

Dr Duško DIMITRIJEVIĆ¹

UDK:341.17(4)

Bibliid: 0025-8555, 67(2015)

Vol. LXVII, br. 4, str. 365–390

Pregledni rad

oktobar 2015.

DOI:10.2298/MEDJP1504365D

OSVRT NA KONFERENCIJU O BEZBEDNOSTI I SARADNJI U EVROPI: 40 GODINA NAKON HELSINKIJA

APSTRAKT

Rad razmatra nastanak Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi (KEBS) kao značajnog međunarodnog pregovaračkog procesa iz vremena bipolarnog sveta, a potom analizira dinamiku institucionalnih promena u periodu nakon okončanja Hladnog rata, kada je KEBS prerastao u Organizaciju o bezbednosti i saradnji u Evropi (OEBS). Kao aktivni činilac procesa detanta ili popuštanja zategnutosti između SSSR-a i SAD-a, KEBS je bio forum iz kojeg su poticale sve inicijative vezane za prevazilaženje bezbednosnih problema u evropskim odnosima i na kome su definisane forme i načini za uspostavljanje međudržavne saradnje. Autor pruža pregled kako je međunarodna saradnja zasnovana na tzv. tri korpe sadržane u Završnom aktu iz Helsinkija postepeno prerasla u pravu panevropsku organizaciju sa ulogom da čuva nedeljivi bezbednosni prostor od Vankuvera do Vladivostoka. Autor zaključuje da će uloga OEBS-a vremenom stagnirati, odnosno da OEBS neće biti u mogućnosti da zadrži do sada stečenu poziciju u evroatlantskim i evroazijskim poslovima kao sveobuhvatni pregovaračko-konsultativni mehanizam i načelnu platformu za regionalnu bezbednost i saradnju.

Ključne reči: Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi (KEBS), Završni akt iz Helsinkija, Organizacija o bezbednosti i saradnji u Evropi (OEBS).

¹ Autor je naučni savetnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, br. OI179023 za period 2011–2015.

SITUACIJA U SVETU UOČI SAZIVANJA KEBS-A

Međunarodne odnose druge polovine XX veka karakterisale su promene proistekle iz Drugog svetskog rata sa direktnim učinkom na globalnu strukturu moći. Sa slomom Trećeg Rajha u posleratnoj Evropi ukrstili su se uticaji Sjedinjenih Američkih Država (SAD) i Sovjetskog Saveza. Dojučerašnji ratni saveznici otvoreno su se sukobili o svim važnim pitanjima koja su se ticala podele ratnog plena. Nerešeni problemi, posebno pitanja definisanja statusa pobeđenih država, utvrđivanja državnih granica, pitanja ratnih reparacija, podele interesnih sfera i sfera uticaja, imala su značaj za oblikovanje novog svetskog poretka. U uslovima polarizacije dva ideološka protivnika, države bliske SAD-u s jedne, i Sovjetskom Savezu s druge strane, okupile su se u okviru vojno-političkih saveza NATO-a i Varšavskog ugovora i ekonomskih saveza, Evropskog saveta i Saveta za uzajamnu ekonomsku pomoć.

Razlaz između saveznika bio je nagovešten još u ratnim uslovima na Jalti 1945. godine, kada je Evropa podeljena na interesne sfere velikih sila. Nakon rata, na sastanku predstavnika tri velike sile pobeđnice u Potsdamu u leto iste godine, došlo je do daljeg razmimoilaženja između Sovjetskog Saveza i zapadnih sila po pitanju reparacija, posebno njihovog ostvarivanja od strane Nemačke.² Uporedo sa ovim, počela su i međusobna optuživanja povodom mešanja u unutrašnje stvari evropskih država (npr. u Grčkoj, Čehoslovačkoj i drugim evropskim državama), potom povodom zadržavanja trupa na stranim teritorijama (sovjetskog prisustva na području Irana i Mandžurije, britanskog i francuskog prisustva na Srednjem istoku i britanskog prisustva u Grčkoj i Indoneziji), kao i povodom pitanja podele Nemačke i Berlina, a što je sve za posledicu imalo eroziju u odnosima velikih sila.

Proklamacijom tzv. Trumanove doktrine – koja je označila definitivno napuštanje dotadašnje izolacionističke spoljne politike SAD-a i prelazak na politiku intervencionizma i obuzdavanja u svrhu „odbrane slobodnog sveta” – uz obelodanjivanje sovjetske doktrine o nacionalno-oslobodilačkim pokretima kao rezervi svetske socijalističke revolucije, u Evropi je i formalno objavljen Hladni rat.³ Eru razdora i sukoba pratila je konfrontacija koja nije značila ni rat, ali ni mir, budući

² Hans Louis Trefousse, *The Cold War: A Book of Documents*, Caricorn Books, New York, 1966, p. 62, etc; Herbert Feis, *Between War and Peace: The Potsdam Conference*, Princeton University Press, Princeton, 1967, p. 376.

³ Harry S. Truman, *Memoirs*, Doubleday, Garden City, New York, 1956; G. F. Kennan, “The Sources of Soviet Conduct, *Foreign Affairs*, July 1947, pp. 566–582, www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtID=3&psid=3629, 20/09/2015; Wilfrid Knapp, *A History of War and Peace, 1939–1965*, Oxford University Press, London, 1967, pp. 116–119; John Lukacs, *A New History of the Cold War*, Doubleday, Garden City, New York, 1965, p. 63, etc.

da su u odnosima između blokovski podeljenih država postojali svi oblici borbe osim direktnog vojnog sučeljavanja (od podizanja borbene gotovosti i blokada, do ekonomskog embarga, vojnih i političkih pretnji i pritisaka svih vrsta u cilju pokretanja rata na teritoriji drugih država). Hladni rat po sebi nije mogao da dovede do promena koje bi vodile slobodnoj akciji u svrhu jačanja mira i bezbednosti u Evropi. S obzirom na to da su se hladnoratovska sučeljavanja sve više pomerala u druga područja sveta (najpre na Daleki istok gde je izbio korejski rat), bilo je potrebno naći odgovarajuće puteve za poboljšanje odnosa između velikih sila. Popuštanje zategnutosti kroz proces detanta, koji je započeo od sredine pedesetih godina XX veka, upravo je označilo napredak u odnosima između Istoka i Zapada.⁴

Uporedo sa jenjavanjem Hladnog rata i popuštanjem zategnutosti između velikih sila, činjeni su i pokušaji za sazivanje sveevropske konferencije država radi jačanja evropske bezbednosti i saradnje. Proces je započeo Sovjetski Savez 1954. godine, kada je na sastanku četiri velike sile održanom u Berlinu, predložio sazivanje konferencije u svrhu zaključenja jednog opšteg ugovora o kolektivnoj bezbednosti u Evropi.⁵ Taj predlog uključivao je plan o garancijama bezbednosti kao i neutralizaciju Nemačke. Za zapadne zemlje ovaj predlog nije bio prihvatljiv iz razloga što je rešavanje pitanja nemačkog ujedinjenja za njih bio prioritet. Sovjetski Savez je naredne godine na sastanku u Ženevi insistirao da se problem evropske bezbednosti mora rešiti kroz zaključivanje sveopšteg ugovora, koji bi podrazumevao najpre pakt o nenapadanju, a potom i akt o raspuštanju vojno-političkih saveza koji bi bili zamenjeni jednim opštim sistemom bezbednosti u Evropi.⁶ Ni ovaj predlog, međutim, nije prošao jer su zapadne zemlje težište stavljale na nemačko ujedinjenje i nisu bile saglasne sa predlogom o raspuštanju vojno-političkih saveza, već za njihovo uključivanje u okvire sistema evropske bezbednosti.

Nakon pristupanja Savezne Republike Nemačke NATO-u, dalje insistiranje na stvaranju sistema kolektivne bezbednosti u Evropi nije bilo moguće. U datim prilikama, Sovjetski Savez je ograničio svoju inicijativu na zaključenje pakta o nenapadanju i na usvajanje mera o ograničavanju i kontroli naoružanja, uz posebno insistiranje na stvaranju tzv. denuklearizovanih zona. Ovo sužavanje problema nije doprinelo napretku, pa je Sovjetski Savez izneo novi predlog o zaključenju ugovora o prijateljstvu i saradnji, koji bi bio rezultat sazivanja jedne evropske konferencije. Međutim, zbog izbijanja berlinske krize (1958–1961) postizanje saglasnosti između

⁴ Ljubivoje Aćimović, *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1981, pp. 19–44.

⁵ Ljubivoje Aćimović i Sonja Oreščanin (urs), *Materijali o evropskoj bezbednosti i saradnji*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1969, str. 197.

⁶ Wilfred Knapp, *A History of War and Peace, 1939–1965*, op. cit., p. 348, etc.

Istoka i Zapada nije bilo moguće. Sovjetski predlog o neutralizaciji zapadnog dela Berlina nije bio prihvaćen od strane zapadnih sila pre svega jer su se one zalagale za održanje svojih „stečenih prava”, uključujući povezanost ovog dela grada sa ostatkom Savezne Republike Nemačke. Otuda su se i problemi u vezi regulisanja statusa Nemačke i Berlina isprečili kao prethodno pitanje za regulisanje sistema opšteevropske bezbednosti. Sovjetski savez je koristio ovaj problem da bi sprečio zapadne sile da ostvare planove u vezi sa uključivanjem Savezne Republike Nemačke u NATO, u cilju zadržavanja teritorijalnog *statusa quo*, uspostavljenog nakon Drugog svetskog rata, dok su zapadne sile parirale takvom pokušaju.

U julu 1966. godine, Politički savetodavni komitet Varšavskog ugovora usvojio je u Bukureštu dokument pod nazivom Deklaracija o jačanju mira i bezbednosti u Evropi. Deklaracijom se pozivaju zainteresovane strane na sazivanje konferencije o bezbednosti i saradnji svih evropskih država, bez obzira na njihov politički, ekonomski ili društveni sistem. Svrha održavanja ove konferencije sadržana je u sovjetskoj inicijativi za priznanjem nemačkih istočnih granica, međunarodnim priznanjem Demokratske Republike Nemačke, normalizacijom odnosa između dve Nemačke, isključenjem Savezne Republike Nemačke iz programa nuklearnog naoružanja i potiskivanjem vojno-političkog prisustva SAD-a u Evropi. U konkretizaciji predloženih mera Deklaracijom se apostrofira značaj jačanja evropske bezbednosti kroz razvoj dobrosusedskih odnosa, razvoj mera vojnog detanta i ukidanja vojno-političkih saveza, te njihove zamene novim sistemom sveevropskog sistema kolektivne bezbednosti koji bi minimizirao, ako ne i isključio američki uticaj u Evropi.⁷

Kako navedeni predlog Deklaracije nije bio prihvaćen na Zapadu, Politički savetodavni komitet Varšavskog ugovora uputio je sredinom marta 1969. godine „apel” svim evropskim državama za sazivanje evropske konferencije o bezbednosti i saradnji. Vlada Finske podržala je organizovanje ovog multilateralnog političkog sastanka memorandumom od 5. maja 1969. godine upućenog svim evropskim državama, uključujući i SAD i Kanadu.⁸ Nakon što je Politički savetodavni komitet Varšavskog ugovora, na novom zasedanju održanom u Pragu krajem oktobra 1969. godine, izdao kominike o dnevnom redu buduće konferencije, države NATO-a su zvanično odgovorile usvajanjem deklaracije u decembru iste godine, dajući blagonaklonu podršku organizovanju ovog skupa. Na zasedanju Saveta NATO-a u maju 1970. godine u Rimu, zapadne države potvrdile su potrebu organizovanja konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi. Zapad je, pritom, insistirao na

⁷ *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu*, 1965, str. 237.

⁸ Jugoslavija je podržala predlog finske vlade zajedno sa vanblokovskim i nesvrstanim zemljama 25. jula 1969. godine.

uključivanju humanitarnih pitanja u dnevni red konferencije, *inter alia*, pitanja koja se odnose na slobodu kretanja ljudi, ideja i infomacija, kao i pitanja koja se odnose na razvoj saradnje na privrednom, kulturnom, naučnom i planu zaštite životne sredine. U prioritetne tačke dnevnog reda konferencije, zemlje Zapada uključile su još i principe na kojima bi trebalo da se zasnivaju odnosi između država, kao i vojne vidove saradnje koji obuhvataju pitanja razoružanja i mere za jačanje međusobnog poverenja.

Mesec dana kasnije, ministri spoljnih poslova država članica Varšavskog ugovora, na sastanku održanom u Budimpešti, usvojili su memorandum kojim su podržali institucionalizaciju konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi. Do kraja 1970. godine napravljen je određeni pomak u realizaciji predložene inicijative, ali uslovi za sazivanje konferencije sazreli su tek 1972. godine, nakon što je u Moskvi, u maju, potpisan ugovor o ograničenju strateškog naoružanja SALT1, to jest, nakon što su usvojeni Osnovni principi o međusobnim odnosima između SAD-a i Sovjetskog Saveza i pošto je postignuta načelna saglasnost o smanjenju oružanih snaga u Evropi. Sa potpisivanjem Završnog protokola uz Okvirni ugovor o Berlinu, u junu iste godine, između četiri sile pobjednice u Drugom svjetskom ratu (SAD-a, Velike Britanije, Francuske i Sovjetskog Saveza), postignuta je definitivna saglasnost u vezi organizacije konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi. Ovim su bili ostvareni svi preduslovi za početak pripremnih pregovora i konsultacija.⁹

PRIPREMNI PREGOVORI ZA SAZIVANJE KONFERENCIJE O BEZBEDNOSTI I SARADNJI U EVROPI

U osnovi ideje o sazivanju Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi nalazile su se ideološke postavke o izgradnji kvalitativno novog sistema međunarodnih odnosa koji bi bio zasnovan na odvracanju od upotrebe sile i pretnje, odnosno na podsticanju međunarodne saradnje u cilju stvaranja stabilnog mira i bezbednosti u Evropi. Osim ovog osnovnog cilja koji je okupio države učesnice konferencije, po svim drugim sadržinskim elementima ovog skupa protezao se širok spektar većih ili manjih razlika. Generalno uzevši, u pregovorima su postojala tri strateška pristupa iz kojih se dalje izvodilo taktičko postupanje država u svrhu

⁹ Jugoslavija je dala doprinos realizaciji ideje o sveevropskom okupljanju u okviru konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi. Kroz zvanične dokumente objavljene 1970. godine poput – Jugoslovenski pogledi na probleme evropske saradnje i bezbednosti, Evropska saradnja, Regionalne mere razoružanja u Evropi, Prednacrt Deklaracije principa o evropskoj saradnji i bezbednosti – te dokument Gledišta Vlade SFRJ o pripremama za Konferenciju o evropskoj bezbednosti i saradnji od 1972. godine, Jugoslavija je razvila sopstveni koncept o organizaciji ovog skupa. Videti: „Gledišta Vlade SFRJ o pripremama za Konferenciju o evropskoj bezbednosti i saradnji”, Arhiv Saveznog sekretarijata za inostrane poslove SFRJ, 1972.

ostvarivanja osnovnog cilja Konferencije. Prvo, države članice Varšavskog ugovora (osim Rumunije), imale su kao prioritet ostvarenje ideje o legalizaciji teritorijalnog i političkog *statusa quo* u Istočnoj Evropi i u tim uslovima, unapređenje detanta između velikih sila. Drugo, države članice NATO-a želele su popuštanje zategnutosti uz stvaranje uslova kojim bi se *de facto* sprečilo sankcionisanje teritorijalnog i političkog stanja uspostavljenog na razvalinama Drugog svetskog rata. Konačno, vanblokovske – neutralne i nesvrstane države (pre svih Jugoslavija), imale su za cilj napuštanje koncepta blokovske podela sveta.¹⁰

U pripremi konferencije učestvovala su sve evropske države (izuzev Albanije), kao i SAD i Kanada. U prvoj fazi pripremnih pregovora koji su otpočeli u Helsinkiju 22. novembra 1972. godine, bila su rešena samo neka proceduralna pitanja i obavljena je razmena mišljenja između država o osnovnim pitanjima Konferencije. Ovom prilikom izražena su velika neslaganja između Istoka i Zapada, budući da je Istok insistirao na ubrzanom održavanju Konferencije, dok je Zapad bio za prethodno utvrđivanje sadržaja pregovora. Faktički, ova faza pripremnih pregovora koja je trajala sve do 15. decembra 1972. godine, bila je bez nekog valjanog dnevnog reda sa osloncem na jugoslovenski predlog o programu rada koji, međutim, nije bio i zvanično usvojen.

U drugoj fazi pripremnih pregovora koji su trajali od 15. januara do 9. februara 1973. godine, države su podnele predloge dnevnog reda Konferencije, dok su u trećoj fazi (od 26. februara do 6. aprila 1973), ti predlozi bili i neposredno razmotreni. Zbog neslaganja oko sadržaja i strukture dnevnog reda, te i vremena kada je dnevni red trebalo konkretno definisati, bile su formirane tzv. korpe u pojedinim oblastima interesovanja država učesnica. Prva korpa je trebalo da obuhvati političko-bezbednosna pitanja, druga privredna pitanja, a treća humanitarna pitanja i pitanja iz oblasti kulture.

U poslednjoj fazi pripremnih pregovora, od 25. aprila do 8. juna 1973. godine, države su postigle dogovor o svim otvorenim pitanjima koja su uneta u Završne preporuke sa helsinških konsultacija, neoficijelno nazvane „Plava knjiga” (*Blue*

¹⁰ Sovjetski Savez je iz taktičkih razloga u Helsinkiju tražio ubrzanje Konferencije i sužavanje tematike strateški određenih ciljeva (tzv. načela Konferencije), dok su SAD i članice NATO-a taktički radile u suprotnom pravcu radi dobijanja širih koncesija od sovjetske strane i država članica Varšavskog ugovora. To se pre svega odnosilo na koncesije u humanitarnoj i kulturnoj oblasti. Neutralne države (Austrija, Švajcarska i Švedska) igrale su posredničku ulogu, dok su nesvrstane države bile angažovane u akciji prevazilaženja spornih pitanja. Neke od pripadnica zapadnog bloka (Italija, Velika Britanija i Holandija), iako trajno opredeljene za ciljeve NATO-a, tražile su kompromisna rešenja sa državama Istočne Evrope. Francuska je lavirala između interesa Istoka i Zapada, a dve nemačke države bile su zainteresovane prevashodno za rešavanje pitanja sopstvenog statusa i ujedinjenja.

book).¹¹ U Završnim preporukama bilo je predviđeno da se Konferencija održi u tri faze. U prvoj fazi planirano je usvajanje preporuke sa pripremnog sastanka na nivou ministara spoljnih poslova. Potom, u drugoj fazi planirano je da se uobličiti tekst Završnog akta Konferencije na nivou predstavnika ministara spoljnih poslova. Konačno, u trećoj završnoj fazi planirano je usvajanje Završnog akta na nivou šefova država ili vlada. Istovremeno sa pomenutim planom usvojen je predlog da se prva i treća faza Konferencije održe u Helsinkiju, a da se druga održi u Ženevi u vidu rada komiteta i potkomiteta. U Završnim preporukama definisana su pravila procedure koja, između ostalog, obuhvataju konsenzualno usvajanje odluka, poštovanje načela suverene jednakosti i ravnopravnosti, poštovanje principa rotacije predsedavanja radnim grupama i poštovanje principijelno usvojenog stanovišta da se Konferencija održava van postojećih vojno-političkih blokova. Predloženi dnevni red predvideo je i da će se Konferencija baviti pitanjima bezbednosti u Evropi, saradnjom država učesnica u oblasti privrede, nauke, tehnike i zaštite životne sredine, saradnje u humanitarnoj oblasti i pitanjem kontinuiteta rada Konferencije.

TRI FAZE KONFERENCIJE O BEZBEDNOSTI I SARADNJI U EVROPI

Prva faza Konferencije održana je u Helsinkiju od 3. do 7. jula 1973. godine. Konferencija je usvojila Završne preporuke na nivou ministara spoljnih poslova. U ovoj fazi iznete su načelne pregovaračke pozicije državnih delegacija. Jedna od tema bilo je učešće mediteranskih zemalja u radu Konferencije. Povodom ovog pitanja došlo je do ozbiljnog razmimoilaženja između država Zapada i Istoka.¹²

Druga faza Konferencije inicirana je odlukom donetom u Helsinkiju 7. jula 1973. godine, a prethodio joj je sastanak Koordinacionog komiteta šefova državnih delegacija kao tela nadležnog za usklađivanje aktivnosti svih komiteta

¹¹ Završne preporuke sa helsinških konsultacija predstavljale su kompromis na čijoj osnovi je sazvana i održana Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi. Tzv. Plava knjiga na 27 stranica sadrži delove koji se odnose na organizaciju konferencije, dnevni red sa odgovarajućim instrukcijama, učesnike, datum i mesto održavanja Konferencije, pravila postupka i finansijske aranžmane. Videti: "Final Recommendation of the Helsinki Consultations", Helsinki, 1973, www1.umn.edu/humanrts/osce/new/FINALREC.htm, 01/09/2015.

¹² Španskom predlogu o učešću Tunisa i Alžira suprotstavile su se neke države Zapada, ističući potrebu učešća Izraela u radu Konferencije, što je bilo neprihvatljivo državama Istoka. Videti: "Conference on Security and Cooperation in Europe, Stage One", Verbatim Records, July 1973; Vladimir Bilandžić, „Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi”, *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu*, Beograd, 1974, str. 79.

Konferencije.¹³ Konferencija je nastavila rad u Ženevi od 18. septembra 1973. do 21. jula 1975. godine. S obzirom da je bila sastavni deo šireg svetskog procesa koji je trebalo da dovede do prevazilaženja postojećeg i uspostavljanja novog stanja u odnosima između velikih sila, na Konferenciji su usvojene određene političke odluke koje su predstavljale garanciju budućih odnosa država učesnica Konferencije. U tom pogledu, u drugoj fazi skupa razmotrena su sva važnija pitanja čija su rešenja kasnije uneta u Završni akt.

Na samom početku ove faze međutim, došlo je do suprotstavljanja stavova usled kompleksnosti materije kojom se Konferencija bavila. Razlike u stavovima i ciljevima koje su države učesnice nastojale da postignu odrazile su se na usporavanje rada Konferencije i nadmudrivanje oko regulisanja pitanja koja su se, između ostalog, odnosila i na principe teritorijalnog integriteta, nepovredivosti granica, nemešanja u unutrašnje poslove, poštovanja osnovnih ljudskih prava i osnovnih sloboda, te s tim u vezi povezanih prava samoopredeljenja naroda i prava nacionalnih manjina (čiji je inicijator bila Jugoslavija). Taktika Zapada bila je da izvrši pritisak na Sovjetski Savez i njegove saveznice radi postizanja određenih ustupaka u „trećoj korpi”. S druge strane, Sovjetski Savez i njegove saveznice insistirale su na što efikasnijem radu Konferencije čiji su rezultati trebali da obuhvate prioritete iz „prve korpe”, u okviru koje je princip o nepovredivosti državnih granica za Sovjetski Savez imao presudni značaj, budući da bi se njegovim usvajanjem legitimizovao teritorijalni *status quo* u Istočnoj Evropi.

Vanblokovske države su se suprotstavljale nastojanjima da se rad Konferencije podredi interesima velikih sila i njihovih satelita uključenih u vojno-političke saveze. U tom smislu insistirale su na prevazilaženju blokovske podeljenosti u međunarodnim odnosima kroz razvoj saradnje i ravnopravnih uslova delovanja na međunarodnom planu. Vanblokovske države insistirale su na priznanju suverene jednakosti i prihvatanju postojanja statusa zemalja u razvoju, gde je koncept Novog međunarodnog ekonomskog poretka trebalo da ima primaran značaj na liniji tretiranja evropske bezbednosti u sklopu tekućih svetskih procesa i ugradnje u tzv. svetsku dimenziju Završnog akta iz Helsinkija (a čiji inicijator je bila Jugoslavija). Pored navedenog, vanblokovske države (ali i grupa neutralnih država), doprinele su da Konferencija bude jedno pregovaračko telo podobno da deluje u cilju demokratizacije međunarodnih odnosa. To je najvidljivije u pravilima procedure, među kojima je prihvaćeno pravilo opšte saglasnosti tzv. konsenzus kao odlučujuće pravilo za ceo sistem rada Konferencije. S obzirom da je ova faza Konferencije bila

¹³ Organizaciona struktura komiteta Konferencije pokrivala je oblast bezbednosti (prvi komitet), privrede, nauke, tehnologije i zaštite čovekove okoline (drugi komitet) i saradnje u humanitarnoj, kulturnoj i drugim oblastima (treći komitet).

krajnje usložnjena međusobnim razlikama, bilo je potrebno ispoljiti određenu političku fleksibilnost kako bi došlo do uzajamnih ustupaka u pregovorima. Ta orijentacija bila je izražena kroz susrete predstavnika država učesnica na najvišem nivou (npr. kroz susret Gromiko-Kisindžer maja 1975. godine u Beču, Brežnjevič-Vilson februara 1975. godine u Moskvi, Tito-Kekonen u martu iste godine u Beogradu itd.), što je u završnici dovelo do odluke da se otpočne sa trećom fazom Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi.

U trećoj, završnoj fazi Konferencije, održanoj u Helsinkiju od 30. jula do 1. avgusta 1975. godine, učestvovali su predstavnici 33 evropske države, predstavnici SAD-a i Kanade. Konferencija je predstavljala svojevrstni međunarodni i sveevropskih politički skup na kojem je saglasnošću volja njegovih učesnica postignut Završni akt o zajedničkim ciljevima i metodima njihovog ostvarivanja. Bila je to Konferencija bez presedana na kojoj su države severne hemisfere na najvišem političkom nivou (na nivou šefova država ili vlada), preuzele obaveze od dalekosežnog značaja za Evropu i svet u celini.¹⁴ Narednih petnaest godina (sve do Pariskog sastanka na vrhu 1990. godine), Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji nije menjala svoj karakter, već je ostala neinstitucionalizovani politički proces i kontinuirana politička akcija vođena zajednički promovisanim principima i pravilima ponašanja programiranim u akcionim planovima.

ZAVRŠNI AKT IZ HELSINKIJA

Završni akt predstavlja najznačajniji akt koji je Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji usvojila 1. avgusta 1975. godine u Helsinkiju.¹⁵ To je ujedno bio i temeljni dokument pomoću kojeg su države učesnice uspostavile političku platformu za sprovođenje programa zajedničkih akcija ka jačanju bezbednosti i unapređenju saradnje u Evropi. Iako iz Završnog akta, pripremnih radova i kasnije državne prakse nije bilo moguće zaključiti da je dokument imao pravno obavezujuću snagu međunarodnog ugovora, činjenica je da je Završni akt usvojen konsenzusom država učesnica i da su ga potpisali najviši državni funkcioneri, to jest, šefovi država ili vlada. Otuda, Završni akt iz Helsinkija predstavlja *de facto* multilateralni sporazum ili međunarodni akt *sui generis* karaktera, čija je obavezujuća snaga

¹⁴ Vladimir Bilandžić i Ljubivoje Aćimović, „Helsinki-Ženeva-Helsinki 1973–1975”, *Međunarodni problemi*, vol. XVIII, br. 1, 1967; Vladimir Bilandžić, „Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi”, op. cit., str. 79–95; Ljubivoje Aćimović, *Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1978, str. 166.

¹⁵ “Final Act”, Conference on Security and Co-operation in Europe, 1 August 1975, Helsinki. Za prevod videti: *30 godina OEBS-a: zbirka odabranih dokumenata*, Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd, 2005, str. 25–80.

proizlazila iz političke nagodbe i moralne obzirnosti svih država učesnica Konferencije. Sačinjen na šest zvaničnih jezika Konferencije, Završni akt nije podlegao obavezi registracije na osnovu člana 102. Povelje Ujedinjenih nacija. Ovaj izuzetno važan međunarodni dokument deponovan je vladi Finske na čuvanje, a kasnije je distribuiran i svim članicama Ujedinjenih nacija.

Akt sadrži pet poglavlja. Najširi deo prvog poglavlja (tzv. Prve korpe), obuhvaćen je Deklaracijom o principima međusobnih odnosa. Deklaracija po svome sadržaju obuhvata uvodne i završne odredbe i odredbe koje se odnose na obaveze država učesnica na planu poštovanja tzv. dekaloga međunarodnopravnih principa, i to: principa suverene jednakosti i prava inherentnih suverenitetu;¹⁶ principa uzdržavanja od pretnje silom ili upotrebe sile;¹⁷ principa nepovredivosti granica;¹⁸

¹⁶ Jugoslavija je u skladu sa nastojanjima Pokreta nesvrstanih zemalja dala predlog osnovnih elemenata principa suverene jednakosti. Videti: „Jugoslovenski nacrt Deklaracije”, *Spoljnopolitička dokumentacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1973, str. 113. Deklaracija o principima međusobnih odnosa precizira sledeće elemente principa suverene jednakosti: 1) principijelnu izjavu o obavezi međusobnog poštovanja suverene jednakosti i posebnosti država uz naglašavanje svih prava inherentnih suverenitetu; 2) pravnu jednakost, teritorijalni integritet i političku nezavisnost; 3) slobodu odlučivanja o sopstvenom unutrašnjem razvoju; 4) slobodu spoljnopolitičkog odlučivanja (koja uključuje slobodu odlučivanja o pripadnosti vojno-političkim savezima ili opredeljivanju za status neutralnosti) i, 5) jednakost u pravima i obavezama država u okvirima međunarodnog prava. Iz navedenog proizlazi da je princip suverene jednakosti postavljen u okviru koncepta sadržanog u Povelji Ujedinjenih nacija kao polazne osnove za demokratizaciju međunarodnih odnosa. Videti: Đura Ninčić, *Problem suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967, str. 396.

¹⁷ Prilikom formulisanja principa uzdržavanja od pretnje silom ili upotrebe sile, Jugoslavija je iznela stav da ne treba prihvatiti dvostruke standarde pri primeni ovog principa, već da treba težiti potpunom i безусловnom uzdržavanju od upotrebe sile „bez ikakvog izgovora” (“Declaration on the Principles Guiding Relations between the Participating States”, CSCE/II/A/5). Zbog protivljenja blokova i indiferentnosti vanblokovskih zemalja, svetska dimenzija evropske bezbednosti i saradnje nije uneta u tekst Završnog akta.

¹⁸ Završni akt iz Helsinkija sa Deklaracijom o principima međusobnih odnosa napravio je iskorak po pitanju formulisanja principa nepovredivosti granica, koji nije bio definisan ni u Povelji UN niti u Deklaraciji Generalne skupštine UN o principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država od 1970. godine. Predloge za unošenje ovog principa u Završni akt izneli su Sovjetski Savez, Francuska i Jugoslavija. Problem formulisanja principa nepovredivosti granica nastao je zbog tvrdokornog stava Sovjetskog Saveza koji je težio zadržavanju teritorijalnog *statusa quo* i sankcionisanju granica u posleratnoj Evropi. Pošto Zapad nije bio spreman da prihvati tezu o nepromenljivosti granica u Evropi, predložio je rešenje da se granice mogu menjati, ali isključivo mirnim putem. Predlog je išao na ruku dvema nemačkim državama koje su smatrale da između njih ne postoje međunarodne granice i da se iste mogu menjati mirnim putem. Jugoslavija je smatrala da princip treba poštovati iz sopstvenih bezbednosnih razloga i nerešenih pitanja sa susedima (najpre Italijom i Bugarskom). Usvojeni tekst *de facto* priznaje granice svih država u posleratnoj Evropi (i

principa teritorijalnog integriteta država;¹⁹ principa mirnog rešavanja sporova;²⁰ principa nemešanja u unutrašnje poslove drugih država;²¹ principa poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda uključujući slobodu misli, savesti, veroispovesti i ubeđenja;²² principa ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda;²³ principa saradnje među državama,²⁴ i principa savesnog ispunjavanja obaveza u skladu sa

Albanije koja nije bila učesnica Konferencije). Videti: “Declaration on the Principles Guiding Relations among the Participating States”, CSCE/II/A/1, CSCE/II/A/12, CSCE/II/A/5.

¹⁹ Kao i prilikom formulisanja principa nepovredivosti granica, Jugoslavija je predložila usvajanje šireg koncepta teritorijalnog integriteta. Jugoslavija se zalagala za inkriminisanje direktnih i indirektnih povreda koje mogu dovesti do ugrožavanja teritorijalnog integriteta i nacionalnog jedinstva. Predlog nisu prihvatile zapadne zemlje. Videti: “Declaration on the Principles Guiding Relations among the Participating States”, CSCE/II/A/5.

²⁰ Usvojeni princip mirnog rešavanja sporova polazi od odredbi Povelje UN i Deklaracije o principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država. Konstitutivni elementi ovog principa, koji je komplementaran sa principom nepribegavanja sili, uneti su u Deklaraciju o principima međusobnih odnosa. Švajcarska je dala predlog da se na Konferenciji usvoji Konvencija o evropskom sistemu mirnog rešavanja sporova, što nije prošlo zbog protivljenja Istočnog bloka. Videti: “Declaration on the Principles Guiding Relations among the Participating States”, CSCE/II/B/1. Jugoslavija je istupila sa neformalnim predlogom koji je podrazumevao fleksibilniji pristup u formiranju jednog stalnog mehanizma za rešavanje sporova mirnim putem u Evropi. Inicijativa se oslanjala na švajcarski predlog, ali je usled nepopustljivosti strana izlaz pronađen u odlaganju rešenja. Videti: *Spoljnopolitička dokumentacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1975, str. 117.

²¹ Princip zabrane mešanja u unutrašnje poslove drugih država ili neintervencije izraz je zaštite državnog suvereniteta i naličje principa zabrane sile ili pretnje u međunarodnim odnosima.

²² Na zahtev zapadnih država u Deklaraciju je unet princip o poštovanju i unapređenju ljudskih prava i osnovnih sloboda na univerzalnom planu.

²³ Jugoslavija se zalagala za univerzalnu primenu principa samoopredeljenja naroda koji je podrazumevao izričit zahtev za ukidanjem kolonijalizma i unošenje principa o dekolonizaciji. Videti: “Europe’s Contribution for World Peace and Security and the Self-Determination of Colonial Peoples”, CSCE/II/C1/9. Protiv jugoslovenskog predloga bili su Sovjetski Savez i članice Varšavskog ugovora (izuzev Rumunije), koje su smatrale da je princip pre svega namenjen vanevropskim narodima i da bi njegovo unošenje značilo presedan u evropskim prilikama koje zahtevaju teritorijalni *status quo*. Zapadne države zastupale su unošenje ovog principa u Završni akt zbog očuvanja prava na ujedinjenje dve Nemačke, zadržavanje prava baltičkih naroda na samoopredeljenje do otcepljenja i snaženje mogućih zahteva drugih istočnoevropskih zemalja radi slabljenja uticaja Sovjetskog Saveza.

²⁴ U suštini, usvojeno rešenje je predstavljalo svojevrzni politički kompromis koji je podrazumevao tešnje međusobne odnose na boljoj i trajnijoj osnovi između država učesnica Konferencije koji ne bi bili zasnovani na blokovskoj podeli. Za jugoslovenski predlog koji je bio na liniji usvojenog teksta principa saradnje među državama videti: *Spoljnopolitička dokumentacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1973, str. 114.

međunarodnim pravom.²⁵ Principi sadržani u Deklaraciji originarno proizilaze iz Povelje Ujedinjenih nacija i Deklaracije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija o principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država iz 1970. godine.²⁶ Završni akt samo reafirmiše njihovu primenu bez obzira na politički, ekonomski ili društveni sistem država, njihovu veličinu i geografski položaj ili stepen ekonomskog razvitka.²⁷

Prvo poglavlje obuhvata još i političke aspekte evropske bezbednosti koji između ostalog sadrže rešenja na planu implementacije principa uzdržavanja od upotrebe sile i pretnje silom koji je predložila Rumunija i rešenja u vezi nacrtu konvencije o evropskom sistemu mirnog rešavanja sporova koje je iznela Švajcarska. Pored toga, u prvom poglavlju sadržani su i vojni vidovi evropske bezbednosti za čije formulisanje su *inter alia*, bile zaslužne nesvrstane i neutralne države (između ostalih i Jugoslavija).²⁸ Vojni vidovi evropske bezbednosti obuhvatili

²⁵ Formulacija principa savesnog ispunjavanja obaveza u skladu sa međunarodnim pravom prihvata primat obaveza koje proizilaze iz Povelje UN (član 103). Princip se odnosi na obaveze koje proizilaze iz opštepriznatih načela i pravila međunarodnog prava i na obaveze koje proizilaze iz ugovora i drugih sporazuma. Ovakvo tautološki postavljena formulacija obuhvata nepisane izvore međunarodnog prava (običaje) i pisane izvore – ugovore koji su zaključeni u skladu sa međunarodnim pravom i koji mogu proizvoditi dejstvo po međunarodnom pravu. Uključivanje navedene sadržine u tekst Završnog akta značio je prekid sa ranijom političkom praksom zaključivanja međunarodnih ugovora prinudnim putem. Jugoslavija je od samog početka pokazala razumevanje za ovakav pristup, pa je prihvatila predloženu formulaciju. Videti: *Spoljnopolitička dokumentacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1975, str. 116.

²⁶ Rezolucija Generalne skupštine UN br. 2625 (XXV). Videti: Milan Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade and Oceana Publications, Dubbs Ferry (NY), 1972.

²⁷ Iako su ugrađeni u jedan međunarodni politički sporazum, principi o međusobnim odnosima država učesnica ne gube međunarodni pravni karakter. Obaveze država učesnica Konferencije sledstveno se ne odnose samo na poštovanje principa, već i na njihovo sprovođenje u život bez ikakve diskriminacije. Svi principi *per se* moraju se bezrezervno i jednako primenjivati i tumačiti u međusobnoj vezi. Nijedan princip ne može imati poseban status i značaj u odnosu na druge nabrojane principe. Deklaracijom se vrši samo njihova proklamacija, tumačenje i potvrđivanje u datim istorijskim okolnostima. U izvesnom smislu, Deklaracijom se daje doprinos daljoj kodifikaciji i progresivnom razvoju opšteg međunarodnog prava, te njegovoj široj primeni u specifičnim evropskim uslovima. Videti: Đura Ninčić, “Les implications générales juridiques et historiques de la Declaration d’Helsinki”, *Academie de Droit International, Recueil des Cours*, vol. I, 1977, p. 61, etc.

²⁸ Vanblokovske i neutralne države činile su zajednički front na planu regulisanja vojnih vidova bezbednosti koji je bio suprotstavljen negatorskom stanovištu Sovjetskog Saveza i članica Varšavskog ugovora (sa izuzetkom Rumunije), s jedne strane, i deklarativnom stanovištu SAD-a i zapadnih saveznika sa druge strane. Jugoslavija je zahtevala da se obuhvati celokupna materija vojnih vidova evropske bezbednosti – od mera za jačanje poverenja koje uključuju notifikaciju

su određene principe vezane za ograničavanje naoružanja i obima oružanih snaga u Evropi, kao i mere za jačanje poverenja.²⁹ U celini posmatrajući, ovo je bio prvi korak na putu stvaranja sveevropskog multilateralnog sistema vojnih mera bezbednosti i u tom smislu sa njim je oživotvoren jedan mehanizam kojim je prevaziđen monopol vojno-političkih blokova u oblasti vojnih vidova bezbednosti u Evropi. Posledično, njime je utrt i put ka uspostavljanju sistema kontrole i ograničavanja vojnog faktora u Evropi.

U drugom poglavlju Završnog akta sadržano je šest delova u kojima se generalno razrađuju modeli saradnje u oblasti trgovine, industrije i projekata od zajedničkog interesa, nauke i tehnologija, obrazovanja, zaštite životne sredine, saobraćaja, turizma i rešavanja pitanja radnika migranata.³⁰ Treće poglavlje Završnog akta obuhvata probleme saradnje i bezbednosti u Mediteranu. Problemi se odnose na unapređenje privredne saradnje i zaštitu životne sredine. U četvrtom poglavlju Završnog akta sadržana su pitanja humanitarne prirode počev od proširenja kontakata među ljudima (redovnih susreta na osnovu porodičnih veza, spajanja porodica, zaključenju brakova između različiti državljana, putovanja u lične i profesionalne svrhe, poboljšanja turističkih uslova, proširivanja kontakata omladine i dr.), do poboljšanja razmene i

vojnih manevara i pokreta, pozivanje posmatrača na manevre, preko ograničavanja vojnih aktivnosti koje izazivaju uznemirenost i napetost, do načelne postavke u vezi sa vojnim vidovima bezbednosti posebno u odnosu na smanjenje oružanih snaga i doprinosa naporima usmerenim ka opštem i potpunom razoružanju kojeg je po jugoslovenskom mišljenju trebalo realizovati kroz svetski pregovarački forum pod okriljem Ujedinjenih nacija. Videti: "Military Aspects of Security in Europe: Measures Intended to Strengthen Confidence", CSCE/II/C/3; "Military Aspects of Security in Europe: Arms Limitation and Disarmament", CSCE/II/C/7. Kipar i Malta su podržale jugoslovenske predloge naglašavajući značaj mediteranske dimenzije bezbednosti u Evropi.

²⁹ Pitanje razoružanja nakon Drugog svetskog rata postavilo se kao logičan cilj kojem međunarodna zajednica u celini treba da teži u svrhu trajne eliminacije rata i upotrebe sile i pretnje u međunarodnim odnosima. Ipak, proces razoružanja nije doveo sasvim do željenih rezultata, jer se trka u naoružavanju nastavila nesmanjenim tempom za vreme Hladnog rata i kasnije. Proces razoružanja obuhvatio je komponente koje generalno podrazumevaju kontrolu razoružanja, ograničenje naoružanja, smanjenje oružanih snaga, prateće mere i mere za jačanje poverenja. Mere za jačanje poverenja sadržale su obaveze država učesnica da najave vojne manevre i da razmene posmatrače i obavezu pružanja informacija zainteresovanim stranama o toku pregovora povodom vojnih vidova bezbednosti.

³⁰ Druga korpa Završnog akta nosi naziv „Saradnja u oblasti privrede, nauke i tehnologija i zaštite životne sredine” i uređuje dugoročne ciljeve razvoja saradnje uz usvajanje konkretnih programa akcije i institucionalnih mera za njihovo ostvarenje. Uključenjem ovog segmenta bezbednosti u koncept tzv. svetske dimenzije evropske bezbednosti i saradnje, Konferencija za bezbednost i saradnju uspostavila je funkcionalni odnos prema Komisiji UN za ekonomsku saradnju u Evropi (u čijoj su nadležnosti većim delom do tada i bila pitanja obuhvaćena Drugom korpom Završnog akta). Videti: Ljubivoje Acimović, *Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi*, op. cit., str. 321.

pristupa informacijama, te proširenja odnosa i unapređenja kulturne saradnje i obrazovanja.³¹ Peto poglavlje Završnog akta reguliše pitanje kontinuiteta Konferencije.³² Istim je utvrđeno da će se na prvom narednom sastanku u Beogradu posebno razmotriti iskustva stečena na Konferenciji u Helsinkiju, te da će se doneti i odgovarajuće odluke. Istovremeno sa ovim zaključcima, odati je priznanje Jugoslaviji na aktivnoj ulozi koju je preuzela tokom Konferencije u Helsinkiju.³³

PREOBRAŽAJ KONFERENCIJE ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU U ORGANIZACIJU ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU

Proces započet pod okriljem Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS) ostao je na snazi i nakon završetka Hladnog rata, kada je došlo do realizacije

³¹ Povodom saradnje u humanitarnoj oblasti i oblasti slobodnog kretanja ljudi, ideja i informacija iz domena tzv. Treće korpe Završnog akta, došlo je do razilaženja oko pitanja pravne prirode obaveznosti i širine zahvata i stepena konkretizacije predloženih mera. Sovjetski Savez i istočnoevropske države uglavnom su zastupale stav o poštovanju principa suverene jednakosti i nemešanja u unutrašnje poslove, a koji je precizirao mogućnost unošenja zaštitnih klauzula u tekst Završnog akta. Države Zapada (pre svega članice NATO-a) koristile su ovo pitanje u taktičke i propagandne svrhe i insistirale na automatskom dejstvu ovih mera i obavezi usklađivanja nacionalnih zakonodavstava. Jugoslavija se kao nesvrstana država načelno slagala sa širinom predloga koje je imao Zapad, ali je bila duboko protiv njegove zloupotrebe. Kompromis između učesnika Konferencije nađen je u okviru tzv. Paket-nagodbe, 26. jula 1974. godine, kojom je predviđeno pozivanje na principe iz Deklaracije o principima međusobnih odnosa, čija je implementacija na unutrašnjem planu značila prihvatanje međunarodnih standarda o poštovanju ljudskih prava. Videti: *Ibid.*, pp. 309–310.

³² U toku pregovora povodom ovog pitanja koje je ušlo u tzv. Četvrtu korpu Završnog akta došlo je do ozbiljnih razmimoilaženja između Sovjetskog Saveza i SAD-a. Dok su jedni smatrali da kontinuitet rada Konferencije treba obezbediti kroz institucionalizaciju tj. stvaranje savetodavnog komiteta sa funkcijom nadzora mira i bezbednosti u Evropi, drugi su odbacivali ideju kontinuiteta Konferencije. Kako je činila deo pozitivne transformacije međunarodnih odnosa, Konferencija je morala da dobije element stalnosti u ostvarivanju detanta i prevazilaženja blokovske podele. Stoga je u preambularnom delu Završnog akta iz Helsinkija usvojen princip kontinuiteta koji je definisan na osnovu jugoslovenskog predloga. Videti: CSCE/CC/WG/IV/1

³³ Izjavljujući rešenost da nastave multilateralni proces započet Konferencijom, države učesnice su umesto uspostavljanja sistema redovnog okupljanja na sveevropskoj osnovi, predvidele mogućnost organizovanja sastanaka po rotacionom sistemu, a u svrhu „temeljite razmene mišljenja kako o sprovođenju u život odredbi Završnog akta i izvršavanju zadataka koje je odredila Konferencija, tako i, u kontekstu pitanja kojima se ona bavila, o produblivanju svojih međusobnih odnosa, poboljšanju bezbednosti i razvijanju saradnje u Evropi, i o razvoju procesa puštanja zategnutosti u budućnosti”. O odlukama donetim na skupu u Beogradu održanom od juna 1977. do marta 1978. godine videti u: Radovan Vukadinović, „Beogradski sastanak Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji”, *Politička misao*, vol. 16, br. 2, 1979, str. 345–358.

procesa detanta, a potom posledično i do ukidanja blokovske podeljenosti Evrope i sveta. U novom međunarodnom okruženju, u kojem je bipolarni sistem zamenjen unipolarnim i u kojem je zapadna koalicija predvođena SAD-om određivala ulogu i poziciju gotovo svih subjekata međunarodnih odnosa, učesnice KEBS-a sve više su se okretale idejama njegove institucionalne transformacije koja je trebalo da posluži legitimizaciji novog političkog stanja, jačanju mira i bezbednosti, unapređenju demokratije, ljudskih prava i razvoju međunarodnih odnosa. U međuvremenu, zahvaljujući široko postavljenoj organizacionoj strukturi i fleksibilnom načinu delovanja, KEBS se od Helsinkija 1975. do Pariza 1990. godine nije menjao, s tim što su sastanci održavani u tom periodu dali značajne rezultate na planu primene multilateralne diplomatije. Na primer, Beogradski sastanak od 1977–1978. godine postavio je osnove i proceduralne standarde za kontinuitet ovog procesa; Madridski sastanak od 1980–1983. godine usvojio je odluku o merama za jačanje poverenja, bezbednosti i razoružanju i sazivanju Štokholmske konferencije održane u periodu od 1984–1986. godine. Bečki sastanak od 1986–1989. godine uneo je novine u oblasti zaštite ljudskih prava sa potpuno novim mehanizmom delovanja tzv. ljudskom dimenzijom KEBS-a, afirmisanom na konferenciji u Kopenhagenu 1990. godine.³⁴

Održavanjem Pariskog sastanka novembra 1990. godine i usvajanjem Povelje za novu Evropu, KEBS se postepeno preobrazio u regionalnu međunarodnu organizaciju.³⁵ Transformaciji je doprineo samit održan u julu 1992. godine u Helsinkiju pod nazivom „Izazovi promene”, koji je u prvom planu razmatrao pitanja institucionalne saradnje država učesnica KEBS-a i novih pojava u međunarodnim odnosima poput građanskih ratova, etničkih sukoba, terorizma, transnacionalnog kriminala, ekstremizma, te generalno slabih institucija u državama naslednicama bivših komunističkih federacija (Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i Jugoslavije). Na samitu u Helsinkiju kao osnovni ciljevi KEBS-a promovisani su poštovanje ljudskih prava, prava nacionalnih manjina, demokratije, pravne države, ekonomskih sloboda, socijalne pravde i odgovornosti prema životnoj sredini. U cilju jačanja institucionalne strukture KEBS-a, države učesnice dogovorile su se da se sastanci šefovi država ili vlada održavaju dvogodišnje kako bi se utvrđivali prioritete i opšte smernice delovanja.

³⁴ “Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE”, OSCE, 29 June 1990, www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true, 12/09/2015; Ljubivoje Aćimović, „OEBS na početku XXI veka”, *Međunarodni problemi*, vol. LXV, br. 1, 2013, str. 7–23; Branko Milinković, „OEBS na početku četvrte decenije: izvorna načela i novi zadaci”, u: *30 godina OEBS-a*, op. cit., str. 13–19.

³⁵ “Charter of Paris for a New Europe”, OSCE Summit Declaration, 19–21 November 1990, Paris, www.osce.org/mc/39516?download=true, 22/08/2015.

Sastancima KEBS-a ubuduće će prethoditi tzv. konferencije pregleda, na kojima su se razmatrale usvojene odluke i vršile procene bezbednosne situacije u pojedinim područjima, te organizacione pripreme za održavanje sastanaka šefova država ili vlada.³⁶ Dalja institucionalizacija KEBS-a uspostavljena je ustanovljavanjem Saveta i Komiteta viših službenika. Između sastanaka Saveta KEBS-a, koji donosi odluke i upravlja Konferencijom, funkcionalne nadležnosti preuzeo je Komitet viših službenika. Imenovanjem Visokog komesara za nacionalne manjine zaduženog za mere ranog upozoravanja i aktivnosti vezane za predupređenje međunacionalnih sukoba, te formiranjem Ekonomskog foruma radi podsticanja dijaloga o tranziciji tržišnih ekonomija i Forumu za bezbednosnu saradnju kao tela za pregovore i konsultacije o svim pitanjima prevazilaženja sukoba, izgradnje poverenja, bezbednosti, kao i pitanja kontrole naoružanja i razoružanja, KEBS je prerastao format međunarodnog debatnog foruma dobivši konture regionalne međunarodne organizacije.³⁷

Saglasno dogovoru postignutom na samitu u Budimpešti 1994. godine, KEBS se od januara 1995. godine definitivno preobrazio u međunarodnu organizaciju nazvanu Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS).³⁸ Osnivanje OEBS-a istovremeno je vodilo ustanovljavanju stalne organizacione strukture i proširivanju nadležnosti. OEBS je prerastao KEBS jer ima stalni institucionalni okvir i prateću podelu funkcionalnih nadležnosti, te hijerarhiju u donošenju i sprovođenju odluka. Unutar Organizacije utvrđeno je redovno održavanje sastanaka šefova država ili vlada članica svake druge godine na kojima se donose najvažnije političke smernice i prioriteti za delovanje. Između tih sastanaka OEBS-om upravlja Ministarski savet kojeg čine ministri spoljnih poslova država članica. Ministarski savet se sastaje jednom godišnje. Sledeći organ koji je uspostavljen u institucionalnoj strukturi OEBS-a je Stalni savet kojeg čine akreditovani šefovi delegacija država članica u Beču. Stalni savet se sastaje nedeljno, raspravlja o političkim pitanjima i donosi konkretne funkcionalne odluke primenom prećutne procedure.

³⁶ Nakon 1999. godine, zadaci konferencija pregleda preneti su Centru za prevenciju sukoba, koji procenu bezbednosne situacije vrši na osnovu izveštaja misija i drugih instrumenata angažovanih od strane OEBS-a.

³⁷ Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina definisan je kao instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi. Njegovom formiranju u velikoj meri doprinela je situacija u bivšoj Jugoslaviji za koju su mnogi strahovali da bi se mogla ponoviti i u drugim delovima Evrope, naročito u državama u tranziciji.

³⁸ "Towards a Genuine Partnership in a New Era", Budapest Summit Declaration, Budapest Document 1994, 21 December 1994, www.osce.org/mc/39554?download=true, 21/08/2015. Istovremeno je došlo do promene naziva Saveta KEBS-a u Savet ministara, dok je Stariji viši komitet promenio naziv u Stariji viši savet, a Stalni komitet je preimenovan u Stalni savet.

Predsedavajuću državu OEBS-a predstavlja ministar spoljnih poslova, koji je ujedno i predsednik Ministarskog saveta.³⁹ U radu mu pomažu njegov prethodnik i naslednik koji na toj funkciji čine tzv. Trojku. Ministri se rotiraju na godišnjem nivou, a u administriranju im pomaže Sekretarijat sa sedištem u Beču i kancelarijom u Pragu.⁴⁰ Na čelu Sekretarijata nalazi se generalni sekretar koji deluje kao predstavnik predsedavajućeg Organizacije.⁴¹ Saradnja između parlamenata država članica ostvaruje se preko Parlamentarne skupštine u Kopenhagenu.⁴² OEBS ima i razgranatu mrežu specijalizovanih tela poput Biroa za demokratske institucije i ljudska prava koji se bavi pitanjima izbora u državama članicama, funkcionisanjem institucija i vladavinom prava,⁴³ potom Visokog komesara za pitanja nacionalnih manjina kao instrument preventivne diplomatije, Predstavnik za slobodu medija,⁴⁴

³⁹ Na sastanku Ministarskog saveta u Portu 2002. godine, utvrđeno je da predsedavajući obavlja sledeće funkcije: predsedava Samitom, Ministarskim savetom, Stalnim savetom i drugim podređenim telima; da vrši koordinaciju i konsultacije radi realizacije aktivnosti; da obezbeđuje Stalni savet sa nacrtima, izveštajima i pregledima, kao i preporukama u vezi pojedinih specifičnih pitanja; da obavlja prenošenje stavova i odluka sa zasedanja Samita, Ministarskog saveta i Stalnog saveta Sekretarijatu, institucijama i misijama na terenu; da preuzima odgovornost za imenovanja, dodelu zadataka i za imenovanje ličnih predstavnika i da predstavlja OEBS u saradnji sa generalnim sekretarom. Videti: "Role of the OSCE Chairmanship-in-Office (MC(10)DEC/8)", 10th Meeting of the Ministerial Council, OSCE, 6–7 December 2002, Porto, www.osce.org/mc/40521?download=true, 15/09/2015.

⁴⁰ U sastav Sekretarijata ulaze: Kancelarija generalnog sekretara, Centar za sprečavanje sukoba, Kancelarija koordinatora za aktivnosti u oblasti ekonomije i zaštite životne sredine, Uprava za ljudske resurse, Uprava za menadžment i finansije i Kancelarije za unutrašnju kontrolu. Sekretarijat je uspostavljen 1990. godine Pariskom poveljom za Novu Evropu, a pruža ekspertsku i analitičku pomoć predsedavajućem i priprema nacрте odluka.

⁴¹ Generalni sekretar upravlja institucijama i operacijama OEBS-a, uključujući i Sekretarijat, blisko saraduje sa zvaničnim predsedavajućim prilikom priprema i realizacije sastanaka, obezbeđuje implementaciju donesenih odluka, informiše javnost o politici i aktivnostima OEBS-a, održava kontakt sa međunarodnim organizacijama, daje mišljenje o finansijskim implikacijama predloga i vodi računa o ekonomičnosti osoblja i pratećih službi, obezbeđuje da tela OEBS-a deluju u skladu sa usvojenim pravilima, redovno izveštava o aktivnostima Sekretarijata i priprema godišnje izveštaje o radu.

⁴² Parlamentarna skupština sagledava proces postizanja ciljeva OEBS-a, diskutuje o temama koje su pokrenute na Ministarskom savetu ili Samitu, razvija i promovise mehanizme za prevenciju i rešavanje konflikta, pruža podršku jačanju i konsolidaciji demokratskih institucija u državama učesnicama i doprinosi razvoju institucionalne strukture OEBS-a i boljoj koordinaciji.

⁴³ Biro je najveća institucija u OEBS-u i odgovorna je za unapređenje demokratskih izbora, posebno preko nadgledanja izbornog procesa. Biro je nadležan za obezbeđenje praktične podrške u uspostavljanju demokratskih institucija i ljudskih prava, jačanju civilnog društva i uloge prava, zatim u pogledu ranog upozoravanja i sprečavanja konflikta, posebno preko nadgledanja i primene obaveza iz oblasti ljudske dimenzije.

⁴⁴ Predstavnik za slobodu medija uspostavljen je na Ministarskom savetu u Kopenhagenu 1997. godine ("Decision on the appointment of the OSCE Representative on Freedom of the Media (MC(6)DEC/1)", 6th Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Copenhagen, 1997).

Jedinicu za borbu protiv terorizma, koordinatora za pitanja trgovine ljudima, te Sud za pomirenje i arbitražu ustanovljen Štokholmskom konvencijom iz 1992. godine. Iako je evidentno da je OEBS u institucionalnom smislu prerastao KEBS, ta činjenica nije dovela do saglasnosti među državama u vezi njegovog pravnog subjektiviteta prema međunarodnom pravu – budući da ranije nije bilo sporno da KEBS taj subjektivitet ne poseduje. Na izvestan način, ovo pitanje otvara mnoštvo drugih pitanja vezanih za njegovo mesto, ulogu i način funkcionisanja.

MESTO I ULOGA ORGANIZACIJE ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU

Mesto i uloga nekadašnjeg KEBS-a morali su da se prilagode izmenjenoj konstelaciji snaga u Evropi nakon pada Berlinskog zida 1989. godine. Prvobitno formulisani koncept KEBS-a o zajedničkoj evropskoj bezbednosti, preformulisan je u koncept o kooperativnoj bezbednosti svih političkih činilaca u evroatlantskom i evroazijskom regionu. Usvajanjem platforme o kooperativnoj bezbednosti, aktivnosti OEBS-a postale su komplementarne sa drugim regionalnim organizacijama, naročito onim koje se nazivaju stubovima evroatlantske bezbednosti (NATO, Evropska unija i Savet Evrope).⁴⁵

Države članice OEBS-a preuzele su obavezu da sarađuju ne samo sa Ujedinjenim nacijama u mirnom rešavanju sporova, već i sa drugim međunarodnim organizacijama, subregionalnim ustanovama i međuvladinim forumima (npr. Paktom za stabilnost jugoistočne Evrope).⁴⁶ U tom pogledu, OEBS je najpre postao „instrument promena” (kako je definisano u Pariskoj Povelji za novu Evropu), potom „instrument za prevazilaženje podela” (kako je formulisano na samitu u Budimpešti 1994. godine), i konačno, „primarni instrument za rano upozoravanje, prevenciju sukoba, upravljanje krizama i postkonfliktnu rehabilitaciju” (nakon usvajanja Lisabonske deklaracije 1996. godine).⁴⁷

⁴⁵ Za NATO koji je od odbrambene prerastao u ofanzivnu organizaciju u posthladnoratovskom periodu, OEBS predstavlja „članicu transatlantske strukture”. Za Evropsku uniju, OEBS predstavlja „naturalizovanog partnera”, dok je za Savet Evrope OEBS „ključna partnerska organizacija” angažovana da u praksi sprovodi njena glavna opredeljenja za oblikovanje unutrašnjeg političkog i zakonodavnog sistema. Videti: Dušan Vasić, „Marginalizacija uloge i značaja OEBS na međunarodnoj sceni”, *Pravni život*, tom IV, br. 12, 2006, str. 470.

⁴⁶ Prema konceptu kooperativne bezbednosti, sve su države individualno povezane sa bezbednošću drugih država, a njihovi problemi postali su legitimna briga međunarodnih organizacija. Pretnje za pojedinačnu bezbednost, prema ovom konceptu, otklanjaju se usklađenom aktivnošću svih regionalnih činilaca na pomenutom prostoru, uz oslanjanje na aktivnosti UN. Videti: Ibid.

⁴⁷ “Charter of Paris for a New Europe”, OSCE Summit Declaration, op. cit; “Towards a Genuine Partnership in a New Era”, Budapest Summit Declaration, op. cit; “Lisbon Declaration on a

Legitimizujući se kao regionalni aranžman unutar Glave VIII Povelje Ujedinjenih nacija, OEBS je u prethodnom periodu aktivnosti više usmerio ka regionalnoj stabilizaciji i saradnji, odnosno ka upravljanju demokratskim reformama u Evropi. Novi izazovi vezani za raspad Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke, Jugoslavije i ujedinjenja dve Nemačke, doprineli su, ne samo reafirmaciji, već i relativizaciji principa iz Deklaracije o principima međusobnih odnosa Završnog akta iz Helsinkija. Uočljivo je da je osnovna poluga helsinškog kompromisa iz 1975. godine, koja je ugrađena u Završni akt – princip nepovredivosti granica (i sa njim povezani principi teritorijalnog integriteta, uzdržavanja od pretnje silom ili upotrebe sile, nemešanja u unutrašnje poslove drugih država, ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda), tokom kriznih procesa u evroazijskom regionu od devedesetih godina minulog veka na ovamo višestruko dovedena u pitanje na praktičnom i međunarodnopravnom planu (npr. u slučaju jugoslovenske krize, potom kriza na postsovjetskom prostoru, pa sve do najnovije, ukrajinske krize).⁴⁸ Sa ovim je tesno povezana akciona neravnoteža koju je OEBS uspostavio u ostvarenju tri „korpe” Završnog akta iz Helsinkija. Oblast ljudskih prava i demokratsko-humanitarni kompleks postali su vremenom najvažniji faktori na osnovu kojih se ocenjuje napredak u ostvarivanju helsinških principa. Ujedno, to je i kriterijum na osnovu kojeg se ceni politička stabilnost država i njihova privrženost međunarodnoj zajednici zbog čega je u ovoj oblasti u prethodnom periodu izgrađen čitav sistem sofisticiranih mehanizama preventivnog delovanja.⁴⁹

Najveći učinak u delovanju OEBS-a vidljiv je u aktiviranju operacija na terenu ili misija na licu mesta (*field activities*).⁵⁰ Bez obzira na različite nazive, operacije i

Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-first Century”, Lisbon Document, DOC.S/1/96, 3 December 1996, www.osce.org/mc/39539?download=true, 25/08/2015.

⁴⁸ Relativizacija principa o nepovredivosti granica i povezanih principa usledila je nakon disolucije Sovjetskog Saveza i Čehoslovačke, a potom i prilikom disolucije SFRJ. U prvom slučaju narušen je teritorijalni *status quo* granica uspostavljen nakon Drugog svetskog rata, dok je u drugom slučaju unutrašnjim administrativnim granicama priznat status međunarodnih granica, što je predstavljalo odstupanje od principa o nepovredivosti granica proklamovanog u Završnom aktu iz Helsinkija. Razlike i protivrečnosti u njegovom tumačenju pokazale su se i na primerima secesije Nagorno-Karabaha u Azerbejdžanu, Pridnjestrovlja u Moldaviji i Južne Osetije u Gruziji, te Krima u Ukrajini. Sa pravom bi se otuda moglo da postavi pitanje negove autoritativne reinterpretacije ili redefinicije u novim međunarodnim uslovima. Videti: Ljubivoje Aćimović, „KEBS i jugoslovenska kriza”, u: Milan Šahović (ur.), *Međunarodno pravo i jugoslovenska kriza*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996, str. 128–132.

⁴⁹ “Charter for European Security”, Istanbul Summit Document 1999, January 2000, www.osce.org/mc/39569?download=true, 23/08/2015.

⁵⁰ Vladimir Trapara, „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji”, *Međunarodni problemi*, vol. LXIII, br. 1, 2011, str. 99–125.

misije bile su u funkciji pružanja pomoći u rešavanju prevashodno unutrašnjih, a potom i međunarodnih sukoba, odnosno pružanja dobrih usluga i pomirenja, učestvovanja u izgradnji demokratskih institucija u sklopu procesa tranzicije, unapređenja ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, nadzora parlamentarnih i lokalnih izbora i primene važnih međunarodnih pravnih i političkih obaveza (npr. sprovođenja Dejtonskog sporazuma i rezolucija Saveta bezbednosti UN o Kosovu i Metohiji itd).⁵¹

OEBS je u ovom domenu razvio praktične vidove spoljne intervencije ustanovljavajući posebne mehanizme tzv. mekih i tvrdih instrumenata, kojima je legitimno odlučivao o mešanju u unutrašnje stvari država radi održanja mira i bezbednosti u regionu ili ispunjenja drugih zadataka.⁵² OEBS je prevazišao ranije mesto i ulogu KEBS-a kao instrumenta zajedničke evropske bezbednosne politike i stekao relativno veći uticaj kao institucionalni pregovaračko-konsultativni mehanizam zadužen za očuvanje šire regionalne bezbednosti ostvarivanjem ciljeva iz Završnog akta. Veći uticaj OEBS-a u odnosu na KEBS posledica je pomenutih geopolitičkih pomeranja koji su doveli do nestanka Varšavskog ugovora i raspada komunističkih federacija. Osnovna funkcija i cilj koji je KEBS imao, i zbog kojeg je svojevremeno stvoren, sada više ne postoji budući da je Hladni rat okončan a detant je u potpunosti realizovan.

Sa navedenim promenama došlo je do izvesne političke neravnoteže koja se evidentno odrazila i na funkcionisanje OEBS-a, najviše na način odlučivanja. Konsenzus, kao jedno od suštinskih svojstava KEBS-a, bitno je narušen u posthladnoratovskoj eri zato što je izgubilo apsolutnu važnost postepenim uvođenjem presedana – najpre na proceduralnom planu u vezi sa sazivanjem sastanaka vezanih za neuobičajene vojne aktivnosti i krizne situacije, a zatim i na suštinskom planu vezanom za poštovanje ljudske dimenzije).⁵³ Mada su pojedine države učesnice

⁵¹ Ljubivoje Aćimović, „OEBS na početku XXI veka”, op. cit., str. 13. Nazivi operacija i misija su, na primer: Centar u Almatiju (Kazahstan), Kancelarija za vezu u Centralnoj Aziji u Taškentu (Uzbekistan), Grupa za pomoć u Čečeniji, Misija dugog trajanja za Kosovo, Sandžak i Vojvodinu, Misija za sprečavanje prekograničnog širenja sukoba u Makedoniji i dr.

⁵² Meke instrumente neformalnog karaktera sproveli su predstavnici predsedavajućeg, Trojka i *ad hoc* misije i grupe, dok su tvrde instrumente formalnog karaktera koristili Biro za demokratske institucije i ljudska prava, predstavnik za slobodu medija, misije dugog trajanja i druge misije diplomatskog, ekspertske, vojno-policijskog i mešoviteg karaktera.

⁵³ Glavni povod za unošenje ovih promena bila je jugoslovenska kriza sa kraja XX veka. Na sastanku Komiteta visokih funkcionera KEBS-a održanom od 6–12. maja 1992, SRJ je upozorena na mogućnost suspenzije članstva zbog vojnih aktivnosti u Bosni i Hercegovini, da bi 8. jula 1992. godine to upozorenje bilo i materijalizovano. Ovakva odluka nije imala pravno uporište u aktima KEBS-a i bila je opravdana logikom da se konsenzusom (u predmetnom slučaju pravilom

OEBS-a smatralo da je navedeno odstupanje od suštinskog značaja za fleksibilnije delovanje, predsednik je otvorio teška pitanja vezana za pravni subjektivitet OEBS-a i pravnu obaveznost usvojenih odluka (posebno povodom preduzimanja mirovnih operacija na terenu) i za odsustvo pravnog kapaciteta za zaključivanje međunarodnih ugovora, te privilegija i imuniteta službenika OEBS-a.

Promenom KEBS-a u OEBS članstvo je prošireno sa 35 na 57 država i to ne samo iz područja Evrope i Severne Amerike, već sada i iz Srednje Azije i Zakavkazja, što je do toga da OEBS poprimi panevropski karakter budući da se prostire kroz severnu hemisferu od Vankuvera ili zapadnih obala Atlantika do Vladivostoka i istočnih obala Pacifika, odnosno od Severnog pola do Mediterana.⁵⁴ Navedeno proširenje članstva omogućilo je drugim akterima međunarodnih odnosa da učestvuju u aktivnostima OEBS-a, a pružena je mogućnost svim zainteresovanim državama da dobiju status posmatrača ili partnera u saradnji.⁵⁵ U odnosu na raniji slobodni pristup država KEBS-u, pristup OEBS-u ostao je limitiran prethodnom saglasnošću za prijem u članstvo.⁵⁶

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ako je suditi prema stanju produkovanom dezintegracionim procesima u Evropi u poslednjoj deceniji dvadesetog veka, te prema aktuelnoj političkoj situaciji vezanoj za konfrontacije na evroazijskom području (krize u Ukrajini, Siriji, Iraku i Avganistanu), izvesnije je da će uloga OEBS-a vremenom stagnirati, odnosno da OEBS neće biti u mogućnosti da zadrži do sada stečenu poziciju u evroatlantskim i evroazijskim poslovima kao sveobuhvatni pregovaračko-konsultativni mehanizam i načelna platforma za regionalnu bezbednost i saradnju. U tom pogledu, dalje

konsenzus minus jedan) može usvojiti svaka mera koja nije zabranjena, odnosno koja nije u suprotnosti sa ciljevima i principima KEBS-a. Videti: “13th Meeting of the Committee of Senior Officials”, June 1992.

⁵⁴ OEBS je nakon samita u Astani 2010. godine postao najbrojnija bezbednosna organizacija u evroatlantskom i evroazijskom području. Videti: “Astana Commemorative Declaration Towards a Security Community”, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3 December 2010, <https://www.osce.org/cio/74985?download=true>, 02/09/2015.

⁵⁵ Status posmatrača dodeljen je bivšim jugoslovenskim republikama Sloveniji, Hrvatskoj, Makedoniji i Bosni i Hercegovini, nekim državama naslednicama bivšeg Sovjetskog Saveza kao i međunarodnim organizacijama. Status partnera najpre je dodeljen mediteranskim državama (Alžiru, Tunisu, Maroku, Izraelu i Egiptu), Japanu, Južnoj Koreji i Mongoliji, a potom i drugim državama.

⁵⁶ Ministarski savet uveo je 1991. godine obavezu davanja prethodne saglasnosti za prijem država u OEBS.

širenje Evropske unije i NATO-a i jačanje drugih regionalnih faktora (npr. Rusije i sa njom povezanih bezbednosnih organizacija – Organizacije za kolektivnu bezbednost i saradnju i Šangajske organizacije za saradnju), moglo bi dovesti do daljeg repozicioniranja OEBS-a.⁵⁷

Iako je trenutna kriza OEBS-a pre svega političke prirode, njoj se države učesnice mogu suprotstaviti kroz ozbiljne strukturalne reforme i modernizaciju postojećih mehanizama delovanja, a što pokazuje i najnoviji „Helsinki+40” proces. Potaknut od strane Ministarskog saveta OEBS-a, decembra 2012. godine u Dublinu, proces izražava nastojanja država učesnica da se obezbedi sveobuhvatan podsticaj za jačanje uloge OEBS-a uoči 2015. godine, kao godine koja označava četiri decenije od potpisivanja Završnog akta u Helsinkiju.⁵⁸ Ovaj jubilej predstavlja jedinstvenu priliku da države učesnice potvrde posvećenost konceptu sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti i saradnje, kao i da odaju počast dosadašnjim dostignućima KEBS-a/OEBS-a u sve tri „korpe” („dimenzije”) koje odgovaraju izazovima dvadeset prvog veka.

S obzirom na jedinstvenu poziciju u okviru OEBS-a, Parlamentarna skupština preuzela je zadatak da podstakne javnu raspravu radi davanja podrške procesu „Helsinki+40”. Parlamentarna skupština je 2013. godine angažovanjem istaknutih stručnjaka, političara i diplomata pokrenula debatu i na seminarima održanim u Moskvi septembra i u Vašingtonu novembra 2014. godine, te u Štokholmu marta, u Kopenhagenu aprila i u Beogradu maja 2015. godine, usvojene su značajne preporuke u svrhu izgradnje OEBS-a u budućnosti.⁵⁹ Suštinski sve preporuke svode se na izvršavanje već preuzetih obaveza iz Završnog akta iz Helsinkija i političkih dokumenata koji mu slede. Završni akt, međutim, ostaje od supstancijalnog značaja

⁵⁷ U periodu nakon Hladnog rata, nije postignuto zadovoljavajuće rešenje po pitanju mesta i uloge Rusije u tzv. novoj evropskoj arhitekturi. Preokupacije u tom pravcu ostale su prisutne do današnjeg dana i na Istoku i na Zapadu. Rusija je nastojala da OEBS dobije značaj glavne bezbednosne organizacije i da postane dominantni koordinirajući faktor svih drugih bezbednosnih institucija na evroatlantskom prostoru, dok je zapadna koalicija država predvođena SAD uspeła da ostvari da OEBS dobije sekundarno mesto u poslovima očuvanja regionalne bezbednosti.

⁵⁸ “Decision on the OSCE Helsinki+40 process”, Dublin, 2012, MC19EW18, www.osce.org/mc/97974?download=true, 11/09/2015. Na Ministarskom savetu održanom 2013 godine u Kijevu predstavnici su se usaglasili oko teksta Deklaracije o nastavku procesa „Helsinki+40”. Videti u: “Declaration on furthering the Helsinki+40 process”, Kyiv, 6 December 2013, MC.DOC/1/13, www.osce.org/mc/109345?download=true, 16/09/2015.

⁵⁹ Završni izveštaj projekta „Helsinki+40: izgradnja OEBS-a u budućnosti” predstavljen je na 24. zasedanju Parlamentarne skupštine OEBS-a, 6. jula 2015. godine u Helsinkiju (“Helsinki+40 Project Final Report”, OSCE Parliamentary Assembly, July 2015, <https://www.oscepa.org/publications/all-documents/helsinki-40/final-report/2949-helsinki-40-final-report/file>, 28/08/2015).

i za današnju bezbednosnu arhitekturu.⁶⁰ Dekalog principa sadržanih u Deklaraciji o principima međusobnih odnosa iz Završnog akta predstavlja i dalje glavni korektiv za utvrđivanje pravca i ispravnosti delovanja OEBS-a u savremenim međunarodnim odnosima.⁶¹

Aktivnosti koje se odnose na izgradnju demokratskih institucija, zaštitu ljudskih prava, upravljanja krizama, aktivnosti na terenu (*field presence*), u narednom periodu zahtevaće ustanovljavanje novih i dogradnju postojećih instrumenata delovanja. Uporedo s ovim ostaće kao važno polje aktivnosti OEBS-a vojni kompleks bezbednosti, gde se pored već tradicionalnih mera za jačanje poverenja i bezbednosti kao imperativ nameće veći stepen kontrole naoružanja i razoružanja. Iako nema primarnu ulogu u očuvanju mira i bezbednosti – sa svim svojim političkim, normativnim i operativnim mehanizmima, OEBS ostaje nesumnjivo značajan faktor u suprotstavljanju savremenim pretnjama i izazovima međunarodnoj bezbednosti.

LITERATURA

Aćimović, Ljubivoje, „KEBS i jugoslovenska kriza”, u: Milan Šahović (ur.), *Međunarodno pravo i jugoslovenska kriza*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996.

Aćimović, Ljubivoje, „OEBS na početku XXI veka”, *Međunarodni problemi*, vol. LXIII, br. 1, 2013.

Aćimović, Ljubivoje, *Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1978.

⁶⁰ U preporukama se naglašava da bi široki spektar postojećih mehanizama i instrumenata OEBS-a mogao biti bolje iskorišćen ako bi ga podržale države učesnice. OEBS bi u budućnosti morao da se fokusira na dalje jačanje komparativnih prednosti i na aktivnosti u područjima gde ne postoji konkurentna nadležnost drugih međunarodnih organizacija. OEBS bi mogao da koristi mehanizme ljudske dimenzije i *ad hoc* misija nezavisnih eksperata koji bi pomogli u rešavanju problema, te mehanizam za konsultacije i saradnju kod neuobičajenih vojnih aktivnosti. Jačanjem institucija, OEBS bi postao manje zavisao od političkih uticaja, što bi otvorilo prostor za delovanje koji ne bi bio u koliziji sa konsenzualnim odlučivanjem. Ova aktivnost mogla bi obuhvatiti i ekspertsko posredovanje i višestrano utvrđivanje činjenica vezano za mere izgradnje poverenja i bezbednosti. Takve akcije mogle bi biti izvedene bez prethodnog upućivanja poziva od strane OEBS-a. Centar za sprečavanje sukoba ima posebnu ulogu u planiranju i izvršavanju operativnih dužnosti. Uloga predsedavajućeg u biru i generalnog sekretara takođe treba da se preispita u cilju obezbeđenja adekvatnih političkih ovlašćenja i kapaciteta za odlučivanje. Preporučuje se i promena statusa službenika OEBS-a od „nekarijernih” ka profesionalnim. Videti: “Helsinki+40 Project Final Report”, op. cit., pp. 3, etc.

⁶¹ Deklaracija o principima međusobnih odnosa među državama učesnicima KEBS-a je na ovaj način potvrdila svojevremeno datu prognozu da će postati jedan od najšire navođenih izvora međunarodnog običajnog prava. Videti: H. S. Russell, “The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?”, *American Journal of International Law*, Vol. 70, No. 2, April 1976, pp. 242–272.

- Aćimović, Ljubivoje, *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1981.
- Aćimović, Ljubivoje i Oreščanin, Sonja (urs), *Materijali o evropskoj bezbednosti i saradnji*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1969.
- “Astana Commemorative Declaration towards a Security Community”, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3 December 2010, <https://www.osce.org/cio/74985?download=true>, 02/09/2015.
- Bilandžić, Vladimir, „Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi”, *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu*, Beograd, 1974.
- Bilandžić, Vladimir i Aćimović, Ljubivoje, „Helsinki-Ženeva-Helsinki 1973–1975”, *Međunarodni problemi*, vol. XVIII, br. 1, 1967.
- CSCE/CC/WG/IV/1; CSCE/II/A/5; CSCE/II/B/1.
- Conference on Security and Cooperation in Europe, Stage One, Verbatim Records, July 1973.
- “Charter of Paris for a New Europe”, OSCE Summit Declaration, 19–21 November 1990, Paris, www.osce.org/mc/39516?download=true, 22/08/2015.
- “13th Meeting of the Committee of Senior Officials”, July 1992.
- “Charter for European Security”, Istanbul Summit Document 1999, January 2000, www.osce.org/mc/39569?download=true, 23/08/2015.
- “Decision on the appointment of the OSCE Representative on Freedom of the Media (MC(6)DEC/1)”, 6th Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Copenhagen, 1997.
- “Decision on the OSCE Helsinki+40 process”, Dublin, 2012, MC19EW18, www.osce.org/mc/97974?download=true, 11/09/2015.
- “Declaration on furthering the Helsinki+40 process”, Kyiv, 6 December 2013, MC.DOC/1/13, www.osce.org/mc/109345?download=true, 16/09/2015.
- “Declaration on the Principles Guiding Relations among the Participating States”, CSCE/II/A/5, CSCE/II/A/1, CSCE/II/A/12, CSCE/II/A/5.
- “Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE”, OSCE, 29 June 1990, www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true, 12/09/2015.
- “Europe’s Contribution for World Peace and Security and the Self-Determination of Colonial Peoples”, CSCE/II/C1/9.
- „Evropska saradnja”, Arhiv Saveznog sekretarijata za inostrane poslove SFRJ, 1970.
- Feis, Herbert, *Between War and Peace: The Potsdam Conference*, Princeton University Press, Princeton, 1967.
- “Final Recommendation of the Helsinki Consultations”, Helsinki, 1973, www1.umn.edu/humanrts/osce/new/FINALREC.htm, 01/09/2015.
- “Final Act”, Conference on Security and Cooperation in Europe, 1 August 1975, Helsinki.

- „Gledišta Vlade SFRJ o pripremama za Konferenciju o evropskoj bezbednosti i saradnji”, Arhiv Saveznog sekretarijata za inostrane poslove SFRJ, 1972.
- “Helsinki+40 Project Final Report”, OSCE Parliamentary Assembly, July 2015, <https://www.oscepa.org/publications/all-documents/helsinki-40/final-report/2949-helsinki-40-final-report/file>, 28/08/2015.
- „Jugoslovenski nacrt Deklaracije”, *Spoljnopolitička dokumentacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1973.
- „Jugoslovenski pogledi na probleme evropske saradnje i bezbednosti”, Arhiv Saveznog sekretarijata za inostrane poslove SFRJ, 1970.
- Kennan, G. F., “The Sources of Soviet Conduct, *Foreign Affairs*, July 1947, www.digitalhistory.uh.edu/disptextbook.cfm?smtID=3&psid=3629, 20/09/2015.
- Knapp, Wilfrid, *A History of War and Peace, 1939–1965*, Oxford University Press, London, 1967.
- “Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century”, Lisbon Document, DOC.S/1/96, 3 December 1996, www.osce.org/mc/39539?download=true, 25/08/2015.
- Lukacs, John, *A New History of the Cold War*, Doubleday, Garden City, New York, 1965.
- “Military Aspects of Security in Europe: Measures Intended to Strengthen Confidence”, CSCE/II/C/3.
- “Military Aspects of Security in Europe: Arms Limitation and Disarmament”, CSCE/II/C/7.
- Ninčić, Đura, “Les implications générales juridiques et historiques de la Déclaration d’Helsinki”, *Academie de Droit International, Recueil des Cours*, vol. I, 1977.
- Ninčić, Đura, *Problem suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967.
- „Prednacrt Deklaracije principa o evropskoj saradnji i bezbednosti”, Arhiv Saveznog sekretarijata za inostrane poslove SFRJ, 1970.
- “Role of the OSCE Chairmanship-in-Office (MC(10)DEC/8)”, 10th Meeting of the Ministerial Council, OSCE, 6–7 December 2002, Porto, www.osce.org/mc/40521?download=true, 15/09/2015.
- „Regionalne mere razoružanja u Evropi”, Arhiv Saveznog sekretarijata za inostrane poslove SFRJ, 1970.
- Russell, H. S., “The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?”, *American Journal of International Law*, Vol. 70, No. 2, April 1976.
- Spoljnopolitička dokumentacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1973.
- Spoljnopolitička dokumentacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1975.
- Šahović, Milan, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade and Oceana Publications, Dubbs Ferry (NY), 1972.

DIMITRIJEVIĆ D., *Osvrt na konferenciju o bezbednosti i saradnji u Evropi: 40 godina nakon Helsinkija*, MP 4, 2015 (str. 365–390)

- “Towards a Genuine Partnership in a New Era”, Budapest Summit Declaration, Budapest Document 1994, 21 December 1994, www.osce.org/mc/39554?download=true, 21/08/2015.
- Trapara, Vladimir, „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji”, *Međunarodni problemi*, vol. LXIII, br. 1, 2011.
- Trefousse, Hans Louis, *The Cold War: A Book of Documents*, Caricorn Books, New York, 1966.
- 30 godina OEBS-a: zbirka odabranih dokumenata*, Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd, 2005.
- Truman, Harry S., *Memoirs*, Doubleday, Garden City, New York, 1956.
- Vasić, Dušan, „Marginalizacija uloge i značaja OEBS na međunarodnoj sceni”, *Pravni život*, tom IV, br. 12, 2006.
- Vukadinović, Radovan, „Beogradski sastanak Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji”, *Politička misao*, vol. 16, br. 2, 1979.

Duško DIMITRIJEVIĆ

REVIEW OF THE CONFERENCE ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE: 40 YEARS AFTER HELSINKI

ABSTRACT

The paper deals with the genesis of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) as the important pan-European forum for addressing security issues during the Cold War era, and, secondly, analyses the dynamics of institutional changes that led to establishment of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE). As an active factor in the process of détente and the easing of tensions between the then USSR and the United States, the CSCE was the place in which were flowing all initiatives related to overcoming the security problems in bipolar Europe. The paper provides a brief of negotiation process that produced the Helsinki Final Act of 1975, an international political document that laid down the basic principles of interstate relations and political commitments in a number of areas, from military-political security, to economic and environmental co-operation and human rights. The author concludes that the role of the OSCE is likely to stagnate in the 21st century, for it will not be sufficiently capable to influence Euro-Atlantic and Euroasian affairs, and to maintain its function as an important consultative and negotiating mechanism, as well as a platform for regional security and cooperation.

Key words: Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Helsinki Final Act, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).