štetne po svoje interese. Usled toga, konsenzus se u poslednjih desetak godina teže postiže, pa je dodatno naglašena neformalna strana delovanja operacija da bi se zadržao njihov stepen efikasnosti. No, i tu se dotičemo našeg drugog hipotetičkog stava, danas ni to više nije dovoljno, jer Rusija sve žešće reaguje upravo protiv tog neformalnog momenta onda kada joj on ne ide u prilog, na način da u stalnim organima OEBS-a onemogućuje postizanje bilo kakvog konsenzusa, što smo videli na primeru gašenja Grupe za pomoć u Čečeniji, a zatim i Misije u Gruziji. OEBS će, dakle, ubuduće manje biti u mogućnosti da se oslanja na neformalno odlučivanje (jer je uslov za njega postojanje kakvog-takvog konsenzusa o samom ustanovljenju operacije), pa će do nekakve globalne reforme same OEBS¹⁷ i njenih operacija na terenu, uz uvažavanje novonastalog odnosa snaga, morati da dođe, ako se želi makar zadržavanje postojećeg stepena efikasnosti prisustva na terenu, da ne govorimo

16 Videti: Victor-Yves Ghebali, “The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment“, op. cit., p. 24.

17 Razmatranjem reforme OEBS-a uz uzimanje u obzir kako zapadnih, tako i ruskih stavova, u 2004-2005. bavio se i poseban Panel stručnjaka. Videti: Edwin Bakker, Hinke Pietersma, “The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda“, Internet: http://www.clingendael.nl/publications/2005/20051200_cscp_cdsp_art_bakker_pietersma.pdf 12/01/2011

o povećanju te efikasnosti. Prekretnica u tom procesu, koja težište pomera od prostog konstatovanja prvog ka potvrđi našeg drugog hipotetičkog stava, bila je 2008. godina; na toj prekretnici se još uvek nalazimo, jer se nove tendencije u pogledu bezbednosnog dijaloga među velikim silama odvijaju sporo i tek se očekuje da daju rezultate. Da bismo to pojasnili, najpre ćemo u kratkim crtama izneti u čemu se sastoji ruska kritika operacija na terenu i oko čega to velike sile ne mogu da se sporazumeju.

Rusija, Belorusija, Kazahstan i Kirgistan su 2002. sastavili dokument koji kritikuje praksu operacija OEBS-a na terenu.¹⁸ Neke od tačaka te kritike odnose se na nedovoljnu kontrolu operacija od strane centralnih tela OEBS-a. Pomenute države zalažu se za uspostavljanje jače kontrole od strane Stalnog saveta, a na račun uticaja koji ima Predsedavajući. Umesto da šefove operacija postavlja Predsedavajući, valjalo bi uspostaviti novu proceduru, gde bi se šefovi birali konsenzusom u okviru Stalnog saveta. Zatim, Rusiji i nabrojanim članicama ZND smeta i raznolikost trajanja mandata operacija; po njima bi trebalo uspostaviti precizan period trajanja (recimo godinu dana), pa onda produžavati. Kao što vidimo, kritika sledi zahteve sa Istanbulske konferencije o čvršćoj formalizaciji operacija na terenu, što nailazi na negativan odziv zapadnih zemalja, koje bi želele da zadrže fleksibilnost. U stvari, ustanovljenje striktnih formalnih pravila, po našem mišljenju, ne bi moralo da ide nauštrb fleksibilnosti, ukoliko bi se velike sile sporazumele o suštinskoj svrsi ovih operacija. Izgleda da one upravo o tome ne mogu da se sporazumeju, jer imaju različite bezbednosne prioritete – dok Rusija nastoji da stvori i konsoliduje svoju sferu uticaja na postsovjetskom prostoru, jer u njoj vidi garanciju svoje bezbednosti, dotle zapadne sile pod plaštom demokratije i ljudskih prava žele da tu interesnu sferu podriju, pa im odgovara takav mehanizam operacija OEBS-a na terenu, putem kog će moći da zaobiđu uticaj koji Rusija ima u centralnim organima ove organizacije. Ovo je u skladu sa dijametralno suprotnim vizijama SAD i Rusije o ulozi OEBS-a u bezbednosnim odnosima – dok je za SAD glavni stub evroatlantske bezbednosti NATO, pa i ne pomišljaju da OEBS tretiraju kao nešto više od korisnog „instrumenta“ za unapređenje mira i bezbednosti (pa se zato uporno opiru ruskom predlogu o usvajanju formalnog osnivačkog akta, Povelje OEBS-a), dotle Rusija želi da nametne po njenim predlozima reformisani OEBS kao taj stub, jer u njemu je, zahvaljujući konsensualnom procesu odlučivanja, ravnopravan partner sa Zapadom, dok u odnosu na NATO to nije.¹⁹ Zatim,

18 Videti: Victor-Yves Ghebali, “The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment“, op. cit., pp. 24-28.

kritika se usmerava na postojanje „dvostrukih standarda“ i asimetrije u ustanovljavanju i delovanju operacija na terenu. Postoji najpre geografska asimetrija – sve operacije su u zemljama tranzicije, „istočno od Beča“, što podvaja države na one koje odašilju operacije i odlučuju o njihovom mandatu i one na čijim se teritorijama one nalaze, koje postaju puki objekti njihovog delovanja. Kasnije ćemo pokazati na primeru Kazahstana da ovo poslednje i nije sasvim tačno. Ono što jeste tačno je da nijedna operacija na terenu ne deluje u nekoj od zapadnih zemalja, niti u nekoj od novoprimitljenih članica EU, iako u mnogima od njih postoje „zamrznuti“ sukobi i drugi bezbednosni izazovi. Protivargument da one imaju mehanizme da same regulišu sukobe, te da je intervencija potrebna tamo gde nema dovoljno jakih ustanova demokratije i vladavine prava u koje bi građani imali poverenja,²⁰ samo se delimično može prihvatiti, jer polazi od crno-belog gledanja na stvari i dogme da je liberalna demokratija idealni poredak u kome je mirno rešavanje sukoba zagantovano. Sa druge strane, Rusija nastoji da pokaže da i ona ima mehanizme za regulisanje sukoba u svojoj interesnoj sferi, onako kako to Zapad radi u svojoj. Dalje, zemlje ZND kritikuju neravnotežu između dimenzija OEBS, tj. preovlađivanje ljudske dimenzije u odnosu na vojno-političku i ekonomsko-ekološku u delovanju operacija na terenu. Iako se slažemo sa ocenama da se možda radi o nameri Rusije da skrene pažnju sa sopstvenih propusta (i propusta drugih zemalja ZND) na planu demokratije i ljudskih prava,²¹ složićemo se i da je insistiranje pretežno na ljudskoj dimenziji naivno verovanje da je ova dimenzija ključna u prevenciji i rešavanju sukoba. Takođe, ničim se ne može opravdati nastojanje SAD da po svaku cenu prošire NATO na istok, odbiju da priznaju Rusiji legitimne interese u njenom okruženju i na taj način opstruišu dijalog o sveobuhvatnoj evroatlantsko-evroazijskoj bezbednosti – a to je upravo zanemarivanje prve, vojno-političke dimenzije. Konačno, pomenute zemlje ZND kritikuju i mešanje u unutrašnje poslove država prijema, koje preduzimaju operacije na terenu,

19 Činjenica da Rusija u poslednje vreme toliko insistira na reformi OEBS-a pokazuje da je unutar njene političke elite prevladala ona struja koja je odlučno protiv pojedinih mišljenja o tome da Rusija na delovanje OEBS-a protivno njenim interesima treba da napusti tu organizaciju. O tome, videti: Mark Entin, Andrey Zagorski, “Should Russia Leave the OSCE?“, *Russia in Global Affairs*, No 3, July-September 2008, Internet: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11274 12/01/2011

20 Videti: Victor-Yves Ghebali, “The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment“, op. cit., p. 10.

21 Videti: Wolfgang Zellner, “The Future Development of OSCE Field Missions“, op. cit., pp. 57-58.

primećujući da se u svojim izveštajima šefovi operacija manje drže konkretnih informacija o sprovođenju mandata, a više se bave političkom analizom situacije i moralnom kritikom vlasti u državi prijema. Slažemo se da šefovi operacija i njihovi ekspertske timovi treba da se bave analizama situacije na terenu, ali u interesu veće efikasnosti operacija, kako bi one dale željene rezultate u unapređenju bezbednosti, a ne da to ne budu prave analize, već ideološki pamfleti u interesu određenih velikih sila.

Osim kritike ojačale Rusije, postoje i neki drugi izazovi delovanju operacija OEBS-a na terenu. Wolfgang Zellner u proširenju Evropske unije i njenom izrastanju u značajnog političkog igrača vidi podjednako veliki izazov.²² Po njemu, proširenje i jačanje EU podrazumeva i razvijanje mehanizama za obavljanje zadataka koje vrše i operacije OEBS-a, što dovodi do preklapanja funkcija i dovođenja u pitanje svrhe operacija OEBS-a, ali je to i prilika za saradnju dveju organizacija. Proširenje EU daje veću težinu samoj Uniji u okviru OEBS-a, a i menja političku kartu Evrope, što se odražava i na viđenje problema koje rešava OEBS (sam ili u saradnji sa EU). Naime, drugačiji će stav EU zauzeti prema nekom bezbednosnom problemu ako se on pojavi na teritoriji neke od njenih članica, u njenom neposrednom susedstvu, ili još dalje. Otuda sa proširenjem dolazi i veća zainteresovanost EU da probleme rešava svojim mehanizmima, dakle i bez OEBS-a – to je rezultiralo i ukidanjem misija u Estoniji i Letoniji u trenutku kad su se ove našle pred ulaskom u EU (iako Rusija smatra da misije nisu završile svoj posao), a verovatno će se slično dogoditi i sa Kancelarijom u Zagrebu (jer i Hrvatska treba da uđe u EU). Da ne govorimo o tome kako bi EU gledala na predlog da se ustanovi operacija OEBS-a za rešavanje problema Kipra, na primer. Naša je ocena da, iako EU ima razvijene mehanizme u ekološko-ekonomskoj i ljudskoj dimenziji, ne bi trebalo da u potpunosti istiskuje OEBS, jer se tu nalaze SAD i Rusija, dve zemlje koje najviše mogu da utiču na vojno-političku dimenziju, a ni jedna ni druga nisu članice EU. Zellner govori i o određenim organizacionim poteškoćama: nepostojanju efikasnog vođstva, čega smo se već dotakli – rast misija nije praćen rastom organa koji treba da upravljaju njima, Predsedavajući se menja svake godine itd. Najnovije tendencije su takve da su od svog vrhunca 2001/2002. godine do danas operacije na terenu su dvostruko redukovane mereno budžetom i brojem osoblja.²³ Da li su i bezbednosni problemi kojima

22 Ibid., pp. 46-57.

23 Wolfgang Zellner, "Identifying a Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE", Working Paper 17, Center for OSCE Research, Hamburg, 2007, p. 16, Internet: http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_17.pdf 12/01/2011

su se bavile redukovani? Rekli bismo da ne naročito, ukoliko ne bismo „zamrzavanje“ sukoba izjednačili sa njihovom redukcijom. Ako se jedno vreme i činilo da je bezbednosna situacija na prostoru koji pokriva OEBS znatno stabilnija, u poređenju sa periodom ratova devedesetih, rusko-gruzijski rat 2008. je oborio tu pretpostavku. Otuda se sa pravom traga za rešenjima koja bi (imajući u vidu naše potvrđene hipotetičke stavove) delovanju OEBS-a na terenu udahnula novi život i omogućila da ova organizacija adekvatno odgovori na nove bezbednosne izazove. I Zelner razmišlja na tom tragu kada predlaže neka rešenja koja bi delimično uvažila ruske kritike, ali ne bi išla ni na štetu zapadnog promišljanja bezbednosti. Jedan od njegovih predloga jeste razvijanje tematskih misija, koje bi se bavile novim transnacionalnim bezbednosnim pretnjama na celom prostoru OEBS-a (ili u pojedinim regionima), umesto postojećih lokalnih misija koje se bave širokim spektrom pitanja na nivou pojedinih država.²⁴ Tako bi u potpunosti bila ukinuta geografska, a delimično i suštinska asimetrija, koje su na meti kritike. Ovaj predlog je samo jedno u nizu zanimljivih rešenja koja su na dnevnom redu bezbednosnog dijaloga započetog u najnovijem periodu nakon prelomnih događaja iz 2008. godine. Skloni smo tome da tvrdimo da su izazovi o kojima smo govorili ujedno poslužili i kao dobra prilika za napredak u okviru tog dijaloga. Sada ćemo ukratko objasniti o čemu se radi i dati svoje viđenje najnovijih tendencija u razvoju delovanja OEBS-a na terenu.

Već je rečeno da je u toku prve decenije 21. veka došlo do jačanja uticaja Rusije u međunarodnim odnosima u odnosu na SAD, što se odrazilo na spremnost Rusije da „zategne“ situaciju povodom odlučivanja o bezbednosnim aranžmanima. To se pokazalo 2007. godine, kada je Rusija najpre u junu mesecu suspendovala svoju ratifikaciju Prilagođenog ugovora o konvencionalnim oružanim snagama u Evropi (ACFE), a zatim se u novembru i sasvim povukla iz toga ugovora. Naime, prethodno su od ukupno 30 potpisnika ovog značajnog bezbednosnog sporazuma, jedino 4 države i ratifikovale isti – Rusija, Belorusija, Ukrajina i Kazahstan. Rusija je insistirala da i ostale potpisnice učine isto, ali su zapadne zemlje predvođene SAD sa tim uporno odugovlačile i uslovljavale ratifikaciju povlačenjem ruskih trupa iz Južne Osetije, Abhazije i Transnistrije. Rusija naravno na to nije mogla da pristane i povukla se iz ovog sporazuma. Njegovo oživljavanje do danas predstavlja jedno od ključnih pitanja u okviru bezbednosnog dijaloga na severnoj hemisferi i bez njega neće moći da bude bitnog napretka u ovom dijalogu. Ipak, do prelomnog trenutka u zaoštravanju

24 Ibid., p. 31.

odnosa Rusije i Zapada došlo je u avgustu 2008. kada se Rusija uspešnom oružanom intervencijom suprotstavila Sakašvilijevom režimu da silom zauzme otepljene gruzijske republike, a zatim i uputila zvanično priznanje istima. No, u 2008. odigrali su se i neki drugi bitni događaji. Najpre, slučaj Južne Osetije i Abhazije ne može se posmatrati izolovano od jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova iz februara iste godine, koje su priznale zapadne sile – jedno priznanje je za sobom povuklo drugo, što se moglo i predvideti znatno ranije. Zatim, krajem 2008. izbija velika svetska ekonomska kriza, koja uzdrma sigurnost u stabilnost svetskog kapitalističkog sistema i američke hegemonije, te otvara prostor za slobodnije delovanje svih subjekata, posebno velikih sila – one su u periodu krize manje sklone da se drže međunarodnih aranžmana, a više da se posvete sopstvenim nacionalnim interesima. Konačno, u 2008. su na funkcije predsednika Rusije i SAD izabrane dve ličnosti za koje se još u toku njihovih kampanja moglo videti da su ljudi od dijaloga i da će biti spremni da odgovore novim izazovima – Dimitrij Medvedev i Barak Obama. Oni će u 2009. krenuti u nešto u čemu mnogi vide veliki istorijski dijalog o preoblikovanju međunarodnih bezbednosnih odnosa. Da taj dijalog može da da rezultate, videlo se kroz sporazumevanje Rusije i SAD o stavu prema iranskom nuklearnom programu (april 2009), kroz (privremeno) odustajanje SAD od postavljanja antibalističkog štita u Češkoj i Poljskoj (oktobar 2009), te kroz potpisivanje novog sporazuma o smanjenju strateškog nuklearnog naoružanja – The New START (april 2010; ratifikacija sprovedena u periodu decembar 2010 – februar 2011). Neka otvorena pitanja su preostala, pre svega pomenuti ACFE i, još važnije, pitanje priznavanja novih država na Balkanu i u Zakavkazju (Kosovo, Južna Osetija i Abhazija). Za našu temu je najvažnije da je ovaj globalni rusko-američki dijalog porodilo i novi bezbednosni dijalog u okviru OEBS-a.

Naime, još na Ministarskom savetu u Helsinkiju 2008. bilo je reči o predlogu predsednika Medvedeva o obnovi dijaloga o evropskoj bezbednosti. Ministri spoljnih poslova zemalja OEBS-a podržali su stanovište da je upravo OEBS prirodno mesto za taj dijalog, jer je jedina regionalna bezbednosna organizacija koja povezuje države na prostoru od Vankuvera do Vladivostoka, koja razvija sveobuhvatni pristup bezbednosti i koja ima iskustvo u operacijama na terenu. Sledeći korak bio je neformalni sastanak ministara spoljnih poslova na Krfu u junu 2009, na inicijativu Predsedavajućeg, Dore Bakojani. Na njemu je lansiran „Krfski proces“, koji treba da „povrati poverenje i unapredi dijalog o široj evropskoj bezbednosti“. Od tada se ovaj proces odvija kroz redovne sastanke ambasadora država članica u Beču, a sastanak Ministarskog saveta u Atini u decembru 2009. samo je potvrdio

opredeljenost za nastavak ovog procesa.²⁵ Zemlja koja je u 2010. predsedavala OEBS-om, Kazahstan, isticala je posvećenost Krfskom procesu i dijalogu o evropskoj bezbednosti kao jedan od glavnih prioriteta. Valja reći da se ova zemlja snažno zalaže za uravnoteženi pristup OEBS u sve tri dimenzije, te da u okviru prve, vojno-političke dimenzije, ističe neophodnost odmrzavanja ACFE, kao i povratka misije OEBS-a u Gruziju.²⁶ O ovim pitanjima raspravljano je na Samitu OEBS-a u Astani u decembru mesecu. Na tom Samitu usvojena je i Komemorativna deklaracije iz Astane,²⁷ u kojoj se izašlo u susret pojedinim ruskim stavovima o preoblikovanju evropskog bezbednosnog sistema, što je ohrabrenje pred nastavak dijaloga o reformi OEBS-a i njenog delovanja na terenu. Slučaj Kazahstana je pokazao da i jedna zemlja u tranziciji, na čijoj teritoriji se nalazi operacija OEBS-a, može da odigra bitnu ulogu u procesima kojima upravlja ova organizacija. To bi otprilike bio putokaz i za ostale zemlje u sličnoj situaciji – tačno je da se operacijama OEBS-a na terenu mogu uputiti razne kritike i da njihovo delovanje nije uvek imalo za posledicu popravljane bezbednosne situacije u državama prijema, ali na slučaju Kazahstana vidimo da odnos između OEBS-a i zemalja u tranziciji nije jednosmeran. To što neka država na svojoj teritoriji ima prisustvo operacije OEBS znači da ona ima i priliku da reaguje, da iznese svoje probleme pred javnost na prostoru koji pokriva OEBS i tako brani sopstvene interese, ali i da se izbori za svoje poglede na globalno uređenje bezbednosnih odnosa.

Što važi za ostale zemlje u tranziciji, važi i za Srbiju. U svom nastupanju prema OEBS-u i njenoj misiji u Beogradu, kao i postavljanju prema najnovijem

25 Videti: Internet: <http://www.osce.org/cio/item/46125> 12/01/2011

26 Za platformu Kazahstana, videti: “Priorities and challenges of the OSCE Chairmanship of Kazakhstan in 2010“, Internet: <http://osce2010summit.kz/en/kazakhstan-and-the-osce/priorities-and-challenges> 12/01/2011; za platformu SAD o novom bezbednosnom dijalogu, videti: Philip H. Gordon, “U.S. Foreign Policy and the OSCE: Shared Core Values“, Internet: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/131055.htm> 12/01/2011; za rusku poziciju, videti: Vladimir Voronkov, “The European Security Treaty After Corfu“, Internet: <http://www.pircenter.org/data/publications/sieng11-10/09-07-13%20Voronkov%20article.pdf> 12/01/2011. Iz ovog članka se može videti da se Rusi zalažu za potpisivanje jednog sveobuhvatnog sporazuma o bezbednosti u Evropi. Videti i zvaničan ruski stav, iznet od strane ministra spoljnih poslova: Sergei Lavrov, “The Euro-Atlantic Region: Equal Security for All“, *Russia in Global Affairs*, No 2, April-June 2010, Internet: http://eng.globalaffairs.ru/number/The_Euro-Atlantic_Region:_Equal_Security_for_All-14888 12/01/2011

27 Deklaracija iz Astane može se pogledati ovde: <http://www.osce.org/mc/documents/73962> 12/01/2011.

bezbednosnom dijalogu, Srbija mora da bude svesna svog međunarodnog položaja, koji je osetljiv, ali i unikatan, jer je Srbija zemlja izuzetno povoljnog geografskog položaja, u zapadnoj interesnoj sferi, ali vojno neutralna i u spoljnoj politici orijentisana ka Rusiji isto koliko i ka SAD i EU. Srbija najpre treba da počne od analize onoga što OEBS vidi kao trenutne bezbednosne probleme u Srbiji, koje pokušava da reši putem svoje misije i da se izbori da se čuje i njena vizija tih problema, a ne kao u nekim ranijim situacijama, da dozvoli da padne pod udar ideološki obojene moralne kritike OEBS-a. Ovo je bitno naročito zbog prevelikog interesovanja koje misija OEBS-a ima za izbore veća nacionalnih manjina, da se oko toga ne bi ponovile neke manipulacije iz prošlosti. Dalje, na sveobuhvatan pristup bezbednosti OEBS, Srbija treba da odgovori na isti način, a ne da nameće samo jedno pitanje kao ključno (status Kosova). Verujemo da će u dijalogu o nestatusnim pitanjima koji će uslediti sa albanskom stranom doći do pomaka i da će Srbija pozvati i OEBS da da svoj doprinos u rešavanju pitanja iz sve tri dimenzije. Konačno, koristeći novonastali odnos snaga između velikih sila i odnose koje ima sa Rusijom, Srbija treba da se osloni na platformu Rusije o reformi bezbednosnog sistema, te OEBS i njegovih operacija na terenu, naravno ne sasvim, već u onom delu koji odgovara i interesima Srbije. Srbija ne može tražiti od Rusije da joj pomogne u nekim nerealnim ciljevima, recimo u vraćanju suvereniteta na Kosovu – naposljetku, jasno je da Rusija neće preterano zatezati svoje odnose sa Zapadom zbog Kosova, što se vidi i u laganom postizanju konsenzusa o produžetku mandata misije OEBS-a u Prištini i nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti; na drugoj strani oko misije u Gruziji taj konsenzus nije postignut, jer je to, za razliku od Balkana ruska interesna sfera. Vidi se, dakle, da se bezbednosni odnosi u Evropi prelamaju pre svega oko Gruzije, a ne toliko oko Kosova, pa bi i Srbija trebalo da bude svesna, a ne da silom gura to pitanje kao prioritet bezbednosnog dijaloga. Umesto toga, Srbija treba da usmeri energiju na pridobijanje partnera u dijalogu za pitanja koja su zaista od suštinskog značaja i gde postoji šansa da se izbori za svoje interese – počev od uređenja same Srbije kao jedne stabilne demokratske države u kojoj bi se svaki građanin osećao bezbedno i ponosno što je član jedne takve političke zajednice; zatim, u traganju za rešenjima koja će suštinski popraviti bezbednost Srba na Kosovu, uključujući i razmatranje predloga poput promene granica, specijalnog statusa za Srbe u enklavama, demilitarizacije Kosova, itd; konačno, da radi na izmirenju sa svojim susedima i poboljšanju bezbednosti i života Srba u njima (Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Hrvatskoj). Samo putem realne i uravnotežene platforme nastupa, Srbija može da nametne svoju agendu u tekućem bezbednosnom dijalogu i da od pukog objekta delovanja OEBS na terenu, postane subjekat koji će se o nečemu pitati.

LITERATURA

1. Bakker Edwin, Pietersma Hinke, “The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda“, Internet: http://www.clingendael.nl/publications/2005/20051200_cscp_cdsp_art_bakker_pietersma.pdf 12/01/2011
2. Entin, Mark, Zagorski, Andrey, “Should Russia Leave the OSCE?“, *Russia in Global Affairs*, No 3, July-September 2008, Internet: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11274 12/01/2011
3. Ghebali, Victor-Yves and Warner, Daniel (eds.), *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues*, PSIO, HEI, Geneva, 2005, Internet: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/iheid/514/OSCE_2.05.pdf 12/01/2011
4. Gordon, Philip. H, “U.S. Foreign Policy and the OSCE: Shared Core Values“, Internet: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/131055.htm> 12/01/2011
5. Lavrov, Sergei, “The Euro-Atlantic Region: Equal Security for All“, *Russia in Global Affairs*, No 2, April-June 2010, Internet: http://eng.globalaffairs.ru/number/The_Euro-Atlantic_Region:_Equal_Security_for_All-14888 12/01/2011
6. *Module 2. OSCE Mission and Other Field Activity Structures and Functions*, Developed by United States Institute of Peace, Internet: <http://react.usip.org/downloads/Module2.pdf> 12/01/2011
7. Peuch, Jean-Cristophe, “Is the Bell Tolling for Un, Osce Missions?“, Internet: http://www.cesran.org/index.php?option=com_content&view=article&id=392:is-the-bell-tolling-for-un-osce-missions 12/01/2011
8. “Priorities and challenges of the OSCE Chairmanship of Kazakhstan in 2010“, Internet: <http://osce2010summit.kz/en/kazakhstan-and-the-osce/priorities-and-challenges> 12/01/2011
9. Simić, Dragan, *Nauka o bezbednosti*, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.
10. The Organization for Security and Co-operation in Europe, Internet: <http://www.osce.org/> 12/01/2011
11. Voronkov, Vladimir, “The European Security Treaty After Corfu“, Internet: <http://www.pircenter.org/data/publications/siengl1-10/09-07-13%20Voronkov%20article.pdf> 12/01/2011
12. Zellner, Wolfgang, “Identifying a Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE“, Working Paper 17, Center for OSCE Research, Hamburg, 2007, Internet: http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_17.pdf 12/01/2011

Vladimir TRAPARA

**ROLE OF THE OSCE FIELD OPERATIONS
IN TRANSITION COUNTRIES**

ABSTRACT

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) currently has 18 field operations in transition countries throughout Southeastern and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. These operations employ around 3000 staff members and spend 80 percent of OSCE annual budget. Effectiveness of these operations in performing their tasks in all phases of conflict cycle depends on consensus between Great Powers; they also employ an informal decision-making process to supplement the consensus in order to be flexible in responding to changes in the situation. Today, those operations are challenged by shifts in global power relations, and their future depends on the outcomes of the current security dialogue which takes place in the OSCE. That dialogue is also an opportunity for transition countries (including Serbia) to benefit from the OSCE field operations reform, in a way that the operations would now become more able to address the real security problems of these countries.

Key words: OSCE, field operations, transition countries, Great Powers, security dialogue.