Др Александар М. Гајић, виши научни сарадник
Института за европске студије у Београду
romero@eunet.rs

ПРЕДЛОЗИ РЕФОРМИ ОЕБС-А У СВЕТЛУ САВРЕМЕНИХ ПОЛИТИЧКИХ КРИЗА НА ПРОСТОРУ ЕВРОПЕ*

Сажетак: Рад праћи настанак и развој ОЕБС-а као најважније савремене безбедносне организације из њерсејектйиве истйоријско-йוליћичке динамике и ињйереса међународних актйера. Изворно формирана као форум за смањење йензија између идеолошки конфронтираног Истйока и Запада, ОЕБС (исйрва КЕБС) је еволуирао у стйалну безбедносну организацију са диверсификованим активностйима и надлежностйима. Како ова еволуција ийак није успела да одговори изазовима времена, јавиле су се йоитребе за даљим реформама ОЕБС-а. У раду се, зайтим, праће йредлози реформи сисйема ОЕБС-а, како од стйране њених йојединих незадовољних чланица йако и од стйране Панела формираног на Минисйарском савейу ОЕБС-а који је одржан децембра 2004. године у Софији, као и руски йредлог „Уговора о евројској безбедностйи“ као основе новог, свеобухватног йреобликовања евројске безбедностйи мимо йостйојећег сисйема ОЕБС-а. У завршном делу рада се йосмайтра уйицај савремених йолићичких криза на йросйору чланица ОЕБС-а на могући йути реформисања ове регионалне безбедносне организације.

Кључне речи: ОЕБС, Хелсиншки завршни актй, реформа Уговора о евројској безбедностйи, криза у Украјини.

ОЕБС (Организација за европску безбедност и сарадњу) је највећа светска савремена безбедносна међувладина организација. Са 57 земаља чланица смештених на просторима Европе, Азије и Америке („од Ванкувера до Владивостока“), са 550 службеника у њеном седишту у Бечу и са још 2300 службеника на терену, данашње делатности ОЕБС-а тичу се широке лепезе питања – од оних везаних за превенцију конфликта, преко кризног менаџмента

* Рад је настао у оквиру пројекта 179014 кога финансира Министарство за просвету и науку Републике Србије.

и постконфликтне обнове, контроле наоружања, све до промоције људских права, слободе штампе и надзора парламентарних изборних процеса.

Формирана током Хладног рата као својеврсни форум који је служио за смањење тензија између идеолошки конфронтаног Истока и Запада, ОЕБС представља типичан пример међународне организације чији су настанак и развој диктирале историјско-политичке прилике и интереси међународних актера. Мировне и безбедносне организације, дакако, никада нису биле политички неутралне, идејно самоникле и удаљене од интересних пројекција њених оснивача. Политички интереси су се увек налазили у позадини формулисаних и оствариваних мировних концепата. „Европски концерт“, који је настао 1815. године као мировни пројект, био је израз међународне равнотеже снага иза које је стајала Велика Британије као својеврсни хегемон са својом *Pax Britannicom* и владавином светским морима.¹ Универзалне мировне организације – Лига Народа и УН – такође су настале као пројекти који су одражавали равнотежу у међународним односима, тј. постојећи баланс снага. Њихов се институционални облик показивао онолико успешним колико је могао да усмерава и мири различите реал-политичке интересе у датим међународним приликама. Тако је и ОЕБС-с (испрва КЕБС) од „моста“ који је служио за балансирање између хладноратовских такамаца, временом био трансформисан у регионалну безбедносну организацију. Ова организација је поступно развијала своје правне акте, дефинисала сопствене принципе и задатаке, изграђивала своје аранжмане и сложени инструментаријум за њихову реализацију који су једнако обухватили и њено аутономно институционално-административно уређење и операције на терену.² Поступно, ОЕБС је израстао не само у највећу регионалну безбедносну организацију, већ и ону најзначајнију, чије је деловање уређено Поглављем VIII Повеље УН-а.

1. ПОЛИТИЧКИ КОНТЕСТ НАСТАНКА И ЕВОЛУЦИЈЕ ОЕБС-А

Први предлози за стварање конференције које би се бавила питањима безбедности у Европи почели су се јављати још од педесетих година 20. века, али је хладноратовска клима спречавала њихову реализацију све до почетка седамдесетих година, до разговора у Диполију из новембра 1972. године.

¹ О политичким приликама у време настанка „Великог Концерта“ видети Владимир Потемкин *Историја дипломатије*, том 1, Београд, 1945, као и Хенри Кисинџер, *Дипломатија*, том 1, Верзал Прес, 1999. За Лигу Народа видети Christopher Pollock, *The League of Nations*, The Lawbook Exchange Ltd, Clark, New Jersey, 2003, а за политичке околности настанка УН: Stanley Meisler, *UN: History*, Grove Press, New York, 2011

² О историјату развоја ОЕБС-а и његовом институционалном оквиру детаљније код: David J Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*, Routledge, New York, 2007

Обе суперсиле су тада дошле до становишта, свака из своје интересне перспективе, како би им оваква конференција могла бити од користи. Земље Варшавског уговора желеле су правно санкционисање *status quo*-а, то јест очување свог утицаја на комунистичке режиме у источној Европи и даље унапређење процеса детанта. Поједине земље (попут Финске) су желеле да још више истакну своју политику блоковске неутралности, док су земље чланице НАТО пакта тежиле да, поред унапређења процеса детанта, створе услове за будуће промене у источној Европи. Или, како каже Хенри Кисинџер: „Нама је било јасно да Совјетски Савез има своје, потпуно супротне, планове, али смо уочили да она (конференција, прим. А. Г.) Западу, на дужи рок, доноси корист (...) Америка је искористила свој утицај како би се питање граница свело на обавезу да се не мењају силом, што је практично принцип преузет од Повеље УН (...) Најзначајнија одредба „Хелсиншког споразума“ била је, како се испоставило, ткз. III „корпа“ – о људским правима. Она ће одиграти најзначајнију улогу у дезинтеграцији совјетске сателитске орбите и постаће Библија свим борцима за људска права у земљама чланицама Алијансе“.³ Препоруке разговора у Диполију крајем 1972. године, издате у виду „Плаве књиге“, поставиле су основе за конференцију познату као „Хелсиншки процес“. Конференција се одвијала у три фазе: прве, која је трајала свега неколико дана у јулу 1973, колико је било потребно представницима 35 земаља да се усагласе око препорука из „Плаве књиге“; друге, главне радне фазе, која се одвијала између септембра 1973. и јула 1975. године у Женеви, а која је резултирала „Хелсиншким завршним актом“ кога су потписале све учеснице преговора; и треће фазе, у виду одвијања конференције на основу потписаног договора која се, под председавањем кардинала Августина Казаролија, одиграла између 30. јула и 1. августа 1975. године у Хелсинкију.

Историјски значај КЕБС-а за отпочињање хладноратовског детанта (као што је истакнуто и у Завршном акту Хелсиншке конференције) између две тадашње суперсиле је неспоран. Споразум је укључивао и неутралне и не-сврстане државе, омогућавајући им да кроз рад конференције остварују дубље међусобне контакте и усклађују своје често противуречне интересе у ткз. „три корпе“: у области безбедности, по питању привредне сарадње и поводом кретања људи и идеја. Основна улога КЕБС-а као форума за побољшавање међублоковских односа и имплементацију „Завршног акта“ развијала се кроз читав низ састанака од којих су били најзначајнији они у Београду (октобар 1977 – март 1978), Мадриду (новембар 1980 – септембар 1983) и Бечу (новембар 1986 – јануар 1989).

Урушавање Источног блока крајем осамдесетих година 20. века довело је до потпуне промене и геополитичког амбијента (у виду нестанка „покре-

³ Хенри Кисинџер, *Дипломаиџија*, том 2, Верзал Прес, Београд, 1999, стр. 674.

тачког механизма“) и преговарачке структуре које су од КЕБС-а изискивале стварање нове европске безбедносне архитектуре. „Паришка повеља за нову Европу“, потписана 21. новембра 1990. године, започела је процес реформи и поступно довела је претварања КЕБС-а у ОЕБС. Ово се одиграло на конференцији у Будимпешти 1. јануара 1995. године, када су конституисани органи и тела ОЕБС-а који и данас функционишу у оквиру датих надлежности: Парламентарна скупштина, Секретаријат (на челу са Генералним секретаром), Високи савет, Центар за превенцију конфликта, Канцеларија за слободне изборе (накнадно преименована у Канцеларију за демократске институције и људска права)... Успостављени су нови механизми за превенцију конфликта и кризни менаџмент. Створена је комплетна инфраструктура ОЕБС-а са отварањем његовог сталног Секретаријата у Прагу и Бечу. Зарад што успешнијег ношења са постојећим конфликтима, створена су још два нове институције: Високи представник (са циљем да се бави сукобима у које су умешане етничке мањине, а који су још увек у раном стадијуму) и Теренске мисије (Field Missions) које се баве конфликтним ситуацијама свих врста и у сваком њиховом стадијуму. „Основна идеја њиховог рада – као и ОЕБС-а као целине – јесте концепт „свеобухватне безбедности“, што значи да је безбедност недељива и да укључује војно-политички, економски и хумани аспект којим се треба позабавити не свестран, инклузивни и кооперативан начин. Овај безбедносни концепт, између осталих ствари, одсликава све три безбедносне димензије ОЕБС-а: војно-политичку димензију, економску димензију и хуману димензију која се бави људским правима и демократским слободама.“⁴ Теренске мисије су се јавиле из прагматичних потреба током процеса распада бивше Југославије и непоходности кризног менаџмента на просторима Балкана који је накнадно примењен и на другим просторима где ОЕБС има своју надлежност (Средња Азија, Кавказ). Накнадно је дошло и до проширивања активности у оквиру „дугорочних мисија“ из домена безбедност на „неконфликтни менаџмент“ – пре свега на онај везан за изградњу одрживих демократских институција.

Састанци у Лисабону 1996. (који је уродио декларацијом које је прокламовала универзалну и недељиву природу безбедности на простору „Старог континента“) и Истанбулу 1999. године тежили су да унапреде постојеће тенденције и на релевантан начин се позабаве горућим кризним питањима.⁵ Еволуција ОЕБС-а кроз проширивања и његових институционалних оквира

⁴ Edwin Bakker, Hinke Pietersma, „The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda“ у: *The OSCE and the Netherlands as Chairman-in-Office*, Netherlands Helsinki Committee, Hague, 2003, стр. 1.

⁵ Још тада је руски министар иностраних послова Игор Иванов изнео став о незадовољству државе коју представља, са закључком како се ОЕБС, од организације која би требала да представља колективну вољу целе Европе, претворила у оруђе Запада за „присилну

и њиховог опсега делатности временом је изнедрила неке од главних карактеристика по којима је ова међувладина безбедносна организација данас препознатљива у целом свету: отворено чланство, кооперативни приступ безбедности, политички обавезујући ангажмани, децентрализоване и небирокупатске структуре, активности „малог трошка“, оперативни фокус и капацитет за брзо реаговање, привилеговано партнерство са Уједињеним нацијама итд.⁶

Упркос диверсификацији активности и надлежности појединих тела ОЕБС-а као и његовом учешћу у бројним мировним и цивилним мисијама, ипак се мора закључити како ове промене, како је време показало, нису успеле да одоворе изазовима времена. Наиме, ни ОЕБС-у (као ни његовом претходнику КЕБС-у) није пошло за руком да буде кључни фактор у области безбедности и сарадње у Европи. Ту улогу је задржао НАТО. Преко Евроатланског партнерског савета (бивши НАСС) са својим чланицама, као и сарадњом преко програма „Партнерство за мир“, НАТО је са једне стране покрио простор свих чланица ОЕБС-а. Са друге стране, у оквиру свог стратешког концепта усвојеног у Риму још 1991. године, НАТО је, дуплирао и тиме „покрио“ и већину надлежности ОЕБС-а (попут кризног менаџмента, могућности интервенисања ван простора својих чланица, ширења безбедносног концепта са војног на политичке, економске, социјалне и хуманитарне аспекте те превентивну дипломатију). На тај начин се НАТО током претходне две и по деценије успео наметнути као кључни фактор у свим безбедносним кризама, док је ОЕБС-у била остављена споредна улога за вршење једноставнијих задатака попут решавања међуетничких проблема, спровођења и надгледања избора итд, и то само у оном обиму и смеру колико се то подударало са геостратешким интересима НАТО-а.

Овакав развој догађаја био је највише последице геостратешког утицаја САД на простор Европе. Сједињене државе су Европу посматрале као западно полуострво великог евроазијског континента које својом величином, ресурсима и бројем становништва представља својеврсно „Светско острво“ које потенцијално може да угрози примат Англо-американаца на светским морима и тржиштима. Као западни, најразуђенији део евроазијског континента (ткз. „Римланда“) који одваја континенталну унутрашњост од приступа морима, Европа је (уз Блиски исток, Индијски потконтинент и далекоисточне приобалне области) чинила део континенталног обода чија контрола,

демократизацију“. Видети: Igor S. Ivanov, *The New Russian Diplomacy*, Nixon Center and Brookings Institution Press, Washington, D. C., 2002, стр. 97-98.

⁶ Детаљније у: Victor-Yves Ghébal, „The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life“, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper – №10, Geneva, 2005, стр. 1-2.

према Николасу Спајкману, представља кључ светске стратешке премоћи.⁷ Преузимајући улогу одржавања глобалног геостратегијског балансера, САД су на простору Европе – уз одржавање капитализације своје стратешке позиције задобијене у светским ратовима и Хладном рату – истовремено наставиле да врше и њено геополитичко „спутавање“ и преусмеравање у мери и у складу са сопственим интересним пројекцијама. Такође, САД су наставиле да спроводе и стратегију геополитичког спречавања континенталних интеграција мимо Америке између источног дела Европе и евроазијског „Хартленда“, „срца континента“, са једне стране, са његовим ободним, високоразвијеним али ресурсно сиромашним, западним делом на другој страни.

2. ПОТРЕБЕ ЗА РЕФОРМАМА ОЕБС-А И ЊЕНИ ДОСАДАШЊИ ПРЕДЛОЗИ

Тек делом успешан у проширивању активности током задње деценије 20 века, али у исти мах и спутан униполарним политичким контекстом и стратешким интересима преостале суперсиле на просторима свог деловања, ОЕБС се од почетка новог века нашао пред бројним дилемама. Неке од њених истакнутих чланица од краја деведесетих почеле су да износе приговоре како је ОЕБС претворен у пуко оруђе за задовољавање западних геостратешких интереса те да се он недовољно и непринципијелно бави својим изворним пољем делатности: регионалном безбедношћу. Ови приговори јавно су први пут изречени на састанку у Истанбулу 1999. године, да би били интензивирани након „наранцасте револуције“ у Украјини 2004. (када је ОЕБС, под утицајем својих западних чланица, безрезервно подржао позиције тадашњег прозападног председника Виктора Јушченка), а посебно 2007. године у говору руског председника Владимира Путина на „Конференцији о безбедносној политици“ у Минхену.⁸

И други бројни разлози за критику ОЕБС-а су све чешће почели да се спомињу: ширење обима његових активности временом је показало како ОЕБС не поседује довољно ни кадрова нити финансијских средстава за њихову реализацију. Поред операционалне флексибилности, ОЕБС често није био у стању да развије неопходни дубински приступ проблемима са којима је намеравао да се носи. ОЕБС, показало се, поседује сасвим скромни биро-

⁷ Видети Небојша Вуковић, *Лоџика Империје*, Конрас, Београд, 2007 и Nicolas Spykman, *Americas Strategy in World Politics*, Harcourt Brace, New York, 1942

⁸ Путин је том приликом оптужио поједине западне силе да желе да претворе ОЕБС у вулгарни инструмент својих интереса и да у том смислу, махом преко невладиних организација, преобликују њен бирократски апарат који тако све више губи везе са државама-чланицама као својим оснивачима. Цео Путинов говор доступан је на: http://www.kommersant.com/p741749/r_527/Munich_Speech_Vladimir_Putin/ приступљено 06.02.2017.

кратски апарат (смештен пре свега у његовим Секретаријату) са врло мало-бројним сталним саставом. „Број ОЕБС-ових институција је још увек врло ограничен, а највећа и најзначајнија међу њима је Канцеларија за демократске институције и људска права. ОЕБС-ови специјални представници и Теренске мисије имају велики степен слободе у свом деловању. Коначно, ОЕБС има председавајућег који ротира на годишњем нивоу, на чијем месту се смењују министри спољних послова њених држава чланица. Он (или она) је одговоран за престављање и стратешко политичко вођење Организације.“⁹ Ту су, такође, и проблеми везани за унутрашње функционисање тела унутар ОЕБС-а, пре свега за процес доношења одлука, а за које је, према правним актима ове организације, неопходан консензус. Како је до консензуса некада изузетно тешко доћи, дешавају се и блокаде процеса одлучивања. Поред тога, јављају и проблеми ниске стручности представника у парламентарној скупштини ОЕБС-а као и веома ограничени домети политичког дијалога и транспарентности унутар свих његових институција. „Многе бивше совјетске републике сматрају да су искључене из ових процеса. Посебно Руска Федерација се константно жалила на своју подређену улогу унутар организације и изражавала појачани отпор према ономе што је представљала као западну доминацију над ОЕБС-ом. Русија је исказивала своје незадовољство заједно са једним бројем других земаља чланица „Заједнице независних држава“ које су изашле са „Московском декларацијом“ (3.07.2004) и „Апелом из Астане“ (15.09.2004). Ове декларације су говориле не само о помањању транспарентности при доношењу одлука већ и о двоструким стандардима, те су критиковале начин на који се воде Теренске мисије. „Источни блок“ је, такође, указивао на приметан дисбаланс који се тиче три димензије безбедности: њихово опажање је да је превише акцента било стављено на „хуману димензију“, а да је премало учињено у „економској димензији“. Коначно, ове земље критиковале су чињеницу да су теренске активности ОЕБС-а готово искључиво ложиране „источно од Беча“.“¹⁰

Потези незадовољних чланица „источног блока“ предвођених Русијом временом су отишли даље од декларација којима су исказивале незадовољство ситуацијом унутар ОЕБС-а. Ове земље су у више наврата биле принуђене да блокирају функционисање рада организације, ускраћујући своју сагласност на њен буџет. То је доводило до убрзаног затварања појединих Теренских мисија. Више пута је била употребљена и „снага вета“ како би се зауставио Министарски савет ОЕБС-а да донесе коначне верзије декларација са којима су поједине чланице или групе њих исказивале дубоко неслагање.

⁹ Edwin Bakker, Hinke Pietersma, „The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda“ у *The OSCE and the Netherlands as Chairman-in-Office*, Netherlands Helsinki Committee, The Hague, 2003, стр. 2.

¹⁰ Ibid.

Поред оваквих активности, Русија и њој блиске источне државе почеле су да заговарају потребу за хитним и темељним реформама целокупног система ОЕБС-а. Предложене реформе тежиле су да претворе Секретаријат и друге главне институције ОЕБС-а у централизоване органе, са јачим и дефинисанијим надлежностима. Реформисана тела ОЕБС-а би и даље функционисала по принципу консензуса, чије би делатности биле преусмерене на најважније савремене безбедносне проблеме (трафикинг, тероризам, шверц оружја) а са мање „помодних“ тема везаних за људска права. „Источни предлог“ био је усмерен ка томе да се умањи потпуно недефисана аутономност појединих институција у оквиру ОЕБС-а и њихово волонтаристичко наступање мимо ауторитета и институционалног консензуса унутар њених главних тела. На тај начин, тела ОЕБС-а би постала контролисанија, дефинисанија у својим надлежностима, али, такође, и подложнија наличју консензуса – могућности стављања вета. Западне чланице ОЕБС-а оштро су се супротставиле овим предлозима Русије, сматрајући да је њихов прави циљ да се на тај начин изазове парализа институционалних напора ОЕБС-а у вези са демократизацијом постсовјеских земаља.

Иако нису наишли на широко одобравање, предлози Русије и њених истомишљеника подстакли су на размишљање о потреби суштинских реформи система ОЕБС-а међу већином њених чланица. Као вид покушаја ношење са овим питањем, Панел еминентних стручних личности је ангажован за направи преглед рада ОЕБС-а, као и да пружи препоруку потребних реформских мера у перспективи тридеседогодишњег јубилеја „Хелсиншког завршног акта“ и десетогодишњице „Паришке повеље о Новој Европи“. Формална одлука о формирању Панела донета је на Министарском савету ОЕБС-а који је одржан децембра 2004. године у Софији, са циљем да овај Панел донесе извештај који ће дати „нови постицај политичком дијалогу и пружити стратешку визују за Организацију у 21. веку. Било је предвиђено да Панел анализира ефективност Организације, њених тела и структуре и пружи процену предстојећих изазова.“¹¹ Панел је, дакле, превасходно био усмерен на анализу унутрашњег функционисања тела ОЕБС-а, а тек секундарно на анализу спољашњих безбедносних и демократских изазова. Чланови Панела били су изабрани на основу њиховог искуства и познавања функционисања ОЕБС-а, при чему је била у обзир узимана и равномерна заступљеност држава-чланица. Ово тело је укључивало неколико бивших министара спољних послова држава-чланица, као и неколико бивших Председавајућих ОЕБС-а и његових Генералних секретара. Било је ту мноштво познатих имена попут Ханса Ван Дер Брука, Николаја Атанасијевског, Ричарда Вилијамсона, Вилхема Хоејнка, Миомира Жужула итд.

¹¹ Ibid., 3.

„Објављен у јуну 2005. Извештај Панела (*Common Purpose: Towards a More Effective OSCE*)” сматрао је да су проблеми са којим се суочавао ОЕБС у основи везани за три изазова. Ови изазови се тичу неједнаког темпа интеграције, то јест односа економског раста и демократског развоја на простору деловања ОЕБС-а, затим увећања ОЕБС-ових главних институционалних партнера, и коначно, нових безбедносних изазова повезаних са процесима глобализације. Панел је имплицитно усвојио позиције Русије истичући да ОЕБС треба да преузме „конструктивну улогу спречавајући појављивање нових линија подела“.¹² Анализирајући позицију и улогу ОЕБС-а, извештај Панела предлагао је како ОЕБС треба да се усмери на она питања и на оне просторе где поседује компаративне предности – то јест да се окрене политичком дијалогу, раном упозорењу и превенцији конфликта, постконфликтној обнови, контроли науоужања и мера које побољшавају безбедност и међусобно поверење. Прихваћен је руски приговор да се у приоритетне активности уврсте горућа безбедносна питања везана за борбу против тероризма, за контролу граница, затим борба против трафикинга људи, шверца оружја и дроге, као и да се поспешује регионална економска сарадња, промовише толеранција и недискриминација, да се подржава слобода медија, изградња слободних институција и добро управљање. Задржана је свебухватна, тродимензионална перспектива безбедносног приступа која треба да настави са интегрисањем војно-политичке, економске и хумане димензије безбедности у једиствену и недељиву безбедност, и све то уз помоћ координисаних прагматичних активности ОЕБС-а. Кроз изражено дипломатски речник Панел се позабавио и комплексним питањима реформе структуре институција ОЕБС-а како би се побољшала њихова ефикасност. Изнети су предлози за промену идентитета, то јест профила самог ОЕБС-а, и поводом његовог консултативног нивоа и по питању самог процеса одлучивања унутар његових тела. Предлагана је и нова улога председавајућег и Генералног секретара, затим измењено функционисање Теренских операција, као и промена њихових капацитета. По овом последњем питању такође се изашло у сусрет ранијим примедбама Москве, па је препорука гласила да мандати дуготрајних Теренских операција у нормалним ситуацијама не би требали да буду одређени на период дужи од једне године, али да они могу и да буду продужени у зависности од специфичности задатака или резултата договора са државом домаћином. Предложено је да ОЕБС у разматрање узме питање развоја новог типа мисија које би се бавиле специфичним проблемима у појединим земљама и њиховим утицајем на шири регионални

¹² Victor-Yves, Ghébal, „The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life“, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper – №10, Geneva, 2005., стр. 19.

или подрегионални ниво. Предложена је јасна подела улога надлежности између Председавајућег ОЕБС-а и Генералног секретара, где је за овог другог сугерисана значајнија политичка улога, нарочито у случају ношења ОЕБС-а са великим безбедносним претњама на регионалном нивоу, као и поводом његовог преузимања водеће улоге у ОЕБС-овом оперативном учешћу при решавању конкретних кризних ситуација.

Велика већина представника присутних држава чланица ОЕБС-а са одобравањем је усвојила извештај овог Панела на састанку који је одржан у Бечу 12-13 септембра 2005. године. Русија и њени источни партнери могли су да буду умерено задовољни садржином извештаја, док су, на изненађење многих, САД изразиле резерве према неким од препорука у извештају Панела. „Све у свему, дискусија је открила нека заједничка становишта које се тичу побољшања процедуралних правила ОЕБСа, затим идеју о структури комитета који чине три стуба који се тичу три (безбедносне, прим А. Г.) димензије, идеју јачања улоге Генералног секретара (уз прећутну сагласност да главни политички ауторитет треба и надаље да остана у рукама Председавајућег ОЕБС-а), као и да се створи основа за нови тип „тематских“ Теренских мисија. Подржан је приступ трансформације ОЕБС-а у пуноправну међународну организацију (...) Различити погледи били су исказани по питању степена аутономности институција ОЕБС-а (као и да ли они треба или не да буду регруписани у Бечу), Теренских мисија (дужина трајања, ширина и евалуација мандата, транспарентност њихових активности и извештавања, висина плате локалног штаба, именовање и финансирање руководиоца и заменика руководиоца мисија), питања везана за изборе, буџетско и ванбуџетско финансирање, професионализацију Секретаријата (максимална дужина службовања и систем замењивања), као и уобличавање измењене Повеље или Конвенције ОЕБС-а.“¹³

3. РУСКИ ПРЕДЛОГ „УГОВОРА О ЕВРОПСКОЈ БЕЗБЕДНОСТИ“

Иако су препоруке из Извештаја Панела делимично изашле у сусрет примедбама Москве и препоручивале опсежну институционалну реформу, до темељног отпочињања реформи институционалног оквира, надлежности и практичног деловања ОЕБС-а у наредним годинама није дошло. Напротив, ОЕБС је наставио са праксом која је била устаљена током задњих година 20. века, управо на оне начине који су побудили критицизам Русије и других источних чланица ове организације. Суочена са сазнањем да је у ОЕБС-у

¹³ Ibid., 20.

све остало по старом, Русија је отпочела опсежне дипломатске активности у смислу отвореног залагања за целовиту реформу система европске безбедности изван и мимо структура ОЕБС-а.

Западни стручни кругови и њихова јавност сматрали су како је нови руски предлог преуређења европске безбедности у ствари био израз намера супротстављања ширењу НАТО-а на исток, као и вид новог позиционирања Русије у безбедносној архитектури Европе која је била нарушена унилатерализмом САД у виду постављања америчког противракетног штита на истоку Европе. Руски предлог је, свакако, био знатно обухватнији од тога. Русија је још од почетка 21. века предано радила на успостављању најширих облика међудржавне сарадње како би се на све могуће начине успоставила безбедносна равнотежа на старом континенту и то – на принципима на којима почива постојећи међународни систем и међународно право. У том смислу, Русија је развијала односе и са Саветом НАТО-а (као саветом држава-чланица НАТО-а, а не НАТО-а као јединственог војнополитичког савеза), са свим институционалним облицима „другог стуба политике ЕУ“, па и ЕБОП (ESDP) у свим њеним сегментима. Пре свега, Русија је тежила да побољша своје односе и сарадњу са ОЕБС-ом како би нове реалности у међународним односима што пре добиле свој институционални облик на простору Европе и то унутар међународног права као главног оквира функционисања међународног система.

Унилатерализам САД представљао је грубу негацију договорених принципа опште и колективне безбедности, тако да је, услед промене безбедносне климе, Русија покренула иницијативу за нову безбедносну сарадњу у Европи. Руска иницијатива била је обнародована 5. јуна 2008. године у Берлину када је тадашњи председник Русије Димитрије Медведев лансирао идеју о новом „Уговору о безбедности у Европи“ чија је равнотежа била нарушена ширењем НАТО-а и покушајем постављања америчког противракетног штита. Тежећи облицима јединствене, кооперативне и недељиве безбедности (раније дефинисане „Завршним актом из Хелсинкија“) Русија се при својој иницијативи није окренула само у правцу стварања „новог ОЕБС-а“, већ је свој предлог видела и као начин преобликовања постојећих различитих форума, попут Савета Русија – НАТО, ЕУ – Русија, као и билатералних веза са другим европским државама. Предложени дијалог усмерен ка преобликовању укупне безбедносне архитектуре Европе био је заснован на од стране Русије пет понуђених принципа: поштовања међународног права, суверенитета и територијалног интегритета те политичке независности држава; недопустивости примене силе или претње примене силе и инсистирању на јединственом приступу при превенцији и мирном решавању конфликта; једнакој безбедности – „не безбедности једног на штету другог“, то јест недозвољавања радњи које поткопавају јединство заједничког

безбедносног простора и неразвијања војног савеза који прете безбедности других страна уговорница; искључивању ексклузивног права на одржавање мира и стабилности у Европи; контроле наоружања, борбе против трговине дрогом и тероризма.

На основу ових принципа 29. новембра 2009. године у Атини руски председник Медведев изашао је са нацртом „Уговора о безбедности у Европи“. Овај нацрт је садржавао предлог ефективних механизма сарадње који је требао да омогуће решења за изазове и претње у сфери безбедности. Кључна одредба се налазила у члану 2. нацрта у коме је предлагано *да државе неће предузимати, учествовати или подржавати акције или активности који значајније утичу на безбедност друге државе поштомници или држава поштомница*, уз успостављање следећих механизма: 1) консултација држава потписница 2) конференције држава потписница 3) ванредних конференција.¹⁴ Циљ предлога је, дакле, био јасан: знатно смањење унилатерализма држава, подвргавање активности постојећих војно-безбедносних савеза правним процедурама и установљење релативно мањег броја потребних ратификација држава за ступање овог уговора на снагу. У „новитете“ које је нацрт уговора предлагао спадали су и обавезујући карактер одлука (конференције и ванредне конференције) и стављање у исту раван важности различитих међународних организација којима нацрт омогућава да постану једна од уговорних страна.

Већина европских држава су се изјасниле да је за њих ова иницијатива – мимо постојећих структура ОЕБС-а – неприхватљива, и одбациле могућност искључивања САД из безбедносне архитектуре Европе. Та став је као званична позиција ЕУ био изнет у Бечу 18. фебруара 2009. године. Чланице ЕУ су таквим наступом тежиле да преусмере руску иницијативу унутар структура ОЕБС-а. Исто мишљење оне су поновили током Крфског процеса крајем јуна 2009. године, као и током одражавања Министарског савета у Атини почетком децембра 2009. године. Заједничку позицију ЕУ изнело је шведско председништво: она је садржавала став о потреби формулисања стварних безбедносних претњи уз пет стратешки оријентисаних тема у које су спадале: 1) јачање превенције и решење конфликта 2) јачање одговора на транснационалне претње 3) проналажење начина за унапређење људских права, фундаменталних слобода, демократије и владавине права 4) контрола наоружања и мера безбедности 5) проналажење начина да се поправе недостаци у примени постојећих обавеза ОЕБС-а у свим њеним димензијама и активностима. Кључно је то да су, упркос руским упозорењима да ОЕБС казни са својим радом, чланице ЕУ остале при становишту да је ОЕБС једини

¹⁴ Према Жарко Петровић, *Руска визија безбедности у Европи и Србија*, Isac Fond, <http://www.isaac-fund.org> приступљено 07.02.2017.

природни форум за иницијативу о преобликовању савремене европске безбедносне архитектуре. Такође, истакнуто је да људска димензија безбедности (тј. људска права) не сме бити занемарена у овом процесу; да је безбедност у Европи неодвојива од превенције и решавања територијалних и етничких конфликта; да се целокупна дискусија мора теретирати као додатак а не алтернатива хелсинншким обавезама, као и да Уговор о конвенционалним снагама у Европи мора поново да буде ревитализован.

4. САВРЕМЕНЕ ПОЛИТИЧКЕ КРИЗЕ И БУДУЋНОСТ ОЕБС-А

Целокупни ток досадашњих разговора о реформама и будућности ОЕБС-а још није добио свој коначни израз, имајући у виду да би он требало да представља одраз савремених (гео)политичких договора у најширем смислу те речи. Постојеће уређење и делатности ОЕБС-а не представљају ни изблиза одраз садашњих прилика, нити одсликавају некакву резултанту утицаја реалних интереса заинтересованих држава-чланица и других међународних субјеката. ОЕБС се са својим реформским предлозима налази тек у фази иницирања дугог процеса сопствене реконфигурације, при чему још увек постоје многобројне противуречности и недоречености. Два најважнија међународна политичка процеса која су увелико узела маха – процес израстања мултиполарног међународног система на место оног постхладноратовског, униполарног, и светска економска криза, чија дубина и дуготрајност сигнализира крај епохе економског неолиберализма на којој је почивао примат једине преостале суперсиле, још нису довела до темељне реконфигурације постојећих међудржавних организација. Што се тиче могућих праваца будуће реформе ОЕБС-а, мноштво савремених политичких процеса проблематизују његову будућност: пре свих, то су последице проширења ЕУ и НАТО-а, криза саме ЕУ и еврозоне, умножавање проблема везаних за функционисање ОЕБС-а због досадашње неадекватне трансформације од конференције у стандардну међународну организацију итд.

Међутим, ови нови процеси (везани, пре свега, за мултиполаризам и последице светске кризе) још увек се нису у довољној мери одразили на постојећи глобални и регионални систем безбедности, нити су довели до нове равнотеже снага која ће трагати за својим новим институционалним изразом. Напротив: унутрашње, од раније наслеђене детерминанте које успоравају дијалог представљају израз нараслих противуречности – од безбедносног наслеђа чланица ЕУ, тј. њихове блоковске улоге, степена несагласности о базичним интересима и вредностима и темпу интеграције, непостојања консензуса о садржају, сврси и методама даље политичке интеграције ЕУ,

преко противуречности између усаглашавања геополитичке атлантистичке димензије безбедности са европским континенталним интересима, недовољних војно-безбедносних капацитета европских земаља мимо НАТО-а, па све до недовољне опорављености Русије и њених безбедносних капацитета, непостојања континенталних инфраструктура за интересно повезивање целе Европе које ће поступно приближити постојеће безбедносне перспективе и предлоге итд. Постојећи предлози, другим речима, представљају тек прве, опрезне покушаје институционализације савремених реал-политичких односа који су још увек тешко оптерећени наслеђеном неадекватношћу безбедносне архитектуре. Неадекватност безбедносне регулације је све уочљивија услед промене односа снага, премда са још увек недовољно израженим последицама. Са друге стране, подршка артикулацији процеса преображаја постојећих безбедносних организација је међу чланицама ЕУ декларативно широка, али оперативна и практична сужена и сведена на постојеће, у пракси поодавно неадекватне институционалне облике који су инхибирани противуречностима шире геополитичке природе о којима смо раније говорили.

Драстично нови моменат у еволуцији европског система безбедности представљају озбиљне политичке кризе на простору савремене Евроазије. ОЕБС је још одавно уочио пораст безбедносних претњи различитих врста и размера: од домаћих претњи и проблема везаних за управљање, преко транснационални претњи до спољашњих претњи.¹⁵ Свакако, најважнија безбедносна претња у целом пост-хладноратовском раздобљу је она везана за украјинску кризу и тамошњи грађански рат који је отпочет 2014. године. Како се са украјинском кризом ОЕБС покушава носити у свом досадашњем, неререформисаном издању али са новим моментима интересно-политичког позиционирања многих од њених држава чланица, овај анагжман представља и коначни тест о дometу институционалних капацитета ОЕБС-а. Нимало чудно, многи квалификују „украјинску кризу“ као „дефинишући тренутак за ОЕБС“ од кога ће умногоме зависити његова будућност.

ОЕБС је једина међународна организација која спроводи мисију за мониторинг на простору ратом захваћене Украјине. „Одлука да се размести „ОЕБС-ова специјална мисија за мониторинг у Украјини“ је предузета током 21. и 22. марта 2014. године на врхунцу ширење кризе у Украјини (...) Све одлуке ОЕБС-а донесене су консензусом свих 57 држава чланица у Сталном савету (...) Упркос почетном оклевању, Русија се придружила овом консензусу и чак послала један број учесника у ову мисију. Ова одлука је омогућила долазак до 500 цивних посматрача, од које је 150 већ било на терену и рас-

¹⁵ Drafting Group (Wolfgang Zellner (co-ordinator)) “Threat Perception in OSCE Area”, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, http://osce-network.net/fileadmin/user_osce-network/documents/Threat_Perceptions_in_the_OSCE_Area.pdf, приступљено 28.02.2017.

поредило их на многим конфликтним местима у источној Украјини (...) Циљ мисије је да се усредсреди на омогућавање дијалога на свим нивоима тако да се смање тензије и промовише нормализација ситуације. Она ће такође скупљати информације и извештавати о стварној ситуацији на терену...¹⁶

Институционалне баријере и ограничене активности посматрача на терену, као и различити интереси који се преламају кроз тела ОЕБС-а и припаднике њених мисија, довели су до појачане критике рада ове организације. Тако су – након што су њихови посматрачи дозволили проруским индипендистима у Донбасу да користе обележена возила ОЕБС-а за транспорт – пристигле оптужбе да посматрачи не врше своју мисију, већ да су блаконаклони према противницима владе у Кијеву. Западни медији су, потом, наставили да критикују ОЕБС због тога што његови посматрачи нису успели да успешно надзиру имплементацију примирја предвиђеног првим „Споразумом у Минску“. Овај споразум је прописивао и формирање „тампон зоне“ ширине 40 километара: према споразуму, свака од зараћених страна требала је да се повуче за 20 километара уназад, што су снаге Доњецка и Луганска наводно игнорисале. Крајем 2014. године један од посматрача ОЕБС-а је био рањен од стране владиних трупа у Кијеву док је вршио надгледање прекида ватре на положајима устаника из Донбаса. Остаје да се види какву ће улогу ОЕБС имати у коначном решавању украјинске кризе, нарочито у вези пуног спровођења другог споразума потписаног у Минску.

У којим правно-институционалним оквирима ће се током и након украјинске кризе развијати ОЕБС – остаје да се види у будућности. Раније предложене идеје о реформама ОЕБС-а, као и други ванинституционални предлози које је износила Москва, показали су се неадекватним за постизање дугорочно позитивног „безбедносног резултата“. Очигледно, потребно је да временом дође до постизања подударности интереса између велике већине држава чланица ове организације, као и да се, у још израженијој мери, одигра и промена односа снага у свету. Уочени процеси који воде у овом правцу тек су почели да узимају маха, тако да ће и нова безбедност Европе, унутар или мимо ОЕБС-а, пре или касније настати као њихова неминовна последица.

¹⁶ Erwan Fouéré, „Ukraine and Security Disorder in Europe – A Defining Moment for the OSCE?“, Centre for European Policy Studies, Brussels, 24.04.2014.

Aleksandar M. Gajić, Ph. D., Senior Research Associate
Institute of European Studies, Belgrade
romero@eunet.rs

Proposition of OSCE'S Reforms in the Light of Contemporary Political Crisis in Europe

Abstract: *The Paper observes the foundation and development of OSCE as the most important contemporary security organization from the perspective of historical and political dynamics and the interests of international subjects. Originally founded as Forum for the reduction of tensions between ideologically confronted East and West, OSCE (than: CSCE) has evolved into permanent security organization with diversified activities and jurisdictions. However, that evolution failed to be up to the new challenges, so the needs for further reforms of OSCE reemerged. Second part of the Paper follows the propositions of OSCE system reforms, made by its member states, by Panel (formed on Council of Ministers in Sofia, in December 2004) and by Russia that has even proposed "Agreement of European security" as the basis for completely new remaking of European security out of the existing OSCE system. In the final part of the Paper, influences of contemporary political crises in OSCE member states on the possible reform of this security organization are being analyzed.*

Keywords: *OSCE, Helsinki Final Act, reform, Agreement of European Security, Ukrainian crisis.*

Датум пријема рада: 10.05.2017.