

УДК 323(497.6)”1990/...” ; 341.382(497.1)”1995”

Срђан СЛОВИЋ\*

Институт за српску културу Приштина/Лепосавић

## ДЕЈТОНСКИ МИРОВНИ СПОРАЗУМ\*\* (Историјска позадина, припрема и резултати)

*Ајсџиракџи:* Дејтонским споразумом је окончан рат на подручју Босне и Херцеговине. Преговори су успешно завршени 21. новембра 1995. године, а споразум коначно потписали Туђман, Милошевић и Изетбеговић у Паризу 14. децембра исте године. Стручњаци сматрају да је ово био најстрашнији сукоб у Европи после Другог светског рата. Након скоро четири године неефикасних дипломатских напора под покровитељством Европске уније, Уједињених нација и САД-а, Клинтонова администрација је коначно одлучила да предузме озбиљнију акцију и овластила Ричарда Холбрука (Richard Holbrooke), асистента државног секретара за послове Канаде и Европе, да руководи преговорима и заустави окрутан рат у Босни и Херцеговини.

Било је веома тешко саме стране у сукобу уопште довести за преговарачки сто, а камоли склопити споразум. Захваљујући изванредној дипломатској вештини Холбрука, први корак ка отпочињању преговора било је поједностављивање изузетно сложене ситуације у Босни и Херцеговини. Након тога су следиле поступци спровођења тзв. „шатл дипломатије“ (shuttle diplomacy), преговора „на близину“ (proximity talks), до коначне „принудне дипломатије“ (coercive diplomacy).

*Кључне речи:* Дејтон, преговори, зарађене стране, Холбрук, велике силе, Косово и Метохија, Босна и Херцеговина.

\* Научни сарадник, Институт за српску културу – Приштина / Лепосавић

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

## Историјска позадина Дејтонског мировног процеса

Само два месеца након преговора посредника Уједињених нација Сајруса Венса (Сyrus Vence) о прекиду ватре 29.02.1992. године, Босна и Херцеговина је прогласила своју независност. Босански Срби, под вођством Радована Караџића, побунили су се због такве ситуације и створили своју државу у Босни и Херцеговини – Републику Српску. Српски председник Милошевић је у то време са њима уско сарађивао и давао им војну и политичку подршку.

Резултат самог рата у Босни и Херцеговини био је на десетине хиљада мртвих и близу два милиона бескућника, као и уношење термина „етничко чишћење“ (ethnic cleansing) у свакодневни политички речник.<sup>1</sup>

Босански Срби су највеће територијалне добитке остварили у почетној етапи рата када су освојили приближно 70% територије. Након српске офанзиве, ситуација на терену се није много мењала све до 1995. године. Ембарго на увоз оружја Уједињених нација, које је уведено на целу бившу Југославију у септембру 1991. године, спречило је раст муслиманске армије, која је због тога била неспособна да се супротстави снагама босанских Срба.<sup>2</sup>

Услед наведене ситуације, сукоб се углавном сводио на борбе око Сарајева, које је било под опсадом од априла 1992. до октобра 1995. године и остала безбедносна подручја која су Уједињене нације поставиле у априлу 1993. године. Током истог месеца, сукоби између босанских Хрвата и Бошњака ескалирали су у рат за преосталих 30% територије Босне и Херцеговине. Ситуација се мало поправила када су ове две зарађене стране потписале Вашингтонски споразум у марту 1994. године. Обе стране су се споразумеле да обуставе непријатељства и створе Бошњачко-хрватску федерацију. Међутим, федерација створена под окриљем САД-а била је „брак из

<sup>1</sup> Norman Cigar, *Genocide in Bosnia: The Policy of "Ethnic Cleansing"*, College Station, Texas A & M University Press, 1995, 47-61.

<sup>2</sup> На почетку рата ЈНА је директно била на страни босанских Срба, а након 5. маја 1992. године, када је морала да повуче своје трупе из Босне и Херцеговине под притиском међународне заједнице, одрекла се команде над око 100.000 ударних снага и тиме фактички створила војску босанских Срба. Ово је само чињеница, док не улазимо у сам чин сецесије бивших југословенских република – да ли је био у складу или против тада важећих норми међународног права.

нужде“, а не искрени савез. Ожиљци рата из 1993. године захтевали су много времена за своје зарастање.<sup>3</sup>

У периоду од априла 1992. до краја 1994. године, САД, Уједињене нације и Европска унија су рат третирали као унутрашње европско питање. Западне земље су рат третирали као грађански, као „рат без жртава и агресора“ у коме су све стране означене као „ратне фракције“.<sup>4</sup> Западне дипломате и доносиоци спољнополитичких одлука су веровали или желели да верују (да би оправдали своје поступке) у аргументе политиколога и историчара који су истицали да је некадашња мржња главни узрок рата у Босни.<sup>5</sup> Надаље, западни лидери су у то време подржавали став да су све стране у сукобу једнако одговорне за рат, а не како ће се касније испоставити, да српска страна сноси највећу одговорност за рат. Западни аналитичари нису ни довољно дефинисали рат и положај зараћених страна и оклевали да војно интервенишу у циљу његовог спречавања. Чак је и чувени Хенри Кисинџер (Henry Kissinger) упућивао више алузија на оклевање Европе у помало ироничном тону: „Који је број телефона Европе“? Чини се да су конкурентски интереси европских земаља у то време спречавали Европску унију да делује као хомоген преговарачки ентитет са јасним циљевима и интересима. Европске дипломате су доживеле фијаско у обезбеђењу споразума за четири предлога за мир: План Карингтон-Кутиљеро (Carrington-Cutileiro) из 1992. године, који је предвиђао конфедерацију швајцарског типа, Венс-Овенов план (Vance-Owen) из пролећа 1993. године, „Invincible“ план из септембра 1993. године и план Контакт групе из маја 1994. године, који је предвиђао поделу Босне и Херцеговине дуж етничких линија. Планове су наизменично одбијале бошњачка или српска страна.

### Кратка анализа мировних планова пре Дејтона

Венс-Овенов план је предвиђао да Срби добију 43% територије. Није представљао готово решење, већ је нудио привремено у циљу смањења интензитета војних операција и демилитаризовао Босну

<sup>3</sup> Adriana Camisar, Boris Diechtiareff, *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords*, the Fletcher School of Law and Diplomacy, 2005, 4.

<sup>4</sup> Исто, 4.

<sup>5</sup> Robert Kaplan, *Balkan Ghosts: A Journey through History*, New York, Vintage Books, 1993 – у овој студији Каплан објашњава пример „некадашње мржње“.

и Херцеговину. План је предвиђао постојање десет провинција, а свака етничка група би контролисала по три, а све заједно Сарајево, као главни град са посебним статусом. Скупштине би биле засноване на пропорционалном представништву, док би гувернер био из нације која има већину, а вицегувернер из друге по снази. План је онемогућавао постојање јединствене српске територије. САД нису биле за план, па и нису терале муслиманску страну да га прихвати. План није прихватила ни српска страна. И поред убеђивања председника Милошевића, Ђосића и Мицотакиса, Скупштина на Палама није прихватила план 6. маја 1993. године. Ово питање је дошло и до Савета безбедности УН, али су САД уложиле вето.

Потом је уследио нови план: Унија три републике која је коначне облике добила на енглеском ратном броду „Invincible“. То је био план о унији три републике (Овен-Столтенбергер), који је био корак назад у односу на Венс-Овенов план. Разлог овакве тврдње лежи у чињеници да је он одустао од суверене Босне и Херцеговине и вратио се на Кутиљеров етнички принцип, утврдивши поделу Босне и Херцеговине на три националне државе. Крајњи циљ им је био придруживање матичним државама.

Каснији Заједнички акциони план Европске уније коме су се прикључиле САД и Русија, истицао је не окончање већ обуздавање рата, претње и контролу штете (damage control), заштићене зоне и њихову одбрану из ваздуха, установљење међународног кривичног суда, повећање међународног присуства на Косову и Македонији, како се рат не би преливао ван граница Босне и Херцеговине. Предвиђен је следећи омер поделе: Бошњаци би заузимали 33,56% територије, Хрвати 17,50%, док би Срби заузимали 48,40%. Овај предлог споразума представљао је типичан компромис између САД-а и Европске уније, али је у пракси дао слабе резултате. Бошњаци су одбили оба плана и хтели да на терену издејствују боље услове. Американци су (као и обично) заговарали ваздушне ударе у циљу кажњавања босанских Срба, док су се Европљани томе противили. Почетком 1994. године, након инцидента на сарајевској пијаци Маркале, где је убијено 68 и рањено 200 људи, Клинтон је запретио српској страни ваздушним ударима уколико своје тешко наоружање не повуку 20 km од Сарајева. Из ове Клинтонове констатације се види да је сумња за инцидент пала на српску страну. Овакво осумњичавање српске стране ће трајати све до окончања Дејтонског мировног процеса, а и касније, како би се коерзивном

дипломатијом (а и стварним казним мерама) српска страна прину-дила на прихватање услова. Прва мера коју је Клинтон био вољан да спроведе, била је поменута Бошњачко-хрватска федерација. Баш тада су Муслимани променили назив у Бошњаке. Хрвати су били више за конфедерацију, али су Американци били за поделу власти унутар нове федерације са заштитом људских и мањинских права и функционисање правне државе.

Посебно се овом плану супротстављао генерал Шушак, али су Американци условљавали Хрвате давањем подршке и претњом санкцијама. Туђман, неспособан да се бори на два фронта, прихвата предлог. Овим се Босна и Херцеговина *de facto* и скоро *de iure* делила на два дела: муслиманско-хрватски и српски. Кантони би били засновани на етницитету, а имали би добар део овлашћења централних органа. Имали су способност закључивања међународних уговора. То би био модел полудржаве, јер би царинска, монетарна и друга унија могла довести до аншлуса. Преко конфедерације Хрватска би могла да апсорбује федерацију, јер јој је конфедерални однос давао право вета...<sup>6</sup> Мада обе стране нису желеле споразум, страх од обустављања помоћи САД-а присилио их је да га потпишу. Споразум је потписан 18. марта 1994. године у Вашингтону уз присуство Клинтона, Европске уније и Русије. САД су дипломатски истакле да не желе да скрајну улогу Европске уније и Русије, па су због тога као полазну основу овог споразума узеле план „Invincible“.

Овај план је коначно у решење балканског питања увео САД, ставио је тачку на јединствену Босну, чиме је већ утрт пут за Дејтонску формулу, а прихватањем принципа етничке поделе, Америка је полако своје ставове приближила европским (Овен-Столтенберг). Надаље, подршком Бошњацима и Хрватима полако су изоловали Босанске Србе, али, у исто време, и легализовали српска освајања. Најзад, рат између Хрвата и Бошњака је спречен и оба етницитета су се усмерила ка Србима, који су до тада били војно надмоћнији. И поред одређеног успеха и напретка, целокупна мировна иницијатива била је „велики скок у цајтнот“, права „бравура алиби дипломатије“ и чиста куповина времена. Ово никако не сме да чуди, јер је оваква врста дипломатије карактерисала Бушову и Клинтонову администрацију све до јесени 1995. године.

<sup>6</sup> Ковачевић Живорад, *Америка и распад Југославије*, „Филип Вишњић“ /ФПН, Београд, 2007, 116-117.

Приближавањем у ставовима између САД-а, европских савезника и Русије, долази до новог мировног плана Контакт групе. Њу су чинили САД, Русија, Велика Британија, Француска и Немачка. Овим планом предвиђена је подела Босне на два ентитета: Срби би задржали 49% територије, а Федерација 51%. Сарајево би добило посебан статус и било би под управом Уједињених нација. Енклаве у источној Босни би се прошириле до границе са Србијом и скоро пресецале српски ентитет на два дела. Странкама су дате мапе поделе по принципу „узми или остави“. Рок за прихватање био је 15 дана, и уколико зарађене стране не би прихватиле план, укинуо би се ембарго на увоз оружја и стране би биле остављене да међусобно ратују.

Бошњаци и Хрвати су овај план прихватили 18. јула 1994. године, Милошевић такође, али су босански Срби пристанак условили многобројним изменама, што је значило одбијање мировног плана. Пошто план није био прихваћен, Клинтон је запретио појачањем санкција против Србије, јер сам није могао да скине ембарго на увоз оружја. Зарађене стране су наставиле да преговарају на бојном пољу.

### Сребреница и „Олуја“ као последње упозорење за преговоре

Почетком јула 1995. године догодио се нови шокантни инцидент: Младићево освајање заштићене енклаве у Сребреници и покољ 8000 Муслимана. *Полиџика* је овај инцидент пропратила лежерно цитирајући Карадићевог заменика Заметицу: „Муслимани су злоупотребили статус Сребренице као безбедносне зоне тиме што су започели терористички напад на српске цивиле. Ми смо у протеклих 35 дана имали 30 цивилних жртава и одлучили смо да зауставимо овакве акте тероризма.“<sup>7</sup> Запањујуће је било то што се ни у наредним данима и недељама није о овоме извештавало и констатовало да се нешто драматично ипак догодило. С друге стране, западни медији су о овоме извештавали као о катастрофи века.<sup>8</sup> На овакво стање ствари реаговао је француски председник Ширак (Chirac) и запретио чврстом војном акцијом. Америка се још увек држала по страни, јер би „америчко војно учешће

<sup>7</sup> „Потврђен пад Сребренице“, *Полиџика*, 12. јули 1995. године.

<sup>8</sup> Посебно су били активни репортери CNN Roy Gatman (Рој Гатман) и David Rohde (Дејвид Род).

прешло критичну линију и могло да САД увуче у дубљи сукоб него што би то било пожељно“. Саветници Клинтона су се сложили да одбрану Горажда треба ојачати са још 1000 војника, али не америчких, а за војне трупе се још нису стекли услови.

Након кризе у Горажду, Клинтон је коначно схватио да ће морати да се више ангажује у Босни. Операција „Одлучујућа снага“ је била *corpus delicti* наведене тврдње. Пошто је ситуација у Босни претила да угрози не само кредибилитет Клинтонове администрације, већ и њену судбину годину и по дана пре избора, Клинтон коначно одлучује да преузме вођство.

Ово је потврдио и Тони Лејк (Tony Lake) истичући да САД морају предводити дипломатске напоре да се отвори преговарачки процес и то пре краја 1995. године, јер је 1996. изборна година. Такође је истакао и да кључ успеха лежи у обуздавању босанских Срба путем опробане тактике штапа и шаргарепе. У штап би спадале следеће мере: отварање коридора између аеродрома Сарајева уз помоћ непосредно основаних Снага за брзу интервенцију<sup>9</sup>, нови ултиматум НАТО-а за зону без тешког наоружања око Сарајева, тајно достављање оружја Бошњацима, напуштање олакшања санкција Милошевићу, извлачење из источних енклава мировних мисија. Кључна претња Србима у одсуству сарадње било би масовно бомбардовање, а Бошњацима да ће САД напустити регион и оставити их саме да се боре против Срба (*lift and leave*). Као шаргарепе би послужили: модификовање мапа контакт групе, препуштање источних енклава проширивањем коридора у Посавини ради повезивања делова територије босанских Срба у замену за контролу Федерације над Сарајевом и додатним територијама централне Босне, омогућавање аутономије за босанске Србе кроз могућност референдума за две до три године и нео-Маршалов план за Босну.<sup>10</sup>

На основу свега наведеног, могли бисмо рећи да се политика САД-а према Босни сводила на три кључне ствари:

- жеља да се на терену успостави нова равнотежа снага у којој би босански Срби изгубили војну предност,

<sup>9</sup> Ове снаге су основане на интервенцију Жака Ширака, као реакција на неефикасност мировне мисије у Босни. *Rapid Reaction Forces* биле су састављене од британских и француских армија и основни задатак им је био заштита „плавих шлемова“ у Босни.

<sup>10</sup> Живорад Ковачевић, *Америка и распад Југославије* ..., оп. цит., 134.

- да се бомбардовањем принуде босански Срби и председник Милошевић да прихвате преговоре и,
- да се убеде европски и руски савезници да је дошло време да се рат оконча.

Почетком августа 1995. године долази до операције „Олуја“ и потпуног слома Републике Српске Крајине. Ова операција се није сматрала неочекиваном, јер је било опште познато да Туђман није крио своје планове. После вишенедељних припрема, прво је дошло до хрватске офанзиве у Босни у циљу одвајања босанских и крајишких Срба. Сама операција била је енормно скупа уз утрошак око 5,5 милијарди долара, јер је подразумевала реорганизацију и модернизацију хрватске војске уз учешће америчке фирме *Military Professional Resources Inc*, која је у Хрватску послала већи број пензионисаних официра да обаве тај посао.<sup>11</sup>

Положај Српске Крајине био је неповољан и она је прихватила све услове Била и Столтенберга, који су изричито били за прекид сукоба. Међутим, хрватска страна није била за прекид и за непотписивање споразума кривицу је бацала на српску страну. Штавише, Туђман је био толико бахат да није желео да разговара ни са Бутросом Галијем (Boutros Ghali), тадашњим Генералним секретаром светске организације. С друге стране, ни Милошевић није имао јасан став према сукобу. Веровао је у чињеницу да „Туђман неће да нападне“. У САД-у су једино Олбрајтова и Холбрук били за ратну опцију.

САД нису биле за рат, али нису ни одлучно осудиле припрему Хрватске за офанзиву. Питер Галбрајт је једном приликом рекао да „је забринут због припремања офанзиве у секторима Југ и Север“. Међутим, његово излагање није завршено претњом санкцијама како је завршавано у погледу заузимања става према српској страни. Туђман је ову колебљивост схватио као зелено светло за офанзиву. Једино на чему је Америка инсистирала јесте чињеница да то буде блиц криг. Холбруку је овај рат одговарао у његовој стратегији за преговоре.

Везано за помоћ Милошевића крајишким Србима, испоставило се да је бојазан САД-а била беспредметна. Милошевић их је „пустио низ воду“, јер они „подржавају криве вође“. Ово само потврђује чињеницу да је Милошевић био спреман да жртвује српске територије зарад укидања санкција. Касније ће ово бити веома важан сегмент у стратегији

<sup>11</sup> Исто, 139.



Холбрука у Дејтону, јер се знало да ће Милошевић напустити и босанске Србе. Овим почиње очекивана промена равнотеже снага у Српској Крајини, а касније и у Босни.

Једини који је официјелно осудио „Олују“ био је Карл Билт (Carl Bildt). Он је истакао „да Европа мора бити спремна за нову хуманитарну трагедију“. Упоредио је етничко чишћење Срба у Крајини са оним Чечена у Русији и Албанаца на Косову и Метохији. Уколико се Туђман не осуди, онда то не треба чинити ни са Милошевићевом политиком на Косову и Метохији. Олуја је, ипак, представљала етничко чишћење, о чему сведоче коментари у *Вашингтон Посту* и *Њујорк Тајмсу*, а посебан утисак оставио је извештај Посматрачке мисије Европске заједнице у коме се говорило о „широкој девастацији, убијању и застрашивању цивила, пљачки готово свих кућа и паљењу многих у сектору Југ“. <sup>12</sup> Хрватска влада је под притиском ухапсила 70 полицајаца, 65 војника и 260 цивила, али они нису судски ни кривично гоњени. <sup>13</sup>

После дискусија у Савету безбедности УН, Сребреница и „Олуја“ су коначно обједињене у једну Резолуцију бр. 1099, која „нити одобрава акцију 'Олуја' нити је осуђује“. Декларативно се осуђује гранатирање цивилних циљева, осуђују неприхватљиви акти хрватске војске против мировних снага, од Хрватске се тражи да поштује права Срба да остану, оду или безбедно се врате. Хрвати су овом Резолуцијом били задовољни, јер она није довела у питање легитимитет „Олује“. Западне дипломате су „жалили због победе силе над преговорима“ али за ову акцију нису санкционисали Хрватску.

Какав је утицај имала „Олуја“ на потоње ставове Холбрука приликом преговора у Дејтону? „Олуја“ је за Холбрука представљала прави алиби (као и његова дипломатија) за даљу заједничку акцију Бошњака и Хрвата против Срба у Босни, како би се створили нови односи у поседовању територије – како би фактичко стање приближно одговарало стварном (касније преговарачком). Холбрук није био за прекид ватре у Босни, што ће му касније многи и замерити приликом трајања преговора.

Надахнуте успехом „Олује“, хрватско-бошњачке снаге су отпочеле офанзиву против Младићевих снага у Босни, ослабљених тронедељним бомбардовањем НАТО-а и заузеле Јајце, Доњи Вакуф и приближиле се

<sup>12</sup> Mario Nobile, *Hrvatski feniks, Diplomatski procesi iza zatvorenih vrata 1990-1997*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2000, 489.

<sup>13</sup> Исто, 490.

Бања Луци на 17 километара. Заузете су све хидроелектране на Врбасу, а Бања Лука је била пуна избеглица. Холбрук је желео да се заузму и Сански Мост, Приједор и Босански Нови, како би фактичка ситуација одговарала оној коју је мислио да испреговара.

С друге стране, умеренији Кристофер био је за обустављање операција и ненападање Бања Луке, јер би то изазвало хуманитарну катастрофу са више од 300.000 избеглица. САД нису никако желеле да изгубе Милошевића као преговарача, јер би на његово место могао да дође неко још радикалнији. До уједначавања ставова је ипак дошло, јер је Бања Лука била више за Дејтон од Пала. У погледу овог питања су се, просто невероватно, сложили Изетбеговић и Милошевић.

Крајњи резултат наведене офанзиве била је нова мапа на којој однос снага више није био 70% према 30% у корист босанских Срба, него приближно 50% према 50%. Већ на овом стадијуму је било јасно да ће се, уз пристанак Милошевића, нови споразум прихватити. Притисак на српску страну је извршен и 30. августа 1995. године када су бомбардовани српски положаји у операцији под називом „Одмерена сила“. То је била до тада највећа војна акција у историји НАТО-а – изведено је 3400 борбених летова и 750 напада на 56 циљева на земљи.<sup>14</sup>

## Припрема и ток Дејтонског мировног процеса

Основна ствар која је доминирала приликом припреме мировне конференције састојала се у чињеници да су све стране морале да прихвате закључак да су исцрпљене све могућности решавања сукоба путем рата. Оне су морале убедити себе да је једини излаз у политичком споразуму. До тада су све стране биле убеђене да до остваривања својих циљева могу доћи војном победом – босански Срби на основу војне премоћи и већ постигнутих освајања; босански Хрвати и Бошњаци на основу очекивања да ће међународна заједница интервенирати против босанских Срба бомбардовањем и пружати им логистичку подршку.

Међутим, у јесен 1995. године коначно су се створили услови да се приступи преговорима (уз неизбежну улогу коерзивне дипломатије):

- све стране су коначно схватиле да више ниједан једини циљ не могу да остваре на бојном пољу и,

<sup>14</sup> Живорад Ковачевић, *Америка и распад Југославије* ..., оп. цит., 148.

- САД су коначно решиле да узму целу ствар у своје руке и да ауторитетом и моћи једне суперсиле натерају ратујуће стране да прихвате преговоре.

Сама припрема за преговоре трајала је два месеца. САД су се за њих добро спремиле и никако се није могло десити да преговори доживе фијаско, како је то већ био случај са десетак претходних мировних иницијатива. У преговорима су активно учествовали Туђман, Милошевић, Изетбеговић и Холбрук. Сви остали су били формални учесници. Европске силе су се са овим сложиле, само им је сметало то што се Холбрук о свему договорио са странама у преговорима а тек касније њих обавештавао. Једини уступак који је учинио Јељцину био је долазак сва три председника у Москву пре почетка Дејтонског мировног процеса, јер је Холбруку требала руска подршка.

Званичници САД-а су доста времена и преговарачке стратегије и тактике уложили да би убедили стране у сукобу и европске савезнике са Русијом да седну за преговарачки сто. Међутим, то није било све. Требало је усагласити ставове америчке администрације и Конгреса. Ова унутрашња сагласност била је веома битна јер је умногоме утицала на ефикасност преговора. Главни преговарач који је требао да образује *esprit de corp* групе био је поменути Холбрук. Посебно је било тешко добити подршку Конгреса, који није желео протоколарну већ активну улогу.

После много натезања усвојени су следећи принципи за разговоре:

- признавање постојећих граница Босне и Херцеговине,
- стварање два ентитета унутар Босне и Херцеговине – Федерације и региона босанских Срба (Република Српска) по паритету 51% према 49%, који је предложила Контакт група као основ за решење,
- права ентитета да успоставе „паралелне специјалне односе и везе“ са суседним државама,
- обавеза поштовања стандарда основних људских права и слобода.<sup>15</sup>

Тада се није говорило о мапама, јер је Холбрук знао да би то угрозило преговарачки процес. За место преговарања одабрана је највећа ваздухопловна база у САД – Дејтон, који је био мало удаљенији од Вашингтона, у циљу избегавања медијских спекулација.

<sup>15</sup> Исто, 153.

Из наведеног се види да ће главну реч у преговорима водити Холбрук. Тако је и било. Оно што је прво морао да учини било је поједностављење самог преговарачког процеса са формалне и суштинске стране.

Пошто су припреме за њега, а и сам процес, били доста сложени, Холбрук је приступио осмишљавању модула преговарања у циљу превазилажења структуралне сложености. Сложеност се састојала у неколико главних изазова преговарачког процеса:

- Холбрук је морао да заустави крвави рат,
- требао је да осигура безбедно повлачење мировних снага Уједињених нација које су босански Срби држали као таоце и,
- требао је да осмисли прихватљиву поделу Босне како се она не би даље цепкала и била подложна додатним сукобима.

Основне препреке долажењу до преговарачког споразума биле су следеће:

- психолошка препрека која је произилазила из сукоба који је водио крајње ниском нивоу узајамног поверења између преговарачких страна,
- друга би се односила на ситуацију у којој би свака страна рачунала на велике губитке, а ниједна од њих не би могла добити применом силе, што је деградирало целокупни труд за окончање сукоба и,
- последња препрека односила би се на структуралну сложеност самог преговарања. Оно је укључивало многа спорна питања и разнородни број преговарачких страна – територија, овладавање институцијама, механизми примене и остало.<sup>16</sup>

Што је више преговарача укључено у сам процес, то значи да треба артикулисати више интереса, што опет ствара тешкоће у постизању споразума. Основни предуслов успешног преговарачког процеса јесте овладавање начином прикупљања информација о интересима сваке стране. Како је Дејтонски преговарачки процес био вишеструко сложен, онда су само овладавање информацијама и њихова прерада били веома тешки. Уговорне стране су се нашле у некој врсти ребуса, требале су да „решавају укрштенице, где се странкама

<sup>16</sup> Michael Watkins, „A Strategic Simplification: Toward a Theory of Modular Design in Negotiation“, *International Negotiation*, The Netherlands: Kluwer Low International, 2003, 153.

као трик наметало налажење решења које треба да артикулише њихове конвергентне и дивергентне интересе.<sup>17</sup>

Један од начина поједностављења процеса преговарања било је и стварање коалиција, јер се тако број интереса и позиција смањује на разумну меру. Потребно је направити равнотежу између кооперативне „победничке“ коалиције и конфликтне „блокирајуће“. Подстицањем прве а маргинализовањем друге може се доћи до жељеног циља. Овом тактиком се служио и Холбрук.

Први корак који је Холбрук предузео у поједностављењу структуре у Босни био је уједињење Запада подређивањем кључних европских учесника контроли процеса који су вршиле САД. Образовање Контакт групе ишло је у прилог претходно наведеног става. Мада је и у самој Контакт групи било тешко доћи до консензуса, Холбрук је маниром вештог дипломате успео да уједини позиције и добије подршку НАТО-а (као ефикасно практично средство коерзивне дипломатије). С друге стране, европске силе никако нису могле више да изазивају САД, јер им претходни мировни споразуми нису давали кредибилитет.

Други важан корак у Холбруковој стратегији био је извлачење предности из новообразоване Бошњачко-хрватске федерације. Иако је то била веома крхка творевина због изражајних разлика између Бошњака и Хрвата, Холбрук је чврсто подржао, јер је знао да је уједињена опозиција била од суштинске важности у циљу борбе против Срба и постизања равнотеже снага и убрзања процеса сазревања.<sup>18</sup>

Најзад, Холбрук је, како је већ наведено, тежио да се супротстави бескомпромисном ставу босанских Срба, тиме што је убеђивао српског председника Милошевића да прихвати понуђене услове у циљу ублажавања и коначног скидања санкција. Управо од тог тренутка, Милошевић је почео да говори у име Срба са Пала.

Пошто је на почетку преговора било много тешкоћа (посебно оних везаних за територијалне захтеве), Холбрук је усвојио стратегију „поделе и редоследа“, тако што је дневни ред поделио на поделементе

<sup>17</sup> Fen Olsen Hampson, „Barriers to Negotiation“ in *International Multilateral Negotiation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 29; нав. према: Adriana Camisar, Boris Diechtiareff, *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords*, the Fletcher School of Law and Diplomacy, 2005, 11.

<sup>18</sup> Michael Watkins, „Strategic Simplification: Toward a Theory of Modular Design in Negotiation“, *International Negotiation*, Kluwer Law International, 2003, 160.

и о њима преговарао сепаратно.<sup>19</sup> Због тога је његов први циљ био издејствовање споразума о скупу принципа о којима се примерено расправљало са основним институционалним аранжманима – признање Босне у њеним постојећим границама, прихватање стварања два ентитета у оквиру Босне, омогућавање сваком ентитету да успостави односе са суседима и обезбеђење поштовања људских права и слобода.

Холбрук је трпео и критике, али се успешно носио са њима. Многи су му замерали што није дао приоритет прекиду ватре, па тек онда преговорима. Холбрук је истакао „да би трагање за прекидом ватре у тако раној фази преговора могло да закомпликује крајњи циљ конференције, а она се састојала у обезбеђивању дугорочног мира у Босни“.<sup>20</sup>

Следећи Холбруков циљ био је укидање опсаде Сарајева. Путем своје омиљене коерзивне дипломатије (претњом бомбардовањем) успео је да принуди Србе да потпишу споразум о повлачењу. Даљи корак састојао се у функционисању два ентитета у Босни. То је подразумевало следеће: будућа власт у Босни, преданост демократским изборима два ентитета под међународним надзором и захтев за надзором над усаглашеношћу са споразумом. Када је све ово обезбедио, Холбрук је сматрао да се може говорити о прекиду ватре. Међутим, сада су се, потпомогнути истим Холбруком, босански Муслимани окуражили и желели још добитака на бојном пољу. Никако нису хтели да одложе оружје. Међутим, коерзивна дипломатија је помало важила и за њих: одмах им је запретио обустављањем помоћи, чиме би ионако јача српска страна одмах заузела преко 50% територије. Босански муслимани су такође морали да прихвате чињеницу да је преговор најбоља алтернатива.

## **Преговарачке позиције, драматични обрти и резултати Дејтона**

Амерички званичници су унапред рачунали на јачину преговарачке позиције сваке од страна у преговорима и проникли у очекивања сваке од њих.

<sup>19</sup> Исто, 161.

<sup>20</sup> Michael Watkins, „Getting to Dayton. Negotiating and End to the War in Bosnia“, HBS Case No 1-800-134, Cambridge, Harvard Business School, 1999, 17.

Бошњачка страна била је уверена да има најјачу преговарачку позицију: она је себе сматрала жртвом српске агресије и имала подршку Конгреса (Републиканци), док је Клинтон морао да води рачуна о подршци богатих исламских земаља. Изетбеговић је био свестан овакве ситуације и упорно се борио за остварење свог главног циља: поништење резултата српских освајања и централизација власти у Сарајеву.

Хрватска позиција није била јака, али је била комотна. За Туђмана је у том тренутку најважније било питање источне Славоније. Хтео је да је поврати под суверенитет Хрватске и створи етнички чисту Хрватску („Олуја“). Такође је желео контролу хрватског дела у Босни и Херцеговини.

Положај Милошевића био је најтескобнији. Ту ситуацију погоршавали су и претходна офанзива Бошњачко-хрватских снага и НАТО бомбардовање. Милошевић је зарад укидања санкција морао бити спреман на нове уступке. У први план му је била промена слике о себи – од агресора ка миротворцу. Залагао се за фактичко стање, да војске буду заустављене онде где су се затекле. Био је за признање Босне и Херцеговине, али и за већу децентрализацију власти.

Холбрук је наставио са својом зацртаном коерзивном дипломатијом. За њега је „био бољи високо зацртани циљ од слабог компромиса“. Треба напоменути и то да лични односи унутар преговарачких страна нису били на највишем нивоу (Силајџић према Шаћирбеју и Милошевић према Караџићу).

Током преговора долазило је до драматичних обрта. Да не би дошло до краха преговарачког процеса, Американци су прибегавали свим врстама притисака, уверавајући делегације да ће их прогласити лично одговорним у случају неуспеха преговора.

Током преговора дошло је до једне неочекиване ситуације: Милошевић је уступио Сарајево и тиме удео у корист Федерације порастао на 55%. Међутим, када је увидео пропуст, тражио је било шта само да остане претходни омер 51% према 49%. Силајџић је предложио Србима ретко насељени планински део око Кључа. Да проблем буде још већи, то подручје је освојила хрватска војска и Гранић није хтео да учини такав уступак. Американци су натерали Изетбеговића да и он нешто уступи, што је овај одбио. Настало је интензивно убеђивање, посебно Туђмана. До споразума са Хрватима је дошло захваљујући жестокој интервенцији Клинтона. Остао је још Изетбеговић. Њега је Кристофер упозорио речима: „Господине председниче, искрено сам разочаран због ситничавог, нереалног и површног начина на који сте ви и ваша

делегација пришли преговорима. Ваш одговор морамо имати за један сат...“<sup>21</sup> Бошњаци су ово упозорење схватили озбиљно и могућност сношења одговорности за неуспех преговора, али су пристанак условили добијањем Брчког, што је био потпуно нов моменат. Претила је опасност склапања споразума само са Туђманом и Милошевићем.

На сцену је поново ступио Милошевић и прихватио арбитражу за Брчко, чиме је спасао преговоре. Ова чињеница само потврђује нашу претпоставку да је Милошевићу било највише до споразума, што би му омогућило да изађе из изолације. Он је добио на рејтингу, али је ослабио позицију босанских Срба, што је изазвало бурну реакцију на Палама. Уз још већи притисак Америке и уз кооперативност Милошевића, најосетљивије питање (територија) било је решено у омеру 51% према 49%.

Резултати Дејтона би се могли оквалитиковати као успешни. Међутим, оно што ће представљати проблем биће његово спровођење. Подела Босне је омогућила да оба ентитета имају заокружене територије и приступ мору. Бошњаци су добили коридор ширине 8 километара који повезује Сарајево и Горажде, а босански Срби су задржали Жењу и Сребреницу и добили посавински коридор који повезује источни и западни део Републике Српске. Статус Брчког није решен у Дејтону, већ је одлука остављена арбитражи. Сарајево је са предграђима постало јединствен град под контролом владе у њему. Источна Славонија је враћена под суверенитет Хрватске. Утицаји Хрватске и Србије на свој народ у Босни и Херцеговини су постали легитимни путем успостављања специјалних веза. Централна власт није била јака уз дисперзију државних атрибута путем кантонализације.

Оно што је Дејтонски мировни споразум успео да оствари то је заустављање застрашујућег рата. На томе треба одати признање свим странама у преговорима. Међутим, наметнуо је и ново питање: да ли је будућност Босне и Херцеговине у интеграцији или подели?

### Цитирана дела

- Camisar, Diechtiareff 2005: A. Camisar, B. Diechtiareff, *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords*, the Fletcher School of Law and Diplomacy.
- Holbrooke 1998: R. Holbrooke, *To End a War*, New York, Random House.
- Ковачевић 2007: Ж. Ковачевић, *Америка и распад Југославије*, „Филип Вишњић“ / ФПН, Београд.

<sup>21</sup> Richard Holbrooke, *To End a War*, New York, Random House, 1998, 317.



## Литература

- Camisar, Diechtiareff 2005: A. Camisar, B. Diechtiareff, *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords*, the Fletcher School of Law and Diplomacy.
- Holbrooke 1998: R. Holbrooke, *To End a War*, New York, Random House.
- Kaplan 1993: R. Kaplan, *Balkan Ghosts: A Journey through History*. New York, Vintage Books.
- Ковачевић 2007: Ж. Ковачевић, *Америка и распад Југославије*, „Филип Вишњић“ / ФПН, Београд.
- Nobilo 2000: M. Nobilo, *Hrvatski feniks, Diplomatski procesi iza zatvorenih vrata 1990-1997*, Nakladni zavod Globus, Zagreb.
- Watkins 2003: M. Watkins, “Strategic Simplification: Toward a Theory of Modular Design in Negotiation”, *International Negotiation*, Kluwer Law International.
- Watkins 1999: M. Watkins, „Getting to Dayton. Negotiating and End to the War in Bosnia“, HBS Case No 1-800-134, Cambridge, Harvard Business School.

Srđan SLOVIĆ

## **DAYTON'S PEACE ACCORD**

### **– Historic Background, Preparation, and Results –**

#### *Summary*

Although it had had some drawbacks, Dayton's Peace Accord was to be a successful one due to the following reasons:

Firstly, USA finally realised they had been the crucial factor of war ending in Bosnia and Herzegovina, otherwise their credibility as the great power would be put into question.

Secondly, Croatian military operation called „Oluja“ („Storm“) and ruthless bombing of Serbian targets in Bosnia and Herzegovina changed balance of power and created factual fundament for negotiation on territorial division by drawing of future maps on the field.

Thirdly, Milosevic finally realised Serbs from Bosnia were a primary obstacle toward the lifting of international sanctions and set free isolation.

Fourthly, American administration gave a full freedom to the main negotiator Holbrooke to lead the negotiations.

Finally, Dayton's Peace Accord managed to ensure the cease of fire, which was the greatest achievement of it. On the other hand, it could not give the answer to the question of the future of Bosnia and Herzegovina either it is in integration or separation. The basic problem which is going to appear during its implementation will include nation building process on the ruins of the war. This is because the above mentioned process is influenced by domestic political forces, considerations and dilemmas besides strong international civic and military presence. In this point coercive diplomacy has proven to be unsuccessful. It might be rung off.

*Key words:* Dayton, negotiations, belligerent parties, Holbrooke, great powers, Kosovo and Metohia, Bosnia and Herzegovina.