

УДК 341.1/.2(497.115)”1999/...”
327.7/.8(497.115)”1999/...”

Срђан СЛОВИЋ

Институт за српску културу Приштина/Лепосавић

МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И УСПОСТАВЉАЊЕ МИРА И БЕЗБЕДНОСТИ НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ*

Айсџиракџи: Овај чланак има за свој предмет деловање међународних организација на Косову и Метохији непосредно пре интервенције на Савезну Републику Југославију, за време интервенције и након њеног окончања и уопштено. Посебна пажња ће бити усмерена на стање током интернационализације косовског питања и последица које су потом уследиле и на однос између правила међународног права и политике силе у међународним односима.

После окончања интервенције, долази до успостављања цивилних и војних мисија на територији Косова и Метохије са проблемима који прате оваква подручја – обично се ради о посттрауматичним, неуралгичним и правно запостављеним подручјима. Уколико се овоме дода неефикасност, пристрасност саме међународне мисије и њена тежња за утврђивање коначног статуса покрајине без претходно утврђених стандарда, онда за последицу имамо недовољну заштиту мањина и незадовољавајућу безбедносну ситуацију.

Кључне речи: Косово и Метохија, безбедност, националне мањине, стандарди, статус, међународне организације, међународно право.

Главне међународне организације одговорне за успостављање међународног мира и безбедности

Од организација одговорних за успостављање међународног мира и безбедности истичемо међународне организације универзалног значаја: Друштво народа и Организација уједињених нација. То су организације колективне безбедности, с тим што се о Друштву народа може говорити само из историјске перспективе, јер је надомештено оснивањем ОУН 1945. године.

* Рад је рађен у оквиру пројекта *Мајџеријална и духовна култура Косова и Метохије* (бр. 178028), који је одобрило и финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Регионалне организације се подводе под организације колективне одбране. Ту спадају: НАТО, Европска унија, Западноевропска унија, Европски савет и КЕБС/ОЕБС. О КЕБС-у се такође може говорити из историјске перспективе, јер је 1995. године званично прерастао из конференције у организацију ОЕБС (Организација за европску безбедност и сарадњу).

Пре преласка на њихову активност на кризном подручју Косова и Метохије, прво ћемо дати кратак осврт на њихову улогу у успостављању међународног мира и безбедности. О првој међународној организацији универзалног карактера, Друштву народа, може се говорити само из историјске перспективе. То је организација створена после Првог светског рата. Њене чланице су се обавезале на заједничку одбрану у случају напада на неку од њих који би дошао „изнутра“, од било које државе чланице система. Основна идеја је била једноставна: акт агресије једне или више држава на било коју од чланица тог система, довео би аутоматски до одговора, па чак и оружаног, организовано и заједнички од свих земаља. Друштво народа није успело да испуни основни циљ због којег је било основано;

Пакт ДН није изричито забрањивао рат услед непостојања јасног дефинисања агресије те су државе у једном таквом стању опредељивале своје деловање не на основу јасно утврђених обавеза које проистичу из правних правила, већ претежно следећи властите тренутне интересе или идеолошке симпатије.¹ У том циљу су и починиоци очигледних агресија остали некажњени. ДН је остало углавном као европска организација, а ни међународни односи му нису ишли на руку – радило се о немогућности усаглашавања тековина либералне демократије, фашизма и комунизма (Михалка).

После Другог светског рата створена је међународна организација у правом смислу те речи и са великим очекивањима, Организација уједињених нација. Члановима 41. и 42. Повеље УН уређено је деловање држава чланица са циљем заштите и успостављања међународног мира и безбедности. Главни орган ове организације задужен за успостављање међународног мира и безбедности јесте Савет безбедности. Штавише, и Међународни суд правде, у својству главног судског органа УН, расправљајући о споровима међу државама чланицама увек када је било у питању очување међународног мира и безбедности исте упућивао је на Савет безбедности. Увек се позивао на Повељу УН. Једна од главних сметњи ефикасности УН тицала се употребе права вета, што је одговарало креаторима послератног међународног система. То право је спречавало да се принудне мере спроведу према великим силама или историјско-идеолошки блиским земаљама.

¹ Ова тврдња се нашла ма мети критике Џона Мијаршајмера, што се кроз историју потврдило као тачно, јер су поједине државе из историјских или идеолошких разлога блиски пријатељи, те је мало вероватно да ће се придружити било којој коалицији против властитог пријатеља.

С друге стране, Повеља УН ничим није спречавала регионално организовање, па су у том циљу основане многе организације регионалног карактера одговорне за успостављање међународног мира и безбедности (члан 51. Повеље УН) – НАТО, Варшавски уговор (о коме се може говорити из историјске перспективе), Европска унија, Западноевропска унија, Савет за узајамну економску помоћ (нестао са нестанком Варшавског уговора), Савет Европе, КЕБС/ОЕБС.

КЕБС/ОЕБС је направио велики помак у погледу свог унутрашњег устројства, јер је из међународне конференције прерастао у међународну организацију од Ванкувера до Владивостока, тако да помало одступа од наведених регионалних организација. Нова Организација за европску безбедност и сарадњу се толико институционализовала да суштински са КЕБС-ом није имала никакве сличности. У њој не постоји никаква преговарачка равнотежа која је била битна за КЕБС; нема процеса усаглашавања ставова, јер не постоје више различите групе европских држава; нема заједничког именитеља интереса свих актера односа; консензус нема апсолутну важност као раније; процес одлучивања је неуравнотежен, јер је остала као целина само „моћна група развијених земаља“. Организација се више бавила конкретним питањима везаним за примену начела и стандарда како у односима држава, тако и у области унутрашњег уређења и стања у државама чланицама.²

Уместо активности КЕБС-а у оквиру „три корпе“, данашња активност ОЕБС-а се своди на процес „управљања кризама“ (*crisis management*), што показује бројност њених мисија (*десет*), општих механизма (*четири*) и посебних механизма (*два*), као и постојање Високог комесара за избеглице и Бироа за демократске институције и људска права. Проблематика друге хелсиншке „корпе“ (*економска сарадња*) фактички је прешла на Европску унију, односно њену политику према масовним захтевима европских земаља за придруживање или сарадњу, а питањима безбедности све више се бави НАТО.

Једна од улога нове организације била је и да успешно спроведе процес усмеравања *прерађивања* у бившим социјалистичким земаљама, као и да прошири надлежност у правцу решавања конкретних питања у кризним ситуацијама и случајевима повреде људских права. Да би се ово успешно спровело, била је неопходна већа институционализација. Институционализација је, сама по себи, представљала и проблем. Ово због тога што је у пракси дошло до „раскорака између доста широког захвата на плану институционализације и недовољне одређености у погледу стварних улога неких од новостворених органа“.³ У пракси, ОЕБС је постигао мање резултате у односу на НАТО и ЗЕУ.

² Љубивоје Аћимовић, *Конференција о безбедности и сарадњи у Европи*, Међународни проблеми, 1992, бр. 1–2, 182–184; наведено према: Момир Стојковић, *Проживљености европских процеса и односа*, Међународна политика, 1030/95, 2.

³ *Исто*.

Улога Европске уније (ЕУ), Западноевропске уније (ЗЕУ) и Европског савета (ЕС) показала је боље практичне резултате, а посебно у оквиру програма ЕСДП – Безбедносна и одбрамбена политика Европске уније, као и кроз сарадњу са НАТО-ом. У његовом развоју издвајамо *три периода*: период пре установљења ЕСДП, период рада на стварању програма, и трећи, период оперативних активности овог програма.

Први период је тзв. *хладноративски период* установљења програма, чија се основна карактеристика састојала у томе да су државе чланице своје циљеве националне безбедности остваривале *чланством у војним организацијама*. У том периоду чланство у НАТО није имало алтернативу. Европска економска заједница (ЕЕЗ) усредсређивала се на питања економске сарадње, а источноевропске земље су своје интересе остваривале чланством у Савету за узајамну економску помоћ (СЕВ) и Варшавском пакту, осим Југославије, која је била несврстана.

Међутим, нестанком ВУ, НАТО се нашао у позицији војног савеза. Да би се попунио вакуум настао нестанком ВУ, чланице Европске заједнице (ЕЗ) инаугурисале су Програм заједничке спољне и безбедносне политике (ЦФСП). Усвајањем овог програма, питања безбедности су се први пут поставила у оквиру ЕЗ. ЗЕУ би у том случају имала *оперативну* улогу и спроводила одлуке и акције ЦФСП (Уговор о ЕУ, чл. Ј.4.1 и Ј.4.2.). ЗЕУ своју инкарнацију доживљава крајем осамдесетих година,⁴ тачније 1984. године, када је на састанку Министарског савета у Риму одлучено да она треба да спроводи одредбе ЕУ, а посебно оне које се тичу одбране узимајући у обзир моћ сваке државе чланице понаособ. На овом степену развоја програма ЕСДП, треба истаћи да се никако *не ради о дисконтинуитету* са НАТО-ом, већ се ЗЕУ посматра као допуна а не алтернатива НАТО-у. То се види и из циљева ЗЕУ – она је више пледирала ка томе да буде међувладина а не наддржавна организација.⁵ Почетак употребе ЗЕУ као замајца одбрамбене политике ЕУ покренуо је неколико веома битних питања одбрамбене политике држава чланица. То су питања *чланства и узајамних односа* наведених организација. За чланство је речено да је немонолитно (Табела 1), а односи

⁴ ЗЕУ је основана Бриселским уговором 1948. године. То је био Уговор о привредној, социјалној и културној сарадњи и колективној самоодбрани. Првобитно је тај уговор потписао пет држава, 23. октобра 1954. године овом уговору приступају још два чланице (Савезна Република Немачка и Италија) и организација мења назив у Западноевропска унија. Године 1988. уговор о приступању потписују Португалија и Шпанија, а постају чланице 1990. године. И Грчка је 1992. године добила позив за чланство, а формално постала члан ЗЕУ 1995. године. За чланство у ЗЕУ треба рећи да оно није идентично чланству у НАТО и ЕУ.

⁵ Детаљније о овоме видети у: Richard Whitman, *NATO, EU and ESDP: An Emerging Division of Labour*, *Contemporary Security Policy*, No 3, 2004, 430–451.

између ЕУ и ЗЕУ треба да се развијају као одбрамбена компонента ЕУ у циљу јачања европског стуба НАТО-а. У том циљу је Савет министара ЗЕУ усвојио Петерсбершку декларацију у јуну 1992. године са циљем проширења подручја свог деловања на употребу борбених снага ради овладавања кризама. На тај начин су снаге ЕСДП могле да спроведу у дело захтеве ЕУ. ЗЕУ, са своје стране, није била спремна за самостално извођење операција, па је на састанку НАТО у јануару 1994. године у Бриселу дошло до потврде принципа расположивости војних снага снагама ЗЕУ путем Комбинованих снага за заједничке задатке (ЦЈТФ). Пошто овај концепт није имао неких већих успеха, у мају 1997. године дошло је до наименовања Врховног команданта удружених снага Европе (DSACEUR) – представљао је кључно тело у односу између НАТО и стратегијске команде ЗЕУ.

Табела 1

Европске организације				
ОЕБС	НАТО	ЕУ Ирска Аустрија	Шведска Финска	
Пољска Чешка Словачка Мађарска Бугарска Румунија Естонија Литванија Летонија Албанија Словенија Хрватска Босна и Херцеговина Југославија	САД Канада Турска Исланд Норвешка	Грчка Данска ЗЕУ Белгија Немачка Француска Италија Луксембург Холандија Португалија Шпанија Велика Британија		Русија Белорусија Украјина Молдавија Казахстан Узбекистан Туркменистан Таџикистан Јерменија Азербејџан Грузија
	Малта Сан Марино Ватикан	Лихтенштајн Кипар Швајцарска Мароко		

Извор: З. Бжежински, Велика шаховска табла, II издање, Подгорица: ЦИД и Бањалука. Романов, 2001 (стр. 58)

Даљи корак ка успостављању бољих односа између ЗЕУ и ЕУ било је потписивање Амстердамског уговора у јуну 1997. године. Овде су чак биле у питању и опције *инијерисања* ЗЕУ у ЕУ. *Овладавање кризама* био је један од најважнијих задатака ЕУ.

Прелаз ка оперативној фази деловања ЕСДП омогућен је *ипроменом сйава* британске администрације према војној димензији ЕУ. На Француско-британском самиту у Сент-Малоу 1998. године донета је Заједничка декларација о европској одбрани и означавала је дубље преиспитивање британске позиције по овом питању. Први пут у историји европских интеграција две значајне војне снаге постигле су *сагласносй ио ийијању безбедносйи*. Састанак у Сент-Малоу се узима као *йочейак евройској йројекйа одбране*. На састанку у Келну 1999. године, Савет Европе ⁶ је истакао приврженост француско-британској позицији из Сент-Малоа, чиме је истакао и могућност свог рада на пољу *безбедносйи*. Основни циљ ЕУ требало би, према одредбама овог састанка, да буде успостављање *сойсйвених кайацйишйейа* за аутономна дејства, који ће имати подршку у респектабилним војним снагама.

Састанак у Хелсинкију у децембру 1999. године наставио је даљи тренд развоја ЕСДП и тежио је ка томе да ЕУ спроводи војне операције онде где НАТО *није био анијажован*. Ово је иницијални период практичног извођења операција са војном моћи од 60.000 трупа и 200.000 чланова војног особља. Значај Хелсинкија је био у томе што је ЗЕУ оставио *без йлавне улоје*.⁷ Постепено се вршила њена интеграција у ЕСДП програм ЕУ. Број снага ЕСДП је порастао на 100.000 трупа, 400.000 летелица и 1.000 бродова.⁸ Савет Европе је касније договорио нови план под називом „Headline Goal 2010“ (са главном улогом до 2010).

НАТО је у последњих двадесетак година прерастао од пакта за регионалну безбедност у међународну организацију са циљем борбе против тероризма, спречавања ширења (пролиферације) нуклеарног оружја и гарантовања европске

⁶ Савет Европе је најстарија политичка организација на старом континенту. Основана је 1949. године у Лондону уговором који је потписало десет чланица. Сада броји 47 чланица (последња је приступила Црна Гора). Од европских држава чланство нема још само Белорусија, чији је статус госта суспендован због непоштовања људских права и демократских начела. Статус посматрача има пет држава, од којих су четири ваневропске (САД, Мексико, Канада, Јапан уз Ватикан). Седиште му је у Стразбуру. Основни циљеви ове организације су заштита људских права, парламентарне демократије и владавине права уз промовисање свести о европском идентитету заснованом на заједничким вредностима. Главни органи су му Комитет министара, Парламентарна скупштина Савета Европе, Конгрес локалних и регионалних власти и Секретаријат. Званични језици су енглески и француски.

⁷ На састанку ЗЕУ у Порту у мају 2000. године расправљало се о даљој будућности ове организације. Након састанка у Марсељу у новембру исте године, ЗЕУ се трансформисала у споредну организацију.

⁸ Richard Whitman, *NATO, EU and ESDP...*, *op. cit.*, 439.

безбедности. То је радио и ради кроз своја два стратегијска концепта из 1991. и 1999. године: Први стратегијски концепт се тичао *промоције партнерства* у Европи са бившим чланицама ЗЕУ и Русије, смањења стајаће војске и припрема за овладавање кризама. Пошто више није било претњи са Истока, 1994. године је свечано уведен програм *Партнерство за мир*, као један од облика сарадње у безбедности (*cooperative security*). Други концепт се тичао *овладавања кризама* (*crisis management*) и свечано је усвојен на педесетогодишњици НАТО-а на састанку у Вашингтону, априла 1999. године.

Улога НАТО-а још више добија на значају када се узму у обзир ризици од нуклеарног, хемијског и биолошког оружја. У том циљу је истакнут значај пријема *нових чланица* и успостављање блиских односа са Украјином и Русијом. НАТО се дефинитивно показао као чинилац гарантовања безбедности, овладавања кризама и одржавања међународног мира и безбедности изван својих граница.

Пошто је постао флексибилна организација способна да се носи са широким спектром задатака независно и у сарадњи са другим организацијама, пред њим су се на почетку 21. века поставили и *нови изазови* у смислу заштите људских права, иза којих се, мора се признати, крију и идеолошки циљеви и превелика жеља за експанзијом а све у циљу новог светског поретка (*Rex Americana*).

Процес ширења и придруживања је текао *плански и контролисано*. Само проширење је отворило нову могућност модернизације, стандардизације и флексибилности уз повећање демократске контроле војске држава чланица. Проширење је спровођено и још увек се спроводи уз узимање у обзир економске и политичке моћи држава чланица и поштовање њиховог националног интереса. Као приоритет је утврђено и непогоршавање односа са Русијом, мада Русија није вољна да уђе у НАТО и у том циљу не подржава улазак Украјине и Србије. Земље које су постале чланице требале су да имају добро организоване, дисциплиноване и професионалне војске, демократску власт, нису смеле да имају граничне сукобе и да угрожавају права националних мањина. Да би био ефикаснији и ефективнији у погледу пријема нових чланица⁹ НАТО је усвојио *Акциони план за чланство* (MAP), тако да је до краја прве декаде 21. века НАТО допро до граница Украјине и Русије, а земље западног Балкана окумунио као једно острво изван европске безбедносне сфере.

⁹ НАТО је основан априла 1949. године у Вашингтону као организација која ће спорове решавати мирољубивим средствима како мир и безбедност у међународним односима не би били угрожени (члан 1). НАТО до сада окумунио 26 чланица уз констатацију да су 2008. године Хрватска и Албанија позване у чланство. Прве источноевропске земље примљене у чланство су биле Чешка, Мађарска и Пољска 1999. године, а други круг пријема је био 2004. године када је примљено седам земаља (Бугарска, Естонија, Летонија, Литванија, Румунија, Словачка и Словенија). Што се програма Партнерство за мир тиче, до сада су регистроване 32 чланице.

На састанку у Прагу 2002. године, одлучено је да се ЕУ обезбеди приступ НАТО средствима и могућностима, за оне операције у којима он није ангажован. Потоњи састанак у Истанбулу из јуна 2004. године инаугурисао је *йогелу рада* између НАТО и ЕУ, уз симболичку одлуку да се заврши мисија снага СФОР и замени мисијом АЛТЕА.

На основу свега изложеног и узимајући у обзир тренутну праксу у односима између НАТО-а и ЕУ, можемо рећи да *ЕУ још увек не йосегује* војне капацитете нити политичку вољу да створи један безбедносно-одбрамбени блок независан од НАТО-а. Овакву ситуацију ћемо имати све док НАТО-ом доминирају САД, а политика ЕСДП буде у сенци односа НАТО–САД–ЕУ. На овом ступњу развика тих односа треба више инсистирати на комплементарности него на конкурентности њихове улоге, јер се САД приписује улога послехладноратовског „либералног хегемона“.

Деловање међународних организација током сукоба на Косову и Метохији

Сукоб власти са албанском страном 1998. године је добио разорне облике. Дошло је до герилских акција широких размера Ослободилачке војске Косова, а и до репресивних мера полицијских снага и Војске Савезне Републике Југославије, а самим тим и до великих људских жртава и разарања. Све то је довело до хуманитарне катастрофе међу албанским становништвом, али ни српско није било поштеђено последица. Овим се коначно косовско питање интернационализовало. Разговори су постепено прерастали у преговоре којима се обавештавају Контакт група за бившу Југославију, ОЕБС, ЕУ и Савет безбедности. Сусрети између Милошевића и Ругове нису дали неке конкретне резултате. Албанска страна је вршила притисак ради прекида оружаних дејстава где су страдали и цивили. Непопустљивост албанске стране у захтеву за формирање независног Косова тражила је јасан одговор међународне заједнице, чији су витални интереси превазилазили непомирљивост страна у сукобу. Власт није показала спремност за разговоре, тако да је опет уследила репресија. Главну карактеристику ове етапе представљало је пуно укључење међународне заједнице у контролу стања на територији Косова и Метохије. Притисак међународног фактора је имао успеха. Овоме је допринело и изјашњавање међународног фактора против давања независности Косову у прилог очувању територијалног интегритета и суверенитета Савезне Републике Југославије. Правну базу ове ситуације представљали су сагласност између председника Савезне Републике Југославије и председника САД као и Споразум о верификацији стања на Косову између ОЕБС-а и Савезне Републике Југославије и Ваздушној контроли НАТО и Савезне Републике Југославије. Обавезе албанске стране и Савезне Републике Југославије утврђене

су резолуцијама 1160, 1199 и 1203 из 1998. године. У резолуцијама се истиче да све оно што се догодило 1998. године представља континуирану претњу миру у региону, а и даље се позива на Главу VII Повеље УН, која омогућава вођење адекватних акција различитог карактера у циљу смиривања евентуалних нових борби и у случају одбијања или блокирања преговора. Захтева се повлачење одређених контингената специјалних полицијских и војних снага Савезне Републике Југославије и одређена контрола на терену или из ваздуха, прекид терористичких акција и неодложан почетак преговора.

Из наведеног се очигледно види да су српској страни наметнуте веће обавезе и да се она сматрала одговорном за ову ситуацију. Од албанске стране се, поред прихватања преговора, тражило и поштовање територијалног интегритета Савезне Републике Југославије. Надаље, тражило се и поштовање права на самоопредељење у његовом унутрашњем смислу, тј. у складу са Декларацијом о принципима међународног права о пријатељским односима међу државама у складу са Повељом УН из 1972. године.

После неуспеха других преговора поводом ситуације на Косову, НАТО је уз сагласност и учешће Европске уније и ОЕБС-а, без консултација и одобрења Савета безбедности, предузео акцију бомбардовања Савезне Републике Југославије. Надлежност Савета безбедности је у потпуности била заобиђена.

Као што се већ зна, бомбардовање је трајало 78 дана. Током тог чина били смо сведоци већ потврђене праксе да се војна сила користи у незаконите сврхе увек када то одлуче велике силе, без обзира на своје правне обавезе и опште норме међународног права. Овога пута су то учиниле САД и велике силе западне Европе. НАТО је употребљен као инструмент такве политике. Предузета је интервенција агресивног карактера да би се избегао вето Русије и Кине.

Чим су се циљеви интервенције испунили, питање је враћено у Уједињене нације и Савет безбедности је преузео своју улогу. Усвојио је Резолуцију 1244 (1999) за коју су гласали сви чланови Савета, осим Кине која је била уздржана. Позивом на Главу VII Повеље Уједињених нација легализовано је повлачење југословенских војних и полицијских снага, а мултинационалним снагама састављеним претежно од НАТО трупа поверен је надзор над очувањем мира на Косову и Метохији.

Тачно је и то да је формално потврђен суверенитет Савезне Републике Југославије на територији Косова и Метохије, али је Савет безбедности донео одлуку да се под окриљем Уједињених нација формира Међународна прелазна администрација (УНМИК) са задатком да делује ради формирања мултиетничког и демократског друштва. Савет безбедности се овде нашао у необичној ситуацији: у самој резолуцији се ниједном речју не помиње чињеница да иза свега стоји оружана и незаконита интервенција са својим ефектима без одобрења Савета безбедности.

У овом контексту треба поменути и саветодавно мишљење Међународног суда правде који је негативно одговоривши на захтев југословенске владе која је тужила десет чланица НАТО-а због повреде правила забране претње или употребе силе и затражила прекид бомбардовања, приметио да је Савет безбедности посебно одговоран на бази Главе VII Повеље да предузме акције у случају претње миру.

НАТО се у својим образложењима служио већ познатом реториком везаном за неуспеле преговоре у Рамбујеу, масовне репресивне мере југословенских војних и полицијских снага које су непропорционалне и погађале албанско становништво. Међутим, међународно право стоји на становишту да незаконити акти не могу бити оправдање за војну интервенцију без одобрења Савета безбедности, осим у случају индивидуалне или колективне самоодбране.

После завршетка интервенције, изгласавања Резолуције 1244 и склапања Кумановског споразума, снаге војне и цивилне мисије УН наставиле су деловање на Косову и Метохији. Али и тада се већ видело да се у погледу одређивања будућег (коначног статуса) Косова ишло на независност као главну опцију. Уследили су разговори на ту тему, а после одвајања Црне Горе и доношења Устава Републике Србије, почели су и званични разговори о будућем статусу Косова. Оно што је било необично јесте чињеница да је рок за преговоре био веома краatak – само четири месеца. Нормално, сами преговори су, као што се и могло очекивати, били неуспешни. Србија је имала неколико решења за насталу ситуацију, док је албанска страна инсистирала само на независности као једином исправном решењу. Тиме они нису имали већи маневарски простор за дуже и конструктивније преговоре, а крајњи компромис српског преговарачког тима састојао се у предлогу „више од аутономије али мање од независности“.

Услед неуспешног завршетка преговора, Генерални секретар Уједињених нација је овластио специјалног изасланика (Марти Ахтисари) да са својим тимом направи извештај о стању на Косову и Метохији и донесе план о будућем (коначном) статусу Косова. Резултат овог извештаја се знао унапред. Ахтисаријев тим је донео одлуку о надгледаној независности Косова. Оно што је овом приликом веома упечатљиво, необично и противправно јесте чињеница да је Ахтисаријев план у потпуности игнорисао чињеницу да је Србија, као чланица Уједињених нација, донела Устав којим су Косово и Метохија саставни део Републике Србије. Надаље, саме Уједињене нације једној својој чланици и сувереној држави одузимају један део њене територије.

Из претходно наведеног поставља се још једно питање: да ли су велике силе у обавези да поштују међународно право? Уколико међународно право схватимо као резултат компромиса његових субјеката, логично је да је у процесу настајања тих компромиса моћ државе играла велику улогу. С друге стране, та моћ није могла изаћи изван оквира достигнутог развоја.

Као пример можемо узети Хитлерову Немачку.¹⁰ Њени стандарди су били давно превазиђени, иако је једно време била најмоћнији чинилац у Европи. Међутим, ропско начело се није могло усадити у савремени живот. Овога се данас плаше и савремене водеће силе у свету, тако да њихова моћ почиње да се разводњава – можда је ово и вид стрепње од њихове самовоље?! Међународно право мора да се прилагођава новим условима, јер синтагма „ultima ratio“ (на силу једног се одговара силом другог, или, рат је последње средство за прибављање правде) у данашњим условима не представља прихватљив одговор, због тога што може довести у питање и саму људску врсту.

И данас постоје норме међународног права које се не могу кршити, независно од моћи којом једна држава располаже. Ту сигурно спада поменуто питање употребе силе заједно са нормама признатим од стране цивилизованих нација.¹¹ С друге стране, као што се из поменуте НАТО интервенције на Савезну Републику Југославију могло видети, многе државе траже легитимитет употребе силе (хуманитарна интервенција, заштита људских права и др.). И поред тога што реализам и даље доминира и доминираће још једно време у међународним односима и међународном праву, будућност међународног права треба посматрати са оптимистичког аспекта; оно ће све више бити у спрези са унутрашњим правом а разлике међу њима ће ишчезавати. Штавише, многе норме међународног права које се тичу извршавања међународних уговора преузете су из унутрашњег права. Да реализам све више уступа место либерално-институционалистичким варијантама говори и чињеница да институције добијају на све већем значају, да се сила и моћ полако релативизују и да чак и велике силе почињу више да воде рачуна о правилима међународног права и морала.

Деловање међународних организација на Косову и Метохији после доласка међународних цивилних и војних мисија

Као што је већ познато, Војно-техничким споразумом од 9. јуна 1999. године у Куманову¹² и доношењем Резолуције 1244,¹³ 10. јуна исте године, окончана су ратна дејства на Косову и Метохији. Доношењем ове резолуције на територији Косова и Метохије успостављена је међународна војна и цивилна

¹⁰ Радослав Стојановић, *Сиољна политика и државно уређење*, Досије, Београд, 2001, 262.

¹¹ Норме и начела признати од стране цивилизованих нација спадају у правне изворе које користи Међународни суд правде у Хагу приликом доношења одлука и давања савета-тодавних мишљења.

¹² Војно-технички споразум, Међународна политика, бр. 1085-86, октобар–новембар 1999.

¹³ Резолуција СБ ОУН 1244, 10. јуни 1999, Међународна политика, бр. 1085-86, октобар–новембар 1999.

управа за почетни период од 12 месеци, која је требало да се настави и након тог периода уколико Савет безбедности не одлучи другачије.

Војну управу на Косову и Метохији спроводе међународне безбедносне снаге – КФОР (Kosovo Forces), чији се мандат такође заснива на поменутој Резолуцији 1244. Основна функција КФОР-а састоји се у „успостављању и обезбеђењу таквог међународног окружења у коме избеглице и расељена лица могу да се врате својим кућама у безбедности, а међународно цивилно присуство може да функционише“, као и да осигура јавну безбедност и ред док међународно цивилно присуство не преузме одговорности за спровођење тог задатка.¹⁴

Рад УНМИК-а се одвија у пет фаза чијом реализацијом испуњава свој мандат. Прва фаза се тичала успостављања ауторитета у виду неке врсте власти у неорганизованој и анархичној косметској средини. Друга фаза била је успостављање сопствених привремених државно-административних, јавних и социјалних институција и њихово функционисање уз истовремену подршку репрезентативним косметским политичким структурама. Трећа фаза била је усмерена на припрему општих избора на Космету. Четврта фаза је представљала заједнички рад са изабраним представницима грађана Космета, надзор над њиховим радом и организовање привремених самоуправних институција на Косову и Метохији од представника грађана. Пета фаза се тичала и још увек се тиче преноса власти и ауторитета са привремених институција на сталне институције које се формирају кроз политичке споразуме. До овог преноса је дошло након изгласавања Ахтисаријевог плана о надгледаној независности Косова, самопроглашења независности покрајине и усвајања Устава Косова и доласка мисије ЕУЛЕКС. Ова фаза ће коначно бити завршена након потпуног повлачења поменутих мисија са територије Косова и Метохије.

Организација УНМИК-а почива на четири ступа (*four pillars*) који представљају оквире демократског друштва: УНМИК полиција и одељење за правосуђе, заједничке прелазне административне службе, изградња јавних и социјалних институција уз спровођење избора где велику улогу игра ОЕБС, економска реконструкција и развој, где одлучујућу улогу игра Европска унија. Шефови ових стубова су истовремено и заменици специјалног представника генералног секретара (СПГС). СПГС се налази на челу међународне цивилне и војне управе и има врховну законодавну и извршну власт. За свој рад директно одговара генералном секретару УН. Он има велика овлашћења, јер је преузео све управне и законодавне ингеренције Србије, укључујући и право да именује и разрешава судије и цивилне службенике, да управља свом покретном и непокретном имовином, новчаним средствима, банковним рачунима и осталом државном, друштвеном имовином и капиталом. Пошто

¹⁴ Војно-технички споразум, *op. cit.*, 111.

се овде радило о великој количини власти концентрисаној у једној личности, што се сматрало недемократским јер је почивало на принципима јединства а не на принципима поделе власти, почело се са преносом надлежности. Тај пренос је прво ишао ка привременој цивилној мисији – УНМИК, а касније ка новооснованим институцијама самоуправе на Косову и Метохији. Управо је овај пренос означио почетак негативних последица по суверенитет Србије, раније Савезне Републике Југославије, јер је дошло до његове потпуне дерогације. Касније су СПГС и УНМИК неповратно „гурали“ Косово и Метохију ка независности, где је план Мартија Ахтисарија био само логична последица свега тога. Још једном се у пракси потврдило да сила надвлађује право (*la force l'emporte sur le droit*). Наш чувени професор међународног права Милан Бартош истакао је да постоји „неразлучива веза између политике и међународног права“. Другим речима, и поред најбољих правних норми и решења (а они су, у ствари, ретки), до њиховог доследног спровођења долази само ако то жели политика.¹⁵

Управо због претходно наведене чињенице УНМИК није успео да удовољи свом задатку спровођења и заштите људских права уз осигурање безбедног повратка свих избеглица и расељених лица. Још једна грешка коју су направили досадашњи специјални представници генералног секретара УН тиче се политике стандарда Косова и Метохије. Ово је било дело првог СПГС, Бернара Кушнера (Bernard Kouchner), који је 15. маја 2001. године донео Уставни оквир за привремену управу на Косову. Крајем 2003. године други СПГС, Михаел Штајнер (Michael Steiner), изнео је одређени број међународних стандарда које би косовске институције и друштво требало да испуне пре него што почну преговори о будућем статусу Косова.¹⁶ Проблем је настао због тога што се почело са потоњим процесом утврђивања статуса Косова без претходно спроведених стандарда. Дакле, радило се о политици *сћаијус йре сћаијандарда*, а не обрнуто. Доле наведени стандарди су веома оптимистички и амбициозно постављени, али их је пракса демантовала. Основна примедба упућена на рачун „стандарда“ тиче се чињенице да су они сачињени без учешћа косовских Срба и Владе Републике Србије. Они представљају више жељу него правни акт који би сваком појединцу гарантовао уживање основних права и слобода.

¹⁵ Милан Шаховић, *Међународно право у међународним односима*, ЈП Службени гласник, Београд, 2008, 355.

¹⁶ Стандарди су побројани у осам тачака: 1. постојање ефективних репрезентативних и функционалних демократских институција; 2. спровођење владавине права; 3. слобода кретања; 4. одрживи повратак избеглих и расељених лица и поштовање права етничких заједница; 5. стварање основе за тржишну економију; 6. поштовање права на имовину; 7. нормализација дијалога са Београдом; 8. трансформација Косовског заштитног корпуса у складу са његовим мандатом.

Спровођење стандарда је било услов потоњих преговора о будућем статусу Косова и Метохије. Међутим, Албанци нису могли да чекају испуњење стандарда. Кривицу за бројне промашаје приписивали су међународној заједници. Ова незадовољства су се у марту 2004. године пренела на улице, када је дошло до експлозије протеста против Срба и УН, који су уздрмали покрајину. Опљачкано је више од 30 српски црква и манастира, најмање 4.500 Срба и других мањина је протерано из својих домова. УНМИК је, *post mortem*, признао да је побуна била резултат разочарања и стрешњи због неизвесног будућег статуса Косова. Виновници побуне и нереда још нису откривени.

У оваквој атмосфери су почели преговори о будућем статусу Косова. Одмах треба рећи да они нису проистекли из рационалног потеза Срба и Албанаца усмереног ка помирењу, већ су резултат осећања фрустрације и презасићености међународне заједнице нерешеношћу питања статуса. Због тога и преговори о коначном (будућем) статусу Косова нису следили претходно спровођење стандарда. Испало је да статус претходи стандарду, а не обрнуто.

Српска страна је током преговора заступала принципе суверенитета и територијалног интегритета и све своје ставове изразила у Резолуцији Народне скупштине о мандату за политичке преговоре о будућем статусу Косова и Метохије. Поштујући принципе међународног права и тековине до којих су стигли цивилизовани народи, Србија је желела да се националне мањине и верски објекти максимално заштите. Коначни став Србије током преговора који су трајали током 2006. године и завршили Ахтисаријевим планом (фебруар 2007), могао се свести на једну реченицу: „више од аутономије а мање од независности“. Од овога се никако није могло одступати. Албанска страна је инсистирала на својој бројности, на немогућност повратка на стање из 1999. године и на новим нормама међународног права које су *in statu nascendi*: да је Косово случај *sui generis*, да се мора поштовати право на самоопредељење до отцепљења и фактичко стање.

Усвајањем плана Мартија Ахтисарија о надгледаној независности Косова, створени су услови за проглашење независности покрајине. Савет безбедности није усвојио Ахтисаријев план, после чега је чувена „Тројка“ (САД, ЕУ и Русија), омогућила додатне преговоре између две стране крајем 2007. године. Ти разговори су такође завршени безуспешно: без договора око статуса Косова и без одлуке Савета безбедности УН о њему. Након тога, 17. фебруара 2008. године скупштина Косова је усвојила Декларацију о независности са 109 од укупно 120 гласова. Србија је овај акт осудила и поништила као нелегалан. У априлу је усвојен Устав Косова, тако да је Косово полако постајало независна држава, иако стандарди нису испуњени, многа питања остала нерешена, а мултиетничност и мултиконфесионалност постали пуки сан. Непризнавање новонастале творевине у Савету безбедности УН, говоре

нам о томе да је на снази декларативна теорија признања држава или влада, а не конститутивна. Самим декларативним чином признања држава постаје субјект међународног права независно од тога да ли испуњава конститутивне услове за то. Признање постаје пуки политички чин, а право остаје у другом плану.

Литература

- Аћимовић 1987: Љ. Аћимовић, *Наука о међународним односима, теорије и исјраживачки љравици*, Научна књига и ИМПП, Београд
- Aron 1964: R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calman Lévy, Paris
- Bell 2005: R. Bell, *NATO's Transformation Scorecard*, NATO Review, Special Issue, Spring
- Booth, Smith 1995: K. Booth and S. Smith, *International Relations Theory Today*, Oxford, Politiy
- Dimitrijević 1973: V. Dimitrijević, *Pojam bezbednosti u међународним односима*, Beograd, Savez удружења правника Југославије
- Ејдус 2008: Ф. Ејдус, *Безбедности, култура и идентитет у Србији*, Безбедност западног Балкана, број 7–8.
- Kenedi 1999: P. Kenedi, *Uspon i pad velikih sila*, Službeni list, CID, Beograd/Podgorica
- Mearsheimer 1990: J. Mearshiemer, *Back to the Future*, International Security 15, No 1, Summer
- Nye 1990: J. Nye, *Soft Power*, Foreign Policy, Fall
- Рачић 1985: О. Рачић, *40 година УН*, Међународни проблеми, ИМПП
- Seroka 2007: J. Seroka, *Security Considerations in the Western Balkans: NATO's Evolution and Expansion*, East European Quarterly, No 1, March
- Симић 1999: Д. Симић, *Поредак светља*, Београд, Завод за уџбенике и наставна средства
- Словић 2009: С. Словић, *Аронова теорија међународних односа и актуелно косовско љиљање*, Институт за српску културу, Приштина/Лепосавић
- Стојановић 1982: Р. Стојановић, *Сила и моћ у међународним односима*, Београд, Радничка штампа
- Шаховић 2008: М. Шаховић, *Међународно љраво у међународним односима*, ЈП Службени гласник, Београд
- Vukadinović 1997: R. Vukadinović, *Postkomunistički izazovi sigurnosti*, Grude, Grafotisak
- Whitman 2004: R. Whitman, *NATO, EU and ESDP: An Emerging Division of Labour*, Contemporary Security Policy, No 3, December

Srđan SLOVIĆ

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND ESTABLISHING OF PEACE AND SECURITY IN KOSOVO AND METOHIA

Summary

In this paper the author points out to the importance of main organizations for establishing of international peace and security. They are the following: League of Nations, United Nations, Organizations of European Security and Co-operation, Conference of European Security and Co-operation, European Council, West European Union and NATO. Until the end of the Cold war, the universal organizations have played primordial role, but after the mentioned period the regional ones took the lead. The reason lies in the shift in balance of power – from bipolar to unipolar. The League of Nations and CESC can be observed from the historic perspective.

NATO and UN played a crucial role during the internationalization of Kosovo issue and the act of intervention itself. NATO demonstrated its power and proved in the absence of real balance of power, *la force l'emporte sur le droit*. On the other hand, UN had passed several resolutions that condemned violence in Kosovo and Metohia (1160, 1199 and 1203 – all passed in 1998). During 1999 Security Council had passed a famous Resolution 1244, by which it was decided a civic and military mission should be established in Kosovo and Metohia – UNMIK and KFOR.

KFOR dealt with security issues in order to ensure the respect of it to all nationalities in Kosovo and Metohia. UNMIK set a very ambitious task lying ahead trying to establish standards before the future status. Realizing that it would be impossible to reach the standards, UNMIK started with the policy of status determination without standards establishing. The outcome of such policy is Ahtissari's Plan for supervised Independence of Kosovo, and finally the Declaration of Self-proclaimed Independence of Kosovo. We are also witnessing the transfer of horizontal and vertical effective state authorisations to the mentioned international organizations, bearing in mind problems it encounters. NATO deals with security issues, but European Union being unable to deal with such tasks (ESDP policy is to be as attempt), is more concentrated on economic issues.

Key words: Kosovo and Metohia, security, national minorities, standards, status, international organizations, international law.