323.14:341.7(73)

Qazime Sherifi[1]

ANGAZHIMI DIPLOMATIK I SHBA NË KONLIKTIN NDËRETNIK NË BeH

ДИПЛОМАТСКИОТ АНГАЖМАН НА САД ВО МЕЃУЕТНИЧКИОТ КОНФЛИКТ ВО БИХ

THE US DIPLOMATIC ENGAGEMENT IN INTERETHNIC CONFLICT OVER BH

Abstract

The disintegration of former Yugoslavia coincides with the formation of the American unilateralism and all the changes that happened on international plan. The fall of the Berlin Wall, the disintegration of the Soviet Union and the Gulf War were the processes that followed and which set huge challenges to the United States of America. During the Cold War, Yugoslavia had a crucial role in strategical and ideological sense. The traditional American approach towards Yugoslavia during the Cold War did not correspond to the needs of that times. The Yugoslovenian crisis was regarded at first as a local conflict and did not represent a threat to the national interests of the United States, as well towards the stability and credibility of the international organizations such as UN and NATO. Everything changed in 1994 when the conflicts in Bosnia were regarded as a serious threat to the USA by the creators of the Foreign policy of the United States. This lead to a complete transformation of the role of the USA, and the USA, a passive observer, turned into active subject in the process of making strategies built upon the coercion diplomacy. The involvement of the USA led to the Peace Agreement of Washington in 1994, and the Dayton Agreement of 1995.

[1] PhD. Qazime Sherifi, FON University, e-mail:qazime.sherifi@fon.edu.mk

Key words: USA, Bosnia and Herzegovina, Yugoslovenian crisis, American leadership, diplomacy, Washington Peace Agreement, Dayton Agreement.

Вовед

За Соединетите американски држави, периодот од 1990 година, во однос на југословенската криза е исполнет со конфузија, дезориентација, конфликтни сигнали, недоразбирања и неуспех во креирањето на кохерентна политика. Всушност, сé до 1994 година, политиката на САД кон војната во поранешна Југославија лебди меѓу две опции: дистанцираност и ангажман без целосно отфрлање на која и да е од нив. Повеќе фактори влијаеја на ваквата политика: за Соединетите американски држави југословенската криза и распадот на државата немаа стратешко значење, бидејќи падна железната завеса, и нејзините приоритети беа насочени на друго место. Падот на Берлинскиот ѕид и настаните кои следуваат, како што се распадот на Советскиот Сојуз, а потоа Кувајтската криза и војната во Персискиот Залив, го променија фокусот на американската политика, така што вниманието на администрацијата се насочи кон други приоритети, а Вашингтон, на самиот почеток се повлече од југословенскиот конфликт и ѝ го препушти лидерството на Европската заедница. Традиционалниот американски пристап кон Југославија, кој се одржуваше во текот на Студената војна, веќе не одговараше на духот на времето. Југословенската криза, за американската администрација првенствено беше локален, европски конфликт кој во почетокот не претставуваше сериозна закана за националните интереси, за стабилноста на Европа и за кредибилитетот на меѓународните организации, пред сè на ООН и НАТО.[2]

Секако дека Америка не навиваше за распад на земјата, но не беше подготвена премногу да се ангажира во ситуација која беше премногу сложена и нејасна, а домашните актери не беа подготвени рационално да постапат таму каде постоеја и мали шанси за успех на американското посредување. На почетокот на кризата, САД се противеа на дезинтеграцијата на мултинационалната и мултикултурната југословенската Федерација. Соединетите

[2] Zbignjev Bžežinski, Druga šansa Amerike, Tri predsednika i kriza američke supersile, Beograd, Službeni glasnik, 2009, str., 32.

американски држави не ги одобруваа сепаратистичките тенденции на Словенија и на Хрватска. Позицијата на администрација беше дека едностраните потези нема да ги толерира и дека секое еднострано отцепување е нелегално и нелегитимно. Иако инсистираа на „територијален интегритет и единство“, САД не беа подготвени за употреба на воена сила за да го поддржат тоа. Администрацијата многу внимателно му пристапи на процесот на признавање на југословенските републики, обидувајќи се што е можно повеќе да го одложи тој процес за да не ја загрози работата на Карингтоновата мировна конференција за Југославија, примирјето и пристигнувањето на мировните мисии.[3] Одлуката на Европската заедница за признавање на Хрватска и Словенија го промени целиот политички терен и на дневен ред го постави прашањето за статусот на другите југословенски републики. Пролетта 1992 година, се случи пресвртница во американската политика до тој степен што САД започнаа активно да лобираат кај нивните европски сојузници за признавање на Босна и Херцеговина. Одлуката на администрацијата на САД да ги признае Словенија, Хрватска и Босна и Херцеговина, во исто време претставуваше навестување за поактивен американски ангажман на Балканот.

1. Редефинирање на политиката на САД кон кризата во Босна и Херцеговина

Од почетокот на југословенската криза, која што изби на почетокот на пост-биполарниот период, и од почетните вооружени судири најпрвин во Словенија, а подоцна и во Хрватска и во Босна и Херцеговина, постојани беа очекувањата дека е неопходно меѓународната заедница да се вклучи (политички, но не и воено), за да го санкционира нецивилизираното однесување на локалните политичари, кои со воени методи, средства и сили се обидуваа да ги решат вековните комплексни прашања и проблеми на балканските народи. Но, токму во периодот кога се заостручваше југословенската криза, европските земји, во голем степен, беа преокупирани со себе и со проблемите на европската интеграција во услови на видно изменетата геополитичка карта на Европа. Од друга

[3] Warren Zimmerman, Poreklo jedne katastrofe. Jugoslavija i njeni rušitelji, Beograd: Dan Graf, 1996, str., 22

страна, единствената преостаната суперсила, Соединетите американски држави, на почетокот на пост-биполарниот период, не манифестираа подготвеност, веднаш да преземат водечка улога во решавањето на една европска криза. Почетната неодлучност на САД за преземање евентуални дипломатски или воени активности, меѓу другото беше и резултат на увереноста на водечките личности во САД, дека американските интереси на Балканот се од периферно значење.

Појавените дилеми со кои се соочи Администрацијата на САД, на самиот почеток од кризата и распадот на поранешна СФРЈ, придонесоа во меѓународната јавност да се стекне впечаток дека надворешната политика на САД кон Балканот е турбулентна, конфузна, контрадикторна и неодлучна, и дека во основа не се разликува многу од политиката на Европската заедница. Всушност, неопходно беше да се редефинира четиридецениската надворешна политика на САД. Со доаѓањето на власт на новиот претседател на САД, Бил Клинтон, (јануари 1993 година), новата администрација презема интензивни чекори за редефинирање на дотогашната политика на САД кон Балканот. По двегодишната агонија беше дефиниран конкретниот ангажман и целите на надворешната политика на САД кон поранешна Југославија, а особено кон Босна:

- поддршка на преговорите што ги водеа Сајрус Венс и лордот Овен, и назначување пратеник на САД во тие преговори;
- поддршка на предложеното решение (кантонизација на Босна, според мапата на Венс и Овен). Ова претставуваше и дефинитивно напуштање на политиката на претходната администрација на Буш, која изразуваше поддршка на мултиетничкиот карактер на Босна;
- ветување дека ќе се заострат санкциите кон Србија;
- воспоставување зона на забранети летови во Босна, испраќање дополнителна хуманитарна помош и основање на Меѓународен суд за воени злосторства;
- навестена е можноста и подготвеноста САД активно да учествуваат во посредувањето во мировен договор меѓу завојуваните страни, како и во процесот на негово имплементирање;

• изразена е подготвеноста за соработка со Русија во изнаоѓањето решение за кризата.[4]

Конечно, под притисок на меѓународната, а особено на домашната јавност во САД, како и од незадоволството поради неуспехот на европската дипломатија да се справи со кризата во Босна, Соединетите американски држави, активно се вклучија во решавањето на таа криза, и покрај стравувањата дека може да им се случи ”Балкански Виетнам”. Постепено преземајќи ја иницијативата од Европјаните, Соединетите американски држави станаа најзначаен арбитер и клучен фактор во решавањето на безбедносните проблеми на Балканот.[5]

2. Вашингтонски мировен договор

Покрај многубројните дипломатски иницијативи од страна на меѓународната заедница за изнаоѓање мирно решение за кризата, во 1994 година, креаторите на надворешната политика и на безбедносната политика на Соединетите американски држави, насилствата во Босна ги перципираа како сериозна закана за националните интереси на САД. Таквата перцепција претставува клучен фактор и пресвртница во однесувањето на САД, односно нивна трансформација од „пасивен“ набљудувач, кој им ја препушти работата на Европската заедница, во активен субјект кој започнува да разработува конкретни стратегии, засновани врз т.н. дипломатија на одвраќање, на закани и на застрашување (coercion diplomacy) во обид да го порази противникот.[6] Во почетокот на 1994 година, со интензивирањето на муслиманско-хрватскиот конфликт, на барање на американскиот претседател, Бил Клинтон формулирана е нова воено-дипломатска стратегија за БиХ. САД одиграа важна улога во запирањето на конфликтот и решително го водеа процесот на преговори, што ќе резултира со Мировниот договор потпишан во Вашингтон, на 18 март 1994 година, кој стави крај на бошњачко-хрватскиот конфликт и е договорена федерацијата меѓу муслиманите и Хрватите (Федерација на БиХ).

---

[4] Cristopher Warren, New Steps towards Conflict Resolution in the Former Yugoslavia, U.S.Department of State Dispatch 4, No.7, February 15, 1993, p., 81-82.

[5] Vukadinović Radovan, Challenges to Security in the South East Europe, COPRI Working Papers, Columbia International Affairs Online, October, 2000, pg., 5

[6] Thomas C. Schelling, Arms and Influence, New Haven, London: Yale University Press, 1966, p., 69-70

Планот предвидуваше Федерацијата да се состои од десет кантони, која ќе ги опфати областите со мнозинско бошњачко и хрватско население. Вкупната територија на Федерацијата, според Вашингтонскиот договор, требаше да изнесува 55 отсто од територијата на БиХ, додека 42 отсто да ѝ припадне на „Република Српска“, а остатокот на областа Сараево.[7] Според Договорот, спроведувањето на власта беше засновано единствено врз поделба на надлежностите помеѓу кантоните и Федерацијата. Само Федерацијата имаше надлежност во следните области: раководењето со надворешните работи; организирањето и управувањето со одбраната на Федерацијата и заштитата на нејзините граници; во областа на државјанството; во утврдувањето на економската политика; во управувањето со финансиите и финансиските институции; во утврдувањето на монетарната и фискалната политика; спречувањето на меѓународниот криминал и други.

Поделбата на надлежностите се однесуваше на заштитата на човековите права; здравството; политиката за заштита на животната средина; социјалната политика; спроведувањето на законите и другите прописи за државјанство; имиграцијата и азилот, туризмот и др. Само кантоните имаа надлежност во областа на полицијата, образованието и културата, користењето на локалното земјиште, финансирањето на активностите на кантонските власти, и сите други области кои не се експлицитно доделени во надлежност на Федерацијата. Во однос на извршната власт, беше утврдено Федерацијата да има претседател и заменик на претседателот, кои се избираат од страна на Парламентот. По четиригодишниот мандат, за претседател да се избира кандидат од другата етничка група. Исто така, и владата на Федерацијата да се конституира на таков начин што сите министри кои ѝ припаѓаат на едната етничка група да имаат свои заменици од другата. Законодавната власт да се состои од дводомен парламент. Членовите на Претставничкиот дом да се избираат на директни избори, додека во Домот на народите да се делегираат од собранијата на кантоните. Судската власт, во согласност со одредбите кои произлегуваат од

[7] *Richard J. Crampton,* Balkan Posle Drugog Svetskog Rata, Clio, Beograd, 2003, str., 412

Вашингтонскиот договор, да ја сочинуваат Уставниот, Врховниот и Судот за човекови права.[8]

Со донесувањето на Уставот, основан со Вашингтонскиот договор и де јуре е воведен етничкиот принцип, бидејќи Бошњаците и Хрватите се дефинирани како конститутивни народи. Ова, всушност, значеше чисто реалполитички однос кон етничката реконструкција на Босна и Херцеговина, како од страна на легалните босанско-херцеговски власти така и од меѓународните актери, а особено од САД. Исто така, тие се дистанцираа од нивната претходно декларирана цел: обнова на Босна како мултиетничка и мултикултурна заедница.

3. Дејтонска спогодба- крај на граѓанската војна

После четиригодишна жестока и крвава војна и по серија неуспеси на меѓународните напори за договор меѓу страните во конфликтот, САД започнаа нова дипломатска иницијатива во ноември 1995 година. На 1 ноември 1995 година, во базата Рајт Петерсон, во американскиот град Дејтон, започнаа преговори меѓу страните во конфликтот, под покровителство на претседателот на САД Бил Клинтон. Завојуваните страни беа претставени од: претседателот на Република Босна и Херцеговина Алија Изетбеговиќ, претседателот на Сојузна Република Југославија Слободан Милошевиќ и од претседателот на Република Хрватска Фрањо Туѓман.

Преговорите ги водеше американскиот дипломат Ричард Холбрук, а исто така, присутни беа и претставници на ЕУ и на Контакт-групата: на Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска, Република Франција, Сојузна Република Германија, Соединетите Американски Држави и на Русија. Најголемиот дипломатски проблем на Ричард Холбрук, пред започнувањето на мировниот процес во Босна и Херцеговина беше да ги убеди завојуваните страни на преговори. Напоредно со тоа, Холбрук мораше да ја убеди европската и руската дипломатија, но и американскиот Конгрес. Конечно, по двомесечни интензивни подготовки, кога САД го ставија на маса сиот свој меѓународен углед на најсилна држава во светот, не смееше да се дозволи преговорите

[8] Sead Turčalo, Političko-ustavna rješenja za Bosnu i Hercegovinu: Od Lisabona do Daytona;Geopolitičke naracije o mirovnim sporazumima za Bosnu i Hercegovinu 1992 – 1996, Open Society foundations, Mediacentar-Sarajevo, str., 27.

да доживеат фијаско. Во однос на завојуваните страни, иако беше познато дека во Босна и Херцеговина војуваа едни против други босанските Срби, босанските Хрвати и Бошњаците, американската дипломатија сметаше дека без Белград и Загреб не може да се склучи мировен договор.

Уште во текот на подготовките за преговорите, финализирани на Состанокот на министрите за надворешни работи, на 8.9.1995 година во Женева и на 26.9.1995 во Њујорк, Холбрук успеа да ја усогласи преговарачката рамка, без да инсистира на географијата и внатрешните граници. Документот наречен „Основни усогласени принципи" конечно беше прифатен, а истиот ги сочинуваше следните принципи:

- признавање на постојните граници на Босна и Херцеговина;
- создавање два ентитети во Босна и Херцеговина, едниот беше Федерацијата на Бошњаците и босанските Хрвати, а вториот ентитет беше Република Српска, потпирајќи се врз поделбата на територијата 51:49 во полза на Федерацијата, инаку предлог на Контакт-групата;
- право на ентитетите да воспостават паралелни специјални односи со соседните држави;
- обврски за почитување на основните човекови права.[9]

По динамичната фаза на шатл-дипломатија на Холбрук, во договор со другите сојузници од Контакт-групата беше прецизиран завршниот документ, составен од седум точки и според принципот од индукција до дедукција. Документот сугерираше:

1. Сеопфатно мировно решение;
2. Заемно признавање меѓу Босна и Херцеговина, Србија и Хрватска;
3. Укинување на санкциите кон Србија и дополнителна економска и финансиска помош за босанската Федерација;
4. Мирна интеграција на Славонија кон територијата на Хрватска;
5. Прекин на огнот и воените операции;

[9] Kovačević Živorad, Međunarodno pregovaranje, "Filip Višnjić", Diplomatska Akademija, MSP SCG, Beograd, 2004, str., 27.

6. Поделба на територијата меѓу Република Српска со територија од 49% и хрватско-муслиманската Федерација, на која требаше да ѝ припадне 51% од територијата;

7. Сеопфатна регионална обнова.[10]

Во овие седум точки, секој од тројцата претседатели го најдоа сопствениот интерес, но и зависта кон фаворизирањето на ривалот.

Ричард Холбрук, кој ја водеше целокупната игра околу мировните преговори на трите непријателски страни, инсистираше истите да се одржат на територијата на САД, од едноставна причина што му стана јасно дека, соочен со честите отстапувања и негативни одговори на делегациите, беше пожелно истите да ги држи под психолошка и физичка контрола. Неговиот предлог најнапред требаше да го прифати американската администрација. Кога со помош на потпретседателот Ал Гор беше убеден и американскиот претседател Клинтон, единствено остана да се убеди Франција која инсистираше преговорите да се одржат во Париз. Конечно, беше изнајдено компромисно решение – завршната церемонија да се одржи во градот на светлината, Париз. За место на одржување беше одбран Дејтон, односно базата Рајт Петерсон во Охајо, доволно далеку од сите медиуми и љубопитните, но доволно блиску до аеродромот и другата инфраструктура на Вашингтон. Пред пристигнувањето на делегациите, американската дипломатија им постави три услови на шефовите на делегациите: а) секој претседател да дојде со целосно овластување за потпишување на договорот, без да бара дополнителни овластувања од претставничкот дом; б) секој шеф на делегацијата мораше да остане до крајот на преговорите сé додека не го потпише договорот, без закани дека претходно ќе замине; и в) воздржување од давање изјави на медиумите или на други личности.[11]

Дејтонската спогодба во два наврати се закануваше да навлезе во ќорсокак и да не успее. Во првиот случај се работеше за преодниот период на реинтеграцијата на источна Славонија кон Хрватска. Милошевиќ бараше три години, а Туѓман бараше најмногу 12 месеци. Ворен Кристофер, свесен за значењето на тоа

---

[10] Kovačević Živorad, Međunarodno pregovaranje, "Filip Višnjić", Diplomatska Akademija, MSP SCG, Beograd, 2004, str., 270.

[11] Ibid., str., 272.

како резултатите ќе се прикажат пред домашната јавност, направи компромис: „Преодниот период ќе трае 12 месеци, а според одлуката на преодната влада може да се продолжи уште за толку“.[12] За двајцата претседатели оваа реченица беше добар изговор пред домашното јавно мислење. Туѓман се избори за бараните 12 месеци, додека Милошевиќ можеше да се пофали дека се изборил за преоден период подолг од бараниот. Вториот критичен момент беше утврдувањето на границите на градот Сараево и околината, кој требаше да биде поделен во согласност со утврдениот соодност 51:49% во полза на Федерацијата. „Дајте ми што било, мочуриште, каллива почва, карпест рид, само да ги достигнеме нашите 49%“, побара претседателот Милошевиќ.[13] Меѓутоа, за да се достигне таквиот сооднос, беше неопходна интервенција на американскиот претседател Клинтон кон хрватскиот претседател Туѓман, кој по извесно време попушти.

По три недели интензивни преговори за Босна и Херцеговина, страните ги ставија своите иницијали на Општата рамковна спогодба за мир во БиХ (Дејтонска спогодба) на 21 ноември 1995 година. На церемонијата присуствуваа и меѓународни претставници: генералниот секретар на ОН Бутрос Бутрос Гали, генералниот секретар на НАТО Хавиер Солана, претседателот на САД Бил Клинтон, францускиот претседател Жак Ширак, британскиот премиер Џон Мејџор, германскиот канцелар Хелмут Кол и рускиот премиер Виктор Черномирдин. ЕУ беше претставена од Карл Билт. Конечно, по успешното привршување на преговорите и неговото потпишување, беше завршена дејтонско-париската епизода.

Документот, познат како Дејтонски мировен договор (ДМД), официјално беше потпишан во Париз на 14 декември 1995 година. Меѓутоа, неговата ратификација беше ефектуирана по седум години од потпишувањето, дури кон крајот на 2002 година. Дејтонската спогодба содржеше единаесет анекси кои детално ги изложуваа одговорностите на босанските страни и меѓународните агенции кои би ја надгледувале имплементацијата. Беше предвидено да се одржат национални избори за нови себосански институции, вклучително и трочлено претседателство (по еден за секоја од

[12] Holbrooke Richard, Put u Dejton, Dan Graf, Beograd, 1998, str., 275.
[13] Ibid., str., 275.

трите најголеми етнички групи) и дводомен парламент. Но, во исто време државата требаше да биде поделена на внатрешни етнички единици, според детална мапа. Областите контролирани од муслиманите и Хрватите заедно да ја формираат Федерацијата на Босна и Херцеговина, додека областите контролирани од Србите да ја формираат Република Српска. Секоја од овие единици да има сопствени демократски избрани политички институции. Нацрт-уставот, исто така анектиран на Дејтонската спогодба, предвиде федерална поделба на моќта помеѓу националната власт и власта на ниво на единиците.[14]

Дејтонската спогодба експлицитно бараше трансформација на Босна во либерална демократија врз основа на претпоставката дека тоа ќе ја намали веројатноста за повторување на борбите. Спогодбата ги обврза БиХ, Хрватска и она што остана од ФРЈ целосно меѓу себе да го почитуваат суверенитетот, како и да ги решаваат споровите на мирен начин. Со потпишувањето на Договорот, спротивставените страни, исто така, се обврзаа да ги почитуваат човековите права и правата на бегалците и раселените лица. Исто така, тие се согласија целосно да соработуваат со сите релевантни ентитети и организации во имплементирањето на мировниот договор, како и да поведат истрага за извршените воени злосторства и другите прекршувања на меѓународниот хуманитарен закон.

Дејтонската спогодба успеа во постигнувањето на својата непосредна цел, односно да стави крај на крвопролевањето во БиХ и повторно да воспостави мир. Дејтонскиот мировен договор беше голем успех на дипломатијата на САД. Користејќи го НАТО како политичка формула и нејзините воени капацитети, САД покажаа дека без американски ангажман и лидерство не е можно да се реши таков сложен безбедносен проблем како што беше кризата во поранешна Југославија. Кризата и воените судири што се случија на територијата на поранешна СФРЈ им послужија на САД да го обноват својот примат во Европа.

14 Roland Paris, At War's End: Building Peace After Civil Conflict, Cambridge University Press, 2004, p., 98

Conclusion

The conflict in Bosnia and Herzegovina showed that the prolongment of the direct participation of the USA in the ethnic conflict situations led to the aggravation of the conflicts. The USA showed that , without its leadership, no crisis can be solved in the world, including crisis happening on the European ground. The success of the negotiations in Dayton led to the USA becoming a key factor in solving Balkan issues. The crisis and the military conflicts in former Yugoslavia served the USA in establishing their leading position in Europe.

Литература

1. Bžežinski Zbignjev, Druga šansa Amerike, Tri predsednika i kriza američke supersile, Beograd, Službeni glasnik, 2009.
2. Cristopher Warren, New Steps towards Conflict Resolution in the Former Yugoslavia, U.S.Department of State Dispatch 4, No.7, February 15, 1993.
3. Holbrooke Richard, Put u Dejton, Dan Graf, Beograd, 1998.
4. Kovačević Živorad, Međunarodno pregovaranje, "Filip Višnjić", Diplomatska Akademija, MSP SCG, Beograd, 2004.
5. *Richard J. Crampton,* Balkan Posle Drugog Svetskog Rata, Clio, Beograd, 2003.
6. Roland Paris, At War's End: Building Peace After Civil Conflict, Cambridge University Press, 2004.
7. Schelling C Thomas, Arms and Influence, New Haven, London: Yale University Press, 1966.
8. Turčalo Sead, Političko- ustavna rješenja za Bosnu i Hercegovinu: Od Lisabona do Daytona;Geopolitičke naracije o mirovnim sporazumima za Bosnu i Hercegovinu 1992 – 1996, Open Society foundations, Mediacentar-Sarajevo.
9. Vukadinović Radovan, Challenges to Security in the South East Europe, COPRI Working Papers, Columbia International Affairs Online, October, 2000,
10. Zimmerman Warren, Poreklo jedne katastrofe. Jugoslavija i njeni rušitelji, Beograd: Dan Graf, 1996.