

## DISTRIKT BRČKO: NEIZVESNA SUDBINA<sup>1</sup>

*Sesar Kampoj Paćeko*

### Rezime

Dana 23. maja 2012. godine Savet za primenu mira<sup>2</sup>, visoki predstavnik<sup>3</sup> za Bosnu i Hercegovinu (BiH) Valentin Incko, i prvi zamenik visokog predstavnika i supervizor za Distrikt Brčko Roderik Mur najavili su zatvaranje Kancelarije visokog predstavnika u ovom Distriktu, zvanično predviđeno za 31. avgust ove godine. Prema navodima Kancelarije, uspesi postignuti u poslednjih 15 godina pozivaju na optimizam. Došao je trenutak da političari i uprava, kao i građani ove enklave, nastave dalje sami.

---

<sup>1</sup> Tekst koji sledi je ažuriran završni rad autora na temu *Scenario intervencije: geopolitika potrebe*, na postdiplomskim studijama na Odseku za saradnju i humanitarno delovanje, završenim septembra 2010. godine preko Instituta Gutijeres Meljado i Nacionalnog univerziteta za studiranje na daljinu (UNED).

<sup>2</sup> Na engleskom - *Peace Implementation Council* (PIC). Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma u novembru 1995, u decembru iste godine u Londonu je održana takozvana Konferencija za primenu mira, koja je imala za cilj obezbeđivanje dovoljne međunarodne podrške za sprovođenje u delo potpisanog sporazuma. Rezultat je bio stvaranje Saveta za primenu mira sastavljenog od 55 zemalja i agencija koje su doprinosile krajnjem cilju pružanjem ekonomske pomoći, sprovođenjem operacija u regionu i slanjem trupa i brojnih posmatrača kao podrške EUFOR-u. Izvršni organ Saveta je takozvani Upravni odbor (eng. *Steering Board*) koji čine predstavnici sledećih zemalja i organizacija - Kanade, Francuske, Nemačke, Italije, Japana, Rusije, Ujedinjenog kraljevstva, SAD-a, zemlje koja predsedava Evropskom unijom, Evropske komisije i Organizacije islamske konferencije koju predstavlja Turska. Upravni odbor savetuje visokog predstavnika koji predsedava radnim sastancima različitih predstavnika zemalja i organizacija koje su u njegovom sastavu.

<sup>3</sup> Kancelarija visokog predstavnika (eng. *Office of the High Representative*, OHR), otvorena je 1995. neposredno nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, a njen cilj je bio ispunjenje odredbi sporazuma u civilnom sektoru. Da bi to bilo postignuto, a usled političke paralize zemlje u godinama posle završetka rata, na sastanku održanom u Bonu decembra 1997. godine Savet za primenu mira odlučio je da Kancelariji visokog predstavnika dodeli takozvana „bonska ovlašćenja“, odnosno nadležnost za intervenisanje u političkim pitanjima, sa ciljem da se izbegne da političke snage BiH koče primenu mera dogovorenih Dejtonskim sporazumom. Tako je Kancelarija dobila moć da donosi obavezujuće odluke (i nameće zakone) u situacijama kada lokalne stranke pokažu da nisu u stanju da postignu dogovor, kao i da smeni sa funkcije svakog državnog službenika koji prekrši sporazum. Najviši predstavnici ove institucije bili su Karl Bildt (Carl Bildt, 1995-1997), Karlos Vestendorp (Carlos Westendorp, 1997-1999), Wolfgang Petrič (Wolfgang Petritsch, 1999-2002), Pedi Ešdaun (Paddy Ashdown, 2002-2006), Kristijan Švarc-Šiling (Christian Schwarz-Schilling, 2006-2007), Miroslav Lajčak (2007-2009) i, trenutno, Valentin Incko (Valentin Inzko). Od 2002. do 2011. godine visoki predstavnik bio je ujedno i specijalni izaslanik EU za Bosnu i Hercegovinu. Dolaskom Švarc-Šilinga i nakon pritisaka Saveta Evrope, Kancelarija je redukovala svoje aktivnosti. Bilo je više pokušaja da se njen mandat okonča. Poslednji put kada je zatvaranje Kancelarije izgledalo neizbežno, 2008. godine, Savet za primenu mira produžio je njen mandat na neodređeno vreme.

Nakon ove izjave, bilo je onih koji su pomislili da se nalazimo pred istorijskim činom: početak kraja međunarodnog nadzora u BiH. Međutim, iz ove, kao i iz kasnijih izjava istih zvaničnika, izvučen je jedan ključni element: nije se radilo o okončanju, već o obustavi, sa svim onim što je to podrazumevalo.

Cilj ovog rada je analiza istorijskog konteksta, hronologije i evolucije specijalnog statusa koji je imao međunarodni Distrikt Brčko u prošlim decenijama.

Ključne reči: Brčko, Jugoslavija, nadzor, rat, Bosna i Hercegovina

## Uvod

Distrikt Brčko je specifičan slučaj. Radi se o enklavi površine 493,3 km<sup>2</sup>, smeštenoj na severoistoku BiH, koja obuhvata praktično celu opštinu Brčko iz vremena Jugoslavije, a koja je posle rata dobila poseban status – neku vrstu kontrolisane nezavisnosti nadgledane od strane međunarodne zajednice. Ovaj status je posledica teškoća na koje je naišla međunarodna zajednica nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, kada je kontrolu nad ovom oblašću pokušala da ustupi bilo Republici Srpskoj bilo Federaciji BiH. Oba entiteta su smatrala da ova oblast pripada njima, iz razloga koje ćemo u nastavku videti. Činjenica je da je Brčko postalo kamen spoticanja u mirovnim pregovorima u novembru 1995. godine, i to do te mere da je ova mala enklava umalo dovela do kraha tog skupog procesa. Dejtonski sporazum je potpisan, a u tekstu sporazuma je posebno pomenuta ova oblast. Nakon raznih pokušaja da se njen status definiše, 2000. godine je definitivno odlučeno da se Brčkom dodeli značajan stepen autonomije; ova oblast prestala je da zavisi od Republike BiH i time je eliminisana svaka direktna povezanost sa vlastima RS i Federacije BiH.

Kao što je poznato, nakon Dejtona povučena je takozvana Međuentitetska granična linija (IEBL, *Inter-Entity Boundary Line*), duga 1080 kilometara koja je BiH delila na dva entiteta: na Republiku Srpsku i Federaciju BiH. Međuentitetska granična linija pratila je liniju fronta, kakav je on bio na kraju rata, sa nekim veoma važnim izmenama, naročito u zapadnom delu zemlje i u okolini Sarajeva. Status brčanske oblasti ostao je nerešen sve do 1999. godine kada je arbitražom odlučeno da Brčko bude neutralan entitet.

Po popisu stanovnika iz 1991. godine, Brčko čini 45% Muslimana, 25% Hrvata, 21% Srba i 6% Jugoslovena. Posle rata, prema istraživanjima iz 1997. odnos je bio sledeći: 54% Srba, 31% Muslimana i 8% Hrvata. Godine 2006. stanovništvo čini 46% Srba i 44% Muslimana.

Nakon potpisivanja mirovnog sporazuma, Distrikt Brčko integrisan je u takozvani „američki sektor“. Administracija predsednika Klintonu je, uprkos sumnjama evropskih zemalja, započela kampanju kojom je ubedila sopstveno stanovništvo u neophodnost slanja trupa u BiH. Pored toga, naglašavala je da je potrebno ulagati vreme i novac u opremanje i osposobljavanje snaga Federacije kako bi ove dostigle nivo srpskih snaga, za slučaj da dođe do ponovnog izbijanja sukoba.

## Rat

Pre izbijanja rata, opština Brčko je zbog svoje idealne geografske pozicije smatrana strateškom oblašću. Smeštena u BiH, na samoj granici sa Hrvatskom i Srbijom, sa izuzetno prometnom lukom na reci Savi, ova opština bila je prosperitetna još u vreme Socijalističke Federativne Republike. Prve čarke, a potom i sukobi iz 1991. u Hrvatskoj, doveli su do prvih komešanja na ovoj maloj teritoriji. Ipak, tek je izbijanje rata u BiH, aprila 1992, dovelo do dramatičnih dešavanja. Tog istog meseca, vojne i paravojne snage bosanskih Srba, potpomognute snagama Jugoslovenske narodne armije (JNA) i srpskim dobrovoljcima koji su stizali sa raznih strana Balkanskog poluostrva, brzo su napredovale. Brčko i „prolaz“ u kome se ovaj grad nalazio bili su od presudne važnosti za konačan povoljan ishod rata. Kao što kaže Fransisko Vejga (Francisco Veiga) u svojoj knjizi „Sloba, neautorizovana Miloševićeva biografija“: „Jedan od najvažnijih ciljeva bio je osvajanje Brčkog i otvaranje koridora koji će spajati istočnu Bosnu, koja je bila u srpskim rukama, sa zapadnom, i sa njenim najvažnijim gradom – Banja Lukom. Pored toga, takozvani koridor Brčko spajao je ove delove sa Srbijom, a Srbiju sa Srbima iz hrvatske Krajine.“<sup>4</sup>

Front u Brčkom bio je jedan od najmanje poznatih široj svetskoj javnosti, uprkos tome što je ispunjavao sve uslove da bude jedan od onih koje će stanovnici BiH najviše pamtiti: sve zaraćene strane su ga smatrale izuzetno značajnim, bio je jedan od prvih gradova u BiH u kome su vođene prve velike borbe, a tu je i tužna činjenica da su u Brčkom sukobi prestali među poslednjima. Pored toga, na teritoriji tadašnje opštine Brčko nalazio se prvi koncentracioni logor iz tog rata. U prvim mesecima sukoba, oči mnogih reportera španskih medija bile su uperene ka toj maloj teritoriji. Dopisnik AbeSea Esteban Brzica (Esteban Brzica) izveštavao je 30. juna 1992. o smaknuću „više od hiljadu Muslimana i Hrvata“ do tog datuma.<sup>5</sup> Uskoro će pominjanje u medijima logora Luka, koji se nalazio u neposrednoj blizini trgovačkog lučkog prostora, postati sasvim uobičajeno. Samo nekoliko meseci kasnije, Simon Teko (Simón Tecco) je tvrdio

---

<sup>4</sup> Veiga, Francisco. 2004. *Sloba, una biografía no autorizada de Milošević*, Barcelona, Debate, s. 275.

<sup>5</sup> Brzica, Esteban. ABC, 30. jun 1992, s. 33.

da Međunarodni komitet Crvenog krsta čeka odobrenje da poseti logore zatvorenika u Brčkom, Bosanskom Novom i Omarski<sup>6</sup>. Tri dana kasnije, Ramiro Viljapadijerna (Ramiro Villapadierna) je iz Zagreba javljao o već poznatim koncentracionim logorima u Brčkom, prenoseći svedočenja preživelih Muslimana o više od hiljadu egzekucija u manje od mesec dana, kao i o desetinama tela, mrtvih i teško ranjenih, bačenih u Savu<sup>7</sup>.

Ono što je činjenica jeste da je ovaj koridor, tokom čitavog rata, bio poprište velikih borbi i stalnog i dramatičnog natezanja između tri zaraćene strane koje su se borile ili da zadrže trenutni položaj ili da osvoje ovu teritoriju. Međunarodna zajednica je u nekoliko navrata pokušala da zaustavi te borbe, a jedna od inicijativa bio je mirovni plan Sajrusa Vensa (Cyrus Vance) i lorda Dejvida Ovena (David Owen), početkom 1993. godine. Lord Owen se 24. aprila sastao sa Miloševićem (u to vreme predsednikom Srbije), koji je popustio, uz uslov da se Srbima iz BiH garantuju dve stvari: „Prvo, da im se garantuje bezbednost. Važna tema bio je takozvani ‘koridor Brčko’ koji je, prema Ovenom planu, trebalo da završi u rukama Hrvata. Bez ovog strateškog prolaza, Srbi iz hrvatske i bosanske Krajine bili bi izolovani od istočne Bosne, i time bi u prvim mesecima realizacije mirovnog plana bili u opasnosti ukoliko bi situacija izmakla kontroli, a u isto vreme izgubili bi svoju vojnu nadmoć. Owen je garantovao apsolutnu bezbednost: računao je na to da koridor Brčko nadzire ruski kontingent koji je bio u sastavu snaga Ujedinjenih nacija, na odobravanje Srba.“<sup>8</sup> Ova stavka umirila je Miloševića, ali plan ipak nije uspeo. Pre toga, u prvom pokušaju uspostavljanja mira, bosanski predsednik Izetbegović izričito je odbio da prihvati Karingtonov i Kutiljerov plan; ovog puta je Skupština Republike Srpske bila ta koja je smatrala neprihvatljivim tačke mirovnog sporazuma.

Tako su u BiH i u samom Brčkom nastavljene borbe, dok su pokušaji primirja i mirovnih planova i dalje propadali: Stoltenbergov i ponovo Ovenov, zbog uzdržanosti bosansko-muslimanskih vlasti; prekid vatre iz aprila 1994, kao i bezbrojni predlozi Kontakt grupe<sup>9</sup>... Tokom aprila i maja 1995. žestoki udari obeju strana značajno su učestali, ali će tek nakon što su Mladićeve snage osvojile Srebrenicu jula 1995. godine SAD odlučiti da preuzmu stvari u svoje ruke. Američka vlada ovlastila je Ričarda Holbruka (Richard Holbrooke) da sprovede konačnu ofanzivu kako bi tri zaraćene strane postigle dogovor. U mesecima koji su usledili pregovori su nastavljani, a NATO je započeo bombardovanje položaja bosanskih Srba. Rat je ulazio u završnu fazu.

<sup>6</sup> Tecco, Simón. ABC, 6. avgust 1992, s. 26.

<sup>7</sup> Villapadierna, Ramiro. ABC, 9. avgust 1992, s. 32.

<sup>8</sup> Veiga, Francisco, op. cit, s. 311.

<sup>9</sup> Činili su je evropski, ruski i američki pregovarači.

## Dejton

Ričard Holbruk, koji je bio zadužen za pregovore vođene od 1. do 21. novembra 1995. godine u vazdušnoj bazi Rajt-Paterson, u svojoj knjizi „Završiti rat“ kaže da je jedna od ključnih tema o kojima su razgovarali predsednici Izetbegović, Milošević i Tuđman, pored Brčkog, bio i koridor Posavina. Holbruk, general Vesli Klark (Wesley Clark) i ostatak tima koji se „zatvarao“ sa različitim delegacijama balkanskih pregovarača, u potpunosti su shvatali značaj ove tačke. Holbruk kaže: „U originalnom planu Kontakt grupe iz 1994. pitanje Brčkog, tog problematičnog grada na obali reke Save, na granici sa Hrvatskom, ‘rešeno’ je komplikovanim predlogom da se grad vrati Muslimanima, čime je koridor Posavina – važna veza između same Srbije i srpskog dela zapadne Bosne, sveden na prolaz od trideset metara koji vodi ispod mosta. Milošević je ‘prihvatio’ ovu ideju, znajući da nikada neće biti sprovedena u delo.“<sup>10</sup> Sam Holbruk je bio svestan značaja male enklave. Uveravao je da postoje mnoge druge sporne zone, ali da su svakako najkritičnije bile Goražde, Sarajevo i Brčko. „I mada su Goražde i Sarajevo bile prilično problematične zone, sumnjali smo da je Brčko najkomplikovanija od svih.“<sup>11</sup>

Nakon nekoliko dana iscrpljujućih pregovora tokom kojih bi sukobljene strane svaki put raspršile i samu naznaku uspostavljanja mira, 20. novembra pregovori su zapali u krizu. Trojica predsednika bili su pod neverovatnim pritiskom. U tim trenucima pregovaralo se o konačnoj podeli BiH na dva entiteta, kao i o procentualnim delovima teritorije koji će svakom od njih pripasti. Tada se, prema rečima Holbruka, bosanski predsednik najžešće suprotstavio zahtevu da ustupi deo teritorije: „Izetbegoviću je bilo vidno neprijatno. Počeo je da ponavlja svoje razloge za nezadovoljstvo, a tu priču smo svi već znali. Pokušali smo razumno da razgovaramo sa njim, ali on je bio sve uzdržaniji. Nekoliko puta je pomenuo Brčko.“<sup>12</sup> Holbruk i njegovi saradnici bili su praktično ubeđeni da je pokušaj potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma propao, i samo što to nisu i objavili kada je dan kasnije, 21. novembra, Milošević pokazao interesovanje da se razgovori nastave. Srbijanski predsednik je izjavio da bi prihvatio arbitražu za Brčko za godinu dana. Tuđman je bez oklevanja prihvatio predlog. Američki pregovarači su istog trenutka prosledili predlog bosanskoj delegaciji. Konačno, Izetbegović je na jedvite jade prihvatio ove uslove, uz čuvenu rečenicu: „Ovaj mir nije pravedan, ali je mom narodu preko potreban.“ Međutim, vraćanje života u normalne tokove u regionu nije se naziralo, uprkos tome što su sva trojica predsednika (kojima se na licu videlo da im je veoma neprijatno) 14. decembra u Parizu zvanično potpisali sporazum.

---

<sup>10</sup> Holbrooke, Richard. 1999. *Para acabar una guerra*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, s. 368.

<sup>11</sup> Holbrooke, Richard, *ibid*, s. 369.

<sup>12</sup> Holbrooke, Richard, *ibid*, s. 407.

## Prvi koraci

Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, koridor Posavina, uključujući i grad Brčko, predat je Srbima, s tim da je rečnu luku, na osnovu najma, mogla da koristi Federacija BiH narednih 99 godina. Kao što je obećao Milošević, preostali sporovi biće predmet međunarodne arbitraže u mesecima koji su usledili.

Ovde treba razjasniti jedno izuzetno značajno pitanje, ključno za buduće događaje. Pregovorima koji su vodili potpisivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma prisustvovala je zajednička delegacija koju su činili Jugosloveni i bosanski Srbi, ali vrlo brzo je Milošević preuzeo glavnu ulogu, ostavljajući po strani predstavnike bosanskih Srba, među kojima su bili Momčilo Krajišnik i komandant Zdravko Tolimir (Mladićev čovek od poverenja), koji gotovo da nisu ni imali moć odlučivanja na ovim maratonskim sastancima. Za čitavu međunarodnu zajednicu, a naročito za američke posrednike u pregovorima, Vlada sa Pala (tadašnje prestonice Republike Srpske), na čelu sa Karadžićem, nije imala legitimitet ni kredibilitet. Iz tog razloga čitav svet je prihvatio da Milošević bude predstavnik Srba u procesu pregovora. Ta činjenica poslužila je kao opravdanje najvišim predstavnicima bosanskih Srba koji su se kasnije pozivali na nju, tvrdeći da Republika Srpska ne prihvata mir čijem definisanju nije ni prisustvovala.

Kao što je već pomenuto, sporazumom je utvrđena Međuentitetska granična linija (IEBL) između Federacije i Republike Srpske, ali nije postignut konsenzus oko toga kom entitetu će pripasti zona Brčkog. Bez obzira na to, postignut je dogovor, potvrđen članom V aneksa 2 Dejtonskog mirovnog sporazuma, o obavezujućoj arbitraži poznatoj kao UNCITRAL (eng. *United Nations Commission for the Unification of International Trade Law*)<sup>13</sup>. Jednog člana Arbitražne komisije imenovala bi Federacija, drugog Republika Srpska, a trećeg bi izabrala dva prethodno imenovana člana. Ukoliko se ova dva člana ne dogovore oko izbora trećeg, koji je ujedno i predsednik Arbitražne komisije, njega imenuje predsednik Međunarodnog suda pravde. Konačno, Federacija je imenovala Čazima Sadikovića, RS Vitomira Popovića, a Međunarodni sud pravde je 15. jula 1996. odlučio da Robert Owen bude treći član i predsednik Arbitražne komisije.

Nekoliko meseci kasnije, međunarodne trupe patrolirale su zonom,<sup>14</sup> a početkom 1996. godine<sup>15</sup> Kontakt grupa je održala niz sastanaka sa ciljem da analizira

<sup>13</sup> Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo, osnovana 1966. godine sa ciljem da promovise usklađivanje i ujedinjavanje međunarodnog trgovinskog prava.

<sup>14</sup> Snage IFOR-a (*Implementation Force*) zvanično su počele da se raspoređuju na teritoriji BiH 12. decembra 1995.

<sup>15</sup> Već prvih dana te godine prvi visoki predstavnik Karl Bilt došao je u Sarajevo, gde je otvorena Kancelarija visokog predstavnika.

proces primene Dejtonskog mirovnog sporazuma. Na nekim od tih sastanaka, na primer onom održanom 5. maja, glavne teme bile su povratak izbeglica u svoje domove, opšti izbori zakazani za 14. septembar te 1996. godine, kao i status Brčkog.

Upravo pre tih izbora 14. septembra, na kojima su na kraju izabrani Alija Izetbegović (SDA), Momčilo Krajišnik (SDS) i Krešimir Zubak (HDZ) za članove Predsedništva BiH, a Biljana Plavšić (SDS) za predsednicu Republike Srpske, specijalni izveštač ABeSea Ramiro Viljapadijerna u tih nekoliko nedelja obišao je zemlju od severa do juga. Ovaj novinar analizirao je situaciju u kojoj se nalazi Brčko u tekstu pod nazivom „Koridor izbliza“.<sup>16</sup> Predstavio ga je na sledeći način: „Na najužem delu širok je jedva 3 kilometra, na najširem 15, izgleda kao parcela, a ipak predstavlja jedan od najtraženijih delova bosanske zemlje. Niti su pobunjenici uspeali da ga prošire do bezbednih granica, niti su Bosanci odlučili da ga preseku. Tako je tih godina izgledalo ono što je održavalo srpski san o osvajanju, a sada zavisi od međunarodne arbitraže koja baca senku na očekivanja od lokalnih izbora.“ I zaista, uoči izbora, sama Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) bila je više nego zabrinuta zbog bezbednosti ove zone, naročito nakon niza eksplozija. Pesimizam kojim su u tom trenutku zračili međunarodni posmatrači bio je opravdan. Osim toga, došlo se do tačke kada se čovek pita imaju li izbori smisla ako sudbina Brčkog zavisi od neke arbitraže.

Tih prvih meseci mira postalo je jasno da će biti potrebno mnogo vremena da se život na toj teritoriji vrati u normalu. Od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, hiljade Bošnjaka koji su bili isterani iz svojih domova počeli su da se vraćaju na svoja ognjišta, uz brojne probleme i prepreke. Simon Teko je 13. novembra te 1996. objavio članak u kome je detaljno opisao sukobe između vojske i snaga bezbednosti bosanskih Srba, sa jedne, i muslimanskih izbeglica koji su pokušavali da povrate svoju imovinu, sa druge strane.<sup>17</sup>

Očekivalo se da Komisija svoju odluku saopšti 14. decembra 1996, na godišnjicu potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, ali u takvoj, uzavreloj atmosferi dogovor nije bio moguć. Neposredno pre isteka te prve godine, snage IFOR-a predale su svoja zaduženja SFOR-u (*Stabilisation Force*).

## Prva presuda

U međuvremenu, u mesecima koji su usledili održan je niz sastanaka Arbitražne komisije čiji je zadatak bio da konačno reši problem pripadnosti ovog strateški važnog grada. Prvih dana 1997. godine održan je sastanak u Rimu na kome su obe strane tvrdoglavo insistirale na nepromenljivosti svojih stavova. Na kraju, Komisija je donela svoju

---

<sup>16</sup> Villapadierna, Ramiro. ABC, 5.septembar, 1996, s. 34.

<sup>17</sup> Tecco, Simón. ABC, 13. novembar, 1996, s. 38.

prvu presudu koja je iznenadila obe strane, budući da je glasila da Brčko treba da ostane u rukama bosanskih Srba, pod uslovom da vlasti dozvole povratak bošnjačkih i hrvatskih izbeglica. Pred neminovnim rizikom da ionako krhki mir propadne, kao i pod pritiskom bošnjačkih pretnji, Komisija je na kraju saopštila da će ipak sačekati sa donošenjem odluke još godinu dana. Predsednik Komisije Robert Oven izjavio je da nijedna od strana u sporu ne ispunjava uslove za vođenje grada, te da je neophodno primeniti model sličan onom koji je primenjen u slučaju Mostara. Time je konačnu odluku o suverenitetu nad gradom Brčko odložio do 15. marta 1998. Kontrola nad gradom ostala je u rukama američkog supervizora - predstavnika visokog međunarodnog izaslanika Karla Bilta (Carl Bildt), koji je morao da saraduje sa lokalnim vlastima, te je sa tim ciljem oformio savet, koji su pored predstavnika sve tri nacije, činili i predstavnici organizacija kao što su OEBS, SFOR, IPTF (Međunarodna policija Ujedinjenih nacija) ili same Ujedinjene nacije. Od tog trenutka, predsednik Komisije je bio prinuđen da radi sam, kako je bilo propisano zakonom, a zbog uzdržanosti ostalih članova u trenutku kada je trebalo da se angažuju unutar ovog tela. Recimo, u prvim zasedanjima bila su prisutna i učestvovala su u radu sva tri člana. Međutim, poslednjeg dana, i Popović i Sadiković su odbili da potpišu Odluku. Kao što je i bilo za očekivati, Komisija je, uprkos protivljenju obe delegacije, zaključila da ne postoje prepreke za donošenje pomenute Odluke.

Pre nego što je saopštena Odluka iz februara 1997, Komisija je obrazložila motive koji su je činili neophodnom. Govorila je o nepopustljivosti stavova obe delegacije nakon potpisivanja mirovnog sporazuma, do te mere izraženoj da se čak pojavila realna pretnja od ponovnog izbijanja oružanih sukoba.

Dakle, uvidevši da je dogovor nedostižan, Komisija se obratila međunarodnoj zajednici pozivajući je da uvede privremeni režim međunarodnog nadzora: „Budući da je od presudnog značaja da međunarodna zajednica učestvuje u izradi strategije detaljne implementacije nadzora, Kancelarija visokog predstavnika će, što je pre moguće, otvoriti kancelariju u Brčkom i zaposliti njeno osoblje koje će raditi pod nadzorom zamenika visokog predstavnika za Brčko (u daljem tekstu „supervizor za Brčko“ ili „supervizor“), čije će funkcije biti: (a) da nadgleda primenu Dejtonskog mirovnog sporazuma u čitavoj zoni Brčkog u periodu od najmanje godinu dana, i (b) da ojača lokalne demokratske institucije u toj zoni.“

Supervizor je, kao i visoki predstavnik za BiH (od koga je zavisio), imao više nego široke nadležnosti: mogao je da donosi propise i traži pomoć za primenu programa i razvoj lokalne demokratije, da usko saraduje sa SFOR-om, da garantuje slobodu kretanja, da uvede program kojim će se regulisati i unaprediti organizovani povratak nekadašnjih stanovnika te oblasti, da garantuje slobodne lokalne izbore, donosi uredbe i odluke čiji je cilj poboljšanje demokratske vlade i multietničke uprave u Brčkom, kao i



da pomaže različitim međunarodnim organizacijama da razvijaju i primenjuju programe ekonomskog oporavka zone.

Na kraju se nalaze Ovenovi inicijali i napomena da tekst nisu potpisali ni Popović ni Sadiković.

### **Dopunska odluka**

Za međunarodnog supervizora za Brčko imenovan je 7. marta 1997. američki diplomata Robert Farand (Farrand). Nekoliko dana kasnije, Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija doneo je Rezoluciju 1003 kojom povećava broj pripadnika snaga Ujedinjenih nacija za BiH (UNMIBH) za dodatnih 186 policajaca i 11 civilnih službenika, sledeći preporuke generalnog sekretara o ulozi međunarodne policije IPTF u Brčkom.

Meseci koji su usledili bili su sve samo ne mirni za Faranda – oblast koja je bila jedno od najvećih žarišta RS, sredinom 1997. nalazila se usred unutrašnjih borbi koje su pretile da prerastu u neku vrstu mini građanskog rata nakon što su Karadžićeve pristalice pozvale na pobunu i to ne samo protiv snaga NATO-a, nego i protiv tadašnje legitimne predsednice bosanskih Srba, Biljane Plavšić. Nekada čelična dama najtvrdog dela Vlade sa Pala, u to vreme imala je podršku većeg dela međunarodne zajednice koja je u njoj videla „manje zlo“. Sukob je završen tako što je Biljana Plavšić raspustila Narodnu skupštinu i, kao vrhunac, formirala sedište u Banja Luci, administrativnom glavnom gradu RS. Januara 1998. deo članova Skupštine prekinuo je veze sa tvrdim jezgrom i, na čelu sa Plavšićevom, izabrali su Milorada Dodika za premijera entiteta Republike Srpske. Dodik je postao velika nada RS kada je jednim svojim govorom naveo RS da ispuni zahteve Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao deo Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Nekoliko meseci kasnije, 6. februara 1998, Arbitražna komisija sastala se u Beču sa ciljem da donese odluku o budućnosti grada. Komisija je 15. marta donela takozvanu Dopunsku odluku sa namerom da potvrdi i ojača onu iz 1997. Međutim, Komisija je i ovoga puta odložila donošenje konačne odluke o statusu Brčkog. Postavljen je novi datum - kraj 1998.

U međuvremenu, Farand je pokrenuo program za brže ostvarenje ciljeva definisanih Dejtonskim mirovnim sporazumom. Međutim, kako je stajalo u odeljku Dopunske odluke pod naslovom „Novine u odnosu na odluku donetu u februaru 1997.“, „uprkos izuzetnim naporima nadzornog tima, izveštaji jasno navode da su tokom prethodne godine vlasti Republike Srpske u Brčkom, na čelu sa Srpskom demokratskom strankom (SDS), odbile da ostvare programe kontrole koji su vodili ispunjenju odredbi Dejtonskog mirovnog sporazuma u Brčkom.“ U pomenutom izveštaju prebacuje se i

vlastima Republike Srpske i vlastima Federacije BiH. I jedni i drugi optuženi su za „sistematsko postavljanje prepreka uspostavljanju slobode kretanja“.

### **Konačna odluka**

Arbitražna komisija donela je Konačnu odluku 5. marta 1999, a 18. avgusta iste godine dodala je i aneks. Pomenuta odluka glasila je da oblast opštine Brčko postaje Distrikt Brčko, pod isključivom nadležnošću BiH i sa lokalnom multietničkom vlašću.

Uprkos upozorenjima koja je Komisija upućivala obema stranama, situacija se gotovo uopšte nije menjala u pozitivnom smislu. Oba entiteta su ostala nepopustljiva u svojim stavovima, i to je razlog što je Konačna odluka imala oštar ton. Obema stranama je čak bilo zaprećeno da će sva vlast biti predata u ruke druge strane ukoliko ne budu doprinosile procesu normalizacije. Uprkos tome, Komisija je u nekim aspektima ipak bila optimistična. U poslednjim mesecima poboljšana je sloboda kretanja, a bilo je napretka i na polju stvaranja multietničkih institucija, među kojima je bio i jedan policijski organ.

U međuvremenu, nadležnosti supervizora su postajale sve brojnije: priprema statuta Vlade Distrikta, procena vremena i načina na koji je trebalo organizovati izbore za članove buduće Skupštine, imenovanje šefa policije, odluke iz oblasti sudstva....

I kao da je to bilo malo, situacija u regionu je bila veoma napeta. Pozivajući se na „bonska ovlašćenja“,<sup>18</sup> visoki predstavnik Karlos Vestendorp (Carlos Westendorp) naredio je smenu predsednika Poplašena, predstavnika bosanskih Srba, koji je bio optužen za zloupotrebu položaja i narušavanje odredbi Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ako se ovome doda odluka Komisije o statusu Brčkog, prema kojoj je ova teritorija bila neutralni distrikt koji nije bio pod kontrolom nijednog od entiteta već u nadležnosti centralnih vlasti u Sarajevu, razumećemo zašto je raspoloženje bosanskih Srba, kao i samog Miloševića, tih dana bilo loše, a zatim i dodatno pogoršano usled okrutnih vazdušnih napada NATO snaga na SR Jugoslaviju koji su počeli 24. marta, nakon neuspelih mirovnih pregovora u Rambujeu čiji je cilj bio smirivanje ozbiljnih sukoba koji su počeli da izbijaju na Kosovu.

---

<sup>18</sup> Od početka rada Kancelarije, mnogi visoki predstavnici koristili su takozvana „bonska ovlašćenja“. Recimo, već u aprilu 2003. usvojena je odluka o reformi kojom se ukida Vrhovni savet odbrane RS. Za sve ove godine, Kancelarija je otpustila stotine zvaničnika, uključujući ministre i sudije. Pored toga, primena „bonskih ovlašćenja“ doprinela je ukidanju mnoštva vojski u BiH, napretku na polju uspostavljanja slobode kretanja u zemlji ili rešavanju gorućih pitanja kao što je izgled državne zastave.

## Nova era

Početak 2000. godine Brčko je i zvanično proglašeno „neutralnim, multietničkim distriktom“. Konstitutivnoj sednici autonomne Vlade, održanoj 8. marta, prisustvovali su državna sekretarka SAD-a Medlin Olbrajt (Madeleine Albright), Farand, novi visoki predstavnik Wolfgang Petrič (Wolfgang Petritsch), komesar za spoljne poslove EU Kris Patten (Chris Patten), predsednik Arbitražne komisije OVEN i članovi trojnog Predsedništva BiH. Na sednici su imenovani predsednik Skupštine - Bošnjak Mirsad Dapo, gradonačelnik - Srbin Siniša Kisić i zamenik gradonačelnika - Hrvat Ivan Krndelj. Pompa i značaj koji su pridavani ovoj ceremoniji bili su još jedan dokaz koliko je za međunarodnu zajednicu bilo važno da se situacija u ovoj maloj enklavi na Balkanu konačno normalizuje.

Dokument u kome su detaljno iznete nadležnosti Distrikta isticao je osnovne elemente vladavine prava, i posebno naglašavao da „u Distriktu mora da se privatizuje svako javno dobro koje nije neophodno za obavljanje javne funkcije“.

Skupština će vremenom postati zakonodavni organ koji definiše opštu politiku Distrikta, a Vladu će činiti gradonačelnik, zamenik gradonačelnika, glavni koordinator Vlade i šefovi odeljenja. Prvi opštinski izbori u Distriktu održani su 2. oktobra 2004, na dan održavanja izbora u čitavoj zemlji.

Nakon što je Distrikt Brčko i zvanično počeo da funkcioniše, njegov prvi supervizor Robert Farand napustio je svoj položaj i na njegovo mesto došao je 2. juna 2000. Geri Metjuz (Gary L. Matthews). Nepunih godinu dana kasnije, 19. aprila 2001, u ovu malu enklavu dolazi Henri Klark (Henry L. Clarke) i tu ostaje do januara 2004. kada na njegovo mesto dolazi Suzan Džonson (Susan R. Johnson). Međutim, pored Faranda, verovatno najpoznatiji supervizor za Brčko bio je Rafi Gregorijan (Raffi Gregorian). On je stupio na dužnost 16. septembra 2006. i ostao do 2. avgusta 2010, radeći neumorno i sukobljavajući se često sa predstavnicima oba entiteta. U Brčkom je, u međuvremenu, nakon zvaničnog stupanja na snagu statusa Distrikta 8. marta 2000, održano svečano zasedanje 31. marta kojim je konstituisana privremena Skupština.

Na prvu godišnjicu stvaranja Distrikta supervizor Metjuz podneo je optimističan izveštaj o dotadašnjem napretku, a to se odnosilo i na regulisanje takozvane „pijace Arizona“ – neke vrste velikog bazara koji je stvoren po okončanju rata. Nedugo nakon svog nastanka, ova pijaca počela je da okuplja trgovce i poslovne ljude sa prostora čitave bivše Jugoslavije. Za samo nekoliko godina, promet je dosegao neverovatne razmere, a slikovita pijaca se velikom brzinom menjala i to na taj način da su njenim dobrim delom počeli da upravljaju mafijaši - zavladao su šverc, prostitucija, trgovina drogama i falsifikovanim alkoholnim pićima, kao i ilegalna prodaja automobila. Sve je to dovelo do toga da se te 2001. godine dobar deo međunarodne zajednice i njeni predstavnici

u Brčkom svojski potrude da se Italprodžektu, mešovitoj kompaniji sastavljenoj od domaćeg i italijanskog kapitala, dozvoli da modernizuje ovu pijacu, a zatim i upravlja njome. Međutim, u godinama koje su usledile počelo je da se gubi interesovanje za ovaj nekada prosperitetni trgovinski centar, upravo zbog uspostavljene poreske kontrole, ali i zbog izgradnje novih, konkurentskih centara tog tipa.

No, „pijacu Arizona“ na stranu, rad Skupštine i gradonačelnika Siniše Kisića izazivali su optimizam. Usvajani su zakoni, čitav Distrikt je bio demilitarizovan, a multietničke policijske snage davale su svoje prve rezultate. Usvojen je integrisani sistem multietničkog obrazovanja, a do kraja godine 39% zahteva za povraćaj imovine bilo je rešeno. I pored toga, supervizor Klark nailazio je u svom radu na prepreke. U avgustu je bio primoran da poništi dobar deo već završenog procesa privatizacije, nakon što je otkriveno da je RS preduzela neke nejasne korake po tom pitanju na teritoriji Brčkog. U mesecima koji su usledili, nastavile su se pretnje mafijaša koji su zahtevali svoj deo kolača. Žrtve su bili direktori, preduzetnici, pa čak i policija. Neki drugi događaji, kao što je optužba protiv direktora javnog preduzeća Majeвица i čitavog upravnog odbora zbog zloupotrebe položaja, u 2002. godini, navodili su na zaključak da su u enklavi počinjali da se poštuju pravo i pravni postupci.

### **Ekonomsko rešenje**

Težeći da pokrene ekonomiju u zoni, supervizor Henri Klark suočio se sa propalom i diskutabilnom transformacijom „pijace Arizona“, što ga nije obeshrabilo već navelo da Zakonu o privatizaciji od 19. septembra 2001. doda jedan Prilog, čiji je cilj bio da na najsigurniji način reguliše pomenuti proces. U narednim mesecima potpisano je nekoliko veoma zvučnih ugovora o privatizaciji, kao što je ugovor sa fabrikom biljnog ulja Bimal, u korist austrijske kompanije *Seed Oil Holdings GmbH*, ili sa firmom Biljana Maoča, u korist preduzetnika Ernesa Husarica. U ovim procesima privatizacije, 33% dobiti ostajalo je u rukama vlasti, a stanovnici Distrikta pozivani su da ulažu u takozvane „privatizacione kupone“. Za ovim procesima sledile su privatizacije kompanija UNIS-ZDP Tesla, Laser i Majeвица.

Uprkos tome što je sve, u nekim aspektima, izgledalo kao da se dešava u bilo kom minimalno uređenom društvu, u februaru 2003. Klark se oglasio oštrim pismom naslovljenim „Odgovorna Vlada“, kojim je od Skupštine i Vlade zahtevao više ozbiljnosti u ispunjavanju sporazuma potpisanih sa ostalim entitetima i upravama, kao i sa sopstvenim građanima. Smenjivali su se dobri i loši periodi. Nekoliko nedelja kasnije sam Klark je čestitao gradonačelniku Kisiću na suspendovanju trojice državnih službenika optuženih za nasilno ponašanje i falsifikovanje zvaničnih dokumenta. Ako je nešto od samog početka bilo jasno svakom od supervizora za Brčko, to je, bez ikakve

sumnje, činjenica da se u Distriktu sve odvijalo uz natezanje, i naizmenična opominjanja i čestitanja.

U junu te godine Klark je predstavio nacrt Izbornog zakona. Gradonačelnika je birala Skupština među svojim članovima. Klark se, umesto za slobodne izbore, odlučio da zadrži ovu opciju, jer bi u suprotnom konačan rezultat bio izbor gradonačelnika koji ima podršku samo jednog naroda. U oktobru je tadašnji privremeni supervizor Gerhard Zonthajm (Gerhard Sontheim) objavio da je odgovornost za rekonstrukciju i povratak u nadležnosti samog Distrikta. Svakim danom je sve više funkcija bivalo delegirano lokalnim vlastima. Međutim, mesec dana kasnije, supervizor je bio prinuđen da povuče nekoliko imenovanja, od nadležnih za urbanizam, do osobe koja je sve do tog trenutka bila ključna za tranziciju Distrikta – gradonačelnika Kisića. Oni su, sa još pet državnih službenika, bili optuženi za zloupotrebu položaja. Do održavanja novih izbora, a nakon konsultacija sa različitim političkim grupama, Zonthajm je za novog gradonačelnika izabrao Branka Damjanca.

Godina 2004. počela je imenovanjem novog supervizora za Brčko. Tokom svog mandata, Suzan Džonson je posebnu pažnju posvećivala ekonomskim temama – konačnom oporavku luke, priznavanju strane valute prilikom otvaranja bankovnih računa u Distriktu, brojnim kampanjama hapšenja preduzetnika koji su investirali u Hrvatskoj, Srbiji, Nemačkoj, Turskoj, Austriji, Italiji i Mađarskoj (i pored realno povoljnih poreskih uslova), privlačnoj reformi obrazovnog sistema čiji je cilj bio stvaranje budućih generacija profesionalaca... Kao što je bilo za očekivati, opstanak ovog „nezavisnog ekonomskog kraljevstva“ naišao je na neodobranje izvesnih krugova javnog mnjenja u BiH, naročito u pogledu privilegija koje je uživalo Brčko.

### **Novi podsticaji Gregorijana**

Mandat Džonsonove završen je dolaskom novog supervizora, Rafija Gregorijana – jednog od najaktivnijih, najborbenijih i najosporavanijih od svih koji su se nalazili na tom položaju. Nepopustljiv u borbi protiv korupcije i zapuštenosti javnih ustanova, preuzeo je na sebe usklađivanje Statuta sa državnim zakonodavstvom, kao i njegovu izmenu u cilju ažurnijeg funkcionisanja pojedinih „zardalih“ organa Vlade. Za kratko vreme, izgledalo je da Skupština radi punom parom i usvaja brojne rezolucije, a Gregorijan se bespoštedno suprotstavljao korupciji, odavao počasti žrtvama čija su tela iskopavana na teritoriji Distrikta i donosio uredbe, poput one iz avgusta 2008. po kojoj časovi veronauke u školama nisu bili obavezni. Nije posustao ni kada je u oktobru 2008. bio prinuđen da članovima Vlade obustavi isplatu zarada jer nisu mogli da postignu dogovor oko predloga budžeta za 2009. godinu, a zatim ponovo početkom 2009. kada nisu mogli da se dogovore oko imenovanja gradonačelnika, iako je bilo prošlo nekoliko meseci

od izbora. Manje od nedelju dana od donošenja uredbe, članovi Skupštine izabrali su Dragana Pajića za gradonačelnika. Ova dobra vest stigla je u isto vreme kada i vest, bez sumnje istorijska, o usvajanju izmena i dopuna Ustava BiH, čime je Distrikt Brčko zvanično uključen u ovaj najviši pravni akt. Sve do tog trenutka, Ustav ni na koji način nije pominjao ovu enklavu.

Bez obzira na sve, i supervizoru i visokom predstavniku je bilo jasno da se proces normalizacije odvija sporo i sa prekidima. I Valentin Incko (Valentin Inzko), sedmi visoki predstavnik imenovan u martu 2009. godine, i Gregorijan bez prestanka su izdavali saopštenja kojima su pozivali na odgovornost kako državu BiH, tako i entitete RS i Federaciju koji, po njima, nisu učinili ni najmanji napor da se realizuju postignuti sporazumi.

U avgustu 2010, prilikom napuštanja položaja, Gregorijan se obrušio i na međunarodnu zajednicu. U jednoj od izjava za emisiju „60 minuta“ Federalne televizije, rekao je da ne postoji politička volja međunarodne zajednice da se suprotstavi premijeru RS, Miloradu Dodiku, i čvrsto ga obaveže da poštuje odredbe Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Nakon odlaska Gregorijana, na mesto supervizora, privremeno, došao je stari znanac Zonthajm. Ostao je na tom mestu do dolaska Roderika Mura (Roderick Moore), bivšeg američkog ambasadora u Crnoj Gori čije je imenovanje jedva umirilo analitičare koji su smatrali da američke vlasti više nisu zainteresovane za BiH. I zaista, prestanak mandata Gregorijana je po nekima bio tumačen kao pobeda Milorada Dodika, a zatim i kao još jedan dokaz navodno sve većeg gubitka kredibiliteta Kancelarije visokog predstavnika. Gregorijanov dug mandat i vidljiva postignuća predstavljali su jasno oživljavanje uloge Kancelarije visokog predstavnika, naročito nakon što je 2004. godine nekadašnji visoki predstavnik Padi Ešdaun (Paddy Ashdown) objavio svoju nameru da okonča rad ove organizacije. I zaista je RS insistirala na tome da je zatvaranje Kancelarije visokog predstavnika uslov da BiH dobije status kandidata za članstvo u EU. Vlasti u Banja Luci oduvek su smatrale da je konačno pretvaranje Kancelarije visokog predstavnika u Kancelariju specijalnog predstavnika Evropske unije, čime bi političkim liderima i entitetima u BiH bila pružena mogućnost da u potpunosti preuzmu odgovornost za rešavanje unutrašnjih problema, od ključnog značaja. Nasuprot tome, političari i međunarodni izaslanici naklonjeni američkim vlastima i dalje su smatrali da bi bez aktivnog prisustva SAD-a u okviru Kancelarije visokog predstavnika organizacija izgubila i to malo kredibiliteta koji je, navodno, imala među mnogim članovima administracije BiH koji su američku Vladu smatrali jakom diplomatskom silom, nasuprot slabim kapacitetima evropske birokratije u trenucima kada je potrebno postići konsenzus.

Neposredno pre Murovog dolaska sve se više šušalo o budućnosti takozvanog „međunarodnog protektorata“, kao da je bilo jednostavno predvideti da će američki supervizor biti i poslednji. Dok neki u konačnom zatvaranju međunarodnih institucija

vide izlaz i dašak svežeg vazduha u zagušljivoj prostoriji, nakon tolikih godina nadzora, drugi u tome naziru neizbežnu opasnost od izbijanja novih sukoba i smatraju, i dalje, da je ulazak BiH u Evropsku uniju i u NATO jedini spas.

### **Mur i ukidanje supervizije**

U međuvremenu, 22. septembra 2010. visoki predstavnik Incko pozeleo je dobrodošlicu Roderiku Muru, koga su mnogi smatrali dobrim poznavaoцем prilika na jugoistoku Evrope. Tek što je stupio na dužnost, počeo je sa frenetičnim aktivnostima. Veoma brzo je otputovao u Banja Luku da se susretne sa Dodikom, odmah zatim je posetio Mostar gde je, u odvojenim susretima, razgovarao sa gradonačelnikom Ljubom Bešlićem, i predsednikom Gradskog veća, Muratom Ćorićem, kojima je zamerio što su toliko čekali sa formiranjem Gradskog veća. Nekoliko dana kasnije susreo se sa „Majkama Srebrenice“, a nedugo potom odlučio je da se sastane sa glavnim verskim vođama zemlje.

Od početka 2011. do kraja 2012. događaji u Distriktu su se veoma brzo odvijali. Brojne posete članova Saveta za primenu mira, osim za izradu izveštaja o različitim svakodnevnim pitanjima, poslužile su i za definisanje potrebe za zatvaranjem Kancelarije u Brčkom. To je navedeno u zvaničnom saopštenju od 30. marta 2011. nakon koga su usledila saopštenja od 7. jula i 13. decembra. Posle sastanka održanog u maju 2012. Upravni odbor Saveta je potvrdio prethodne navode supervizora da je napredak u sprovođenju u delo Konačne odluke Arbitražne komisije očigledan. U istom saopštenju od 23. maja, uz protivljenje turskih predstavnika koji su smatrali da je nadzor još uvek bio neophodan radi garantovanja jedinstva i stabilnosti u BiH, Upravni odbor je usvojio odluku visokog predstavnika da se zatvori Kancelarija u Brčkom pre 31. avgusta i, u isto vreme, pozdravio nameru Evropske unije da oformi stalnu delegaciju u gradu čime bi bilo garantovano sprovođenje reformi neophodnih za evropsku integraciju BiH. Sa druge strane, Savet je zakazao sledeće zasedanje za 29. novembar, u Sarajevu.

Takozvano „evropsko rešenje“ zasnovano na tome da Evropska unija bude ta koja će najintenzivnije raditi na toj teritoriji (na uštrb SAD-a), sa ciljem da ubrza proces integracije BiH u Uniju, ličilo je na jedno od bezbrojnih prethodnih konačnih rešenja. Već u septembru 2011. Valentin Incko je, kao visoki predstavnik za BiH i u isto vreme specijalni izaslanik Evropske unije, ovaj drugi mandat<sup>19</sup> ustupio Piteru Sorensenu (Peter Sørensen).<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Nije se odrekao položaja visokog predstavnika, iako su, po tradiciji, ove dve funkcije uvek išle jedna uz drugu, i time je odgovornost podeljena.

<sup>20</sup> Konkretno, 29. avgusta italijanski dnevni list *Europa* pisao je o postojanju poverljivog dokumenta koji su u maju 2012. potpisale diplomate Francuske, Nemačke, Belgije, Švedske i Italije i u kojem su se

Prema Kancelariji visokog predstavnika, do kraja međunarodnog nadzora u Brčkom došlo je zbog toga što su u poslednjih 15 godina lokalne institucije, kao i sami građani, pokazali veliki napredak na polju formiranja multietničkih ustanova, povratka i obezbeđivanja izbeglica i integrisanog sistema obrazovanja. Međutim, sam Savet se ogradio izjavom da će Kancelarija biti ponovo otvorena ukoliko to bude neophodno. Bez sumnje, ovim je na izvestan način pomučeno poverenje u dobro vladanje institucija i građana tog regiona u budućnosti.

U svom obraćanju medijima 23. maja, Valentin Incko se osvrnuo na neke od zaključaka Saveta za primenu mira o temama koje su se ticale čitave BiH, pre nego što je ustupio reč Muru. Ukratko, bio je umereno optimističan u vezi sa nekim događajima iz proteklih meseci, kao što je imenovanje Saveta ministara (nakon brojnih pregovora), ili napredak u oblasti državne svojine i odbrane, podstaknut sporazumom od 9. marta kao nastavkom pregovora sa liderima šest vodećih partija u zemlji. Ipak, i sam Incko je priznao da se pomenuti napredak odvija isuviše sporo i da je Savet sumnjičav prema izvesnim događajima koji bi mogli da kočice proces pomirenja uoči lokalnih izbora zakazanih za oktobar 2012.

Potom je Mur u svom obraćanju o Brčkom naveo sve već pomenute odluke. Treba naglasiti da se govorilo o obustavi mandata i, sa druge strane, o zadržavanju funkcije supervizora kao legalnog entiteta koji ima svoje nadležnosti. Pored toga, Arbitražna komisija bi, naravno, i dalje postojala. Mur je otišao korak dalje i rekao da ono što je Savet od njega tražio jeste da zamrzne, a ne da okonča svoj mandat. Daleko od toga da je bio optimističniji od onoga što je situacija dozvoljavala, podvukao je da Brčko, kao i ostatak BiH, i dalje ima ozbiljne probleme sa kriminalom, korupcijom i neefikasnom administracijom, te je pozivao da se i dalje vredno radi i da se ne sedi skrštenih ruku.

Mur je 1. juna ove godine objavio autorski članak u digitalnom izdanju *Al Džazire Balkans* pod naslovom „Zašto sam suspendirao superviziju za Brčko“.<sup>21</sup> U njemu kaže da, uprkos dubokim političkim podelama koje su prisutne u BiH, narod te zemlje može da bude ponosan na sve ono što je postigao od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Mur je kao primer naveo Distrikt Brčko, a svoju odluku pravdao je time što

---

zalagale za postepeno gašenje Kancelarije visokog predstavnika u BiH u korist Evropske unije. [http://www.europaquotidiano.it/dettaglio/136799/fuori\\_gli\\_americani\\_da\\_sarajevo](http://www.europaquotidiano.it/dettaglio/136799/fuori_gli_americani_da_sarajevo). List je prenosio navodne neuspehe Kancelarije, koja nije bila u stanju da se sa uspehom nosi sa ključnim pitanjima kao što su formiranje Vlade, ili usvajanje državnog budžeta. U tekstu se takođe govorilo o sve većoj odgovornosti Evrope u pojedinim oblastima, i o činjenici da, uprkos tome što UE obezbeđuje više od polovine njenog budžeta, Kancelarija nije prestajala da koči napore Evropske unije i onemogućava njen rad.

<sup>21</sup> <http://balkans.aljazeera.net/makale/zasto-sam-suspendirao-superviziju-za-brcko>



su postignuti ranije navedeni ciljevi – razvoj multietničkih institucija, povratak velikog broja izbeglica i obrazovni sistem zasnovan na integraciji.

Reči poslednjeg supervizora za Brčko, kao što smo već naglasili, ne zvuče kao konačan oproštaj. Ovim potezom Mur kao da nudi glas poverenja, a ne konačnu odluku. U istom tekstu, naglašavajući da Brčko i dalje može da računa na podršku međunarodne zajednice, putem stalnog monitoringa visokog predstavnika i njegove Kancelarije, OEBS-a, EUFOR-a i delegacije koju će imenovati Evropska unija, supervizor pojašnjava, kao što smo već naveli, da je „nadzor obustavljen, ali ne i okončan, i da može da se reaktivira ukoliko to bude neophodno, iako očekujem i predviđam da to ipak neće biti potrebno. Sa druge strane, visoki predstavnik i dalje zadržava sva svoja ovlašćenja, uz punu podršku Saveta bezbednosti UN, na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine, uključujući i Brčko“.

Insistirajući na ovim terminima, u pismu koje je 31. avgusta poslao susedima Distrikta supervizor je pokazao da ima poverenja kako u građane, tako i u vlasti tog regiona, i poslao umirujuću poruku: „Međunarodna zajednica će i dalje aktivno učestvovati u Brčkom, uključujući stalno prisustvo EUFOR-a, OEBS-a i delegacije EU u gradu. Osim toga, visoki predstavnik, Arbitražna komisija i Ustavni sud BiH imaju ovlašćenja da štite interese Distrikta i njegovih građana, ukoliko to bude neophodno.“

## **Zaključak**

Istina je da je, uprkos tome što je delovalo da je obustava nadzora neophodna, pre svega zbog preporuka upućenih nakon poslednjih sastanaka Saveta za primenu mira, ova odluka na izvestan način iznenađujuća, imajući u vidu da se svi učesnici, kao što smo videli, slažu da je nivo korupcije i neslaganja između sve tri strane zabrinjavajući.<sup>22</sup> Početkom 2011. godine, pod budnim Murovim okom, Vlada Distrikta je proživela jednu od najvećih kriza od momenta proglašenja Distrikta kada je izborna komisija BiH odlučila da je gradonačelnik Brčkog, Dragan Pajić, prekršio zakon o sukobu interesa i bio prinuđen da podnese ostavku. Pajić se čvrsto držao svog položaja koji je napustio tek devet meseci kasnije, nakon teških pregovora i administrativne blokade. Nedugo potom, bio je uhapšen sa još nekolicinom političara, u jednoj akciji borbe protiv korupcije. Na suđenje čekaju i nekadašnji čelni ljudi policije, preduzetnici, političari i bivši visoki funkcioneri. Krajem 2011. jedan od vodećih ljudi organizacije *Transparency International* u BiH, Srđan Blagovčanin, izjavio je da je

---

<sup>22</sup> Dnevni list „Oslobođenje“ objavio je 27. juna ove godine Murovu izjavu u kojoj kaže da „u Brčkom, kao i u mnogim drugim delovima BiH, ima previše nezaposlenosti, siromaštva, korupcije, nepotizma i ostalih bolesti društva. Potrebno je mnogo napora kako bi se podstakao razvoj ekonomije i privukla ulaganja. Birokratija je užasna.“

korupcija u Brčkom „bode oči“.<sup>23</sup> „Problemi koji sada iskrsavaju počeli su da se stvaraju pre mnogo godina, a izgleda da je sada situacija kulminirala,“ izjavio je on.

Sa druge strane, sve je očiglednija nelagodnost, u mnogim sektorima, u vezi sa sve jačim uticajem RS na Distrikt. I zaista, nekoliko dana pre nego što je odluka od 23. maja i javno saopštena, različiti bošnjački i hrvatski političari protivili su se pomenutom okončanju, upozoravajući da bi ponovo moglo da dođe do rasprava o neutralnom statusu tog regiona. Sam Parlament Federacije BiH usvojio je sredinom maja zvaničnu odluku kojom optužuje vlasti bosanskih Srba da nisu ispunile svoje obaveze u vezi sa Distriktom. Pored toga, suverenitetske tendencije RS uznemiravaju njene susede (narocito Bošnjake), koji u Brčkom ponovo vide žarište mogućeg teritorijalnog spora u budućnosti.

Što se tiče međunarodne zajednice, uprkos tome što ima zemalja koje, kao što smo već naveli, ovu odluku smatraju preuranjenom, mnoge smatraju da bi produženje mandata supervizora samo značilo odlaganje preuzimanja odgovornosti lokalnih vlasti, jednom za svagda. Nasuprot tome, rečenica „ne možemo večno da se brinemo o BiH“ za neke ima drugo značenje – ekonomska kriza kroz koju prolaze mnoge zemlje, kao i kriza evra, podstakle su mnoge države da preispitaju svoju spoljnu politiku, a BiH više nije prioritetan cilj.

Da rezimiramo: iako je opšta situacija u ovoj oblasti značajno bolja nego u ostalim delovima BiH, status Distrikta Brčko, tog specifičnog regiona izdvojenog od ostalih, mogao bi na kraju da postane veštački, budući da se radi o nekoj vrsti malog autonomnog entiteta sa previše privilegija i ustupaka. Nema sumnje da bi povećanje nestabilnosti u zoni ugrozilo Distrikt, s obzirom da su stanovnici Brčkog svesni događanja oko njih, naročito stalnih borbi za vlast i etničkih napetosti koje se i dalje, s vremena na vreme, javljaju u ostatku BiH. Ne zaboravimo da je sve što je postignuto u Distriktu zapravo rezultat rada većine supervizora, u saradnji sa lokalnim učesnicima, kao i procesa interakcije i dijaloga koji je na višem nivou od onog koji su predstavnici Kancelarije visokog predstavnika postigli sa političkim čelnicima Sarajeva, Banja Luke i Mostara koji, kao što znamo, takođe uživa poseban status. Pored toga, možemo da kažemo da je relativni uspeh koji je postignut bio jedan od glavnih ciljeva Konačne odluke – stvaranje multietničkog koherentnog entiteta, u suprotnosti sa modelom koji je podržavala međunarodna zajednica i koji je primenjen na nivou države, a to je manje više očigledna teritorijalna podela<sup>24</sup> koja nije doprinela procesu efikasnog ujedinjenja

---

<sup>23</sup> <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/B66%20Brcko%20Unsupervised.pdf>. *Brčko Unsupervised*, u: *Crisis Group Europe Briefing No 66* (8-12-2011), s.6.

<sup>24</sup> Postojala je podela na Republiku Srpsku i Federaciju BiH, a unutar Federacije podela na kantone koja je pojačala još jednu podelu na dve teritorije – jednu sa većinskim hrvatskim stanovništvom, i drugu sa muslimanskim.

BiH. Zapravo, moguće je da se najveći deo postignutih uspeha u Brčkom duguje činjenici da nijedan od dva entiteta nije imao legalnu vlast na ovoj teritoriji.

Kada je u pitanju ekonomski aspekt, druga karakteristika identiteta Brčkog, postignut je polovičan uspeh u ispunjenju ciljeva. Izuzetni uslovi koju se nuđeni stranim investitorima urodili su plodom, ali ne na način na koji se to očekivalo. Štaviše, ekonomske aktivnosti Distrikta poslednjih meseci vode ka opasnom zastoju.

Što se tiče neregularnog funkcionisanja mnogih državnih institucija, navešćemo još nekoliko primera: moralo je da prođe godinu i po dana od izbora održanih u oktobru 2010. da bi Vlada BiH, jedva stabilna, počela sa radom, uprkos tome što je poraz muslimanskog nacionaliste Harisa Silajdžića od umerenog Bakira Izetbegovića probudio tračak nade koja se vrlo brzo raspršila. Uskoro je postalo jasno da će se teško sporazumeti sa ostalom dvojicom članova trojnog Predsedništva, srpskim članom (Dodikovim kandidatom) Nebojšom Radmanovićem i hrvatskim, Željkom Komšićem. A da i ne govorimo o raskolu, do koga je došlo ove godine, između multietničkog SDP-a (Socijaldemokratske partije) i bošnjačkog konzervativnog SDA (Stranke demokratske akcije), povodom neslaganja oko godišnjeg Zakona o budžetu, što je dovelo do političke krize kako na državnom, tako i na nivou Federacije BiH i pojedinih kantona, u kojima su one zajedno vladale, sa još nekoliko drugih stranaka. Pored toga, krajem oktobra ove godine, koalicija između SDP, na čelu sa Zlatkom Lagumdžijom, i novonastalog Saveza za bolju budućnost – SBB BiH, populističkog magnata Fahrudina Radončića, podrazumevala je smenu ministara iz redova SDA koji su bili deo centralne Vlade u većitoj krizi. U međuvremenu, početkom tog istog meseca, poslednji lokalni izbori održani u zemlji (izuzev u Mostaru) doneli su oštar udarac Lagumdžijinom SDP-u i Dodikovom Savezu nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), partijama koje su poslednjih godina vodile politiku zemlje, i koje su platile zbog svojih unutrašnjih podela i kontroverznih postupaka (SDP), kao i zbog potrošenosti vlasti (SNSD). Osim toga, tri velike i istorijske nacionalističke grupe – bošnjački SDA (koji je formirao Alija Izetbegović), srpski SDS (čiji je jedan od osnivača bio i Radovan Karadžić) i hrvatski HDZ (na čijem čelu se tokom rata nalazio Mate Boban), ponovo su se našli na čelu listi koje su dobile najviše glasova, što potvrđuje sumnje onih koji smatraju da je podela zemlje sve izraženija. Rezultati izbora u Distriktu doveli su do formiranja raznolike skupštine: SDP je osvojio pet mesta, SNSD-DNS četiri, SDS, SBB BiH, SDA i SP-PUP-DP po tri, HDZ, HSS, Stranka za BiH i PDP-SNS po dva. Po nacionalnoj pripadnosti, bošnjačka grupa ima trinaest predstavnika, srpska dvanaest a hrvatska četiri.

Otpor ka svakoj vrsti promena vidno je prisutan u BiH – političke rasprave, korupcija, problemi vezani za nadležnosti i nepostojanje koordinacije različitih institucija, neophodne reforme u oblasti sudstva ili izbornog zakona, očigledna slabost

države prema entitetima, preterana zavisnost od odluka koje se donose van granica zemlje... Zbog svega navedenog ima onih koji dovode u pitanje ne samo model definisan Dejtonskim mirovnim sporazumom, već i negov dalji razvoj pod okriljem međunarodne zajednice. Da li je u pitanju preterana zaštita? Da li je delovanje Kancelarije visokog predstavnika značilo nejačanje lokalnih političkih vlasti kod donošenja odluka koje su se ticale funkcionisanja države?

Oduvek se govorilo da je Distrikt Brčko samo odraz ostatka države, na isti način na koji se oduvek govorilo da je čitava BiH samo odraz bivše Jugoslavije. U ovoj fazi zastoja, moguće je da je odluka o zamrzavanju nadzora u Brčkom samo eksperiment zasićene međunarodne zajednice, banka dokaza u toj „maloj BiH“ koji bi mogli da posluže kao primer šta treba raditi u ostatku države u bliskoj budućnosti. Sa druge strane, bez konačnog rešenja za Brčko, okončanje međunarodnog nadzora nije izvodljivo – potpuna realizacija Konačne odluke u Distriktu je jedan od ciljeva koje je postavila Kancelarija visokog predstavnika 2008. godine, neophodan za okončanje mandata same Kancelarije u čitavoj zemlji.<sup>25</sup> U trenutku predaje ovog teksta još uvek nije održano ključno zasjedanje Saveta za primenu mira, zakazano za novembar, na kome treba da se da opšta ocena situacije, ne samo u Distriktu već i u ostatku BiH. Trebalo bi da bude predstavljen detaljan izveštaj o tome da li je odluka o obustavi nadzora bila ispravna, kao i da li se bliži definitivni kraj mandata Kancelarije visokog predstavnika, a EU dobija vodeću međunarodnu ulogu u regionu, kao što se od nje zahteva.

### **Bibliografske reference i drugi konsultovani izvori**

- Agirre, Xabier. 1997. *Yugoslavia y los ejércitos*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Bermejo, Romualdo y Gutiérrez, Cesáreo. 2007. *La disolución de Yugoslavia*, Pamplona, EUNSA.
- Bonamusa, Francesc. 1998. *Pueblos y naciones en los Balcanes. Siglos XIX-XX*, Madrid, Síntesis.

---

<sup>25</sup> Takozvana „Agenda 5+2“ navodi uslove koji treba da budu ispunjeni pre zatvaranja Kancelarije visokog predstavnika. Ove uslove odobrio je Savet za primenu mira i vlasti BiH. Postoji pet ciljeva: prihvatljiva podjela dobara između države i ostalih nivoa vlasti, dodjela javnih dobara sektoru Odbrane, realizacija Konačne odluke o Distriktu Brčko, poreska održivost države i uspostavljanje vladavine prava putem nacionalnog sporazuma o suđenju za ratne zločine, usvajanje zakona o strancima i azilu i nacionalnog sporazuma o reformi sudstva. Što se tiče preostala dva cilja, radi se o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, i o pozitivnoj oceni situacije u BiH od strane Saveta za primenu mira, zasnovanoj na punom poštovanju Dejtonskog mirovnog sporazuma.

- Darby, H.C., Seton-Watson, R.W., Auty, P., Laffan, R.G.D. y Clissold, S. 1992. *Breve historia de Yugoslavia*, Madrid, Espasa.
  - De Diego, Emilio. 1996. *Los Balcanes, polvorín de Europa*, Madrid, Arco.
  - Delgado, Juan Bautista. 2000. *La creación de un tribunal penal internacional para la antigua Yugoslavia*, Granada, Editorial Comares.
  - Hall Brian, *El país imposible*, Barcelona, Flor del Viento, 1995.
  - Handke, Peter. 1996. *Justicia para Serbia*, Madrid, Alianza Editorial.
  - Hartmann, Florence. 2002. *Milošević, la diagonale du fou*, Paris, Denöel.
  - Holbrooke, Richard. 1999. *Para acabar una guerra*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.
  - Kaplan, Robert D. 1999. *Fantasmas balcánicos*, Barcelona, Ediciones B.
  - Leguineche, Manuel. 1992. *Yugoslavia kaputt*, Barcelona, Ediciones B.
  - Lleonart, Alberto J. 1999. *Yugoslavia contra Yugoslavia*, Madrid, Ediciones del Orto.
  - Silber, Laura i Little, Allan. 1997. *Yugoslavia: Death of a Nation*, New York, Penguin Books.
  - Tertsch, Hermann. 1993. *La venganza de la historia*, Barcelona, Círculo de Lectores.
  - Veiga, Francisco. 1993. *Els Balcans. La desfeta d'un somni*, Vic, Eumo.
  - Veiga, Francisco, *La trampa balcánica. Una crisis europea de fin de siglo*. 1995. Barcelona, Grijalbo.
  - Veiga, Francisco. 2004. *Slobo, una biografía no autorizada de Milošević*, Barcelona, Debate.
  - Voltes, Pedro. 1999. *Historia de los Balcanes*, Madrid, Espasa.
  - VV.AA. 2001. *Who is who among bosniacs*, Sarajevo, Council of the Congress of Bosniac Intellectuals.
- 
- ACB
  - El País
  - Al Jazeera Balkans
  - International Crisis Group
  - Oslobodjenje
- 
- Ustav Bosne i Hercegovine, od 1. decembra 1995.
  - Izmene i dopune Ustava BiH, usvojene na Parlamentarnoj skupštini 25. marta 2009.
  - Opšti okvirni sporazum za mir u BiH, od 14. decembra 1995.

- Odluka Arbitražne komisije za spor o granici između entiteta, u Brčkom, od 14. februara 1997.
- Dopunska odluka Arbitražne komisije za spor o granici između entiteta, u Brčkom, od 15. marta 1998.
- Konačna odluka Arbitražne komisije za spor o granici između entiteta, u Brčkom, od 5. marta 1999.
- Aneks Konačnoj odluci Arbitražne komisije za spor o granici između entiteta, u Brčkom, od 18. avgusta 1998.
- Odluka visokog predstavnika o proglašenju Distrikta Brčko u Bosni i Hercegovini, od 8. marta 2000.
- Prilog Konačnoj odluci Arbitražne komisije za spor o granici između entiteta, u Brčkom, od 25. juna 2007.
- Konačni statut Distrikta Brčko, od 6. maja 2008.
- Brojne uredbe i odluke različitih supervizora za Distrikt Brčko, kao i sporazumi sa državom i entitetima.

Dodaci:

**Karta 1: Entiteti u Bosni i Hercegovini i Distrikt Brčko**



Izvor: Wikipedia

## Karta 2: Distrikt Brčko



Izvor: Kancelarija visokog predstavnika