

Vesna Ćorić¹

Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

Mina Zirojević²

Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

JAČANJE KOOPERATIVNE BEZBEDNOSTI KROZ UNAPREĐENJE SARADNJE IZMEĐU OEBS-a I DRUGIH MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Rezime: Kooperativna bezbednost predstavlja hibridni koncept koji u sebi objedinjuje elemente bezbednosti i saradnje. U dokumentima Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, kao i drugih bezbednosnih organizacija pribegava se konceptu kooperativne bezbednosti, iako on u njima ostaje nedefinisiran. U doktrini su karakteristike i granice datog koncepta, takođe, i dalje sporne.

Autorke u ovom radu najpre nastoje da odrede sadržinu koncepta kooperativne bezbednosti, a zatim i njegovu evoluciju kroz analizu dokumenata Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Posebna pažnja posvećuje se aspektu kooperativne bezbednosti koji se odnosi na saradnju Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama. Pojedini autori tvrde da je proširenje nadležnosti Organizacije Severnoatlantskog ugovora i Evropske unije dovelo do marginalizacije uloge Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u sferi obezbeđivanja kooperativne bezbednosti. Slično tome, u zvaničnim dokumentima Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju uporno se ukazuju na potrebu za jačanjem saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama, kao i na nesavršenosti dostignutog stepena saradnje. Tako je povećanje aktivnosti sa regionalnim i međunarodnim organizacijama, kao i partnerima za saradnju određeno kao jedna od prioritarnih oblasti reforme organizacije u okviru procesa Helsinški +40. I pored toga, u aktuelnim dokumentima nedovoljno su precizirani postojeći nedostaci.

U daljem radu, ocenjuje se doprinos aktivnosti Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju razvoju kooperativne bezbednosti, ukazujući pri tome na prednosti i nedostatke Platforme za kooperativnu bezbednost, kao i drugih relevantnih dokumenata Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Pažnja se, takođe, posvećuje razmatranju razloga koji su doveli do nepotpune implementacije Platforme za kooperativnu bezbednost. Budući da zvanični izveštaji ne daju dovoljno jasne predloge za unapređenje postojećeg okvira saradnje sa međunarodnim organizacijama, cilj ovog rada je da pruži u tom pogledu konkretne preporuke.

Ključne reči: Platforma za kooperativnu bezbednost, saradnja sa međunarodnim organizacijama, OEBS, proces Helsinški +40.

¹ dr Vesna Ćorić, vesnacoric@yahoo.com.

Rad predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja istraživača na projektu „Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usaglašavanje“. Projekat broj 179033 koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj RS, a realizuje se u Institutu za uporedno pravo u periodu od 2011-2014.

² Doc. dr Mina Zirojević, mina.zirojevic@gmail.com.

UVOD

Počevši još od Helsinškog završnog akta, u dokumentima Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju (u daljem tekstu KEBS), a kasnije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (u daljem tekstu OEBS) naglašava se značaj kako koncepta bezbednosti, tako i saradnje. Dok se, u početku, insistiralo samo na međusobnoj saradnji država, kasnije je sve veća pažnja posvećivana i jačanju saradnje sa drugim regionalnim i međunarodnim organizacijama.

Opravdano se ističe u literaturi da se specifičnost pristupa OEBS-a ogleda prevashodno u razvijanju koncepta sveobuhvatne i kooperativne bezbednosti.³ Dok je koncept sveobuhvatne bezbednosti, koji se ogleda u trodimenzionalnom pristupu, detaljno izučavan u stručnim i naučnim krugovima, u ovom radu pristupi ćemo jedino analizi pojedinih pitanja kooperativne bezbednosti, budući da je njima, u doktrini, posvećena daleko manja pažnja. Reč je aspektu kooperativne bezbednosti koji se tiče saradnje OEBS-a kako sa drugim regionalnim, tako i međunarodnim organizacijama.

Kooperativna bezbednost predstavlja hibridni koncept koji u sebi objedinjuje elemente bezbednosti i saradnje. Iako ga redovno spominje u svojim dokumentima, OEBS, kao uostalom i druge bezbednosne organizacije, propuštaju da ga definišu. U doktrini su granice datog koncepta, takođe, ostale i dalje sporne. Stoga, u prvom delu rada, nastojimo da odredimo sadržinu koncepta kooperativne bezbednosti, a nakon toga i njegovu evoluciju kroz analizu dokumenata OEBS-a.

U doktrini preovlađuje shvatanje da je proširenje nadležnosti Organizacije Severnoatlantskog ugovora (u daljem tekstu NATO) i Evropske unije (u daljem tekstu EU) dovelo do marginalizacije uloge OEBS-a u sferi obezbeđivanja kooperativne bezbednosti.⁴ U zvaničnim dokumentima OEBS-a, takođe, uporno se ukazuje na potrebu za

³ E. Bakker, H. Pietersma, "The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda", *Atlantisch Perspectief* vol. 29, 2005, no. 11, p.23; N. Jabbarova, "To the Panel of Eminent Persons: Re-strengthening Co-operative Security through the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security", 2 June 2015, http://www.shrblog.org/blog/To_the_Panel_of_Eminent_Persons_Re_strengthening_Co_operative_Security_through_the_OSCE_Code_of_Conduct_on_Politico_Military_Aspects_of_Security.html?id=540, 11. jul 2015; "The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones", *OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre Operations Service Vienna, SEC.GAL/100/09*, 17 June 2009, p.12, <http://www.osce.org/secretariat/37592?download=true>, 11. avgust 2015.

⁴ I. Peters, "The OSCE, NATO and the EU within the "Network of Interlocking European Security Institutions": Hierarchization, Flexibilization, Marginalization", *OSCE Yearbook* (eds. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg) Baden-Baden, Nomos 2004, p. 399; K. Möttölä, "The

jačanjem saradnje OEBS-a sa drugim međunarodnim organizacijama, kao i na nesavršenosti dostignutog stepena saradnje. Tako je povećanje aktivnosti sa regionalnim i međunarodnim organizacijama, kao i partnerima za saradnju određeno kao jedna od prioritetnih oblasti reforme organizacije u okviru procesa Helsinki +40.⁵ I pored toga, u aktuelnim dokumentima nedovoljno su razrađeni postojeći nedostaci, kao i predlozi za njihovo otklanjanje.

Stoga se, u narednom delu rada, pristupa kritičkoj analizi okvira za saradnju koji su uspostavljeni Platformom za kooperativnu bezbednost, kao i drugim relevantnim dokumentima OEBS-a. Nakon toga, autorke razmatraju razloge koji su doveli do nepotpune implementacije Platforme za kooperativnu bezbednost i pružaju konkretne preporuke za unapređenje postojećeg okvira saradnje sa međunarodnim organizacijama.

ODREĐIVANJE SADRŽINE KONCEPTA KOOPERATIVNE BEZBEDNOSTI

U literaturi se naglašava da kooperativna bezbednost predstavlja jednu od novina koje se pripisuju delovanju OEBS-a.⁶ Dati koncept bio je, međutim, izričito spominjan i ranije. Tako je šezdesetih godina prošlog veka u kontekstu razvoja kontrole naoružanja ukazivano na potrebu uspostavljanja saradnje, kako sa saveznicima, tako i sa potencijalnim neprijateljima u cilju sprečavanja izbijanja sukoba.⁷ Pojedini autori idu toliko daleko da njegove začetke pronalaze još u Kantovom učenju, dok prvu primenu vezuju za aranžmane proistekle iz Bečkog kongresa održanog 1815. godine, po okončanju Napoleonovih ratova.⁸

OSCE at 40: Looking at the Abyss of a Fault-Line”, *Security and Human Rights* vol. 25, no. 2, 2014, pp. 163-166; A.J.K. Bailes, J.-Y. Haine, Z. Lachowski, “Reflections on the OSCE-EU Relationship”, *OSCE Yearbook* (eds. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg) Baden Baden, Nomos 2007, pp. 66-68.

⁵ Iako se u dokumentima OEBS-a ukazuje na potrebu jačanja saradnje kako sa regionalnim, tako i međunarodnim organizacijama, u daljem radu pribegavaće se isključivo upotrebi izraza međunarodne organizacije, tako da se njime obuhvate kako univerzalne, tako i regionalne međunarodne organizacije.

⁶ R. Cohen, M. Mihalka, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, *The Marshall Center Papers* No. 3, George S. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch 2001, p. 3; N. Jabbarova, p. 1; The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones, p.1.

⁷ H. Bull, *The Control of the Arms Race*, London, 1961; T. C. Schelling, M. H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, 1985 navedeno prema H. Vetschera, “Cooperative Security – the Concept and its Application in South Eastern Europe”, *Approaching or Avoiding Cooperative Security?* (eds. E. M. Felberbauer, P. Jureković, F. Labarre) Austrian Federal Ministry of Defence, Vienna 2007, p.34.

⁸ R. Cohen, M. Mihalka, pp. 40-41.

Svakako, koncept kooperativne bezbednosti stekao je značajnu popularnost tek kroz delovanje OEBS-a.⁹ Kao što je ranije napomenuto, države učesnice su u dokumentima OEBS-a propustile da definišu sam pojam kooperativne bezbednosti, ali su ukazale na neke od njegovih značajnih elemenata. Tako iz dokumenata OEBS-a proizlazi da se nastanak kooperativne bezbednosti vezuje se za razvoj shvatanja, izloženog u Povelji o evropskoj bezbednosti i Strategiji za suprotstavljanje pretnjama bezbednosti u 21 veku. Naime, u ova dva dokumenta države učesnice nalaze da savremeni rizici i izazovi „ne mogu da budu suzbijeni od strane samo jedne države ili organizacije”.¹⁰ Na taj način, ističe se suština kooperativne bezbednosti koja se svodi na saradnju država ili međunarodnih organizacija u cilju suzbijanja bezbednosnih rizika.

Dalje, Kodeks ponašanja u vojno-političkim aspektima bezbednosti OEBS-a ukazuje na ideju o nedeljivosti bezbednosti, iz koje je kasnije proizašao koncept kooperativne bezbednosti.¹¹ Shodno toj ideji, bezbednost u okviru svake države učesnice neraskidivo je povezana sa drugima, te je nemoguće da neke od država jačaju svoju bezbednost na račun drugih. Kodeks posebno ističe da bi saradnja između država trebalo da uključuje i evropske i druge transnacionalne organizacije.¹²

Dokumenti drugih bezbednosnih organizacija, takođe se osvrću na pojedine karakteristike koncepta „kooperativne bezbednosti”, pri tome, propuštajući da ga definišu u celini. Doktrina je značajno podeljena u pogledu granica kooperativne bezbednosti. U narednim redovima, pokušaćemo da odredimo sadržinu datog koncepta, kako bismo u daljem radu mogli da sagledamo u kojoj meri su aktivnosti OEBS-a doprinele njegovom jačanju i šta je još potrebno učiniti na tom putu.

Nolanova (*Nolan*) definicija predstavlja dobro polazište, iako ne određuje sve bitne elemente kooperativne bezbednosti. On ukazuje da se radi o „strateškom principu” prema kojem se bezbednosni ciljevi ostvaruju posredstvom institucionalnog konsenzusa, a ne pribegavanja pretnji ili upotrebi sile.¹³ Na prvom mestu, ispravno je

⁹ H. Vetschera, "Cooperative Security – the Concept and its Application in South Eastern Europe", p.34.

¹⁰ Charter for European Security, Istanbul, November 1999, p. 12, <http://www.osce.org/mc/17502?download=true>, 10. jul 2015; OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century, Maastricht, December 2003, p. 52, <http://www.osce.org/mc/17504?download=true>, 10. jul 2015.

¹¹ R. Cohen, M. Mihalka, pp. 56-57; "The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones", p.1.

¹² Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, December 1994, paras. 3-4, <http://www.osce.org/sr/node/110236?download=true>, 15. jul 2015.

¹³ J.E. Nolan et al., "The Concept of Cooperative Security", *Global Engagement, Cooperation and Security in the 21st Century* (ed. J.E. Nolan) Brookings, Washington, D.C., 1994, pp. 4-5.

njegovo shvatanje da kooperativna bezbednost predstavlja jedan od strateških pristupa bezbednosti, a ne bezbednost u njenoj celini. Nolan, naime, nalazi da načelo kooperativne bezbednosti ostavlja prostora za paralelnu egzistenciju drugih pristupa bezbednosti koji se zasnivaju na pretnji ili upotrebi sile.

Međutim, nasuprot Nolanu, brojni autori, naglašavaju da upotreba sile, kao i pretnja upotrebom sile predstavljaju sastavne elemente kooperativne bezbednosti, ukoliko se radi o udruženim, a ne jednostranim aktima prinude.¹⁴ Ovako široko postavljenom shvatanju kooperativne bezbednosti, opravdano se zamera, pre svega, što nije jasno razgraničeno od koncepta kolektivne bezbednosti. Naime, oba pojma uključuju element pretnje ili upotrebe sile, odnosno prema rečima Kohena (*Cohen*) „kolektivne odbrane”.

Definicija, koju predlaže Nolan, međutim propušta da definiše subjekte te saradnje, kao i karakter pretnji u pogledu kojih se kooperativna bezbednost javlja. Stoga je značajna dopuna koju u tom pogledu unose Mihalka (*Mihalka*) i Kohen, kao i dokumenti OEBS-a. Mihalka i Kohen napominju da kod kooperativne bezbednosti države predstavljaju subjekte te saradnje, dok iz dokumenata OEBS-a proizilazi da se osim država učesnica, kao subjekti pojavljuju i partneri za saradnju, kao i međunarodne organizacije.¹⁵

Dalje, Mihalka i Kohen, polaze od toga da je kooperativna bezbednost upravljena ka sprečavanju nedržavnih pretnji i rešavanju izazova po bezbednost, tačnije da saradnja nije usmerena ka bilo kojoj specifičnoj državi ili grupi država.¹⁶ Slično tome, u dokumentima OEBS-a ukazuje se na nedržavni karakter tih pretnji isticanjem da savremene pretnje i izazovi „ne mogu da budu suzbijeni od strane samo jedne države ili organizacije”.¹⁷

¹⁴ Tako, npr. Peri (*Perry*) ističe da sastavni deo kooperativnog bezbednosnog režima predstavlja mogućnost organizovanja multinacionalnih snaga da suzbiju agresiju, ukoliko do nje dođe. Slično tome, Kohen (*Cohen*) ističe da je zajedničko vojno delovanje u slučaju nastupanja određenih pretnji takođe obuhvaćeno pojmom kooperativne bezbednosti. Generalni sekretar NATO-a Havijer Solana je više puta istakao doprinos NATO-a razvoju kooperativne bezbednosti. V. W. J. Perry, "Military Action: When to use It and How to Ensure Its Effectiveness", *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (ed. J.E. Nolan) Brookings, Washington, D.C., 1994, pp. 235-241. R. Cohen, M. Mihalka, pp. 53-55; M. Mihalka, "Cooperative Security in the 21st Century", *The Quarterly Journal* vol. 4, no. 4, 2005, p.117.

¹⁵ The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones, p. 1.

¹⁶ M. Mihalka, "Cooperative Security in the 21st Century", *The Quarterly Journal* vol. 4, no. 4, 2005, p. 117; R. Cohen, M. Mihalka, pp. 53-55.

¹⁷ Charter for European Security, Istanbul, November 1999, p. 12; OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century, Maastricht, December 2003, p. 52.

Za potrebe ovog rada polazi se od shvatanja kooperativne bezbednosti kao principa prema kojoj se bezbednosni ciljevi ostvaruju kako kroz saradnju između država, tako i sa drugim međunarodnim organizacijama, koja uključuje i oslanjanje na sredstva prinude. Dakle, prihvaćeno određenje kooperativne bezbednosti uključuje subjekte, koji se suprotno viđenju Mihalke i Kohena, ne svode isključivo na države, već i na međunarodne organizacije. Takvo shvatanje proizilazi iz dokumenata same organizacije u kojima se insistira na saradnji OEBS-a sa državama učesnicima, partnerima za saradnju i drugim međunarodnim organizacijama. I pored toga što pojedini autori koncept kooperativne bezbednosti jasno razgraničavaju od kolektivne bezbednosti, koja se oslanja i na prinudu, u ovom radu prihvata se šire tumačenje koncepta kooperativne bezbednosti. Takav pristup smatramo opravdanim s obzirom da OEBS saraduje i sa organizacijama koje imaju jasnu nadležnost u oblasti kolektivne odbrane.

Dalje, za razliku od doktrine koja se ne upušta u pitanje jednakosti subjekata kooperativne saradnje, u dokumentima OEBS-a ističe se da se međusobna saradnja međunarodnih organizacija mora zasnivati na jednakosti.¹⁸ Konačno, prilikom preciziranja cilja kooperativne bezbednosti prihvatamo stanovište normirano u Povelji o evropskoj bezbednosti iz 1999. godine. Naime, iz nje proizilazi da se osim suzbijanja bezbednosnih rizika i izazova „nedržavnog” karaktera, cilj kooperativne bezbednosti ogleda i u dostizanju i održavanju „političke i operativne usklađenosti”, bliske insitucionalne saradnje sa drugim organizacijama, kao i efikasne zajedničke upotrebe resursa međunarodnih organizacija.¹⁹

U daljem radu ispitaće se da li su postojeći modaliteti za saradnju predviđeni dokumentima OEBS-a podobni da doprinesu ispunjenju proklamovanih ciljeva, kao i ostvarivanju drugih elemenata prethodno definisanog koncepta kooperativne bezbednosti.

USPOSTAVLJANJE KOOPERATIVNE BEZBEDNOSTI I OKVIRA ZA SARADNJU SA MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA IZ PERSPEKTIVE OEBS-a

Sve do sredine devedesetih godina prošlog veka kada je usvojen Budimpeštanski dokument, u dokumentima OEBS-a nije se izričito spominjala kooperativna bezbednost. I pored toga, ukazivano je na neke od njenih elemenata u prethodnim dokumentima OEBS-a. Reč je, pre svega, o pojedinim instrumentima za saradnju sa

¹⁸ Charter for European Security, Istanbul, November 1999, para.12.

¹⁹ *Ibid.* paras. 1 i 12.

međunarodnim organizacijama, kao i povremenom ukazivanju na nedeljivost bezbednosti iz koje je kasnije proizašla kooperativna bezbednost.

Tako se već u Helsinškom završnom aktu spominje nedeljivost bezbednosti, iako se ona dalje ne precizira, niti dovodi u vezu sa saradnjom sa drugim organizacijama. U datom aktu se, takođe, izričito ne ukazuje na potrebu sveobuhvatne saradnje država učesnica sa međunarodnim organizacijama, mada se ipak, na nekoliko mesta, preporučuje državama učesnicama da pri razvijanju uzajamne saradnje u pojedinim oblastima uzmu u obzir rad pojedinih, u tom pogledu relevantnih, međunarodnih organizacija.²⁰

Daljem razvoju kooperativne bezbednosti doprinelo je niz dokumenata, koji su usvojeni tokom devedesetih godina. U pitanju su Pariska povelje za novu Evropu, Zaključci sa Berlinskog sastanka Saveta KEBS-a, Praški dokument o daljem razvoju institucija i struktura KEBS-a, Helinški dokument o jačanju saradnje sa međunarodnim organizacijama, kao i Kodeks ponašanja u vojno-političkim aspektima bezbednosti. Nijedan od spomenutih dokumenata, međutim, i dalje ne sadrži formulu „kooperativna bezbednost.“

Pavlik (*Pavlyuk*) prve naznake koncepta kooperativne bezbednosti pronalazi u Pariskoj povelji za novu Evropu iz 1990.²¹ U njoj se ističe da se države učesnice nakon završetka Hladnog rata, okreću traganju za „novim kvalitetom u njihovim bezbednosnim odnosima“. Iz Pariske povelje proizilazi da taj novi kvalitet podrazumeva njihovu posvećenost „jačanju uzajamnog poverenja i saradnje“.²² Pavlikovo rezonovanje čini se ispravnim, s obzirom da se u Pariskoj povelji za novu Evropu primetna pažnja posvećuje unapređenju saradnje. Međutim, Pariskom poveljom se, baš kao ni Helsinškim završnim aktom, ne ustanovljavaju konkretni instrumenati za saradnju sa drugim organizacijama. Umesto toga, dokument se ograničava na proklamovanje efikasne saradnje između država učesnica i određenih međunarodnih organizacija, kao i na prepoznavanje potrebe za uvođenjem takvih instrumenata.²³

U Zaključcima sa Berlinskog sastanka Saveta KEBS-a iz 1991. se, po prvi put, podržava primena konkretnog instrumenta za međusobnu saradnju međunarodnih or-

²⁰ CSCE Final Act, Helsinki 1975, pp. 27, 54 i 57.

²¹ O. Pavlyuk, "The Platform for Co-operative Security: Ten Years of Co-operation", *OSCE Yearbook* vol. 15 (ed. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg) Baden-Baden, Nomos 2010, p. 358.

²² Charter of Paris for a New Europe, Paris 1990, pp. 5 i 12.

²³ *Ibid.* pp. 9-10.

organizacija koji se sastoji u "razmeni informacija i relevantnih dokumenata između KEBS-a i glavnih evropskih i transatlantskih institucija".²⁴ Nove instrumente za saradnju sa međunarodnim organizacijama dalje predviđaju Praški i Helsinški dokumenti, oba iz 1992. godine. Tako Praški dokument o daljem razvoju institucija i struktura KEBS-a, predviđa da se određene međunarodne organizacije pozivaju da uzmu učešće u okviru posebnih sastanaka KEBS-a u oblastima u kojima poseduju potrebnu stručnost i iskustvo.²⁵ Helsinški dokument iz 1992. godine u tom pogledu dodaje da će se predstavnici tih organizacija pozivati da prisustvuju kako sastanicima, tako i seminarima u svojstvu počasnih gostiju.²⁶ U cilju unapređenja pomenute koordinacije, predlaže se Praškim dokumentom da organizacije jednom godišnje obaveštavaju Sekretarijat KEBS-a o svom godišnjem programu rada, kao i o sredstvima raspoloživim za aktivnosti od zajedničkog interesa.²⁷ Helsinški dokument, nadovezujući se na Praški dokument, dalje zahteva unapređenje odnosa i konkretne saradnje sa odgovarajućim međunarodnim organizacijama, propuštajući pri tome da predloženo unapređenje dalje konkretizuje.²⁸

U literaturi se navodi da je Kodeks ponašanja u vojno-političkim aspektima bezbednosti takođe značajno doprineo izgradnji koncepta kooperativne bezbednosti.²⁹ Kao što je već napomenuto, države učesnice u Kodeksu naglašavaju neraskidivu povezanost između nedeljivosti bezbednosti i kooperativnog pristupa koji podrazumeva međusobno jačanje institucija, izričito uključujući evropske i transatlantske organizacije.³⁰ Ovim kodeksom se, svakako, unapređuje kooperativna bezbednost uspostavljanjem okvira za politički dijalog i regionalnu saradnju između država učesnica u brojnim oblastima, kao što su kontrola naoružanja, razoružanje i mere.³¹ Me-

²⁴ Summary of Conclusions of the Berlin Meeting of the CSCE Council on 19-20 June 1991, navedeno prema O. Pavlyuk, pp. 351-352.

²⁵ Second Meeting of the Council, Summary of Conclusions, Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, Declaration on Non-Proliferation and Arms Transfers Prague, 1992, para. 39, p. 19.

²⁶ Helsinki, Summit 1992, 9-10 July 1992, CSCE, Helsinki Document 1992, the Challenges of Change, p. 17.

²⁷ Second Meeting of the Council, Summary of Conclusions, Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, Declaration on Non-Proliferation and Arms Transfers Prague, para. 44, p. 20.

²⁸ 1992 Summit, Helsinki, 9-10 July 1992, CSCE, Helsinki Document 1992, the Challenges of Change, p. 17.

²⁹ N. Jabbarova, p. 1.

³⁰ Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, December 1994, para. 4, p. 1.

³¹ "The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones", p. 8; N. Jabbarova, p. 1.

đutim, izuzev načelnog ukazivanja na uzajamno jačanje organizacija, ovaj dokument ne sadrži rešenja kojima bi se unapredila proklamovana saradnja sa organizacijama.

Značajno je, međutim, napomenuti da Kodeks ponašanja u vojno-političkim aspektima bezbednosti predstavlja deo Budimpeštanskog dokumenta iz 1994. godine pod nazivom "Ka istinskom partnerstvu u novoj eri".³² Iako sam Kodeks ne uvodi izraz "kooperativna bezbednost", datoj formuli se, po prvi put, pribegava u drugom delu pomenutog Budimpeštanskog dokumenta.³³ Osim toga, u Budimpeštanskom dokumentu se, takođe, na više mesta ukazuje na potrebu jačanja konkretne i uređene saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama, iako, i ovaj put bez pružanja instrumenata za njeno uspostavljanje.³⁴ Upravo zbog odsustva takvih instrumenata u do sada analiziranim dokumentima, na donošenje Platforme za kooperativnu bezbednost gledano je kao na krupan i značajan korak.³⁵ Za razliku od prethodno analiziranih dokumenata, Platforma je ponudila sistematičan okvir za saradnju.

O nastanku potrebe za unapređenjem saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama, osim prethodno analiziranih dokumenata, svedoče i brojne aktivnosti država učesnica koje su utrle put ka usvajanju Platforme za kooperativnu bezbednost. Iako je ideja za usvajanje Platforme potekla od predstavnika EU, ona zapravo predstavlja reakciju na ranije ruske predloge za povećanje efikasnosti KEBS-a iz 1993. godine.³⁶

Rusija se zalagala da se njeni predlozi pretoče u političku deklaraciju, koja je trebalo da bude usvojena na Budimpeštanskom samitu 1994. godine. Oni su se, između ostalog, odnosili na uspostavljanje hijerarhije između različitih subjekata kooperativne bezbednosti sa KEBS-a na čelu. KEBS bi vršio „koordinacionu ulogu“, koja podrazumeva obezbeđivanje „istinskog razgraničenja nadležnosti“ između tih organizacija „na osnovu zaključivanja posebnih sporazuma“.³⁷ Iako predlog ruske delegacije nije bio usvojen na Budimpeštanskom sastanku, on je svakako pokrenuo brojne dalje diskusije koje su dovele do usvajanja kako Povelje o evropskoj bezbednost, ta-

³² CSCE Budapest Document 1994 towards a Genuine Partnership in a New Era, December 1994.

³³ *Ibid.*, para. 26, p. 3.

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ O. Pavlyuk, p. 343.

³⁶ CSCE Forum for Security Co-operation, Memorandum of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation regarding proposals to enhance CSCE effectiveness, CSCE/FSC/SC.23, Vienna, 28 October 1993.

³⁷ O. Pavlyuk, p. 343.

ko i Platforme za kooperativnu bezbednost kao njenog sastavnog dela na Istanbulskom samitu 1999. godine.³⁸

NOVA ETAPA U RAZVOJU KOOPERATIVNE BEZBEDNOSTI – USVAJANJE PLATFORME ZA KOOPERATIVNU BEZBEDNOST

Kao što je ranije napomenuto, u Povelji o evropskoj bezbednosti iz 1999. godine (u daljem tekstu Povelja) ističe se da se usvajanjem Platforme o kooperativnoj bezbednosti nastoji dostići „politička i operativna usklađenost” između aktivnosti različitih međunarodnih organizacija. Međutim, iz delova teksta Platforme i Povelje proizilazi da se ciljevi donošenja Platforme ne svode isključivo na ostvarivanje pomenute usklađenosti.³⁹ Umesto toga, kao dalji ciljevi određuju se uspostavljanje bliske institucionalne saradnje sa drugim organizacijama, kao i efikasna zajednička upotreba resursa međunarodnih organizacija.⁴⁰ Ovako široko postavljanje ciljeva donošenja Platforme smatramo ispravnim rešenjem, budući da bi vezivanje svrhe Platforme isključivo za dostizanje apsolutne usklađenosti, dovelo do njene neostvarivosti u praksi.

Nasuprot početnim ruskim predlozima kojima se predviđala nadređena uloga OEBS-a i stroga podela rada, u konačnoj verziji Povelje i Platforme, izričito se isključuje uvođenje bilo kojeg vida hijerarhije, kao i trajnog razgraničenja nadležnosti između međunarodnih organizacija.⁴¹ Primenom ovako postavljenog „fleksibilnog okvira za saradnju” može se, dakle, dostići jedino ograničen stepen usklađenosti, budući da bi apsolutna usklađenost zahtevala postojanje kako stroge hijerarhije, tako i jasnog razgraničenja nadležnosti između organizacija uključenih u saradnju. Odredba Povelje kojom se isključuje težnja ka „trajnom razgraničenju nadležnosti” nalazi se, dakle, u koliziji sa proklamovanim dostizanjem usklađenosti.

Platforma predviđa sledeće instrumente i mehanizme za saradnju, koji su sistematizovani u sledeće grupe:

³⁸ Konačna verzija Platforme je u toku trogodišnjeg sastavljanja, pod uticajem predloga brojnih delegacija, pretrpela značajne izmene. *Ibid.* pp. 343-347.

³⁹ Charter for European Security, Istanbul, November 1999, para. 12, p.4.

⁴⁰ *Ibid.*, para. 1, p.1; Platform for Cooperative Security, p. 45, para 7; S. Sacchetti, "The OSCE's Platform for Co-operative Security, An Opportunity for Multilateral Coherence", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, pp. 123- 124.

⁴¹ Charter for European Security, Istanbul, November 1999, para. 12, pp. 3-4.

1. Institucionalni kontakti između međunarodnih organizacija, između ostalog, kroz postavljanje oficira za vezu, redovnog dijaloga i uzajamnu zastupljenost na sastancima;
2. Saradnja na terenu kroz zajedničke projekte, misije procene stanja, itd.;
3. Olakšavaje razmene informacija i iskustva između subregionalnih grupa;
4. Posebni sastanci za koordinisanje politika i utvrđivanje oblasti saradnje;
5. Saradnja kod odgovora na krizne situacije.

U cilju što bolje ocene domašaja rešenja iz Platforme, potrebno je prevashodno imati u vidu, da neki od instrumenata i mehanizama koji su izloženi u Platformi ne predstavljaju novinu. Oni su, naime, već bili predviđeni u ranijim dokumentima OEBS-a. Reč je, između ostalog, o olakšavanju komunikacije i uspostavljanja kontakta kroz razmenu informacija koje je već bila predviđena Zaključcima sa Berlinskog sastanka Saveta KEBS-a iz 1991. Slično tome, Praški i Helsinški dokumenti, kao uostalom i brojni dokumenti usvojeni na naknadnim skupovima predviđaju redovnije kontakte sa međunarodnim organizacijama kroz uzajamnu zastupljenost predstavnika na sastancima, kao i obaveštavanje Sekretarijata KEBS-a o godišnjim programima rada.

Na drugom mestu, bitno je napomenuti da su, pre donošenja Platforme, aktivnosti za jačanje međusobne saradnje međunarodnih organizacija preduzimane i posredstvom inicijativa drugih organizacija, kao što su Savet Evrope (u daljem tekstu SE) i Ujedinjene nacije (u daljem tekstu UN). Tako je razmenom pisama između Generalnog sekretara UN i Predsedavajućeg Saveta KEBS-a zaključen okviran sporazum o saradnji i koordinaciji između dve organizacije 1993. godine.⁴² Neposredno nakon toga, iste godine, na osnovu Rezolucije 48/5 Generalne skupštine UN, KEBS se poziva da u svojstvu posmatrača prisustvuje njenim zasedanjima i radu.⁴³ Na samitima SE se već od 1993. godine raspravljalo o odnosu SE i KEBS-a, što je uticalo kako na formulisanje prioriteta budućih predsedavanja, tako i odluke koje usvaja Komi-

⁴² U Izveštaju Generalnog sekretara navodi se da je 26. maja 1993. godine došlo do razmene pisama kojima je zaključen okvirni sporazum (aneksi I i II A/48/185), navedeno prema Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para. 4, <http://www.un.org/documents/ga/docs/51/plenary/a51-489.htm>, 18. jul 2015.

⁴³ Rezolucija Generalne skupštine 48/5 od 22. oktobra 1993, navedeno prema Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para. 5.

tet ministara.⁴⁴ Takođe, bitno je napomenuti da se od naredne, 1994. godine, otpočelo sa praksom održavanja godišnjih tripartitnih sastanaka između visokih zvaničnika UN-a, OEBS-a i SE.⁴⁵ Iz naknadnih izveštaja, koji su prethodili donošenju Platforme, proizilazi da su pomenuti akti zaista i primenjivani u praksi, te da je došlo do povećanja saradnje kako na terenu, tako i na centralnom nivou.⁴⁶ Zanimljivo je da se slično Platformi, u prethodno navedenim dokumentima UN i SE, kao cilj saradnje određuje i efikasna upotreba sredstava dostupnih međunarodnim organizacijama pri izvršavanju njihovih mandata.⁴⁷ Pored toga, u dokumentima UN i SE spominje se, takođe, značaj izbegavanja preklapanja nadležnosti, kao i usklađenog i efikasnog delovanja.⁴⁸ Ipak, za razliku od rešenja iz Povelje OEBS-a, ovi dokumenti ne spominju da je prilikom međusobne saradnje međunarodnih organizacija potrebno da se izbegne „trajna podela rada”.⁴⁹ Dakle, ciljevi međusobne saradnje određeni dokumentima UN i SE su međusobno logički usklađeni, za razliku od ranije pomenute kolizije, koja je prisutna između ciljeva utvrđenih Platformom. Dalje, nasuprot Povelji koja proklamuje jednakost međunarodnih organizacija prilikom saradnje, analizirani dokumenti UN i SE se ne upuštaju u pitanje jednakosti subjekata kooperativne bezbednosti.

⁴⁴ Relations between the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe, Secretariat document prepared by the Directorate of External Relations, DER/INF(2011)1, 19 December 2011, p.2.

⁴⁵ Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para. 12.

⁴⁶ *Ibid.* paras.1, 15.

⁴⁷ Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, paras. 8 i 23; The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, Directorate of Policy Planning, DPP (2012)1, by Professor G. Ulfstein, University of Oslo, pp. 5-19.

⁴⁸ Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para. 23; Relations between the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe, Secretariat document prepared by the Directorate of External Relations, DER/INF(2011)1, 19 December 2011, p. 2; The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, Directorate of Policy Planning, DPP (2012)1, by Professor G. Ulfstein, University of Oslo, pp. 8-19.

⁴⁹ Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para 8; Relations between the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe, Secretariat document prepared by the Directorate of External Relations, DER/INF(2011)1, 19 December 2011, paras. 1-10.

PERSPEKTIVE ZA UNAPREĐENJE POSTOJEĆEG OKVIRA SARADNJE IZMEĐU MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

U narednim redovima razmotriće se neki od osnovnih uzroka koji su doveli do nepotpune implementacije Platforme za kooperativnu bezbednost, a time i do nastupanja krize koncepta kooperativne bezbednosti na prostoru OEBS-a. Njihovo sagledavanje je potrebno u cilju kasnijeg formulisanja konkretnih predloga za unapređenje postojećeg okvira za saradnju sa međunarodnim organizacijama.

Osnovni uzrok koji je doveo do nedovoljnog primenjivanja rešenja iz Platforme ogleda se u tome što su, u međuvremenu, nakon donošenja Platforme, nastupile promene u odnosu snaga evropske bezbednosne arhitekture. Tačnije, uloga OEBS-a potpuno je marginalizovana, a samim tim i delotvornost okvira za saradnju koju OEBS nudi. Iako je Platforma proklamovala princip jednakosti između organizacija, širenje nadležnosti drugih organizacija, na račun slabljenja uloge OEBS-a dovelo je do onemogućavanja ostvarivanja proklamovane jednakosti. Oslabljena pozicija OEBS-a je, prema mišljenju pojedinih autora, onemogućila njegovo dalje uspostavljanje kao legitimnog aktera pod čijim okriljem bi se odvijala saradnja između međunarodnih organizacija.⁵⁰ Međutim, bez obzira na jačanje uloge drugih organizacija, smatramo da postoji jak potencijal u okviru OEBS-a za dalje unapređenje okvira za saradnju, kao i intenzivniju primenu već postojećih rešenja.

U sličnom kontekstu, pojedini autori ističu da je prestala potreba za primenom Platforme, tačnije njenih modaliteta za saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama, budući da se, u međuvremenu, povećao broj postojećih mehanizama za saradnju, koji se organizuju od strane drugih međunarodnih organizacija.⁵¹ Uprkos nespornom postojanju brojnih drugih mehanizama koji su u međuvremenu uvedeni, argument o prestanku potrebe za pribegavanjem OEBS-ovom „okviru za saradnju” deluje neutemeljen. Naime, niz OEBS-ovih dokumenata, kao i brojne jednostrane izjave predstavnika pojedinih država učesnica OEBS-a uporno sadrže pozive za jačanje saradnje između organizacija u cilju ostvarivanja sinergijskog pristupa i izbegavanja dupliranja napora.⁵² Tako, na primer, izveštaj OEBS-ove mreže istraživačkih centara i akademskih institucija o obnavljanju kooperativne bezbednosti iz 2015. na više me-

⁵⁰ A.J.K. Bailes, J.-Y. Haine, Z. Lachowski, p. 66.

⁵¹ N. Jabbarova, p. 1; S. Sacchetti, p. 121.

⁵² S. Sacchetti, p. 126.

sta predlaže unapređenje saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama u određenim oblastima.⁵³

Pojedini autori, uzroke neprimenjivosti Platforme pronalaze u njenim rešenjima koja se odnose na utvrđivanje podobnosti međunarodnih organizacija da učestvuju u predviđenim modalitetima za saradnju. Naime, saradnja sa drugim organizacijama uslovljava se, na neodređen način, pridržavanjem niza načela i obaveza. Data načela, naime, nisu konkretizovana, već se na uopšten način upućuje da je reč o načelima koja obavezuju države učesnice, a proizilaze iz Povelje UN, Helsinškog završnog akta, Pariške povelje, kao i drugih nedovoljno preciziranih dokumenata. Pored toga što se u tekstu Platforme propušta iscrpno navođenje svih izvora pomenutih načela, u njoj se takođe ne određuje način, niti mehanizam čijim pokretanjem bi se u konkretnom slučaju utvrdilo koje organizacije ispunjavaju date kriterijume. Takva nedorečenost u praksi dovodi do problema, naročito poslednjih desetak godina od kada je Poslovníkom o radu počelo da se zahteva postojanje konsenzusa, kao uslov za pozivanje novih međunarodnih organizacije da učestvuju na sastancima Ministarskog saveta.⁵⁴ U praksi se pokazalo da odsustvo jasnih kriterijuma koji su potrebni za podobnost organizacija u tom pogledu, dovode do zastoja u radu i brojnih nesporazuma.

Nedostatak Povelje predstavlja i to što se određeni ciljevi kooperativne bezbednosti koje ona proklamuje međusobno isključuju. Tako se, kao što je već napomenuto u radu, teži ostvarivanju usklađenosti, a pri tome istovremeno izbegava pristupanje „trajnom razgraničenju nadležnosti“.

U cilju otklanjanja uočenih problema, smatramo da bi, na prvom mestu, već sama intenzivnija primena postojećih rešenja iz Platforme svakako doprinela unapređenju saradnje sa međunarodnim organizacijama. Iako je, kao što je ranije spomenuto, nemoguće izgraditi apsolutno usklađenu saradnju između organizacija, izvesni stepen „političke i operativne usklađenosti“ bi svakako bio dostižan pažljivijom i doslednijom primenom rešenja iz Platforme.

⁵³ Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE, Contribution of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions to the Panel of Eminent Persons, edited by Teija Tiilikainen, 2015, pp. 11, 17 i 24.

⁵⁴ OSCE Ministerial Council, Rules of Procedure of the Organization for Security and Cooperation in Europe, MC.DOC/1/06, 1 November 2006, paras. IV.2(A)6 and IV.2(B)6, http://eeas.europa.eu/delegations/vienna/documents/eu_osce/rules_of_procedure_en.pdf, 16. jul 2015.

Ipak u cilju jačanja saradnje između međunarodnih organizacija koja bi uključivala i dostizanje višeg stepena usklađenosti, smatramo da je potrebno da se izmeni i unapredi postojeći OEBS-ov okvir za saradnju sa međunarodnim organizacijama.

Na prvom mestu, potrebno je uneti pojašćenje u Platformu uvođenjem jasnih kriterijuma i predviđanjem mehanizma za odlučivanje o podobnosti međunarodnih organizacija da učestvuju u okviru za saradnju normiranom Platformom. Bilo bi uputno da se dati kriterijumi postave na način da se omogući otvorenost i saradnja OEBS-a sa što širim krugom međunarodnih organizacija, koje deluju na prostoru OEBS-a ili susednih teritorija, a pri tome se bave rešavanjem bezbednosnih pitanja.

Brojni izveštaji koji se bave odnosom između OEBS-a i drugih organizacija na nedovoljno jasan način ukazuju na mere koje bi trebalo da se preduzmu u cilju jačanja kooperativne bezbednosti. Tako se, na prvom mestu, u Izveštaju SE o jačanju saradnje između OEBS-a i SE spominje potreba pribegavanja „ciljno orijentisanoj saradnji”, odnosno saradnji koja vodi ka ispunjenju OEBS-ovih političkih ciljeva.⁵⁵ Slično tome, u izveštaju Panela eminentnih ličnosti iz 2005. godine neodređeno se ukazuje da OEBS u saradnji sa drugim organizacijama treba da učestvuje na osnovu „svojih uporednih prednosti”.⁵⁶ Dati izveštaji, takođe, ističu sve izraženije preklapanje nadležnosti između različitih organizacija, iako pri tome iscrpno ne predlažu načine za otklanjanje datih preklapanja.⁵⁷

Dalje, u pojedinim izveštajima ističe se da je potrebno u što ranijoj fazi planiranja budžeta i operativnih aktivnosti da se pristupi saradnji između OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija.⁵⁸ Međutim, u njima se ne ukazuje na konkretne procedure koje je

⁵⁵ The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, Directorate of Policy Planning, DPP (2012)1, by Professor G. Ulfstein, University of Oslo, pp. 5-21; Working Together: the OSCE's Relationship with Other Relevant International Organisations- Nine Steps to Effective OSCE Engagement, a food for thought paper prepared by Lars Erik Lundin, as commissioned by the Irish Chairmanship, CIO.GAL/83/12, 5 July 2012, OSCE+ENGLISH only, Vienna, 5 July 2012, pp. 3-9, <http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/dinamfellow/conf2012/LUNDIN-WorkingTogetherOSCE.pdf>, p. 3.

⁵⁶ Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27 June 2005, paras. 8,10 i 12, pp. 9-11.

⁵⁷ The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, pp. 2-35; Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27 June 2005, p. 10.

⁵⁸ The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, para. 7.4, p. 16; Common Purpose: Towards a More Effective

potrebno izmeniti kako bi se unapredila efikasnost saradnje sa drugim organizacijama. U nekim od njih, ipak, ukazuje se na nesrazmeru između visine budžeta OEBS-a i proklamovanih političkih ciljeva, pa se shodno tome i predlaže odstupanje od punog konsenzusa u pogledu donošenja odluka koja se tiču planiranja i usvajanja budžeta.⁵⁹ Iako su ova pitanja svakako bitna za efikasno delovanje OEBS-a, čini se da je u pomenutim izveštajima propušteno da se ukaže na neke druge ključnije nedostatke bužetskih procedura koje sprečavaju jačanje saradnje između OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija. Reč je o OEBS-ovom jednogodišnjem budžetskom ciklusu, koje svakako predstavlja ozbiljnu prepreku na putu efikasnije saradnje između međunarodnih organizacija.

Nasuprot tome, većina drugih međunarodnih organizacija sa kojima OEBS saraduje, uključujući SE, predviđaju višegodišnje budžetske cikluse, koji im omogućavaju usklađenost kako pri planiranju, tako i pri realizaciji zajedničkih aktivnosti. Svako je za strateški planiranu i sinhronizovanu međusobnu saradnju potrebno uvođenje višegodišnjih budžetskih ciklusa u okviru OEBS-a.

Osim izmena budžetskih procedura, razvoju OEBS-ovog dugoročnog strateškog planiranja i delovanja bi takođe doprinelo i češće zaključivanje formalnih ugovora o saradnji sa različitim organizacijama. Takvi ugovori bi, pre svega, trebalo da odražavaju dugoročne ciljeve institucionalne saradnje između organizacija. U literaturi se ukazuje, međutim, na brojne nedostatke u postojećim ugovorima (npr. između OEBS-a, NATO i EU), kao i na opasnost da oni dodatno opterete i uspore buduću saradnju.⁶⁰ Uprkos nesumnjivosti postojećih nedostataka, ovi ugovori se čine višestruko korisnim. Pored doprinosa razvoju dugoročnog strateškog planiranja, posredstvom pomenutih ugovora bila bi izvršena jasna podela zadataka između različitih

OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27 June 2005, paras. 30 i 37, pp. 20-22; Working Together: the OSCE's Relationship with Other Relevant International Organisations- Nine Steps to Effective OSCE Engagement, 5 July 2012, pp. 3-9, p. 4.

⁵⁹ Working Together: the OSCE's Relationship with Other Relevant International Organisations- Nine Steps to Effective OSCE Engagement, 5 July 2012, pp. 3-9; Reform of the OSCE Working Papers Compilation of Experts' Contributions/Documents, Swiss Foundation for World Affairs, OSCE Parliamentary Assembly, Washington D.C, pp. 15-16, 2005, <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/helsinki-40/historical-documents/1989-2005-reform-of-the-osce-working-papers-compilation-of-experts-contributionsdocuments/file>, 10. avgust 2015.

⁶⁰ Reform of the OSCE Working Papers Compilation of Experts' Contributions/Documents, Swiss Foundation for World Affairs, OSCE Parliamentary Assembly, Washington D.C. p. 43, 2005; Working Together: the OSCE's Relationship with Other Relevant International Organisations- Nine Steps to Effective OSCE Engagement, 5 July 2012, pp.12-13.

organizacija. Normiranjem sinergijskog delovanja bi se umanjila postojeća preklapanja i otklonila konfuzija i neizvesnost u pogledu granica nadležnosti različitih međunarodnih organizacija. To bi svakako doprinelo ostvarivanju usklađenosti koja je proklamovana Poveljom, kao i otklanjanju pravne nesigurnosti. Nasuprot shvatanju iz Povelje iz 1999. godine u kojoj se ističe da Platforma nema za cilj da uvede "trajno razgraničenje nadležnosti", smatramo da je postojanje što jasnih i stabilnijih granica nadležnosti svake organizacije neophodno za uspešno razvijanje saradnje na putu dostizanja proklamovane "usklađenosti" praćene pravnom sigurnošću. To bi sve vodilo jačanju kooperativne bezbednosti.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Imajući u vidu postojeće odnose snaga, očigledno je da OEBS ne može da se nametne kao hijerarhijski nadređena organizacija, ovlašćena da koordiniše saradnju ostalih organizacija, na način na koji je to bilo osmišljeno u predlogu ruske delegacije pre više od dvadeset godina. Štaviše, danas, u okviru postojeće evropske bezbednosne arhitekture je teško, gotovo nemoguće, doslovno sprovesti i rešenje iz Platforme kojim se proklamuje jednakost međunarodnih organizacija prilikom međusobne saradnje. I pored toga, OEBS je svojim delovanjem značajno doprineo razvoju koncepta kooperativne bezbednosti.

Pojedini autori prepoznali su neuspeh koncepta kooperativne bezbednosti u delu koji se tiče saradnje sa međunarodnim organizacijama, pozivajući se, pri tome, na nepotpunu primenu Platforme, kao i na njeno propuštanje da uvede kako jasnu hijerarhiju, tako i kruto razgraničenje nadležnosti između organizacija. Njihova kritika značaja Platforme ipak je preoštra.

Umesto toga, smatramo da je Platformom postavljen dobar temelj za izgradnju budućih aranžmana. I pored toga, ona nije uspela da u kratkom roku doprinese ispunjenju ciljeva, kao i drugih elemenata kooperativne bezbednosti. Potpuna usklađenost saradnje između međunarodnih organizacija, tako i dalje predstavlja nedostižan ideal. Ipak, njenom primenom ostvaraju se, u dobroj meri, drugi kumulativno postavljene ciljevi kooperativne bezbednosti koji se ogledaju u ostvarivanju bliske međusobne insitutucionalne saradnje, kao i efikasne zajedničke upotrebe resursa međunarodnih organizacija. To je značajano naročito u uslovima ekonomske krize koja je dovela do budžetskih smanjenja kod svih organizacija.

U okviru OEBS-a potrebno je, u perspektivi, što intenzivnije koristiti, ali i doradivati postojeći okvir. Aktuelni proces Helsinki +40 u okviru kojeg se insistira na una-

pređenju okvira saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama, čine se, predstavlja pravo mesto za razmatranje predloženih rešenja.

Činjenica da potpuna jednakost između organizacija, koja je bila proklamovana Platformom, više ne predstavlja realno obeležje odnosa snaga između međunarodnih organizacija, ne bi smela da ugrozi dalji razvoj koncepta kooperativne bezbednosti. Ni države koje su se okupile pod okriljem KEBS pre 40 godina, nisu bile u svakom pogledu jednake. I pored toga, doprinos njihove kontinuirane saradnje razvoju kooperativne bezbednosti je nesumnjiv.

Stoga bi u budućem delovanju, trebalo odustati od upornog insistiranja na „jednakosti” subjekata kooperativne bezbednosti, budući da „apsolutna jednakost” pri saradnji ne predstavlja srž koncepta kooperativne bezbednosti. Shodno izmenjenoj evropskoj bezbednosnoj arhitekturi, potrebno je pokazati otvorenost i prihvatiti inicijative za saradnju koje potiču i od drugih međunarodnih organizacija.

Kontradiktornim se čine rešenja Platforme u kojima se insistira na „usklađenosti” međusobne saradnje uz istovremeno „nezadiranje” u pitanje uzajamnog „razgraničenja nadležnosti” datih organizacija. Stoga, smatramo ispravno stanovište, koje je tek od skora jasno postavljeno u dokumentima OEBS-a, iako je već dugo zagovarano od strane UN i SE. Reč je o insistiranju na tome da se ukloni preklapanje nadležnosti različitih organizacija u cilju njihove što efikasnije saradnje. Češće pribegavanje uzajamnim ugovorima o saradnji kojima bi se izvršilo međusobno razgraničenje nadležnosti, uvođenje višegodišnjeg budžeta, kao i razvoj strateškog planiranja predstavlja ključne instrumente za dostizanje pomenute efikasnosti.

Vesna Ćorić⁶¹

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

Mina Zirojević⁶²

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

STRENGTHENING THE COOPERATIVE SECURITY THROUGH ENHANCING COOPERATION BETWEEN THE OSCE AND OTHER INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Summary: The cooperative security is a hybrid concept which contains elements of both security and cooperation. Neither the OSCE's documents nor the acts of other international organizations define this concept, although they regularly recourse to it. The debate about the scope of cooperative security has divided scholars and other professionals.

The objective of this paper is to define the concept of cooperative security with a special focus on the cooperation between OSCE and other international organisations. After defining the concept of cooperative security, this article discusses its evolution throughout the OSCE's documents. Increasing interaction with the Partners for Co-operation and with international and regional organizations is determined as one of eight thematic areas for reform within the ongoing Helsinki plus 40 process. The authors argue that although, calls for further improvement of framework for the OSCE's cooperation with other international organizations has been repeatedly reaffirmed in a number of OSCE documents, existing reform proposals as well as previously applied solutions are still not sufficient.

Bearing these challenges in mind, this article also aims to assess the contribution of the OSCE to the development of cooperative security. To that end, strengths and weaknesses of the Platform for Cooperative Security and other cooperative security related documents are examined. Finally, the paper provides concrete proposals aimed at improving the OSCE's cooperation with other international organizations.

Keywords: *Platform for Cooperative Security, cooperation with international organization, OSCE, Helsinki +40 process.*

⁶¹ Vesna Ćorić, PhD, vesnacoric@yahoo.com

⁶² Asst. Prof. Mina Zirojević, PhD, mina.zirojevic@gmail.com.

LOKALNI POGLEDI