

Vladimir Trapara¹

Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

SLUČAJ OEBS KAO TEST ZA MIRŠAJMEROVU TEORIJU MEĐUNARODNIH INSTITUCIJA

Rezime: U radu se nastoji utvrditi da li se neuspeh Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju da 20 godina od svog osnivanja i 40 godina od Helsinškog završnog akta ispuni očekivanja s kojima je osnovana, odigrao u skladu sa postavkama Miršajmerove teorije međunarodnih institucija, koju je ovaj izneo u svom čuvenom tekstu „Lažno obećanje međunarodnih institucija”, takođe objavljenom pre 20 godina. Po Miršajmeru, međunarodne institucije nemaju nezavisno dejstvo na očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti mimo država koje su ih osnovale. Međunarodna institucija ne može da funkcioniše ukoliko njene najmoćnije članice imaju suštinski sukob interesa. Analiza neuspeha Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju da u praksi ostvari načelo sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti u Evropi pokazuje da je do njega zaista došlo prema očekivanjima koja proizilaze iz Miršajmerove teorije. Njegov uzrok leži u sukobu Sjedinjenih Država i Rusije oko vizije evropskog bezbednosnog poretka. Kratki periodi u kojima je Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju uspešno funkcionisala bili su omogućeni naivnim verovanjem Rusije da bi Sjedinjene Države bile voljne da pristanu na reformu te organizacije u pravcu njene transformacije u krovnu instituciju evropske bezbednosti.

Ključne reči: OEBS, Helsinški završni akt, međunarodne institucije, Miršajmer, Sjedinjene Države, Rusija.

UVOD

Godinu 2015. obeležiće tri jubileja. Dva se tiču Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi: 40 godina od Helsinškog završnog akta, usvojenog na prvoj Konferenciji o bezbednosti i saradnji u Evropi, te 20 godina od prerastanja ove „konferencije u kontinuitetu” u međunarodnu organizaciju. Treći jubilej se odnosi na 20 godina od objavljivanja za nauku o međunarodnim odnosima kulturnog članka čikaškog profesora Džona Miršajmera (*John J. Mearsheimer*), pod naslovom „Lažno obećanje međunarodnih institucija”, u kome ovaj iznosi argumente zašto od međunarodnih institucija kao aktera međunarodnih odnosa ne treba očekivati previše u pogledu unapređenja

¹ dr Vladimir Trapara, vtrapara@yahoo.com.

Rad predstavlja deo rezultata rada na projektu Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu iz oblasti osnovnih istraživanja za period 2011-2015. godina (evidencioni broj 179029), finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

svetskog mira i bezbednosti.² Novija istorija OEBS, zaključno sa ukrajinskom krizom i trenutnom oštrom podelom na relaciji Zapad – Rusija, uglavnom je bila istorija neuspeha u osiguranju bezbednosti i saradnje u Evropi, te upravo predstavlja jedan od primera izneveravanja očekivanja koja su polagana u jednu međunarodnu instituciju. Cilj ovog rada je da utvrdi da li neuspeh OEBS da ispuni očekivanja koja su bila prisutna u vreme Helsinkija, kao i u trenutku formiranja organizacije dvadeset godina kasnije, korespondira sa postavkama Miršajmerove teorije. Drugim rečima, pokušaćemo da objedinjeno obeležimo pomenute jubileje istraživanjem da li se Miršajmerova teorija međunarodnih institucija pokazala tačnom na slučaju OEBS.

Rad će u nastavku biti strukturisan sa dva poglavlja i zaključkom. U poglavlju koje sledi, prikazaćemo osnovne postavke Miršajmerove teorije iz navedenog članka. U poglavlju nakon njega, proverićemo koliko su osnovne činjenice o dosadašnjem istorijatu i aktuelnom stanju neuspeha OEBS da ispuni svoju svrhu, u skladu sa ovim postavkama. Rezultate analize sumiraćemo u Zaključku.

MIRŠAJMEROVA TEORIJA MEĐUNARODNIH INSTITUCIJA

Džon Miršajmer je u nauci o međunarodnim odnosima poznat kao *ofanzivni neorealista*. Navedeni članak je samo jedan od njegovih radova u kome on utvrđuje osnovne pretpostavke ovog teorijskog pravca.³ Ove pretpostavke u najkraćem glase: međunarodni sistem je anarhičan, što znači da je sastavljen od nezavisnih jedinica – država, nad kojima nema centralnog autoriteta; sve države imaju nekakve ofanzivne vojne sposobnosti, što ih čini opasnim jednim za druge; države nikada ne mogu da budu sigurne u pogledu namera drugih; osnovni cilj svake države je opstanak; države su racionalni akteri, koji strateški razmišljaju kako da prežive u sistemu, ali su i podložni lošim procenama usled nesavršenih informacija. Po Miršajmeru, ove pretpostavke uzete u obzir zajedno podstiču države na ofanzivno i agresivno ponašanje – u želji da osiguraju sopstveni opstanak, one nastoje da uvećaju relativnu moć i uticaj na račun drugih.⁴ Idealni ishod koji bi garantovao opstanak države bio bi da ona postane hegemon u sistemu.⁵ I pored međusobnog nadmetanja za moć i uticaj, države saradu-

² J. J. Mearsheimer, „The False Promise of International Institutions”, *International Security* 3/1994-1995, 5-49.

³ Drugi, ujedno i najvažniji Miršajmerov rad kojim je ofanzivni realizam kao pravac definitivno utemeljen jeste knjiga *Tragedija politike velikih sila*. J. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York 2001.

⁴ J. J. Mearsheimer, (1994-1995), 10-12.

⁵ *Ibid*, 12.

ju, ali je tu saradnju često teško postići i održati, zbog dva problema: relativnih dobiti i varanja.⁶ Polazeći od ovih pretpostavki, Miršajmer se upušta u kritiku *institucionalizma* kao pravca u nauci o međunarodnim odnosima koji svoj optimizam u pogledu mogućnosti za saradnju država i stabilnosti i miroljubivosti međunarodnog sistema temelji na postojanju i ulozi međunarodnih institucija.⁷ Osnovni zaključak pomenu-tog članka je upravo suprotan institucionalizmu: „institucije imaju minimalan uticaj na ponašanje država, te stoga malo obećavaju u pogledu unapređenja stabilnosti u posthladnoratovskom svetu”⁸

Miršajmer definiše institucije kao „setove pravila koja predviđaju načine na koje bi države trebalo međusobno da saraduju i takmiče se”⁹ Međutim, institucije nisu svetska vlada, tj. nisu one te koje same po sebi prinuđuju države da poštuju propisana pravila, već same države moraju da naprave izbor da poštuju pravila koja su stvorile.¹⁰ U tom smislu, institucije su samo odraz raspodele moći u sistemu: „Najmoćnije države u sistemu stvaraju i oblikuju institucije da bi sačuvale svoj udeo u svetskoj moći, ili ga čak uvećale”¹¹ Kao primer, Miršajmer navodi NATO, smatrajući ga „američkim alatom za upravljanje moći u suočavanju sa sovjetskom pretnjom” u uslovima bipolarnog sistema, te zaključuje da bi ovaj savez nakon raspada Sovjetskog Saveza morao ili da nestane, ili da se rekonstituiše u skladu sa izmenjenom raspodelom moći u Evropi.¹² Prema *liberalnom institucionalizmu* kao podvarijanti institucionalizma uopšte, glavna prepreka za saradnju država je strah od varanja, a institucije rešavaju taj problem tako što odvrćaju prevarante i štite žrtve.¹³ Liberalni institucionalizam, međutim, ignoriše drugu prepreku za saradnju koju Miršajmer navodi – relativne dobiti.¹⁴ Da bi popravili teoriju, po Miršajmeru, liberalni institucionalisti moraju da odgovore na pitanje da li institucije pospešuju saradnju država i onda kada one brinu o relativnim dobitima? Pošto oni ne misle tako, onda treba da definišu oblasti u kojima

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibid*, 5-7.

⁸ *Ibid*, 7.

⁹ *Ibid*, 8.

¹⁰ *Ibid*, 9.

¹¹ *Ibid*, 13.

¹² *Ibid*, 14.

¹³ *Ibid*, 17.

¹⁴ *Ibid*, 20.

države brinu isključivo o apsolutnim dobitima, jer jedino tu institucije pospešuju saradnju, tj. liberalni institucionalizam važi jedino u tim oblastima.¹⁵

Kako je bezbednost oblast u kojoj su relativne dobiti definitivno od presudnog značaja za države, Miršajmer se posebno obrušava na *teoriju kolektivne bezbednosti* kao drugu podvarijantu institucionalizma. Prema ovoj teoriji, da bi sistem kolektivne bezbednosti funkcionisao, neophodno je: da se države odreknu vojne sile za promenu *statusa quo*, tj. da barem većina to uradi; da se države identifikuju sa širim bezbednosnim interesima, tj. posmatraju napad na bilo koju drugu državu kao napad na sebe; da veruju jedne drugima, tj. da će i druge poštovati pravila ako ga one poštuju.¹⁶ Osim činjenice da države ne mogu da budu sigurne u pogledu namera drugih, Miršajmer navodi još devet poteškoća koje utiču na neuspeh sistema kolektivne bezbednosti: problem razlikovanja agresora i žrtve; ne mora svaka agresija automatski da bude loša; neke države su prijatelji iz istorijskih ili ideoloških razloga; postoje istorijska neprijateljstva među državama; teškoće oko raspodele tereta odgovora na agresiju; teško je brzo sastaviti koaliciju radi odgovora na agresiju; lokalni konflikt se delovanjem sistema pretvara u međunarodni; države se teško odlučuju da ograniče suverenitet u korist sistema; rat se proglašava lošim, a ipak je potreban da bi se izašlo na kraj sa agresorom.¹⁷ Miršajmer napada i kritičku teoriju kao treću podvarijantu institucionalizma, ali ova kritika nije od većeg značaja za našu temu.¹⁸ Iznošenje osnovnih postavki Miršajmerove teorije međunarodnih institucija zaključićemo njegovom ocenom da je „kod institucija, u stvari, najimpresivnije to koliko one malo nezavisnog uticaja imaju na ponašanje država”,¹⁹ kao i uverenjem da „međunarodni sistem snažno oblikuje ponašanje država, ograničavajući količinu štete koju lažna vera u institucionalne teorije može da izazove”.²⁰

SLUČAJ NEUSPEHA OEBS

Iako Helsinški završni akt, usvojen 1975. kao rezultat prve Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi, nije imao karakter međunarodnog ugovora, tj. nije bio pravno obavezujući, već samo politički dokument, on je sadržao set načela kojih su se dr-

¹⁵ *Ibid*, 21-22.

¹⁶ *Ibid*, 28-30.

¹⁷ *Ibid*, 31-33.

¹⁸ Koga zanima šire o ovoj kritici, može da pogleda u: *Ibid*, 37-47.

¹⁹ *Ibid*, 47.

²⁰ *Ibid*, 49.

žave učesnice konferencije javno obavezale da će se pridržavati. Ta činjenica nam je dovoljna da možemo da uklopimo KEBS u Miršajmerovu definiciju međunarodne institucije, čime provera Miršajmerove teorije na slučaju OEBS postaje naučno mogući cilj. Sledeći korak – prerastanje KEBS u Organizaciju za bezbednosnu saradnju u Evropi (OEBS) formiranjem njenih stalnih organa 1995. dodatno učvršćuje njenu uklopljivost u ovu definiciju, i pored toga što je OEBS do danas ostala atipična međunarodna organizacija, jer joj nedostaje pravno obavezujući osnivački ugovor kakav imaju tipične organizacije. KEBS je prvobitno okupila hladnoratovske neprijatelje – članice NATO i Varšavskog pakta, kao i neutralne i nesvrstane države na prostoru koji će kasnije biti nazvan evroatlantsko-evroazijskim, tj. „od Vankuvera do Vladivostoka”. Tako je još pre 40 godina Evropa u bezbednosnom smislu definisana širom od onoga što predstavlja u geografskom pogledu, jer je bilo logično da se o bezbednosti kontinenta ne može razgovarati, niti o njoj brinuti bez uključivanja dveju glavnih hladnoratovskih sila, od koji se jedna (Sovjetski Savez) samo delimično nalazila u Evropi, a druga (Sjedinjene Države) nimalo (dodajmo tome i severnoameričkog suseda i NATO saveznika SAD, Kanadu).

Helsinški završni akt propisao je sledeća načela, oko čijeg značaja za evropsku bezbednost su se saglasile sve države učesnice konferencije: suverena jednakost, poštovanje prava inherentnih suverenitetu; uzdržavanje od pretnje ili upotrebe sile; nepovredivost granica; teritorijalni integritet država; miroljubivo rešavanje sporova; neintervencija u unutrašnje poslove; poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući slobodu misli, savesti i veroispovesti; jednaka prava i samoopredeljenje naroda; saradnja među državama; ispunjavanje u dobroj veri obaveza po međunarodnom pravu.²¹ Neka od ovih načela u ovom ili sličnom obliku već su bila zapisana u Povelji UN i Deklaraciji načela o prijateljskim odnosima i saradnji država, pa se u uslovima hladnoratovskog nadmetanja nisu dosledno sprovodila. Kakva je bila perspektiva sprovođenja načela Helsinškog akta, gledano iz ugla postavki koje Miršajmerova teorija nudi o međunarodnim institucijama?

Nesumnjivo je da je Helsinški akt bio odraz tadašnje raspodele moći u evropskom i širem međunarodnom sistemu. Ova raspodela bila je bipolarna, te ako pažljivo pogledamo načela, videćemo da ona odslikavaju ravnotežu interesa dveju supersila. Insistiranje na nepovredivosti granica, na primer, u tom trenutku je bilo u interesu Sovjetskog Saveza, jer su i on i pojedini njegovi istočnoevropski sateliti imali nekoliko osporavanih granica, formiranih u periodu između akta Ribentrop-Molotov i Jalte i

²¹ Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act, Helsinki 1975, <http://www.osce.org/mc/39501?download=true>, 25. jun 2015.

Potsdama. Za održanje sovjetske istočnoevropske sfere uticaja bilo je neophodno da ove granice budu stabilne. Sa druge strane, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda odražavalo je nastojanje SAD da potezanjem ovih pitanja upravo podriju sovjetsku sferu uticaja, kao i režim u samom Sovjetskom Savezu. Usklađenost načela Helsinškog akta sa ravnotežom moći između dveju supersila, međutim, ne garantuje poštovanje tih načela, jer smo videli da su po Miršajmeru same države te koje odlučuju da li će poštovati pravila, ili ne. KEBS je održana u uslovima sovjetsko-američkog *detanta* i opšte relaksacije odnosa, što je podstaklo poverenje među supersilama i ohrabrilo ih da se obavežu na pomenuta načela. Kasnije novo zaoštavanje odnosa, izazvano ponajviše sovjetskom intervencijom u Avganistanu 1979. onemogućilo je i KEBS da deluje u pravcu stabilizacije bezbednosne situacije u Evropi. Sovjetsko „varanje” u Avganistanu, dakle izvan oblasti koju je pokrivala KEBS, izazvalo je kod suprotne strane strah od varanja i u toj oblasti. Rana istorija KEBS i neuspeh ovog procesa da nametne jednoobrazno poštovanje osnovnih pravila koja je propisao, dakle, sasvim odgovaraju očekivanjima Miršajmerove teorije.

Kraj Hladnog rata, povlačenje Sovjetskog Saveza iz istočnoevropske sfere uticaja, kao i njegov kasniji raspad i degradacija moći Ruske Federacije od ranga supersile ka običnoj velikoj sili, stvorili su novi kontekst za delovanje KEBS. Povelja za novu Evropu, dokument kojim je 1990. nadograđen Helsinški završni akt, svojim duhom i načelima koja propisuje nagoveštava novu, unipolarnu raspodelu moći, i interese SAD kao preostale supersile. Izrazi poput ljudskih prava, demokratije, vladavine prava, ekonomskih sloboda i odgovornosti, dominiraju ovim dokumentom, a u upotrebu ulazi sintagma „sveobuhvatna i nedeljiva bezbednost”.²² Ovom Poveljom započinje nova era u razvoju KEBS, koja formiranjem polustalnih i stalnih organa prerasta u međunarodnu organizaciju (rekli smo, doduše, atipičnu) i 1995. menja ime u OEBS. Prva polovina devedesetih bila je i zlatno doba ove organizacije, koja uzima zapaženo učešće u rešavanju sukoba do kojih dolazi na postjugoslovenskom i postsovjetskom prostoru. Za tu svrhu granaju se i aktivnosti organizacije, te ova dobija i niz novih tela, poput operacija na terenu u konfliktnim područjima i kancelarija specijalizovanih za različita pitanja povezana sa upravljanjem krizama i rešavanjem sukoba. U drugoj polovini devedesetih, a naročito u toku prve decenije 21. veka, OEBS stagnira i povremeno nazaduje u doprinošenju evropskoj bezbednosti, da bi se nakon kraćeg pokušaja renesanse 2009-2010. našla u bitno marginalnom položaju. Kako i zašto je došlo do toga?

²² Charter of Paris for a New Europe, Paris 1990, <http://www.osce.org/mc/39516?download=true>, 26. jun 2015.

Povelja za novu Evropu i zamah aktivnosti KEBS/OEBS u prvoj polovini devedesetih bili su omogućeni činjenicom da je Rusija u ideološkom smislu stala iza novih načela i očekivala da će u novoj Evropi koju obećavaju SAD imati zapaženo mesto i ulogu. U tom smislu imala je i velika očekivanja od OEBS, u kojoj je videla buduću krovnu organizaciju evropske bezbednosti, u čijem će upravljanju moći da učestvuje ravnopravno sa SAD i drugim istaknutim zapadnim silama. Do problema u odnosima Rusije i Sjedinjenih Država doći će kada se bude ispostavilo da Vašington nema nameru da Rusiji prizna iole ravnopravnu ulogu, već je vidi kao poraženog protivnika u Hladnom ratu, koji jednostavno mora da se pokori diktatu SAD i uklopi u novi evropski i svetski poredak oblikovan isključivo u skladu sa američkim interesima. Moskva i Vašington jednostavno nisu na isti način protumačili načelo „sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti”. Rusija od sredine devedesetih, a naročito u deceniji koja je sledila za njom, sve asertivnije odbija da se odrekne svoje nezavisnosti i statusa velike sile i potčini volji SAD. Sukob interesa i vizija evropske bezbednosti Moskve i Vašingtona negativno će se odraziti i na funkcionisanje OEBS.

Najvažnije odluke u OEBS donose se konsenzusom, što znači da u teoriji nijedna ne može da bude usvojena ne samo bez pristanka Rusije, već i mnogo manjih država. U praksi, međutim, najveći broj članica OEBS se pri odlučivanju pokorava volji moćnijih od sebe, a organizacija je u međuvremenu razvila i niz mehanizama za zaočilaženje konsenzusa, i to tamo gde je najvažnije – u delovanju na terenu u konfliktnim područjima. Pomenute operacije na terenu i specijalizovane kancelarije često deluju *ad hoc* i bez stalnog nadzora centralnih organa.²³ Često i država koja predsedava OEBS dobija priliku da deluje na ovaj način. U takvim uslovima, OEBS se suočava sa drugim problemom u funkcionisanju međunarodnih institucija o kome govori Miršajmer, a to su relativne dobiti. Relativne dobiti se javljaju kao prepreka za saradnju država u tom smislu što države ne vode računa samo o tome šta bi one mogle da dobiju od saradnje, već i da druga strana u isto vreme ne dobije više. Upravo ova briga je navela Rusiju da postepeno počne da otkazuje podršku ovom neformalnom i *ad hoc* delovanju, što je kulminiralo zatvaranjem Grupe za pomoć OEBS u Čečeniji 2004. i Misije u Gruziji 2009. Naime, dok se na nivou centralnih organa OEBS odlučuje konsenzusom, te Rusija može da vetira svaku odluku koja joj se ne sviđa, na nivou *ad hoc* tela preslikana je trenutna raspodela moći u Evropi, pri kojoj SAD u svakom pojedinačnom slučaju prirodno moraju da profitiraju više od Rusije. Ovo zbog toga što među članicama OEBS ima mnogo više država spremnih da u svojim spolj-

²³ V. Trapara, „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji”, *Međunarodni problemi* 1/2011, 100-101.

nim politikama slede diktat SAD, nego Rusije, pa se to odražava i na sastav i delovanja *ad hoc* tela u američkom interesu i znatno češće zauzimanje položaja Predsedavajućeg od strane neke države koja će se ponašati u skladu sa američkim interesima. Otuda vremenom sve veća nespremnost Rusije da se osloni na OEBS za zaštitu svojih bezbednosnih interesa, jer se neformalno i *ad hoc* delovanje ove organizacije u praksi najčešće pokazalo kao instrument anti-ruskog delovanja Vašingtona.²⁴ Korišćenje pitanja ljudskih prava i političkih i drugih sloboda (nekadašnja „treća korpa“) kao sredstvo podrivanja ruske sfere uticaja na postsovjetskom prostoru naročito je došlo do izražaja.

Rusija, međutim, do danas nije digla ruke od OEBS kao krovne organizacije evropske bezbednosti, tražeći rešenje u njenoj reformi. Ona tu reformu traži počev od Istanbulskeg samita 1999, a ključni element njenog predloga sastoji se u postavljanju OEBS na pravnu osnovu, tj. zaključenju osnivačke povelje, čime bi ova postala tipična međunarodna organizacija. U ovom duhu bio je i kritički dokument koji je Rusija zajedno sa Belorusijom i Kazahstanom objavila 2002.²⁵ U godinama koje su sledile, zapadne zemlje ostale su neme na ovu i druge ruske inicijative za reformu, ali se situacija unekoliko menja sa otpočinjanjem rusko-američkog „resetovanja“ i otvaranjem „Krfskog procesa“ 2009. Naime, dolaskom na mesto predsednika SAD u januaru 2009. Barak Obama se, u želji da ublaži poteškoće s kojima se njegova zemlja suočila u spoljnoj politici u toku dva mandata Džordža Buša mlađeg, okrenuo taktičkom pragmatizmu i pokrenuo niz diplomatskih inicijativa u cilju popravljavanja odnosa sa državama s kojima je Vašington u poslednje vreme imao učestale nesuglasice. Jedna od tih inicijativa je i „resetovanje“ odnosa sa Rusijom, nakon što su ovi zahvaljujući Rusko-gruzijskom ratu 2008. dospeli na najnižu tačku još od Hladnog rata. Ova inicijativa podrazumevala je zanemarivanje ili odlaganje spornih pitanja između dve države i stavljanje naglasaka na one oblasti u kojima postoji zajednički interes za saradnju. U značajno popravljenoj atmosferi odnosa Vašington je pokazao sluh i za pojedine ideje Moskve, te je na temelju Medvedevljevog predloga zaključenja Evropskog bezbednosnog ugovora iz juna 2008,²⁶ u kome je Rusija videla sredstvo za uspostavljanje istinske sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti u Evropi, u junu 2009. na formalnu inicijativu Grčke u okviru OEBS pokrenut „Krfski proces“ – dija-

²⁴ V. Ghebali, „The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assessment“, *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues* (eds. V. Ghebali, D. Warner), PSIO, HEI, Geneva 2005, p. 12.

²⁵ *Ibid*, 24-28.

²⁶ Videti: Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml, 17. avgust 2015.

log o evropskoj bezbednosti na nivou diplomata, povremeno i zvaničnika država članica²⁷. Naredna godina, 2010, biće najuspešnija za OEBS još od Istanbulske samita 1999. U toj godini OEBS je predsedavao ruski saveznik Kazahstan, u čijem glavnom gradu Astani je u decembru mesecu održan samit – prvi posle Istanbula, poslednji do danas – koji je predstavljao krunu pomenutog bezbednosnog dijaloga. U Deklaraciji iz Astane, dokumentu usvojenom na samitu, ponovljena je većina odredbi iz Pariza i Istanbula.²⁸

Nažalost, ova pozitivna kretanja nisu iskorišćena za istinsku reformu OEBS i nježno uzdizanje do krovne organizacije sveobuhvatne i nedeljive evropske bezbednosti. Ispostavilo se, sasvim u skladu s Miršajmerovim postavkama, da funkcionisanje ove organizacije u potpunosti zavisi od volje dveju najmoćnijih država članica – SAD i Rusije. Onog trenutka kada je „resetovanje” počelo da propada, a odnosi Moskve i Vašingtona da se iznova pogoršavaju – u proleće 2011 – i OEBS je ušla u novu krizu, iz koje do danas nije izašla. Deklaracija iz Astane će u godinama koje su sledile ostati mrtvo slovo na papiru, a „Krfski proces” bez vidljivih rezultata pasti u zapećak. Proces Helsinški +40, lansiran za vreme predsedavanja Ukrajine 2013. kao debata o mogućnostima za jačanje kapaciteta organizacije da se odupre savremenim bezbednosnim izazovima i pretnjama, za sada takođe ne obećava u pogledu postizanja suštinskih pomaka na tom planu.²⁹ Vrhunac kvarenja rusko-američkih odnosa nastupio je sa ukrajinskom krizom 2013-2015. OEBS doduše učestvuje u rešavanju ove krize odašiljanjem dveju posmatračkih misija, jedne u Ukrajinu, a druge na rusku stranu granice, ali ove dve misije do sada, opet u skladu sa Miršajmerovim postavkama, nisu prikazale nezavisni uticaj na krizu. Tok krize i dva primirja koja su u međuvremenu sklopljena zavisili su isključivo od sukoba ili saglasnosti volja Rusije sa jedne i SAD i njenih evropskih saveznika sa druge strane. Ukrajinska kriza se tako u potpunosti pokazala kao još jedan dokaz neuspeha OEBS da ispuni očekivanja s kojima je osnovana.

Ako se vratimo na Miršajmera, možemo da utvrdimo da se poteškoće u uspostavljanju sveobuhvatne i nedeljive evropske bezbednosti i neuspeh OEBS da tome doprinese sasvim uklapaju u predviđanja njegovog ofanzivnog realizma. Kao ubedljivo najjača svetska sila u posthladnoratovskom periodu, SAD prirodno nastoje da uspostave evropsku i globalnu hegemoniju, dok se Rusija kao obična velika sila tome opire. Uz ovako sukobljene interese dveju sila, suštinski zajednička evropska bezbednost postaje

²⁷ Više o ovom procesu na: The Corfu Process, <http://www.osce.org/cio/108343>, 1. jul 2015.

²⁸ Videti: Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community, Astana 2010, <http://www.osce.org/cio/74985?download=true>, 1. jul 2015.

²⁹ Više o ovom procesu na: Helsinški +40 Process, <http://www.osce.org/cio/110111>, 17. avgust 2015.

je nemoguća. OEBS, kao ni bilo koja druga međunarodna institucija, iz razloga koje je Miršajmer naveo, tu ne može ništa samostalno da promeni. Verovanje da je to moguće može jedino da bude kontraproduktivno za državu koja se na njega osloni, kao što je to povremeno činila Rusija, zaključno sa pomenutim „Krfskim procesom”, od koga je Moskva iskreno očekivala da pretvori OEBS u krovnu instituciju evropske bezbednosti. Ovde bismo se, međutim, osvrnuli na poslednji Miršajmerov citat iz prethodnog poglavlja – unipolarni međunarodni sistem i realnost američkog hegemonističkog pohoda „otreznil” su spoljnopolitičku elitu u Moskvi i ograničili količinu štete koju je ova pretrpela verujući u reformu OEBS kao garant sopstvene bezbednosti.

ZAKLJUČAK

Naša analiza potvrdila je da se neuspeh OEBS da dvadeset godina nakon svog osnivanja i Miršajmerovog članka, odnosno četrdeset nakon Helsinškog završnog akta, ispunio očekivanja s kojima je osnovana, odigrao u skladu sa postavkama Miršajmerove teorije međunarodnih institucija. Uzrok neuspeha leži u činjenici da dve ključne sile na prostoru koji OEBS obuhvata – Sjedinjene Države i Rusija – nisu prevazišle svoje neprijateljstvo. Osnovne postavke Miršajmerove teorije međunarodnih institucija upravo ukazuju na to da u uslovima sukobljenih interesa najmoćnijih članica, međunarodna institucija ne može da funkcioniše. Ako bismo pošli od pretpostavke da će Miršajmerova teorija nastaviti da „radi” i nadalje kada je OEBS u pitanju, bilo bi naivno ukoliko bismo se u godini pomenutih jubileja oglušili o ono što znamo o dosadašnjem iskustvu OEBS i poverovali kako bi ova organizacija u odsustvu približavanja SAD i Rusije sama po sebi mogla da sačuva mir u Evropi.

U tom smislu treba sagledati i tekuće predsedavanje Srbije OEBS. Iluzija je da ovaj položaj Srbiji u tekućim okolnostima u kojima se OEBS nalazi daje bilo kakvu moć. Beograd doduše može da pokuša da neformalno i *ad hoc* deluje na terenu, što u neku ruku i čini, ali bez izgleda da na duži rok suštinski utiče na rešavanje ukrajinske krize ili bilo koji drugi evropski bezbednosni problem, jer bi tako nešto bilo nemoguće bez podrške obeju ključnih sila. Podrška samo jedne automatski bi značila neprijateljstvo one druge. No, to ne znači da je predsedavanje OEBS bez značaja. Ono povećava ugled naše zemlje u evropskim i širim bezbednosnim okvirima i omogućava da se naš glas čuje, što je samo po sebi dobro, čak i ako taj glas niko ne poslušava. Svako očekivanje koje bi bilo više od ovoga ne bi bilo utemeljeno, a Srbija najbolji nauk može da izvuče upravo iz iskustva Ukrajine, države koja je 2013. godinu započela preuzevši predsedavanje OEBS sa velikim ambicijama da ponovo ujedini Evropu u bezbednosti, a završila je sopstvenom razjedinošću i krizom koja i danas traje.

Šta, međutim, ukoliko se u budućnosti pokaže da Miršajmerova teorija nema opštu primenljivost na međunarodne institucije, uključujući i predstojeći razvitak OEBS? U tom slučaju bismo možda i mogli da očekujemo da ova organizacija doprinese očuvanju mira čak i u uslovima nastavka žestokog neprijateljstva SAD i Rusije. Problem je u tome što bi, čak i da se nekada potvrdi samostalni uticaj OEBS na evropsku bezbednost, neprijateljstvo dveju najvećih sila sa tog prostora samo po sebi značilo latentnu nebezbednost i za ove dve sile i za sve ostale na evroatlantsko-evroazijskom prostoru. Prema tome, ponovo se vraćamo na Miršajmera – uklanjanje dubljih uzroka međunarodne nebezbednosti, bez obzira na ulogu koju međunarodne institucije mogu da odigraju u otklanjanju njihovih posledica, ostaje u rukama ključnih aktera međunarodnih odnosa, a to su države, pre svega velike sile.

Vladimir Trapara³⁰

Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

THE OSCE CASE AS A TEST FOR MEARSHEIMER'S INTERNATIONAL INSTITUTIONS THEORY

Summary: The aim of this paper is to assess whether the Organization for Security and Co-operation in Europe failure to fulfil expectations with which it was founded 20 years ago – and also 40 years since Helsinki Final Act – took place according to the assumptions of John Mearsheimer's international institutions theory, which was established also 20 years ago in the scholar's famous work "The False Promise of International Institutions". According to Mearsheimer, international institutions cannot contribute to international peace and security independently from their member states. When most powerful among them have serious conflict of interests, international institutions do not work. The analysis of the Organization for Security and Co-operation in Europe failure to transfer the principle of comprehensive and indivisible security in Europe from words to reality proves that it really occurred according to expectations derived from Mearsheimer's theory. The source of this failure lies in the ongoing conflict between the United States and Russia over their visions of European security order. Short periods during which the Organization for Security and Co-operation in Europe worked well were possible due to Russia's naive belief that the U.S. were willing to accept the Organization for Security and Co-operation in Europe reform aimed at transforming this organization into the roof institution of European security.

Keywords: OSCE, Helsinki Final Act, international institutions, Mearsheimer, United States, Russia.

³⁰ Vladimir Trapara, PhD, vtrapara@yahoo.com.