

UNIVERZITET U BEOGRADU – FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
DVADESET GODINA OD DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA
– TRAJNI MIR ILI TRAJNI IZAZOVI?

DVADESET GODINA OD DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA –
TRAJNI MIR ILI TRAJNI IZAZOVI
Zbornik radova

Izdavač

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Za izdavača

Prof. dr Dragan R. Simić

Recenzenti

Prof. dr Dragan R. Simić
dr Dragan Đukanović

Urednici

Stevan Nedeljković, MA
Milan Krstić, MA
mr Dragan Živojinović

Priprema i štampa

Čigoja
S T A M P A

e-mail: office@cigoja.com

www.chigoja.co.rs

Tiraž

300

ISBN 978-86-6425-012-2

UNIVERZITET U BEOGRADU – FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

**DVADESET GODINA OD
DEJTONSKOG MIROVNOG
SPORAZUMA – TRAJNI MIR
ILI TRAJNI IZAZOVI?**

ZBORNIK RADOVA

Urednici
DRAGAN ŽIVOJINOVIĆ, STEVAN NEDELJKOVIĆ,
MILAN KRSTIĆ

Beograd, 2016.

SADRŽAJ

| | |
|------------------|---|
| REČ UNAPRED..... | 7 |
|------------------|---|

I „Put u Dejton“

| | |
|--|----|
| Marko Dašić, Stevan Nedeljković DUGO PUTOVANJE U DEJTON: MEĐUNARODNE INICIJATIVE ZA MIRNO OKONČANJE ORUŽANIH SUKOBA U BIH OD 1992. DO 1994. GODINE..... | 11 |
|--|----|

II Dejtonski mirovni sporazum: stanje i perspektive

| | |
|---|-----|
| Dejan Jović BOSNA I HERCEGOVINA I MEĐUNARODNI SISTEM U KONTEKSTU 20. GODIŠNJICE DEJTONSKOG SPORAZUMA..... | 33 |
| Dragan Đukanović BOSNA I HERCEGOVINA NA SAVREMENOM GEOPOLITIČKOM RAZMEĐU: TRI UNUTRAŠNJA VIĐENJA..... | 53 |
| Jasminka Simić EFEKTI DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA | 69 |
| Dejan Bursać DEJTONSKI VETO IGRAČI U POLITIČKOM SISTEMU BIH | 87 |
| Despot Kovačević IMPLIKACIJE DEJTONSKOG SPORAZUMA NA PARTIJSKI SISTEM BIH..... | 101 |

*III Mirovne inicijative na Zapadnom Balkanu
posle Dejtona*

Milan Krstić

DA LI JE RAMBUJE BIO BOLJI OD KUMANOVA?
UPOREDNA ANALIZA BEZBEDNOSNIH RIZIKA
PO REPUBLIKU SRBIJU I SRPSKI NAROD NA KOSOVU I METHOHIJI 117

Mitko Arnaudov

OHRIDSKI SPORAZUM: INSTRUMENT ZA KREIRANJE
BINACIONALNE DRŽAVE UMEMO INTEGRISANOG
DEMOKRATSKOG DRŽAVA 143

Petar Marković i Stefan Vukotić

SARADNJA ILI NIŠTA: BERLINSKI PROCES KAO PUT
KA DESEKURITIZACIJI I EVROPEIZACIJI BALKANA..... 157

*IV Tekst koji je 2016. godine osvojio prvu nagradu
na memorijalnom konkursu „dr Predrag Simić“*

Stefan Ubiparipović

KOMPLET PRVE POMOĆI: SRBIJA NA PUTU KA EU 177

REČ UNAPRED

Poštovani čitaoci,

Pred vama je zbornik radova „Dvadeset godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma – trajni mir ili trajni izazovi?“. Zbornik je nastao u okviru projekta sa istim nazivom, a koji je sproveden u poslednjem kvartalu 2015. godine, obeležavajući dvadesetogodišnjicu Dejtonskog mirovnog sporazuma koji je prekinuo građanski rat u bivšoj SFRJ.

Centralna aktivnost projekta je bio Regionalni seminar politikologa, najznačajniji skup politikologa u regionu, ali i jedan od najvećih skupova politikologa u Evropi. Na seminaru smo analizirali posledice Dejtonskog mirovnog sporazuma i razmatrali predloge o budućnosti dejtonske BiH, i regionalnih odnosa zasnovanih na tom mirovnom sporazumu. Više od 300 učesnika iz celog regiona – profesora, asistenata, studenata, političara, novinara i eksperata – je učestvovalo na ovom trodnevnom skupu na Srebrnom jezeru.

Ovim putem želim da, ispred Upravnog odbora CDDRI, prenesem izraze zahvalnosti. Prvo, moram da izrazim veliku zahvalnost ambasadi Sjedinjenih Američkih Država u Beogradu, koja podržava naše aktivnosti duži niz godina. Dalje, želeo bih da se zahvalim uglednim ličnostima, mahom profesorima, koji uvek podržavaju naše aktivnosti i kvalitativno unapređuju rad Regionalnog seminara politikologa, ali i ostalih projekata CDDRI. Dakle, veliko hvala profesorima Draganu R. Simiću, Ivu Viskoviću, Dejanu Joviću, Siniši Tataloviću, asistentu Draganu Živojinoviću, kao i Draganu Đukanoviću iz Instituta za međunarodnu politiku i privredu. Posebnu zahvalnost dugujemo pokojnom profesoru Predragu Simić, koji je uvek pružao ogromnu pomoć našoj organizaciji.

Na kraju, želeo bih da se zahvalim najboljem timu volontera i koordinatora sa kojim sam ikada imao prilike da radim, a koji su radili sa nama na ovom projektu. Veliko hvala Marku Mečaninu, Nikoli Levićaninu, Urošu Iliću, Marku Đorđeviću, Vladi Stajiću, Sofiji Stanković, Nikolini Bobar, Nikoli Laziću i Ani Šešliji.

Dušan Lj. Milenković
Predsednik Upravnog odbora CDDRI

I „PUT U DEJTON“

MA Marko Dašić,* MA Stevan Nedeljković**

DUGO PUTOVANJE U DEJTON: MEĐUNARODNE INICIJATIVE ZA MIRNO OKONČANJE ORUŽANIH SUKOBA U BOSNI I HERCEGOVINI OD 1992. DO 1994. GODINE

Apstrakt

Bosna i Hercegovina, ni danas posle 20 godina, nije sazrela u stabilnu, demokratsku i evropskim vrednostima zadojenu državu i društvo. Fragmenti nacionalizma i jugoslovenskih ratova najvidljiviji su u ovoj balkanskoj državi. „Jugoslavija u malom“ odoleva reformama koje uvažavaju zahteve današnjih međunarodnih i evropskih odnosa. Put do Dejtonskog mirovnog sporazuma, na čijim temeljima počiva današnja BiH, bio je dug, obeležen diplomatijom i vojnom silom, ali i neuspehom međunarodne zajednice da preventivnim delovanjem spreči krvavi građanski rat. Nizali su se diplomatski pokušaji, prvo Evropske zajednice, a zatim i Sjedinjenih Američkih Država, kroz institucionalizovane forme međunarodnog organizovanja (Ujedinjene nacije, NATO, KEBS), neformalne (Kontakt grupa), i *ad hoc* aranžmane nastale za bivšu Jugoslaviju (Međunarodna konferencija o bivšoj Jugoslaviji), ali bez većih uspeha da zaustave oružane sukobe na terenu i nametnu mir. Autori u ovom radu istražuju sve relevantne međunarodne inicijative koje su preduzete od 1992. do 1994. godine sa ciljem sprečavanja rata u BiH i uzroke i posledice njihovih neuspeha. Uporedo, pažnja je na pojedinim mestima ukazana unutrašnjim političkim promenama u BiH koje smo identifikovali za ključne remetilačke faktore postizanja mira. Na kraju, pružen je i pogled na današnje implikacije koji (ne)rešena jugoslovenska kriza ima po bivše jugoslovenske republike.

* MA Marko Dašić, doktorant na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, e-mail: marko.dasic@fondmt.rs.

** MA Stevan Nedeljković, asistent na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, e-mail: stevan.nedeljkovic@gmail.com.

Ključne reči:

Bosna i Hercegovina, jugoslovenska kriza, Londonska konferencija o bivšoj Jugoslaviji, Vens-Ovenov plan, Oven-Stoltenbergov plan, Kontakt grupa, međunarodno posredovanje.

UVOD

Ni dvadeset godina nakon postizanja mira u Bosni i Hercegovini niko ne govori o modernoj, građanskoj državi, delu evropske porodice naroda. Više je to, i dalje, evropski rebus na kome su mnogi umovi testirali svoje diplomatske sposobnosti, a mnoge vojske ispravnost svoje borbe za uverenja. Tako je „put koji preko planine Igman vodi za Sarajevo (i dalje) često opisivani kao najopasniji put u Evropi“.¹ Naučna istraživanja ovog društvenog problema su brojna. Čini nam se da je protekla vremenska determinanta još uvek nizak prag za postizanje univerzalne istine i ispravljanje grešaka iz prošlosti. Stoga je Regionalni seminar politikologa održan na Srebrnom jezeru, u Srbiji, na temu „20 godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma: trajni mir ili trajni izazovi“ važan društveni i naučni doprinos istraživanju ove teme.²

Autori ovog rada čine, svakako ne prvi, niti jedini pokušaj pružanja pregleda međunarodnih inicijativa za rešavanje jugoslovenske krize u periodu od 1992. do 1994. godine, sa posebnim naglaskom na stanje u Bosni i Hercegovini. Javnosti na uvid stavljaju sopstvena tumačenja i odgovore na pitanja zašto „medijacija na mišiće“ (mediation with muscle)³ nije uspela, uz detaljan opis jedne savremene „paradigme modernog građanskog rata i neuspeha međunarodne intervencije“.⁴ Kretanje u tom naučnom području testiralo je naša znanja o tome „šta su izazovi delotvornog, koordiniranog međunarodnog odgovora na takve krize“⁵, i nužno navodilo na usvajanje vrednosno što neutralnijih stavova i zaključaka. Otežavajuću okolnost činilo je odsustvo neutralnosti medijatora, štaviše njihova duboka upletenost u

¹ Ričard Holbruk, *Put u Dejton: od Sarajeva do Dejtona i posle*, Dan graf, Beograd, 1998, str. 1.

² Regionalni seminar politikologa „20 godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma: trajni mir ili trajni izazovi?“ održan je u organizaciji Centra za društveni dijalog i regionalne inicijative iz Beograda i Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, pod pokroviteljstvom Ambasade SAD u Republici Srbiji na Srebrnom jezeru u periodu od 30.10. do 2.11.2015. godine.

³ Ibidem, p. 39.

⁴ Melanie C. Greenberg and Margaret E. McGuinness, „From Lisbon to Dayton: International Mediation and the Bosnia Crisis“, p. 35.

⁵ Ibidem, p. 35.

sukobe, zainteresovanost za suštinu ishoda, i ono čemu svedočimo danas, važnost u implementaciji postignutih rešenja. Njena povremena reaktivnost često je i sama bila uzrok sopstvene propasti.

Uočeno nerazumevanje ključnih koncepata o jugoslovenskoj krizi kod inostranih autora poput nepoznavanja ključnih tema i jezika našeg podneblja, pogrešna upotreba i neprecizan kategorijalno-pojmovni aparat, uslovile su dominantno uporedno korišćenje domaćih primarnih i sekundarnih izvora. U tekstu istaknutom analizom dokumenata mi činimo pokušaj utvrđivanja pravnih činjenica kao najbližih istini bilo da su one prethodile ili reprodukovale političke odnose. Svrha takvog pristupa je u tome što ne želimo da istraživanje svrstamo u red priloga indoktrinaciji ili manipulaciji pamćenjem, već da uklonimo svaku sumnju u nameravano prečišćavanje dokumenata ili pristrasno tumačenje konteksta.

Početak jugoslovenske krize bio je obeležen i značajnim događajima u međunarodnoj areni. Berlinski zid je pao, Nemačka se ujedinila, Sovjetski Savez se raspao na 15 država, Irak je napao Kuvajt, proglašen je „kraj istorije“ i smrt komunističke ideologije, a Jugoslavija je izgubila svoj dugo negovani status. Na tom tragu se nalaze i razlozi koje Ričard Holbruk (Richard Holbrook) navodi za uzroke jugoslovenske krize, a koje autori na ovom mestu prihvataju kao, iako ne poptune i sveobuhvatne, onda bar one koji u najvećoj mogućoj meri tretiraju međunarodnu determinantu za važnu u razvoju događaja: a) pogrešno shvatanje balkanske istorije; b) kraj Hladnog rata; v) ponašanje jugoslovenskih lidera; g) neadekvatan američki odgovor na krizu i d) pogrešno ubeđenje Evropljana da sami mogu da se izbore sa prvim poslehladnoratovskim izazovom.⁶ U tekstu koji početkom 1995. godine objavljuje u časopisu „Foreign Affairs“, Holbruk Jugoslaviju ocenjuje, ispostaviće se sa ove vremenske distance, kao najveći kolektivni bezbednosni neuspeh Zapada od 1930-te.⁷

U narednom delu rada, podeljenom na tri celine, autori predstavljaju pokušaje rešavanja jugoslovenske krize inicijativama koje dolaze spolja i nisu autohtone. Na pojedinim mestima se pažnja usmerava na unutrašnji politički razvoj, isključivo u Bosni i Hercegovini. Za ključnu promenu u tako ograničenom predmetu istraživanja, od 1992. do 1994. godine, uzimamo aktivno uključivanje Sjedinjenih Američkih Država u rešavanje jugoslovenske krize početkom 1993. godine. U prvom delu rada istražujemo međunarodne inicijative ponikle u Evropi, zatim opseg proširujemo na uključivanje SAD i Ruske Federacije, samostalno i kroz formate multilateralnog organizovanja,

⁶ Ričard Holbruk, *Put u Dejton: od Sarajeva do Dejtona i posle*, Dan graf, Beograd, 1998, str. 20.

⁷ Ibidem, str. 19.

da bismo na kraju sintezom stavova predstavili implikacije jugoslovenske krize na jedan aspekt današnjih regionalnih odnosa: suočavanje sa prošlošću. Napominjemo da težnja autora nije univerzalistička, već da se svesno vrši odabir događaja koje smatramo naročito relevantnim za odgovor na istraživačka pitanja.

JUGOSLOVENSKA KRIZA U EVROPSKOM DVORIŠTU

Leta 1990. godine u SR Bosni i Hercegovini osnivaju se nacionalne političke partije: Stranka demokratske akcije (Alija Izetbegović), Srpska demokratska stranka (Radovan Karadžić), ogranak Hrvatske demokratke zajednice u BiH (Davor Perinović). Time su stvorene pretpostavke za aktivno učešće u političkom životu jedne federalne jedinice u to vreme države u procesu razdruživanja. Istovremeno, nastali su adresati kojima bi se akteri međunarodnih odnosa obraćali kao legitimnim predstavnicima svojih entiteta/nacija. I treće, novonastalo činjenično stanje ogleda se još i u političkim posledicama koje bi činjenje tih političkih subjekata proizvodilo po budućnost BiH. Ostaje zabeležena izjava Alije Izetbegovića iz juna 1991. koju u celosti prenosi list Borba, a u kojoj se nedvosmisleno mogu izdvojiti dva elementa koja determinišu, ili objašnjavaju ponašanje ovog lidera povodom ponuđenih planova međunarodne zajednice koji će uslediti: a) prihvata se jednostranost odluke o razdruživanju, prvi put primenjene u Sloveniji i Hrvatskoj; b) usvaja se referendum kao sredstvo za utvrđivanje modaliteta odnosa jugoslovenskih naroda, uprkos višetranim pregovorima o Jugoslaviji.⁸ Uočljiva jednostranost delovanja, naročito vidljiva u pojedinim fazama pokušaja rešavanja jugoslovenske krize, ipak se ne može posmatrati kao pravilo odnosa tri nacije u BiH. Ne bi trebalo zanemariti da je pre eskalacije oružanih sukoba bilo pozitivnih primera unutar postojeće političke strukture Srba i Bošnjaka. Naime, Sporazum Muhameda Filipovića i Radovana Karadžića, u začetku nazvan „istorijskim sporazumom“ odlikuje se pomirljivim tonom, uključivošću svih zaintereso-

⁸ „Skupština BiH: Šest točaka predsednika Predsjedništva Alije Izetbegovića o budućnosti SFRJ“ (Sarajevo, 27. 6. 1991.), Izvor: Borba, 28.6.1991.

Napomena autora: zbog nemogućnosti pristupa izvornoj medijskoj građi, u istraživanju je iskorišćena zbirka dokumenata „Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995.“ grupe autora koja je objavljena u Zagrebu 2005. godine dostupna na: http://www.slobodanpralj.com/materijali/publikacije%20o%20ratu/istina_o_bosni_i_hercegovini_dokumenti_1991_1995/istina_o_bosni_i_hercegovini_dokumenti_1991_1995.pdf, pristupljeno: 12.12.2015.

vanih strana na ravnopravnoj osnovi i sporazumnim odlučivanjem o svim značajnim pitanjima.⁹

Pokušaji Evropske zajednice usmereni ka utvrđivanju načela za mirno okončanje jugoslovenske krize bili su brojni. Forma „mešanja“ poprimala je vremenom različite oblike: od ministarske trojke na Brionskim sastancima¹⁰, preko jednostranih deklaracija¹¹, mirovnih konferencija i, najznačajnije, smernica za priznavanje *de facto* samostalnih država u nastajanju.

Već 11. oktobra 1991. Evropska zajednica nudi konkretna rešenja za mirno razdruživanje jugoslovenskih republika.¹² U prvobitnom predlogu koji međunarodna zajednica nudi učesnicima Haške konferencije, zapažamo 2 važna elementa: a) suverenost i nezavisnost republika sa priznatim međunarodnim subjektivitetom po principu samoopredeljenja; b) uključivanje Evrope gde to bude prikladno.¹³ Diplomatske aktivnosti evropske dvanaestorice rezultirale su ubrzo podnošenjem izveštaja Arbitražne komisije¹⁴ koja je utvrdila uslove za priznavanje novih država, kao i Smernicama za priznavanje novih država u istočnoj Evropi i Sovjetskom Savezu¹⁵ i Deklaracijom o Jugoslaviji.¹⁶

Nešto kasnije, Predsedništvo i Vlada Bosne i Hercegovine na odvojeno održanim sednicama donose odluku o podnošenju zahteva za priznanje suvereniteta i nezavisnosti BiH.¹⁷ Reakcija na tu odluku stigla je ubrzo

⁹ „Srpsko-muslimanski 'Historijski sporazum': Muhamed Filipović – Radovan Karadžić“ (2. 8. 1991), Izvor: Oslobođenje, 2.8.1991.

¹⁰ „Brijunska deklaracija i aneksi sa brijunskog sastanka“ (Brijuni, 7. 7. 1991.), Izvor: Vjesnik 9. 7. 1991.

¹¹ „EZ: Deklaracija o Jugoslaviji ministara evropske dvanaestorice (Hag, 6. 8. 1991)“

¹² „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: EZ predlaže 'Slobodnu zajednicu neovisnih jugoslovenskih republika'“ (Haag, 18. 10. 1991.), Izvor: Vjesnik, 19. 10. 1991.

¹³ Napominjemo da su izdvojena načela za rešavanje jugoslovenske krize ponovljena i u: „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Prijedlog ugovornih odredbi za konvenciju EZ-a za političko rješenje jugoslovenske krize“ (Haag, 3. 11. 1991.), Izvor: Slobodna Dalmacija, 5. 11. 1991.

¹⁴ „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Mišljenje broj 1. Arbitražne komisije: 'SFRJ je u procesu dezintegracije'“ (7. 12. 1991.), Izvor: Vladimir Đuro Degan, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici: razvitak njezine međunarodnopravne osobnosti tijekom povijesti*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2002., str. 334–336.

¹⁵ “Ministarsko vijeće Evropske zajednice: 'Smjernice za priznavanje novih država u istočnoj Evropi i Sovjetskom Savezu'“, (Brisel, 16. 12. 1991.), Izvor: A. Milardović, *Dokumenti o državnosti Republike Hrvatske*, Alineja, Zagreb, 1992, str. 136.

¹⁶ „Ministarsko vijeće Evropske zajednice: 'Deklaracija o Jugoslaviji'“ (Bruxelles, 16. 12. 1991.), Izvor: Slobodna Dalmacija, 18. 12. 1991.

¹⁷ „Predsjedništvo i Vlada SR BiH: Zahtjev Europskoj zajednici za priznavanje suvereniteta i nezavisnosti BiH“ (Sarajevo, 24. 12. 1991.), Izvor: Kasim I. Begić, *Bosna i Hercegovina*

iz Skupštine srpskog naroda u BiH pokretanjem priprema za formiranje „Srpska Republika Bosne i Hercegovine“, a ubrzo i usvajanjem Deklaracije o proglašenju Republike srpskog naroda Bosne i Hercegovine „na područjima srpskih autonomnih regija i oblasti i drugih srpskih etničkih cjelina u Bosni i Hercegovini, uključujući i područja na kojima je srpski narod ostao u manjini (...)“.¹⁸

Usledila je naglašena aktivnost Arbitražne komisije koja je 11. januara 1992. odgovorila na nekoliko pitanja, među njima i na zahtev ministra spoljnih poslova BiH za priznanje Bosne i Hercegovine kao suverene i nezavisne države.¹⁹ Odgovor je bio delimično negativan, odnosno predviđao je ispunjavanje dodatnih uslova, poput održavanja referenduma u BiH. Odluka o održavanju referenduma doneta je 24. i 25. januara 1992. godine, bez prisustva srpske strane.

Razvoj događaja na pregovorima u Lisabonu²⁰ nije bio u saglasnosti sa unutrašnjim političkim razvojem. Prema svedočenju Vorena Zimmermana (Warren Zimmermann), tadašnjeg ambasadora SAD u Jugoslaviji, „Kutiljero je dobio saglasnost sve tri strane za etničke kantone u jedinstvenoj republici“.²¹ Ovo rešenje, koje nalikuje podeli teritorije isključivo po etničkom principu povezanih saveznim državnim organima nije bilo u skladu sa već raspisanim referendumom u BiH. Osim toga, „Izetbegović je tvrdio da nijedan pokušaj etničke podele ne bi uspeo (...). Bosna je bila isuviše etnički izmešana“.²²

Već krajem februara 1992. godine, nakon sastanka u Lisabonu, ohrabrujuće izjave predstavnika sva tri naroda u BiH ukazivale su na skori pronalazak održivog rešenja. Dok je Radovan Karadžić proklamovao „veliki uspeh svih triju naroda i trijumf tolerancije“, Alija Izetbegović u nešto suzdržanijem i nezadovoljnijem tonu ukazao na „položen temelj, odnosno

– od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991–1996.), Bosanska knjiga, Sarajevo, 1997, str. 41.

¹⁸ „Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini: Deklaracija o proglašenju Republike srpskog naroda Bosne i Hercegovine“ (Sarajevo. 9. 1. 1992.), Izvor: Borba, 10.1.1992.

¹⁹ „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Mišljenje broj 2 Arbitražne komisije“ (Pariz, 11.1.1992.), „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Mišljenje broj 3 Arbitražne komisije“ (Pariz, 11.1.1992.), „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Mišljenje broj 4: o međunarodnom priznanju Socijalističke republike Bosne i Hercegovine od strane Evropske zajednice i njenih zemalja članica“ (Pariz, 11.1.1992.).

²⁰ Portugal je od Holandije preuzeo predsedavanje Evropskom zajednicom te su se pregovori vodili u Lisabonu. Zvanični naziv usvojenog plana bio je Lisabonski sporazum, iako je u javnosti poznat kao Karington-Kutiljerov plan.

²¹ Voren Zimmerman, *Poreklo jedne katastrofe: Jugoslavija i njeni rušitelji*, Dan graf, Beograd, 1996, str. 153.

²² Ibidem, str. 154.

princip, koji je odledio (...) stanje u Bosni i Hercegovini“, dok je Miro Lasić „pozvao hrvatski narod na referendum, (...) i da neće biti rasparčavanja i podele Bosne i Hercegovine.“²³

Kutiljerov plan odbija bošnjačka strana. Naime, posredno se mogu videti argumenti koji dovode do prekida ove multilateralne međunarodne inicijative. Možemo izdvojiti i pisane dokaze²⁴ koje uporedo sa ovim procesom usvaja bošnjačka strana, a koje možemo tretirati kao tadašnje aktuelne pregovaračke pozicije i ciljeve koji se mogu objediniti u jedan opšti: izražen stav protiv kantonizacije BiH. Snažno izražen stav protiv regiona utemeljenih na etničkom principu i nedvosmislenog izvora suverenosti bio je u suprotnosti bošnjačkoj ideji ekonomske i kulturne, ali ne i političke samostalnosti konstitutivnih državnih jedinica.

Na ovom mestu valja napomenuti da Arbitražna komisija u svom mišljenju broj 8 od 4. jula 1992. godine konstatuje da je „proces raspada SFRJ završen“ i da „valja ustanoviti da SFRJ više ne postoji“²⁵

U unutrašnjoj političkoj areni BiH začinju se političko-pravni manevri kojima bi trebalo uvažiti činjenične promene. Predsedništvo R BiH razrešava dužnosti postojeće i imenuje nove članove²⁶, pokreću se inicijative za teritorijalnu i funkcionalnu organizaciju BiH²⁷, multilateralni akteri pozivaju na primenu postignutih sporazuma²⁸, a intenzivira se i bilateralna saradnja dojučerašnjih federalnih jedinica zajedničke države.²⁹

Ujedinjene nacije (UN) preduzele su, nešto ranije, prve korake aktivnog uključivanja u rešavanje jugoslovenske krize. Sajrus Vens (Cyrus R. Vance), nekadašnji državni sekretar SAD postaje lični izaslanik Generalnog

²³ „Kutiljerov plan: Izetbegović, Lasić i Karadžić sporazumjeli se o 'rekonstrukciji' BiH“ (Sarajevo, 22.2.1992.), Izvor: Večernji list, 24.2.1992.

²⁴ „Predsjedništvo BiH: Dejlovanje Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine u ratnim uvjetima“ (Sarajevo, 26.6.1992.).

²⁵ „Mišljenje broj 8 Arbitražne komisije EZ o Jugoslaviji: kada je okončan proces raspada SFRJ“ (4.7.1992.), Izvor: Vladimir Đuro Degan, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici: razvitak njezine međunarodnopravne osobnosti tijekom povijesti*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2002., str. 357–362.

²⁶ „Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine: odluka o razrješenju i imenovanju članova Predsjedništva R BiH“ (Sarajevo, 13.7.1992.) Izvor: Nevenko Herceg, Neven Tomić, *Izbori u Bosni i Hercegovini*, Sveučilište u Mostaru, Centar za studije novinarstva, Mostar, 1998, str. 255–256.

²⁷ „Vlada Republike BiH: Stavovi o administrativno-teritorijalnom uređenju Bosne i Hercegovine“ (Sarajevo, 16.7.1992.).

²⁸ „Savet ministara EZ: Tekst Deklaracije o Jugoslaviji“ (Brisel, 20.7.1992.), Izvor: Vjesnik, 22.7.1992.

²⁹ „Sporazum o prijateljstvu i suradnji između Republike Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske“ (Zagreb, 21.7.1992.), Izvor: Novi Vjesnik, 22.7.1992.

sekretara UN Pereza de Kueljara (Javier Pérez de Cuéllar Guerra) za Jugoslaviju. Bio je to ishod prethodno održane sednice Saveta bezbednosti na kojoj je od Generalnog sekretara UN zatraženo da se aktivno uključi u proces postizanja mira u Jugoslaviji i ponudi izveštaj o zatečenom stanju. Bila bi to, po svojoj svrsi, misija utvrđivanja činjenica kako bi se na potpunijem znanju o krizi kreirale dalje aktivnosti međunarodne zajednice. Stvoreni su uslovi za svojevrsnu koaliciju Ujedinjenih nacija i Evropske zajednice, koja do tog trenutka nije uspevala da reši "problem u svom dvorištu". Lord Dejvid Oven (Lord David Owen) i Sajrus Vens postaju kopredsedavajući Londonskom konferencijom.³⁰

Sve se, i u unutrašnjim političkim odnosima, kretalo u smeru priprema za novi ciklus pregovora o razrešenju jugoslovenske krize. Vlada i Predsedništvo BiH usvajaju novu platformu za učešće na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji čije je održavanje bilo predviđeno za 26-28. avgust 1992. godine u Londonu. U to vreme je bilo važno da delegacija BiH ima jasan stav povodom budućeg državnog uređenja te je usvojeno stanovište da je Bosna i Hercegovina „decentralizovana država sa razvijenom regionalnom i lokalnom samoupravom, te sa suverenitetom građana i ravnopravnošću nacija“.³¹ Ono što uočavamo kao stav suprotan tada vladajućim predlozima rešenja jeste da „etničke zajednice nikad nisu postojale kao ustavne kategorije“³² pa se samim tim nacionalno razgraničenje regija odbacuje kao moguće rešenje.

Kutiljerova misija se i zvanično završava 26. avgusta 1992. godine kada na mesto Lorda Karingtona i Kutiljera, pod okriljem Londonske konferencije, dolaze Sajrus Vens i Lord Dejvid Oven.

Londonska konferencija održana je u duhu uvažavanja svega što je ranije već postignuto uz snažnu ambiciju da sveobuhvatno razreši sve ono što narušava mogućnost postizanja održivog rešenja za jugoslovensku krizu. Pozivala je sve zainteresovane strane na „imperativni prekid borbi i

³⁰ Londonska međunarodna konferencija o bivšoj Jugoslaviji ustanovljava Međunarodnu konferenciju za bivšu Jugoslaviju 26-27. avgusta 1992. godine kao zajednički projekat Ujedinjenih nacija i Evropske zajednice za pregovore o miru u bivšoj Jugoslaviji. Radom konferencije su upravljali kopredsedavajući UN i EZ. Predstavnici UN bili su Sajrus Vens od 26. avgusta 1992. godine do 1. maja 1993. kada ga je na tom mestu nasledio Torvald Stoltenberg do 30. januara 1996. godine. Evropsku zajednicu su predstavljali Dejvid Oven od 26. avgusta 1992. do 9. juna 1995. godine kada na njegovu poziciju dolazi Karl Bilt do 30. januara 1996. godine. Podaci preuzeti sa: <http://search.archives.un.org/international-conference-on-former-yugoslavia-icfy>, pristupljeno: 25.05.2016.

³¹ „Predsjedništvo i Vlada BiH: Usvojena stajališta delegacije BiH na Londonskoj konferenciji“ (Sarajevo, 22.8.1992.), Izvor: Vjesnik, 23.8.1992.

³² Ibidem.

upotrebe sile i poštovanje sporazuma o prekidu vatre³³, poštovanje prava i sloboda pojedinaca onako kako je to predviđeno međunarodnim pravnim normama. Ponovljena je privrženost poštovanju nepovredivosti granica i teritorijalnog integriteta u skladu sa Poveljom UN i Završnim aktom KEBS, uz snažan apel da se moraju poštovati sve do tada usvojene rezolucije Saveta bezbednosti UN. Čini nam se da je već na početku svog rada, u Izjavi o Bosni i Hercegovini, Londonska konferencija pokazala svoje nedostatke. Prvo, svako pokretanje pregovora koje odmah na početku postavlja najviše ciljeve, bez prethodno obezbeđene saglasnosti zainteresovanih strana i izgrađenog izvesnog stepena poverenja osuđeno je na neuspeh. Drugo, puko nabranje željenih ishoda pregovora, uz nedostatak razrađenih konkretnih mera za primenu, rokova u kojima bi se to trebalo postići, pa čak ni logički konzistentnog redosleda postupanja nije bio dobar put za postizanje trajnih i održivih rešenja. Više nego ambiciozna bila je nužnost „priznavanja BiH od strane svih preostalih jugoslovenskih republika“³⁴, odnosno „prestanak svakog spoljnog mešanja, bilo ljudstvom, bilo materijalno (...)“³⁵, ali i momentalna „uspostava demokratskih i legalnih organa vlasti koji će na odgovarajući način štiti prava svih u BiH (...)“³⁶. Ipak, ono što nadmašuje simboličku vrednost održavanja Londonske konferencije uočavamo u Zajedničkom saopštenju koje na uvid javnosti stavljaju Vens i Oven, zajednički sa Milanom Panićem i Dobricom Ćosićem 11. septembra 1992.³⁷ Neupitno prihvatanje jedino mirnih sredstava za rešavanje jugoslovenske krize, oročenje pregovora u Ženevi koji predstoje jedino postizanjem rešenja, a ne vremenskom determinantom i predlog Milana Panića da sa Hrvatskom, Makedonijom i Slovenijom ustanovi mešovite odbore za normalizaciju i unapređenje ekonomske saradnje odavali su dobar prizvuk optimizma daljim događajima. Dodatno, Londonsku konferenciju možemo posmatrati i kao prvi značajan sastanak zainteresovanih strana koji će predodrediti niz bilateralnih susreta (Panića i Tuđmana, Panića i Izetbegovića), ali i začetak pregovora u Ženevi, te se relevantnost ovog avgustovskog događaja ne sme zanemariti.

³³ „Londonska konferencija: Nacrt izjave o načelima i Program akcije Londonske konferencije o bivšoj Jugoslaviji“ (London, 25.8.1992.), Izvor: Vjesnik, 26.8.1992.

³⁴ „Londonska konferencija: Izjava o Bosni i Hercegovini“ (London, 27.08.1992.), Izvor: Novi Vjesnik, 8.9.1992.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ „Londonska konferencija: Cjelovit tekst zajedničkog priopćenja – Vens, Oven, Ćosić, Panić“ (Beograd, 11.9.1992.), Izvor, Glas Slavonije 14.9.1992.

INTERVENCIONIZAM SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA: ODGOVOR NA (NE)USPEH EVROPE

Kada je reč o predlozima za buduće unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine, Međunarodna konferencija o bivšoj Jugoslaviji proizvela je niz nacрта do kraja 1992. godine. Na ovom mestu nećemo detaljno analizirati čitav kontekst u kome je smeštena ova međunarodna inicijativa, ali je ipak nužno napomenuti nekoliko remetilačkih faktora koji su pretili da ugroze dalji tok pregovora. Na prvom mestu je „Prijedorska deklaracija“ od 31. oktobra 1992. godine kojom je proglašeno ujedinjenje Republike Srpske i Republike Srpske Krajine.³⁸ Drugi remetilački faktor izvodimo iz sadržaja niza pisama koje razmenjuju Alija Izetbegović i Franjo Tuđman, a koja obiluju međusobnim optužbama i isticanjem nemoći da se stanje na terenu (Novom Travniku, Vitezu, Prozoru) reši obustavom sukoba za koje se verovalo da su pod efektivnom kontrolom dvojice lidera.³⁹ I treći, posmatrajući mirovne pregovore kao Patnamovu „igru na dva nivoa“, ponašanje Republike Srpske na unutrašnjem nivou u toku pregovora nije doprinosilo njenom uspehu. Raspisivanje referenduma pre usvajanja konačnog teksta mirovnog plana narušavalo je potrebnu, ali i te kako krhku stabilnost i ravnotežu pregovaračkih strana.

Vens-Ovenov plan⁴⁰ ponudio je nekoliko značajnih rešenja koja su bila ishod održanih pregovora. Podela države na deset kantona i decentralizacija vlasti zasnovana na ustavnim načelima bila je prihvatljiva hrvatskoj i bošnjačkoj strani, dok je predstavnik bosanskih Srba, Radovan Karadžić, usvajanje plana uslovio održavanjem referenduma, kako smo već ranije istakli. Načelo ravnomerne podele kantona pod kontrolom sve tri nacije, uz Sarajevo kome je predviđen poseban status pod zajedničkom kontrolom svih naroda nije doživelo svoju primenu u praksi. Plan su svesrdno podržavali predstavnici evropskih država, uključujući i Rusiju. Ipak, čini nam se ključnim to što je „Administracija (SAD, prim. aut.) zauzela stav da Plan nagrađuje Srbe i da prisiljava Muslimane na kapitulaciju“.⁴¹ Sinteza svih

³⁸ „Skupština Republike Srpske Krajine i Skupštine Republike Srpske: Prijedorska deklaracija“ (21.10.1992.), Izvor: Srđan Radulović, *Sudbina Krajine*, Dan Graf, Beograd, 1996., str. 154–155.

³⁹ „Pismo predsednika Predsjedništva Republike BiH Alije Izetbegovića predsedniku Republike Hrvatske dr Franji Tuđmanu“, Izvor: Vjesnik 30.10.1992.; „Pismo predsednika Republike Hrvatske dr Franje Tuđmana predsedniku Predsjedništva Republike BiH Aliji Izetbegoviću“, Izvor: HINA, Baza EVA, vijest HNAA300161-1, 30. 10. 1992.

⁴⁰ Zvanični naziv ovog dokumenta je Ženevski mirovni plan (Geneva Peace plan).

⁴¹ Živorad Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 109.

ocena koje nisu išle u prilog usvajanju ovakvog plana najbolje je predstavljena u rečenici Džona Fenske (John Fenske) koji je trenutno raspoloženje establišmenta i javnog mnjenja u SAD sažeo u stav da je „jedina stvar lošija od propasti Vens-Ovenovog plana, uspeh tog plana“.⁴²

Čini nam se da se prelomni momenat koji je možda obećavao uspeh Vens-Ovenove inicijative desio 11. februara 1993. godine kada se Sjedinjene Američke Države aktivno uključuju u rešavanje jugoslovenske krize. Obrazložena u šest tačaka predsednika Bila Klintonu, ovakva odluka SAD prvenstveno je osudila „dosadašnju neaktivnost koja je smanjila broj opcija“⁴³, a stranama u sukobu ponudila nešto nalik dobrim uslugama, pre nego medijaciju. Na takav zaključak nas navodi izjava Vorena Kristofera u kojoj „odgovornost za oblikovanje delotvornog dogovora leži na stranama u sukobu (...) ali mi (SAD, prim. aut.) nudimo svoju hitnu i iskrenu potporu ovim pregovorima“.⁴⁴ Novina ovog pristupa je i snažno isticanje krivca za dešavanja na terenu, pre nego pozivanje na odgovornost. U to nas uveravaju oštre reči i pretnje da će se „učvrstiti primena ekonomskih sankcija i povećati politički pritisak na Srbiju“⁴⁵ uz dodatno upozorenje „da će ostati spremni da odgovore Srbima u slučaju konflikta na Kosovu“.⁴⁶ Nesumnjivo je da su SAD pod Klintonovom administracijom pojednostavile jugoslovensku krizu, ne želeći da utvrde jasne uzroke, niti precizan dotadašnji tok. Složićemo se sa ambasadorom Živoradom Kovačevićem koji je možda pružio i najjasniju pisanu reč o uticaju Amerike u jugoslovenskoj krizi kada konstatuje da su na tadašnji Balkan SAD gledale kao na „smešu raznih komponenti i tendencija – etničkih konflikata, agresije, samoopredeljenja i očuvanja države (...)“.⁴⁷ Članovi administracije nudili su Klintonu različita rešenja, a svi oni imali su jedan zajednički imenitelj: udar na srpske položaje.⁴⁸ Ovakva promena stava ima najmanje dve implikacije po naš sud o međunarodnom učešću

⁴² Ibidem, str. 110.

⁴³ „Šest tačaka predsednika Bila Klintonu“ (Vašington, 11.2.1993.), Izvor: Vjesnik, 12.2.1993.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Živorad Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 104.

⁴⁸ Prema sintezi stavova koju je izvršio ambasador Živorad Kovačević, potpredsednik Gor i ambasadorica Olbrajt bili su za vazdušne napade protiv srpskih snaga; sekretar za odbranu Aspin za ograničenu akciju radi zaštite muslimanskih enklava; Kristofer i Lejk za podizanje embarga Muslimanima i ograničene vazdušne napade na srpske položaje. Videti više u: Živorad Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007.

u jugoslovenskoj krizi: a) moguće revidiranje odluke samita NATO u Oslu 1992. godine o neučešću u jugoslovenskoj krizi; b) zaokret u odnosu na administraciju Džordža Buša Starijeg (George Herbert Walker Bush) koja je svoje aktivnosti u jugoslovenskoj krizi „svela u dosta uski okvir – na sankcije i humanitarnu pomoć“.⁴⁹ Ono što je trebalo sačekati, a što autori smatraju najznačajnijim jeste kakve će posledice imati ovakav spoljnopolitički zaokret jedne supersile po dalji tok međunarodnih multilateralnih inicijativa za rešavanje jugoslovenske krize.

Na stolu je stajao već usaglašen Vens-Ovenov plan. Neuspeh Kutiljeve i Karingtonove inicijative, uz sada snažno mešanje Amerike nije nudio previše razloga za optimizam. Iako su SAD u početku podržavale Plan, makar kada je reč o petomesečnom procesu pregovaranja, čini nam se da je opšta neupućenost u sadržaj završnog dokumenta i odsustvo interesovanja prethodne administracije osujetila postizanje potpunog konsenzusa.

U konačnoj instanci, Plan je odbijen na Palama. Intenzivna diplomatska inicijativa matice (Srbije), uz podršku grčkog ministra inostranih poslova nije ubedila lidera bosanskih Srba Radovana Karadžića na način na koji je to uradila Narodna skupština Republike Srpske: Vens-Ovenov plan je odbijen u maju 1993. godine.

Personalna promena na mestu izaslanika Ujedinjenih nacija nije umanjila intenzitet diplomatskih aktivnosti međunarodne zajednice. Dejvid Oven, sada sa Torvaldom Stoltenbergom preuzima niz sastanaka sa legitimnim predstavnicima svih aktera jugoslovenske krize ne bi li povratio poverenje u mogućnost postizanja rešenja „spolja“. Prema svedočenju ambasadora Živorada Kovačevića, sastanci sa Miloševićem, Tuđmanom, Izetbegovićem, Bulatovićem, Karadžićem i Bobanom postavili su osnovu za izradu 3 plana: Unija tri republike⁵⁰, Akcioni plan Evropske unije i plan Kontakt grupe. Uočavamo najmanje tri istaknute karakteristike ove faze međunarodne inicijative za rešavanje jugoslovenske krize: a) nastavak ujedinjenih napora UN i EU uz bitan pomak unazad kada je reč o postavljanju visokih ciljeva; b) obnovljena samostalna aktivnost EU nalik onoj sa početka jugoslovenske krize; v) pokušaj oživljavanja koncerta sila i neformalnog međunarodnog organizovanja kao načina za postizanje rešenja za jugoslovensku krizu.

Oven-Stoltenbergov plan anulirao je sva prethodna diplomatska dostignuća koja su etnički princip podele Bosne i Hercegovine potisnula u drugi plan. Povratak na velika vrata tri posebne države pod okriljem jedne

⁴⁹ Živorad Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 103.

⁵⁰ Plan o podeli Bosne i Hercegovine na tri republike u javnosti je poznat i kao Oven-Stoltenbergov plan.

konfederalne, posle samo nekoliko meseci kada je na pragu uspeha pala Vens-Ovenova kantonizacija BiH, čini nam se kao pokušaj unapred osuđen na propast. Imajući u vidu ranije pregovaračko ponašanje bošnjačke strane, znalo se da će ovakvo rešenje pogodovati jedino srpskoj i hrvatskoj strani u pregovorima. Međutim, iako bi mogao da čudi ovakav zaokret u pregovaračkoj strategiji Lorda Ovena koji je u prethodnom rešenju zagovarao potpuno drugačiji princip državnog uređenja BiH, opravdanje nalazimo u ključnoj determinanti ove faze rešavanja jugoslovenske krize: snažan uticaj SAD. Izvorno inicijativa predsednika Miloševića i Tuđmana, na opšte iznenađenje, naišla je na odobrenje Ovena i Stoltenberga, pa čak i Bila Klintonu.⁵¹ I kako je to izgledalo sa Lisabonskim sporazumom kada nam se činilo da su Izetbegović, Karadžić i Ključić postigli rešenje koje će sprečiti izbijanje rata, tako je i ovaj Plan doživeo krah nakon početnog optimizma. Klinton je bio spreman da „prihvati podelu ukoliko je same strane u sukobu iskreno i rado prihvate“⁵², ali je „30. avgusta vlada u Sarajevu i formalno odbila ponuđeni plan“.⁵³

Akcioni plan EU, odnosno Zajednički akcioni plan nakon pribavljene podrške SAD i Rusije, delo je nemačkog, odnosno francuskog ministra inostranih poslova Klause Kinkela (Klaus Kinkel) i Alena Žipea (Alain Juppé). Ovaj plan svojom sadržinom nije nudio „konačno rešenje“ za jugoslovensku krizu, ali njegov značaj se ne može izuzeti.⁵⁴ Autori ovog rada izdvajaju jedan zaokret u pregovaračkoj strategiji bošnjačke strane: Izetbegoviću podela države više nije neprihvatljiva; od razgovora sa Momčilom Krajišnikom kome nudi, u slučaju pravedne podele, pristanak da „Republika Srpska referendumom odluči da napusti predloženu Uniju“⁵⁵, preko sastanaka sa Tuđmanom gde je glavna tema bila podela BiH do tajnih kanala slanja ove ponude hrvatskoj strani preko „veleposlanika Hidajeta Biščevića“.⁵⁶ Stvorena atmosfera neuspeha međunarodnih inicijativa ponovo je uzela

⁵¹ Videti više u: Paul Lewis, 2 Leader Propose Dividing Bosnia Into Three Areas, New York Times, June 17, 1993., dostupno na: <http://www.nytimes.com/1993/06/17/world/2-leaders-propose-dividing-bosnia-into-three-areas.html?pagewanted=all>, pristupljeno: 12.03.2016.

⁵² Živorad Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 112.

⁵³ Ibidem, str. 113.

⁵⁴ Plan je predviđao mere obuzdavanja, kontrole štete, zaštićene zone, ustanovljenje međunarodnog krivičnog tribunala, nadzor granice Srbije sa Republikom Srpskom itd. Navedeno prema: Živorad Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 113–114.

⁵⁵ Ibidem, str. 114.

⁵⁶ Ibidem, str. 115.

danak pronalasku mirnog izlaska iz jugoslovenske krize. Kao da su svaki put pregovaračke strane bile sve dalje od postizanja održivog rešenja, a sve više naklonjene merkantilnom pregovaranju u kome je jedino bilo bitno ko će koliko procenata teritorije izvojevati za zelenim stolom. Isto je zadesilo i Zajednički akcioni plan. Povratak „vlasništva“ EU nad jugoslovenskom krizom propao je zahvaljujući odbijanju Bošnjaka, ali i bosanskih Srba.

18. marta 1994. godine, u Vašingtonu na scenu stupaju verifikacija bošnjačkog zaokreta u pregovaračkoj strategiji i demonstracija povratka SAD na Balkan.⁵⁷ Iako potpisivanje sporazuma kojim nastaje bošnjačko-hrvatska federacija nije bio mirovni plan za rešavanje jugoslovenske krize, njime je umnogome determinisan dalji tok pregovora. Izetbegović je samo potvrdio da mu podela BiH više nije strana, a Klintonova administracija da će, znatno pre održavanja mirovnih pregovora u Dejtonu, rešavanje jugoslovenske krize preuzeti u svoju nadležnost.

U proleće 1994. godine čini se dodatni pokušaj da se na međunarodnom planu pronađu nova rešenja za Bosnu i Hercegovinu. Nastanak Balkanske kontakt grupe (Balkan Contact Group) bio je pokušaj objedinjenih napora da se ključni međunarodni akteri, na jedinstvenoj pregovaračkoj platformi usaglase povodom mogućeg mirnog okončanja oružanih sukoba u BiH. Na jednom mestu okupljeni Sjedinjene Američke Države, Ruska Federacija, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske, Republika Francuska i Savezna Republika Nemačka, izvan stega postojećih institucija EU, ponudili su novi način upravljanja jugoslovenskom krizom. Viđena je, već na svom početku, kao prilika za „razmenu informacija i koordinaciju diplomatskih strategija na različitim nivoima (...) od ministara spoljnih poslova, političkih direktora do ekspertskeg nivoa“.⁵⁸ Nastanak Kontakt grupe pokazatelj je još jednog značajnog „pomeranja“ u angažovanju međunarodne zajednice u BiH: a) aktivno uključivanje SAD u rešavanje jugoslovenske krize; b) svest o značaju Ruske Federacije za potizanje održivog rešenja. Okviri Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji postali su tesni za novu inicijativu i istrošeni prethodnim neuspesima. Na red je došao pokušaj oživljavanja svojevrsnog koncerta sila.

⁵⁷ Potpisivanje Vašingtonskog sporazuma kojim nastaje bošnjačko-hrvatska federacija obavljeno je uz prisustvo predsednika Klintona, ali i ministara inostranih poslova zemalja Evropske unije i Ruske Federacije. O sadržaju i značaju ovog sporazuma videti više u: Živorad Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 116–120.

⁵⁸ Christoph Schwegmann, “The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure”, *Occasional Papers 16*, The Institute for Security Studies, Western European Union, June 2000, p. 2.

Stavljen na uvid javnosti 13. maja 1994. godine, plan Kontakt grupe ponudio je nova rešenja za BiH. Svojevrsna konfederacija između Republike Srpske i muslimansko-hrvatske federacije u kojoj bi raspodela teritorija bila izvršena razmerom 49:51% u korist već nastale muslimansko-hrvatske federacije, razvila bi se u jedinstvenu državu sa dva entiteta, sa snažnim vezama sa maticom (Republikom Srbijom i Republikom Hrvatskom), i mogućnošću da se na konsensualnoj bazi izvrše eventualne teritorijalne promene. Ono što se u literaturi ističe kao *differentia specifica* Plana umnogome je odredila njegovu dalju sudbinu: ovo je prvi plan međunarodne zajednice koji u izradu nije uključio sukobljene strane. Oslonjena isključivo na pritiske ključnih aktera sukoba („Rusi su uticali na Srbe u Beogradu i Palama, Amerikanci na Bošnjake, Nemci na Hrvate.“⁵⁹) akcija Kontakt grupe narušena je vojnim razlozima: Srbi u BiH nisu želeli da ustupe deo teritorije koji su efektivno kontrolisali na terenu.⁶⁰

Uzroci koje smo identifikovali za ključne remetilačke faktore međunarodnih inicijativa nalazili su se i unutar samih međunarodnih strana zainteresovanih za ishod sukoba. Nepostojanje „katalizatora i ubedljivih međunarodnih pretnji uzrokovali su teškoće vlastima da upravljaju javnim mnjenjem“.⁶¹ Očuvanje unutrašnje političke vlasti pokazalo se kao ključna determinanta spoljne politike aktera međunarodne zajednice prema jugoslovenskoj krizi. Tek onda kada su se ključni akteri međunarodnih odnosa ukuljučili unilateralno, odnosno u okviru neformalnih formata multilateralnog pregovaranja, a po strani ostavili postojeće međunarodne organizacije (Ujedinjene nacije i Evropsku zajednicu pre svega), dolazi do značajnih pomaka u rešavanju jugoslovenske krize. Odmah su i ciljevi pregovora postali ostvarljiviji. Uvažavanje situacije na terenu varijabla je koja je umnogome determinisala ponašanje pregovaračkih strana.

UMESTO ZAKLJUČKA: SUOČAVANJE SA PROŠLOŠĆU BIVŠIH JUGOSLOVENSKIH REPUBLIKA

Bliska prošlost je često podložna svakodnevnoj politizaciji. Ona ni na koji način ne omogućava svesnoj javnosti pravilan uvid u nedavna dešavanja,

⁵⁹ Ibidem, p. 5.

⁶⁰ U maju 1994. godine srpska strana je kontrolisala 72% ukupne teritorije BiH. Navedeno prema: Christoph Schwegmann, "The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure", *Occasional Papers 16*, The Institute for Security Studies, Western European Union, June 2000, p. 5.

⁶¹ Filippo Andreatta, "The Bosnian War and the New World Order: Failure and Success of International Intervention", *Occasional Paper 1*, The Institute for Security Studies, Western European Union, October 1997, p. 4.

nitima stvara osnovu za konstruktivnu izgradnju budućnosti. Poslužićemo se tumačenjem prof. dr Radmile Nakarade koji smatramo autoritativnim i pogodnim našim istraživačkim nalazima: suočavanje sa prošlošću na tlu bivše Jugoslavije poseduje dvostruku manjkavost. Kako profesorka Nakarada navodi, prva je „bekstvo od istine“.⁶² Ona uzdiže istorijsku misiju svakog od naroda na Balkanu i na taj način umanjuje odgovornost, ako ne i potpuno isključuje, od bilo kakvih zločina počinjenih u jugoslovenskoj krizi. Kategorije poput zavera (unutrašnjih i spoljnih), patriotizma, nužne odbrane, ili opstanka nacije obiluju u ovakvom tumačenju istorije. Drugi nedostatak, koji logički proizlazi iz prvopomenutog je „apsolutizacija parcijalne istine“.⁶³ Ona dolazi kako spolja, tako i iznutra i karakteristična je po tome što je bila naročito aktivna za vreme trajanja krize. Ono što brine, i protiv čega bi se trebalo „boriti“ je što je uočljivo živa i danas.⁶⁴

Jugoslovenski usud sažeto opisan može stati u jednu rečenicu: „istorija je bila isuviše komplikovana da bi je neko spolja savladao“.⁶⁵ Nijedan plan, izuzev Vens-Ovenovog, nije predviđao stvaranje multietničkih granica već je prednost davao nagrađivanju vojnih uspeha Srba i Hrvata na terenu. Pokazali smo da nije bilo čvrste vojne potpore medijaciji (Unprofor, NATO), te se i to može uzeti u obzir kada međunarodne inicijative ocenimo kao neuspešne. Jedno moguće objašnjenje nudi nam i Voren Zimerman u svom stavu da je „odbijanje Bušove administracije da se angažuje na samom početku bila naša najveća greška u celoj jugoslovenskoj krizi“⁶⁶. Ali jedino je sigurno da je izjava Žaka Posa (Jacques Poss), tadašnjeg luksemburškog ministra inostranih poslova da je nastupilo vreme Evrope, pokazala sve svoje nedostatke. Vizionarski redovi Memoranduma Ričarda Holbruka upućeni Vorenu Kristoferu i Toniju Lejku koji su predviđali Bosnu za ključni test američke politike u Evropi, sa namerom da se spase što više života postavljanjem zaustavljanja rata za prioritet, uz kažnjavanje Srba za svoje ponašanje, i korišćenje jugoslovenske krize za jačanje sistema UN uspeli su samo u jednom: predvideli su vojno uspostavljanje željene ravnoteže na terenu. „Život se živi unapred“, savetuje nam filozof Seren Kjerkegor,

⁶² Radmila Nakarada, *Raspad Jugoslavije: problemi, tumačenja, suočavanja i tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 155.

⁶³ Ibidem, str. 155.

⁶⁴ Profesorka Nakarada navodi i niz drugih nedostataka suočavanja sa prošlošću koja se nalaze između dva koja autori ovde ističu poput lažne simetrije, igre sa brojkama, upotrebu analogija itd. Videti više u: Radmila Nakarada, *Raspad Jugoslavije: problemi, tumačenja, suočavanja i tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 153–158.

⁶⁵ Ričard Holbruk, *Put u Dejton: od Sarajeva do Dejtona i posle*, Dan graf, Beograd, 1998, str. 20.

⁶⁶ Ibidem, str. 25.

„ali se sve shvata unatrag...“. Jugoslovenska kriza je na površinu iznela sve nedostatke tadašnjeg međunarodnog sistema, a danas je, i dalje, nemoguće naći formulu kojom bi se greške iz prošlosti razumele i nadmašile.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Andreatta, Filippo, "The Bosnian War and the New World Order: Failure and Success of International Intervention", *Occasional Paper 1*, The Institute for Security Studies, Western European Union, October 1997.
- [2] Melanie C.Greenberg and Margaret E. McGuinness, "From Lisbon to Dayton: International Mediation and the Bosnia Crisis".
- [3] Paul Lewis, 2 Leader Propose Dividing Bosnia Into Three Areas, *New York Times*, June 17, 1993., dostupno na: <http://www.nytimes.com/1993/06/17/world/2-leaders-propose-dividing-bosnia-into-three-areas.html?pagewanted=all>, pristupljeno: 12.03.2016.
- [4] Reilly, Benjamin, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- [5] Schwegmann, Christoph, "The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure", *Occasional Papers 16*, The Institute for Security Studies, Western European Union, June 2000.
- [6] „Brijunska deklaracija i aneksi sa brijunskog sastanka“ (Brijuni, 7.7.1991.), Izvor, *Vjesnik* 9.7.1991.
- [7] „Vlada Republike BiH: Stavovi o administrativno-teritorijalnom uređenju Bosne i Hercegovine“ (Sarajevo, 16.7.1992.).
- [8] Zimmerman, Voren, *Poreklo jedne katastrofe: Jugoslavija i njeni rušitelji*, Dan graf, Beograd, 1996.
- [9] Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007.
- [10] „Kutiljerov plan: Izetbegović, Lasić i Karadžić sporazumjeli se o 'rekonstrukciji' BiH“ (Sarajevo, 22.2.1992.), Izvor: *Večernji list*, 24.2.1992.
- [11] „Londonska konferencija: Izjava o Bosni i Hercegovini“ (London, 27.08.1992.), Izvor: *Novi Vjesnik*, 8.9.1992.
- [12] „Londonska konferencija: Nacrt izjave o načelima i Program akcije Londonske konferencije o bivšoj Jugoslaviji“ (London, 25.8.1992.), Izvor: *Vjesnik*, 26.8.1992.
- [13] „Londonska konferencija: Cjelovit tekst zajedničkog priopćenja – Vens, Oven, Ćosić, Panić“ (Beograd, 11.9.1992.), Izvor: *Glas Slavonije* 14.9.1992.
- [14] „Ministarsko vijeće Europske zajednice: 'Deklaracija o Jugoslaviji'“ (Bruxeles, 16. 12. 1991.), Izvor: *Slobodna Dalmacija*, 18.12.1991.
- [15] „Ministarsko vijeće Europske zajednice: 'Smjernice za priznavanje novih država u istočnoj Europi i Sovjetskom Savezu'“ (Brisel, 16. 12. 1991.), Izvor: A. Milardović, *Dokumenti o državnosti Republike Hrvatske*, Alineja, Zagreb, 1992.

- [16] „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Mišljenje broj 2 Arbitražne komisije“ (Pariz, 11.1.1992.).
- [17] „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: EZ predlaže 'Slobodnu zajednicu neovisnih jugoslavenskih republika'“ (Haag, 18. 10. 1991.), Izvor: Vjesnik, 19.10.1991.
- [18] „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Mišljenje broj 1. Arbitražne komisije: 'SFRJ je u procesu dezintegracije'“ (7. 12. 1991.), Izvor: Vladimir Đuro Degan, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici: razvitak njezine međunarodno-pravne osobnosti tijekom povijesti*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2002., str. 334–336.
- [19] „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Mišljenje broj 3 Arbitražne komisije“ (Pariz, 11.1.1992.).
- [20] „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Mišljenje broj. 4: o međunarodnom priznanju Socijalističke republike Bosne i Hercegovine od strane Evropske zajednice i njenih zemalja članica“ (Pariz, 11.1.1992.).
- [21] „Mirovna konferencija o Jugoslaviji: Prijedlog ugovornih odredbi za konvenciju EZ-a za političko rješenje jugoslavenske krize“ (Haag, 3. 11. 1991.), Izvor: Slobodna Dalmacija, 5.11.1991.
- [22] Mišljenje broj 8 Arbitražne komisije EZ o Jugoslaviji: kada je okončan proces raspada SFRJ“ (4.7.1992.), Izvor: Vladimir Đuro Degan, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici: razvitak njezine međunarodno-pravne osobnosti tijekom povijesti*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2002., str. 357–362.
- [23] Накарада, Радмила, *Распад Југославије: проблеми, тумачења, суочавања и транзиције*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- [24] „Pismo predsjednika Predsjedništva Republike BiH Alije Izetbegovića predsjedniku Republike Hrvatske dr Franji Tuđmanu“, Izvor: Vjesnik 30.10.1992.;
- [25] „Pismo predsjednika Republike Hrvatske dr Franje Tuđmana predsjedniku Predsjedništva Republike BiH Aliji Izetbegoviću“, Izvor: HINA, Baza EVA, vijest HNA300161-1, 30. 10. 1992.
- [26] „Predsjedništvo BiH: Dejlovanje Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine u ratnim uvjetima“ (Sarajevo, 26.6.1992.).
- [27] „Predsjedništvo i Vlada SR BiH: Zahtjev Europskoj zajednici za priznavanje suvereniteta i nezavisnosti BiH“ (Sarajevo, 24. 12. 1991.), Izvor: Kasim I. Begić, *Bosna i Hercegovina – od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991.-1996.)*, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1997.
- [28] „Predsjedništvo i Vlada BiH: Usvojena stajališta delegacije BiH na Londonskoj konferenciji“ (Sarajevo, 22.8.1992.), Izvor: Vjesnik, 23.8.1992.
- [29] „Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine: odluka o razrješenju i imenovanju članova Predsjedništva RBiH“ (Sarajevo, 13.7.1992.) Izvor: Nevenko Herceg, Neven Tomić, *Izbori u Bosni i Hercegovini*, Sveučilište u Mostaru, Centar za studije novinarstva, Mostar, 1998, str. 255–256.
- [30] „Savet ministara EZ: Tekst Deklaracije o Jugoslaviji“ (Brisel, 20.7.1992.), Izvor: Vjesnik, 22.7.1992.

- [31] „Skupština BiH: Šest točaka predsjednika Predsjedništva Alije Izetbegovića o budućnosti SFRJ“ (Sarajevo, 27. 6. 1991.), Izvor: *Borba*, 28.6.1991.
- [32] „Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini: Deklaracija o proglašenju Republike srpskog naroda Bosne i Hercegovine“ (Sarajevo, 9. 1. 1992.), Izvor: *Borba*, 10.1.1992.
- [33] „Skupština Republike Srpske Krajine i Skupštine Republike Srpske: Prijedorska deklaracija“ (21.10.1992.), Izvor: Srđan Radulović, *Sudbina Krajine*, Dan Graf, Beograd, 1996., str. 154–155.
- [34] „Sporazum o prijateljstvu i suradnji između Republike Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske“ (Zagreb, 21.7.1992.), Izvor: *Novi Vjesnik*, 22.7.1992.
- [35] „Srpsko-muslimanski 'Historijski sporazum': Muhamed Filipović – Radovan Karadžić“ (2. 8. 1991), Izvor: *Oslobođenje*, 2.8.1991.
- [36] Holbruk, Ričard, *Put u Dejton: od Sarajeva do Dejtona i posle*, Dan graf, Beograd, 1998
- [37] „Šest tačaka predsednika Bila Klinton“ (Vašington, 11.2.1993.), Izvor: *Vjesnik*, 12.2.1993.

MA Marko Dašić, MA Stevan Nedeljović

LONG ROAD TO DAYTON: INTERNATIONAL PEACE INITIATIVES
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA ARMED CONFLICT FROM 1992 TO 1994

Abstract

Even today, 20 years after Dayton Peace Agreement, Bosnia and Herzegovina hasn't become democratic, stable, and built on european values state. We can state the same for Bosnian civil society. Fragments of nationalism and legacy of the Yugoslav wars are most visible in the Balkan country. "Yugoslavia in miniature" resits reforms that take into account contemporary international and european relations. The road to the Dayton Peace Agreement was long and characterized by concomitant use of diplomacy and military force, but also the failure of international community. Repeated diplomatic efforts by European Community, and then with United States jointly, through institutionalized forms of international organization (UN, NATO, CSCE), informal (Contact Group), and ad hoc incurred for the former Yugoslavia (International Conference on the Former Yugoslavia) failed to stop armed conflicts and to impose peace. The authors of this paper examine all relevant international initiatives undertaken since 1992 to 1994 with the aim of preventing the war in BiH and, also the causes and consequences of their failure. Simultaneously, attention has been given, at certain places, to inner political changes in BiH that we have

identified for critical distortionary factors of achieving peace. Finally, we provide a look at the implications of (un)solved Yugoslav crisis for the former Yugoslav republics.

Key words:

Bosnia and Herzegovina, Yugoslav crisis, London Conference on Former Yugoslavia, Vance-Owen Peace Plan, Owen-Stoltenbegr Plan, Contact Group, International mediation.

II DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM: STANJE I PERSPEKTIVE

dr Dejan Jović*

BOSNA I HERCEGOVINA I MEĐUNARODNI SISTEM U KONTEKSTU 20-GODIŠNJICE DEJTONSKOG SPORAZUMA

Apstrakt

Dvadeset godina nakon Dejtonskog sporazuma Bosna i Hercegovina je održala mir, ali u njoj postoji snažan osjećaj nezadovoljstva unutarnjom strukturom, koja je određena u Dejtonu. Ovo poglavlje objašnjava zašto je Dejtonski sporazum konstruirao Bosnu i Hercegovinu kao zemlju punog izvanjskog, ali značajno ograničenog unutarnjeg suvereniteta. Ograničenje unutarnjeg suvereniteta je odgovor na činjenicu da Bosna i Hercegovina u procesu raspada SFRJ (1991–1992.) nije uspjela sačuvati stabilnost, te je njen raspad – koji je vodio u rat (1992–1995.) – bio prijetnja regionalnoj i međunarodnoj sigurnosti. Taj rat je doveo u pitanje i uspostavljanje unilateralnog poretka, te su Sjedinjene Američke Države morale intervenirati kako ne bi izgubile status hegemonu. Bosna i Hercegovina je tek djelomično zamišljena kao država, a drugim dijelom kao okvir unutar kojeg se događa međunarodna intervencija kako bi se spriječila obnova neprijateljstava. Zbog toga su, čak i 20 godina nakon 1995., opstanak i struktura Bosne i Hercegovine u velikoj mjeri ovisne o karakteru međunarodnog sistema, odnosno o produženju hegemonijske pozicije Sjedinjenih Američkih Država na Balkanu. U članku se analiziraju opcije koje stoje pred Bosnom i Hercegovinom u slučaju promjene u međunarodnom sistemu. Također, analiziraju se i razlozi zbog kojih su veće unutarnje promjene nemoguće. U Bosni i Hercegovini nema dovoljnog konsenzusa između glavnih domaćih aktera, a proces konstituiranja jednog zajedničkog identiteta (bosansko-hercegovačkog *Mi*) ograničen je zbog nemogućnosti da se koristi ideja *Drugog*. Istovremeno, značajnije promjene – pa i one koje bi vodile većoj stabilnosti ili integraciji – ograničene su jer Bosna i Hercegovina nije zamišljena kao država s unutarnjim suverenitetom.

Ključne riječi:

Bosna i Hercegovina, Dejtonski sporazum, suverenitet, međunarodni sistem, raspad Jugoslavije

* dr Dejan Jović, redoviti profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, e –mail: dejan.jovic@fpzg.hr

Položaj Bosne i Hercegovine, kao i njena stabilnost i unutarnje uređenje, u velikoj mjeri zavise o odnosu snaga u međunarodnoj zajednici i o karakteristikama međunarodnog sistema. Njen je opstanak omogućen izvanjskom intervencijom, koja je Dejtonskim mirovnim sporazumom u real-političkom smislu i uspostavila bosansko-hercegovačku državu, prvi put nakon njena proglašenja nezavisnosti od Jugoslavije. Unutarnja političko-institucionalna struktura Bosne i Hercegovine, kao i odnosi moći u njoj, također su dizajnirani izvana. Ni proglašenje nezavisnosti, ni međunarodno priznanje koje je odmah nakon njega uslijedilo, nisu uspjeli uspostaviti ne samo stabilnu nego ikakvu stvarnu (možda samo nominalnu, odnosno simboličku) Bosnu i Hercegovinu. Štoviše, sam čin referendum o nezavisnosti – do kojeg je također došlo na izravan poticaj izvana – destabilizirao je tu državu, koja je (što se danas uglavnom zaboravlja) ipak funkcionirala na načelu konsenzusa i velike etno-koalicije od prvih višestranačkih izbora (18. novembra 1990.) do referenduma o nezavisnosti (29. februara i 1. marta 1992.). Dejton, stoga, predstavlja najsnažniji i najvažniji temelj državnosti same Bosne i Hercegovine.

U manjoj ili većoj mjeri, i mnoge druge države, njihova stabilnost a u nekim slučajevima i opstanak, ovise o strukturi međunarodnog sistema.¹ Bosna i Hercegovina nije jedina država koja je konstruirana izvana, ili pretežito izvana. Ali, ona je to u većoj mjeri nego mnoge druge države. To je rezultat inicijalnog neuspjeha pokušaja samokonstituiranja Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina nije uspjela preuzeti suverenost od raspadajuće Jugoslavije, nego se i sama raspala u istodobnom i u najvećem dijelu međuzavisnom procesu.² Ne treba zaboraviti – iako se upravo to

¹ O tome više u neorealističkoj teoriji međunarodnih odnosa, koja naglašava važnost međunarodnog sistema za ponašanje država. Vidjeti: Kenet Volc, *Teorija međunarodne politike*, Alexandria Press, Beograd, 2008; John J. Mearsheimer, „Strukturalni realizam“, u: Dejan Jović (ur.), *Teorije međunarodnih odnosa: Realizam*, Politička kultura, Zagreb, 2013, pp. 87–104; Žaklina Novičić, „Kenneth Waltz i neorealizam“, u: Dejan Jović (ur.), *Teorije međunarodnih odnosa: Realizam*, Politička kultura, Zagreb, 2013, pp. 264–288.

² O tome, pogledati zapisnik 13. sjednice Savjeta za zaštitu ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, održane 9. marta 1992, objavljene u Kosta Nikolić (ur.), *Bosna i Hercegovina u vreme raspada SFRJ 1990–1992: tematska zbirka dokumenata*, Institut za savremenu istoriju i Fond za humanitarno pravo, Beograd 2011, str. 175–203. Naročito diskusije tadašnjeg ministra unutarnjih poslova, Alije Delimustafića, koji dramatično upozorava na raspad svakog autoriteta vlasti u Bosni i Hercegovini, te napominje kako su njome zavlitali kriminalci. Delimustafić od predsjednice Savjeta, Biljane Plavšić, traži da pozove JNA da uvede red u Bosnu i Hercegovinu, te upozorava da će, ako se to ne učini, doći do sveopćeg rata kojeg će predvoditi paravojne grupe koje su već organizirali kriminalci. On navodi brojne primjere pljački, ubojstava i razbojništva koje su već počinile te grupe, uključujući i u Sarajevu. Delimustafićeva diskusija na toj sjednici je izvanredna ilustracija stvarnog stanja u kojem se Bosna i Hercegovina našla neposredno nakon održavanja

često čini – da se istodobno s raspadom SFRJ kao države događa i raspad gotovo svih njenih republika, odnosno novoproglašeni samostalnih post-jugoslavenskih država. To se odnosi i na Srbiju (slučaj Kosova), na Hrvatsku (slučaj Krajine), a djelomično i na Makedoniju (slučaj kratkotrajne i ubrzo zaboravljene Iliride). U sva tri slučaja (hrvatskom, srpskom i bosansko-hercegovačkom), secesionizam pojedinih teritorija, kao i međuetnički sukob koji je potom uslijedio, izazvao je međunarodnu intervenciju, koja se dogodila na različite načine i s različitim ishodom. U slučaju Bosne i Hercegovine, najznačajniji rezultati te intervencije izraženi su u Dejtonskom mirovnom ugovoru.

Dejton, stoga, predstavlja ključan događaj završetka one faze ratova u post-jugoslavenskom prostoru koja se ticala zemalja *jugoslavenskog jezgra*, koje je prije svega omeđeno granicama područja na kojem se kao primaran jezik pojavljuje srpsko-hrvatski u svim njegovim varijantama. Intervencija NATO-a u vezi s Kosovom 1999. izlazi izvan ovog okvira i ima posebne – iako u velikoj mjeri s ratom iz prve polovine 1990-ih povezane – uzroke.

Dejtonski sporazum je akt međunarodnog sustava, a time i rezultat okolnosti (konteksta) kao i duha vremena u kojem je stvoren. Kao i svaki sličan akt međunarodnog sustava, i ovaj je imao šire pouke i posljedice, jer je demonstrirao odnose snaga u trenutku kad se dogodio. Koje su to pouke i posljedice?

Prvo, da Europska unija ne može ispuniti svoju samoproglašenu zadaću, a to je da bude garancija mira i stabilnosti na cijelom europskom kontinentu. Ako je prilikom prve međunarodne intervencije u post-jugoslavenske ratove – a to je bilo u slučaju rata u Sloveniji – EU (tada još EZ) proglasila da je nastupio „trenutak Europe, a ne Amerike“ (kako je u julu 1991., tom prilikom rekao tadašnji luksemburški ministar vanjskih poslova, Jacques Poos), Dejton je postao simbol sa sasvim obrnutom porukom. Bio je to, ipak, momenat za Ameriku, a ne za Europu. Europska intervencija u ratu između Jugoslavije i Slovenije u ljeto 1991. bila je uspješna – zastavila je taj rat i omogućila kasniju mirnu tranziciju vlasti u toj post-jugoslavenskoj državi. No, za razliku od toga, Europa nije uspjela zaustaviti rat u Hrvatskoj, niti u Bosni i Hercegovini. Štoviše, moglo bi se reći da je u slučaju Bosne i Hercegovine potakla neprijateljstva i doprinijela njenom raspadu. Činjenica da je sam Dejtonski sporazum potpisan u Parizu, te da je uključivao i istaknute europske lidere, nije uspjela promijeniti bit poruke o američkoj sigurnosnoj i političkoj supremaciji. Dejton je *vrh vrhova* politike *unipolar-*

referenduma o nezavisnosti. Ona je već tada bila u potpunosti raspadnuta zemlja, a linije podjele nisu bile samo etničke, kao što ni motivi paravojnih formacija nisu bili samo politički ili etnički. Bosna i Hercegovina je doživjela isto što i Jugoslavija: raspala se, stvarajući kaos, kojeg su paravojne grupacije iskoristile za pljačku i ratovanje.

nog trenutka.³ On je, također, i hladan tuš na ambicije Europe da preuzmu ulogu jamca i konstruktora sigurnosti u Europi. Tu ulogu je EU ne samo priželjkivala nego i očekivala kad je 1989. proslavljala pad stare i početak nove paradigme na kojoj se trebao temeljiti *novi međunarodni poredak*. Umjesto američke i sovjetske hegemonije koja se reflektirala i na odnose snaga na europskom tlu, Europa je sebe vidjela i kao tvorca i okvir *kolektivne sigurnosti* u tom novom poretku.⁴ Nadala se da će joj Amerika prepustiti sve, pa i sigurnosne funkcije, kako bi se mogla integrirati i u tom smislu. Post-jugoslavenski ratovi, a naročito onaj u Bosni i Hercegovini, pokazali su sve nedostatke tada suviše optimistične Europe. Američki povratak u Europu – odnosno, odluka da je se ne napusti – dodatno je učvršćena Srebrenicom, tragedijom u kojoj su važne uloge imali Ujedinjene nacije, te nizozemski vojnici (dakle, Europljani). Nakon Srebrenice, teško je osporavati potrebu za dodatnim i povećanim – a ne smanjenim – američkim sigurnosnim angažmanom.

Drugo, Dejton pokazuje da je pitanje sigurnosti, pa i ratova, i dalje visoko na dnevnom redu međunarodne politike, unatoč liberalnom optimizmu koji je sigurnost smatrao pitanjem koje je *de facto* riješeno, i to što zbog ideološke prevlasti liberalno-demokratskih modela, a što zbog širenja Europske unije i NATO-a na cijelu Srednju i najveći dio Istočne Europe. Demokratizacija zemalja u susjedstvu ne rješava problem sigurnosti. Štoviše, u slučaju post-jugoslavenskih zemalja, moglo bi se reći da je upravo demokratizacija, u obliku u kojem je izvedena, dovela do nestabilnosti koja je potom vodila u rat. Ta demokracija nije imala liberalni i reformistički, nego konzervativni a ponegdje i revolucionarni karakter.⁵ Međutim, kakva god bila, ona je poremetila postojeći poredak, što je uznemirilo

³ Vidjeti u: Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990, pp. 23–33 i Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited", *The National Interest*, Vol. 70, Winter 2002, pp. 5–17.

⁴ Veza između europske sigurnosti i globalne sigurnosti je čvrsta i izravna. To je nasljeđe dva svjetska rata, koji su započeli upravo u Europi. Tokom Hladnog rata, obje tadašnje supersile (SAD i SSSR) su smatrale da je sigurnost Europe uvjet globalne sigurnosti, te su se same angažirale u postizanju i garantiranju europske sigurnosti. I SAD i SSSR su za sebe smatrale da su – između ostalog – i europske zemlje. Dijelom je tako i danas, što se vidi kroz pojmove kao što su *euroatlantizam* (SAD) i *Euro-Azija* (Rusija). U tom smislu, postoje određene stalne tenzije između politike tih dviju polueuropskih zemalja i ideje uspostavljanja i osamostaljivanja Europske unije, naročito kao sigurnosne zajednice.

⁵ O karakteru 1989. u Jugoslaviji i post-jugoslavenskim zemljama, vidjeti u mom članku „1989: godina koja nam se nije dogodila“ (Dejan Jović, „1989: godina koja nam se nije dogodila“, objavljeno 7. decembra 2014. na portalu *Politička misao*. Dostupno: <http://politickamisao.com/1989-godina-koja-nam-se-nije-dogodila/>. Pristup: 20. decembra 2015).

prije svega manjine.⁶ Strah manjina bio je jednim dijelom konstruiran kroz procese *sekuritizacije* manjinskog pitanja, te je također nastajao i na mitskim interpretacijama, revizionističkim pokušajima i dekonstruiranju narativa o prošlosti koji je vrijedio do kraja Hladnog rata. Ali, to ne znači da ti strahovi nisu imali, negdje više a negdje manje snažnog, utemeljenja u stvarnosti. Separatizam manjina – ili svih onih koji su strahovali da će postati neželjena manjina u novim državama kojima su (sasvim u skladu s majoritarnom demokracijom) vladale etničke većine – bio je najčešći odgovor na te strahove. Separatizam je, potom, „potvrdio“ ono što su šovinistički orijentirani pripadnici većinskih nacija cijelo vrijeme i tvrdili – da su pripadnici manjina sigurnosni problem i da ih tako treba i tretirati. Dejtonski sporazum – koji je bio moguć samo zbog američke odluke da treba intervenirati, i to na različite načine, uključujući i kroz podršku Hrvatskoj u njenom provođenju akcija Bljesak i Oluja – poslao je poruku: kad se radi o unutarnjim konfliktima, a naročito onim međuetničkim, koji uključuju emocije i prijete da pretvore neku državu u polje kaosa i nasilja, opravdano je intervenirati. Suverenitet država pri tome ima drugorazrednu važnost, i može ga se (ako treba) i zanemariti.

Treće, Dejtonski je sporazum pokazao da odluke o priznanju neke države nisu dovoljna garancija za sigurnost te države. Sigurnost se ponekad mora osigurati, pa i nametnuti izvana, a za to je potrebno, također, prekršiti načela suvereniteta neke zemlje, odnosno, ponekad, i međunarodno pravo. Paradoksalno je, ali ne manje istinito, da je dejtonska intervencija narušavala suverenitet Bosne i Hercegovine, a istodobno je konstituirala tu istu zemlju. Oduzimala joj je suverenitet, da bi ga rekonstruirala, ali ne i u potpunosti vratila (barem ne za sada). Umjesto toga, SAD su – u okviru „međunarodne zajednice“, koja u slučaju ove intervencije ima veći legitimitet i veći značaj nego u slučaju kasnijih intervencija protiv SR Jugoslavije u pitanju Kosova, te u Iraku – povećale sigurnost, ali ne tako da obnove suverenost Bosne i Hercegovine u svim njenim aspektima. SAD su se odlučile – a u Dejtonskom su sporazumu to i izvele – da ojačaju i garantiraju *vanjsku suverenost* Bosne i Hercegovine, ali da relativiziraju, marginaliziraju pa i u nekim slučajevima oduzmu *unutarnju suverenost* Bosni i Hercegovini. I teorijski i u praksi, to je zanimljiva pozicija. Izvanjska intervencija u obliku Dejtonskog sporazuma zabranjuje raspad Bosne i Hercegovine ili njeno prisajedinjenje (kao cjeline ili u dijelovima) ijednoj drugoj zemlji, ali istovremeno onemogućuje unutarnji suverenitet, konstruirajući *eksperimentalnu* situaciju koja je po mnogo čemu *sui generis*, ali nije bez

⁶ Dejan Jović, „Strah od postajanja manjinom i sukob u prethodnoj Jugoslaviji“, *Reč*, 65/11, 2002, 113–130.

presedana. Unutarnja suverenost smanjena je i ograničena zato da bi se povećala sigurnost.

U klasičnim pristupima teorijama države, kao i u realističkim teorijama sigurnosti, ta dva pojma – suverenost i sigurnost – predstavljaju pojmove koji su međusobno povezani i nalaze se u pozitivnoj korelaciji. Što je više suverenosti, to je više sigurnosti – to je, otprilike, klasična pozicija u vezi sa ovim pitanjem. Suverenost i sigurnost su paralelni procesi: istodobno rastu ili se istodobno smanjuju.

Međutim, u suvremenom svijetu događa se potpuni obrat u tom odnosu, i to na način da je sada češće slučaj da smanjenje suverenosti ne samo da ne dovodi do smanjenja sigurnosti, nego upravo obratno: do povećanja sigurnosti. Stvaranje sponzorsko-klijentelističkog odnosa, koji je česta pojava za neke od zemalja koje su ili u ratu ili strahuju od rata (npr. Izrael, Albaniju i sl.), znači istodobno i reduciranje suverenosti (prije svega *de facto*), i povećanje sigurnosti. Ulazak u sistem kolektivne sigurnosti, kao što je NATO, a dijelom i EU, znači to isto, čak i s elementima *de iure* smanjenja suverenosti. Na drugoj strani, zemlje koja su zbog striktnog pokušaja očuvanja suvereniteta došle u situaciju izolacije (npr. DNR Koreja) imaju samim time i problem sigurnosti. Suverenitet kao „apsolutna moć“ (dakle, totalitaristički shvaćen suverenitet) Sjeverne Koreje ne čini tu zemlju sigurnijom, nego je – upravo obrnuto – izlaže rizicima koji bi bili manji kad bi njena suverenost postala relativna kategorija.

Dejtonska formula polazi od tih principa, kao i od pokušaja da se i u slučaju Bosne i Hercegovine ponovi već oprobana formula izvanjskog nadziranja i ograničavanja suvereniteta kako bi se postigao – i održao – mir i jamčila elementarna sigurnost na svim nivoima: individualna, nacionalna, regionalna i globalna. Ne treba zaboraviti, naime, da je kriza u Bosni i Hercegovini imala utjecaj na sigurnosnu situaciju daleko izvan same te zemlje. Dovoljno je pogledati samo utjecaj kojeg je imala na mobiliziranje priličnog broja terorista i/ili „boraca za slobodu“, koji su gotovo u pravilu izjavljivali da su se mobilizirali na strani, npr. al-Qaede, zbog Bosne i Hercegovine. Izazovi koje je bosansko-hercegovački rat postavio pred SAD prijetili su da dovedu u pitanje njezin status *hegemon* unutar *unipolarnog poretka*. Kakav je to *hegemon* koji ne može, ili ne želi, spriječiti rat u jednom dijelu Europe? Dakle, za intervenciju je bilo više nego jasnih razloga – i s pozicije liberalističkog i s pozicije realističkog pristupa pitanjima sigurnosti.

Postavljamo sada dva nova pitanja: 1) na koji je način i 2) zašto je dejtonski poredak – doveo u pitanje suverenitet Bosne i Hercegovine, i to prije svega u njegovu unutarnjem aspektu? Odgovorit ćemo na oba ova pitanja, redom.

Prvo, SAD su s pravom zaključile da je problem Bosne i Hercegovine prije svega povezan s pitanjem *unutarnje suverenosti*, odnosno s nedostatkom ikakvog konsenzusa o fundamentalnim pitanjima opstanka Bosne i Hercegovine. Taj nedostatak konsenzusa bio bi već sam po sebi problem, ali bi proizveo samo neuspješnu (*failed*), krhku (*fragile*) i/ili slabu (*weak*) državu, da je ostalo na tome. No, nije ostalo na tome, nego su strane u sukobu (identificirane kao etničke grupe, odnosno – prema vokabularu koji je u upotrebi u Bosni i Hercegovini: konstitutivni narodi) potom pokrenule val nasilja i time onemogućile čak i direktne razgovore unutar samih elita o mogućem političkom rješenju. Nasilje je, naravno, problem – ne samo za zemlju u kojoj se dogodi, i za njene građane (koji imaju *pravo na zaštitu*) – nego i za druge. U Bosni i Hercegovini imali smo izravno i neizravno uključivanje jedine dvije susjedne države (SR Jugoslavije i Hrvatske), a prijetila je i mogućnost prelijevanja (*spillover-a*) tog sukoba u šire regionalne okvire. Problem je bio, prije svega, unutarnjeg karaktera, ali je trebalo spriječiti da on postane izvanjski problem. Pritom, iako se vanjski suverenitet *de facto* dovodio u pitanje praktičkim nepoštivanjem granica, do novembra i decembra 1995. ti su problemi manje-više riješeni, i to – pokazat će se – uspješno i trajno. U trenutku kad je pisan Dejtonski sporazum ni Hrvatska ni SR Jugoslavija više nisu čak ni *de facto*, a naročito ne *de iure* dovodile u pitanje vanjski suverenitet Bosne i Hercegovine.⁷ Hrvatska je pokazala

⁷ Što se tiče Srbije, odnosno tadašnje SR Jugoslavije, ona je *de facto* bila snažno involvirana u rat u Bosni i Hercegovini, ali je *de iure* čak i 1992. odbila zahtjev dviju separatističkih teritorija: Republike Srpske Krajine i Republike Srpske da imaju predstavnike u skupštini (a time vjerojatno i u vladi) SR Jugoslavije kao „države onih naroda koji žele Jugoslavije“. O tom odbijanju, kao i o upućivanju bosanskih Srba da svoj politički identitet traže prije svega u Bosni i Hercegovini – sve dok ona postoji – vidjeti u zapisniku s proširene sjednice Predsjedništva SFRJ od 2. marta 1992 (Kosta Nikolić (ur.), *Bosna i Hercegovina u vreme raspada SFRJ 1990–1992: tematska zbirka dokumenata*, Institut za savremenu istoriju i Fond za humanitarno pravo, Beograd 2011, str. 87–158), naročito u diskusijama Borisava Jovića. Formiranjem UNPA zona u Krajini (odnosno: Hrvatskoj), SR Jugoslavija je smatrala da je problem hrvatskih Srba riješen, te je odbacivala njihove prijedloge za političkim predstavljanjem u novoj jugoslavenskoj dvočlanoj federaciji. O tenzijama između Beograda i predstavnika Srba u Hrvatskoj (Krajini) i Bosni i Hercegovini (Republici Srpskoj), vidi u Harry Hayball, *Serbia and the Serbian rebellion in Croatia, 1990–1995*, neobjavljena doktorska disertacija obranjena na Goldsmiths koledžu, London, 2015. i Nina Caspersen, *Contested Nationalism: Serb Elite Rivalry in Croatia and Bosnia in the 1990s*, Bergham Books, New York i London, 2010. To, naravno, ne znači da Srbija nije bila *de facto* involvirana u rat u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, npr. kroz financiranje primanja profesionalnih vojnika novoformiranih vojski RSK i RS, te kroz političku i diplomatsku zaštitu i predstavljanje. Također, držanje otvorenim pitanja priznanja Hrvatske i Bosne i Hercegovine, bilo je također jedan oblik prijetnje teritorijalnom integritetu i suverenitetu tih država. SR Jugoslavija priznala je Bosnu i Hercegovinu tek 14. decembra 1995, a Hrvatsku u avgustu 1996.

kooperativnost time što je akciju Oluja u augustu 1995. zadržala u okvirima svojih granica, te nije prelazila na područje Bosne i Hercegovine. SR Jugoslavija je prihvatila isključivanje delegacije bosanskih Srba iz razgovora u Daytonu, a već je ranije uvela sankcije zabrane ulaska u zemlju vodećim političarima Republike Srpske (npr. Biljani Plavšić). Ako je itko dovodio u pitanje vanjski suverenitet Bosne i Hercegovine, to nisu bile susjedne zemlje, nego secesionistički orijentirani vođe zaraćenih strana – prije svega Srba iz Bosne i Hercegovine.⁸

Međutim, ostao je problem unutarnjeg suvereniteta. SAD su taj problem razriješile *gordijski*: presijecanjem unutarnjeg suvereniteta, odnosno njegovim ograničavanjem. Vanjski je suverenitet osnažen, a unutarnji oslabljen. U smislu vanjskog suvereniteta, Bosna i Hercegovina i danas ima iza sebe čvrste garancije koje su dane njenom opstanku, te je zato zemlja čiji bi raspad imao vjerojatno goleme posljedice za poziciju i ulogu SAD-a, ali i cijele „međunarodne zajednice“ u Europi, a ne samo na Balkanu. Moglo bi se čak reći da malo koja zemlja u Europi danas ima takve – ili ikakve druge – garancije za svoj opstanak.

Drugo pitanje kojim ćemo se ovdje baviti jest: zašto je Dejton to učinio? Zašto je ograničio unutarnji suverenitet? To je učinjeno zato što su upravo unutarnji odnosi u Bosni i Hercegovini percipirani kao glavni problem ne samo za njenu stabilnost, opstanak i mir, nego i za regionalnu sigurnost i mir. Nakon dugotrajne humanitarne katastrofe, nakon povratka ekstremističkih ideologija i praksi na političku i javnu scenu, te nakon što je umjesto mira došlo do rata, te su unutarnje bosansko-hercegovačke tenzije prijetile i kompromitacijom glavnih načela na kojima se temelji novi poredak u Europi.⁹

⁸ O pitanju separatizma, također, postoje značajne dvojbe i događa se evolucija tokom samog rata. Pod utiskom Kutiljeirovog plana iz 1992., delegacija bosanskih Srba izložila je predsjedniku Hrvatske Franji Tuđmanu prijedlog o formiranju triju (etničkih) država unutar Bosne i Hercegovine, koje bi bile unutar BiH povezane na konfederacijski način, ali bi također mogle formirati i konfederacijske veze s Hrvatskom, odnosno Srbijom. Taj prijedlog nije prihvaćen, ali su dijelovi tog plana ipak realizirani – npr. kroz Vašingtonski sporazum iz 1994 (koji predviđa i konfederacijsko povezivanje Federacije BiH s Hrvatskom) te kroz Dejtonski sporazum koji jamči specijalne odnose entiteta s matičnim državama hrvatskog i srpskog naroda. Vidjeti zapisnik sa sastanka Franje Tuđmana sa članovima Predsjedništva BiH Nikolom Koljevićem i Franjom Borasom u Zagrebu, 8. januara 1992. (Kosta Nikolić (ur.), *Bosna i Hercegovina u vreme raspada SFRJ 1990–1992: tematska zbirka dokumenata*, Institut za savremenu istoriju i Fond za humanitarno pravo, Beograd 2011, str. 61–83).

⁹ O karakteru rata u BiH kao primarno građanskom ratu, vidjeti u: Mirjana Kasapović, 2015. „Bosna i Hercegovina 1992–1995: građanski rat, izvanjska agresija ili oboje?“, *Politička misao*, Vol. 52, No. 2, 2015, pp. 37–61. Također, vidjeti u: Karlo Basta, 2015. „Bosna (ni)je poput Jugoslavije: struktura frustracija i dinamika samoodređenja u

Ograničavanje suvereniteta, naročito unutarnjeg, česta je pojava nakon ratova. Ona je oblik kazne za države koje su sebi ili drugima učinile zlo, pa makar i time što nisu bile u stanju zaštititi vlastite građane. Dužnost je svake države u međunarodnom poretku da održi mir i stabilnost na svom tlu. Ako država to propusti učiniti, ona je već po tome krivac ili sukriovac za izbijanje rata, a time i za njegove posljedice. U nekim slučajevima, kao što je bio slučaj SFR Jugoslavije, neuspjeh u sprečavanju rata je doveo do delegitimiranja te države kao subjekta u međunarodnim odnosima. Ključan moment u kojem se promijenila politika relevantnih zapadnih sila prema pitanju opstanka SFRJ nisu bili referendum o nezavisnosti ili o konfederaciji, koji su održani u Sloveniji (u decembru 1990.) i Hrvatskoj (u maju 1991.) nego rat koji je počeo u avgustu 1991., a naročito opsada i uništenje Vukovara, te granatiranje Dubrovnika. Sami referendumi nisu doveli do promjene pozicije međunarodne zajednice prema pitanju opstanka Jugoslavije. Ni Slovenija ni Hrvatska nisu priznate kao nezavisne države odmah po održavanju referenduma. Upravo obratno, međunarodne intervencije – u obliku posjete američkog državnog sekretara Jamesa Bakera Jugoslaviji u junu 1991., te odluke europske trojke da te dvije republike zamrznu važenje tih deklaracija na tri mjeseca u okviru Brionskog sporazuma koji je postignut u julu 1991. – imale su za cilj da se spriječi raspad Jugoslavije temeljem dvije unilateralno proglašene odluke o nezavisnosti. Ali, kad je postalo jasno da Jugoslavija nije u stanju zaštititi svoje građane koji su izloženi nasilju, a još više kad se prvi put počelo sumnjati da ona sama sudjeluje u provođenju nasilja nad svojim građanima, tada je dovedena u pitanje i svrsishodnost njena opstanka. Države nemaju smisla ako ne osiguravaju mir na svom teritoriju. One su – sa stanovništva glavnog cilja međunarodne politike: očuvanja globalnog mira – ne samo neefikasne, nego i štetne, ako se na njihovu teritoriju događa građanski rat ili se pojavljuju izvori nasilja koji ugrožavaju ili prijete ugrožavanjem stabilnosti i mira. Takve države de-legitimiraju same sebe, pa im se ponekad, kao u slučaju Jugoslavije, oduzima ranije dano priznavanje vanjske suverenosti. Odluka o međunarodnom priznanju se, praktički, povlači.

Treba podsjetiti da su prvi prigovori i upozorenja u tom smjeru jugoslavenskoj državi bili upućeni već u pitanju odnosa prema Kosovu i kosovskim Albancima u kasnim 1980-im godinama, o čemu svjedoče memoarski zapisi tadašnjeg ambasadora SAD-a u Jugoslaviji, Warrena

multinacionalnim državama“, *Politička misao*, Vol. 52, No. 1, 2015, pp. 164–190. – o karakteru samog ratovanja, odnosno o sastavu Armije Bosne i Hercegovine i nemogućnosti izgradnje integrativnih mitova na temelju interpretacije ratovanja u 1990-im.

Zimmermanna.¹⁰ Ali, dok se u tom slučaju radilo samo o diplomatskom pritisku na jugoslavenske vlasti kako bi one prestale provoditi nepotrebno nasilje nad svojim državljanima na Kosovu, u slučaju napada na Vukovar i Dubrovnik u oktobru i novembru 1991. se radilo o daleko brutalnijim oblicima nasilja, pa je i reakcija bila drastičnija. Osim toga, već je početkom 1991. postalo vidljivo da jugoslavenska država ne želi, ne može i/ili neće spriječiti nasilje u Jugoslaviji. Iako je znala za ilegalni uvoz oružja u Hrvatsku (npr. iz Mađarske – o čemu svjedoči *afera Špegelj* iz decembra 1990.), te je deklarativno tražila razoružavanje paravojnih formacija koje su na taj način naoružane, jugoslavenska država nije bila u stanju provesti taj svoj zahtjev. Ideja vojnog vrha JNA iz marta 1991. o uvođenju izvanrednog stanja kako bi se to učinilo, nije naišla na odobravanje. To je dovelo, kao što u svom doktorskom radu piše Harry Hayball do daljnjeg naoružavanja hrvatskih Srba koji su nakon te odluke saveznog političkog vrha iz marta 1991. zaključili da se više jednostavno ne mogu osloniti na JNA i Jugoslaviju po pitanjima garancija za vlastitu sigurnost. Time što je jugoslavenska država propustila spriječiti naoružavanje Hrvata i Srba u Hrvatskoj, ona se može smatrati odgovornom (ili u najmanju ruku: suodgovornom) za rat koji je uslijedio. Država koja ne može spriječiti nasilje koje netko drugi provede nad njenim državljanima, jednostavno nema smisla. Ona ne zaslužuje opstanak, i njen suverenitet ne može biti jamčen.

Posljedica toga bilo je oduzimanje međunarodnog priznanja Jugoslaviji kao državi, čime je ona i *de iure* prestala postojati. To je bilo učinjeno – pravno spornom, ali politološki ne sasvim nelogičnom – formulacijom koju je dala Badinterova komisija, prema kojoj je Jugoslavija zemlja „u stanju raspadanja“.¹¹ Da je bila u stanju regulirati unutarnje tenzije na način koji ne bi doveo do nasilja, ona bi opstala, a samoproglašene nezavisnosti njenih pojedinih teritorija ne bi se materijalizirale. Ali, da bi se to dogodilo, bio je potreban konsenzus sviju strana, a takvog dogovora nije bilo – kao što ga danas nema ni u Bosni i Hercegovini. Drugi način izbjegavanja sukoba je primijenjen u slučaju raspada SSSR-a i Čehoslovačke, a odnosi se na odluku predstavnika najvećih etničkih grupa (Rusa i Čeha u ova dva slučaja) da žele samostalnu državu, a ne održanje postojeće federacije. Te dvije najveće etničke grupe su, zapravo, bile razlog prestanka postojanja višenacionalnih federacija kao što su bile SSSR i Čehoslovačka. Ni takve

¹⁰ Warren Zimmermann, *Origins of a Catastrophe: Yugoslavia and Its Destroyers*, Times Books, New York, 1999.

¹¹ Za kritičku analizu Badinterovih odluka, vidjeti u: Brad R. Roth, „Ne-konsenzualna disolucija država u međunarodnom pravnom poretku: inovacija Badinterove komisije u retrospektivi“, *Politička misao*, Vol. 52, No. 1, 2015, pp. 48–78. i Peter Radan, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*, Routledge, London, 2001.

odluke nije bilo u slučaju Jugoslavije (gdje Srbija nikad, pa ni 2006. nije proglasila nezavisnost, nego je jednostavno *ostala* nezavisna time što su svi ostali članovi nekadašnje federacije proglasili vlastitu nezavisnost – na kraju i Crna Gora 2006.), a nema je ni u bosansko-hercegovačkom slučaju. Upravo obrnuto: najveća etnička grupa (Bošnjaci) želi opstanak Bosne i Hercegovine i odbija ideju o vlastitoj, ali manjoj, samostalnoj državi.¹²

Kazna oduzimanjem ili ograničavanjem suvereniteta dogodila se nakon Drugog svjetskog rata i drugim državama koje su proglašene krivcima za ratove – npr. Njemačkoj, Japanu, Austriji, ali i cijeloj Europi kao cjelini, te svim njenim državama (iako ne svima u istoj mjeri), pa čak i onima koje su evidentno bile primarno žrtve strane agresije. Primjerice, čak je i Poljska, koja je nedvojbeno bila žrtva njemačke agresije, i koja je potom bila zemlja s najvećim brojem stradalih u Drugom svjetskom ratu (osim SSSR-a) u Europi, postala zemlja s ograničenim suverenitetom. Isto se dogodilo i Jugoslaviji, koja je potom tek djelomično izmakla sudbini Poljske, ali nikada nije bila do kraja suverena, nego je njena politika bila značajno ograničena strukturom međunarodnog poretka u Europi. Smatralo se, s pravom, da činjenica da Europa nije uspjela održati mir i stabilnost na svom tlu, delegitimira svaku njenu želju za većom samostalnošću. Mir i stabilnost u Europi u Hladnom je ratu bio utemeljen na intruzivnoj intervenciji SAD-a i SSSR-a, kojom je Europljanima ograničeno „pravo“ da sami pokrenu još jedan svjetski rat. Taj se izvanjski dvostruki „kišobran“ – na zapadu Europe američki, a na istoku sovjetski – pojavio ne slučajno, nego upravo stoga što su te dvije supersile, pobjednice u Drugom svjetskom ratu, zaključile da Europljanima ne treba vjerovati, niti im treba prepustiti suverenost. Treba ih nadzirati, jer bez takvog nadzora neće biti mira ni stabilnosti. Taj je nadzor u njemačkom slučaju uključivao direktno odlučivanje, suspendiranje domaćeg zakonodavstva i podjelu jedne države prvo na četiri okupacijske zone, a potom na dvije države praktički pod protektoratom dva izvanjska nadzornika. Čak i danas, 25 godina nakon kraja Hladnog rata, Europska unija predstavlja „sigurnosnog crva“, iako je politički „patuljak“ i ekonomski „div“. Čak i danas njena sigurnost zavisi, u najvećoj mjeri, od politike Sjedinjenih Država i njene prisutnosti kroz NATO. U sigurnosnom smislu, Europa je i dalje pod snažnim utjecajem politika koje se provode u Washingtonu, a u zadnje vrijeme i u Moskvi.

Treba, također, naglasiti da je Dejtonski sporazum revidirao inicijalni liberalni optimizam o moći demokracije, odnosno o demokraciji kao rješenju za pitanja rata i nestabilnosti. Ograničenje demokracije, a ne demokra-

¹² Za neka kolebanja oko ovog pitanja, vidjeti u: Šaćir Filandra, *Bošnjaci nakon socijalizma: o bošnjačkom identitetu u post-jugoslavenskom dobu*, BZK Preporod i Synopsis, Sarajevo, 2011.

cija, predloženo je u ovom slučaju kao rješenje. S obzirom da se unutarnja suverenost može interpretirati i kao *pravo naroda na samoodređenje* u smislu *demokratskog odlučivanja*, ovdje se radilo i o ograničenju unutarnjeg suvereniteta Bosne i Hercegovine. Slična formula ranije je već predložena u slučaju Hrvatske, čije je priznavanje bilo uvjetovano, između ostalog, i zaključivanjem mira s JNA, mijenjanjem ustava kako bi on omogućio autonomiju Srbima u Hrvatskoj u kotarevima Glina i Knin, te – sasvim na tragu ovog principa intruzivnih intervencija – formiranjem zaštićenih zone UN-a (UNPA zone) kojima je (i u kojima je) unutarnji suverenitet Hrvatske bio *de facto* suspendiran. U slučaju Hrvatske, tek su uz pomoć podrške izvana (ponajprije od strane Sjedinjenih Država, 1995.) ta ograničenja uklonjena, ali je ograničenje suvereniteta i dalje ostalo, prije svega u pogledu obaveze suradnje s Haškim sudom. Ulazak u NATO i EU jest, također, instrument „mekog“ ograničavanja suvereniteta, iako se – u odnosu na „tvrda“ ograničavanja kojima je Hrvatska bila izložena od 1991. nadalje – može smatrati povećanjem suvereniteta.¹³

Slična je formula – na još izravniji način – primijenjena i na Srbiju, u slučaju Kosova, koje je 1999. *de facto* izdvojeno iz suverenosti Srbije (i SR Jugoslavije) i stavljeno pod izravni nadzor izvanjskih aktera. Bio je to povratak realističkog pristupa pitanjima sigurnosti. Pojavio se hegemon koji nameće rješenja – ili samostalno, dakle kao država, ili kroz institucije i strukture međunarodnog sistema (NATO, UN i EU) – te konstruira državu izvana, određujući presudno karakter i oblik unutarnjih odnosa u njoj. Ta je realistička formula primijenjena i u „mekoj intervenciji“ u slučaju Ohridskog sporazuma u Makedoniji 2001. godine.

Što se, međutim, događa danas, 20 godina nakon Dejtonskog sporazuma? Je li došlo vrijeme za promjenu *statusa quo*? Koje su pretpostavke takve eventualne promjene?

S obzirom da smo već rekli da je Bosna i Hercegovina konstruirana izvana, neće iznenaditi zaključak da njena budućnost, a time i mogućnost ikakvih promjena, ovisi u prvom redu o strukturi međunarodnog sistema i o ponašanju izvanjskih aktera. Bosna i Hercegovina ne može sama promijeniti svoju unutarnju strukturu. Ne može promijeniti ni svoj status kao subjekta međunarodnih odnosa (izvanjski suverenitet), odnosno – ne može se ujediniti s nekom drugom državom ili državama, niti može mije-

¹³ To povećanje suvereniteta u odnosu na stanje između 1991. i 2013. jest i glavni razlog zbog kojeg su čak i suverenisti prihvatili ulazak u NATO i EU. O preobraćenju nacionalista (suverenista) u eurofile, vidjeti u mom članku (Dejan, Jović, 2011. "Turning Nationalists into EU-Supporters: The Case of Croatia", u: Jacques Rupnik (ur.), *The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*, Chaillot Papers 126, Institute for Security Studies, Paris, pp. 33–46.

njati granice s njima. Ne može se ni raspasti, ni integrirati više od onoga što je predviđeno Dejtonskim sporazumom. Ne radi se, dakle, ni samo ni primarno o nedostatku volje domaćih aktera – iako te volje doista nema – nego o okvirima i limitima suvereniteta koji su postavljeni u Daytonu, i to namjerno i s razlogom kojeg smo objasnili u prethodnom dijelu ovog članka. Njena politička struktura i vanjska politika – naročito u odnosu na susjedne zemlje, Hrvatsku i Srbiju – građena je i vođena izvanjskom rukom. Bosna i Hercegovina ima jamstvo svog opstanka koje druge države nemaju, te je u tom smislu strah od njena raspada neutemeljen sve dok postoji sadašnji ili neki sličan međunarodni poredak, tj. dok postoji američka hegemonija nad Bosnom i Hercegovinom i onim dijelom Europe kojoj ona pripada. Ako, međutim, Europa odustane od proširenja i na Bosnu i Hercegovinu, njena će uloga slabiti, pa će biti potrebna direktnija involviranost SAD-a kako bi se spriječila promjena okolnosti strukture međunarodnog sistema koja presudno utječe na stabilnost Bosne i Hercegovine. Moguće je da bi i neka nova struktura međunarodnog poretka koji bi se odnosio na Bosnu i Hercegovinu – npr. neki „trokut“ Washington – Moskva – Ankara – mogao dati jednako snažne garancije za opstanak, ali to tek treba dogovoriti ako se za to odluče relevantni akteri.

Upravo zbog toga što znaju da politička pozicija Bosne i Hercegovine ovisi o izvanjskim akterima i o strukturi međunarodnog sistema, građani Bosne i Hercegovine kao da ni ne pokušavaju nešto promijeniti. Došlo je do pasivizacije i povećanja ravnodušnosti (*indifferentism-a*) u samoj Bosni i Hercegovini, a pokušaji djelovanja u korist promjena, npr. građanski protesti iz 2014., bili su po snazi marginalni, te su ostali bez rezultata. Dijelom je to i očekivano. Kao i druge države nastale nakon kraja Hladnog rata na razvalinama triju socijalističkih federacija, tako ni u Bosni i Hercegovini najveći broj ljudi niti je očekivao da će ikada živjeti u nekoj drugoj zemlji a ne u Jugoslaviji, niti je to priželjkivao. Države post-jugoslavenskog prostora, osim možda Slovenije, nisu nastale zato što je postojala neka autonomna i izrazita želja za nezavisnošću, nego zato što je nezavisnost bila ili najmanje loša ili čak – nakon početka rata – jedina moguća opcija u situaciji u kojoj se jugoslavenska država urušila i kad je postala neuspješna u zaustavljanju rata. Ta unutarnja volja za državnošću nikad nije bila ni sasvim jasna, ni snažna, pa ni dovoljna da bi omogućila stvaranje Bosne i Hercegovine kao države sa unutarnjim suverenitetom.

Da li se to promijenilo u ovih 20 godina? Žele li državljani Bosne i Hercegovine svoju državu? Žele li konstituirati bosansko-hercegovački *politički narod*? Imaju li želju – a onda i volju – da povećaju unutarnju homogenost kao uvjet stvaranja i očuvanja identiteta? Ili će se odlučiti da identitet grade kroz *praksu naglašavanja razlikovnosti* u odnosu na Srbiju i Hrvatsku – što

automatski dovodi i do produblivanja, a ne smanjivanja, homogenosti u unutarnjim odnosima. Etnički složene države ponekad nemaju boljeg prijatelja od (stvarnog ili zamišljenog, iskonstruiranog) *Neprijatelja*, a najbolji je onaj koji je na granicama. Strah od *Neprijatelja* može imati konstruktivnu ulogu za opstanak neke države ako povećava unutarnju koheziju. Međutim, u slučaju Bosne i Hercegovine nije moguće istodobno razvijati *razlikovnost* u odnosu na – Srbiju i Hrvatsku – i povećavati unutarnju kohezivnost, jer se tretiranjem te dvije države kao *neprijatelja* stvaraju *neprijatelji* unutar zemlje. Zbog specifičnog geopolitičkog, etnodemografskog i povijesnog položaja Bosne i Hercegovine, ona nema opciju unutarnjeg homogeniziranja putem stvaranja čvrstih granica identiteta u odnosu na dva susjedna.

No, znači li to da se ne može osmisлити neka druga politika, koja unutarnju koheziju ne bi izvodila primarno iz sekuritiziranja vanjske politike prema Hrvatskoj i Srbiji, niti iz sekuritiziranja etničkog pitanja u samoj Bosni i Hercegovini? Zašto je nemoguće – ako je nemoguće – konstituirati bosansko-hercegovački narod? I kakva je, uostalom, budućnost Bosne i Hercegovine ako se ne konstituiraju njen *demos*?

Odgovor na ovo pitanje je kompleksan i jednim se dijelom nalazi u strukturi poretka koji je konstruiran za Bosnu i Hercegovinu izvana.¹⁴ Možda je, doista, Dejtonski sporazum spriječio unutarnju integraciju Bosne i Hercegovine, kao što su slične vanjske intervencije sprečavale integraciju, primjerice, njemačkog naroda nakon Drugog svjetskog rata. Ali, bilo bi lakše argumentirati želju za promjenom Dejtona kad bismo bili uvjereni da bi u slučaju povlačenja međunarodnih aktera iz Bosne i Hercegovine došlo do integracijskih, a ne dezintegracijskih trendova, ili barem kad bi došlo do nekog novog aranžmana unutarnjih odnosa koji bi se temeljili na *ravnoteži snaga*, čak i ako nema integracije. Da bi se međunarodni akteri povukli, potrebno je pokazati više želje za integracijom ili za nekim alternativnim modelom koji vodi miru i stabilnosti, a toga nema. Ni danas, 25 godina nakon početka raspada SFRJ, nismo sigurni da li Bosanci i Hercegovci svih triju etnija žele opstanak Bosne i Hercegovine, ili je doživljavaju kao nametnutu i neželjenu državu. Hoće li eventualni odlazak međunarodnih aktera iskoristiti za separatizam, koji je nažalost, historijski povezan s nasiljem pa ne predstavlja tek jednu legitimnu političku doktrinu, nego otvara i emocionalna pitanja povezana s prethodnim ratovima? Hoće li povratak demokracije i suvereniteta Bosni i Hercegovini značiti, primjerice, da

¹⁴ Ovo pitanje već je postavljeno u jednom mom prethodnom članku, objavljenom 2003. godine (Dejan Jović, „Kakva budućnost za Bosnu i Hercegovinu“, *Reč*, 72/18, decembar 2003., pp. 47–57.). Međutim, izgleda da je ono ostalo vrlo aktualno i 13 godina nakon objavljivanja tog članka, što samo pokazuje koliko je teško mijenjati odnose u Bosni i Hercegovini, i koliko je malo političke imaginacije i volje za raspravljanjem o alternativama.

ćemo uskoro nakon toga imati referendum(e) o nezavisnosti nekih njenih dijelova? Hoće li ti referendumi voditi u nasilje? Strah od slobode – koja bi mogla voditi u nasilje – jest u samoj biti oklijevanja kojeg međunarodni akteri pokazuju kad se radi o budućnosti Bosne i Hercegovine.

Možda je došlo vrijeme da se testira politička volja građana Bosne i Hercegovine za opstankom i suverenizacijom (procesom povratka suvereniteta u Bosnu i Hercegovinu) te zemlje. Prvi korak bi mogao biti, primjerice, prijedlog da se postigne konsenzus oko neke zajedničke povelje o državnosti Bosne i Hercegovine, koja bi potom mogla biti potvrđena na referendumu. Referendum o nezavisnosti Bosne i Hercegovine iz 1992., naime, ni po kojim se standardima ne može smatrati *free and fair*, jer je održan u stanju neposredne ratne opasnosti kad nije bilo moguće slobodno i bez opravdanog straha od nasilja zagovarati opcije „za“ i „protiv“. Bio je to iznuđeni referendum, koji je poslužio ostvarivanju vanjskog suvereniteta, ali je pritom ugrozio unutarnji. Ako se želi obnova unutarnjeg suvereniteta, možda treba krenuti od prvog koraka – od novog referenduma o tom pitanju, kako bi se doista utvrdila volja građana Bosne i Hercegovine. Ako te volje nema, onda bi i povratak unutarnjeg suvereniteta u Bosnu i Hercegovinu bio riskantan, a možda čak i opasan. U tom slučaju, *status quo* je najbolja opcija ako nam je cilj stabilnost i mir. Ako želimo demokraciju, mogli bismo ponovno ugroziti mir i stabilnost. Dakle, nalazimo se ponovno na mjestu gdje smo bili i 1992: ili demokracija ili mir.

Drugo, ali povezano, pitanje odnosi se na same međunarodne aktere. Žele li oni ostati jamci vanjske suverenosti i kontrolori unutarnjih odnosa u Bosni i Hercegovini? To, također, nije sasvim jasno. Imamo osjećaj kao da je Bosna i Hercegovina danas, 20 godina nakon Dejtona, zaboravljeno mjesto. Ona svakako – i to srećom po nju – trenutno nije visoko na listi prioriteta američke politike, koja je i inače za vrijeme Baracka Obame pokazivala da su joj prioriteta drugdje i da će „predvoditi iz pozadine“. Imperijalne sile se, kao što znamo iz prošlosti, često povuku same, naročito ako smatraju da postoje problemi unutarnje suverenosti u kojima više ne žele ili ne mogu arbitrirati. Takvi su slučajevi britanskog povlačenja iz Indije, s Bliskog Istoka i Kipra. Nažalost, u svim ovim slučajevima – i mnogim drugim – došlo je do nasilja neposredno nakon britanskog odlaska. Lakše je ući na neku teritoriju nego s nje (člasno i bez rizika) izaći. Ideja da bi Europska unija mogla zamijeniti SAD kroz proces daljnjeg proširivanja danas se čini manje realnom nego što je bilo u viziji iz 1995., kad je Dejtonski sporazum napisan. Osobno sam zagovornik brzog i bezuvjetnog pristupa svih zemalja Zapadnog Balkana Europskoj uniji – a u slučaju Bosne i Hercegovine

bi najbolje bilo da se to dogodi odmah.¹⁵ Bosna i Hercegovina je simbol multietničnosti koja se našla na udaru ekstremizma i nasilja. Ona je simbol onoga što je bila Europa, i zbog čega je i formirana Europska unija, koja nije samo ekonomski i politički nego i antiratni projekt. Zagovornik sam i toga da se glavni grad EU premjesti u Brčko, ili barem da se neke od centralnih funkcija EU-a obavljaju iz Bosne i Hercegovine. Međutim, u današnjim okolnostima Europska unija nema hrabrosti za takve odluke. Upravo obrnuto, kao da se – pod valom izbjegličke krize, te iz razloga stvaranja bipolarnog ili multipolarnog poretka na europskim periferijama – dodatno zatvorila za nju. Dakle, ta ideja danas izgleda utopijskom, iako je zapravo izrazito realistička, odnosno izvire iz potrebe za stratejskim i real-političkim promišljanjem odnosa između oslabljene Europske unije, Sjedinjenih Država koje oklijevaju angažirati se na Balkanu, te Rusije i Turske koje su trenutno u sukobu, ali obje imaju ambicije na Balkanu.

Preostaje treća mogućnost – koja je barem donedavno izgledala realnijom. Radi se o uspostavi nekog *konzorcija velikih sila* koji bi – u slučaju da SAD sam više ne želi, te da se EU ne želi proširiti na Bosnu i Hercegovinu – mogao preuzeti ulogu vanjskog jamca i stabilizatora te zemlje. No, odnosi u trokutu Washington-Ankara-Moskva izrazito su se pogoršali zbog tenzija u tursko-ruskim odnosima. Prije samo godinu dana, izgledalo je da prijateljski odnosi Rusije i Turske (sjetimo se samo ideje o *Turskom toku*) mogu imati konstruktivnu ulogu u stabiliziranju Bosne i Hercegovine, u kojoj Srbi gledaju prema Rusiji a Bošnjaci prema Turskoj. Međutim, danas je obrnuto: loši odnosi na liniji Ankara – Moskva mogu imati negativne posljedice i u Bosni i Hercegovini.

ZAKLJUČAK

Stabilnost Bosne i Hercegovine i danas, 20 godina nakon Dejtonskog sporazuma, zavisi više o strukturi međunarodnog sistema, nego o samoj Bosni i Hercegovini. Ali, istodobno postoji i problem volje za integriranjem u samoj zemlji. Zbog toga što nema unutarnjeg konsenzusa – a ni želje da se on stvori – i dalje izgleda da su potrebni vanjski nadzornici. To mogu biti ili ovi dosadašnji (tj. primarno SAD), ili neki drugi (npr. EU ili neki konzorcij velikih sila koji bi protegnuo model *ravnoteže snaga* na samu

¹⁵ Za tu poziciju, vidjeti: "Ukrainian Crisis and EU Enlargement in Western Balkans", objavljeno na blogu BIEPAG grupe, 21. marta 2014. Dostupno na: <http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/biepag/node/60>. Pristup 22. decembra 2015. Također: "Instead of Enlargement, *Restern Balkans* in Consolidation", objavljeno 29. jula 2015. na: <http://europeanwesternbalkans.com/2015/07/29/instead-of-enlargement-restern-balkans-in-consolidation/>. Pristup 22. decembra 2015.

Bosnu i Hercegovinu). No, s obzirom na ovisnost Bosne i Hercegovine o strukturi međunarodnog sistema, najveću bi opasnost predstavljao eventualni *interregnum* između dva tipa sistema. U situaciji u kojoj bi stari model nadziranja kolabirao, a novi se još ne bi stvorio, bilo bi moguće proizvesti promjene koje bi sigurno – s obzirom na nedostatak unutarnjeg konsenzusa – povećale sigurnosne rizike.

U vezi s Bosnom i Hercegovinom postoje mnoge nepoznanice, i zbog promjena u međunarodnom sistemu i zbog unutarnjih odnosa. Kako će, primjerice, globalni terorizam, pitanje izbjegličkih migracija, globalni odnosi i odnosi između Rusije i Turske, pitanje budućnosti Balkana, proširenja EU-a i budućih politika Srbije i Hrvatske prema Bosni i Hercegovini, utjecati na njenu stabilnost? Svaki od tih faktora ima potencijal da utječe na samu Bosnu i Hercegovinu – kao što to imaju i neki drugi faktori: npr. povećanje ksenofobije i islamofobije u Europi, eventualna obnova nacionalizma u drugim zemljama, te izgradnja neke „tvrđave Europe“ u kojoj ne bi bilo mjesta za samu Bosnu i Hercegovinu.

No, nepoznanice postoje i unutar zemlje. Jednim dijelom, te su nepoznanice proizvod brojnih *tabua* koji i dalje postoje u javnom diskursu. Razumljivo je da javni diskurs u Bosni i Hercegovini mora biti posebno osjetljiv na pitanje *političke korektnosti*, s obzirom na to da su ratom iz 1990-ih stvorene mnoge rane, koje je bolje, na prvi pogled izgleda, ne dirati. Iz dobre namjere, stoga, teme koje su od fundamentalne važnosti za budućnost Bosne i Hercegovine kao da se prešućuju i izbjegavaju. Međutim, pitanje je – u kojem trenutku se treba osloboditi straha od slobode, i kad će postati moguće polako otvarati ventile kako bi se nagomilana zatvorena pitanja polako i pažljivo prebacila iz sfere privatnih frustracija u sferu javnog dijaloga i konstruktivnog – a ne destruktivnog – „suočavanja s prošlošću“. Pijetet prema žrtvama u Bosni i Hercegovini i prema žrtvi Bosne i Hercegovine ne bi trebao biti izgovor da se izbjegava sloboda, imaginacija i kreativnost, nego možda čak i poticaj za jednu novu odgovornu politiku kojoj bi cilj trebao biti da se pokuša izaći iz okvira uobičajenog, da se napusti dogmatizam i šablonsko mišljenje koje je usmjereno na ponavljanje istog i tvrdnju da ništa nije moguće učiniti, čak ni u sferi mišljenja. Ako se ne želi ponavljanje istog (a to isto je u bosansko-hercegovačkom slučaju bilo tragično), onda treba napustiti i staru praksu prešućivanja osjetljivih tema iz razloga „političke korektnosti“. Konzervativizam može osigurati mir i stabilnost, ali ne i progres. A konzervativizam je dominantna ideologija i praksa u post-jugoslavenskom prostoru nakon raspada SFRJ, pa i u Bosni i Hercegovini.¹⁶ Ali, izvanjski faktori su danas također postali akteri *statusa*

¹⁶ Bosna i Hercegovina je u tom smislu imala sreću da nije sama stvarala svoju zastavu ili pisala riječi himne, pa je time izbjegla ono što Srbija, Hrvatska i Crna Gora nisu: nema,

quo, a ne revizionistički akteri. Oni, također, nemaju ni odvažnosti ni želje da mijenjaju stanje na terenu. Štoviše, čini se da su skloni upravo *dejtonski model* predložiti kao uzor u slučajevima drugih raspadnutih država, npr. u slučaju Sirije. S pozicije mira i stabilnosti, Dejton je doista bio iznimno uspješan projekt. No, pitanje je – postoji li spremnost za preuzimanje rizika kako bi se stabilnost koja postoji povezala s idejom povratka suvereniteta, unapređenja demokracije a time i stvaranja slobodnijeg društva, utemeljenog u ideji individualne i kolektivne autonomije, te građanske jednakosti i solidarnosti.

Ključ budućnosti Bosne i Hercegovine, kao uostalom i svih drugih zemalja u ovoj regiji, jest u slobodi. Sloboda traži preuzimanje odgovornosti za vlastite postupke. Bosna i Hercegovina, jednim dijelom zbog Dejtona, ali drugim i zbog nedostatka volje za integracijom, ostaje nominalno suverena zemlja s jasnim vanjskim suverenitetom, ali također i zemlja ograničenog unutarnjeg suvereniteta. Ako se to ne izmjeni, ona će ostati „nedovršena država“. Za utjehu joj ostaje činjenica da se danas čini da su i mnoge druge europske zemlje nedovršene (npr. ne mogu jamčiti punu kontrolu granica, ili se u njima pojavljuju separatističke tendencije, nacionalizam šovinističkog ili ksenofobnog tipa i nasilje), a i da je sam projekt europskog jedinstva danas *bosniziran*. Jednako je vjerojatno, naime, da će doći do europeizacije Bosne i Hercegovine, kao što je vjerojatno da će doći do *bosnizacije Europe*. Zapravo, ako je vjerovati teoretičarima globalizacije, ta dva procesa: integrativni i dezintegrativni, nadnacionalni i nacionalistički, idu najčešće zajedno, i nije moguće do kraja isključiti bilo koji od njih. No, to je već tema za neki drugi članak.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Basta, Karlo, „Bosna (ni)je poput Jugoslavije: struktura frustracija i dinamika samoodređenja u multinacionalnim državama“, *Politička misao*, Vol. 52, No. 1, 2015, pp. 164–190.
- [2] Caspersen, Nina, *Contested Nationalism: Serb Elite Rivalry in Croatia and Bosnia in the 1990s*, Bergham Books, New York i London, 2010.
- [3] Filandra, Šaćir, *Bošnjaci nakon socijalizma: o bošnjačkom identitetu u post-jugoslavenskom dobu*, BZK Preporod i Synopsis, Sarajevo, 2011.
- [4] Hayball, Harry, *Serbia and the Serbian rebellion in Croatia, 1990–1995*, neobjavljena doktorska disertacija obranjena na Goldsmiths koledžu, London, 2015.

primjerice, krunu na zastavi, a u himni joj se ne spominju junaštva, ratovi i Bog(ovi).
Good for her.

- [5] Jović, Dejan, „Strah od postajanja manjinom i sukob u prethodnoj Jugoslaviji“, prevela: Slavica Miletić, *Reč*, 65/11, 2002, pp. 113–130.
- [6] Jović, Dejan, „Kakva budućnost za Bosnu i Hercegovinu“, *Reč*, 72/18, decembar 2003, pp. 47–57.
- [7] Jović, Dejan, “Turning Nationalists into EU-Supporters: The Case of Croatia”, u: Jacques Rupnik (ur.), *The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*, Chaillot Papers 126, Institute for Security Studies, Paris, 2011, pp. 33–46
- [8] Jović, Dejan, „1989: godina koja nam se nije dogodila“, objavljeno 7. decembra 2014. na portalu *Politička misao*, 2014, Dostupno: <http://politickamisa.com/1989-godina-koja-nam-se-nije-dogodila/>. Pristup: 20. decembra 2015.
- [9] Mirjana, Kasapović, „Bosna i Hercegovina 1992–1995: građanski rat, izvanjska agresija ili oboje?“, *Politička misao*, Vol. 52. No. 2, 2015. 37–61.
- [10] Krauthammer, Charles, “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990, pp. 23–33.
- [11] Krauthammer, Charles, “The Unipolar Moment Revisited”, *The National Interest*, Vol. 70, Winter 2002, pp. 5–17.
- [12] Mearsheimer, John J., „Strukturalni realizam“, u: Dejan Jović (ur.): *Teorije međunarodnih odnosa: Realizam*, Politička kultura, Zagreb, 2013, str. 87–104.
- [13] Nikolić, Kosta (ur.), *Bosna i Hercegovina u vreme raspada SFRJ 1990–1992: tematska zbirka dokumenata*, Institut za savremenu istoriju i Fond za humanitarno pravo, Beograd, 2011.
- [14] Novičić, Žaklina, „Kenneth Waltz i neorealizam“, u: Dejan Jović (ur.): *Teorije međunarodnih odnosa: Realizam*, Politička kultura, Zagreb, 2013, pp 264–288.
- [15] Radan, Peter, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*, London, Routledge, 2001.
- [16] Roth, Brad R., „Ne-konsenzualna disolucija država u međunarodnom pravnom poretku: inovacija Badinterove komisije u retrospektivi“, *Politička misao*, Vol. 52, No. 1, 2015, pp. 48–78.
- [17] Volc, Kenet, *Teorija međunarodne politike*, (preveli Žaklina Novičić i Filip Ejodus) Alexandria Press, Beograd, 2008.
- [18] Zimmermann, Warren, *Origins of a Catastrophe: Yugoslavia and Its Destroyers*, Times Books, New York, 1999.

dr Dejan Jović

BOSNIA-HERZEGOVINA AND THE INTERNATIONAL SYSTEM
IN THE CONTEXT OF THE 20TH ANNIVERSARY OF DAYTON AGREEMENT*Abstract*

Twenty years after the Dayton Peace Agreement peace has been preserved in Bosnia and Herzegovina, although there is a strong feeling of discontent with the internal structure established in Dayton. This paper explains why Dayton Agreement constructed Bosnia and Herzegovina as a state with absolute external, but considerably limited internal sovereignty. The limitation of internal sovereignty is a consequence of the fact that Bosnia and Herzegovina did not manage to preserve its stability during the dissolution of Yugoslavia (1991–1992) and consequently ended in a war (1992–1995) threatening regional and international security. This war challenged the establishment of the unilateral order, therefore the United States of America had to intervene in order to save its hegemonic status. Bosnia and Herzegovina was only to some degree constructed as a state – without full internal sovereignty. It was constructed also as a framework within which an international intervention is necessary in order to prevent a renewal of hostilities. Therefore, even 20 years after 1995, survival and structure of Bosnia and Herzegovina are highly dependent on the character of international system and the continuity of hegemonic position of the United States of America in the Balkans. The paper analyses options which Bosnia and Herzegovina would have if international system changes. Reasons for which major internal changes are impossible are also analysed. Bosnia and Herzegovina lacks sufficient consensus between main domestic actors, while the chances for a construction of common identity (Bosnian-Herzegovinian *Us*) are small due to essential weakness of the concept of *Other* in this case. Furthermore, prospects for more significant changes – even those which would lead to greater stability or integration – remain limited because Bosnia and Herzegovina was not meant to be a state with internal sovereignty.

Keywords:

Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement, sovereignty, international system, dissolution of Yugoslavia

dr Dragan Đukanović*

BOSNA I HERCEGOVINA NA SAVREMENOM GEOPOLITIČKOM RAZMEĐU: TRI UNUTRAŠNJA VIĐENJA**

Apstrakt

U ovom radu autor analizira aktuelna politička zbivanja u Bosni i Hercegovini, kao i različita viđenja budućeg ustrojstva ove države koja imaju tamošnje (etno)nacionalne elite. U tom smislu autor konstatuje da postoje određene naznake da će se najavljena reforma ustavnog sistema jednog od bosansko-hercegovačkih entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine izvršiti tako da se oforme megakantoni, odnosno da se zapravo realizuje dominantni etnički princip. Na ovaj način bi se okončao proces započet Dejtonskim mirovnim sporazumom (1995).

Poseban akcenat u ovoj analizi autor stavlja na spoljni uticaj Evropske unije, Ruske Federacije i Turske na bosansko-hercegovačke političke lidere. U tom smislu on ipak zaključuje da će se ubrzati „evropski put“ Bosne i Hercegovine, ali i da će Turska i Ruska Federacija pokušati da u ovoj zemlji i u regionu Zapadnog Balkana očuvaju ojačan uticaj.

Ključne reči:

Bosna i Hercegovina, Bošnjaci, Srbi, Hrvati, evropske integracije, Turska, Ruska Federacija, NATO, federalizam

* Viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: dragandjuk@yahoo.com.

** Ovaj rad realizovan je u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“ Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, br. OI 179023 za period 2011–2016.

BOŠNJAČKI IZAZOVI – POSTOJI LI STRATEŠKA PROMENA „(PAN)BOSANSKO-HERCEGOVAČKOG“ PROGRAMA?

Dve decenije nakon potpisivanja i implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu (1995) očigledno je da ova država, inače ustrojena u skladu sa aneksom IV navedenog dokumenta (Ustav Bosne i Hercegovine), veoma otežano funkcioniše.¹ Dubine unutrašnjih nesporazuma i podela unutar i između pre svega triju etnonacionalnih političkih elita, danas umnogome podsećaju na period neposredno pre izbivanja oružanih sukoba u Bosni i Hercegovini (1992).² Njihova su različita tumačenja Dejtonskog sporazuma, kao i nastojanja vezana za njegovu buduću izmenu, *via facti* državu Bosnu i Hercegovinu zadržala u izrazito nefunkcionalnom stanju.

Sa jedne strane, bošnjačke političke elite, čini se postupno sa „holističkog“ bosansko-hercegovačkog političkog programa, zahvaljujući najavljenoj koaliciji Stranke demokratske akcije BiH i Saveza za bolju budućnost BiH prelaze na jednu novu koncepciju predominantno bošnjačke nacionalne politike. Svi raniji, tj. prošlodecenijski pokušaji, koje je Stranka demokratske akcije BiH činila da se promoviše kao „građanska partija“ zahvaljujući i imenovanju na određene funkcije malobrojnih pripadnika nebošnjaka u njene organe, objektivno nisu dali željene rezultate.³ Sa druge strane, izvorno građanska Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine postala je u međuvremenu *de facto* (pro)bošnjačka politička partija, što je posebno evidentno nakon njenog rascepa i nastanka Demokratske fronte (2013), koju predvodi bivši član državnog Predsedništva, Željko Komšić.

Aktuelne bošnjačke političke elite zahvaljujući pokušajima Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije da se ubrza reforma Federacije Bosne i Hercegovine (nakon 2013), odnosno većeg entiteta sa bošnjačko-hrvatskom većinom, pokazuju težnju da se ona preoblikuje, kako institucionalno, tako i vezano za broj kantona.⁴ U tom smislu značajne su najave da će doći do

¹ Edin Šarčević, *Ustav iz nužde: Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, RABIC, CLD, Sarajevo, 2010, str. 309–435.

² Dragan Đukanović, „Bosna i Hercegovina između centralizacije i disolucije“, *Međunarodna politika*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, god. LIX, broj 1130–1131, Beograd, april–septembar 2008, str. 37–44.

³ A. Omeragić, A. Bećirović, „Mladomuslimane zamijenili Srbi i Hrvati“, *Oslobođenje*, Sarajevo, 19. jun 2005. Dostupno preko: <http://www.infobiro.ba/article/print/51132> (pristupljeno 25. januara 2016).

⁴ „Nacrt preporuka za izmjene Ustava Federacije Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, maj 2013. Dostupno na: <http://www.dw.com/popups/pdf/26372826/nacrt-preporuka-za-izmjene-ustava-fbih.pdf> (pristupljeno 25. januara 2016).

smanjenja postojećeg broja kantona (sa postojećih 10 na 3–5), čime bi se zapravo suštinski postigle značajne uštede u i inače „osiromašenom“ budžetu ovog entiteta. No, navedeno preoblikovanje ili reformisanje Federacije Bosne i Hercegovine upućuje i na zaključak koliko će se ono zapravo zasnivati na novim međuetničkim podelama između sredina sa bošnjačkom i hrvatskom dominacijom? Treba istovremeno istaći i da je sâm aranžman Federacije Bosne i Hercegovine, nastao zahvaljujući Vašingtonskom sporazumu početkom marta 1994. godine, bio veoma teško primljen u hrvatskom korpusu i pod dominantnim uticajem tadašnje vlasti susedne Hrvatske.⁵ Zapravo tzv. Hrvatska Republika Herceg–Bosna, koja je zahvaljujući navedenom aranžmanu Federacije BiH formalno bila ukinuta, dugo je posle 1994. godine ostala u životu u brojnim sferama, a pojedini njeni „ostaci“ i dalje su uočljivi na Hrvatima dominantno nastanjenim delovima ovog deentiteta (npr. *Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg–Bosne*, *Hrvatske pošte*, itd.). Jedan od najilustrativnijih primera dubine podela između dva najbrojnija naroda u Federaciji BiH predstavljaju „dve škole pod istim krovom“ u kojima bošnjačka i hrvatska deca nastavu pohađaju u skladu sa svojim neretko dijametralno suprotnim „nacionalnim obrazovnim programima“ i gde se ne pokazuje niti minimum međuetničke koegzistencije.

Bošnjačke političke elite se, takođe, sve više zapravo okreću od procesa evropskih integracija i postupno prave zaokret ka partnerstvu sa Turskom. Ovo se često pravda istorijskim razlozima premda je etnogeneza Bošnjaka, pokazala da je ovaj nacionalni identitet „višeslojan“ odnosno da se ne može vezivati isključivo za period Osmanlijskog carstva. On zapravo predstavlja *continuum* od srednjovekovne Kraljevine Bosne, zatim i preko perioda Austro-Ugarske vlasti u BiH, pa sve do Prve i Druge Jugoslavije. Dakle, česta „osmanlijska“ simplifikacija bošnjačkog etničkog identiteta i njegovo „svođenje“ isključivo na period bivšeg carstva ne ukazuje zapravo suštinski na njegov stvarni kolorit. Štaviše, može se ukazati i na činjenicu da je bošnjački identitet tokom XIX veka nastao kao svojevrsni antipod i reakcija na dominantni osmanlijski, što se posebno pokazalo u brojnim nastojanjima za osiguranje statusa autonomije Bosne unutar ovog carstva.⁶

Međutim, evidentno je da na bošnjačku političku elitu u Bosni i Hercegovini, kao i na Balkanu u celini, sve više utiče zvanična Ankara, u okviru koje zapravo snaže nacionalističke, a povremeno i islamističke komponente.

⁵ Dragan Đukanović, „Obrisi nastanka trećeg (hrvatskog) entiteta u Bosni i Hercegovini: stavovi lokalnih aktera, SAD i EU“, *Nacionalni interes*, Institut za političke studije, broj 1, god. XI, vol. 22, Beograd, 2015, str. 127–150.

⁶ Videti o Husein kapetanu Gradašćeviću – Zmaju od Bosne i njegovoj pobuni 1831. godine u: Mustafa Imamović, *Historija Bošnjaka*, Preporod, Sarajevo, 1997, str. 333.

U često citiranoj knjizi Ahmeta Davutoglua (*Ahmet Davutođlu*), sadašnjeg turskog premijera, *Strategijska dubina: Međunarodni položaj Turske*, ali i u njegovim javnim nastupima pre naglašava se paternalistička uloga zvanične Ankare nad bošnjačkim korpusom na Balkanu. On u navedenoj monografiji podstiče veoma značajne stereotipe o savremenim balkanskim odnosima, kao i „crno–bele“ postavke o ovdašnjim akterima. Turski pokušaj „povratka na Balkan“ odnosno snaženje njenih (pre)tenzija da diplomatskom akcijom utemelji ovdašnji regionalni uticaj nije, zahvaljujući izvesnom paternalističkom ponašanju prema „*baštinicima Osmanlijskog carstva*“ (izraz Ahmeta Davutoglua), odnosno u slučaju Zapadnog Balkana spram Albanaca i Bošnjaka, dao željene rezultate.⁷ Uz odsustvo barem i formalne „nepriistrasnosti“ prema ovdašnjim akterima, Turska je *via facti* izgubila mogućnost da u političkom smislu osnaži svoju ulogu na Zapadnom Balkanu. Naravno, ona se pokatkada „ukrštala“ i sa drugim akterima, a pre svega sa Saveznom Republikom Nemačkom čiji regionalni uticaj konstanta tokom protekle i ove decenije. Davutoglu u svojoj uistinu kapitalnoj monografiji *Strategijska dubina: Međunarodni položaj Turske* nekoliko puta pokazuje kako zamišlja savremeni (Zapadni) Balkan u kojem je neophodno osigurati smanjen uticaj slovenskog i pravoslavnog faktora, ali ukazuje i na nužnost stvaranja svojevrsnog geografskog linka između Albanije (koja se ne sme prostirati samo u uskom pojasu na obali Jadranskog mora), Kosova, Sandžaka i Bosne i Hercegovine.⁸

Upravo iz navedenog razloga i dve trilateralne inicijative za poboljšanje odnosa na Zapadnom Balkanu, između Turske, BiH i Srbije, kao i Turske, BiH i Hrvatske nisu dale značajnije rezultate. Bilo je u tom smislu evidentno da će određeni loši (predominantno istorijski) sentiment i zaći na površinu pre ili kasnije, a i neretko nediplomatske izjave turskih zvaničnika uticale su da do prekida ovakvih vidova trilateralnih inicijativa dođe.⁹ Brojni i mnogilani bilateralni problemi između Bosne i Hercegovine i njenih suseda, odnosno Hrvatske i Srbije, tako su ostali uglavnom nerešeni.

Treba ukazati i na činjenicu da su bošnjačke političke elite u ovom trenutku više usmerene ka ubrzanju članstva u Severnoatlantskom savezu (NATO), a umnogome manje fokusirane na članstvo zemlje u Evropskoj uniji. Ovome doprinosi i često pominjani „hrišćanski ekskluzivizam“ unutar današnje Evropske unije, a posebno Srednje Evrope, koji posebno

⁷ Ahmet Davutoglu, *Strategijska dubina: Međunarodni položaj Turske*, Službeni glasnik, Beograd, 2014, str. 134.

⁸ Ibidem, str. 293–294.

⁹ „Erdogan: Kosovo je Turska, Izetbegović mi je Bosnu ostavio u amanet“, *Info-ks*, 15. jul 2014. Dostupno na: <http://www.info-ks.net/vijesti/regija/46045/erdogan-kosovo-jeturkska-izetbegovic-mi-je-bosnu-ostavio-u-amanet> (pristupljeno 25. januara 2016).

dolazi do izražaja tokom aktuelne migrantske krize. Podnošenje kandidature Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji uslovljeno je uvođenjem mehanizma koordinacije (između dva entiteta i na državnom nivou) vezano za evropske integracije, kao i za „tradicionalnu trgovinu“, koja faktički predstavlja problem izazvan pritiscima Brisela, a zapravo podstaknutim iz susedne Hrvatske.¹⁰ Evropska unija pak dodatno insistira na konačnom objavljivanju pojedinačnih rezultata popisa stanovništva u BiH, koji je bio održan još u drugoj polovini 2013. godine. U tom smislu čini se da pojedini krugovi u bošnjačkim elitama gaje izvesnu nadu da će ukoliko se etnički sastav zemlje promeni, i to u smislu da Bošnjaci imaju više od polovine ukupnog broja stanovnika države Bosne i Hercegovine, to suštinski promeniti i način funkcionisanja ove zemlje.¹¹ Naravno, imajući u vidu postojeće ustavne aranžmane, a pre svega trokonstitutivnu nacionalnu strukturu Bosne i Hercegovine to neće remetiti navedeno, ali niti njen postojeći dvoentitetski okvir.

Štaviše, imajući u vidu da Rezolucija Evropskog parlamenta o Bosni i Hercegovini iz februara 2014. godine na određeni način govori o „federalizmu“, jasno je da današnja dominantno demohrišćanska Evropa može smatrati realnim i konstituisanje „megakantona“ u Federaciji BiH zasnovanih na etničkoj osnovi, ali i izbegavanje formalnog kreiranja tzv. trećeg entiteta.¹² U tom smislu Bošnjaci u Bosni i Hercegovini bili bi svedeni na svega dve „enklave“ u Bosni i Hercegovini – srednju Bosnu (od Tuzle do istočnih delova Mostara i od Zenice do Goražda), kao i na krajnji zapad države (Bihaćka regija). Ovo je zapravo mnogo lošija „ponuda“ bošnjačkoj strani čak i od nekadašnjeg Oven–Stoltenbergovog plana o „Savezu Republika

¹⁰ Rade Šegrt, „Tradicionalna trgovina s Hrvatskom odnosi 45 miliona KM iz BiH“, *Nezavisne novine*, Banja Luka, 22. decembar 2015. Dostupno na: <http://www.nezavisne.com/posao/privreda/Citajte-u-NEZAVISNIM-Tradicionalna-trgovina-odnosi-45-miliona-KM-iz-BiH/343745> (pristupljeno 25. januara 2016).

¹¹ Sve su češći pozivi pojedinih faktora u bošnjačkom korpusu u Bosni i Hercegovini da je neophodno da se ova zemlja ustroji kao bošnjačka nacionalna država. Videti: Bojan Bajić, „Perspektive bošnjačke politike u BiH“, *Peščanik*, Beograd, 23. januar 2009. Dostupno na: <http://pecanik.net/perspektive-bosnjacke-politike-u-bih/> (pristupljeno 27. januara 2016).

¹² Dragan Đukanović, „Obrisi nastanka trećeg (hrvatskog) entiteta u Bosni i Hercegovini: stavovi lokalnih aktera, SAD i EU“, op. cit., str. 127–150. Videti i: „Rezolucija Evropskog parlamenta od 6. veljače 2014. o izvješću o napretku Bosne i Hercegovine za 2013.“, Br. 2013/2884(RSP), Evropski parlament, Strazbur, 6. februar 2014. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0102+0+DOC+XML+V0//HR> (pristupljeno 22. januar 2016).

Bosne i Hercegovine“ iz 1993. godine.¹³ Naime, njime je bilo predviđeno da se tzv. Bosanskoj Republici (sa bošnjačkom dominacijom) osigura pristup Jadranskom moru o okolini Neuma (na poluostrvu Klek) i u Bosanskoj Posavini blizu Brčkog (luka i železnica).¹⁴ Grad Sarajevo je tako trebalo da ima status distrikta pod nadzorom Ujedinjenih nacija, dok bi Mostar bio pod protektoratom Evropske unije.¹⁵ Na temelju ovog sporazuma bošnjačkoj strani je svojevremeno pripadalo oko 33% teritorije i oko 45% ukupnog stanovništva čitave države Bosne i Hercegovine. Navedeni plan o Savezu Republika Bosne i Hercegovine, odnosno uniji tri konstitutivne nacionalne republike, bio je odbijen krajem septembra 1993. godine na Bošnjačkom saboru. Na njemu je kao dominantna komponenta bošnjačke nacionalne politike ponovno potvrđena i promovisana panbosanska, odnosno bosansko-hercegovačka matrica.

Imajući u vidu da su Sjedinjene Američke Države, ali i Evropska unija gotovo uvek, pre ili kasnije, na Balkanu tokom protekle dve decenije priznavale dominaciju etnonacionalnog načela, može se očekivati i da će se kroz restrukturiranje Federacije Bosne i Hercegovine ovo ponovo „oživeti“. Na taj način bi se postojeći okvir entiteta Federacije BiH očuvao samo na državnom nivou, i to prevashodno zahvaljujući dvokomponentalnom etničkom predstavljanju, dok bi se zapravo ona transformisala u savez nekolicine (mono)etničkih kantona.

HRVATI U BIH – IZMEĐU (SREDNJO)EVROPSKOG „ZOVA“ MATICE I BALKANSKIH PROBLEMA?

U okviru bosansko-hercegovačkog hrvatskog korpusa od polovine protekle decenije posve je evidentno „jednoglasje“ vezano za rekonceptualizaciju ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine.¹⁶ Ukoliko je ranije barem i simbolički postojalo određeno „raslojavanje“ unutar hrvatskog političkog korpusa Bosne i Hercegovine, jasno je da je zahvaljujući nestanku sa političke scene panbosanskih partija (pre svega Hrvatske seljačke stranke BiH

¹³ Videti: „Owen–Stoltenbergov plan: Mirovni plan o Bosni i Hercegovini – nova izmjenjena verzija, (Ženeva, kraj rujna 1993)“, prvobitno objavljeno u *Večernji list*, Zagreb, 30. 09. 1993. Dostupno na: http://www.slobodanpraljakk.com/MATERIJALI/RATNI%20DOKUMENTI/PLANOVI_SPORAZUMI_IJZJAVE_O_USTAVNOM-USTROJSTVU_BiH_1991_1995/237.pdf (pristupljeno 22. januar 2016).

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Videti: Dragan Đukanović, „Hrvatsko pitanje u (post)dejtonskoj Bosni i Hercegovini“, *Nova srpska politička misao – analize*, IIC „Nova srpska politička misao“, god. III, broj 5–6, Beograd, 2007, str. 77–83.

i Nove hrvatske inicijative) došlo do potpune usaglašenosti stavova vodećih političkih partija oko budućnosti države. U tom smislu je nakon potpisivanja „Kreševske deklaracije“ 2007. godine vidno nastojanje pre svega „dva HDZ-a“ – Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine i Hrvatske demokratske zajednice 1990, da se do preuređenja prevashodno entiteta Federacije BiH dođe i to na način uvođena hrvatske teritorijalne autonomije, a po ugledu na Republiku Srpsku.¹⁷ Zato se u toku proteklih desetak godina osnažio i položaj Hrvatskog narodnog sabora BiH, koji s vremena na vreme podstiče inicijative o preoblikovanju Federacije BiH i same države BiH i to na način formiranja novih „središnjih razina vlasti“.¹⁸

Ukoliko realno sagledamo položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini, čiji se broj, po pojedinim procenama, od proteklog popisa 1991. do poslednjeg održanog 2013. godine smanjio za oko četvrtinu, možemo uočiti da oni nastanjuju veliki deo države od Zapadne Hercegovine, preko srednje Bosne do Bosanske Posavine.¹⁹ U tom smislu se, i pored njihovog smanjenja, pod dominantnom kontrolom hrvatskih političkih činilaca nalazi od prilike istovetni deo teritorije Federacije BiH, koji je pre zaključenja Dejtonskog sporazuma držalo Hrvatsko vijeće obrane (HVO).

Iako se neretko objektivno može govoriti o određenom deficitu u korišćenju kolektivnih prava Hrvata u Bosni i Hercegovini (npr. nedostatak javnog emitera na hrvatskom jeziku, itd.), ipak se ne može zaključiti da oni umnogome zaostaju u tim pravima u odnosu na Bošnjake i Srbe, a kako to često tvrde i ističu hrvatski političari.²⁰ Sa druge strane, evidentno je da zvanični Zagreb tokom proteklih godina zvanično ne podržava formiranje trećeg (hrvatskog) entiteta ili teritorijalne autonomije u susednoj Bosni i Hercegovini, ali je opet vidno i da za takav scenario zapravo optira unutar Evropske unije.²¹

¹⁷ „Kreševska deklaracija“, Kreševo, 21. septembar 2007. Dostupno na: http://www.hdzbih.org/upload/tbl_dokumenti/kreševska_deklaracija_165048.pdf (pristupljeno 22. januara 2016).

¹⁸ Videti dokumente sa brojnih zasedanja Hrvatskog narodnog sabora Bosne i Hercegovine – <http://hnsbih.org/category/dokumenti/>.

¹⁹ „Hrvata manje 27,3, Srba 9,3, Bošnjaka 3,5 posto“, *Večernji list*, 11. januar 2014. Dostupno na: <http://www.vecernji.ba/hrvata-manje-273-srba-93-bosnjaka-35-posto-914537> (pristupljeno 22. januara 2016).

²⁰ Videti izjavu aktuelnog predsednika Hrvatske demokratske zajednice Tomislava Karamarka – „Kada je jednakopravnost Hrvata u BiH ugrožena Hrvatska mora reagirati“, *Večernji list*, 13. 9. 2014. Dostupno na: <http://www.vecernji.ba/nasa-je-ustavna-obveza-mijesati-se-kada-je-jednakopravnost-hrvata-u-bih-ugrozena-960864> (pristupljeno 22. januara 2016).

²¹ „Evropski parlament: Hrvatski zastupnici traže ravnopravnost naroda u BiH“, 6. mart 2015. Dostupno na: <http://posusje.net/europski-parlament-hrvatski-zastupnici-traze-ravnopravnost-naroda-u-bih/> (pristupljeno 22. januara 2016).

Hrvatska strana u Bosni i Hercegovini u ovome je trenutku svakako najglasniji zagovornik članstva zemlje u Evropskoj uniji imajući u vidu i da je „matica“ ovog naroda – Republika Hrvatska postala članica Unije polovinom 2013. godine. U tom smislu postoje i veoma značajni potencijali da se ideje koje promovišu hrvatske partije u BiH, a pre svega Hrvatske demokratske zajednice BiH, mogu lakše realizovati uz podršku Evropske unije, odnosno uz lobiranje „sestrinske“ Hrvatske demokratske zajednice susedne Hrvatske u institucijama Unije. Ovom lobiranju mogu značajno pomoći demohrišćanske i desničarske partije kako iz SR Nemačke (Hrišćansko-demokratska unija – CDU i Hrišćansko-socijalna unija – CSU), tako i iz država Srednje Evrope (Austrije, Poljske, Mađarske, Češke, itd.). Čini se i da Evropska unija u ovom trenutku ne pokazuje značajnije otpore „rekonfiguraciji“ Federacije Bosne i Hercegovine i *de facto* teritorijalizaciji hrvatskih političkih zahteva kroz najavljeni formiranje megakantona.²²

Treba ukazati i na činjenicu da Turska neće voljno podržati etničku prekompoziciju Federacije BiH. Štaviše, Davutoglu je u svojoj već spominjanoj knjizi upućivao da treba sprečiti snaženje hrvatske komponente u Hercegovini, a pre svega u Mostaru.²³ Takođe, on je krajnje tendenciozno govorio i o nužnom bošnjačkom pristupu Jadranskom moru, iako je sasvim jasno da u širem istorijskom kontekstu to nema značajnije uporište.²⁴ Spoljni uticaji na Bošnjake i Hrvate, odnosno Turske i Hrvatske, ostaće tako dominantni i u narednom periodu, dok treba ukazati da će Evropska unija biti svakako sklonija podršci zahtevima bosansko-hercegovačkih Hrvata. Ovo je bilo vidno i prilikom posete dva člana Predsedništva Bosne i Hercegovine – Dragana Čovića i Bakira Izetbegovića Briselu početkom decembra 2015. godine, gde su se sreli sa visokom predstavnicom EU za spoljnu politiku i bezbednost, Federikom Mogerini (*Federica Mogherini*) i komesarom za proširenje i susedstvo, Johanesom Hanom (*Johannes Hahn*).²⁵ Nakon ovih sastanaka su se pojavile najave o prekompoziciji Federacije BiH kroz formiranje megakantona. Dosta je značajan i stav političkih činilaca Srba u

²² Ipak, jasno je da hrvatski politički činioci, a pre svega Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine, potenciraju na preoblikovanju sadašnje Federacije Bosne i Hercegovine, kao i da je njihov suštinski cilj formiranje tzv. trećeg entiteta. Međutim, jasno je da bi oni, u ovoj momentu, bili zadovoljni i očuvanjem „ljuštore“ FBiH i formiranjem megakantona zasnovanih na etničkom načelu.

²³ Ahmet Davutoglu, *Strategijska dubina: Međunarodni položaj Turske*, op. cit, str. 283–285.

²⁴ Ibidem, str. 284–285.

²⁵ „Brisel: Čović i Izetbegović učestvovali na konferenciji o evropskoj budućnosti BiH“, *BHRT*, Sarajevo, 9. decembar 2015. Dostupno na: <http://www.bhrt.ba/vijesti/bih/brisel-covic-i-izetbegovic-na-konferenciji-o-dometima-dejtonskog-sporazuma/> (pristupljeno 20. januara 2016).

Bosni i Hercegovini po ovom pitanju, a koji su, jasno je, više orijentisani na potporu hrvatskoj strani vezano za preuređenje Federacije BiH. Ovo se odnosi, kako na vladajuću Stranku nezavisnih socijaldemokrata, tako i na opoziciju u Republici Srpskoj.

SRPSKI POLITIČKI ČINIOCI UNUTAR BOSNE I HERCEGOVINE – STATUS QUO UNUTAR DRŽAVE I POTPORA ZVANIČNE MOSKVE

Vlast u Republici Srpskoj je tokom proteklih desetak godina zauzela prilično „čvrste“ stavove o potencijalnoj promeni Ustava Bosne i Hercegovine. Iako dosadašnji pokušaji izmene ovog konstitutivnog akata nisu doveli u pitanje opstojnost Republike Srpske već gotovo po pravilu dodatnu koordinaciju određenih nadležnosti na nivou države Bosne i Hercegovine, jasno je da su i „Aprilski paket“ ustavnih reformi iz 2006. i „Butmirski paket“ iz 2009. godine faktički ostali neuspešni, iako su iza njih stajali kako Evropska unija, tako i Sjedinjene Američke Države. Navedenom je doprinosila i megalomanija pojedinih bošnjačkih partija, koje su onemogućile navedene reforme vođenje maksimalističkim ciljevima vezanim za ukidanje entiteta.

Postupno se vlast u Republici Srpskoj „okretala“ od članstva Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji i NATO, do podrške Ruske Federacije što je i radikalizovalo pojedine njihove zahteve. Naime, više puta najavljeni referendum o funkcionisanju i delovanju Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine u Republici Srpskoj, iako je Savet za implementaciju mira tvrdio da za njega nema razloga, kao uostalom i zvanična Srbija, podržan je isključivo od strane Ruske Federacije.²⁶ Štaviše, sasvim je neizvesno kako bi u širem kontekstu ova odluka o referendumu bila uopšte sprovedena. Ovo pitanje je svakako osnova za stalno aktuelizovanje statusa Republike Srpske unutar države Bosne i Hercegovine premda je jasno da se „fundamenti“ Dejtonskog sporazuma neće menjati, a to su pre svega troetnička konstitutivnost i dvoentitetska struktura države.

Srbija je, kao značajan zapadnobalkanski akter, ali i „garant“ Dejtonskog sporazuma, gotovo nedvosmisleno protiv održavanja ovog referenduma podvlačeći činjenicu da želi da konsoliduje i osnaži bilateralne

²⁶ Mirsada Lingo-Demirović, „PIC bez Rusije: Odluke Ustavnog suda se moraju poštovati, referendum ugrožava suverenost BiH“, *Nezavisne novine*, Banja Luka, 2. februar 2016. Dostupno na: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/PIC-bez-Rusije-Odluke-Ustavnog-suda-se-moraju-postovati-referendum-ugrozava-suverenitet-BiH/339953> (pristupljeno 8. februara 2016); „Rusija podržava referendum u Republici Srpskoj“, *Blic*, Beograd, 23. jul 2015. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/rusija-podrzava-referendum-u-republici-srpskoj/49k5v7t> (pristupljeno 22. januara 2016).

odnose da susednom Bosnom i Hercegovinom.²⁷ Ovakav stav Srbije ne treba tumačiti isključivo u okviru seta „uslova“ koji stižu na putu zemlje ka članstvu u Evropskoj uniji, već naprotiv kao težnju da se očuva teško stečeni mir u susednoj Bosni i Hercegovini.

Tokom 2015. godine se od strane bošnjačke političke elite u Sarajevu i vlasti u Beogradu potenciralo na temi nužnosti uspostavljanja srpsko-bošnjačkog dijaloga.²⁸ Ovo su inicirali Aleksandar Vučić, premijer Vlade Srbije i bošnjački član Predsedništva BiH, Bakir Izetbegović. Štaviše, to jeste veoma bitno imajući u vidu realnu izmešanost srpskog i bošnjačkog naroda, kako u Bosni i Hercegovini, tako i u Sandžaku i na Kosovu. Ovaj dijalog bi trebao da naravno dodatno potvrdi i državnost Bosne i Hercegovine, ali i poboljšanje statusa bošnjačke manjine u Sandžaku, kao i u delovima severnog Kosova (Severna Kosovska Mitrovica) gde žive pripadnici dva naroda. Međutim, imajući u vidu slične pokušaje dijaloga još s početka 1990-ih nije izvesno da li će ovaj proces i uspeti. Na ovo svakako mogu uticati i van(zapadno)balkanski činoci, a pre svega Turska, ali i Ruska Federacija. No, u navedenom srpsko-bošnjačkom dijalogu ne može biti izostavljen ni srpski korpus u Bosni i Hercegovini, a čini se da aktuelne vlasti Republike Srpske baš i nisu spremne da navedeni proces nedvosmisleno podrže.

Bošnjačka se strana, a pre svega u Bosni i Hercegovini, ukoliko suštinski ne podrži proces dijaloga sa srpskom stranom objektivno može ubuduće naći u takvom položaju koji i Davutoglu označava sa „*srednjoevropskom manjinom*“.²⁹ Dakle takav položaj Bošnjaka u širim razmerama mogao bi podsećati na status muslimanskog stanovništva Bosne i Hercegovine unutar Austro-Ugarske nakon 1878. godine.

Iako vidimo da je uloga Moskve prilično ojačala u Republici Srpskoj, ipak, dominantno zahvaljujući tamošnjim teškim ekonomskim prilikama možemo primetiti da je ovaj entitet proteklih nekoliko meseci „okrenut“ i ka Svetskoj banci i Međunarodnom monetarnom fondu ne bi li rešio određene probleme.³⁰ To na izvestan način umanjuje objektivne kapacitete

²⁷ „Mrkić: Nikolić se protivi referendumu u Republici Srpskoj“, *Blic*, Beograd, 14. januar 2016. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/mrkic-nikolic-se-protivi-referendumu-u-republici-srpskoj/2xnekt9> (pristupljeno 22. januara 2016).

²⁸ „Vučić u NP: Da otvorimo pravi srpsko-bošnjački dijalog“, *Sandžačke novine*, Novi Pazar, 21. april 2015. Dostupno na: <http://www.sandzacke.rs/uncategorized/vucic-u-np-da-otvorimo-pravi-srpsko-bosnjacki-dijalog-da-vise-nikada-ne-bude-sukoba/> (pristupljeno 21. januara 2016).

²⁹ Ahmet Davutoglu, *Strategijska dubina: Međunarodni položaj Turske*, op. cit, str. 294.

³⁰ O poseti Željke Cvijanović, predsednice Vlade Republike Srpske MMF-u i Svetskoj banci videti: „Cvijanović i Novalić sa predstavnicima MMF-a o budućem aranžmanu u BiH“, *Nezavisne novine*, Banja Luka, 4. februar 2016. Dostupno na: <http://www.nezavisne>.

za donošenje „ekstremnih“ odluka koje bi značajnije uticale na stabilnost unutar Bosne i Hercegovine, koja pokušava da se revitalizuje kao država pune dve decenije. Štaviše, imajući u vidu da se pitanje članstva Bosne i Hercegovine u NATO, a posle najavljenog ulaska Crne Gore u ovaj savez, ponovno aktuelizuje, može se očekivati i novi zaokret vladajućih struktura Republike Srpske po ovom pitanju, a ukoliko se ovo pitanje bude percipiralo kao ono od kojeg će zavisiti duži ostanak na vlasti.

Nebrojene negativne izjave Milorada Dodika, predsednika Republike Srpske, o Bosni i Hercegovini kao državi, međutim, ne ukazuju na mogućnost bilo kakvog odvajanja ovog entiteta.³¹ Štaviše, čini se da je intencija vodećih međunarodnih faktora u okviru prekomponovanja aktuelnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, a pre svega Evropske unije, da se osigura već istaknuto načelo federalizma. To znači da se očuva troetnička konstitutivnost naroda, ali i *de facto* teritorijalizacija navedenog načela kroz postojeća dva entiteta i najavljene megakantone u okviru Federacije BiH.

UMESTO ZAKLJUČKA – ŠTA BIH ČEKA U SKORIJOJ BUDUĆNOSTI?

Dve decenije nakon okončanja sukoba u Bosni i Hercegovini i potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma evidentno je da je očuvanje spoljnih okvira države neupitno. To se odnosi ne samo na njene prve susede (pre svega Srbiju i Hrvatsku), nego i mnogo šire. Dakle, to je prvi i najznačajniji rezultat dvodecenijskog postkonfliktnog perioda u Bosni i Hercegovini. Sa druge strane, etnonacionalne elite u Bosni i Hercegovini i njihovi vanbalkanski „zaštitnici“ (pre svega Ruska Federacija i Turska) i dalje će pokušavati da permanentno aktuelizuju svoje položaje i uloge unutar države Bosne i Hercegovine, što predstavlja zapravo najbolji način da se prikriju brojni neuspesi tamošnje tranzicije i izrazito loših ekonomskih parametara.

Bošnjačke, srpske i hrvatske etnonacionalne elite će sve dok postoji institucionalizacija njihove „zagarantovane“ zastupljenosti u državnim, entitetskim i nižim nivoima vlasti zapravo blokirati značajnije promene u Bosni i Hercegovini. U tom smislu čine se poprilično neuspešnim i inicijative da se unutar Bosne i Hercegovine tamošnji akteri okrenu ka evropskoj perspektivi države. Zato stalno insistiranje na „reformskoj agendi“ u Bosni i Hercegovini zapravo predstavlja izvesnu vrstu „nagrade“ tamošnjim elitama

com/novosti/bih/Cvijanovic-i-Novalic-sa-predstavnicima-MMF-a-o-buducem-angazmanu-u-BiH/351816 (pristupljeno 12. februara 2016).

³¹ „Dodik: Izmislili su neku BiH koja ni na šta ne liči“, *TV B92*, Beograd, 8. januar 2016. Dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=01&dd=08&nav_category=167&nav_id=1083202 (pristupljeno 22. januar 2016).

za neobavljene temeljne reforme, borbu protiv kriminala i korupcije, neuspješnu privatizaciju, itd. U tom svjetlu treba sagledavati i pokušaje Savezne Republike Nemačke i Velike Britanije da se proces evropskih integracija zemlje na izvestan način odblokira premda tamošnje etnonacionalne elite nisu pokazale niti minimalnu spremnost da se ovaj proces ubrza.³² Ipak, evropske integracije će se nastaviti i posve je sigurno kroz koju godinu rezultirati statusom kandidata Bosne i Hercegovine za članstvo u Uniji.

Sa druge strane, evidentno je da Turska i pored brojnih najavljenih investicija u Bosni i Hercegovini, ali i šire u regionu Zapadnog Balkana, to nije uspjela realizovati, ali da je veoma značajan akter u unutrašnjim odnosima u zemlji, ali i prema susedima. Ruska Federacija će, takođe, dominantno preko Republike Srpske pokušavati da osnaži položaj u Bosni i Hercegovini, ali i na zapadu Balkana. No, Evropska unija će kako neposredno, tako i preko uticaja suseda Bosne i Hercegovine (Hrvatske, koja je država članica i Srbije, koja je kandidat za članstvo u Uniji) značajno uticati na tamošnje prilike sa ciljem ubrzanja evropskih integracija.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Bajić, Bojan, „Perspektive bošnjačke politike u BiH“, *Peščanik*, Beograd, 23. januar 2009. Dostupno na: <http://pescanik.net/perspektive-bosnjacke-politike-u-bih/> (pristupljeno 27. januara 2016).
- [2] „Brisel: Čović i Izetbegović učestvovali na konferenciji o evropskoj budućnosti BiH“, *BHRT*, Sarajevo, 9. decembar 2015. Dostupno na: <http://www.bhrt.ba/vijesti/bih/brisel-covic-i-izetbegovic-na-konferenciji-o-dometima-dejtonskog-sporazuma/> (pristupljeno 20. januara 2016).
- [3] „Cvijanović i Novalić sa predstavnicima MMF-a o budućem aranžmanu u BiH“, *Nezavisne novine*, Banja Luka, 4. februar 2016. Dostupno na: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Cvijanovic-i-Novalic-sa-predstavnicima-MMF-a-o-buducem-angazmanu-u-BiH/351816> (pristupljeno 12. februara 2016).
- [4] Davutoglu, Ahmet, *Strategijska dubina: Međunarodni položaj Turske*, Službeni glasnik, Beograd, 2014.
- [5] „Dodik: Izmislili su neku BiH koja ni na šta ne liči“, *TV B92*, Beograd, 8. januar 2016. Dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=01&dd=08&nav_category=167&nav_id=1083202 (pristupljeno 22. januar 2016).

³² „Bosna i Hercegovina: Britansko-njemačka inicijativa“, *Nezavisne novine*, Banja Luka, 5. novembar 2015. Dostupno na: <http://www.nezavisne.com/index/kolumne/Bosna-i-Hercegovina-Britansko-njemacka-inicijativa/271532> (pristupljeno 22. januara 2016).

- [6] Đukanović, Dragan, „Bosna i Hercegovina između centralizacije i disolucije“, *Međunarodna politika*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, god. LIX, broj 1130–1131, Beograd, april–septembar 2008, str. 37–44.
- [7] Đukanović, Dragan, „Hrvatsko pitanje u (post)dejtonskoj Bosni i Hercegovini“, *Nova srpska politička misao – analize*, IIC „Nova srpska politička misao“, god. III, broj 5–6, Beograd, 2007, str. 77–83.
- [8] Đukanović, Dragan, „Obrisi nastanka trećeg (hrvatskog) entiteta u Bosni i Hercegovini: stavovi lokalnih aktera, SAD i EU“, *Nacionalni interes*, Institut za političke studije, broj 1, god. XI, vol. 22, Beograd, 2015, str. 127–150.
- [9] Đukanović, Dragan, „Obrisi nastanka trećeg (hrvatskog) entiteta u Bosni i Hercegovini: stavovi lokalnih aktera, SAD i EU“, op. cit., str. 127–150.
- [10] „Erdogan: Kosovo je Turska, Izetbegović mi je Bosnu ostavio u amanet“, *Info-ks*, 15. jul 2014. Dostupno na: <http://www.info-ks.net/vijesti/regija/46045/erdogan-kosovo-je-turska-izetbegovic-mi-je-bosnu-ostavio-u-amanet> (pristupljeno 25. januara 2016).
- [11] „Europski parlament: Hrvatski zastupnici traže ravnopravnost naroda u BiH“, 6. mart 2015. Dostupno na: <http://posusje.net/europski-parlament-hrvatski-zastupnici-traze-ravnopravnost-naroda-u-bih/> (pristupljeno 22. januara 2016).
- [12] „Hrvata manje 27,3, Srba 9,3, Bošnjaka 3,5 posto“, *Večernji list*, 11. januar 2014. Dostupno na: <http://www.vecernji.ba/hrvata-manje-273-srba-93-bosnjaka-35-posto-914537> (pristupljeno 22. januara 2016).
- [13] Imamović, Mustafa, *Historija Bošnjaka*, Preporod, Sarajevo, 1997.
- [14] „Kada je jednakopravnost Hrvata u BiH ugrožena Hrvatska mora reagirati“, *Večernji list*, 13. 9. 2014. Dostupno na: <http://www.vecernji.ba/nasa-je-ustavna-obveza-mijesati-se-kada-je-jednakopravnost-hrvata-u-bih-ugrozena-960864> (pristupljeno 22. januara 2016).
- [15] „Kreševska deklaracija“, Kreševo, 21. septembar 2007. Dostupno na: http://www.hdzbih.org/upload/tbl_dokumenti/kresevska_deklaracija_165048.pdf (pristupljeno 22. januara 2016).
- [16] Lingo-Demirović, Mirsada, „PIC bez Rusije: Odluke Ustavnog suda se moraju poštovati, referendum ugrožava suverenost BiH“, *Nezavisne novine*, Banja Luka, 2. februar 2016. Dostupno na: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/PIC-bez-Rusije-Odluke-Ustavnog-suda-se-moraju-postovati-referendum-ugrozava-suverenitet-BiH/339953> (pristupljeno 8. februara 2016).
- [17] „Mrkić: Nikolić se protivi referendumu u Republici Srpskoj“, *Blic*, Beograd, 14. januar 2016. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/mrkic-nikolic-se-protivi-referendumu-u-republici-srpskoj/2xnekt9> (pristupljeno 22. januara 2016).
- [18] „Nacrt preporuka za izmjene Ustava Federacije Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, maj 2013. Dostupno na: <http://www.dw.com/popups/pdf/26372826/nacrt-preporuka-za-izmjene-ustava-fbih.pdf> (pristupljeno 25. januara 2016).

- [19] Omeragić, A., Bećirović, A., „Mladomuslimane zamijenili Srbi i Hrvati“, *Oslobođenje*, Sarajevo, 19. jun 2005. Dostupno preko: <http://www.infobiro.ba/article/print/51132> (pristupljeno 25. januara 2016).
- [20] „Owen-Stoltenbergov plan: Mirovni plan o Bosni i Hercegovini – nova izmjenjena verzija, (Ženeva, kraj rujna 1993)“, prvobitno objavljeno u *Večernji list*, Zagreb, 30. 09. 1993. Dostupno na: http://www.slobodanpraljakk.com/MATERIJALI/RATNI%20DOKUMENTI/PLANOVI_SPORAZUMI_IZJAVE_O_USTAVNOM-USTROJSTVU_BiH_1991_1995/237.pdf (pristupljeno 22. januar 2016).
- [21] „Rezolucija Evropskog parlamenta od 6. veljače 2014. o izvješću o napretku Bosne i Hercegovine za 2013.“, Br. 2013/2884(RSP), Evropski parlament, Strazbur, 6. februar 2014. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0102+0+DOC+XML+V0//HR> (pristupljeno 22. januar 2016).
- [22] „Rusija podržava referendum u Republici Srpskoj“, *Blic*, Beograd, 23. jul 2015. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/rusija-podrzava-referendum-u-republici-srpskoj/49k5v7t> (pristupljeno 22. januara 2016).
- [23] Šarčević, Edin, *Ustav iz nužde: Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, RABIC, CLD, Sarajevo, 2010.
- [24] Šegrt, Rade, „Tradicionalna trgovina s Hrvatskom odnosi 45 miliona KM iz BiH“, *Nezavisne novine*, Banja Luka, 22. decembar 2015. Dostupno na: <http://www.nezavisne.com/posao/privreda/Citajte-u-NEZAVISNIM-Tradicionalna-trgovina-odnosi-45-miliona-KM-iz-BiH/343745> (pristupljeno 25. januara 2016).
- [25] „Vučić u NP: Da otvorimo pravi srpsko-bošnjački dijalog“, *Sandžacke novine*, Novi Pazar, 21. april 2015. Dostupno na: <http://www.sandzacke.rs/unca-categorized/vucic-u-np-da-otvorimo-pravi-srpsko-bosnjacki-dijalog-da-vise-nikada-ne-bude-sukoba/> (pristupljeno 21. januara 2016).

dr Dragan Đukanović

BOSNIA AND HERZEGOVINA ON THE CONTEMPORARY GEOPOLITICAL
CROSSROADS: THREE INTERNAL VIEWS

Abstract

The author analyzes the current political developments in Bosnia-Herzegovina, as well as different views on the future constitution of the country that have the local (ethno) national elites of Bosniaks, Croats and Serbs. In this sense, the author states that there are certain indications that the announced reform of the constitutional system of one of Bosnian entities – the Federation of Bosnia and Herzegovina carried out so as to form a “mega-cantons“. That will actually realized

by the domination of ethnic principle and would be completed the same process initiated by the Dayton Peace Accords (1995).

Special emphasis in this analysis, the author puts the external influence of the European Union, the Russian Federation and Turkey to Bosnian political leaders. In this sense, he nevertheless concludes that “European path“ of Bosnia–Hercegovina will be accelerating, but also that Turkey and Russia will try to preserve strengthened impact in the region of the Western Balkans.

Key words:

Bosnia and Hercegovina, Bosniaks, Serbs, Croats, European integration, Turkey, Russia, NATO, federalism

dr Jasminka Simić*

EFEKTI DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

Apstrakt

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (BiH), ili Dejtonski mirovni sporazum, postignut je u vojnoj bazi Rajt Peterson u Dejtonu, u američkoj državi Ohajo 21. XI 1995. i potpisan u Parizu, 14. XII iste godine. Tim je okončan četvorogodišnji rat u BiH i zemlja je podeljena na dva entiteta, Muslimansko-hrvatsku federaciju i Republiku Srpsku. Ovaj sporazum predviđa prisustvo međunarodnih vojnih i civilnih snaga za uspostavljanje mira i postavlja osnovu za izgradnju društva i države u uslovima mira. Analiza efekata Dejtonskog mirovnog sporazuma, kako na nivou Bosne i Hercegovine i regiona, tako i na međunarodnom nivou, pokazala je da je tokom dvadeset godina održan mir u BiH, da je postignut određeni stepen političke normalizacije i ekonomske saradnje u međusobnim odnosima zemalja u regionu, da je NATO opravdao svoju svrhu posle hladnog rata („efekat električne energije na NATO“). Osim toga, to što je NATO ustupio komandu EU, ojačalo je ideju o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici EU. Proces približavanja BiH i zemalja regiona EU pruža priliku za kvalitativno proširenje okvira Dejtonskog mirovnog sporazuma, jer se pretpostavlja da će se međunarodno vojno i civilno prisustvo u BiH okončati, a entiteti doprineti demokratskoj i ekonomskoj konsolidaciji unutrašnjih politika i boljim bilateralnim odnosima sa susedima, prvenstveno Republikom Hrvatskom i Republikom Srbijom.

Cljučne reči:

Dejtonski mirovni sporazum, Bosna i Hercegovina, entiteti, EU, NATO, EUFOR, Visoki predstavnik.

* Naučni saradnik i novinar-urednik u Radio-televiziji Srbije, RTS, Beograd, (Research Fellow and Editor-Journalist of the Radio Television of Serbia, RTS, Belgrade); e-mail: jassminka2002@yahoo.com

UVOD

Rat u Bosni i Hercegovini počeo je u proleće 1992. godine i trajao je do jeseni 1995. Bio je najteži vojni sukob u Evropi od završetka Drugog svet-skog rata. Svi pokušaji da se multikulturalna i tolerantna tradicija u BiH održi kao vrhovni cilj u republici ostali su bez uspeha. Srbi su bili dominantni uglavnom u tzv. džepovima na jugu i severo-istoku republike, Muslimani u centralnom delu, dok su Hrvati bili smešteni u zapadnoj Hercegovini. Muslimani su nastojali da očuvaju jedinstvenu i suverenu BiH, u kojoj bi oni, kao najbrojnija verska i etnička grupa, imali vodeću ulogu. Sećajući se teških međusobnih odnosa, opterećenih verskom i nacionalnom netrpeljivošću tokom Drugog svetskog rata, Srbi su želeli da stvore svoju posebnu državu i pripoje je SR Jugoslaviji. Hrvati su smatrali da delove teritorija na kojima žive, bilo da su većina ili manjina, treba da pripoje Republici Hrvatskoj. Muslimani, predvođeni liderom Stranke demokratske akcije, Alijom Izetbegovićem (autor „Islamske deklaracije“ objavljene 1971.) nisu bili spremni da se zalažu za multietničku i multikonfesionalnu BiH.

Izborni zakon, usvojen u martu 1990. godine, obezbedio je višepartij-ske izbore. Komunistička partija je već bila diskreditovana, a nove partije su se formirale uglavnom na etničkoj osnovi. Srbi su formirali Srpsku demokratsku stranku (SDS), Hrvati bosanski ogranak Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), Muslimani Stranku demokratske akcije (SDA). Po istom principu kao u Hrvatskoj, Srbi su stvorili i Srpski nacionalni savet i Srpsku nacionalnu skupštinu.

Na izborima (novembar 1990.) za republičko predsedništvo šest od sedam mesta pripalo je nacionalnim partijama, uz izuzetak Ejupa Ganića, koji se predstavio kao Jugosloven. Tri glavne partije složile su se oko podele glavnih mesta, tako da je Alija Izetbegović (SDA) postao predsednik Predsedništva, Jure Pelivan (HDZ) premijer, a Momčilo Krajišnik (SDS) predsednik Skupštine. Partije su vrlo brzo postavile svoje pristalice u administraciji u onim oblastima koje su kontrolisale, sa tendencijom eliminisanja međuetničke ravnoteže koja je postojala u komunističkom periodu.

Do proleća 1992. godine sve tri strane imale su svoje armije. Poslednja jedinica JNA se iz BiH povukla u junu 1992. Srbi su nastojali da stvore koridor kroz muslimanske i hrvatske oblasti radi povezivanja sa Republikom Srpskom Krajinom u Hrvatskoj, ali i da formiraju snage dovoljno jake da mogu da kontrolišu ili podele glavni grad Sarajevo. Tako je i započela opsada ovog grada u aprilu 1992. godine i trajala je skoro bez prekida do oktobra 1995. Muslimani su bili vojno slabi, a njihov lider Alija Izetbegović je insistirao na očuvanju jedinstvene BiH i obezbeđivanju međunarodne intervencije. Hrvati iz Hrvatske su zastupali stav da je BiH veštačka tvore-

vina i da je treba podeliti između Hrvata i Srba, a kada se to realizuje Hrvati bi se borili za uspostavljanje sopstvenog samoadministrativnog regiona u BiH. Srbi su od svojih šest enklava formirali političku jedinicu, nazvali je Republika Srpska u BiH sa sedištem u Banja Luci, ali i na Palama u blizini Sarajeva. Hrvati su formirali svoju Herceg-Bosnu koja je u avgustu 1993. godine proglašena republikom.

Unutrašnji razlozi koji su uticali na početak sukoba u Bosni i Hercegovini su: raspad SFRJ (pošto je stabilnost ove republike umnogome zavisila od opstanka jugoslovenske federacije), multinacionalni sastav BiH, nijedna od tri etničke grupe nije bila većinsko stanovništvo, Srbi 31%, Muslimani 44%, a Hrvati 17%, maksimalističke teritorijalne i političke pretenzije nacionalnih rukovodstava i širokog kruga njihovih sledbenika u BiH. Spoljašnji faktori su: sprečavanje da se iscrpe diplomatski načini rešavanja spora u njegovoj početnoj fazi, da UN svoj posao povratka mira u BiH realizuje na način koji je svetska organizacija decenijama primenjivala u mnogim ratnim područjima širom sveta i nekonzistentni stavovi Sjedinjenih Američkih Država kao i država članica EU okupljenih u NATO-u o rešavanju sukoba.¹

Vojno angažovanje snaga NATO-a, kao podrška UN, protiv bosanskih Srba, uz diplomatski napor posebno Sjedinjenih Američkih Država, doveli su do prekida vatre i stvaranja uslova za početak mirovnih pregovora o BiH. Zvanično su počeli 1. XI 1995. godine, u vojnoj bazi Rajt Peterson u Dejtonu (država Ohajo, SAD) uz prisustvo predstavnika bosanskih Srba (predstavljao ih je predsednik Srbije Slobodan Milošević), bosanskih Muslimana, SR Jugoslavije, Hrvatske, Rusije, SAD i EU.² Sporazum o miru u BiH je prihvaćen 21. XI 1995. godine u Dejtonu i zvanično potpisan u Parizu 14. XII 1995. godine.³

¹ Predrag Simić, *Tito i NATO-USpon i pad druge Jugoslavije*, Biblioteka „Sedma sila“, Novosti, Beograd, 2008, str. 161–191.

² Prema postignutom sporazumu bosanski Srbi trebalo je da zadrže Srebrenicu i Žepu, dok je Goražde i vezni koridor za Sarajevo trebalo da pripadne Muslimansko-Hrvatskoj federaciji. Međunarodna arbitraža trebalo je da odredi budućnost grada Brčko koji je bio veza od vitalnog značaja između Srbije i srpskih teritorija u severnoj Bosni, i budućnost Posavinskog koridora, koji povezuje Banja Luku sa srpskim teritorijama u severnoj Bosni i teritoriju među samim Srbima. UN su se složile sa postepenim ukidanjem sankcija SRJ, kao i embarga na uvoz oružja. Pre toga je na konferenciji u Londonu sačinjen plan i formiran je Savet za implementaciju mira sa nadzornim odborom koji će se sastajati svakog meseca pod predsedavanjem visokog predstavnika. Pregovori su, takođe, obuhvatali pitanje konačnog rešenja za Slavoniju. Slavonski Srbi potpisali su sporazum, 12. XI 1995. godine, a dva meseca kasnije trupe UN pristigle su u ovu oblast (Prelazna administracija UN za Istočnu Slavoniju, Baranju i Zapadnu Slavoniju – UNTAES).

³ Teks Sporazuma i mape razgraničenja videti u: Dr Vitomir Popović, Dr Vladimir Lukić, *Dokumenti, Dejton-Pariz*, Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju, Banja Luka, 1997.

DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM I PROMENE U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA

Dejtonski mirovni sporazum označen je kao Opšti okvirni sporazum strana u sukobu i ima četiri najvažnija dela: vojni i civilni (Aneks 1A i Aneks 10), Ustav BiH (Aneks 4), povratak izbeglica (Aneks 7), izgradnja demokratije i demokratskih institucija u BiH i obezbeđivanje ljudskih prava (Aneks 6). Karakteristike ovog Sporazuma ogledaju se u sledećem:

1. Zaustavljen je četvrgodišnji rat;
2. Donet je Ustav kao sastavni deo Dejtonskog mirovnog sporazuma i na njemu je zasnovano unutrašnje uređenje BiH kao države sa dva entiteta i centralnim institucijama države BiH, jedinstvenom valutom i centralnom bankom (delovi ustavnih odredbi trebalo je naknadno da se urede);
3. Uspostavljena je izvesna vrsta protektorata posredstvom Sporazuma o vojnim aspektima mirovnog rešenja i Sporazuma o civilnom sprovođenju mirovnog rešenja (Aneksa 1A i Aneksa 10), odnosno angažovanjem vojnih snaga međunarodne zajednice, NATO-a, i visokog predstavnika koji je istovremeno vrhovni autoritet za tumačenje i sprovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Ustav BiH je najviši pravno-politički dokument i njegov tekst predstavlja Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma, po kome je BiH definisana kao „demokratska država koja će delovati po zakonu i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“ (član I,2. Aneksa 4).⁴ BiH se sastoji od dva entiteta, Federacije BiH i Republike Srpske (član I,3. Aneksa 4). Na čitavoj teritoriji postoji sloboda kretanja. Nijedan entitet neće ometati slobodu kretanja lica, robe, usluga i kapitala na čitavoj teritoriji BiH, niti će uspostavljati kontrole na granicama između entiteta (član I,4. Aneksa 4). Glavni grad je Sarajevo. Sve izbeglice i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate svojim domovima (član II,5. Aneksa 4), imaju pravo, u skladu sa Aneksom 7 Opšteg okvirnog sporazuma, na povraćaj imovine koje su bili lišeni tokom neprijateljstava od 1992. godine, i na naknadu za bilo koju imovinu koja im se ne može vratiti. Sve obaveze ili izjave u vezi sa takvom imovinom date pod prinudom su ništavne i nepostojeće. Optuženima za ratne zločine zabranjeno je da se kandiduju i stiču funkcije.

Ključne institucije su: Parlamentarna skupština, Predsedništvo, Ustavni sud i Centralna banka BiH.

Parlamentarnu skupštinu čine Dom naroda (15 delegata) i Predstavnički dom (42 člana). Nadležnosti Parlamentarne skupštine su: donošenje

⁴ *Ibid.*, str. 73.

zakona, odlučivanje o izvorima i iznosu prihoda za rad ustanova BiH i za međunarodne obaveze zemlje, usvajanje budžeta za institucije BiH, odlučivanje o pristanku na ratifikaciju ugovora i druga pitanja nužna za obavljanje dužnosti ovog tela. (član IV,4. Aneksa 4).

Predsedništvo koje se sastoji od tri člana, jednog Bošnjaka, jednog Hrvata (bira se neposredno na teritoriji Federacije), i jednog Srbina (bira se neposredno na teritoriji Republike Srpske). U njihovoj nadležnosti je: vođenje spoljne politike BiH, imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika, predstavljanje BiH u međunarodnim i evropskim organizacijama, pregovaranje, proglašavanje, i uz pristanak Parlamentarne skupštine ratifikacija ugovora BiH, predstavljanje godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini, podnošenje izveštaja o izdacima Predsedništva, koordinacija sa međunarodnim i nevladinim organizacijama, i drugo (član V,3. Aneksa 4).

Ustavni sud BiH ima devet članova. Štiti Ustav BiH na način da imati isključivo pravo na rešavanje sporova koji nastanu po Ustavu između entiteta ili između BiH i jednog ili oba entiteta, ili između ustanova BiH (član VI Aneksa 4).

Centralna banka BiH je jedina vlast za emitovanje novca i za monetarnu politiku u čitavoj zemlji (član VII Aneksa 4).

Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rešenja – Aneks 1A

U ovom delu Dejtonskog mirovnog sporazuma navodi se da su strane (Republika Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) obavezale da uspostave normalne uslove života u BiH i pozdravljaju spremnost međunarodne zajednice da pošalje u region, za period od oko godinu dana, snage koje će pomagati u sprovođenju teritorijalnih i drugih vojnih odredbi sporazuma. U tom smislu, „poziva se Savet bezbednosti UN da usvoji rezoluciju kojom će ovlastiti zemlje članice ili regionalne organizacije i aranžmane da ustanove multinacionalne međunarodne Snage za sprovođenje (IFOR) ... Snage se mogu sastojati od kopnenih, vazdušnih i pomorskih jedinica iz zemalja NATO i zemalja van NATO, raspoređenih u BiH, da bi obezbedile poštovanje odredbi Sporazuma (Aneks) ... IFOR će započeti sprovođenje vojnih aspekata Aneksa po prenosu ovlašćenja sa komandanta UNPROFOR-a na komandanta IFOR-a, i da će do prenosa ovlašćenja UNPROFOR produžiti da ispunjava svoj mandat“ (član 1(a)). Postoji saglasnost da NATO može da uspostavi snage koje će delovati pod vlašću i pod upravom i političkom kontrolom Severnoatlantskog saveta preko komandne strukture NATO (član 1(b)). Takođe, i druge zemlje mogu da pomažu u sprovođenju vojnih aspekata ovog Aneksa. Svrha ovih obave-

za jeste da se uspostavi trajni prekid neprijateljstava. Strane su u obavezi „da obezbede podršku i ovlašćenje IFOR-u, a posebno da ovlaste IFOR da preduzme potrebne akcije, uključujući tu i upotrebu oružane sile da bi obezbedio poštovanje ovog Aneksa i svoju zaštitu (član 2(b))“.

Status osoblja NATO-a prema Dejtonskom mirovnom sporazumu

U dodatku B Aneksa 1 Sporazuma između Republike BiH i NATO navodi se da će se odredbe Konvencije o privilegijama i imunitetima UN od 13. II 1946. godine koje se odnose na eksperte u misijama, primenjivati na osoblje NATO-a koje učestvuje u operacijama, ukoliko ovim Sporazumom nije drugačije određeno.

Ključna odredba koja se tiče statusa vojnog osoblja NATO-a predviđa da će osoblje „pod svim okolnostima i u svako vreme biti pod isključivom jurisdikcijom svojih nacionalnih institucija za sve krivične i disciplinske prekršaje koje bi mogli da učine u Republici BiH“ (član 7.). U svojstvu eksperata u misiji osoblje NATO-a uživaće imunitet, neće biti hapšeni niti zadržavani (član 8). Osoblje NATO-a će „uživati, zajedno sa svojim vozilima, brodovima, vazduhoplovima i opremom slobodan i neograničen prolaz i neometan pristup po celoj Republici BiH, uključujući tu i vazdušni prostor i teritorijalne vode BiH ... NATO će biti izuzet od podnošenja inventara i druge uobičajene carinske dokumentacije“ o osoblju, sredstvima, opremi, materijalu koji prolaze kroz teritoriju BiH ... NATO će koristiti aerodrome, puteve i luke bez plaćanja carina i drumarina (član 9.). NATO će imati pravo da drži sopstvene službe, pošte i telekomunikacije, uključujući tu i radiodifuzne službe (član 13.).

Kako je Dejtonski sporazum u ime bosanskih Srba potpisala Savezna Republika Jugoslavija (SRJ), i ona je potpisala Sporazum sa NATO o tranzitu osoblja radi izvršavanja operacija predviđenih mirovnim sporazumom. I u ovom sporazumu važi odredba da će vojno osoblje NATO pod svim okolnostima i u svako vreme biti pod isključivom jurisdikcijom svojih nacionalnih elemenata za sve krivične i disciplinske prekršaje koje bi moglo počinuti u SRJ (član 10.). Osoblje koje uživa privilegije i imunitete po ovom sporazumu poštovaće zakone SRJ.

Pozivanje na Konvenciju iz 1946. godine koju je naša zemlja ratifikovala, u izvesnom smislu je ustupak za NATO, s obzirom na ulogu koju su ove snage tada imale u BiH i koje su uključivale upotrebu sile, odnosno, mera prinude. Iz ugla međunarodno-pravnih pravila, naročito Povelje UN i Završnog akta iz Helsinkija, prihvatanje navedenog statusa osoblja NATO koje sebe izuzima iz jurisdikcije sudske vlasti odnosno zemlje, takvu zemlju svodi na nivo protektorata i oduzima joj atribute suverenosti.

*Sporazum o civilnom sprovođenju mirovnog rešenja –
Visoki predstavnik*

Mandat visokog predstavnika preciziran je u Aneksu 10 Dejtonskog sporazuma gde je visoki predstavnik proglašen konačnim autoritetom u zemlji za tumačenje sporazuma o implementaciji civilnog dela mirovnog sporazuma (član V). Savet za implementaciju mira kasnije je dopunio mandat visokog predstavnika usvajanjem „Bonskih ovlašćenja“.

U članu 1. Aneksa 10.⁵ kaže se da su „strane saglasne da će sprovođenje civilnih aspekata mirovnog rešenja obuhvatiti široku lepezu aktivnosti, uključujući nastavljane humanitarne pomoći, obnovu infrastrukture i ekonomsku obnovu, uspostavljanje političkih i ustavnih institucija u BiH, unapređenje poštovanja ljudskih prava i povratak raseljenih lica i izbeglica i održavanje slobodnih i pravednih izbora u skladu sa rasporedom u Aneksu 3 Opšteg okvirnog sporazuma. Uz to, značajan broj međunarodnih organizacija i agencija biće pozvani da pruže pomoć.“ Imajući prethodno u vidu, strane traže da se odredi visoki predstavnik, koji će biti imenovan u skladu sa relevantnom rezolucijom Saveta bezbednosti UN, u cilju olakšavanja napora strana, i pokretanja, i po potrebi koordinacije, aktivnosti organizacija i agencija uključenih u civilne aspekte mirovnog rešenja. Nadležnosti visokog predstavnika su: 1) nadgledanje sprovođenja mirovnog rešenja; 2) održavanje tesnih kontakata sa stranama da bi one u potpunosti poštovale sve civilne aspekte mirovnog rešenja i visoki nivo saradnje između njih i organizacija i agencija koje učestvuju u tim aspektima; 3) koordiniranje aktivnosti civilnih organizacija i agencija u BiH; 4) prevazilaženje teškoća koje nastanu u vezi sa civilnim sprovođenjem; 5) učestvovanje na sastancima donatora; 6) periodično izveštavanje UN, EU, SAD, Ruske Federacije i drugih zainteresovanih strana o napretku i sprovođenju mirovnog sporazuma u vezi sa zadacima predviđenim u ovom sporazumu; 7) davanje smernica i primanje izveštaja od Komesara za međunarodne policijske snage ustanovljene u Aneksu 11 Opšteg okvirnog sporazuma.

U ostvarenju svog mandata, visoki predstavnik saziva i predsedava komisijom („zajednička civilna komisija“) u BiH, koja se sastoji od viših političkih predstavnika strana, komandanta IFOR-a ili njegovog predstavnika i predstavnika onih civilnih organizacija i agencija koje visoki predstavnik smatra potrebnim (član 1.2.).

„Bonska ovlašćenja“ (1997) kojima je proširen mandat visokog predstavnika obuhvataju: određivanje mesta i vremena zasedanja zajedničkih institucija i predsedavanje istim; donošenje privremenih mera u

⁵ *Ibid.*, pp.123–125.

slučajevima kada strane ne mogu da postignu dogovor, koje ostaju na snazi dok Predsedništvo ili Savet ministara, u skladu sa odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma, ne donesu odluku o tome; donošenje ostalih mera radi implementacije mira, uključujući akcije protiv javnih službenika ili funkcionera koji ne prisustvuju sednicama bez opravdanog razloga, ili onih lica za koje Visoki predstavnik smatra da krše zakonske obaveze preuzete Dejtonskim mirovnim sporazumu. Visoki predstavnik za BiH donosi odluke koje su obavezne za izvršavanje i one se objavljuju u službenim glasnicima Republike Srpske, Federacije BiH i BiH (dopuna ili ukidanje zakona, budžeta, statuta gradova i opština, izricanje presuda, zabrana političkog rada izabranih narodnih predstavnika i državnih službenika, smenjivanje političkih funkcionera). Na ovaj način, primena „Bonskih ovlašćenja“ čini BiH političkom tvorevinom sa „ograničenim suverenitetom“.

EVOLUCIJA VOJNIH SNAGA U BIH

Multinacionalne snage u BiH (IFOR) transformisale su se u decembru 1996. godine u Stabilizacione snage (SFOR), sa većinskim učešćem američkih vojnika (20000 od ukupno 31000 iz 38 zemalja).

Tranziciona strategija za SFOR, kojom se dozvoljava postepeno smanjenje veličine, uloge i profil snaga dogovorena je u leto 1998. godine, što je značilo da međunarodno vojno prisustvo ne može da bude prava osnova za bezbednost i stabilnost na duži rok, ne samo u BiH, već svuda u svetu, ukoliko postoji namera za stabilizovanjem i razvojem demokratskih procesa u određenom regionu. U tom smislu NATO je (krajem 1999.) pokrenuo Program bezbednosne saradnje radi jačanja stabilnosti i unapređenja pomirenja u okviru bosanske odbrambene zajednice, tj. predlog formiranja zajedničkih oružanih snaga BiH radi održavanja suvereniteta i integriteta zemlje.

Smanjivanje broja vojnika NATO-a sa 19000 na 12000 (2002) i preusmeravanje američkih vojnika sa Balkana na Bliski istok (Irak), otvorilo je prostor za buduće delovanje Evropske unije u oblasti bezbednosti u BiH.

Evropska unija je ponudila svoje usluge u preuzimanju misije međunarodnih policijskih snaga (misija SFOR uključivala je i međunarodne policijske snage). EU je 2. decembra 2004. godine preuzela komandu nad međunarodnim snagama u BiH (EUFOR Althea). Zadaci su ostali isti kao što ih je imao SFOR – pomoć u reformi, borbi protiv terorizma i hapšenju optuženih za ratne zločine. Ova operacija sprovodi se uz pomoć sredstava i kapaciteta NATO-a u skladu sa sporazumom „Berlin plus“.

Evropsko komandovanje mirovnom misijom u BiH jeste faza u evoluciji ove misije, od njenog izvornog imena, oblika i broja, sačinjenih u Dejtonu, pa do sadašnje strukture. Ustupanje NATO komande u korist EU kvalitativna je promena Dejtonskog mirovnog sporazuma i znači, prvo, da su se bezbednosne prilike u BiH stabilizovale i da ne postoji potreba za jakim snagama NATO-a, kao što je to bio slučaj u početnom periodu sprovođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma, i drugo, da je ukazano poverenje EU da postepeno sprovodi u život ideje o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici.

U međuvremenu formirane su oružane snage BiH transformacijom entitetskih vojski, bivše vojske Federacije BiH i bivše vojske Republike Srpske (1. XII 2005.).⁶ Vojnici BiH učestvuju u međunarodnim mirovnim misijama (ISAF, Avganistan).

NATO u okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma

Dejtonski mirovni sporazum je „imao efekat električne energije na NATO“,⁷ jer je potvrdio tezu da NATO ima svoju svrhu u periodu posle hladnog rata. Udahnio je život u NATO time što je:

1. Potvrdio stavove da su nova misija NATO-a i proširenje organizacije dve strane istog neophodnog procesa reformisanja Saveza koji podrazumeva da: a) NATO mora da deluje izvan granica postavljenih Vašingtonskim sporazumom, tj. izvan mandata koji daje člana 5. istog Sporazuma ; b) NATO mora da se proširi na centralnu i istočnu Evropu radi konsolidovanja demokratije pre nego što nestabilnost negde iskrsne;
2. Uticao je na vojno približavanje zemalja centralne i istočne Evrope ka NATO-u;
3. Delovao je podsticajno na saradnju vojnih snaga NATO-a i Rusije, uprkos ruskom neslaganju širenja NATO-a na Istok.

Vojne obaveze koje je NATO preuzeo prema Dejtonskom mirovnom sporazumu značile su da je NATO definitivno izašao izvan mandata koji mu daje član 5. Vašingtonskog sporazuma. Argumenti za ovu tvrdnju nalaze se u glavnim zadacima misije IFOR. Prvo, da održi prekid vatre, uključujući razdvajanje zaraćenih strana, nadgledanje oblasti kantona i obezbeđiva-

⁶ Jasminka Simić, *U potrazi za novom misijom: NATO i jugoslovenska kriza 1990–2001*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 114.

⁷ Komentar na odluke Dejtonskog mirovnog plana, Ian Davidson, *Finacial Times*, November, 1995, Videti: Madeleine K. Albright, “*Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee on NATO Enlargement*”, February 24, 1998.

nje slobode kretanja kao i onemogućavanje mešanja vojnih snaga. Drugo, podrška civilnoj implementaciji mirovnog sporazuma. Treće, podrška za civilne policajce, nevladine organizacije, rekonstrukciju, izbore, ukljanjanje mina, ponovnog uspostavljanja političkih institucija, povratak izbeglica, privođenje ratnih kriminalaca i podrška ispitivanju počinjenih ratnih zločina. Sva tri navedena zadatka koje je NATO preuzeo na sebe ne predstavljaju odgovor na oružani napad na neku državu članicu organizacije, niti se oni sprovode na teritoriji neke države članice NATO. To je dalja modifikacija člana 5. Vašingtonskog sporazuma, jer je proširen opseg delovanja, teritorijalno i funkcionalno. Navedeni zadaci koje je NATO trebalo da izvrši u BiH pomogli su organizaciji da se brže transformiše u pogledu relokacije izvora, modernizacije i obuke“.⁸

NATO-UN

Dejtonskim mirovnim sporazumom uspostavljen je poseban odnos između Ujedinjenih nacija (UN) i NATO-a. U prethodno analiziranom Aneksu 1-A koji reguliše vojne aspekte mirovnog sporazuma, navedeno je da se, u cilju trajnog prekida neprijateljstava, ovlašćenja prenose sa UNPROFOR-a na IFOR, a to je značilo sa UN na NATO. Ovo je bila krupna promena u odnosima jedne svetske i jedne organizacije regionalnog karaktera. Zamenom snaga UN Međunarodnim snagama i jačanjem Saveta NATO-a u odnosu na ulogu Saveta bezbednosti UN, proces marginalizacije UN u poslednjoj deceniji XX veka dobio je ubrzanje. Ovo se može videti u članu 6. Aneksa 1A po kome Savet NATO može da odredi nove „dopunske dužnosti i nadležnosti za IFOR“, a koje nisu predviđene Dejtonskim sporazumom. Sa druge strane, IFOR može da preduzme mere ne samo u slučaju konkretnih vojnih pretnji, već i u situacijama u kojima proceni da postoji „potencijalna pretnja“, kako je određeno članom 4. istog Aneksa. Ovo prošireno ovlašćenje NATO pruža široku mogućnost proizvoljnog tumačenja i delovanja.

NATO- Rusija

Karakteristika IFOR-a bila je ta da su se među 60000 vojnika, i pod kontrolom NATO-a, a prema odobrenju Severnoatlantskog saveta (septembar, 1995.), našle zemlje članice i ne-članice NATO-a i ruske snage čime je stvorena koalicija za mir, koja je trebalo da bude prototip za buduće slične akcije. Kopnene snage NATO-a bile su, prvi put u istoriji organizacije angažovane

⁸ Videti: Charles L. Barry, *Bosnia's Impact on NATO Command and Force Structure Requirements*, NATO 1997. Available from: www.nato.documents

zajedno sa ruskim kao partneri, a ne kao neprijatelji. Iako su NATO i Rusija 1991. godine objavili zajednički stav da jedni druge više ne doživljavaju kao neprijatelje, ipak je zajednički rad američkih i ruskih vojnika na terenu u BiH bio od velikog značaja.⁹ Nova komandna struktura NATO-a je posle bosanskog sukoba formirana tako da može da održava stalne veze sa Rusijom i ostalim članicama programa „Partnerstvo za mir“ (1994). Ali, sa druge strane, angažovanje vojnika istočnoevropskih zemalja u okviru IFOR-a za Rusija je bio znak da NATO namerava da ove zemlje uključi u svoj vojno-politički okvir i time se proširi na istok Evrope, do ruske granice. Tome se Rusija oštro protivila, kao i danas.

DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM I REGIONALNA SARADNJA

U Aneksu 1-B Sporazuma koji se odnosi na regionalnu stabilizaciju istaknuto je uvođenje postepenih mera za regionalnu stabilizaciju i kontrolu naružanja, što je od suštinskog značaja za stvaranje stabilnog mira u regionu (član 1). Strane su se složile o značaju pronalaženja novih oblika saradnje u oblasti bezbednosti, sa ciljem da se izgrade otvorenost i poverenje.

Stabilnost u BiH zavisi i od stabilnih odnosa u regionu, a izbalansirana politika Republike Hrvatske i Republike Srbije, uz podršku međunarodne zajednice, može da doprinese njenom boljem funkcionisanju. Razmatranje otvorenih pitanja kroz dijalog sastavni su deo aktivnosti u pravcu stabilizovanja međusobnih odnosa, kao i regiona. U takve aktivnosti možemo navesti:

1. Trilateralni balkanski samit: Mehanizam trilateralnih konsultacija, osnovan na inicijativu Turske i to, između Turske, BiH i Srbije i Turske, BiH i Hrvatske i zamišljen da pomogne izgradnji mera poverenja kako bi se istovremeno unapredili mir, stabilnost i napredak u BiH, i Balkan transformisao u stabilan region. Prvi trilateralni balkanski samit održan je u Istanbulu (Turska) 24. IV 2010. godine, uz učešće šefova država tri zemlje, što je istovremeno bio prvi susret

⁹ Šema komandovanja je zavisila od razlika između onoga što vojni komandanti nazivaju „operacionalna kontrola“ ili OPCON (operational control) i „taktička kontrola“ ili TACON (tactical control). Postignut je dogovor da general NATO-a Džulvan (George Joulwan), kao vrhovni komandant, obavlja taktičku kontrolu kroz divizionu komandu u severnom sektoru BiH, dok bi ruski general Ševtsov (Leontiy Pavlovich Shevtsov), kao njegov zamenik, održavao operacionalnu kontrolu. Rusija na ovaj način nije bila pod komandom NATO, već pod generalom Džulvanom u njegovoj ulozi glavnog komandanta američke vojske u Evropi. Videti: D. Ashton, B. Carter and William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999, p. 45.; NATO Review, March 1997. p. 16–20.; R. Asmus, *Opening NATO's Door, How the Alliance remade itself for a new era*, Columbia University Press, New York, 2002, p. 132.

predsednika Srbije i BiH posle rata u BiH i potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Posle samita usvojena je Istanbulska deklaracija. Drugi trilateralni balkanski samit održan je u Karađorđevu (Srbija), 26. IV 2011. godine, a treći u Ankari (Turska), 14–15. V 2013. godine. Moto skupa bio je „izgradimo budućnost zajedno“ i usvojena je „Deklaracija sa samita u Ankari“. Istovremeno, ministri ekonomije tri zemlje potpisali su „Deklaraciju o ekonomskoj i trgovinskoj saradnji“ i formirali su trilateralni trgovinski komitet radi poboljšanja ekonomske saradnje. Međutim, Srbija je zamrzla učestvovanje na trilateralnim balkanskim susretima pošto je tadašnji premijer Turske poistovetio Tursku i Kosovo, u Prizrenu, tokom posete Kosovu (23. X 2013.) na godišnjicu Kumanovske bitke kojom je Osmansko carstvo 1912. godine u oslobodilačkim ratovima proterano sa Balkana.¹⁰

2. Trilateralni sastanci predsednika Srbije, Hrvatske i članova Predsedništva BiH (2011);
3. Bilateralne posete, kao i finansijska pomoć u iznosu od pet miliona evra koju je Vlada Republike Srbije izdvojila za Srebrenicu (2015).

Republika Srbija i Bosna i Hercegovina

Republika Srbija je jedna od potpisnica i garant Dejtonskog mirovnog sporazuma i njen zvanični stav je da u potpunosti poštuje celovitost i integritet Bosne i Hercegovine i podržava svako političko rešenje oko kojeg se dogovore tri naroda i dva entiteta. Prethodno je SR Jugoslavija, 15. XII 2000. godine uspostavila diplomatske odnose sa BiH.

Istovremeno Srbija razvija posebne odnose sa Republikom Srpskom na osnovu Sporazuma o paralelnim vezama koji je ratifikovan 2007. godine. Ovaj Sporazum je „povremeno izvor nesporazuma i očekivanja međunarodne zajednice da Srbija utiče na odluke vlade Republike Srpske“.¹¹ Takođe, do destabilizacije u odnosima Republike Srbije i BiH dolazilo je u situacijama dinamičnijih odnosa Republike Srbije i Republike Srpske kao entiteta sa većinskim srpskim stanovništvom. Generalno, problemi između dve zemlje preostali su iz perioda rata u BiH i odnose se na, nedefinisane granice u srednjem i gornjem Podrinju, status predratne imovine preduzeća iz dve

¹⁰ Videti: Strategijsko-bezbednosni trendovi u Jugoistočnoj Evropi do 2020, *Interesi Turske i Nemačke na Zapadnom Balkanu*, Institut za strategijska istraživanja Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2015, str. 124–126.

¹¹ Videti: Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Radna grupa: Regionalna saradnja i međunarodne obaveze-analize i preporuke, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.

države, povratak uzbeklica, sporo dogovaranje o sukcesiji u nekadašnjoj SFRJ, procesuiranje osoba optuženih za ratne zločine u BiH. Na stabilizaciju odnosa između Republike Srbije i BiH uticalo je usvajanje Deklaracije o osudi zločina u Srebrenici u Narodnoj Skupštini Republike Srbije (31. III 2010.), u kojoj je osuđen zločin u Srebrenici (jul 1995.), uz poziv narodima i državama u regionu na pomirenje. BiH nije priznala jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova (2008). Etnonacionalni lideri u BiH imaju mogućnost da doprinesu smirivanju i stabilizaciji prilika u oblasti Sandžaka u Srbiji gde živi većinsko muslimansko stanovništvo.¹²

U okviru multilateralne saradnje, Republika Srbija je podržala BiH za nestalnog člana Saveta bezbednosti UN (2010–2011.), dve zemlje saraduju u okviru Saveta Evrope i OEBS-a, dok je u okviru CEFTA, BiH jedan od najznačajnijih trgovinskih partnera Srbije.

„NEDOVRŠENI MIR“ – BiH IZMEĐU DEJTONSKOG SPORAZUMA I „BRISELSKOG PROCESA“

Od kada je potpisan, Dejtonski mirovni sporazum se stalno preispituje i predmet je debata. Glavno pitanje je da li treba da bude podvrgnut reviziji kako bi odgovorio potrebama novog vremena i izmenjenoj situaciji, kako unutar zemlje, tako i na međunarodnom nivou.

U teorijskim raspravama postoje dva mišljenja o značaju Dejtonskog mirovnog sporazuma: 1) okončao je rat i stvorio je osnovu na kojoj će Bosna i Hercegovina moći da uspostavi unutrašnju integraciju, izgradi demokratske institucije, učvrsti mir i pristupi evroatlantskim integracijama; 2) podelio je Bosnu i Hercegovinu na etničkoj osnovi, čime je etnički princip postao dominantan u unutrašnjem ustrojstvu i funkcionisanju države, što je stvorilo nefunkcionalnu, nesamostalnu, skupu državu, u kojoj se dve trećine društvenog proizvoda troši za javnu potrošnju, administraciju, i državu „zamrznutog konflikta“. Kao rezultat debate između ova dva mišljenja nastala je ideja o dogradnji Dejtonskog mirovnog sporazuma, čime bi se uspostavile osnove za funkcionalnu organizaciju države, kakvu danas imaju zemlje članice Evropske unije. Konsenzus o tome još nije postignut kako među političkim snagama u BiH, tako i u međunarodnoj zajednici.¹³

Kritike Dejtonskog mirovnog sporazuma usmerene su ka problemima u funkcionisanju svakodnevnog života, pošto je usporen napredak

¹² Videti: „Odnosi između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine: definisanje nove politike“, Evropski pokret u Srbiji, 2011, Available from: www.emins.org

¹³ Videti: „Struktura države BiH na temelju Dejtonskog mirovnog sporazuma“, Available from: <http://www.ifimes.org/ba/7942>, 2. II 2016.

zemlje u pravcu reintegracije i rekonstrukcije građanskog društva, kao i evroatlantska integracija, odnosno članstvo BiH u EU i NATO. Zahtevi su da se stvori efikasniji, jednostavniji i transparentniji upravni aparat, čime bi BiH prešla put od Dejtonskog sporazuma do tzv. Briselskog procesa, odnosno faze aktivne evroatlantske integracije. Postoje mišljenja da je Dejtonski mirovni sporazum od 2000. godine postepeno postao potčinjen zahtevima eventualnog članstva u EU, odnosno „suviše snažna privrženost Dejtonskom mirovnom sporazumu, putem odbrane prava entiteta i zaštite 'vitalnih interesa' konstitutivnih naroda u BiH tumačena je kao prepreka zakonodavnom napretku prema integraciji u Evropsku uniju ...Težnja ka članstvu postala je sredstvo proširenja regulisanja izvana na neodređeno vreme i odricanja političke autonomije, odnosno desuverenizacije“.¹⁴ Podjeljeni suverenitet „između izabrane vlade i stranih nadzornika“, pokušaji recentralizacije državne strukture i strah da će entiteti biti izbrisani, razlozi su mogućeg održavanja referenduma o nezavisnosti Republike Srpske, dok sa hrvatske strane stižu zahtevi za osnivanje sopstvenog entiteta. Slaba ekonomija, čiji je domaći bruto proizvod u 2014. godini iznosio 18.17 milijardi dolara, sa stopom rasta od 1.1% i dohotkom po glavi stanovnika od 9900 dolara, nezaposlenost i korupcija, potencijalni su izvori novih sukoba. Dvadeset godina posle potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma BiH predstavlja državu „koja nije prevazišla klice latentne dezintegracije, niti je institucionalno osigurala preduslove za samoodrživ mir i razvoj“.¹⁵

Članstvo u EU je strateški cilj Bosne i Hercegovine. Kancelarija EU otvorena je 2012. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i BiH stupio je na snagu u junu 2015. godine (SSP je potpisan u junu 2008. godine, da bi ga Predsedništvo BiH ratifikovalo u novembru 2008. godine). Zbog toga se smatra da institucija Visokog predstavnika međunarodne zajednice, kao simbol protektorata, više nije potrebna, jer je nespojiva sa evrointegracionim procesom BiH. Uz to, donosi dilemu čija je nadležnost veća, Kancelarije EU ili Visokog predstavnika.

EU od vlasti u BiH traži jasnu opredeljenost, jednoglasnu privrženost i angažovanje u obnavljanju reformskog procesa tokom približavanja Uniji. Političke nedoumice i nedostatak saradnje između političkih lidera u BiH ozbiljno narušavaju stabilnost zemlje. EU insistira na sprovođenju presude Sejdić-Finci. Jedan od uslova pristupanja BiH Evropskoj uniji je reforma

¹⁴ Mišljenje Dejvida Čendlera (David Chandler, *Empire in Denial, The Politics of State-building*, Pluto Press, London, 2006, pp. 127–137), navedeno u tekstu: „Svođenje računa: raspad Jugoslavije nakon dve decenije“, autora prof. dr Radmile Nakarade u Zborniku radova „Srbija u evropskom i globalnom kontekstu“, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012, str. 182.

¹⁵ *Ibid.*, str. 183.

Ustava čime bi se omogućio jeftiniji i funkcionalniji rad institucija. BiH je u ranoj fazi razvoja funkcionalne tržišne ekonomije, pogoršani su uslovi ostvarivanja slobode izražavanja, uz zahtev da se osigura nezavisnost tri javna emitera. BiH je „ozbiljno pogođena fenomenom stranih boraca i radikalizacijom“.¹⁶

Najvažnije za BiH, ali i Balkana, jeste ubrzanje socijalnih i ekonomskih reformi, modernizacija i reindustrijalizacija privrede u regionu uz pojačan izvoz, što bi povećalo zaposlenost i životni standard, i uspostavljanje trajnog mira, na čemu insistiraju i originalne odredbe Dejtonskog mirovnog sporazuma.¹⁷ Realizovanjem ovih unutrašnjih ciljeva, BiH i region bi brže postigli zajednički spoljnopolitički cilj, približavanje EU. Evolucija BiH u okviru evrointegracionog procesa mogla bi da vodi ka tome da država zadrži određene nadležnosti predviđene Dejtonskim mirovnim sporazumom, poput vojske, jedne stolice u UN, jedinstven fiskalni sistem i valutu, a da ostale nadležnosti budu u entitetima.

ZAKLJUČAK

Mir i stabilizacija, uspostavljeni Dejtonskim mirovnim sporazumom (1995), osnova su za unapređenje ekonomskog i društvenog razvoja u Bosni i Hercegovini, ali i konzistentnije regionalne saradnje. Ipak, ustavno ustrojstvo (rešenje) i podela BiH na dva entiteta, Republiku Srpsku i Muslimansko-hrvatsku federaciju, regulisani ovim Sporazumom, kao i pokušaji međunarodne zajednice da utiču na oblikovanje BiH tokom prethodnih dvadeset godina, pokazali su nekoliko činjenica: da je BiH nezavisna država članica OUN, ali i određena vrsta protektorata oličena u funkciji Visokog predstavnika međunarodne zajednice, čije su nadležnosti proširene tzv. Banskim ovlašćenjima iz 1997. godine; da je uspostavljen specifičan odnos između EU i BiH, zbog prisustva misije EUFOR Althea, radi održavanja bezbednosti pod mandatom UN od 2004. godine (vojne snage NATO-a pre toga); da je podelom BiH na etničkoj osnovi etnički princip postao dominantan u funkcionisanju države, što je iznedrio slabu centralnu vlast sa složenom procedurom donošenja odluka, jer entiteti ne mogu efikasno da upravljaju državom i da prevaziđu etnički zasnovanu podelu.

¹⁶ Progress Report on Western Balkans, European Commission, 2015, Available from: europeanwesternbalkans.com/2015

¹⁷ Videti: Dr Jelica Minić, Dr Dragan Đukanović, Jasminka Kronja, *Regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu – kako dalje?*, Istraživački forum, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014.

Prevazilaženje nedostataka Dejtonskog mirovnog sporazuma moglo bi, uz pristanak svih strana, da se sprovede u evrointegracionom okviru, a time bi se uspostavila osnova kakvu danas imaju zemlje članice Evropske unije. Dejtonski mirovni sporazum podrazumeva da će se BiH integrisati u EU, što znači unutrašnju integraciju i razvijanje institucija i konačno uspostavljanje funkcionalne države. Kako su sve zemlje u regionu Zapadnog Balkana u procesu približavanja EU, u stratezijskim planovima ove organizacije do 2020. godine nalazi se stvaranje funkcionalnih tržišnih privreda, podsticanje rasta i otvaranje novih radnih mesta. Sprovođenje Reformske agende uslov je za razmatranje zahteva Bosne i Hercegovine za članstvo u EU. Ovim bi „Briselski proces“ prevazišao nedostatke Dejtonskog mirovnog sporazuma i bio bi njegova pozitivna nadogradnja.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Albright, Madeleine K., *Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee on NATO Enlargement*, February 24, 1998.
- [2] Asmus, Ronald D., *Opening NATO's Door, How the Alliance remade itself for a new era*, Columbia University Press, New York, 2002.
- [3] Ashton D, Carter B., and William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999, p. 45.; NATO Review, March 1997.
- [4] Barry, Charles L., *Bosnia's Impact on NATO Command and Force Structure Requirements*, NATO 1997. Available from: www.nato.documents
- [5] Chandler, David, *Empire in Denial: The Politics of State-building*, Pluto Press, London, 2006.
- [6] Kominike o ulozi NATO u bivšoj Jugoslaviji, april, 1999. godine. Available from: <http://www.nato.int.docu/1999.htm>.
- [7] Minić, Jelica, Dragan Đukanović, Kronja Jasminka, Regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu – kako dalje?, *Istraživački forum*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014.
- [8] Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Radna grupa: Regionalna saradnja i međunarodne obaveze-analize i preporuke, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.
- [9] Nakarada, Radmila, „Svođenje računa: raspad Jugoslavije nakon dve decenije“, *Zbornik radova „Srbija u evropskom i globalnom kontekstu“*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012.
- [10] „Odnosi između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine: definisanje nove politike“, Evropski pokret u Srbiji, 2011, Available at: www.emins.org
- [11] Progress Report on Western Balkans, European Commission, 2015, Available from: europeanwesternbalkans.com/2015
- [12] Simić, Jasminka, *U potrazi za novom misijom: NATO i jugoslovenska kriza 1990–2001*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

- [13] Simić, Predrag, *Tito i NATO – Uspom i pad druge Jugoslavije*, Biblioteka „Sedma sila“, Novosti, Beograd, 2008.
- [14] Strategijsko-bezbednosni trendovi u Jugoistočnoj Evropi do 2020, Institut za strategijska istraživanja Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2015.
- [15] Struktura države BiH na temelju Dejtonskog mirovnog sporazuma, Available from: <http://www.ifimes.org/ba/7942>, 2. II 2016.

dr Jasminka Simić

“EFFECTS OF THE DAYTON PEACE AGREEMENT”

Abstract

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (B&H), also known as the Dayton Peace Agreement (DPA) was reached in the US air military base Wright-Peterson in Dayton-Ohio on 21 November 1995, and formally signed in Paris on 14 December 1995. The signing of the DPA formally marked the end of the four-year war in B&H, whereas the country was divided into two Entities: a Muslim-Croat Federation of Bosnia & Herzegovina and the Republic of Srpska. The DPA establishes the international military and civilian presence to oversee the implementation of the peace agreement, and lays the foundation for the society and state building in B&H in a time of peace. Analysis of the effects of the DPA over the last twenty years at the national, regional and international levels, shows that the peace agreement has helped maintain peace in B&H and achieve some degree of political normalization and economic cooperation among the countries in the region, and that the continuity of NATO after the end of the Cold War has been justified (“the electricity effect on NATO”). Furthermore, by ceding command to the EU, the NATO has contributed to the strengthening a Common Foreign and Security Policy for the European Union. The process of EU approximation is an opportunity for B&H and other countries in the region for a qualitative expansion of the DPA, based on the assumption that the international military and civilian presence in B&H will come to an end, and that the Entities will support democratic and economic consolidation of internal policies and better bilateral relations with the neighbors, in particular with the Republic of Croatia and the Republic of Serbia.

Key words:

Dayton Peace Agreement, Bosnia & Herzegovina, Entities, EU, NATO, EUFOR Althea, High Representative.

MA Dejan Bursać*

DEJTONSKI VETO IGRAČI U POLITIČKOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Apstrakt

Autor istražuje konstelaciju veto igrača u okviru političkog sistema Bosne i Hercegovine, pre svega analizirajući institucije koje su formirane Dejtonskim mirovnim sporazumom, odnosno njegovim četvrtim Aneksom: Ustavom Bosne i Hercegovine. Ovaj dokument utvrdio je veoma komplikovanu strukturu institucija i složene mehanizme procedura, imajući u vidu pre svega potrebu za etničkim balansiranjem kao metodom dolaska do održivog mira. Broj veto igrača u sistemu, njihove unutrašnje karakteristike i međusobni odnosi utvrđeni su na osnovu teorije Džordža Cebelisa. Ovaj američki autor istraživao je uticaj veto igrača na legislativni status kvo, i posredno, na stabilnost politika. Treba naglasiti da će se ovaj rad osvrnuti pre svega na institucionalne veto igrače utvrđene Dejtonskim sporazumom, ali će biti pomenuti i ostali, pre svega partijski veto igrači, koji nisu eksplicitno vezani za sporazum. Primena teorije veto igrača može poslužiti pri oceni stabilnosti, efikasnosti, ali i postojanosti „Dejtonskog sistema“ u Bosni i Hercegovini uopšte, ali i pri analizi svrsishodnosti pojedinih institucionalnih rešenja utvrđenih sporazumom iz 1995. godine.

Ključne reči:

Dejton, Dejtonski sporazum, Bosna i Hercegovina, veto igrači, Džordž Cebelis, zakonodavni proces, stabilnost, institucije

* Dejan Bursać, istraživač saradnik, Institut za političke studije, Beograd. Kontakt: dejan-1987bursac@gmail.com

UVOD

Pojam veto igrača označava aktera koji ima ovlašćenja da jednostranom akcijom zaustavi usvajanje neke odluke. U međunarodnim odnosima, obično se odnosi na pravo veta koje poseduju stalne članice Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Kada se radi o političkim sistemima, pojam veta posmatramo kao prerogativ nekog od aktera u političkom životu da blokira ili odloži usvajanje odluka. U tom smislu, najpoznatiji primer je predsednički veto.

Koncept veto igrača u političkom sistemu dobija na značaju sa radovima američkog politikologa Džordža Cebelisa (eng. *George Tsebelis*). On pomera fokus istraživanja na specifične veto aktere u sistemu, te analizira njihove odnose i uticaj na stabilnost režima. Dotadašnja istraživanja su se obično bavila uticajem aktera na ishode poput konsolidacije demokratije, dobre vladavine ili efikasnosti vlade.¹

Cebelis sa druge strane ispituje mogućnosti i kapacitete za promenu politika na osnovu broja i kvaliteta veto igrača, aktera čiji je pristanak neophodan za donošenje ili promenu neke politike,² iz čega proizilazi koncept stabilnosti politika (eng. *policy stability*).³ Važno je naglasiti da ovaj autor stabilnost posmatra kao vrednosno neutralnu kategoriju – odnosno, ne smatra da je stabilnost nužno dobra ili loša. To je relativno za svaki politički sistem u zavisnosti od konteksta.

Džordž Cebelis kroz teoriju veto igrača objašnjava ishode različitih političkih sistema (pre svega institucionalnih rešenja, ali i partijskih sistema). Primenljivost teorije na različite države, bez obzira na konkretan politički, ekonomski ili kulturološki kontekst doprinelo je njenoj popularnosti u savremenim političkim naukama.⁴

Kroz ovaj rad, nastojaćemo da primenimo teoriju veto igrača na institucionalne aranžmane koji su proizašli iz Dejtonskog mirovnog sporazuma,⁵

¹ Robert Elgie, "From Linz to Tsebelis: three ways of presidential/parliamentary studies?", *Democratisation*, 12:1, Routledge, 2005, p. 107.

² George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995, p. 301.

³ Napomena: politička stabilnost se odnosi na pojam *policy stability*, a ne striktno na *political stability* – dakle na stabilnost konkretnih politika, a ne sistema u celini (mada, šire gledano, može da ima uticaj i na stabilnost sistema tj. režima).

⁴ Videti: Mark Hallerberg, "Empirical Applications of Veto Player Analysis and Institutional Effectiveness", *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies* (eds. Th. Koenig, G. Tsebelis, M. Debus), Springer, 2011, pp. 21–42.

⁵ Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, dostupan na: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/home.htm, pristupljeno 23. 02. 2016.

naročito njegovog Aneksa 4: Ustava Bosne i Hercegovine. Na osnovu analize ovih rešenja identifikovaćemo konstelaciju institucionalnih, ali i drugih veto igrača koji participiraju u procesu donošenja odluka u Bosni i Hercegovini. Pre toga ćemo ukratko razmotriti još neke aspekte Cebelisove teorije. Nakon identifikacije veto igrača, te rasprave o njihovim osobenostima i međusobnom odnosu, daćemo sud o trenutnoj konstelaciji veto igrača u „Dejtonskom sistemu“, kao i o njihovim implikacijama na stabilnost politika u Bosni i Hercegovini.

VETO IGRAČI U POLITIČKOJ TEORIJI

Veto igrač je onaj politički akter koji može da spreči ili blokira usvajanje neke odluke, tj. da spreči promenu statusa kvo.⁶ Cebelis rezonuje da je za promenu svake politike potreban pristanak izvesnih aktera. Njihov broj, konfiguracija i međusobni odnosi se razlikuju: to mogu biti institucije, političke partije, grupe, pojedinci. Naročito se naglašavaju dve važne grupe veto igrača: institucionalni (oni koji su formalno određeni ustavom i zakonomima jedne zemlje) i partijski (ishode iz odnosa snaga partija u političkim institucijama, pre svega u parlamentu). U kontekstu naše analize svakako je važniji institucionalni aspekt, budući da ispitujemo formalne mehanizme uspostavljene tokom Dejtonskog mirovnog procesa; ali nećemo zanemariti ni partijske veto igrače kao objektivno uticajne.

Cebelis takođe objašnjava ishode broja i konstelacije veto igrača: njihova uloga se meri prema kapacitetu da proizvedu zakonodavnu promenu, te tako proizvode manji ili veći nivo stabilnosti. Nivo stabilnosti, tj. status kvo, direktno je proporcionalan broju veto igrača: što više veto igrača, veća je mogućnost blokade odluka (teže je postići konsenzus), te je i mogućnost izmene statusa kvo manja. Iz toga posredno ishodi i viši nivo stabilnosti. Možemo zaključiti da je u sistemima sa velikim brojem veto igrača teško izvesti velike promene, te su oni u ovom smislu stabilniji.

Autor teorije veto igrača navodi da na ishode procesa donošenja odluka utiču još dva faktora, pored broja veto igrača. Prvi je njihova kongruencija, tj. podudarnost u ideološkim i programskim stavovima aktera. Što je distanca aktera veća, mogućnost njihovog konsenzusa je manja, pa je stoga umanjen i potencijal za promenu statusa kvo. Drugi faktor se odnosi na internu koheziju samih veto igrača, što Cebelis objašnjava kroz veličinu

⁶ Definicije veto igrača su navedene na osnovu: George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995, pp. 289–325.

jezgra, odnosno unutrašnjeg kruga donosilaca odluka, smatrajući da su veto igrači sa manjim jezgrom kohezivniji. Međutim, iako Cebelis navodi da veća kohezivnost smanjuje potencijal za promenu, naknadno objašnjava da je to slučaj samo kod onih kolektivnih veto igrača koji odluke donose prostom većinom, dok kod onih koji zahtevaju dvotrećinsku većinu ili čak konsenzus, stabilnost opada proporcionalno sa kohezijom.⁷ Međutim, u kontekstu naše analize, treba naglasiti da je većina institucionalnih igrača uglavnom kohezivna – pitanje unutrašnje kohezije je važnije kada se radi o partijskim akterima.

DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM

Situacija u Bosni i Hercegovini je značajno drugačija od ostalih novih demokratija, tj. bivših socijalističkih zemalja. Pored tranzicionog konteksta koji sam po sebi ima veliki uticaj na funkcionalnost demokratije, ova država se nalazi i u prolongiranom postkonfliktnom periodu, balansirajući odnose između dva entiteta tj. tri međusobno nepoverljive etničke grupe. Sve to je ishodilo niz institucija, stranaka, grupa, te mrežu njihovih odnosa i često suprotstavljenih interesa koji utiču na proces donošenja odluka na svim nivoima.

Naravno, osnovni institucionalni aranžman države utvrđen je u Opštem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini.⁸ Usvajanju sporazuma u novembru 1995. godine u vazduhoplovnoj bazi Rajt Paterson u blizini grada Dejton, u Ohaju (SAD), te njegovom zvaničnom potpisivanju 14. decembra iste godine u Parizu, prethodilo je nekoliko meseci intenzivnih pregovora između zainteresovanih međunarodnih subjekata i sukobljenih strana. Time je i niz međunarodnih aktera uveden u konstelaciju veto igrača, o čemu će biti reči kasnije.

Pored osnovnog teksta, sporazum sadrži i jedanaest aneksa, te niz dogovora o pojedinačnim rešenjima, principima i budućim odnosima: ukupno 24 dokumenta. Aktuelna politička podela i struktura institucija u Bosni i Hercegovini je dogovorena na osnovu Aneksa 4 sporazuma, tj. Ustava Bosne i Hercegovine.⁹ Komplikovan rad na zaustavljanju troipogodišnjeg

⁷ Za raspravu o odnosu kohezije veto igrača i stabilnosti, videti: Christoph Oberst, *Bringing Cohesion In*, paper presented at the 5th ECPR Graduate Student Conference, University of Innsbruck, 3–5 July 2014, доступно на: <http://www.ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=17299&EventID=13>, pristupljeno 23. 02. 2016.

⁸ Dostupno на: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/home.htm, pristupljeno 23. 02. 2016.

⁹ Videti: Aneksi 4, Ustav Bosne i Hercegovine, Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini

sukoba između tri naroda uslovio je da prioritet pregovora i samog sporazuma bude fokusiran na prekid ratnog stanja, te na principe razgraničenja i podele moći između zaraćenih strana, a ne na funkcionalnost institucija. Time je dugoročna funkcionalnost države podređena praktičnom, ali kratkoročnom cilju zaustavljanja konflikta, uz brojne probleme koje je takav pristup doneo.

INSTITUCIONALNI VETO IGRAČI U USTAVU BOSNE I HERCEGOVINE

Parlament

Član 4. Ustava¹⁰ određuje nadležnosti i strukturu Parlamentarne skupštine. Parlament centralne države je u ovom slučaju dvodomno telo, koje se sastoji iz Doma naroda (ukupno petnaest poslanika, po pet Hrvata, Bošnjaka i Srba), a koje biraju parlamenti entiteta (deset bira Zastupnički dom Federacije, a pet Narodna skupština Republike Srpske). Ovim rešenjem su i entitetski parlamenti uvedeni kao svojevrсни izborni veto igrači u gornji dom parlamenta. Takođe, navedeni član nalaže da kvorum čini devet članova parlamenta, pod uslovom da su prisutna najmanje trojica iz redova svakog naroda.

Donji, direktno izabrani dom parlamenta je Zastupnički dom, koji se sastoji od 42 člana: dve trećine se biraju na području Federacije BiH, a jedna trećina na teritoriji Republike Srpske. Kvorum tvori većina ukupnog broja zastupnika, bez etničkih ili entitetskih ograničenja.

Za donošenje svih zakona potrebna je saglasnost oba doma, što samo po sebi povećava broj veto igrača u sistemu. To u praksi znači da oba doma parlamenta moraju da usvoje istovetan tekst, te da se usvojeni amandmani iz donjeg doma šalju na usvajanje u gornji dom i obratno, a to značajno usložnjava i usporava zakonodavnu proceduru. Najzad, u slučaju neslaganja oko amandmana, parlamenti formiraju mešovitu komisiju koja pokušava rešiti spor.¹¹

Dalje, ostale procedure iz ovog člana Ustava nalažu da se odluke u oba doma donose većinom, a da će se poslanici i zastupnici „potruditi da u većini bude zastupljena najmanje jedna trećina glasova sa područja svakog

¹⁰ Videti: Član 4. Parlamentarna skupština, Aneks 4, Ustav Bosne i Hercegovine, Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini

¹¹ Navedeno na osnovu: *Bosna i Hercegovina: Procedure usvajanja i izmene zakona i propisa*, Transparency International Bosnia and Herzegovina, 2005, стр. 8–15, доступно на: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2005/03/Priru%C4%8Dnik-procedure-usvajanja-i-izmjene-zakona-i-propisa-maj-2005.pdf>, pristupljeno 23. 02. 2015.

od entiteta“. U suprotnom, nakon konsultacija, odluke je moguće doneti ukoliko one ne uključuju više od dve trećine poslanika iz jednog entiteta. Ovakvom odlukom je entitetska pripadnost praktično institucionalizovana kao faktor koji utiče na konstelaciju veto igrača. U „regularnim“ parlamentarnim sistemima u kojima nisu primenjeni ovakvi mehanizmi izgradnje mira, unutar parlamenta nalazimo samo partijske veto igrače čije odnose određuju ideološka distanca i interna kohezija. U ovom slučaju, možemo reći da se partijski veto igrači nalaze unutar entitetskih kategorija. Dakle distanca je prvo entitetska (ili etnička), pa zatim još i ideološka, što dodatno komplikuje promenu politika i održava legislativni status kvo.

Štaviše, svaki predlog odluke Parlamentarne skupštine može se proglasiti štetnim po jedan od tri konstitutivna naroda od strane većine poslanika iz tog naroda, te se i na taj način dodatno otežava usvajanje odluka i podvlači status etničkih grupa kao veto igrača. Takođe, samu odluku o raspuštanju Doma može doneti isključivo većina koja uključuje većinu poslanika bar dva od tri konstitutivna naroda. Svaki aspekt rada parlamenta tako je, osim ideoloških preferencija, dodatno opterećen entitetskim ili etničkim balansom. U redovnom legislativnom procesu u drugim državama, u parlamentu se po pravilu nalaze partijski veto igrači, koje prevashodno određuje izborni sistem. U komplikovanom institucionalnom aranžmanu kakav je dejtonska BiH, proporcionalni izborni sistem koji po pravilu rezultira stranačkom fragmentacijom je tek sekundarni faktor u određivanju broja, distance i kohezije veto igrača – osnovni faktor je etnički sastav i entitetska podela.

Bikefalna egzekutiva

Predsedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana, po jednog Bošnjaka i Hrvata biranih na području Federacije, te jednog Srbina sa područja Republike Srpske.¹² Već ova osnovna postavka nam govori da predsedništvo nije nužno jedinstven akter, već se u praksi sastoji iz tri često međusobno distancirana individualna veto igrača.

Dalje, Predsedništvo donosi odluke konsenzusom, a kada to nije slučaj, svaki član može odluku proglasiti štetnom po vitalni interes svog entiteta. Takve odluke se zatim prosleđuju parlamentima entiteta (Narodnoj Skupštini Republike Srpske, odnosno hrvatskim ili bošnjačkim članovima Doma naroda Federacije), koji onda dvotrećinskom većinom mogu da ospore odluku bilo koju Predsedništva. Ovim rešenjem su u proces donošenja

¹² Videti: Član 5. Predsjedništvo, Aneks 4, Ustav Bosne i Hercegovine, Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini

odluka na nivou Predsedništva kao veto igrači praktično uvedena entitetska predstavnička tela, što praktično ponovo uvodi entitete, ali i etničke i političke preferencije unutar njih kao faktor u odlučivanju jednog od dva aktera bifealne bosanske egzekutive.

Drugi akter je Savet ministara, koga predlaže Predsedništvo a potvrđuje Zastupnički dom.¹³ I ovde Dejtonski sporazum navodi ograničenja koja se odnose na imenovanje ministara: naime, sa područja Federacije ih može biti najviše dve trećine; dok pomoćnici ministara ne smeju biti iz istog konstitutivnog naroda kao i ministri.

Savet ministara je osnovni predlagač zakona (iako mogućnost zakonodavne inicijative ima i svaki poslanik; a takođe Predsedništvo ili parlament mogu zahtevati od Saveta ministara da inicira pripremu predloga zakona), dok Predsedništvo predlaže budžet parlamentu. Ipak, iz perspektive teorije veto igrača, nije toliko bitna procedura predlaganja, koliko uticaj na donošenje tj. blokiranje zakona. U tom smislu, olakšavajuća okolnost složenoj strukturi egzekutive u BiH se nalazi u tome što nijedna od ovih institucija nema obavezu potvrđivanja zakona, tj. potpisivanja zakona, kakvu imaju šefovi država u mnogim zemljama; a u čemu se zapravo nalazi i prerogativ predsedničkog veta. Na osnovu toga možemo zaključiti da, iako su akteri u kontekstu izvršnih odluka i predlaganja zakona, Predsedništvo i Savet ministara nisu veto igrači kada se radi o samom zakonodavnom procesu.

Ustavni sud kao veto igrač?

Ustavni sud se može pod određenim okolnostima svrstati u veto igrače. Ipak, treba naglasiti da Ustavni sud Bosne i Hercegovine,¹⁴ u čijem sastavu je devet sudija (četiri bira Zastupnički dom Federacije, dva Narodna skupština Republike Srpske, a preostala tri – predsednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa Predsedništvom BiH), ne može samostalno da dela u zakonodavnom procesu. Postupak za ocenu ustavnosti zakona mogu pokrenuti članovi Predsedništva, predsednik Saveta ministara, predsednik ili zamenik predsednika bilo kog doma parlamenta, ili četvrtina članova bilo kog doma parlamenta ili bilo kog predstavničkog organa pojedinačnih entiteta. Ukoliko se to ne dogodi, Ustavni sud ne može na svoju ruku da vetira zakon. Takođe, ovaj organ bar u načelu nema samostalne političke preferencije, već striktno tumači pravnu usklađenost zakona i drugih od-

¹³ Isto.

¹⁴ Regulisan Članom 6, Aneks 4, Ustav Bosne i Hercegovine, Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini

luka sa Ustavom, te u tom smislu nije nezavisan akter u procesu donošenja zakona, odnosno nije veto igrač.

PARTIJSKI VETO IGRAČI

U Cebelisovoj teoriji, kao što smo rekli, pored institucionalnih postoje i partijski veto igrači. Iako oni naravno nisu uslovljeni ili formirani Dejtonskim mirovnim sporazumom, ukratko ćemo ih razmotriti, pre svega kako bi prikazali svu složenost konstelacije veto igrača u Bosni i Hercegovini. Pored broja, za partijske igrače je naročito važna interna kohezija, kao i međusobna distanca. Nekoliko faktora utiče na nivo kohezije unutar partijskih veto igrača: njihova veličina, izborni sistem, unutrašnja institucionalna struktura i drugi faktori.¹⁵ Budući da proporcionalni izborni sistem podstiče centralizovane partije koje kontrolišu candidature svojih članova na državne funkcije, kao i da parlamentarni sistem uopšteno doprinosi većoj koheziji nego predsednički, možemo reći da su političke stranke u BiH uglavnom kohezivne. Tome doprinosi i liderski stil rukovođenja partijama i opšti manjak unutarstranačke demokratije, gde se odluke stranačkog rukovodstva (ili češće, lidera) veoma retko dovode u pitanje. Takođe, treba naglasiti da cepanja političkih partija u Bosni i Hercegovini u većini slučajeva ne dolaze kao rezultat ideoloških ili programskih neslaganja, već isključivo kao lični sukob između lidera i pretendenta, koji se često dešava i nakon stranačkih izbora, što ukazuje na nizak nivo institucionalizacije političkih partija. Bilo kako bilo, možemo reći da je većina partija u Bosni i Hercegovini kohezivna.

Drugi faktor od značaja je ideološka distanca. Međutim, primarni fokus političkog života u Bosni i Hercegovini se nalazi na liniji etničke podela. Tek unutar etničkih zajednica možemo govoriti o ideološkoj distanci, što dodatno pojačava distancu. Primera radi, partija socijaldemokratske orijentacije iz redova bošnjačke zajednice zadržava ideološku distancu prema konzervativnim strankama iz svoje zajednice, ali isto tako i etničku distancu prema ideološki srodnim socijaldemokratama iz redova srpskog naroda. U tom smislu su distance između partijskih veto igrača u BiH još veće, te je samim tim manja šansa sa konsenzus te veća šansa za očuvanje legislativnog statusa kvo.

¹⁵ Videti: George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995, pp. 311–312.

Tradicionalni partijski rascepi¹⁶ kakvi postoje u zapadnim demokracijama stoga se ne mogu preslikati na Bosnu i Hercegovinu. Pored toga, ideološka lutanja, sklonost programskom eklekticismu, kao i dominacija etničkog u političkom životu dodatno ugrožavaju profilisanje stranaka na ideološkim osnovama. Na sve to, možemo dodati i pomenute lične i interesne sukobe koji neretko prerastaju u partijske rasepe. I pored toga, moguće je identifikovati određene pravilnosti u okviru tri etničke grupe. U Republici Srpskoj se od izbora 2002. godine identifikuje jasna polarizacija partijskog sistema oko dve najveće stranke: Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i desno orijentisane Srpske demokratske stranke (SDS), sa još nekoliko manjih parlamentarnih stranaka koje se uglavnom svrstavaju u okviru postojeće ideološke podele SNSD–SDS. Nešto komplikovanija situacija je u Federaciji BiH, kako zbog multinacionalnog karaktera (Hrvati i Bošnjaci), tako i zbog specifičnosti samog političkog života. I dok je u okviru hrvatske etničke grupe dominantna koalicija okupljena oko Hrvatske demokratske zajednice BiH (HDZ BiH), sa praktično jednim rivalstvom između ove stranke i njene otcepljene frakcije HDZ 1990, nastale na osnovu ličnih, a ne ideoloških interesa; u slučaju „bošnjačkih“ stranaka situacija je nešto komplikovanija. Kao praktično jedina partijska konstanta u okviru ove etničke grupe, od uvođenja višepartijskog sistema do danas, stoji Stranka demokratske akcije (SDA). Pored nje, sa manjim ili većim uspehom u parlamentarnom životu je trenutno prisutan niz političkih partija koje se pojavljuju na unitarističkoj ili multietničkoj platformi (npr. Stranka za BiH, Savez za bolju budućnost BiH, Demokratski front i slično). Tu možemo uvrstiti i Socijaldemokratsku partiju BiH, i pored toga što ova partija aktivno egzistira još od 1992. godine, te je od 2006. do 2014. čak imala i izabranog člana Predsedništva iz redova hrvatskog naroda – mada je taj izbor uglavnom pripisivan slabo regulisanom izbornom procesu u okviru odnosa između dva naroda u Federaciji BiH.¹⁷

Na osnovu navedenog zaključujemo da, iako partijski sistem ima jasne konture, od kojih mnoge sežu do samog začetka multipartizma, te pokazuje znake fragmentacije, ipak ideološka distinkcija u njegovom formiranju

¹⁶ Videti: Seymour M. Lipset, Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, 1967.

¹⁷ Naime, kandidat SDP Željko Komšić, iako zvanično kandidovan kao hrvatski član Predsedništva, izabran je većinski glasovima Bošnjaka – zahvaljujući proceduralnoj omašci koja dopušta građanima Federacije da glasaju za bilo koga od dva kandidata: Hrvata i Bošnjaka. Za više videti: Andrew MacDowall, “Dayton Ain’t Going Nowhere”, *The Foreign Policy*, 12. 12. 2015. Dostupno na: <http://foreignpolicy.com/2015/12/12/dayton-aint-going-nowhere-bosnia-and-herzegovina/>, pristupljeno 23. 02. 2016.

ne igra značajnu ulogu, već je etnička distanca primarna u razmatranju potencijalne promene zakonodavnog statusa kvo.

MEĐUNARODNI FAKTOR

Najzad, međunarodni akteri od samog početka mirovnog procesa predstavljaju bitnog veto igrača u Bosni i Hercegovini. Već sam Dejtonski sporazum je dao mandat velikom broju međunarodnih organizacija da nadgledaju i implementiraju razne komponente dogovora: vojnu komponentu SFOR, odnosno IFOR (pod vodstvom NATO), odgovornu za vojne aspekte sporazuma, OEBS koji je organizovao prve izbore, multinacionalni Savet za implementaciju mira, i konačno, Kancelariju visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu.

Visoki predstavnik (OHR, eng. *OHR – Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina*) je inače vanustavna kategorija, budući da je, formalno gledano, njegova osnovna nadležnost (koja uključuje nadgledanje, koordinaciju, izveštavanje i pomoć sprovođenju mirovnih rešenja) uspostavljena Aneksom 10 mirovnog sporazuma, tj. Sporazumom o civilnoj implementaciji.¹⁸ Međutim, u praksi, on se pokazao kao izuzetno važan veto igrač, i to naročito zbog naknadnih ovlašćenja koja je stekao na sastanku Saveta za implementaciju mira u Bonu, decembra 1997. godine. Na osnovu tzv. „Bonskih ovlašćenja“ Visoki predstavnik između ostalog može da donosi odluke onda kada nadležni ne mogu da se dogovore, da ukida odluke institucija, kao i da uklanja izabrane predstavnike i funkcionere koji, po arbitrarnoj odluci, ugrožavaju mirovni proces. Takođe, problematično je to što ne postoji mogućnost žalbe na odluke Kancelarije visokog predstavnika, tako da one imaju trenutno dejstvo. Za ukidanje OHR je postavljen niz uslova,¹⁹ koji između ostalog uključuju i rešavanje pitanja državne imovine, fiskalne održivosti, vladavine, prava, statusa distrikta Brčko, ustavne reforme u kontekstu primene odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić – Finci,²⁰ kao i pozitivne procene Saveta za implementaciju mira.

¹⁸ Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Aneks 10 – Sporazum o civilnoj implementaciji. Dostupno na: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/annex10.htm, pristupljeno 23. 02. 2016.

¹⁹ Videti: 48th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, Office of the High Representative, 11. 09. 2015. Dostupno na: <http://www.ohr.int/?p=63204&lang=en>, pristupljeno 23. 02. 2016.

²⁰ Za više videti: Edin Hodzic, Nenad Stojanovic, *New/old constitutional engineering? Challenges and implications of the European Court of Human Rights decision in the case of Sejdic and Finci v. BiH*, Analika – Center for Social Research, 2011.

Iako je logika davanja vanrednih ovlašćenja OHR-u upravo razbijanje blokade političkih procesa nastale nefunkcionalnim dejtonskim institucionalnim aranžmanima i etničkom distancom između političkih aktera, u praksi je proces donošenja odluka opterećen sa još jednim izuzetno moćnim, a politički neodgovornim (OHR odgovara samo Savetu za implementaciju mira koji takođe nije ustavna kategorija) veto igračem.

ZAKLJUČAK

Na osnovu analize institucionalne postavke Bosne i Hercegovine utvrdili smo izuzetno složenu konstelaciju veto igrača, koja na centralnom nivou u zakonodavni postupak ne uvodi samo državne institucije, već i entitetske institucije, etničke kategorije, ali i međunarodne aktere. Slično je i sa izvršnom vlašću. Situacija bi se dodatno usložila kada bi u analizu uključili i entitete, kantone unutar Federacije BiH i distrikt Brčko, te njihove institucije i odnose unutar njih. Na sve to dolaze partijski veto igrači sa svojim interesima i odnosima. Politički sistem Bosne i Hercegovine svoju izuzetnu složenost duguje pre svega podređenosti primarno etničkim aranžmanima, tj. rešenjima usmerenim na postizanje mira. Stoga se i stiče utisak da se veto igrači u Bosni i Hercegovini pre svega moraju sagledavati u etničkim kategorijama, te da su ključni veto igrači ustvari konstitutivni narodi (Hrvati, Srbi i Bošnjaci), kroz svoje institucije i partije. Mogućnost proglašavanja odluka Parlamentarne skupštine ili Predsedništva štetnim po interese bilo kog od tri naroda, dodatno podvlači status etničkih grupa kao veto igrača. Tek nakon toga u veto igrače možemo uvrstiti konkretne institucije, bile one državne, entitetske ili međunarodne.

Teorija veto igrača je usmerena na određivanje kapaciteta političkih sistema da proizvode promene. U teoriji, stabilnost, koja se povećava sa brojem veto igrača, posmatramo kao nemogućnost promene statusa kvo, čak i onda kada je promena neophodna ili poželjna. Stabilnost stoga nije nužno pozitivna vrednost. Da li je stabilnost cilj, odnosno da li je status kvo poželjan, zavisi pre svega od potreba jednog društva. Međutim, vlada koja ne može da izvede promenu politika kada je to neophodno, često neće dostići neke druge vrednosti kojima se bave politikolozi (poput efikasnosti ili dobre vladavine). Takva vlada će imati problem da reaguje na promene okolnosti ili potrebe sopstvenog stanovništva, koje postavljaju zahteve za novim javnim politikama ili institucionalnim aranžmanima.²¹

²¹ Videti: Carlos Scartascini, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, *How Do Political Institutions Work? Veto Players, Intertemporal Interactions and Policy Adaptability*, Inter-American Development Bank, 2008, p. 14.

Takav je slučaj sa pojedinim bivšim socijalističkim državama, pred kojima su još brojni zahtevi u procesu tranzicije, ali i zahtevi puta ka Evropskoj uniji, a u BiH je situacija dodatno pogoršana postkonfliktnim nasleđem. Društvu su ponekad potrebne efikasne i brze promene, a to nije moguće u slučaju kada je sistem opterećen sa velikim brojem veto igrača, čije očuvanje je neophodno zbog mira i sigurnosti svake od zajednica. Uostalom, možda je i stabilnost politika i nemogućnost promene zbog velikog broja veto igrača upravo ono što je održalo Dejtonski sistem i očuvalo mir u Bosni i Hercegovini u prethodnih dvadeset godina.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] *48th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations*, Office of the High Representative, 11. 09. 2015. Izveštaj dostupan na adresi: <http://www.ohr.int/?p=63204&lang=en>, pristupljeno 23. 02. 2016.
- [2] *Bosna i Hercegovina: Procedure usvajanja i izmene zakona i propisa*, Transparency International Bosnia and Herzegovina, 2005, dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2005/03/Priru%C4%8Dnik-procedure-usvajanja-i-izmjene-zakona-i-propisa-maj-2005.pdf>, pristupljeno 23. 02. 2015.
- [3] Elgie, Robert, "From Linz to Tsebelis: three ways of presidential/parliamentary studies?", *Democratisation*, 12:1, Routledge, 2005.
- [4] Lipset, Seymour M., Rokkan, Stein, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, 1967.
- [5] MacDowall, Andrew, "Dayton Ain't Going Nowhere", *The Foreign Policy*, 12. 12. 2015. Dostupno na: <http://foreignpolicy.com/2015/12/12/dayton-aint-going-nowhere-bosnia-and-herzegovina/>, pristupljeno 23. 02. 2016.
- [6] Oberst, Christoph, *Bringing Cohesion In*, paper presented at the 5th ECPR Graduate Student Conference, University of Innsbruck, 3-5 July 2014, dostupno na: <http://www.ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=17299&EventID=13>, pristupljeno 23. 02. 2016.
- [7] Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, dostupan sa svim aneksima na: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/home.htm, pristupljeno 23. 02. 2016.
- [8] Scartascini, Carlos, Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, *How Do Political Institutions Work? Veto Players, Intertemporal Interactions and Policy Adaptability*, Inter-American Development Bank, 2008.
- [9] Tsebelis, George, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Cambridge University Press, 1995.
- [10] Hallerberg, Mark, "Empirical Applications of Veto Player Analysis and Institutional Effectiveness", *Reform Processes and Policy Change: Veto Players*

and *Decision-Making in Modern Democracies* (eds. Th. Koenig, G. Tsebelis, M. Debus), Springer, 2011.

- [11] Hodzic, Edin, Stojanovic, Nenad, *New/old constitutional engineering? Challenges and implications of the European Court of Human Rights decision in the case of Sejdic and Finci v. BiH*, Analika – Center for Social Research, 2011.

MA Dejan Bursac

DAYTON-ESTABLISHED VETO PLAYERS IN THE POLITICAL SYSTEM
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

Author is examining the constellation of veto players in the political system of Bosnia and Herzegovina through the analysis of institutions formed by the Dayton Peace Agreement, more precisely by its Fourth Annex: The Constitution of Bosnia and Herzegovina. The creators of this document, having in mind the need for ethnic balance in the peace-building process, established complex internal institutional structure and complicated set of procedures. During the course of this research, the number, relations and other features of veto players are established on the basis laid in the works of American political scientist George Tsebelis. He researched the impact of veto players on legislative status quo, and, subsequently, on policy stability. It should be emphasized that our paper will primarily focus on institutional veto players established by the Dayton Agreement, but nevertheless we will also shortly examine other actors that do not necessarily derive from the peace process, such as political parties. The application of veto players' theory can be used not just in the assessment of stability, efficiency and persistence of the "Dayton system" in Bosnia and Herzegovina in general, but also more narrowly – in the analysis of singular institutional solutions created by the 1995 peace agreement.

Keywords:

Dayton, Dayton Agreement, Bosnia and Herzegovina, veto players, George Tsebelis, legislative process, stability, institutions

MA Despot Kovačević*

IMPLIKACIJE DEJTONSKOG SPORAZUMA NA PARTIJSKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE

Apstrakt

Politički procesi u Bosni i Hercegovini odvijaju se pod uticajem institucionalnog okvira koji je nametnut Dejtonskim sporazumom. U domenu političkih procesa najvažniji akteri su političke partije koje ujedno i vode te procese. Partijski sistem Bosne i Hercegovine konstruisan je kroz odredbe Dejtonskog sporazuma i sve implikacije koje ima na politički sistem, ustvari su rezultat Dejtonskog sporazuma. Formalni i neformalni obrasci ponašanja političkih aktera i političkih partija direktno su usmereni ka ostvarivanju ciljeva koji su dogovoreni u Dejtonu. Situacija u kojoj se odvijaju politički procesi ima deficit demokratije, ali i svrsishodnost u održavanju mira u postkonfliktnom društvu Bosne i Hercegovine.

Ključne reči:

političke partije, partijski sistem, Bosna i Hercegovina, Dejtonski sporazum

UVOD

Političke partije i partijski sistem Bosne i Hercegovine predstavljaju jednu od najvažnijih determinanti političkog sistema. Priroda i karakteristike partijskog sistema nužno utiču na celokupni proces donošenja odluka i vođenja politike ove zemlje. Složenost političkog sistema BiH jedna je od tema po sebi, a rat, konflikt, postkonfliktno društvo značajno su uticale na specifičnost koja zahteva kontekstualnu analizu događaja i procesa. Svakako najvažniji događaj za kreiranje političkog sistema su pregovori u Dejtonu i

* Doktorand na Fakultetu političkih nauka, e-mail: despotco@yahoo.com

potpisivanje Dejtonskog sporazuma. Ovaj sporazum ima posredne i neposredne implikacije na sve segmente društva i politike u Bosni i Hercegovini. Političke partije kao glavni akteri političkih procesa u Bosni i Hercegovini imali su i imaju presudnu ulogu u implementaciji ovog sporazuma, tako da njima pripada najveći deo odgovornosti za postojeće stanje i rezultate koje je doneo Dejtonski sporazum Bosni i Hercegovini.

U ovom radu pokušaću da objasnim uzajamnu vezu Dejtonskog sporazuma i partijskog sistema Bosne i Hercegovine i kroz analizu dosadašnjeg partijskog života u BiH da objasnim rezultate ovog odnosa. Tema rada su partijski sistem u celini i političke partije pojedinačno, kao i njihove osnovne karakteristike, međudnos i rezultati delovanja. Problematika koja se javlja u analizi partija u BiH ogleda se pre svega u njihovom predejtonskom periodu, uslovima i načinu nastanka, što za rezultat ima i Dejtonski sporazum, koji je sa druge strane opredelio dalji razvoj partijskog sistema.

Očigledan manjkavost političke kulture u BiH kao postkomunističkom društvu i etnička podeljenost su evidentno jako uticale na ovakvu partijsku sliku, što je dokazivano u mnogim radovima, ali u ovom radu pokušaću da kroz rezultate partijskog sistema uvidim suprotan, povratni proces koji je partijski sistem imao na ostale procese i koji su razlozi tome.

RAZVOJ VIŠEPARTIZMA U BIH

Bosna i Hercegovina je, kao i ostale republike SFRJ, pratila trend postepenog „rastakanja“ moći komunističkog režima ogledanog u jednoj partiji i krenula u težnju ka političkom pluralizmu i višepartizmu. Kao i u drugim republikama, okvir za stvaranje partija bilo je donošenje zakona, promena ustava i rušenje monopola Saveza komunista Jugoslavije tj. u Bosni i Hercegovini rušenje Saveza komunista BiH.

U Bosni i Hercegovini takav scenario se odigrao već 1989. godine. Naime, usvajanje „38 amandmana na Ustav Savezne Republike Bosne i Hercegovine, donesenih 11. aprila 1989. godine, učinilo je kraj jednopartijskom sistemu uvođenjem izbornih lista što je otvorilo vrata slobodnim izborima i ukupnoj demokratizaciji društva.“¹

Prvi koraci u stvaranju partija krenuli su kroz dovođenje u pitanje politike koju vode republički organi i iako je zasnivanje političkih organizacija na etničko-verskoj osnovi krenulo u samom korenu, to nije bio primetan momenat u početnom nivou razvoja. Očigledan zajednički interes svih pokretača procesa ogledao se u borbi za rušenje monopola „partije“

¹ Internet stranica Parlamentarne Skupštine BiH: <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=27881&langTag=bs-BA&pril=b> (Pristupljeno 15.01.2016.)

koji se ogledao u znatno boljoj poziciji zbog višedecenijske prakse koju poseduju. Dok se u Savezu komunista uveliko diskutovalo da li uopšte dozvoliti nastajanje drugih političkih subjekata, razne grupacije su počele svoja formiranja.

Prva politička partija nastala u novim uslovima u BiH je Stranka demokratske akcije koja je osnovana 26.5.1990. u Sarajevu.² Za njom su nastale i Srpska demokratska stranka 12.7.1990. godine³, kao i Hrvatska demokratska zajednica koja je osnovana 18.8.1990. godine.⁴ Uz ove događaje značajan korak ka utemeljenju višepartizma u BiH bili su novi amandmani na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine koji su doneseni „u periodu nastanka“ ovih partija (jul 1990.) i koji su uveli garancije na slobodu za političko organizovanje, na ustaljenim principima kao i u drugim republikama.⁵

Iako je nastanak ove tri partije bio očigledan pokazatelj podeljene Bosne i Hercegovine po najznačajnijoj liniji – nacionalnoj, u isto vreme došlo je do formiranja i drugih pokreta koje su imale ideju nastavka tradicije Saveza komunista i kontinuiteta politike kojoj je nužna bila promena u skladu sa međunarodnim tokovima i sveopštom atmosferom u svetu. Partije koje su zauzele takve bile su Savez komunista BiH – SDP i Savez reformskih snaga za BiH. Snage okupljene na ideji bez nacionalnih podela bile su najbolji katalizator stanja u BiH.

Uslovi za prve višepartijske izbore u BiH propisani su izbornim zakonom iz juna 1990. godine.⁶ Prvi izbori ujedno su i koren razvoja partijskog sistema BiH, kao i svih drugih procesa koji su se odigrali u Bosni i Hercegovini. Akteri su od samog početka pokazali malo prostora za kompromis, ali ih je izborni proces usmerio ka saradnji. Na prvim izborima održanim 18. novembra 1990. godine ubedljivu pobedu odnele su novoformirane partije SDA, SDS, HDZ zasnovane na nacionalnoj подели u BiH, a zajedno su

² Internet stranica Stranke demokratske akcije: <http://sda.ba/home/o-name/licna-karta-stranke/> (Pristupljeno 15.01.2016.)

³ Internet stranica Srpske demokratske stranke: www.sdrs.com (Pristupljeno 15.01.2016.)

⁴ Internet stranica Hrvatske demokratske zajednice BiH: <http://www.hdzbih.org/povijest-stranke-s53> (Pristupljeno 15.01.2016.)

⁵ Internet stranica Parlamentarne Skupštine BiH: <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=27881&langTag=bs-BA&pril=b> (Pristupljeno 15.01.2016.)

⁶ Zlatko Vujović; Nikoleta Tomović, Studija praktične politike „Održivi institucionalni mehanizmi za poboljšanje predstavljenosti manjina u crnogorskom Parlamentu“, CEMI, Podgorica, str. 6.

ostvarile oko 85% glasova.⁷ Ove tri partije koje su bile svojevrsna „anti-komunistička koalicija“ formirale su vlast u BiH, a iz te vlasti ušlo se u još veće podele i u ratne sukobe.

Temelj partijskog sistema uspostavljen kroz prve višestranačke izbore pokazao je manjkavosti za razvoj demokratskog izbornog procesa, a kampanje partija zasnovane na temema negacije drugog u prvi mah nisu pokazale problematiku, ali su ostavile trajne posledice koje su se pokazale u godinama koje su dolazile. Kao što ističe Mirko Pejanović: „Jedino programsko pitanje koje su etničke stranke definisale u punoj saglasnosti bilo je podela mesta u strukturi vlasti. Sva druga pitanja političke naravi: promena svojinskih odnosa, državno-pravni status Bosne i Hercegovine u procesu disolucije jugoslavenske federacije, socijalno-ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine, bila su potisnuta, kao što je bio potisnut i princip definisanja političkog programa za koaliciono vladanje stranačke većine.“⁸

Iako su ratne godine imale svojevrsan partijski život, za ovu analizu najkrupnije posledice imale su obe početne godine i prvi izbori. Period do 1995. godine u atmosferi rata treba postaviti kao svojevrsni vakuum u kome se ne mogu analizirati političke partije kao akteri, iako su tri glavna aktera dobijala sve veću snagu u ovim godinama.

Pregovori u Dejtonu i potpisani sporazum doneli su novi okvir za sprovođenje izbora što je usmerilo i razvoj partijskog sistema BiH i partija koje su već postajale „tradicionalno“ opredeljenje birača, ali je prisustvo međunarodnog faktora pospešilo i pojavu novih aktera.

DEJTONSKI SPORAZUM I ULOGA PARTIJA U PERIODU 1996–2002.

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, u javnosti nazvan Dejtonski mirovni sporazum, najvažniji je akt koji je potpisivanjem, pred rešavanja ratnog sukoba, imao za cilj da uredi više spornih pitanja za funkcionisanje Bosne i Hercegovine. Za političke subjekte u BiH i partijski sistem, svakako najvažniji deo sporazuma je Aneks 3 – Sporazum o izborima koji je posvećen uređenju izbora i izbornog procesa.⁹

⁷ Radomir Nešković, *Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine*, Fridrih Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013, str. 126.

⁸ Mirko Pejanović, „Geneza razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini“, *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, (ur. Zoran Lutovac), Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006, str. 239.

⁹ Opšti okvirni sporazum o miru u Bosni i Hercegovini: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/annex3.htm (pristupljeno 17.01.2016.)

Ovim Sporazumom su propisane osnovne pretpostavke fer i slobodnih demokratskih izbora koje je jako teško uspostaviti u postkonfliktnom društvu, a BiH je tek izlazila iz konflikta, pa je tako i ceo ustavni inženjering, uključujući i izborni proces i partije, prilagođavan takvom stanju. Strane su se obavezale na obezbeđivanje „uslova za organizaciju slobodnih i poštenih izbora, posebno politički neutralan ambijent, da štite i primenjuju pravo tajnog glasanja bez straha i zastrašivanja, da obezbede slobodu izražavanja i štampe, da omoguće i podstiču slobodu udruživanja (uključujući političke partije)”¹⁰, što uz međunarodnu podršku i monitoring treba da obezbedi demokratski izborni proces. U početku je formirana Privremena izborna komisija¹¹ koja je imala međunarodni sastav, sa planom da se formira stalna Centralna izborna komisija.

Poseban značaj za izborni proces u BiH Dejtonski sporazum dao je OEBS-u, koji pored svojih posmatrača treba da učestvuje aktivno u organizaciji celog procesa i ispunjenju svih uslova za izbore koji su dogovoreni Dejtonskim sporazumom.

Pored formalnih uslova kojima je Dejtonski sporazum usmerio izborni proces kao glavnu determinantu razvoja političkih partija i partijskog sistema, postoji niz neformalnih i posrednih uslova kojima je Dejtonski sporazum bitno i trajno usmerio političke procese u BiH. To se pre svega ogleda u širem institucionalnom usmeravanju građana BiH ka partijama zasnovanim na etničkim podelama i onemogućavanju izgradnje politika na građanskoj platformi. Jedini slobodan prostor za to je u dozvoljenim izbornim „manipulacijama“ koji su iz ustavno-pravnog ugla legalni, ali sa velikim manjkom legitimiteta koji trajno šteti postignutim dogovorima i nužno zahteva njihovo preispitivanje.

Celokupan posleratni period poslužio je za stabilizaciju prilika i pokušaje vraćanja poverenja među narodima kroz institucije. Veliki zadatak u tim poslovima imali su ratni akteri u političkim partijama, koji su bili i ključni politički subjekti. U ovom posleratnom periodu (1996–2002) tri puta su održani izbori u BiH po pravilima propisanim Dejtonskim sporazumom. Na prvim posleratnim izborima 1996. godine ubedljivu pobedu odnele su iste političke partije SDA, SDS i HDZ među tri svoja naroda, dok drugi akteri nisu dobili zapaženu ulogu.¹²

¹⁰ Član 1. Opšteg okvirnog sporazuma o miru u Bosni i Hercegovini: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/annex3.htm (pristupljeno 17.01.2016.)

¹¹ Član 3. Opšteg okvirnog sporazuma o miru u Bosni i Hercegovini: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/annex3.htm (pristupljeno 17.01.2016.)

¹² Detaljnije: Zvanična stranica Centralne izborne komisije: <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryId=275&Lang=5> (pristupljeno 17.01.2016.)

S obzirom na kontekst izbora i stanje u BiH, političke partije su preuzele važnu ulogu u stabilizaciji prilika i u takvih okolnostima povukle „krupne“ poteze donošenjem niza zakona. Institucionalni okvir delovanja propisan Dejtonskim sporazumom usmerio je aktere na paradoksalnu kooperativnost zasnovanu na podelama, koja nije uspela nekoliko godina ranije i koja je dovela do sukoba. Prisustva međunarodnog faktora kao garanta dogovora je umanjilo suverenitet države i institucija, što je u početnoj fazi bila neophodnost, ali je očigledno pravila okvir za trajne probleme i funkcionalne manjkavosti institucija.

Već sledeći, opšti izbori 1998. godine u BiH doneli su svojevršno „otvaranje partijske kompeticije“ na više aktera, gde se minimalno odstupilo od etničkog glasanja, ali je došlo do raslojavanja unutar stranaka konstitutivnih naroda. Na ovim izborima i u drugom posleratnom sazivu Parlamenta BiH, pored ustaljenh aktera SDS-a, SDA i stranaka u kolaciji, HDZ-a, našle su se i liste kolacije Sloga (SNS, SP, SNSD) iz RS, SRS RS, kao i SDP BiH i drugi. Suštinski važna promena u BiH se desila jer su ovi izbori doveli do izbora srpskog člana predsedništva koji nije bio iz SDS-a, nego kandidat koalicije Sloga – Živko Radišić.

Okolnosti su nalagale „sazrevanje“ političke situacije i potrebu za dubljim konstituisanjem institucija sistema, a političke partije koje su se zatekle u ovom sazivu parlamenta i na drugim nivoima imale su zadatak da se dogovore i uspostave formalne okvire za dalju implementaciju Dejtonskog sporazuma. Celokupni okvir funkcionisanja Parlamenta BiH i uloga partija u njemu pokazala je niz nedostataka u mogućnostima izgradnje parlamentarne demokratije po uzorima na zapadnoevropske države. Kao i u prethodnom, i u ovom sazivu isplivale su mnoge manjkavosti postignutih dogovora, pa je produkt takve situacije bio veliki broj odbijenih zakona zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa oko niza pitanja.¹³

Uz stagnaciju razvoja demokratskih procedura i širok razvoj partokratije u BiH došlo je do vanrednih izbora u aprilu 2000. godine. Ovi izbori su doveli do promena u bošnjačkom korpusu glasača gde je primat ispred SDA preuzeo SDP BiH i u broju glasača i u broju mandata, a značajnu ulogu imala je i Stranka za BiH, dok se iznenađenje sa prethodnih izbora ogledano u srpskom članu Predsedništva nije ponovilo na ovim izborima, pa je SDS odneo ubedljivu pobedu.¹⁴

Ovi izbori su pokazali sistemski razvijenu partokratiju i doveli do zaključaka o prilično determinisanoj budućnosti manjkave demokratije u BiH

¹³ Detaljnije: <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=28030&langTag=bs-BA&pril=b> (pristupljeno 20.01.2016.)

¹⁴ Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine: <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryId=265&Lang=5> (pristupljeno 20.01.2016.)

ogledane pre svega u nemogućnosti ustaljivanja demokratskih institucija i procedura, kao i u ekskluzivnosti političkog prostora ograničenog na užu krug političkih aktera. Iako ova karakteristika u mnogim stabilnim demokratija igra važnu ulogu u sistemu, u postkonfliktnom društvu ona stvara svojevrsnu političku elitu koja je kao akter sukoba ograničena u mnogim mogućnostima kooperacije i funkcionisanja. Važan faktor u promeni ovog sistema „stabilne nestabilnosti“ je pojava SDP BiH kao nadnacionalne opcije zasnovane na građanskom principu i socijaldemokratskim načelima. Ipak, treba napomenuti da je partijski sistem, pa i politički, u celini postavljen na etničkim osnovama i da ova pojava, koliko god izgledala kao integrativni faktor, dovodi do razmimoilaženja sa postignutim dogovorima i osnovnom idejom kompromisa u BiH.

U ovom mandatu donesen je niz zakona, a svakako jedan od najvažnijih je Izborni zakon Bosne i Hercegovine donesen 21. avgusta 2001. godine.¹⁵ Ovim zakonom usvojen je način izbora predstavnika u Parlamentarnoj skupštini BiH, kao i za članove Predsedništva, a usvojeni su i principi izbora na svim drugim nivoima. Ovaj zakon trebalo je da otkloni niz nedostataka koji su se javljali u prethodnom periodu i da izborni proces usmeri u skladu sa Dejtonskim sporazumom. Principi koji su morali nužno da budu zadovoljeni u samoj osnovi imale su demokratski deficit, jer su princip neposrednosti izbora svele na niz kriterijuma koji su usmeravali izbor građana.

Promenama izbornog zakonodavstva nastupa novi period u partijskom sistemu Bosne i Hercegovine, koji se pre svega ogleda u novom okviru za sprovođenje izbora i jasnijim pravilima za učestvovanje na izborima, kao i konstitutivnim elementima izbora kroz institucije za sprovođenje izbornog procesa.

PARTIJSKI SISTEM BIH NAKON 2002. GODINE

Od usvajanja novog izbornog zakona i utvrđivanja jasnijih pravila usvojenih od već izabranih organa vlasti došlo je do svojevrsne stabilizacije izbornog procesa u BiH, gde je uloga partija bila presudna u održavanju ovakve stabilnosti. U ovom periodu održana su četiri redovna izborna ciklusa. Mora se ipak istaći da su i ova izborna pravila imala svoje deficite, koje je nužno bilo menjati. Političke partije u ovom periodu pretrpele su određenu transformaciju, a sa redovnim izborima došlo je do pojave novih jakih aktera što je pokazatelj otvorenosti političkih procesa i povećanja stepena demokratske u BiH.

Prvi izbor po novom zakonodavstvu održani su 5.10.2002. godine, a za razliku od prethodnih, koje je vodila Privremena izborna komisija Misije

¹⁵ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 23/01, Sarajevo, 2001.

OEBS-a u BiH, ove izbore je organizovala Centralna izborna komisija BiH¹⁶, što je značajan napredak u osamostaljivanju izbornog procesa u BiH i test za političke aktere, pre svega političke partije, u vidu sposobnosti da se u jednom postkonfliktnom društvu preuzme politička odgovornost i vidi nivo stabilnosti procesa i razvoja političkih partija u ovom segmentu.

Na izborima 2002. godine u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH ulazi 13 lista, a ono što je važnije je da je snaga političkih partija prilično izjednačena. U ovaj saziv parlamenta ulaze SDA (10 mandata), SDS (5 mandata), SzBiH (6 mandata), SDP BiH (5 mandata), HDZ (5 mandata), SNSD (3 mandata), PDP (2 mandata) itd.¹⁷

Partijski život i delovanje političkih partija u ovom periodu pokazalo se kao glavna determinanta političkih procesa i kao odrednica kretanja BiH u budućem periodu. Političke partije u BiH dobijaju mnogo značajniju ulogu i pokazuju snažan otpor međunarodnom faktoru u BiH, što za posledicu ima dublje raslojavanje i prve pokušaje ustavnih promena. Za vreme ovog mandata desio se i najvažniji događaj nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, a to je pokušaj ustavnih promena u javnosti poznatog kao „aprilski paket ustavnih promena“.

Ovom pokušaju prethodio je Sporazum između SDA, SDP BiH, SDS, HDZ, SNSD i PDP-a na osnovu kojih je Predsedništvo BiH formiralo spisak predloga za ustavne promene, ali taj paket promena nije prošao nakon duge rasprave.¹⁸ Posle ovog pokušaj, na površinu su isplivali svi nedostaci političkog sistema, ali se mora istaći da su političke partije odigrale svoju ulogu upravo onako kako je i sistem postavljen. Preovladujući stav je da je u BiH instaliran sistem koji nužno navodi na ovakav scenario pri svakom pokušaju dubinskih promena, pa partije u potrebi za održavanjem podrške nemaju prostor za drugačije delovanje, ali nemaju ni snagu za takve pokušaje.

Izbori 2006. godine doneli su najveću promenu u kratkoj istoriji višepartizma u BiH i značajno izmenile sliku partijskog sistema BiH. Na redovnim opštim izborima 2006. godine slab rezultat ostvarile su sve tri glavne političke partije konstitutivnih naroda (SDA, SDS, HDZ), a važan skok u podršci imale su Stranka za BiH, SNSD i SDP BiH.¹⁹ Navedene partije su odigrale istom strategijom kao i dotadašnji centralni akteri. Glavna strategi-

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Centralna izborna komisija BiH: <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=150&Lang=5&Mod=0> (pristupljeno 25.01.2016.)

¹⁸ Detaljnije na: <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=28030&langTag=bs-BA&pril=b> (pristupljeno 25.01.2016.)

¹⁹ SDA je izgubila člana Predsedništva, dok je u Parlamentu BiH osvojila jedan mandat više od SzBiH, ali je to ogroman pad u odnosu na 2002. godinu. <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=150&Lang=5&Mod=0> (pristupljeno 25.01.2016.)

ja je bilo, kako navodi Pejanović, širenje „etničkog straha“ kojim su zavredile pažnju svog korpusa glasača.²⁰ U funkcionalnom smislu za politički sistem ove promene nisu donele mnogo, ali u međupartijskim odnosima značajno se promenila struktura i došlo je do promena kako u kadrovima na mestima donosioca odluka, tako i u unutarpartijskim strukturama. Najznačajniji korak ovog saziva Parlamenta BiH je saglasnost za ratifikaciju Sporazuma o stabilizaciju i pridruživanju iz 2008. godine.²¹

Ono što je evidentno u političkom životu BiH je da je dominacija „starih“ aktera zamenjena novim, ali da je njihova retorika i ponašanje i dalje išla u skladu sa ustaljenim obrascima međuetničkih i međunaconalnih podela. Institucionalni okvir je nametnuo i formalna i neformalna pravila ponašanja koja političke aktere usmeravanju i donošenje odluka je moguće samo ukoliko se ne kosi sa propagiranim principima, što pokazuje niz nedostatak sa stanovišta demokratije, ali sa stanovišta Dejtonskog sporazuma ovaj model je itekako pravilno usmeren. Iako istraživači i praktičari navode da je „Dejton“ prevaziđen, možemo tvrditi da je Dejtonski sporazum u punom zamahu i na vrhuncu, a da je sam sebi dao trajnost i nepromenljivost.

Poslednja dva izborna procesa (2010, 2014) sa sobom su donela iste obrasce, a delimične promene u podršci određenih aktera nisu pokazale ništa novo što nije viđeno u partijskom životu BiH. Ono što je konstanta poslednjih godina u partijskom životu BiH je stalno cepanje aktera i nastajanje novih. Politička scena deluje sve više fragmentisano, a politička ponuda partija sve manje privlačna za glasače. Širenje svojevrzne apatije među glasačima je ozbiljan pokazatelj manjka demokratije i legitimiteta aktera, a partokratija, uz korupciju, postaje najvažniji problem održivosti BiH i njenog ustavno-pravnog formata propisanog Dejtonskim sporazumom.

POSLEDICE I REZULTATI PARTIJSKOG SISTEMA BIH

Partijski sistem BiH kroz svoju dvodecenijsku praksu ima niz merljivih rezultata i posledica koje nosi po ukupan politički sistem. S obzirom na kontekst u kome se govori o partijama i njihovoj ulozi u političkom sistemu, kao i prikazani hronološki razvoj partijskog sistema i međupartijskih odnosa, može se istaći da su političke partije u BiH proizvod nestabilnog sistema koji i sam doprinosi toj nestabilnosti.

²⁰ Mirko Pejanović, „Geneza razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini“, Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije, (ur. Zoran Lutovac), Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006, str. 239.

²¹ Direkcija za evropske integracije: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA (pristupljeno 25.01.2016.)

Postoji niz parametara koji pokazuju stanje partijskog sistema. Jedan od pokazatelja stanja partijskog sistema je disproporcija izbornih rezultata i učešća u parlamentu (broj poslanika), koja služi da prikaže odstupanje izbornih rezultata od volje glasača, uzrokovanih izbornim sistemom. Galagerov indeks koji meri ovu disproporciju za Bosnu i Hercegovinu kroz 7 izbornih ciklusa ima srednju vrednost 5.33 (LSq=5.33).

Tabela 1: *Galagerov indeks*
(*Elections indices, last updated 02.04.2015.*)

| BiH/izbori | 1996. | 1998. | 2000. | 2002. | 2006. | 2010. | 2014. |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| LSq (Galagerov indeks) | 7.02 | 6.72 | 4.11 | 4.31 | 5.62 | 4.60 | 4.99 |

Galagerov indeks²² disproporcije za BiH pokazuje jak trend pada do 2000. godine i blagi rast, ali i stabilnost sa uspostavljanjem samostalne izborne procedure u BiH od 2002 do 2014. U odnosu na druge zemlje regiona BiH ne odskaje mnogo od proseka, pa je recimo disproporcija glasova i mesta u parlamentu znatno veća u Hrvatskoj (8.78) i Makedoniji (7.71), dok je nešto niža u Srbiji (4.77), Sloveniji (4.03) i Crnoj Gori (3.87).²³ S obzirom na okolnosti u kojima postoji partijski sistem BiH i preduslove koje treba da zadovolji u predstavljenosti različitih grupacija i nizu posrednosti u glasanju, BiH ima pozitivan stepen disproporcije, odnosno taj rezultat nije loš, računajući na navedene uslove.

Drugi važan parametar za političke partije i partijski sistem je efektivan broj partija u parlamentu, koji govori o stepenu fragmentiranosti partijskog sistema, a samim tim i o mogućnosti donošenja odluka i koncentraciji političke moći u broju aktera koji učestvuju. Postoji više načina računanja broja partija, stepena efektivnosti ili relevantnosti broja partija, a u ovom radu biće korišten Lakso i Tagepera indeks efektivnog broja partija (Eff N)²⁴ koji pokazuje efektivan broj partija u parlamentu ili zakonodavnom telu.

U sedam izbornih procesa srednja vrednost Lakso i Tagepera indeksa iznosi 6.52 (Eff N= 6.52) što pokazuje veliku fragmentaciju partijskog siste-

²² Michael Gallagher, "Proportionality, disproportionality and electoral systems", *Electoral Studies* 10:1 (1991), pp. 33–51 (least squares index).

²³ Galagerov indeks (Elections indices, last updated 02.04.2015.) dostupno na: https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf (01.02.2016.)

²⁴ Markku Laakso and Rein Taagepera, "Effective" number of parties: a measure with application to west Europe', *Comparative Political Studies* 12:1 (1979), pp. 3–27 (effective number of parties)

ma Bosne i Hercegovine, a ovo stanje efektivnog broja partija daje osnov za dublju analizu partijskog sistema i njegovih posledica po celokupan politički sistem.

Tabela 2: *Lakso i Tagepera indeks*
(*Elections indices, last updated 02.04.2015.*)

| BiH/izbori | 1996. | 1998. | 2000. | 2002. | 2006. | 2010. | 2014. |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Eff N (Lakso&Tagepera indeks) | 3.41 | 4.59 | 7.29 | 7.95 | 7.17 | 7.67 | 7.60 |

Prema Sartorijevoj tipologiji, partijski sistem sa najmanje 5–6 partija spada u red partijskih sistema sa polarizovanim pluralizmom.²⁵ Kako sam autor ističe, ovakav sistem se može okarakterisati kao „bolesno stanje stvari“, dok ovakvi sistemi imaju nekoliko važnih pretpostavki koje možemo prepoznati u političkoj praksi u BiH, a to su: *postojanje relevantnih protivsistemskih partija* (u BiH postoji više relevantnih aktera tokom 20 godina prakse koji deluju protiv sistema u celini), *postojanje bilateralne opozicije* (opozicija nije kompaktna, a često je deo opoziciji bliži vlasti nego drugom delu opozicije), stanje *polarizacije*, *postojanje neodgovornih opozicija i neodgovornih političkih obećanja*, *politika preterane ponude ili politika prevelikih obećanja*.²⁶ Ovo su samo neke od karakteristika koje ističe Sartori, dok ulazak u analizu ideoloških obrazaca i tendencija u ideološkom kretanju za BiH postaje znatno teži za analizu kada se uzme u obzir prilično sveobuhvatno ponašanje svih političkih aktera, mimo svih programskih i ideoloških principa za koje se zalažu deklarativno.

Partijski sistem Bosne i Hercegovine u stanju polarizovanog pluralizma ima niz negativnih posledica po sistem u BiH, a institucionalno delovanje političkih aktera doprinosi stagnaciji društvenih okolnosti u stanju postkonfliktne podeljenosti.

Treći važan parametar za partijski sistem Bosne i Hercegovine je izborna volatilitnost, koja pokazuje promene u podršci svih aktera u izbornom procesu. Ova promena podrške značajan je pokazatelj stabilnosti partijskog sistema, a računa se putem Pedersenovog indeksa, dok postoje različite metodologije koje daju i rezultat u skladu sa svojim parametrima. Za ovu

²⁵ Giovanni Sartori, *Stranke i stranački sustavi, Politička kultura*, Zagreb, 2002, str. 128.

²⁶ Detaljnije u: Giovanni Sartori, „Stranke i stranački sustavi“, *Politička kultura*, Zagreb, 2002, str. 128. i u: Zoran Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 202–204.

analizu se koristi procenat izborne volatilnosti koji su računali Paulel i Tucker za zemlje Istočne Evrope tj. zemlje postkomunizma, koji predstavlja kompilaciju dve vrste računanja izborne volatilnosti čiji rezultati se razlikuju.²⁷ U takvoj računici izborna volatilnost za BiH iznosi 34%, što je jedan od manjih nivoa izborne volatilnosti u Istočnoj Evropi, a u regionu samo Hrvatska (30%) i Crna Gora (31%) imaju manje promene u podršci od izbora do izbora.

Ovaj rezultat izborne volatilnosti je pokazatelj stabilnosti političkih partija i njihove ukornjenosti unutar glasačkog tela, što je dobra pretpostavka za razvoj političke odgovornosti, ali i otežavajuća okolnost za ulazak novih aktera tj. svojevrsna ekskluzivnost političkog prostora.

ZAKLJUČAK

Sagledavanje partijskog sistema Bosne i Hercegovine u svetlu Dejtonskog sporazuma pokazuje međuzavisni odnos. Prve godine višepartizma i ratni sukob doveli su do odredbi Dejtonskog sporazuma koje su uredile izborni proces i determinisale političku kompeticiji, političko tržište i mogućnosti za razvoj političkih partije. Celokupna praksa političkog života, usmerena kroz Dejtonski sporazum, pokazuje manjkavosti ovog sporazuma i uslove koje su nametnuli takav sistem.

Politička situacija u BiH i stalne političke krize koje izazivaju političke partije je proizvod institucionalnog okvira koji je nametnut. Obrasci ponašanja nametnutni su institucionalnim pravilima koji su sve aktere usmerili na takva ponašanja, tako da je rezultat toga ustaljeno etničko glasanje, političke partije koje igraju na nacionalnu retoriku i etnički strah i novi akteri koji ulaze u iste obrasce ponašanja. Svaki pokušaj drugačijeg delovanja dovodi do novih i dubljih političkih kriza, a sistem je napravljen da bude teško ili nemoguće promenljiv.

Dejtonski sporazum je postigao prvenstveni cilj – zaustavljanje sukoba. Svi drugi ciljevi su u deficitu, a partijski sistem BiH je apsolutno prilagođen takvim okolnosti. Partijski sistem se u zaključku može okarakterisati kao „stabilna nestabilnost“ i takvo stanje je nepromenljivo bez ustavnih reformi, a ustavne reforme nisu moguće bez pristanka političkih partija iz sva tri konstitutivna naroda. Budućnost i perspektive održivosti ovakvog sistema su zamagljene, a mogućnost promena ograničena.

²⁷ Neff Powell & Joshua Tucker, "Revisiting Electoral Volatility in PostCommunist Countries: New Data, New Results and New Approaches", *British Journal of Political Science*, 2013.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Gallagher, Michael, "Proportionality, disproportionality and electoral systems", *Electoral Studies* 10:1 (1991), pp. 33–51 (least squares index)
- [2] Laakso, Markku; Taagepera, Rein, "Effective" number of parties: a measure with (effective number of parties) application to west Europe', *Comparative Political Studies* 12:1 (1979), pp. 3–27.
- [3] Nešković, Radomir, „Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine“, Fridrih Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013.
- [4] Pejanović, Mirko, „Geneza razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini“, *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, (ur. Zoran Lutovac), Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006, str. 239.
- [5] Powell, Neff; Tucker, Joshua, "Revisiting Electoral Volatility in Post-Communist Countries: New Data, New Results and New Approaches", *British Journal of Political Science*, 2013.
- [6] Sartori, Giovanni, „Stranke i stranački sustavi“, *Politička kultura*, Zagreb, 2002.
- [7] Stojiljković, Zoran, „Partijski sistem Srbije“, *Službeni glasnik*, Beograd, 2008., str. 202–204.
- [8] Vujović, Zlatko; Tomović, Nikoleta, „Studija praktične politike „Održivi institucionalni mehanizmi za poboljšanje predstavljenosti manjinu crnogorskom Parlamentu“, CEMI, Podgorica.

Dokumenta:

- [1] Direkcija za evropske integracije: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA (pristupljeno 25.01.2016.)
- [2] Elections indices, last updated 02.04.2015.) dostupno na: https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf (01.02.2016.)
- [3] Izborni zakon Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, broj 23/01, Sarajevo, 2001.
- [4] Opšti okvirni sporazum o miru u Bosni i Hercegovini: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/annex3.htm (pristupljeno 17.01.2016.)

Internet stranice:

- [1] Internet stranica Centralne izborne komisije: <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=275&Lang=5> (pristupljeno 17.01.2016.)
- [2] Internet stranica Hrvatske demokratske zajednice BiH: <http://www.hdzbih.org/povijest-stranke-s53> (15.01.2016.)

- [3] Internet stranica Parlamentarne Skupštine BiH: <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=27881&langTag=bs-BA&pril=b> (15.01.2016.)
- [4] Internet stranica Srpske demokratske stranke: www.sdsrs.com (15.01.2016.)
- [5] Internet stranica Stranke demokratske akcije: <http://sda.ba/home/o-name/licna-karta-stranke/> (15.01.2016.)

MA Despot Kovačević

IMPLICATIONS OF DAYTON AGREEMENT ON THE PARTY SYSTEM
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

The political processes in Bosnia and Herzegovina are taking place under the influence of the institutional framework imposed by the Dayton Agreement. In the field of political processes most important actors are political parties that actually lead these processes. The party system in Bosnia and Herzegovina was constructed through the provisions of the Dayton Agreement and all the implications that it has on the political system, in fact are the result of the Dayton Agreement. Formal and informal patterns of behavior of political actors and political parties are directly aimed at achieving the objectives agreed upon in Dayton. The situation where political processes are taking place has a democracy deficit, but also the expediency in keeping peace in post-conflict society of Bosnia and Herzegovina.

Key words:

political parties, party system, Bosnia and Herzegovina, Dayton Agreement

III MIROVNE INICIJATIVE NA ZAPADNOM BALKANU POSLE DEJTONA

MA Milan Krstić*

DA LI JE „RAMBUJE“ BIO BOLJI OD „KUMANOVA“? UPOREDNA SEKTORSKA ANALIZA BEZBEDNOSNIH RIZIKA PO REPUBLIKU SRBIJU I SRPSKI NAROD NA KOSOVU I METOHIJI

Apstrakt

U ovom radu se porede bezbednosne posledice rešenja iz juna 1999. godine (Vojno-tehnički sporazum iz Kumanova i Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244) sa mogućim bezbednosnim posledicama nacrta rešenja iz Rambujea i Pariza, koje su predstavnici SRJ i Srbije odbili da potpišu februara i marta 1999. godine. Uparedno se analiziraju rizici po bezbednost koji proizlaze iz odredbi pomenutih rešenja za dva referentna objekta: 1) Republiku Srbiju; 2) srpski narod na Kosovu i Metohiji. U radu se koristi sektorski pristup bezbednosti kao analitički okvir koji proizlazi iz Kopenhaške škole studija bezbednosti. Zaključak rada jeste da su rešenja iz Rambujea sa sobom nosila znatno manje rizika po bezbednost srpskog naroda na KiM u gotovo svim sektorima, dok su u pogledu bezbednosti Republike Srbije oba rešenja imala prilično jednak stepen rizika, sa izuzetkom socijetalne bezbednosti (zaštite identiteta i posebnosti), za koju su rešenja iz juna 1999. godine bila manje rizična.

Ključne reči:

Kosovo, Rambuje, Kumanovo, sporazum, bezbednost, Republika Srbija, srpski narod

* Asistent na Univerzitetu u Beogradu Fakultetu političkih nauka, e-mail: milan.krstic@fpn.bg.ac.rs

UVOD

„Moj utisak je da su srpska politička klasa i srpska javnost uvek nekoliko meseci kasnili za događajima. Uvek prihvatate dogovor u trenucima kad je vreme za dogovor već odavno isteklo. A ‘tajming’ je sve u politici.“ – ovim rečima je Radoslav Sikorski, ministar spoljnih poslova Poljske, definisao svoje viđenje pogrešnog pristupa Republike Srbije rešavanju kosovskog problema.¹ Ova izjava oslikava mišljenje jednog dobrog broja analitičara odnosa Beograda i Prištine, koji smatraju da je politika Beograda kaskala za realnošću i poslovično prekasno bila spremna na kompromise. Naučna problematizacija ovog pitanja bila bi od velike važnosti za što temeljniju evaluaciju politike Beograda prema problemu Kosova i Metohije (KiM) još od kraja osamdesetih, pa sve do aktuelnih pregovora sa zvaničnom Prištinom, uz posredovanje Evropske unije.

Ovaj rad nastoji da problematizuje jedan aspekt ovog pitanja i pokušava da odgovori na to kolika je razlika između rešenja ponuđenih u Rambujeu i Parizu februara i marta 1999. godine i onih usvojenih juna iste godine u Njujorku i Kumanovu, te koje bi rešenje bilo povoljnije za bezbednost Srbije i srpskog naroda na KiM. Metoda koju koristimo kako bismo odgovorili na postavljeno pitanje je komparativna analiza sadržaja odredbi sporazuma. Konkretno, reč je o – sa jedne strane *Privremenom sporazumu za mir i samoupravu na Kosovu*, predloženom u Rambujeu, februara 1999. godine i potpisanom od strane delegacije kosovskih Albanaca marta 1999. godine u Parizu (u daljem tekstu: Sporazum iz Rambujea), odnosno, sa druge strane, *Rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244* od 10. juna 1999. godine (u daljem tekstu: Rezolucija 1244) i *Vojno-tehničkom sporazumu između Međunarodnih bezbednosnih snaga (KFOR) i Vlada Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srbije* potpisanom u Kumanovu 9. juna 1999. godine (u daljem tekstu: Kumanovski sporazum).

Bitna razlika između dva navedena izvora jeste činjenica da je bezbednosne rizike usvojenih rešenja iz juna 1999. godine, odnosno Rezolucije 1244 i Kumanovskog sporazuma, neuporedivo lakše uočiti, imajući u vidu da su oni stupili na snagu u praksi. U pogledu Sporazuma iz Rambujea, to nije bio slučaj, te potencijalne bezbednosne rizike možemo proceniti samo i isključivo na osnovu odredbi, bez mogućnosti testiranja njihovog ostvari-

¹ Dragan Vukotić, „Sikorski: Srbija je uvek kaskala za događajima na Kosovu“, *Politika*, 14.02.2016., dostupno preko: <http://www.politika.rs/sr/clanak/349203/Srbija-je-uvek-kasnili-za-događajima-na-Kosovu> (pristupljeno 28.02.2016.)

vanja i razvoja u praksi.² Uvažavajući ograničenje koje ovakav postupak sa sobom nosi, rad će nastojati da se ograniči na analizu odredbi sporazuma, a da se korišćenje primera stvarnih posledica koristi samo na mestima gde je to od vitalnog značaja. Iz istog razloga, u obzir nećemo uzeti bilo kakve bezbednosne izazove, rizike i pretnje koje nisu proizlazile iz sadržaja odredbi sporazuma, već iz neprihvatanja istih, poput pretnje vazдушnim udarima NATO protiv SRJ, koja se i ostvarila, ili pretnji sa kojima je bila suočena SRJ početkom juna 1999. godine pre prihvatanja rešenja, o kojima se i dalje ne zna pouzdano kakve su bile i koliko su bile ostvarljive.³

Kako bismo izvršili celovitu analizu bezbednosnih rizika, neophodno je da pojmu bezbednosti pristupimo ekstenzivnije od isključivo vojnog aspekta i stoga ćemo prihvatiti tzv. sektorski pristup bezbednosti. Ovaj pristup je zapravo analitički okvir koji proizlazi iz Kopenhaške škole studija bezbednosti, a koji podrazumeva postojanje 5 različitih sektora bezbednosti – vojnog, političkog, ekonomskog, socijetalnog i ekološkog.⁴ Analiza rizika biće izvršena na dva nivoa – a) državnom nivou – rizici po bezbednost Republike Srbije; b) grupnom nivou – rizici po bezbednost srpskog naroda na KiM. U nastavku teksta, nakon kraćeg pojašnjenja analitičkog okvira i odabira nivoa analize, pristupićemo analizi rizika u svakom sektoru ponaosob.

UPOREDNA SEKTORSKA ANALIZA BEZBEDNOSNIH RIZIKA

U nastavku rada nastojaćemo da utvrdimo bezbednosne rizike rešenja iz juna 1999. godine i iznesemo pretpostavke o tome koji bi bili bezbednosni rizici rešenja iz Rambuže. Kako bismo uzeli u obzir sve bezbednosne izazove, rizike i pretnje, u radu će biti korišćen sektorski pristup bezbednosti. Ovaj pristup čedo je Kopenhaške škole studija bezbednosti i polazi od shvatanja da je neophodno proširiti shvatanje pojma bezbednosti.⁵ Mi ćemo, s tim u vezi, uporediti bezbednosne posledice usvojenog i pretpostavljene bezbednosne posledice neusvojenog rešenja u 5 sektora koja izdvaja

² Na Sporazum iz Rambuže referencira se u Rezoluciji SB UN 1244, ali se ne može smatrati da je time on zaživeo, jer nikada nije ni bio potpisan od svih strana, već je postao samo posredno, na nivou principa, deo rešenja iz juna 1999.

³ Ovi faktori jesu bitni za proces spoljnopolitičkog odlučivanja, jer bez njih nije moguće utvrditi da li je odluka o (ne)prihvatanju sporazuma bila racionalna i zasnovana na jasnoj kalkulaciji troškova i dobiti, ali to nije tema ovog rada, već bezbednosne posledice samih odredbi sporazuma.

⁴ Filip Ejodus, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012, str. 114–116.

⁵ Isto, str. 114–116.

Beri Buzan (Berry Buzan): vojnom, političkom, ekonomskom, ekološkom i socijetalnom.⁶

Međutim, kako bismo ovu uporednu sektorsku analizu uspešno sproveli, neophodno je da odredimo nivo analize, tj. da definišemo šta je predmet opservacije po čiju se bezbednost rizici izdvajaju i poredi. Odlučili smo se za dva nivoa analize: a) Republiku Srbiju; b) srpski narod na KiM. Srpski političari su u procesima sekuritizacije⁷ u krizi na KiM najčešće uzimali neki konkretan aspekt vezan za ova dva nivoa kao referentni objekat čiju bezbednost treba zaštititi. Najbolji primeri za ovo jesu dve kultne parole, na čijem talasu je Slobodan Milošević došao na vlast u tadašnjem Savezu komunista Srbije. Prva je njegova izjava – „Niko ne sme da vas bije!“, upućena lokalnim Srbima u Kosovu Polju 25. aprila 1987. godine, kojom je bezbednost Srba na KiM naročito istaknuta u političkom delovanju Slobodana Miloševića. Druga je, zapravo, slogan njegovih sledbenika iz antibirokratskih revolucija s kraja 1980ih- „Oj, Srbijo, iz tri dela, ponovo ćeš biti cela“, koja govori o tome kako je prethodni politički poredak „pocepao“ Srbiju na tri dela, i kako će nov ustavni dizajn ponovo „ujediniti Srbiju“ i sačuvati njen suverenitet i teritorijalni integritet.

Izazovi, rizici i pretnje za ova dva referentna objekta nisu uvek identični i zato ih je potrebno razdvojiti. Teza ovog rada jeste da je Sporazum iz Rambujea u gotovo svakom sektoru nosio manje rizika za bezbednost srpskog naroda na KiM, nego što će to biti slučaj sa Kumanovskim sporazumom i Rezolucijom SB UN 1244, koji su u ovom pogledu bili manje povoljni, tj. rizičniji. Sa druge strane, u pogledu bezbednosnih rizika po Republiku Srbiju, pre svega po njen suverenitet i teritorijalni integritet, u operativnom smislu razlike su male i variraju od sektora do sektora u pogledu toga koje bi rešenje nosilo manje rizika. Ipak, bitna razlika leži u činjenici da se u rešenjima iz juna 1999. godine nigde ne pominje „volja naroda Kosova“ kao kriterijum za konačno rešenje statusa, kao i da su međunarodne snage i civilna misija formalno pod zastavom UN, što predstavlja važnu prevagu ovih rešenja, ne toliko u političkom i vojnom pogledu, koliko u domenu socijetalne bezbednosti, u odnosu na rešenja iz Rambujea.

⁶ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for Security Studies in the Post-cold War Era*, Lynne Rienner, London, 1991, p. 75.

⁷ Sekuritizacija je proces kojim se govorom, najčešće nosilaca javne vlasti, određena politička tema označava kao bezbednosna, posebno važna, što predstavlja uvod u prestanak primene standardnih normi i uvođenje „specijalnih mera“ (više o sekuritizaciji u okviru Kopenhaške škole: Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security: a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, London, 1998, pp. 1–49.)

1. Vojna bezbednost

Rizici u okviru vojnog sektora bezbednosti u ovom kontekstu mogu se načelno podeliti na dve grupe. Prvu čine rizici i pretnje od spoljnih aktera za suverenitet i teritorijalni integritet Srbije i SRJ. Drugu grupu čine rizici i pretnje koje nisu iskonski spoljne, već se prelivaju iz političkog sektora bezbednosti. Konkretno, u ovom slučaju, reč je o albanskom secesionističkom pokretu unutar Srbije (na KiM), koji je započeo oružanu pobunu i na taj način postao vojna pretnja suverenitetu i teritorijalnom integritetu Srbije (i SRJ), ali i srpskom stanovništvu na KiM. Ipak, u praksi su ove dve grupe bile u velikoj meri isprepletane, jer se OVK oslanjao na vojnu pomoć iz severne Albanije i u manjoj meri severnog, pretežno albanski naseljenog, dela Makedonije. U nastavku ćemo uporediti rizike po bezbednost Republike Srbije i srpskog naroda na KiM koje su sa sobom nosila rešenja iz juna 1999. godine, odnosno potencijalne rizike koje bi sa sobom nosila rešenja iz Rambujea.

a) Rezolucija 1244 i Vojno-tehnički sporazum iz Kumanova

U pogledu vojnih rizika za suverenitet i teritorijalni integritet Srbije kao referentnog objekta bezbednosti, rešenja iz juna 1999. godine sadrže četiri ograničenja vojnog suvereniteta i suštinski rizike po vojnu bezbednost Republike Srbije: 1) Povlačenje sa dela spoljnih granica SRJ sa Albanijom i Makedonijom; 2) Povlačenje sa čitave teritorije KiM; 3) Dolazak stranih trupa pod zastavom UN, ali sa „supstancijalnom ulogom“ NATO, na teritoriju KiM; 4) Stvaranje kopnene zone bezbednosti i vazdušne zone bezbednosti bez prisustva vojske.⁸ Prva dva ograničenja stvorila su rizik od stranih vojnih dejstava prema Srbiji samim tim što ona više ne kontroliše deo svoje teritorije, te ilegalnog dobavljanja oružja i druge pomoći postojećim oružanim snagama koje su delovale protiv suvereniteta i teritorijalnog integriteta Srbije i SRJ na KiM. Za prvo ograničenje i u maloj meri za drugo ostavljena je mogućnost prevazilaženja. Naime, ostavljena je mogućnost povratka određenog broja pripadnika snaga bezbednosti SRJ i Srbije na KiM, u broju manjem od 1000, radi zaštite spoljnih granica SRJ, kao i radi sledećih funkcija: zaštita srpskog kulturnog nasleđa; održavanje

⁸ “United Nations Security Council Resolution 1244 (1999)” available from: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (accessed 1 March 2016); „Vojno-tehnički sporazum između Međunarodnih bezbednosnih snaga (‘KFOR’) i vlada Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srbije“, dostupno preko: <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=19947> (pristupljeno 1. marta 2016)

veze sa misijom KFOR; razminiranje.⁹ Ipak, ova opcija je ostala mrtvo slovo na papiru, jer je za ovakav ishod bio neophodno potpisivanje novog zasebnog sporazuma između Međunarodnih bezbednosnih snaga na Kosovu (KFOR) i SRJ/SCG/Srbije, što faktički znači da je njena implementacija u potpunosti zavisila od buduće dobre volje NATO, tako da je ova odredba donekle „mrtvorodena“¹⁰.

Treće ograničenje stvorilo je rizik od direktnog sukoba sa najmoćnijim vojnim savezom (NATO) u slučaju pokušaja promene stvari na terenu i neovlašćenog povratka snaga bezbednosti na KiM. Četvrto ograničenje stvorilo je mogućnosti za prelivanje političkog nezadovoljstva lokalnog albanskog stanovništva na teritoriji opština Bujanovac, Preševo i Medveđa, u vojno, usled bezbednosnog vakuuma nastalog povlačenjem svih jedinica snaga bezbednosti SRJ i Srbije, osim lako naoružane policije. Ovaj rizik je omogućio konsolidaciju i nesmetano snabdevanje terorističke Oslobođilačke vojske Preševa, Bujanovca i Medveđe (OVPBM) na delovima teritorije centralne Srbije i dodatno produbio penetraciju vojnih pretnji sa KiM ka centralnoj Srbiji.¹¹ Međutim, ova pretnja je uspešno prevaziđena saradnjom novih vlasti u SRJ i Srbiji nakon 5. oktobra 2000. godine sa zemljama NATO, koje su dovele do ukidanja kopnene zone bezbednosti, te posledične vojno-bezbednosne konsolidacije južnog dela centralne Srbije.¹² Vazдушna zona bezbednosti, čije su bezbednosne implikacije bile zanemarljive u odnosu na kopnenu, konačno je ukinuta krajem 2015. godine.¹³

U pogledu vojnih rizika po fizičku i bezbednost imovine srpskog naroda na KiM, ključan rizik nalazio se u stvaranju bezbednosnog vakuuma i posledične pretnje od zločina i etničkog čišćenja srpskog stanovništva od strane OVK po povlačenju organa bezbednosti SRJ i Srbije sa KiM. Tu možemo izdvojiti tri ključna problema, delimično podudarna sa problemima po suverenitet i teritorijalni integritet Srbije: 1) Povlačenje snaga bezbednosti

⁹ "United Nations Security Council Resolution 1244 (1999)" available from: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (accessed 1 March 2016), p. 6–7.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Više o delovanju OVPBM, razoružavanju i potonjoj prevenciji terorizma: Obrad Stevanović, Dragan Mlađan, Saša Mijalković, Dane Subošić, „Prevencija etnički motivisanog terorizma u Republici Srbiji: studija slučaja Bujanovac, Preševo i Medveđa“, *Teme – časopis za društvene nauke*, vol. 4/2012, str. 1701–1717.

¹² "Statement by the NATO Secretary General Return of Yugoslav Security Forces to Sector B of the Ground Safety Zone", *NATO Online Library*, 14 May 2001, available from: <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-066e.htm> (accessed 1 March 2016)

¹³ „Diković na potpisivanju sporazuma s Kforom u Prištini“, *RTS*, 21. novembar 2016, dostupno preko: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2112991/dikovica-potpisivanju-sporazuma-s-kforom-u-pristini.html> (pristupljeno 1. marta 2016)

Srbije i SRJ sa KiM; 2) Povlačenje snaga bezbednosti Srbije i SRJ sa granice sa Makedonijom i Albanijom; 3) Dinamika povlačenja snaga bezbednosti.¹⁴ U pogledu prve tačke prilično je jasno da se povlačenjem snaga bezbednosti Srbije i SRJ srpsko stanovništvo počelo osećati nebezbedno. U praksi su usledili brojni napadi i nemogućnost međunarodnih bezbednosnih snaga da zaštite srpsko stanovništvo, naročito u toku leta 1999. godine¹⁵, ali i u kasnijim atacima, među kojima se ističe martovski pogrom iz 2004. godine.¹⁶ Značajan doprinos ovakvom ishodu dali su drugi i treći navedeni problem. Naime, nemogućnost snaga Srbije i SRJ da kontrolišu granicu, omogućio je gotovo nesmetan povratak naoružanih pripadnika OVK, od kojih su mnogi prethodno napustili KiM, u pokrajinu, jer granice u jednom trenutku faktički niko nije ni čuvao. Pored toga, dinamika povlačenja snaga Srbije i SRJ sa KiM doprinela je munjevitom iseljavanju Srba, Crnogoraca, Roma i drugih nealbanskih naroda sa KiM.¹⁷ Naime, činjenica da su snage SRJ imale svega 10 dana na raspolaganju za potpuno povlačenje, a da su međunarodne snage ulazile u pojedine zone tek nakon povlačenja SRJ, doprinela je stvaranju bezbednosnog vakuuma. Međunarodne snage bezbednosti nisu stigle da upoznaju teren i pruže adekvatnu zaštitu, a srpskih i jugoslovenskih snaga bezbednosti više nije bilo, dok se OVK nesmetano spustio u gradove sa brda ili prešao nezaštićene granice SRJ i faktički nametnuo svoju vojnu vlast u ovom kratkom periodu, koja će naterati na beg veliki broj Srba.

¹⁴ "United Nations Security Council Resolution 1244 (1999)" available from: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (accessed 1 March 2016); „Vojno-tehnički sporazum između Međunarodnih bezbednosnih snaga („KFOR“) i vlada Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srbije“, dostupno preko: <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=19947> (pristupljeno 1. marta 2016).

¹⁵ Više o stradanju Srba na KiM u ovom periodu: Zoran Anđelković, Sonja Šćepanović, Guljšen Prljinićević, *Dani terora: u prisustvu međunarodnih snaga*, Centar za mir i toleranciju, AS media, Beograd, 2000.

¹⁶ Više o martovskom pogromu: Branko V. Jokić (ur.), *Martovski pogrom na Kosovu i Metohiji – 17–19. mart 2004. godine: s kratkim pregledom uništenog i ugroženog hrišćanskog kulturnog nasleđa*, Ministarstvo kulture Republike Srbije, Muzej u Prištini (sa izmeštenim sedištem), Beograd, 2004.

¹⁷ Prema relevantnim podacima, procena je da je nakon povlačenja srpskih snaga bezbednosti 1999. godine teritoriju Kosova i Metohije napustilo, ili bilo interno raseljeno na Kosovu i Metohiji, „preko 200.000 ljudi“ (navedeno prema: Danilo Rakić, Sandra Ilić, *Raseljena lica u Srbiji: Pristup pravima tokom raseljenja*, Srpski savet za izbeglice, Beograd, 2006, dostupno preko: <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.html?type=html&serial=1184763784618> (pristupljeno 1. marta 2016).

b) Sporazum iz Rambujea

U pogledu vojnih rizika za suverenitet i teritorijalni integritet

ovaj sporazum se donekle razlikovao od rešenja postignutih u junu 1999. godine. U jednom aspektu on je gotovo potpuno isti – na području KiM bile bi bezbednosne snage NATO (doduše, ne pod zastavom UN, ali to ne menja bitno njihov karakter), uz gotovo potpuno povlačenje snaga bezbednosti SRJ i Srbije, a pokušaj unilateralnog povratka ovih snaga predstavljao bi pretnju direktnog vojnog sukoba sa NATO.¹⁸ Sa druge strane, odredbe ovog neuspelog sporazuma predviđale su ostanak Vojske Jugoslavije, granične policije Srbije i jugoslovenske carinske službe na spoljnim granicama SRJ sa Makedonijom i Albanijom, kao i u tri kasarne u tri mesta na KiM u blizini graničnih prelaza, za potrebe kontrole granice.¹⁹ Ova odredba omogućavala je i suštinsku zaštitu teritorijalnog integriteta SRJ u periodu važenja sporazuma, te sprečavanje prodora spoljnih pretnji vojnog karaktera, poput naoružanih grupa sa severa Albanije i Makedonije dalje na KiM i u Srbiju. Navedeni aspekt sporazuma daleko je povoljniji od odredbi usvojenih juna 1999. godine, koje su, kao što smo rekli, ovu mogućnost ostavile samo ukoliko komandant KFOR arbitrarno odluči da je to potrebno, a i tada bi ona bila ograničenija – manje od 1000 vojnika, dok je u Rambujeu bilo reči o maksimum 2500 vojnika, 75 policajaca i 50 carinika.²⁰ Svakako, u planinskim područjima koja je bilo teško kontrolisati, ovaj ograničeni broj snaga ne bi nužno garantovao potpunu zaštitu spoljnih granica, a i te snage bi, kao de facto odsečene, bile mogući predmet napada, ali bi ipak sigurnost spoljnih granica SRJ na KiM bila neuporedivo bolja. Takođe, nije bilo predviđeno ni postojanje kopnene zone bezbednosti, što bi smanjilo mogućnost od prelivanja pretnji iz političkog u vojni sektor na jugu centralne Srbije, uz obilatu pomoć Albanaca sa teritorije KiM.

Ipak, u jednom vojnom aspektu ovaj sporazum je nosio sa sobom veći rizik, ili je makar takva bila percepcija javnosti, nego aranžman iz juna 1999. godine. Naime, sporazumom iz Rambujea bila je predviđena mogućnost neometanog kretanja snaga NATO duž cele SRJ, u potrebe održavanja vojne misije na KiM.²¹ Ova odredba doživljena je kao pretnja suverenitetu čitave SRJ, i uspešno je sekuritizovana u javnosti od strane tadašnjih nosilaca javnih funkcija i faktički predstavljena kao osnovni razlog

¹⁸ "Rambouillet Accords: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo", available from: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf (accessed 1 March 2016)

¹⁹ Ibidem, pp. 37–38, p. 76.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem, p. 79–84.

za odbijanje sporazuma.²² U koliko meri je to zaista bila pretnja za državu, da li je to bila pretnja prevashodno za bezbednost režima i da li je pretnja uopšte postojala, imajući u vidu gotovo istovetne odredbe u Dejtonskom mirovnom sporazumu koji je SRJ potpisala (iako, u tom trenutku, ne i ratifikovala), a koje su omogućavale NATO trupama pravo neometanog prolaza kroz SRJ na putu ka BiH, koja čak nikada nisu ni bila iskorišćena – sve su ovo pitanja o kojima postoje različita mišljenja u literaturi.²³ Ipak, moramo istaći tri suštinske činjenice važne za naš zaključak. Prvo, nijedna država a priori ne želi da savezu na koji ne gleda prijateljski (koji joj u tom trenutku preti vojnom intervencijom) omogućiti nesmetanu kretanju kroz svoju državu. Međutim, nekada ovaj ustupak može biti iznuđen i može predstavljati neophodan kompromis, kako bi se dobili ustupci na drugim poljima. Drugo, kada su slični sporazumi potpisani u prvoj i drugoj deceniji 2000ih godina, u potpuno drugom kontekstu, veliki broj stanovnika Srbije nije gledao povoljno na njih, što ukazuje na negativan stav javnog mnjenja prema ovakvim aranžmanima. Ipak, ovaj stav je u velikoj meri i posledica bombardovanja iz 1999. godine, do koga verovatno ne bi došlo da je usvojen sporazum iz Rambuže, mada je nesporno da je i tada veliki broj glasača (naročito ekstremno desni i ekstremno levi glasači Srpske radikalne stranke i Jugoslovenske udružene levice) doživljavao ovu odredbu kao stranu okupaciju. I treće, bez obzira na to što takve odredbe nisu bile poželjne, kako zbog neprijateljstva sa NATO, tako i zbog javnog mnjenja, zaista je nejasno zašto bi odredbe ovog ugovora bile toliko negativne, ako je njima obećavano nešto što je na sličan način već bilo garantovano snagama NATO Dejtonskim sporazumom? Zaključićemo da ovaj aspekt jeste potencijalno veći izazov nego u junskim rešenjima, ali da ne deluje da je ta pretnja zaista bila toliko opaka i egzistencijalna, kao što je tada predstavljeno građanima Srbije.²⁴

²² Predrag Simić, *Put u Rambuže*, Nea, Beograd, 2000; Živorad Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, 250–255; Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Diplomatska akademija MSP SCG, Beograd, 2004, str. 301–304

²³ Više o ovoj temi: Predrag Simić, *Put u Rambuže*, Nea, Beograd, 2000; Živorad Kovačević, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007; Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Diplomatska akademija MSP SCG, Beograd, 2004; Miodrag Mitić, *Kako nam se dogodio Rambuže*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.; Vladislav Jovanović, *Rat koji se mogao izbeći*, Nolit, Beograd, 2008.

²⁴ Još jedna bitna stavka sa aspekta bezbednosti i Republike Srbije i srpskog naroda na KiM jeste demilitarizacija OVK, o kojoj su govorile odredbe oba rešenja, međutim, naša je procena da tu ne bi bilo velikih razlika u pogledu njenog samog izvršenja, koje bi sprovdile međunarodne snage, osim što je rešenjem iz Rambuže bila definisana malo preciznija dinamika, te se stoga nismo bavili detaljno ovim aspektom.

U pogledu vojnih rizika po fizičku i bezbednost imovine srpskog naroda na KiM, Sporazum iz Rambujea sličan je u pogledu rizika koji sa sobom nosi (gotovo potpuno) napuštanje teritorije KiM od strane bezbednosnih snaga Srbije i SRJ. Međutim, u ovom pogledu on deluje znatno povoljnije u preostala dva aspekta problema, koji utiču na to da se i rizik od napuštanja teritorije umanjuje. Kao prvo, već pomenute odredbe o ostanuku bezbednosnih snaga Srbije i SRJ na državnim granicama smanjile bi mogućnost od dodatnog dobavljanja pomoći jedinicama OVK na teritoriji KiM. Treba, ipak, imati na umu da su februara i marta 1999. godine jedinice OVK bile u većoj meri na teritoriji KiM, nego što je to bio slučaj juna 1999. godine, te da bi, ipak, u ovom trenutku glavna pretnja dolazila od supštanja jedinica OVK iz planinskih područja, od čega srpske i jugoslovenske snage bezbednosti ne bi mogle da pruže zaštitu srpskom stanovništvu, jer bi bile locirane u graničnom pojasu. Druga i važnija stvar stoga je dinamika povlačenja srpskih snaga bezbednosti sa KiM. Ona bi bila daleko sporija, sastojala bi se iz više faza, od kojih bi poslednja bila okončana tek nakon godinu dana (uz mogućnost dodatnog produženja na čak dve godine), što bi ostavilo više vremena za konsolidaciju međunarodnih bezbednosnih snaga koje bi u međuvremenu pristigle na teritoriju KiM.²⁵ Dakle, izbegao bi se bezbednosni vakuum, koji je nastao rešenjima iz juna 1999. godine, a u kome je OVK postala faktička vojna vlast na dobrom delu KiM i proterala, ubila i otela veliki broj Srba i drugih manjina sa KiM. Ovo ne bi u potpunosti umanjilo rizike za moguće pogrome nakon povlačenja snaga bezbednosti, poput onog iz marta 2004. godine, ali su oni po opsegu i domašaju ipak bili manji od onih nastalih u bezbednosnom vakuumu leta 1999. godine, te je za pretpostaviti da bi bezbednost srpskog naroda na KiM ipak bila bolje zaštićena odredbama ovog sporazuma, u odnosu na junska rešenja.

2. Politička bezbednost

Rizici za političku bezbednost u unutarpolitičkom kontekstu podrazumevaju zapravo rizike za organizacionu stabilnost poretka, tj. za ustavno

²⁵ Povlačenje bi bilo izvršeno fazno i sa ograničenjima delovanja preostalim bezbednosnim snagama SRJ i Srbije, pri čemu bi VJ (sa izuzetkom granice) napustila KiM najkasnije 6 meseci po potpisivanju sporazuma, a svi pripadnici MUP-a Srbije (sa izuzetkom granične policije) za najviše godinu dana, uz mogućnost produženja na dve godine za ostanak poslednjih 2500 pripadnika, koji bi delovali kao lokalna policija. Čitava dinamika povlačenja: "Rambouillet Accords: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo", available from: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf (accessed 1 March 2016) pp. 61-68.

uređenje i praktično funkcionisanje političkog poretka.²⁶ Kao što smo već rekli, u slučaju KiM, pretnje iz političkog sektora (Albanci koji su se zalagali za secesiju, tj. za rušenje ustavnog poretka Srbije i SRJ) počele su da se prelivaju u vojni sektor početkom oružanih dejstava OVK 1996. godine, a do izraženije prelivanja doći će početkom 1998. godine.²⁷ Fokus u ovom delu analize biće nam, pak, na političkim aspektima rešenja postignutih juna, odnosno predloženih februara 1999. godine, pošto smo aspekte koji su se prelili u vojni sektor već analizirali u prethodnom delu rada.

a) Rezolucija 1244 i Vojno-tehnički sporazum iz Kumanova

Politički rizici za stabilnost poretka Republike Srbije odnose se prevashodno na implicitnu opasnost od secesionizma na KiM. Junska rešenja iz 1999. godine uspostavljaju privremeni politički režim funkcionisanja na KiM, baziran na suštinskoj samoupravi KiM.²⁸ Rezolucijom 1244 eksplicitno se garantuje suverenitet i teritorijalni integritet SRJ.²⁹ Međutim, ne preciziraju se nadležnosti koje Republika Srbija i SRJ imaju na KiM, te se u praksi faktička arbitarna vlast ostavlja međunarodnoj civilnoj i vojnoj upravi, koja bi trebalo da bude transferovana privremenim organima samouprave na KiM. Ove odredbe dovode do suštinskog ugrožavanja političkog poretka i derogacije ustava i zakona Srbije i tadašnje SRJ na području KiM, zbog čega mnogi smatraju da je suverenitet Srbije faktički izgubljen još ovim rešenjima. Ipak, činjenica je da, makar u prelaznom periodu, postignuta rešenja omogućavaju makar formalni teritorijalni integritet Srbije i onemogućavaju međunarodno-pravno dozvoljenu jednostranu secesiju bez prethodnog dogovora i potvrde istog od strane SB UN, što znači da je u tom smislu ovaj sporazum zamrzao politički konflikt, ali uz odricanje prava na secesiju u ovom neoročenom periodu, što je predstavljalo najveću pretnju po političku bezbednost Srbije. U praksi će se, ipak, ispostaviti da ni ove odredbe neće biti dovoljne da spreče jednostrano proglašavanje nezavisnosti tzv. Republike Kosovo 2008. godine, ali za to ne možemo kriviti dvoznačnost odredbi ovih rešenja, već svesnu odluku ključnih zapadnih sila da prenebregnu to što u ovim rešenjima piše i do konačnog rešenja političkog statusa KiM dođu unilateralno, dovodeњem Srbije pred svršen čin.

²⁶ Filip Ejdus, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, str. 146.

²⁷ Više o aktivnostima OVK: Marko Lopušina, *OVK protiv Jugoslavije: Kako smo izgubili Kosovo i Metohiju*, Legenda, Beograd, 2001.

²⁸ "United Nations Security Council Resolution 1244 (1999)" available from: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (accessed 1 March 2016),

²⁹ Ibidem, p. 1.

Rizici za političku bezbednost srpskog naroda na KiM prevashodno se poklapaju sa rizicima za stabilnost poretka Republike Srbije. Državljanstvo, prosvetni, zdravstveni, penzioni sistem, kao i mnogi drugi oblici javne vlasti Srba na KiM neodvojivi su od aparata Republike Srbije i bilo je nezamislivo da oni nastave da funkcionišu izolovano, jer ne bi bili ni finansijski ni logistički održivi bez podrške iz Beograda. Zbog toga je nepreciziranje statusa organa Srbije i SRJ na KiM bilo ključna pretnja po političku bezbednost srpskog naroda na području KiM. Druga pretnja izvirala je iz moguće neinkluzivnosti i majorizacije srpskog naroda u okviru privremenih organa samouprave, jer nisu bili predviđeni nikakvi mehanizmi za zaštitu malobrojnijeg srpskog naroda u procesu odlučivanja na KiM. Nejasne odredbe ovih sporazuma jesu dovele do faktičke majorizacije Srba od strane Albanaca u organima u Prištini, ali ne i do prestanka funkcionisanja javne uprave države Srbije na KiM u mestima sa srpskom većinom. U praksi je dugi niz godina, naročito na etnički homogenom severu KiM sa srpskom većinom, nesmetano funkcionisao sistem javne uprave Republike Srbije, koji je poštovao zakone Republike Srbije i bio deo jedinstvene sudske vlasti, koji je učestvovao u izborima za političke organe Republike Srbije i bio deo sistema Republike Srbije u gotovo svakom smislu, osim u, makar formalno, pogledu održavanja javnog reda i mira, koje su vršile međunarodne snage i snage privremenih organa samouprave. Ovakav sistem je i dalje delimično na snazi, iako je Briselskim sporazumima iz 2013. i 2015. godine predviđeno prevazilaženje ovog „dvovlašća“ i integracija javne uprave Srba na KiM u sistem tzv. Republike Kosovo u obliku još uvek nekonstituisane Zajednice srpskih opština.³⁰ S tim u vezi, rizici koje je sa sobom nosilo nepreciziranje političke strukture privremenog režima na KiM ostvareni su samo delimično.

b) Sporazum iz Rambujea

Politički rizici za stabilnosti poretka Republike Srbije koji bi proizlazili iz neprihvaćenog dogovora iz februara 1999. godine, u jednom aspektu su manji, a u drugom znatno veći od rešenja iz juna iste godine. Naime, u pogledu očuvanja jedinstva ustavno-pravnog poretka i preciznih nadležnosti Srbije i SRJ na KiM, varijanta iz Rambujea bila je daleko preciznija. Iako bi i ovim sporazumom Srbija i SRJ morale da učine ustupke,

³⁰ Pogledati: "First agreement of principles governing the normalization of relations", available from: <http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf> (accessed 1 March 2016); "Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini following the meeting of the EU-facilitated dialogue", EEAS, 25 August 2015, available from: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150825_02_en.htm (accessed 1 March 2016)

poput davanja zasebnog Ustava Kosova (deo neprihvaćenog sporazuma), privhatanje ne bi u potpunosti narušilo politički integritet i suverenitet Srbije i SRJ, koja bi i dalje imale veoma jasne i faktičke nadležnosti na KiM, iako u neuporedivo ograničenijoj formi nego što je to bio slučaj tokom 1990ih godina.³¹ Suština privremenog statusa bi bila suštinska autonomija i samouprava stanovnika KiM, uz takođe proklamovani suverenitet i teritorijalni integritet SRJ, a sve to u periodu oročenom na tri godine.³² Sveukupno, u pogledu privremenog statusa bilo je manje pretnji za političku bezbednost Srbije nego u rešenjima iz juna 1999. godine. Sa druge strane, u pogledu konačnog statusa, postojao je mnogo otvoreniji rizik, nego što je to u rešenjima iz juna. Kao prvo, odredbe o odlučivanju o konačnom statusu bile su veoma neprecizne i nije bilo potpuno jasno u kom formatu će odluka o njemu biti doneta, što je moglo da faktički dovede Srbiju pred svršen čin gubitka teritorije.³³ Drugo, kao kriterijum za donošenje odluke pomenuta je i „volja naroda Kosova“.³⁴ To je faktički značilo gotovo izvesno plebiscitarno izjašnjenje albanske većine na KiM za nezavisnost pokrajine. Ipak, ovaj kriterijum nigde nije naveden kao ključni, već samo kao jedan od kriterijuma, a među drugim kriterijumima bilo i poštovanje Helsinške povelje KEBS iz 1975. godine, koja je garantovala nepromenljivost granica u Evropi, što je Srbiji išlo u prilog.³⁵ Kako nigde nije navedena relativna vrednost ovih kriterijuma, možemo samo da nagađamo koji bi prevladao. Međutim, imajući u vidu konačan ishod i proglašenje nezavisnosti Kosova 2008. godine, uprkos nepostojanju ovakve odredbe u rešenjima iz juna 1999. godine, činjenica je da bi ovakva odredba samo olakšala dolazak do ove odluke.

Ipak, bitno je napomenuti jedan drugi, vojni aspekt, koji smo već analizirali u vojnom sektoru, a koji bi išao u prilog zaštite političke bezbednosti Republike Srbije rešenjem iz Rambujea. Naime, činjenica da bi vojska i policija ostale na spoljnim granicama, omogućile bi faktičku potpunu blokadu KiM od strane snaga bezbednosti Republike Srbije u slučaju jednostrano proglašene nezavisnosti, što je mehanizam pritiska koji Srbija nije imala na raspolaganju 2008. godine, zbog neposedovanja trupa na spoljnim granicama KiM. Ovo, svakako, ne znači da bi to nužno sprečilo eventualnu

³¹ “Rambouillet Accords: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo”, available from: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf (accessed 1 March 2016), pp. 9–27.

³² Ibidem, pp. 3–5.

³³ Ibidem, p. 85.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

nezavisnost KiM kao konačan ishod, čak bi moglo i da dovede do novih oružanih sukoba između pristalica nezavisnosti i srpskih snaga bezbednosti na spoljnim granicama KiM i u kasarnama u pograničnim gradovima i time i ugrozi živote naših vojnika, čija bi pozicija ipak bila otežana odsečenošću od ostatka sopstvenih snaga. Eventualna dalja eskalacija sukoba mogla bi da isprovocira i pokušaj probijanja snaga bezbednosti Srbije ka ovim kasarnama kroz KiM, što bi verovatno isprovociralo i reakciju međunarodnih snaga bezbednosti i moglo dovesti do otvorenog vojnog sukoba Srbije (ili SRJ, ako bi još uvek postojala) i NATO. Ovo bi bio još nepovoljniji ishod po Republiku Srbiju. Međutim, treba imati na umu da bi i NATO računao na ovu mogućnost, a da njima nije u interesu da izgube bespotrebno živote svojih vojnika. Zbog toga bi oni, zasigurno, bili oprezniji u donošenju konačnih rešenja za KiM i ne bi se tako lako odlučili za unilateralno rešenje, protivno volji Beograda. Da zaključimo, pregovaračka pozicija Beograda bi, sa vojskom na spoljnim granicama KiM, bila ipak daleko jača.

Poslednji aspekt koji bismo, ali veoma uslovno, mogli uzeti kao pretnju po bezbednost političkog poreka Republike Srbije jeste obavezna amnestija za borce OVK, predviđena odredbama iz Rambujea, sa izuzetkom onih koji su počinili teške povrede međunarodnog humanitarnog prava.³⁶ Naime, opšta amenstija članova grupe čiji su članovi osumnjičeni ili osuđeni za terorizam i rušenje državnog poretka, šalje lošu poruku: ili ovakva dela mogu proći bez kazne, što može biti podstrek i za druge ekstremiste da posegnu za oružjem u Srbiji u budućnosti, ili je Srbija priznala da njihove akcije nisu bile terorističke i antidržavne, što dovodi u pitanje njeno postupanje od marta 1998. godine. Ove odredbe nije bilo u rešenjima iz juna 1999. godine.

Rizici za političku bezbednost srpskog naroda na KiM sporazumom iz Rambujea bili bi daleko manje nego što je bio slučaj rešenjima iz juna 1999. godine. Ustavom Kosova, kao sastavnim delom ovog sporazuma, bio je usvojen niz mera zaštite srpskog naroda, kao i manjinskih naroda, od majorizacije od strane Albanaca na KiM. Model političkog sistema predložen ovim rešenjem bio je blizak konsocijaciji. Nadležnosti SRJ i Srbije su bile jasno određene.³⁷ Srpskim sredinama na KiM je bilo dozvoljeno da nastave da deluju prosvetno, zdravstveno i u drugim ključnim aspektima u okviru sistema kojim se upravlja iz Beograda.³⁸ Ustavom je proklamovano načelo supsidijarnosti, kojim je opština postavljena za centralnu političku organizacionu jedinicu. Sve što nije eksplicitno pripadalo pokrajini (a što je,

³⁶ Ibidem, p. 7.

³⁷ Ibidem, p. 10.

³⁸ Ibidem, pp. 7–8.

ipak, bila suštinska zakonodavna, izvršna i sudska vlast), Republici Srbiji i SRJ (teritorijalni integritet, zaštita zajedničkog tržišta, monetarna politika, carine, odbrana, spoljna politika, savezni porezi, sprovođenje republičkih i saveznih izbora...), bilo je u nadležnosti opštine.³⁹ Ovo je odgovaralo srpskom narodu, jer je garantovalo visok stepen samouprave u opštinama sa srpskom većinom na KiM, kao i jasnu institucionalnu povezanost sa sistemom Republike Srbije. Svakako, ostaje kao veliko pitanje šta bi se desilo u slučaju jednostranog proglašenja nezavisnosti, tj. da li bi ova garantovana politička prava srpskog naroda bila derogirana i u kojoj meri, ili ipak ne.

3. Ekonomska bezbednost

Kod razmatranja ekonomskih rizika po bezbednost zemlje uvek postoji opasnost od preširokog shvatanja ovog pojma, koje bi ga učinili bezobalnim i nedovoljno distinktivnim u odnosu na bilo kakav ekonomski gubitak. Stoga jasno napominjemo da se ovde ne prikazuju svi gubici ili propuštene dobiti koje su Srbiju ili Srbe na KiM pogodili, ili mogli da pogode ovim sporazumima, već samo one koji dostižu nivo pretnje po ekonomsku bezbednost.

a) Rezolucija 1244 i Vojno-tehnički sporazum iz Kumanova

Ekonomski rizici po bezbednost Republike Srbije proizlaze ne iz odbredbi, već iz nedostatka odredbi junskih rešenja, koja bi se bavila ključnim ekonomskim pitanjima, a naročito pitanjem vlasništva nad državnim i društvenom imovinom na KiM. Nedostatak ovih odredbi ostavlja otvorenim pitanja vlasništva i upravljanja nad velikim brojem preduzeća, industrijskih postrojenja, obradivim zemljištem, hidroenergetskim i termoenergetskim potencijalima, rudnim nalazištima i drugim pravnim licima u društvenom ili državnim vlasništvu. Nije precizirano da li sporna postrojenja ostaju vlasništvo Republike Srbije, ili postaju vlasništvo pokrajine. Mogućnost gubitka vlasništva i prava upravljanja ovim preduzećima predstavlja ekonomski rizik za bezbednost Republike Srbije iz dva razloga. Prvi je indirektni i ograničen, a odnosi se na smanjivanje resursa koje Srbija ima na raspolaganju, što posledično smanjuje i njen razvojni potencijal i umanjuje njenu moć. Međutim, treba imati na umu da su određena preduzeća bila i gubitaška, kao i da je vlasništvo i upravljanje nad njima često dovodilo do gubitaka po Republiku Srbiju i velikog subvencionisanja ovih preduzeća kako bi ona opstala, što donekle smanjuje težinu ovih gubitaka, iako ih ne uklanja u potpunosti.

³⁹ Ibidem, p. 26.

Drugi i daleko direktniji rizik odnosi se na povezanost ovog problema sa energetsom bezbednošću Republike Srbije. Naime, područje Kosova i Metohije je peto na svetu po veličini dokazanih rezervi lignita.⁴⁰ Veliki rudnički kompleksi, poput Trepče na severu Kosova, ali i termoelektrane Obilić na centralnom Kosovu, hidrocentrala i jezero Gazivode, kao i brojna druga postrojenja predstavljaju veoma bitan činilac za rudarstvo i enegetiku u našem regionu. Faktički prestanak upravljanja, do kojeg nije došlo u svim slučajevima (poput većeg dela Trepče i jezera Gazivode), ali jeste u većini, odnosno u svim krajevima južno od Ibra, te formalni gubitak vlasničkih prava, nanose štetu za energetske bilans Republike Srbije.⁴¹ To čini Srbiju manje energetske bezbednom, odnosno sposobnom da obezbedi sebi u svakom trenutku dovoljno energenata po prihvatljivim cenama, što je veoma bitno za ukupan razvoj zemlje.

Ekonomski rizici po bezbednost srpskog naroda na KiM takođe proizlaze prevashodno iz nedostatka pomenutih odredbi o vlasništvu i upravljanju. Bilo je za očekivati da će Albanci, u postojećem vakuumu preuzeti upravljanje nad preduzećima u sredinama u kojima su većina, što se i desilo, te da će nastojati da etničku strukturu radnika ovih preduzeća bitno promene, slično kao što su i srpske vlasti činile tokom 1990ih godina 20. veka otpuštanjem velikog broja albanskih radnika iz društvenih i državnih preduzeća. Ovakav ishod doveo bi do pretnje po opstanak srpskog naroda na KiM, čiji bi veliki broj pripadnika ostao bez svojih radnih mesta. Drugi problem jeste zapravo prelivanje pretnji iz vojnog sektora bezbednosti u ekonomski. Reč je o vojno-bezbednosni vakuumu o kome smo govorili, a čiji je proizvod ograničeno kretanje i getoizacija Srba na KiM. Bilo je za očekivati da će takva ograničenje u kretanju smanjiti i mogućnost privređivanja Srba u pokrajini i dodatno otežati pronalazak novog posla onima koji bez njega ostanu. U praksi se to i desilo, a usledili su i eksplicitni činovi nasilja i napada nad Srbima na radnom mestu, poput ubistva srpskih žetelaca u Starom Grackom leta 1999. godine, koji su slali poruku da za Srbe nema bezbednog „radnog mesta“ na KiM, čak ni na svojoj njivi, a nekmoli u multietničkim preduzećima.

⁴⁰ „Rudarstvo i energetika na Kosovu“, Ministarstvo za trgovinu i industriju, Republika Kosovo, dostupno preko: <http://www.invest-ks.org/sr/Rudarstvo-i-Energetika-na-Kosovu> (pristupljeno 1. marta 2016).

⁴¹ Više o stanju u energetsom sektoru Republike Srbije: „Energetski bilansi 2014“, Republički zavod za statistiku, Republika Srbija, dostupno preko: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/03/45/SB-607-BILTEN_ENERGETIKE_2014.pdf

b) Sporazum iz Rambujea

Ekonomski rizici za bezbednost Republike Srbije u Sporazumu iz Rambujea drugačijeg su karaktera, u smislu da nisu posledica nepostojanja odredbi, jer ovde postoje relativno jasne odredbe koje se bave pitanjima upravljanja i nešto nejasnije odredbe u pogledu vlasništva. Četvrtim delom sporazuma predviđena je „realokacija vlasništva“ u skladu sa nadležnostima koje su darovane različitim nivoima vlasti Ustavom Kosova.⁴² Imajući u vidu da se u najvećoj meri ekonomska aktivnost vezuje za pokrajinu i opštine, a saveznoj državi i Republici Srbiji ostavljaju veoma ograničene nadležnosti, za očekivati je da bi Republika Srbija ostala bez najvećeg dela svojih imovinskih prava. Međutim, konačnu odluku u spornim slučajevima, što bi mogao biti i elektro-energetski sistem, donosila bi mešovita komisija, što je ostavljalo određenu nadu, iako veoma ograničenu, da bi Republika Srbija mogla zadržati vlasništvo makar nad ključnim resursima.⁴³ Ovo je donekle nepovoljnije rešenje nego ono koje je nastalo u praksi nakon juna 1999. godine, kada je Republika Srbija zadržala kontrolu nad privrednim subjektima u većinski srpskim opštinama, naročito na severu KiM, iako je pitanje vlasništva i dalje suštinski sporno. Pozitivna stvar s tim u vezi je da bi transfer vlasništva na opštine u određenom broju slučajeva po Srbiju bio povoljan, kao što je npr. slučaj sa Trepčom, izuzetno bogatim kompleksom na severu Kosova, koji se nalazi najvećim delom u opštinama sa srpskom većinom. Ipak, to zvanično ne bi bila imovina Republike Srbije, koja bi u tom slučaju i formalno ostala bez važnih velikih energetske i rudne postrojenja u većinski albanskim sredinama. No, dobitak ovim sporazumom predstavljala bi jasna nadležnost SRJ za održavanje zajedničkog tržišta na KiM, kao postojanje carine i granične policije Srbije na granicama, što bi smanjilo gubitke koji su postojali na ovom polju u junjskim rešenjima, gde Srbija nije zadržala ove nadležnosti.

Ekonomski rizici po bezbednost srpskog naroda na KiM prema Sporazumu iz Rambujea bile bi, sa druge strane, donekle manje nego prema rešenjima iz juna 1999. godine. Pre svega, transfer vlasništva određenih privrednih subjekata na opštine sa srpskom većinom bio bi koristan za lokalno srpsko stanovništvo, a ovakvih odredbi nije bilo u junjskim rešenjima, iako se u praksi desilo nešto slično. Međutim, treba uzeti u obzir da ovo definitivno ne smanjuje opasnost za Srbe u pokrajini u opštinama sa albanskom većinom, naročito u velikim gradovima, poput Prištine, koja je imala jasnu albansku većinu, ali sa velikim brojem lokalnih Srba. Ono što

⁴² “Rambouillet Accords: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo”, available from: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf (accessed 1 March 2016), p. 47.

⁴³ Ibidem.

je, sa druge strane, izvesno manja pretnja u odnosu na junska rešenja jeste vojno-bezbednosni aspekt, koji se prelijeva i u ekonomski sektor. Naime, sporijom i faznom tranzicijom ka prelaznoj lokalnoj policiji i međunarodnoj bezbednosnoj zaštiti, gde bi MUP Srbije ostao još minimum godinu dana u određenom obimu na teritoriji KiM (a na granicama MUP i VJ trajno), verovatnije je da bi se izbegao bezbednosni vakuum i ipak omogućio veći stepen slobode kretanja u prelaznom periodu, koji bi olakšao Srbima poslovnu mobilnost.

4. Socijalna bezbednost

Kosovo i Metohija predstavljaju za Srbiju jedno od najvažnijih identitetskih pitanja. Zbog toga nije dovoljno analizirati samo vojne, političke i ekonomske bezbednosne pretnje koje rešenja pitanja KiM nose za Srbiju i srpski narod, već je potrebno punu pažnju posvetiti i pretnjama po identitet. Zbog toga se u ovom delu rada bavimo rizicima po socijalnu bezbednost, kako je nazvao Beri Buzan, odnosno po „održiv razvoj tradicionalnih obrazaca jezika, kulture, religijskih i nacionalnih identiteta, kao i običaja države“, odnosno „spodobnost društva da očuva svoje suštinske osobine“.⁴⁴ Kosovski mit i ideja KiM kao „kolevke srpstva“ od ogromne su važnosti za srpski nacionalni identitet.⁴⁵ Iz ovih razloga, Kosovo je često označeno kao „srpski Jerusalim“ i bivstvovanje KiM unutar Srbije postalo je bitan element za državni identitet, kao što je oslobođanje KiM bilo zvezda vodilja mnogim srpskim državicima i misliocima tokom 19. veka. Dodatno je ova komponenta ojačana krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina, i može se reći da su „reintegracija“ Kosova i Vojvodine, i „zaštita“ Srba i Crnogoraca na KiM postali i ključan identitetskim element režima Slobodana Miloševića, izgrađen na distinkciji po ovim pitanjima prema umerenim srpskim komunistima još 1987. godine.

a) Rezolucija 1244 i Vojno-tehnički sporazum iz Kumanova

Rizici za socijalnu bezbednost Republike Srbije koji proizlaze iz junskih rešenja prilično su ozbiljni, ali ne i katastrofalni. Ozbiljni su imajući u vidu činjenicu da su de facto oduzeli Srbiju kontrolu nad teritorijom KiM, ključnom identitetskom teritorijom za državu, čije posedovanje predstavlja i kontinuitet sa srednjovekovnom srpskom državom. Pored toga, ogromno srpsko srednjovekovno kulturno nasleđe, poput manastira, starih tvrđava i prestonica, kao i mesta epskih bitaka, nalaze se na području KiM. Činje-

⁴⁴ Filip Ejodus, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, str. 178.

⁴⁵ Više o ovoj temi: Milica Bakić Hayden, *Varijacije na temu „Balkan“*, Filip Višnjić, 2006.

nica da više ne postoje srpske i jugoslovenske bezbednosne snage na KiM ugrožavaju ovo nasleđe i to u dva aspekta. Kao prvo, povećava se pretnja po ove objekte, naročito u situaciji početnog bezbednosnog vakuuma, ali i nakon toga, jer je pretpostavka da bilo koja strana bezbednosna snaga ne bi sa jednakim požrtvovanjem čuvala ove objekte kao srpske snage, što se i pokazalo tačnim, naročito u martovskom programu 2004. godine, iako je bilo i izuzetnih primera zaštite srpskog kulturnog nasleđa od strane KFOR-a. Kao drugo, putevi ka ovim objektima više nisu bili obezbeđeni od strane srpskih i jugoslovenskih snaga, što je stvorilo kod svih Srba osećaj nepristupačnosti i getoizacije ovih objekata, a nebezbednost pristupanja ovim bitnim objektima nacionalne kulture i tradicije predstavlja i atak na identitet.

Međutim, postoje dva važna ograničenja, zbog kojih ove pretnje nisu u potpunosti katastrofalne. Prva jeste formalna, iako suštinski gotovo neostvariva, mogućnost povratka srpskih i jugoslovenskih bezbednosnih snaga na KiM u svrhu zaštite verskog i kulturnog materijalnog nasleđa srpskog naroda na KiM. Druga jeste činjenica da se nezavisnost KiM, ili bilo kakvo samoopredeljenje KiM nije nigde eksplicitno pominjalo, a eksplicitno je zajemčen suverenitet i teritorijalni integritet KiM. Ove dve odredbe jesu bitna razlika u odnosu na prethodne odredbe iz Rambuže, ne toliko u operativnom smislu (jer su obe stvari faktički ostale mrtvo slovo na papiru), ali u identitetskom smislu definitivno. Na osnovu toga, Srbija i SRJ su mogle da kažu da nisu izgubile (ili, čak, kako je režim govorio, da su pobedile). Pored toga, važno je uzeti u obzir i kontekst. Pristati na ove uslove identitetski je bilo lakše nakon patnje prouzrokovane bombardovanjem od 78 dana, jer je time pokazana volja da se KiM brane i vojno. Čak i ako se izgubi vojno, to je mnogo lakše bilo podvesti pod kosovski mit, koji govori da je Srbija otišla 1389. godine u bitku koju ne može da dobije i time sačuvala čast („carstvo nebesko“), iako će izbiti zemlju („carstvo zemaljsko“).

Rizici za socijetalnu bezbednost srpskog naroda na KiM ovim rešenjima su, sa druge strane, vrlo veliki. Naime, bez obzira na načelna proklamovanja zaštite prava i običaja svih naroda, izvođenje ovih stvari nije bilo precizirano. Zaštita bitnih identitetskih aspekata srpskog naroda na KiM (jezik i sloboda govor, prisup medijima, pravo na upotrebu pisma, istorija...) nije bila institucionalno definisana i ostalo je da se to kasnije preciznije definiše. Praznine su u ovom pogledu ostavile vakuum i veliku opasnost. U praksi, nedovoljna fizička bezbednost stanovništva dovela je do brojnih napada na Srbe pri vršenju svojih verskih i tradicionalnih obreda, poput odlaska na groblja u multietničkim sredinama na KiM, kao i uništavanju verskih objekata, što je slalo i poruku da srpskim običajima i identitetu nema mesta na KiM.

b) Sporazum iz Rambujea

Rizici za socijetalnu bezbednost Republike Srbije koji proizlaze iz odredbi Sporazuma iz Rambujea ozbiljniji su nego iz junjskih rešenja. Uslovno rečeno, bolji uslovi su samo u pogledu izbegavanja bezbednosnog vakuuma u kome su bitni verski i kulturni objekti mogli stradati. Međutim, to ne garantuje da se takve stvari ne bi nastavile po okončanju bezbednosnog prisustva srpskih i jugoslovenskih snaga, kao što se desilo i 2004. godine, nakon gotovo 5 godina međunarodnog bezbednosnog prisustva, što je više nego dovoljno za bezbednosnu konsolidaciju. Sa druge strane, nije bila predviđena opcija povratka srpskih i jugoslovenskih snaga na KiM u svrhu zaštite nasleđa. Konačno i najvažnije, već pomenute odredbe u kojima se navodi „volja naroda Kosova“ pri determinisanju konačnog statusa, predstavljaju otvorenu pretnju od gubitka KiM u determinisanju konačnog statusa, kakva formalno nije bila izrečena junjskim rešenjima.

Dodatno, potrebno je adresirati i još jedan negativan aspekt ovog sporazuma, već pomenut u okviru vojne bezbednosti. Pomenuto je da je Sporazumom iz Rambujea predviđeno da međunarodne bezbednosne snage budu pod zastavom NATO i da imaju mogućnost pristupa čitavoj SRJ. Ovo je predstavljalo pretnju za jedan aspekt identiteta Srbije nasleđen iz perioda SFRJ – nasleđe nesvrstanosti. Iako je SRJ bila izbačena iz Pokreta nesvrstanih, a i sam pokret postao mnogo manje relevantan u periodu unipolarnosti, percepcija Srbije kao nekoga ko ne treba da bude deo blokova ostala je i dalje aktivna i jaka, a njen radikalni oblik bila je mržnja prema vojnim blokovima, poput NATO. Ovaj identitet nastavlja se i na starija i postojanija viđenja Srbije kao „istoka zapadu i zapada istoku“, odnosno kao nekoga ko ne sme biti potčinjen jednom taobru. Tu je došlo i do sinergije sa delom rusofila, koji su NATO doživljavali kao simbol američkog imperijalizma. Zbog toga je bilo identitetski važno izbeći NATO zastavu, kad već nije moguće i NATO trupe, kao i smanjiti njihov opseg kretanja. U operativnom smislu, razlika je gotovo nikakva, jer je i bezbednosnim snagama pod zastavom UN, predviđenim rezolucijom 1244, opet predviđeno da upravlja NATO, a sloboda kretanja NATO kroz SRJ u svrhu održavanja misija već je postojala Dejtonskim sporazumom. Međutim, ovaj aspekt Dejtonskog sporazuma je upravo iz identitetskih razloga čuvan od javnosti. Ipak, u identiteskom smislu, rizik jeste postojao, naročito za nosioce vlasti, koji su nastojali da gaje i identitet naslednika, pa i formalno-pravni kontinuitet sa SFRJ.

Rizici za socijetalnu bezbednost srpskog naroda na KiM koji proizlaze iz ovog sporazuma, sa druge strane, deluju manje opasno od onih koji su posledica nedovoljno preciznih odredbi iz juna 1999. godine. Naime, Ustavom Kosova, kao sastavnim delom ovog sporazuma, predviđeni

su brojni mehanizmi za zaštitu identitetske i kulturne posebnosti srpskog naroda na KiM. Faktički, jedan oblik vlasti na KiM vršila bi demokratski izabrana Nacionalna veća, što je forma kulturne autonomije različitih nacionalnih zajednica na KiM.⁴⁶ Kroz ovu formu, obezbeđena bi bila autonomija srpskog naroda u kulturno-prosvetnom smislu. Pored toga, konsocijacioni tip demokratije garantovao bi zaštitu kulturnih i identitetskih prava srpskog naroda. Najbolji primer u tom smislu jeste mogućnost veta u zakonodavnom telu o pitanjima koja se tiču „vitalnog interesa“ nekog naroda, a za koji je predviđena procedura medijacije i konačnog odlučivanja u telu u kome Albanci ne bi imali većinu i ne bi mogli na taj način preglasati sprske predstavnike.⁴⁷

5. Ekološka bezbednost

Sektor ekologije nije direktno targetiran pomenutim sporazumima. Zbog toga nećemo vršiti analizu dva rešenja u pojedinostima izazova, rizika i prenji koji iz njih slede. Ovo, međutim, ne znači da u praksi nije bilo ozbiljnih rizika po ekološku bezbednost, već da oni nisu proisticali iz samih sporazuma. Moglo bi se, s tim u vezi, reći da je neuzimanje u obzir ekoloških problema ovog područja određeni rizik ovih sporazuma sam po sebi. Međutim, ključno narušavanje životne sredine dogodilo se u toku vazdušnih udara NATO 1999. godine. Ovi udari veoma su ugrozili ekološku bezbednost čitave Republike Srbije, a naročito srpskog naroda na KiM, kao i svih drugih naroda KiM, imajući u vidu da je pokrajina bila najizloženija bombama. Posebno je problematična bila navodna upotreba osiromašenog uranijuma u ovim vazdušnim napadima. Moglo bi se, stoga, reći da je prihvatanje sporazuma u Rambujeu nosilo sa sobom izbegavanje katastrofalnih udaraca na životnu sredinu Republike Srbije, tj. da je vodilo uklanjanju pretnji za ekološku bezbednost. Međutim, ne znamo šta bi sa sobom nosilo neprihvatanje rešenja iz juna 1999. godine, tj. moguće je da bi se bombardovanje nastavilo još žešće, ili da bi došlo do kopnene intervencije sa drastično gorim posledicama po ekološku bezbednost Srbije i srpskog naroda na KiM. U svakom slučaju, merenje ovih posledica, koje se ne odnose na odredbe sporazuma, već na ono što je bila cena njihovog neprihvatanja, nije domen ovog teksta, te stoga nećemo u ovom pogledu vršiti poređenje solucija iz februara i juna 1999. godine.

⁴⁶ “Rambouillet Accords: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo”, available from: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf (accessed 1 March 2016), pp. 21–24.

⁴⁷ Ibidem. p. 15

ZAKLJUČAK

Uporedna analiza koju smo izvršili ukazala nam je na ključne pretnje koje su proizlazile iz odredbi različitih privremenih rešenja za KiM, iz februara i marta, odnosno iz juna 1999. godine u različitim sektorima. U pogledu pretnji po bezbednost srpskog naroda na KiM, pokazalo se da je rizika u svakom sektoru sa sobom nosio Sporazum iz Rambujea, iako je i on sa sadržao pojedine ozbiljne izazove. Jedini izuzetak jeste ekološki sektor, u kome su rizici jednaki. Sa druge strane, u pogledu bezbednosnih rizika po Republiku Srbiju, njen suverenitet i teritorijalni integritet, u vojnom, političkom i ekonomskom sektoru bezbednosti svaki sporazum sadrži različite izazove i u tom pogledu određene prednosti i mane, koje je teško međusobno uporediti i meriti, iako se stiče utisak o blagoj ukupnoj prednosti rešenja iz Rambujea. Međutim, pojedini aspekti vojnih i političkih rešenja, koja se prelivaju u socijetalni sektor, poput pominjanja odredbe o „volji naroda Kosova“, ili o dilemi pod čijom će zastavom biti vojna misija na KiM, doprineli su tome da u ovom sektoru neuporedivo manje rizika bude u Rezoluciji SB UN 1244 i u Kumanovskom sporazumu.

Ako se vratimo na tezu Radoslava Sikorskog sa početka rada, sprovedena analiza nju može delimično da potvrdi, na odраниčenom uzorku od samo dva rešenja koja smo poredili. Uzevši u obzir izazove, rizike i pretnje po bezbednost srpskog naroda na KiM koje sa sobom nose analizirani sporazumi, ranija rešenja jesu bila povoljnija od kasnijih. Međutim, u pogledu socijetalne bezbednosti Republike Srbije, ova teza ne stoji. Da li to znači da su našim odlučiocima bila važnija pitanja identiteta Republike Srbije i srpskog naroda kao celine od operativnih aspekata u vezi sa bezbednošću Srba na KiM u svim sektorima? Moguće, ali to ovaj tekst nije utvrdio. Spoljnopolitičko odlučivanje i razlozi za prihvatanje ili odbijanje ovih sporazuma nisu problematizovani u ovom tekstu, već se dokazivanje ove tvrdnje ostavlja za buduća istraživanja. Pored toga, bilo bi izuzetno korisno ovu analizu proširiti i na ostale pregovore i predloge rešenja za KiM, kako bi se utvrdilo mogu li se zaključci izvučeni u poređenju ova dva predloga potvrditi i uopšteno za politiku Beograda prema Prištini u poslednjih dvadeset i pet godina.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] “First agreement of principles governing the normalization of relations”, available from: <http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf> (accessed 1 March 2016)

- [2] "Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini following the meeting of the EU-facilitated dialogue", EEAS, 25 August 2015, available from: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150825_02_en.htm (accessed 1 March 2016).
- [3] "United Nations Security Council Resolution 1244 (1999)" available from: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (accessed 1 March 2016).
- [4] „Diković na potpisivanju sporazuma s Kforom u Prištini“, *RTS*, 21. novembar 2016, dostupno preko: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2112991/dikovic-na-potpisivanju-sporazuma-s-kforom-u-pristini.html> (pristupljeno 1. marta 2016).
- [5] „Energetski bilansi 2014“, *Republički zavod za statistiku*, Beograd, 2016, dostupno preko: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/03/45/SB-607-BILTEN_ENERGETIKE_2014.pdf (pristupljeno 1. marta 2016).
- [6] „Rudarstvo i energetika na Kosovu“, Ministarstvo za trgovinu i industriju Republike Kosovo, dostupno preko: <http://www.invest-ks.org/sr/Rudarstvo-i-Energetika-na-Kosovu> (pristupljeno 1. marta 2016).
- [7] "Statement by the NATO Secretary General Return of Yugoslav Security Forces to Sector B of the Ground Safety Zone", *NATO Online Library*, 14 May 2001, available from: <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-066e.htm> (accessed 1 March 2016)
- [8] „Vojno-tehnički sporazum između Međunarodnih bezbednosnih snaga ('KFOR') i vlada Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srbije“, dostupno preko: <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=19947> (pristupljeno 1. marta 2016).
- [9] Anđelković, Zoran, Sonja Šćepanović, Guljšen Prljinićević, *Dani terora: u prisustvu međunarodnih snaga*, Centar za mir i toleranciju, AS media, Beograd, 2000.
- [10] Bakić Hayden, Milica, *Varijacije na temu „Balkan“*, Filip Višnjić, 2006.
- [11] Barry, Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security: a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, London, 1998.
- [12] Barry, Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for Security Studies in the Post-cold War Era*, Lynne Rienner, London, 1991.
- [13] Ejđus, Filip, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012.
- [14] Jokić Branko V. (ur.), *Martovski pogrom na Kosovu i Metohiji – 17–19. mart 2004. godine: s kratkim pregledom uništenog i ugroženog hrišćanskog kulturnog nasleđa*, Ministarstvo kulture Republike Srbije, Muzej u Prištini (sa izmeštenim sedištem), Beograd, 2004.
- [15] Jovanović, Vladislav, *Rat koji se mogao izbeći*, Nolit, Beograd, 2008.
- [16] Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

- [17] Kovačević, Živorad, *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Diplomatska akademija MSP SCG, Beograd, 2004
- [18] Lopušina, Marko, *OVK protiv Jugoslavije: Kako smo izgubili Kosovo i Metohiju*, Legenda, Beograd, 2001.
- [19] Mitić, Miodrag, *Kako nam se dogodio Rambuje*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.
- [20] Rakić, Danilo, Sandra Ilić, *Raseljena lica u Srbiji: Pristup pravima tokom raseljenja*, Srpski savet za izbeglice, Beograd, 2006, dostupno preko: <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.html?type=html&serial=1184763784618> (pristupljeno 1. marta 2016).
- [21] Simić, Predrag, *Put u Rambuje*, Nea, Beograd, 2000.
- [22] Stevanović, Obrad, Dragan Mlađan, Saša Mijalković, Dane Subošić, „Prevenција etnički motivisanog terorizma u Republici Srbiji: studija slučaja Bujanovac, Preševo i Medveđa“, *Teme – časopis za društvene nauke*, vol. 4/2012, str. 1701–1717.
- [23] Vukotić, Dragan, „Sikorski: Srbija je uvek kaskala za događajima na Kosovu“, *Politika*, 14.02.2016., dostupno preko: <http://www.politika.rs/sr/clanak/349203/Srbija-je-uvek-kasnila-za-dogadajima-na-Kosovu> (pristupljeno 28.02.2016.)

MA Milan Krstić

WAS THE RAMBOUILLET AGREEMENT A BETTER SOLUTION
THAN THE KUMANOVO AGREEMENT? COMPARATIVE SECTORIAL ANALYSIS
OF SECURITY RISKS TO THE REPUBLIC OF SERBIA AND SERBS
IN KOSOVO AND METOHIJA

Abstract

This paper compares security consequences of the solutions for Kosovo crisis from June 1999 (Military-Technical Agreement signed in Kumanovo and United Nations Security Council Resolution 1244) with potential consequences of the draft agreement proposed in Rambouillet and Paris in February and March 1999, which Serbian (FRY) delegation refused to sign. The paper conducts comparative analysis of security risks to two referent objects: 1) the Republic of Serbia; 2) Serbian population in Kosovo and Metohija. Analytical framework used for this paper derives from the Copenhagen School of security studies and it measures security dynamics in five different sectors (military, political, economic, environmental and societal security). The main thesis of this article is that solutions from Rambouillet contained significantly less risk to security of Serbs in Kosovo and Metohija in almost all of the sectors, while in the terms of security of the Republic

of Serbia, both solutions had approximately equal degree of risks. The only exception was the societal sector, where solutions from June 1999 were less risky and therefore more acceptable for Serbia.

Keywords:

Kosovo, Rambouillet Agreement, Kumanovo Agreement, security, Republic of Serbia, Serbs in Kosovo and Metohija

MA Mitko Arnaudov*

OHRIDSKI SPORAZUM – INSTRUMENT ZA KREIRANJE BINACIONALNE DRŽAVE U MESTO INTEGRISANOG DEMOKRATSKOG DRUŠTVA

Apstrakt

Nakon rata u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i na Kosovu, ni Republika Makedonija nije uspjela da sačuva svoj unutrašnji „stakleni“ mir koji je bio konstantno dovođen u pitanje tokom devedesetih. Na početku XXI veka u ovoj državi se probudio stari duh netrpeljivosti između Makedonaca i Albanaca koji je prerastao u oružani sukob. Zahvaljujući snažnoj političkoj i diplomatskoj intervenciji od strane međunarodnih predstavnika rat je zaustavljen i na taj način sprečeno je proširivanje ratnih dejstava na celoj teritoriji makedonske države i otpočinjanje novog građanskog rata na zapadnom Balkanu. Potpisivanje Ohridskog sporazuma je bio uslov za uspostavljanje konačnog mira. Ovim sporazumom Republika Makedonija je postala država čija je državotvornost, po slovu Ustava, u rukama svih njenih građana. Sadržaj Ohridskog sporazuma predstavlja osnovu za kreiranje multinacionalne, multikulturalne i integrisane države Makedonije. Nažalost, faktičko stanje u ovoj državi ne oslikava nimalo multietničnost i integrisanost makedonskog društva. Nakon konflikta sa albanskim pobunjenicima i nakon potpisivanja Ohridskog sporazuma, Republika Makedonija je krenula putem usvajanja binacionalnih karakteristika i kreiranja atmosfere paralelnih društava unutar nje. Makedonska i albanska zajednica žive u jednoj državi, no oni suprotno odredbama Ohridskog sporazuma, ne teže međusobnoj integraciji i usvajanju zajedničkih vrednosti i interesa.

Ključne reči:

Ohridski sporazum, Republika Makedonija, Albanci, Makedonci, konflikt, binacionalnost, etničke manjine.

* Mitko Arnaudov, doktorand na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka, modul: Međunarodne i evropske studije, Beograd, e-mail: mitko_arnaudov@yahoo.com

EFEKTIVNOST OHRIDSKOG SPORAZUMA U POLITIČKIM/PARTIJSKIM SPORAZUMEVANJIMA

Potpisivanje Ohridskog okvirnog ugovora, suštinskog uslova za prekid ratnih dejstava na tlu severo-zapadne Makedonije, predstavlja novu etapu u istoriji savremene makedonske države. Gledano iz današnje perspektive retko ko govori o tome da li je bio potreban rat da bi se došlo do takvog sporazuma, no postoji veliki broj analiza i radova koji pokušavaju da objasne ulogu ovog sporazuma u procesu izgradnje demokratske Republike Makedonije. Suštinski cilj ovog sporazuma predstavlja izgradnja integrisanog društva unutar makedonske države utemeljenog na građanskim osnovama. Takve građanske osnove, kroz jednostavno udžbeničko objašenje, bi značile jednakost svih građana jedne države, bez obzira na njihovu nacionalnu, etničku ili religijsku opredeljenost.

Da li je politička elita makedonske države uspjela da stvori građansko društvo u svojoj državi nakon 14 godina od stupanja na snagu Ohridskog sporazuma, predstavlja pitanje koje i dalje zauzima visoko mesto kako u javnosti unutar Makedonije, tako i u procesu evro-atlantske integracije ove zapadno-balkanske države. Svedoci smo postojane dinamike značaja Ohridskog sporazuma koja je uslovljena političkim, spoljno-političkim i društvenim prilikama, odnosno neprilikama.

U bloku albanskih stranaka, implementacija i važnost Ohridskog sporazuma predstavlja polaznu tačku pri kreiranju politike u predizbornim kampanjama. Za razliku od njih, partije sa makedonskim nacionalnim predznakom uvećavaju značaj ovog sporazuma tek kada se razmatra evro-atlantska budućnost Republike Makedonije. Međutim, oni su izričiti protivnici opstanka i sprovođenja istog tokom predstavljanja svojih izbornih programa ispred glasača makedonske nacionalnosti. Statistički i legislativno ovaj sporazum je u celosti sproveden. Neposredno nakon potpisivanja usvojene su ustavne izmene, odnosno amandmani u skladu sa Ohridskim sporazumom i na osnovu toga država Makedonija je dobila građanski ustav, koji posmatrano sa demokratskog i liberalnog gledišta, predstavlja ideal za stabilan i održiv međuetnički suživot.

Nakon 14 godina od usvajanja Ohridskog sporazuma, suštinska implementacija istog bi doprinela ostvarenju strateških interesa makedonske države, odnosno članstvu u Evropskoj uniji i NATO-u, no, nažalost, realnost unutar ove države prikazuje nam negativne tendencije na polju izgradnje građanskog, multietničkog i multikulturalnog društva. Čak i određeni političari koji su bili potpisnici Ohridskog sporazuma, slažu se sa tvrdnjama da smo svedoci nedostatka suštinske implementacije. Bivši makedonski premijer, Ljubčo Georgievski, govori kako postoji ozbiljno udaljavanje ma-

kedonskog od albanskog društva i kako su moguće nove krizne kulminacije između Makedonaca i Albanaca.¹ Ukoliko imamo u vidu pojedine događaje u poslednje četiri godine, veoma jednostavno možemo zaključiti da su tvrdnje bivšeg makedonskog premijera relevantne. Takođe, Albert Musliu u svojim političkim analizama beleži kako unutar Makedonije periodično dolazi do faza koje generišu međuetničke tenzije.² Bivši makedonski ambasador u NATO-u, Nano Ružin, zaključuje da je duh Ohridskog sporazuma izgubljen na račun njegove kvantifikacije. Takav zaključak nije daleko od prave istine o suštinskoj sprovodivosti ovog sporazuma.

Veoma često se govori o činjenici da su makedonski Albanci formalno postali deo institucionalnog ustrojstva makedonske države. Pojedini političari iz makedonskog bloka pitanje zapošljavanja Albanaca posmatraju kao nužnost nametnutu Ohridskim sporazumom. Da stvar bude još gora, svedoci smo kako Albanci i Makedonci koji zajedno rade u javnom sektoru ne pokazuju ni malo kolegijalnosti, a veoma često ne uspostavljaju ni međusobnu komunikaciju. Rizvan Sulejmani smatra da nedostaje duh Ohridskog sporazuma, a to bi značilo izgradnju harmoničnog suživota.³ On napominje kako su i dalje izričito visoke nacionalističke tendencije i zahtevi unutar makedonske i albanske zajednice.⁴ Jove Kekenovski, profesor sa Univerziteta u Bitolju, smatra da implementacija Ohridskog sporazuma ide na štetu makedonskog naroda i ostalih etničkih grupa (ne-Albanaca) koji žive u državi Makedoniji.⁵ Prema njegovim rečima, cilj Ohridskog sporazuma je afirmacija multietničkog karaktera makedonske države, umesto binacionalnog.⁶ Dragiša Miletić, lider srpske manjinske partije unutar Makedonije, smatra da su makedonski Albanci jedini konzumenti Ohridskog sporazuma.

Niko ne govori o Ohridskom sporazumu van konteksta odnosa Makedonaca i Albanaca. Postalo je običajno pravilo da se ovaj sporazum razmatra samo u slučajevima i pitanjima delokruga odnosa makedonske i albanske zajednice. Sve više se naglašava negativni učinak Ohridskog sporazuma u odnosu na ostale, manje, etničke zajednice unutar Makedonije. U javnosti sve češće se govori o tzv. "ramkovnim zapošljavanjima" i o marginalizaciji

¹ Nova TV, *Ramkoven dogovor*, Nova TV, Skopje, 2013, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=GheCtXfzj8A>, (Accessed 15 Decembar 2015).

² Ibidem, (Accessed 15 Decembar 2015).

³ Ibidem, (Accessed 15 Decembar 2015).

⁴ Ibidem, (Accessed 15 Decembar 2015).

⁵ Jove Kekenovski, *Makedonija zabrzano stanuva binacionalna država*, Najdovski, Skopje, 2012, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=HJaWmYBOuqk>, (Accessed 04 Januar 2016).

⁶ Ibidem, (Accessed 04 Januar 2016).

i društvenoj dezintegraciji ostalih ne-albanskih etničkih manjina. Zoran Ilijevski, univerzitetski profesor i savetnik predsednika Republike Makedonije, ukazuje kako je Ohridski sporazum implementiran sa legislativne tačke gledišta i kako je u budućnosti potrebna suštinska implementacija istog.⁷ Ono oko čega se svi slažu po pitanju Ohridskog sporazuma jeste činjenica da on predstavlja jedan od glavnih uslova na evro-atlantskom putu.

Zanemarujući njegove brojne negativne reperkusije i njegove binacionalne učinkovitosti unutar makedonske države i suštinske nedoslednosti, predstavnici Evropske unije i NATO-a postojano ukazuju na njegov ključan značaj u ostvarivanju strateških interesa. Ambasadorica OEBS-a u Makedoniji, Nina Suomalajnen, takođe govori o suštinskom značaju Ohridskog sporazuma u evropskim integracijama.⁸ Filip Dejvis, profesor na Univerzitetu Kolumbija u Njujorku, potvrđuje brojna relevantna mišljenja, odnosno da put Makedonije ka Evropskoj uniji i NATO zavisi od konačnog sprovođenja Ohridskog sporazuma.⁹ Kako unutar Makedonije tako i u evropskim i međunarodnim institucijama, svi govore o značaju ovog sporazuma, no niko ne postavlja pitanje njegove faktičke sprovodivosti i krajnjeg rezultata.

Da li država Makedonija zaista postaje binacionalna država? Da li je Ohridski sporazum etapa u procesu federalizacije makedonske države? Da li je Republika Makedonija propustila šansu da izgradi građansko i multikulturalno društvo? Da li je neophodna reforma ovog sporazuma? Da li Ohridski sporazum služi samo kao alatka u rukama političara za stvaranje partijskih oligopola? I da dodamo, osim što se implementacija Ohridskog sporazuma ne kreće u pravom smeru, postojeće blokade sa kojima se suočava država Makedonija na evropskom putu mogu da postave ovaj sporazum na staklene noge, a samim tim i da dovedu u pitanje njegovu odživost u budućnosti.¹⁰

⁷ Zoran Ilijevski, *Ohridskiot dogovor sega i vo idnina*, Ljupčo Cvetkovski, Skopje, 2010, Available from: https://www.youtube.com/watch?v=XPPAn_2ub5w, (Accessed 06 Januar 2016).

⁸ Nina Suomalajnen, *Analizata na Ohridskiot dogovor kje pomogne da se kreiraat politiki*, Sitel televizija, Skopje, 2015, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=DsbZkbwK7yk>, (Accessed 07 Januar 2016).

⁹ Redžep Kjamili, Kristina Naumovski, *10 godini Ohridski ramkoven dogovor*, 24 Tema, Skopje, 2011, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=iLe1x4mfdqg>, (Accessed 10 Januar 2016).

¹⁰ Ibidem, (Accessed 10 Januar 2016).

KAKO JE MAKEDONIJA STIGLA DO OHRIDSKOG SPORAZUMA?

Većina političara, etničkih Makedonaca, i obični građani podjednako priznaju da su, kroz istoriju, etnički Albanci bili isključeni iz procesa donošenja odluka u državi.¹¹ Konflikt u severo-zapadnim delovima Makedonije iz 2001. godine, sa današnje perspektive posmatra se kao domino efekat ili kao nastavak ratnih dejstava nakon kosovskog konflikta koji je završen sredinom 1999. godine. Ovaj konflikt se veoma često povezuje i sa buntovima unutar Republike Albanije iz 1997. godine. Veliki deo naoružanja iz bivših vojnih magacina unutar albanske države, koji je ukraden od strane buntovnika za vreme urušavanja režima Salija Beriše (urušavanje piramidalnih štedionica), kasnije je prenet na teritoriju Republike Makedonije. Imajući u vidu tezu amerikanaca: „gde se nosi, odnosno stacionira naoružanje, tamo se očekuje u bliskoj budućnosti i konflikt“, možemo veoma jednostavno da potvrdimo istinitost prethodno navedene teze i utvrdimo poreklo naoružanja koje je korišćeno od strane terorista tokom ratnih dejstava unutar Makedonije.¹² Bivši makedonski ministar unutrašnjih poslova, Pavle Trajanov, potvrđuje da poreklo velikog dela naoružanja korišćenog od strane terorista tokom konflikta u 2001. potiče iz bivših vojnih magacina albanske države, opljačkanih tokom građanskih nereda iz 1997. godine. Ljube Boškovski ukazuje na saznanja o delovanju terorista na tlu makedonske države još iz 1998. godine.¹³

Neki smatraju da je ugovor o demarkaciji granice između tadašnje SR Jugoslavije i Republike Makedonije, potpisan od strane Vojislava Koštunice i Borisa Trajkovskog, bio inicijalna kapisla za početak konflikta u severo-zapadnim delovima. Bivši predsednik Demokratske partije Albanaca u Makedoniji, Arben Džaferi, smatra da se ratovi ne vode zbog građanskih i političkih prava.¹⁴ Ova konstatacija lidera Albanaca u Makedoniji nam pruža jasan odgovor na pitanje da li su Albanci ratovali u Makedoniji kako bi zadovoljili svoja osnovna građanska prava. Veoma mali broj Albanaca koji su živeli u makedonskoj državi su bili učesnici u ovom konfliktu. Prema rečima Nikola Čašule, bivšeg makedonskog ambasadora i ministra spoljnih poslova „Albanci-starosedeooci su ostali mirni. Albanski stanovnici iz reona

¹¹ Sašo Ripilovski, Stevo Pendarovski, *Macedonia and the Ohrid Framework Agreement: Framed Past, Elusive Future*, Perceptions, Turkey, 2013, Available from: http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2013/09/Summer_2013.pdf#page=139, (Accessed 10 Januar 2016), p.135.

¹² Vasko Eftov, *Vojnata vo 2001. godina*, Vo centar, Skopje, 2014, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=jfYK8Sl7oO8>, (Accessed 25 Decembar 2015).

¹³ Ibidem, (Accessed 25 Decembar 2015).

¹⁴ Ibidem, (Accessed 25 Decembar 2015).

Zajasa, Kičeva, Gostivara i Struge su bili samo nemi posmatrači konflikta“. Ovakve tvrdnje nas dodatno uveravaju da je konflikt dirigovan od strane spoljne komande i da je veliki deo boraca infiltriran na teritoriji Republike Makedonije.

Svedoci smo apsurdne nelogičnosti. Kako je moguće završiti konflikt sa sporazumom čija se suština odnosi na poštovanje ljudskih i građanskih prava, a započeti isti slanjem kominikea u kojima se zahteva oslobođenje porobljenih albanskih teritorija od strane makedonskog okupatora? Ljubčo Georgievski, bivši makedonski premijer, smatra da je cilj konflikta bio da se osvoji što više teritorije, a nakon toga da se uspostave OUN misije (plavi šlemovi), koje bi razgraničile teritorije po etničkim linijama.¹⁵ Akcije koje su započele makedonske snage bezbednosti verovatno su uticale na promenu zahteva kod albanskih terorista. U toku konflikta zabeležen je ogroman uspeh makedonskih bezbednosnih snaga i veliki broj žrtava na strani terorista. Kako su policijske i vojne snage napredovale, tako je napredovao i proces uspostavljanja političkih pregovora. Međunarodni zvaničnici su težili uspostavljanju kontakta za pregovore između makedonskih vlasti i predstavnika Oslobođilačke narodne armije. Ambasador OEBS-a, Robert Frovik, je bio prvi koji je ostvario kontakt sa političkim predstavnicima Oslobođilačke narodne armije. Ubrzo nakon toga je potpisana Prizrenska deklaracija između predstavnika albanskih stranaka u Makedoniji, Arbena Džaferia i Imera Imeria i političkog predstavnika i glavnog komandanta ONA, Ali Ahmetia.¹⁶ Ova deklaracija je bila samo korak u procesu olakšavanja pregovora između zaraćenih strana. Džaferi i Imeri, kao potpisnici ove deklaracije, su dobili politički legitimitet od strane ONA, da pregovaraju sa makedonskim vlastima o zahtevima terorista.

Poslednju fazu u ovom sukobu predstavljaju operacije u selu Aračinovu. Teroristi su pretili da će proširiti ovaj sukob na teritoriju glavnog grada Makedonije, jer se ovo selo nalazi u neposrednoj blizini Skoplja. Nakon snažnih vazdušnih udara na teritoriji Aračinova, od strane makedonskih bezbednosnih snaga, politički vrh Makedonije, uz snažni pritisak međunarodnih posrednika, je prekinuo ratna dejstva protiv terorista, prihvatio ponudu o obostranom prekidu vatre i nastavio pregovore o sporazumu koji je trebao da obezbedi konačni mir. Na veliko nezadovoljstvo etničkih Makedonaca, pregovori su nastavljeni u Ohridu, gde je postignut i krajnji *de jure* cilj ovog sukoba, odnosno potpisivanje Ohridskog sporazuma.

¹⁵ Vasko Eftov, *Vojnata vo 2001. godina*, Vo centar, Skopje, 2014, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=jfYK8Sl7oO8>, (Accessed 17 Decembar 2015).

¹⁶ Vasko Eftov, *Vistinata za Aračinovo*, Vo centar, Skopje, 2014, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=TEngCFMneA>, (Accessed 29 Decembar 2015).

Ljubčo Georgievski, bivši makedonski premijer, smatra da je Ohridski sporazum u celosti kreiran u saglasnosti sa planom o razrešenju konflikta od strane ambasadora Frovika.¹⁷ Ohridski sporazum je uspeo da ostvari svoj prvenstveni cilj, odnosno mir u državi Makedoniji. Sa današnje perspektive gledano, ne postoji saglasnost o tome da li je ovaj sporazum zaista predstavljao cilj kojem su težili albanski pobunjenici. Republika Makedonija je uspela da sačuva svoj teritorijalni integritet. No, da li je uspela da izgradi institucije koje su spremne da odgovore na zahteve njenog multietničkog društva, predstavlja pitanje koje i dalje lebdi u vazduhu. Da li je Albanska etnička zajednica u makedonskoj državi privilegovana u odnosu na druge, manje etničke zajednice, predstavlja još jedno pitanje koje se sve češće pojavljuje među građanima Makedonije.

IMPLEMENTACIJA OHRIDSKOG SPORAZUMA – PUT KA KREIRANJU BINACIONALNE DRŽAVE

„Ovaj Sporazum nije savršen, no nijedan sporazum ne može biti savršen. On je najbolji mogući sporazum koji štiti teritorijalni integritet Republike Makedonije, individualna prava, pokreće Makedoniju ka građanskom modelu modernih evropskih država, obezbeđuje više obrazovnih mogućnosti za sve građane, obezbeđuje veću decentralizaciju“, ovim rečima je bivši makedonski predsednik, Boris Trajkovski, započeo svoje izlaganje o značaju sporazuma pred poslanicima makedonske skupštine. Makedonski nacionalistički orijentisani intelektualni krugovi negativno su ocenili Ohridski sporazum, navodeći da je reč o federalizaciji Makedonije i putu ka njenoj definitivnoj etničkoj podeli. Sličan stav je zauzela i Makedonska pravoslavna crkva.¹⁸

Posmatrajući makedonsko društvo danas, svedoci smo činjenice da je greška napravljena ne u sadržaju Ohridskog sporazuma, već u procesu njegove implementacije i pogrešnog tumačenja od strane makedonske političke elite. Ovaj sporazum nije uspeo da napravi nacrt pluralnog društva, jer niti Albanci ni Makedonci nisu obraćali pažnju na interese drugih etničkih zajednica.¹⁹ Makedonski ustav iz 1991. godine iscrtavao je multikulturnu dimenziju makedonskog društva, no tadašnja državna politika

¹⁷ Vasko Eftov, *Vojnata vo 2001. godina*, Vo centar, Skopje, 2014, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=jfYK8Sl7o08>, (Accessed 17 Decembar 2015).

¹⁸ Dragan Đukanović, „Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi u Makedoniji“, *Pregledi i osvrti*, vol. LV, br. 3-4, str. 406.

¹⁹ Vesna Stanković-Pejnović, „Postaje li Makedonija binacionalna država“, *Sociološki pregled*, vol. XLIV, br. 1, str. 231.

bila je usmerena ka učvršćivanju makedonskog nacionalnog identiteta. Sa ustavnim izmenama, nakon potpisivanja Ohridskog sporazuma, „novi“ makedonski ustav ponovo je potvrdio svoj demokratski, građanski i multi-kulturni karakter. No, za razliku od prethodne situacije, odnosno forsiranja značaja makedonskog identiteta, post-konflikte političke elite i koalicije vrše kontinuiranu pozitivnu diskriminaciju makedonskog i albanskog etnosa u svim porama makedonske države, isključujući i marginalizujući ostale, manje etničke zajednice u Makedoniji.

Najveće makedonske i albanske partije tumače odredbe Ohridskog sporazuma u skladu sa svojim partijskim interesima. U makedonskom i albanskom bloku postoji ekstremna partijska polarizovanost, koja unutar ove dve najbrojnije zajednice kreira pogodno tlo za dublje deobe unutar makedonske države. Ohridski sporazum zauzima značajnu ulogu i u procesima post-izbornih pregovaranja i sastavljanja vladajuće strukture. Makedonske stranke teže da zadovolje „kvantitativne“ zahteve najbrojnijoj političkoj grupaciji Albanaca kako bi im ona pružila podršku u kreiranju koalicije za vlast. Sa druge strane, albanski političari zanemaruju interese svojih glasača, većinom albanski glasački elektorat, i teže da ostvare svoje uske interese, odnosno interese svojih stranaka. U takvim okolnostima sprovodivost Ohridskog sporazuma ogleda se samo u podeli ministarskih mesta.

Ni jedna strana nije zainteresovana za postizanje osnovnog cilja Ohridskog sporazuma tj. integraciju makedonskog društva na građanskim osnovama i demokratskim vrednostima. Teritorijalna reorganizacija makedonske države iz 2004. godine dodatno je uticala na dezintegraciju makedonskog društva. Iako je prvenstveni cilj ove reorganizacije bio jačanje lokalne samouprave i promocija etničkih posebnosti tj. njihove kulturne, istorijske i obrazovne baštine, nakon 11 godina od čina reorganizacije, svedoci smo kreiranja paralelnih društava u državi Makedoniji, sa posebnim naglaskom na jasnu liniju odvojenosti između makedonske i albanske zajednice. Većina etničkih Makedonaca se oseća nelagodno zbog ove opštinske reorganizacije, odnosno zbog obimne kadrovske rekonstrukcije u lokalnim institucijama, i preimenovanja ulica, zgrada i trgova albanskim imenima.²⁰ Takva situacija korespondira sa Galtungovim shvatanjem fenomena negativnog mira. Makedonska i albanska zajednica žive zajedno u državi unitarnog karaktera, no svojim svakodnevnim delanjem tj. konformizmom i nezainteresovanošću jednih za druge, oslikavaju bipolarnost veštačkog zajedništva.

²⁰ Nadege Ragaru, *Macedonia: between Ohrid and Brussels*, Cahiers de Chaillot, 2008, p. 26. <hal-00972853>

Teška ekonomska situacija makedonske države i ogroman broj socijalnih problema su dve tačke o kojima obe zajednice govore, no ne preduzimaju zajedničke napore u prevazilaženju istih. Evro-atlantska integracija države predstavlja jedini zajednički interes ove dve zajednice. Za potpredsednicu DUI-a Teutu Arifi, NATO i EU integracije ujedinjuju državu, te su svetlo na kraju tunela bez koga Makedonija ne bi lako napredovala ka demokratiji.²¹ Iako pojedini naučnici govore kako politički sistem Makedonije predstavlja konsocijacijski model na Balkanu, političke (ne)prilike u ovoj državi ukazuju na nešto drugo. Visok nivo korupcije unutar makedonskog i albanskog političkog bloka onemogućava bilo kakvu suštinsku implementaciju Ohridskog sporazuma, a u skladu s tim i primenu usvojenih legislativnih mera koje bi doprinele do *de facto* integracije makedonske i albanske zajednice. Izrazito loši rezultati na ekonomskom i finansijskom planu uspevaju da ih stave u drugi plan, i time nameću montirane konfliktne tenzije između Makedonaca i Albanaca. Osim što se zanemaruje faktička realnost paralelnih društava, dodatno se, kroz nacionalističku retoriku, povećava stadijum netrpeljivosti. Psihoza ugroženosti u oba etnička korpusa, kao i medijske predstave o “iskonskim neprijateljima”, usloviće dugoročno i nedostatak volje za integraciju albanske zajednice u makedonsko društvo.²²

POLITIČKI SISTEM MAKEDONIJE U TROUGLU IZMEĐU ETNIČKE DEMOKRATIJE, KONSOCIJACIJE I HIBRIDNOG REŽIMA

Lajphart predlaže koncept konsocijalne demokratije, smatrajući je prikladnom za društva sa umerenim etničkim razlikama i sukobima.²³ Elemente konsocijalne demokratije možemo pronaći i u Ohridskom sporazumu. Iako ne postoje odredbe o formiranju multietničke vlade, tradicija takvih vladajućih koalicija u Makedoniji postoji još od početka devedesetih. Direktnu povezanost Ohridskog sporazuma sa konsocijalnim modelom demokratije pronalazimo u odredbama o proporcionalnoj zastupljenosti na državnom i lokalnom nivou, u procesu donošenja odluka u zakonodavnom domu gde se zahteva dvostruka ili „Badinterova“ većina, i u pravu na veto i u podelama vlasti kroz decentralizaciju. Ipak, u realnom političkom životu makedonske države teško je uvideti postojanje konsocijalnog modela.

²¹ Vesna Stanković-Pejnović, „Postaje li Makedonija binacionalna država“, *Sociološki pregled*, vol. XLIV, br. 1, str. 236.

²² Dragan Đukanović, „Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi u Makedoniji“, *Pregledi i osvrti*, vol. LV, br. 3–4, str. 410.

²³ Vesna Stanković-Pejnović, „Konsocijacijska demokracija u Makedoniji“, *Sociološka luča*, Vol. VI, br. 1, str. 50.

Makedonska skupština je sastavljena od predstavnika svih etničkih zajednica koje žive u ovoj državi, no njihova brojčana neproporcionalnost onemogućava jednako učešće svim zajednicama u vođenju državne politike. Makedonska zajednica, po brojnosti najveća, i albanska zajednica, po brojnosti druga po redu (skoro 25% od ukupnog stanovništva makedonske države), predstavljaju ključne igrače u procesu kreiranja i sprovođenja politike ove države. Manje etničke zajednice (Turci, Romi, Vlasi, Srbi), takođe su uključene u politički život ove države, no njihova uloga je marginalizovana, osim za vreme izbornih kampanja. Iako je Ohridski sporazum utemeljen na elementima konsocijacije koje je utemeljio Lajphart, u Makedoniji nije uspostavljena klasična konsocijalna demokratija jer neke od glavnih pretpostavki nedostaju: čvrsto utemeljen zahtev za velikom koalicijom i jasan oblik lokalne samouprave.²⁴

U makedonskom političkom sistemu ne postoji mogućnost formiranja široke koalicije zbog fenomena ekstremne partijske polarizacije kako između makedonskog, tako i između albanskog glasačkog elektorata, i zbog odbijanja albanske zajednice da deli isti kolač sa ostalim manjinskim zajednicama u državi, pravdajući to velikom brojnošću albanske zajednice u odnosu na ostale manjine. Takođe, nakon deset godina od usvajanja Zakona o teritorijalnoj reorganizaciji, u Makedoniji se sprovodi delimična decentralizacija. U ovoj oblasti nema značajnijih postignuća zbog izrazite ekonomske centralizacije, no koncepcijski je jasno definisana i ozakonjena, kao u Milovom poimanju efikasne vladavine.

Za razliku od ekonomske sfere, decentralizacija je izrazita u sferi obrazovanja, ustanovljenja kulturnih institucija i zakonskih prava na službenu upotrebu jezika, pisma, znakova i verskih sloboda.²⁵ Ohridski sporazum osim što nije uspeo da približi politički sistem Makedonije konsocijalnom modelu, on nije premostio ni razlike između makedonske i albanske zajednice. Samo godinu dana nakon potpisivanja Ohridskog sporazuma Međunarodna krizna grupa je upozorila kako, suprotno očekivanju, podela vlasti nije ublažila etničke razlike te su vladajuće stranke funkcionisale kao korumpirane koalicije, deleći resurse putem ministarstava i lokalne samouprave.²⁶ U poslednjih deset godina u političkom sistemu makedonske države implementira se binacionalna kartelizacija. Slobodno možemo reći da je politički prostor ove države u rukama makedonsko-albanskih partijskih

²⁴ Vesna Stanković-Pejnović, „Konsocijacijska demokratija u Makedoniji“, *Sociološka luča*, Vol. VI, br. 1, str. 50.

²⁵ Ibidem, str. 53.

²⁶ International Crisis Group, *Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down*, Report number 133, 14 Aug 2002, str. 3.

feudalaca. Posmatrano sa praktične tačke, Ohridski sporazum nije uspeo da unapredi koheziju unutar države, i zakržljao je razvoj istinskog multi-etničkog poretka, jačajući i ukorenjujući binacionalni karakter države u kojoj Makedonci i Albanci politički dominiraju nad svima drugima.²⁷

Dodatna karakteristika koja svedoči o postojanju paralelnih društava u Makedoniji je način na koji deluju makedonske, odnosno albanske stranke. Makedonski političari se ne mešaju u načine odlučivanja Albanaca u etničkim homogenim sredinama sa albanskom populacijom, niti Albanci nastoje da uspostave političko prisustvo u regionima koji su uglavnom naseljeni sa etničkim Makedoncima.²⁸ Nedostatak interesovanja kod političke elite o suštinskoj implementaciji Ohridskog sporazuma doprinosi do potvrđivanja teze o binacionalnom karakteru makedonske države. Takođe, politička nemoć ostalih etničkih manjina (Turaka, Roma, Vlaha, Srba) u državi, im ne dopušta da aktivno učestvuju u političkom prostoru i da uživaju prava i privilegije koje su im zagarantovane Ohridskim sporazumom. Makedonski i albanski političari razumeju značaj ovog sporazuma samo u odnosima makedonske i albanske zajednice. Čak i u godišnjim izveštajima Evropske komisije naglašava se značaj implementacije Ohridskog sporazuma isključivo u domenu makedonsko-albanskih odnosa. Razumevanje sporazuma na ovakav način bi značilo da su ostale (ne-albanske) manjine u makedonskoj državi ugrožene. Postojani međunarodni pritisak usmeren ka izgradnji stabilnih makedonsko-albanskih odnosa unutar makedonske države utiče na učvršćivanje binacionalnog karaktera države, marginalizujući ustavne odredbe o građanskom, demokratskom i liberalnom konceptu.

SAVREMENI IZOZAVI MAKEDONSKO-ALBANSKOG PARTNERSTVA

U poslednjih pet godina odnosi na relaciji Makedonci-Albanci beleže izrazitu tenzičnost. Dolaskom na vlast koalicije VMRO-DPMNE predvođena liderom Nikolom Gruevskim, sve više uočavamo presiju na međuetničke tj. makedonsko-albanske odnose, zahvaljujući novim politikama vlade. Premijer Nikola Gruevski je koristio svaku priliku da naglasi makedonstvo, makedonski ponos i makedonsku istoriju.²⁹ Projekt „Skoplje 2014“ koji je

²⁷ Sašo Ripilovski, Stevo Pendarovski, *Macedonia and the Ohrid Framework Agreement: Framed Past, Elusive Future*, Perceptions, Turkey, 2013, Available from: http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2013/09/Summer_2013.pdf#page=139, (Accessed 10 Januar 2016), pp. 135–161.

²⁸ Nadege Ragaru, “Macedonia: between Ohrid and Brussels”, Cahiers de Chaillot, 2008, pp. 25. <hal-00972853>

²⁹ Nadege Ragaru, “Macedonia: between Ohrid and Brussels”, Cahiers de Chaillot, 2008, pp.26. <hal-00972853>

bio promovisan 2011. godine od strane vlade, dodatno je dolivao ulje na već zategnute međuetničke odnose. Tenzičnost u makedonsko-albanskim odnosima prerasla je u otvoreni ulični sukob nakon početka realizacije projekta „Skoplje 2014“ na terenu.

Početak izgradnje arheološkog muzeja u obliku crkve na skopskoj tvrđavi, kao dela navedenog projekta, bio je okidač koji je prerastao u izolovano nasilje. Predstavnici albanskih političkih stranaka i nevladinih organizacija više puta su tražili prekid gradnje muzeja, jer smatraju nije u skladu sa multietničnošću, i spore činjenicu da se na tom mestu nekada nalazila crkva.³⁰ U nedelju, 13. februara 2011. godine predstavnici albanskih i makedonskih građanskih udruženja zajedno sa pojedinim neformalnim grupama navijača započeli su opštu tuču neposredno ispred gradilišta arheološkog muzeja-crkve, a kao uzrok ove eskalacije navodi se podrška, odnosno protivljenje na izgradnju pomenutog objekta. Predsednik nevladine organizacije „Probudi se“, Artan Grubi, smatra da je izgradnja ove crkve politički motivisan proces koji ima za cilj da pogorša međuetničke odnose.³¹ Imer Selmani, lider Nove demokratije, poručio je makedonskom premijeru da se ne igra sa verskim osećanjima građana.³² VMRO-DPMNE i DUI kao vladini partneri izdali su zajedničko saopštenje povodom ovog slučaja. Osudili su incident i zatražili smirivanje strasti. Ovaj incident predstavlja još jedan primer ranjivosti makedonsko-albanskih odnosa i procesa kontinuirane dezintegracije.

Drugi slučaj koji je ponovo razbudio stari duh neprijateljstva između Makedonaca i Albanaca povezan je sa petostrukim ubistvom kod Smiljkovskog jezera. Masakr je počinjen u blizini makedonske prestonice, 12. aprila 2012. godine. Optuženi u ovom slučaju su etnički albanci koji se terete za likvidaciju četvorice mladića i pedesetogodišnjeg pecaroša kod Smiljkovskog jezera, kako bi izazvali strah kod građana. Sud u Skoplju je u slučaju Monstrum proglasio krivim šestoricu Albanaca i osudio ih je na doživotne zatvorske kazne. Takva presuda je izazvala ogroman revolt kod makedonskih Albanaca, a praćena je i masovnim protestima. Učesnici

³⁰ Nepoznati autor, „*Etnički sukob u Skoplju*“, Vreme, Beograd, 2011, Available from: <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=976714>, (Accessed 11 Januar 2016).

³¹ Zorana Gadžovska-Spasovska, „*Megju-nacionalen incident na Kale*“, Radio Slobodna Evropa, Skopje, 2011, Available from: <http://www.makdenes.org/content/article/2307983.html>, (Accessed 12 Januar 2016).

³² Nepoznati autor, „*Etnički sukob u Skoplju*“, Vreme, Beograd, 2011, Available from: <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=976714>, (Accessed 11 Januar 2016).

na ovim protestima su nosili transparente sa natpisima „Pravda za sve“, „Marš slobode“, „Nismo teroristi“, „Stop zaveri protiv OVK“.³³

Bivši makedonski vicepremier, Ivica Bocevski, napominje da se još ne zna ko je organizator ovih protesta, no jedino što znamo je da su protesti pokrenuti ispred Jahja pašine džamije u centru Skoplja, koja je poznata kao jezgro radikalnog islamizma koje čak ne kontroliše ni islamska verska zajednica u Makedoniji.³⁴ Povodom ovog događaja oglasila se i Evropska unija. Brisel je zabrinut zbog aktuelnog stanja u Makedoniji i protesta koji prerasta u nasilje, saopštila je portparolka visoke predstavнице EU za spoljnu politiku Maja Kocijančić zatraživši od, kako se navodi, svih strana da se uzdrže od nasilja i da doprinesu očuvanju međuetničkih odnosa.³⁵ Navedena neslaganja dovode do kulminacije tenzičnosti u makedonsko-albanskim odnosima. Ovo je svakako nova peripetija u političkom i društvenom sistemu Makedonije, koja ne samo da odslikava binacionalni i paralelni karakter makedonskog društva, već i uvodi ovu državu u nove alternativne ekspozicije koje dovode u pitanje i njenu unitarnost.

ZAKLJUČAK

Sveprožimajuća ekonomska kriza koja ulazi u devetu godinu svoje globalne finansijske destrukcije i balkanska migrantska ruta, predstavljaju glavne izazove sa kojima mora da se nosi makedonska država. Retorika makedonskih političara pomera svoje težište sa unutrašnjih neprilika i postojano stavlja naglasak na probleme globalnog karaktera. Duboka kriza makedonskog društva nije među prioritetima domaćih političara. Još manje se govori o senzitivnosti međuetničkih odnosa. Vladajući konformizam građana Makedonije i institucionalno zaobilaženje pitanja iz oblasti međuetničkih odnosa samo učvršćuje postojeće *status quo* stanje.

Kako vreme odmiče, Ohridski sporazum postaje sve više simbol i sećanje koje je imalo za cilj da kreira demokratsko i građansko društvo Makedonije. Njegova sprovodivost je svedena na čiste brojke i podelu kolača između makedonske i albanske političke elite. Bez sumnje, Republika

³³ Tanjug, „U Skoplju održan još jedan protest Albanaca zbog slučaja Monstrum“, Blic, Beograd, 2014, Available from: <http://www.blic.rs/vesti/svet/u-skoplju-odrzan-jos-jedan-protest-albanaca-zbog-slucaja-monstrum/fqddkbj>, (Accessed 8 Januar 2016).

³⁴ Tanjug, „Bocevski: opasne usijane glave Balkana“, Vijesti, Podgorica, 2014, Available from: <http://www.vijesti.me/svijet/bocevski-opasne-usijane-glave-balkana-786909>, (Accessed 3 Januar 2016).

³⁵ Tanjug, „EU: Smiriti tenzije u Skoplju; Albanci protestuju i u Njujorku i Briselu“, Vijesti, Podgorica, 2014, Available from: <http://www.vijesti.me/svijet/eu-smiriti-tenzije-u-skoplju-albanci-protestuju-i-u-njujorku-i-briselu-786621>, (Accessed 12 Januar 2016).

Makedonija je postala talac makedonsko-albanskog političkog kartela koji vidi onoliko daleko, koliko je potrebno da bi se ostvarili partijsko-klijentistički interesi.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Đukanović, Dragan, „Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi u Makedoniji“, *Pregledi i osvrti*, vol. LV, br. 3–4, str. 395–412.
- [2] Eftov, Vasko, *Vistinata za Aračinovo*, Vo centar, Skopje, 2014, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=TEngGCFMneA>, (Accessed 29 Decembar 2015).
- [3] Eftov, Vasko, *Vojnata vo 2001. godina*, Vo centar, Skopje, 2014, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=jfYK8Sl7oO8>, (Accessed 25 Decembar 2015).
- [4] Gadžovska-Spasovska, Zorana, „Megju-nacionalen incident na Kale“, Radio Slobodna Evropa, Skopje, 2011, Available from: <http://www.makdenes.org/content/article/2307983.html>, (Accessed 12 Januar 2016).
- [5] Ilievski, Zoran, *Ohridskiot dogovor sega i vo idnina*, Ljupčo Cvetkovski, Skopje, 2010, Available from: https://www.youtube.com/watch?v=XPPAn_2ub5w, (Accessed 06 Januar 2016).
- [6] International Crisis Group (2002), *Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down*, Report number 133, 14 Aug.
- [7] Kekenovski, Jove, *Makedonija zabrzano stanuva binacionalna država*, Najdovski, Skopje, 2012, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=HJAwmYBOuqk>, (Accessed 04 Januar 2016).
- [8] Kjamili, Redžep, Kristina Naumovski, *10 godini Ohridski ramkoven dogovor*, 24 Tema, Skopje, 2011, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=iLe1x4mfdqg>, (Accessed 10 Januar 2016).
- [9] Nepoznati autor, „Etnički sukob u Skoplju“, Vreme, Beograd, 2011, Available from: <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=976714>, (Accessed 11 Januar 2016).
- [10] Nova TV, *Ramkoven dogovor*, Nova TV, Skopje, 2013, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=GheCtXfzJ8A>, (Accessed 15 Decembar 2015).
- [11] Ragaru, Nadege, „Macedonia: between Ohrid and Brussels, Cahiers de Chaillot, 2008, pp. 1–38. <hal-00972853>
- [12] Ripilovski, Sašo, Stevo Pendarovski, *Macedonia and the Ohrid Framework Agreement: Framed Past, Elusive Future*, Perceptions, Turkey, 2013, Available from: http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2013/09/Summer_2013.pdf#page=139, (Accessed 10 Januar 2016), p. 135–161.
- [13] Stanković-Pejnović, Vesna, „Konsocijacijska demokracija u Makedoniji“, *Sociološka luča*, Vol. VI, br. 1, str. 48–62.

- [14] Stanković-Pejnović, Vesna, „Postaje li Makedonija binacionalna država“, *Sociološki pregled*, vol. XLIV, br. 1, str. 231–246.
- [15] Suomalainen, Nina, *Analizata na Ohridskiot dogovor kje pomogne da se kreiraat politiki*, Sitel televizija, Skopje, 2015, Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=DsbZkbwK7yk>, (Accessed 07 Januar 2016).
- [16] Tanjug, „Bocevski: opasne usijane glave Balkana“, *Vijesti*, Podgorica, 2014, Available from: <http://www.vijesti.me/svijet/bocevski-opasne-usijane-glave-balkana-786909>, (Accessed 3 Januar 2016).
- [17] Tanjug, „EU: Smiriti tenzije u Skoplju; Albanci protestuju i u Njujorku i Briselu“, *Vijesti*, Podgorica, 2014, Available from: <http://www.vijesti.me/svijet/eu-smiriti-tenzije-u-skoplju-albanci-protestuju-i-u-njujorku-i-briselu-786621>, (Accessed 12 Januar 2016).
- [18] Tanjug, „U Skoplju održan još jedan protest Albanaca zbog slučaja Monstrum“, *Blic*, Beograd, 2014, Available from: <http://www.blic.rs/vesti/svet/u-sko-plju-odrzan-jos-jedan-protest-albanaca-zbog-slucaja-monstrum/fqddkbj>, (Accessed 8 Januar 2016).

MA Mitko Arnaudov

OHRID FRAMEWORK AGREEMENT – AN INSTRUMENT FOR CREATION
BI-NATIONAL STATE RATHER THAN AN INTEGRATED
DEMOCRATIC SOCIETY

Abstract

After the war in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Kosovo, nor Republic of Macedonia has failed to keep his inner provisional peace that was constantly brought into question during the nineties. At the beginning of XXI century in this country woke up the old spirit of hostility between Macedonians and Albanians which has escalated into armed conflict. Thanks to the strong political and diplomatic intervention by the international representatives, war activities were stopped and thus prevented the expansion of hostilities throughout the whole territory of Macedonian state and commencement of a new civil war in the Western Balkans. Signing of the Ohrid Framework Agreement was the condition for establishment a final peace. With this agreement Republic of Macedonia became a state whose statehood, according to the letter of the Constitution, is in the hands of its citizens. Content of the Ohrid Agreement is a basis for creation multinational, multicultural and integrated macedonian state. Unfortunately, actual situation in this country does not at all reflect multiethnicity and integration of the Macedonian society. After the conflict with ethnic Albanian

rebels and after signing of Ohrid Framework Agreement, Republic of Macedonia has started its future way through adoption of binational characteristics and creation an atmosphere of parallel societies within it. Macedonian and Albanian communities live in common state, but in contrary to the provisions of the Ohrid Agreement and Constitution, do not tend for creation mutual integration and adoption of common values and interests.

Key words:

Ohrid Framework Agreement, Republic of Macedonia, Macedonians, Albanians, Conflict, Bi-nationality, Ethnic minorities.

MA Petar Marković,*
MA Stefan Vukotić**

SARADNJA ILI NIŠTA: BERLINSKI PROCES KAO PUT KA DESEKURITIZACIJI I EVROPEIZACIJI BALKANA

Apstrakt

Građani Balkana i njihove političke elite bivaju sve više i više svjesni da ključevi regionalne budućnosti leže u njihovim rukama – što je potpuno postalo jasno kroz inovirani pristup proširenja EU u kojem se sada zahtijeva da se najteži i urođeni problemi korupcije i organizovanog kriminala rješavaju od starta da bi se uopšte moglo razgovarati i o onim više tehničkim pitanjima. Biva sve jasnije da je državama regiona teško da probleme riješe samostalno, između ostalog i zbog toga što je veliki broj njihovih problema zajednički i najučinkovitije ih bilo rješavati zajedničkim pristupom. Nedavno pokrenuti Berlinski proces – regionalna inicijativa čiji je fokus na tješnjoj multilateralnoj saradnji ma Zapadnom Balkanu sa ciljem budućeg članstva u EU – nastoji ponuditi okvir za zajedničko rješavanje problema u regionu. U ovom radu se bavimo analizom trenutnog stanja stvari u regionu, nakon čega slijedi projekcija mogućih budućih ishoda saradnje u okviru ovog procesa. Na kraju zaključujemo da je najbolji način da se to postigne putem stvaranja labavog, ne-državnog i ne-jugoslovenskog saveza. U cilju razmatranja mogućeg uticaja i dometa ove inicijative, u radu zastupamo teorije neo-funkcionalizma, evropeizacije i regionalnog bezbjednosnog kompleksa.

Ključne riječi:

Zapadni Balkan, Berlinski proces, regionalna integracija, evropeizacija, uslovljavanje

* Petar Marković, MA (Univerzitet u Beogradu), doktorand GEM PhD School, Brisel, petar.markovic@erasmusmundus-gem.eu

** Stefan Vukotić, MPhil (Cantab), Podgorica, stefan.vukotic@gmail.com

UVOD

Pristupanje Hrvatske Evropskoj Uniji kao 28. članice najvećeg trgovinskog i političkog bloka/saveza bilo je ujedno osvježeno ali i hladan tuš za ostale države Zapadnog Balkana, budući da ih je ono podsjetilo na obavezu da nastave putem članstva u Uniji, ali ih je donekle ostavilo bez jasnog putokaza kako dostići taj cilj. Do učlanjenja Hrvatske došlo je zahvaljujući njenoj riješenosti da napusti određene problematične prakse iz prošlosti. Međutim, moguće je da će susjedi imati poteškoća da isto učine sami budući da su problemi koje imaju zajednički i da se najbolje mogu riješiti zajedničkim naporima.

Skorašnja regionalna inicijativa, poznata kao Berlinski proces, pokrenuta je upravo sa namjerom da podstakne tješnju saradnju između vlada država Zapadnog Balkana u rješavanju zajedničkih problema.¹ Berlinski proces je regionalna inicijativa koja je pokrenuta u avgustu 2014. godine na konferenciji o Zapadnom Balkanu u organizaciji njemačke vlade. Komentarišući motiv za pokretanje prve u nizu godišnjih konferencija čije će smjenjivanje diktirati tempo rada inicijative, njemačka kancelarka Angela Merkel saopštila je da je ideja njene vlade bila da u Berlinu okupi predstavnike Zapadnog Balkana, kako bi se pokazalo da se od situacije „jedni protiv drugih“ došlo do sadašnje „jedni sa drugima“ (RTS 2014). Rasprave predstavnika vlada država regiona, zainteresovanih država članica EU i predstavnika Unije nastavljene su na Samitu u Beču naredne godine, a na osnovu dogovora odatle zemlje regiona već rade na implementaciji projekata.

Bez obzira na konačni uspjeh ovog procesa i bez obzira na to hoće li ili ne sve zemlje Zapadnog Balkana postati članice EU, smatramo da je regionalni pristup koji Proces podrazumijeva najoptimalniji okvir za budući regionalni razvoj. Namjera nam je da kroz analizu koja slijedi demonstriramo da, bez obzira na to što je prisustvo Unije potrebno da bi se omogućio razvoj i bez obzira na to što je članstvo u EU možda jedini logičan cilj za zemlje u regionu, one na koncu moraju same da riješe svoje unutrašnje probleme. Najbolji način da se to postigne je stvaranje labavog, ne-državnog i ne-jugoslovenskog saveza.

U ovom ćemo radu nastojati da ovako postavljenu hipotezu dokažemo uz pomoć teorijske analize Berlinskog procesa. Najnovija politička

¹ Berlinski proces djeluje kao nastavak jedne prethodne inicijative, tzv. Zapadnobalkanske šestorke, inicijative koja je u obliku non-paper-a predložena 26. aprila 2013. godine, a koja je predviđala labavu koordinaciju regionalnih napora u rješavanju problema u procesu evropskih integracija poput korupcije, organizovanog kriminala, vladavine prava itd., kao i zajednički pristup fondovima EU za razvoj i infrastrukturne projekte.

dešavanja biće analizirana u okviru teorijskog okvira sačinjenog od neo-funkcionalnog i pristupa Kopenhaške škole.

S tim u skladu je zamišljena i struktura rada. Prvi dio rada opisuje Berlinski proces. Ovu inicijativu proučićemo na osnovu dostupnih empirijskih podataka i pomoću nekoliko teorijskih koncepata. Nakon toga, ponudićemo tri preskriptivna modela razvoja Procesu. U trećem i četvrtom dijelu rada, prethodno opisanu inicijativu i tri moguća scenarija podvrgnućemo teorijskoj analizi posmatrati ih u svijetlu neo-funkcionalizma, kopenhaške škole i teorija evropeizacije.

I STATUS QUO

Uprkos strahovanjima iz regiona uoči ulaska Hrvatske u EU, iz Unije su stigla uvjerenja da politika proširenja u odnosu na ostatak Zapadnog Balkana ostaje na agendi (File 2013). Međutim, evropskoj perspektivi regiona se, svejedno, isprečuju bar dvije prepreke. Prva je tehničke prirode i na njoj se nećemo zadržavati – budući da je Lisabonski ugovor iz 2009. godine predviđao uvećanje institucionalnih kapaciteta Unije dovoljnih za apsorpciju samo još Hrvatske, Unija sada nema uslova da primi nove zemlje u članstvo. Svako sljedeće proširenje EU zahtijevaće prethodnu izmjenju i dopunu osnivačkih ugovora. Ova je prepreka unutrašnja stvar Unije. Mnogo je zanimljivija i kompleksnija ona na čije otklanjanje zemlje Zapadnog Balkana zapravo presudno mogu uticati.²

Naime, nakon iskustva sa pregovaračkim procesom Hrvatske, u kojem su problemi u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom bili ostavljeni za sam kraj i pokazali su se kao ozbiljna prepreka okončanju pregovora i punom usklađivanju zakonodavstva zemlje kandidata za članstvo pravnoj tekovini EU, Evropska unija predstavila je novi pristup pregovorima o članstvu u kojem se poglavlja Poglavlje 23: Reforma pravosuđa i osnovna prava, i poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost,³ prva otvaraju i poslednja zatvaraju u pregovorima. Sve to bi trebalo da spriječi da zemlja

² To ne znači da EU neće podržavati buduće članice u ovim naporima kroz svoju politiku uslovljavanja.

³ Ova dva poglavlja nekada su činila jednu cjelinu, razdvojena su prvi put u pregovorima sa Hrvatskom. Kriterijum razdvajanja bio je postojanje ili odsustvo obimnog tvrdog komunitarnog prava koje reguliše ove dvije usko povezane oblasti. Dok poglavlje 24 čini veliki broj propisa EU, poglavlje 23 ne obuhvata jedinstvene propise već više 'dobrih praksi' koje postoje na prostoru zemlja članica. Ipak, za našu temu je najznačajnije da Poglavlja 23. i 24. imaju prekogranični karakter i od njihove implementacije u jednoj državi zavise posredno i prava građana u regionu, te je važno da se Berlinski proces dijelom bavi i regionalnim problemima i iz ovih oblasti.

nespremna stupi u članstvo u EU jer joj se pruža dovoljno vremena da se pozabavi veoma zahtjevnim i za region najvažnijim reformama u ovim oblastima (cf. File 2012).⁴ Ovakav pristup pregovorima za EU znači garanciju da se neće ponoviti greška iz pregovora sa Bugarskom i Rumunijom kada su neriješeni interni problemi ovih zemalja postali problem Unije nakon njihovog učlanjenja. Za zemlje Zapadnog Balkana ovakav prisup znači da će svi kandidati i potencijalni kandidati za članstvo morati sistematski i u kontinuitetu da se bave reformama cijelim tokom pregovora. Vladavina prava i organizovani kriminal samo su neke od oblasti čiji je karakter prekogranični, te i odgovor na njih mora prekoračivati državne granice. Konačno, novom pristupu pregovorima EU je u 2015. godini dodala i nov metodološki pristup izradi godišnjih izvještaja o napretku. On se sada jednostavno zove Izvještaj o zemlji (*Country Report*) jer se tako ne prejudicira ostvarenje napretka. Na taj način se izoštrava objektivnost izvještaja i smanjuje prostor političarima da za potrebe vlastite javne podrške tendenciozno tumače Izvještaj ili njegove djelove tvrdeći kako je iz Brisela neminovno zabilježen napredak. Drugo, i iz perspektive regionalnih odnosa još važnije, novi izvještaji podrazumijevaju uprošćenu, ujednačenu metodologiju ocjenjivanja napretka zemalja koja omogućuje jasnu komparaciju napretka zemalja – kako dijahronijski, iz godine u godinu, tako i sinhronijski, poredivši napredak zemalja u istom godišnjem ciklusu.⁵ Ukratko, novi pristup politici proširenja sam po sebi dvojako stimuliše vlade zemalja regiona na pozorniji pogled prema regionalnim dešavanjima – suštinski, stavljanjem akcenta na najvažnije probleme, i formalno, omogućujući lako poređenje sa svojim regionalnim partnerima. Tješnja regionalna saradnja više je nego ikada *sine qua non* članstva u EU (cf. Thessaloniki Declaration 2003, Dehnert and Taleski 2013: 26).

*

Danas, pune dvije decenije nakon ratova u bivšoj Jugoslaviji, iz nje proizašle zemlje djeluju spremne da zakopaju ratne sjekire i još jednom se okrenu prirodnoj usresređenosti jednih na druge. Dugorično najznačajnije ovaploćenje ovog regionalnog približavanja, tvrdimo, jeste Berlinski proces – tema ovog rada.

⁴ Novi pristup je prvi put primijenjen u slučaju pregovora sa Crnom Gorom započetim 29. juna 2012.

⁵ Napredak se sada ocjenjuje na skali od pet do jedan (5-veoma dobar napredak; 4-dobar napredak; 3-izvjestan napredak; 2-bez napretka; i 1-nazadovanje). Takođe, izvještaji sada nude više informacija kroz ocjenu 'sadašnje situacije' i sažete smjernice o tome šta se od zemalja očekuje da učine u oblasti politike.

Zamišljeno je da Berlinski proces intenzifikuje i institucionalizuje međudržavnu saradnju na Zapadnom Balkanu. Potreba za saradnjom proizilazi iz zajedničke evropske perspektive kao strateškog cilja, složenosti napora potrebnih za njegovo ostvarenje kao i ubjeđenja da je, da bi se do njega stiglo, potreban ne samo pojedinačni trud zemlje aspiranta za članstvo, već i tješnja međuvladina saradnja u regionu. Takođe, izražena odlika Berlinskog procesa je funkcionalni pristup tj. stavljanje u žižu zajedničkog interesovanja praktičnih potreba građana i formulisanje jedinstvenih politika i projekata u oblastima od zajedničkog značaja (cf. Lasić 2015, MFAEI 2013:48). Da bi se postigla tješnja, sadržajnija i redovnija saradnja članica u dokumentu je predloženo da se pitanja od zajedničkog interesa razmatraju na nivou premijera i šefova diplomatija,⁶ cijeneći da je za uspjeh potrebno aktivno učešće i odgovorno djelovanje visokih političkih predstavnika. Frekvencija susreta omogućila bi kontinuitet u planiranju, sprovođenju i ocjeni učinka na godišnjem nivou. Projektovano je i prisustvo ministarskim sastancima Komesara EU za proširenje i Generalnog sekretara RCC-a sa namjerom da komunikacija i dogovori, u kontinuitetu, imaju transparentnost i legitimitet u odnosu na EU i Proces saradnje u JIE).

Govoreći o prethodnici Berlinskog procesa, Zapadnobalkanskoj šestorci, ministar spoljnih poslova Crne Gore, Igor Lukšić je u intervjuu načinjenom za potrebe pisanja ovog rada potcrtao da bi ovo trebalo da bude konsultativni i koordinacioni mehanizam koji bi ubrzao process evropskih integracija svih zemalja u regionu (Lukšić 2013). Njegov zadatak bio bi da omogući efikasno političko sporazumijevanje na vrhu, a izbjegne nagomilavanje novoosnovanih nepotrebnih i skupih, a potencijalno preklapajućih regionalnih foruma. Glavni cilj je, dakle, stvaranje učinkovitog okvira za odgovor na ključne uzroke regionalnih nestabilnosti i zaostajanja u razvoju. Tu spadaju: efikasnija borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, kvalitetnije suočavanje sa negativnim efektima globalne ekonomske krize, potreba za stabilnim regionalnim tržištem, mogućnosti nastupa na trećim tržištima, unaprijeđen energetska kontekst, zajednički nastup prema fondovima za putnu infrastrukturu od regionalnog značaja, funkcionalni sistem međusobnog platnog prometa, viši stepen zaposlenosti i zaštite na radu, veća mobilnost ljudi i roba, kvalitetnija zaštita manjina, napredniji vid umrežavanja naučnika i obrazovnih institucija, bolja socijalna zaštita (MVPEI 2013: 48).⁷ Čini se da i tematski i organi-

⁶ Već od prvog, berlinskog samita 2014. godine, ovom klasičnom modelu sastajanja na vrhu pridruženi su i ministri drugih resora, npr. privrede.

⁷ Kao teme od zajedničkog interesa prepoznate su i: potreba snažnije parlamentarne saradnje, osnivanje grupa za pritisak koje bi zastupale interese članica na najznačajnijim spoljnopoličkim adresama i u međunarodnim organizacijama, potreba interregionalne

zaciono Berlinski proces, kao i njegov preteča u vidu inicijative Zapadnobalkanska šestorka, oponaša u praksi dobro oprobane modele međuvladine saradnje i integracija zasnovanih na principima neo-funkcionalizma. Ono što bi moglo biti jedno novo gledište o ovom razvoju događaja jeste da se ispita položaj Berlinskog procesa u odnosu na mnoštvo već postojećih regionalnih organizacija i inicijativa. Mada se o ovom odnosu do sada nije raspravljalo u javnom prostoru, pitanje mogućeg preklapanja i udvostručenja kompetencija zaslužuje pažnju akademske zajednice. U više od decenije od Solunskog samita, regionalnu saradnju njegovalo je mnoštvo političkih, ekonomskih, bezbjednosnih i drugih tematskih područja saradnje u kojima su učestvovala različite konfiguracije zemalja iz regiona i na različitim nivoima predstavljanja, a uz ili bez podrške civilnog društva i stranih donatora. Od početka prošle decenije, više od 40 različitih regionalnih organizacija, inicijativa i radnih grupa nastalo je da bi se bavilo širokim dijapazonom oblasti – od slobodne trgovine i regionalnih tijela za pomoć u slučaju prirodnih katastrofa, do saradnje u saobraćaju, energetici, ili rodnoj ravnopravnosti (Topić 2013). Sugerisano je da će se ono što je postalo poznato kao Berlinski proces osloniti na neke od postojećih inicijativa, poput RCC, zarad logističke podrške ali bez preklapanja sa njima (Lukšić 2013, MVPEI 2013.). Prednost Berlinskog procesa, odnosno njegove preteče Zapadnobalkanske šestorke, u odnosu na ogromnu većinu ranije osnovanih inicijativa i organizacija je, prije svega, u tome da on ima nedvosmislenu podršku i vlada država regiona i EU (kao i Njemačke kao sponzora inicijative). Ta podrška se manifestuje redovnim učesćem i aktivnostima na pripremama prije i implementacije nakon sastanaka na vrhu. Drugo, Berlinski proces nije *a priori* ograničen na jedan ili nekoliko sektora već njegov djelokrug zavisi od saglasnosti voljâ vladâ o tome koji regionalni projekat zavrijeđuje najviše združene pažnje u regionu. Treće, Berlinski proces je najrecentnija inicijativa, te su samim tim očekivanja uključenih subjekata od nje najočiglednija. Međutim, zbog sva tri razloga potrebno je fokusirati snage izvršnih vlasti u regionu na ovu, a ne inicijative koje su se faktički ugasile ili već izvjesno vrijeme nijesu ostvarile rezultat koji bi opravdao njihovo postojanje.

Još jedno pitanje koje je bitno rasvijetliti je kako će inicijativa Berlinski proces postojati uz proces postupnog uključivanja regiona u EU. U tom smislu, inicijativa može da se osloni na dobra iskustva sličnih sluča-

saradnje i korišćenja iskustva uspješnih modela regionalne saradnje kao što je saradnja u okviru Višegradske Grupe, Nordijskog savjeta ministara, Beneluksa itd. Zajedničko jačanje prisustva, uticaja i rejtinga zemalja-članica u međunarodnim okvirima i saradnja u adresiranju najvažnijih globalnih pitanja su sastavni dio pomenutih tema (cf. MVPEI 2013: 48).

jeva u Evropi, poput zemalja Beneluksa, institucija Višegradske grupe i nordijskog Savjeta ministara. U javnosti se u razmišljanjima o regionalnoj saradnji često opredjeljivalo za koncept Višegradske grupe. Ipak, smatramo da bi nordijski model bio svrsishodniji. Od svog osnivanja pedesetih godina prošlog vijeka, on je obuhvatio zemlje unutar i izvan EU i unutar i izvan NATO-a. On je primjer regionalne sektorske integracije kao sredstva za amortizaciju jaza uzrokovanog integracijama vođenom dinamikom uključenja i isključenja. Ulazak Hrvatske u Uniju je lekcija za sve ovdašnje regionalne igrače. Iako članstvo u EU znači napuštanje CEFTA sporazuma i, šire, skretanje pogleda sa balkanskog 'Istoka' ka evropskom 'Zapadu', ekonomski i politički transakcioni troškovi će biti znatno niži, a sinergija regionalne saradnje sačuvana ukoliko se Balkanski proces ukorijeni u regionu. Najvažnije, sa svakim novim proširenjem EU na Zapadni Balkan, regija će dobiti još jednog ambasadora svojih interesa u klubu članova EU. Tako je tumačeno prihvatanje inicijative Zapadnobalkanska šestorka od strane Hrvatske i Slovenije (formula Zapadni Balkan + 2, v. Lukšić 2013.).

Imajući u vidu prethodnu raspravu, vjerujemo da je moguće dedukcijski izvesti tri potencijalna scenarija budućeg razvoja inicijative. Njihovi nazivi ne izražavaju vrednosne sudove o njihovoj poželjnosti, već se odnose na robusnost njihovih dometa.

Minimalistički scenario. Ovaj scenario podrazumijevao bi ništa više do nastavak *statusa quo*: neujednačenu, nekonzistentnu i *ad hoc* regionalnu saradnju, kao i istrajavanje potencijalne konfliktne formacije u sijenci regionalnog nepovjerenja. Ovo bi takođe značilo dupljanje troškova, izostali sinergijski efekat zbog nedostatka koordinacije i dalje nepostojanje administrativnih kapaciteta za rješavanje unutrašnjih i regionalnih problema u susret članstvu u EU. Ukratko, ovaj scenario podrazumijeva do te mjere oslabljeni intenzitet saradnje, da formalni okvir Berlinskog procesa postaje sasvim suvišan.

Optimalni scenario. Ovaj put razvoja inicijative obuhvatao bi uspostavljanje neo-funkcionalne saradnje i sektorsku integraciju. Berlinski proces kao inicijativa pružio bi učestvujućim političkim elitama forum za socijalizaciju koji, kao što ćemo objasniti u sljedećem dijelu rada, može nakon izvjesnog perioda uspješnog funkcionisanja rezultirati uspostavljanjem elitne bezbjednosne zajednice (Kavalski 2007). Vjerujemo da je ispravno ovaj scenario nazvati optimalnim zato što je realno najizgledniji – izbjegava se svako gubljenje nacionalnog suvereniteta mimo onog do kojeg će svakako doći u toku evropskih integracija, a istovremeno zemlje u regionu kao cjelina stiču osjećaj svojine nad sinergijskom inicijativom čime se, u perspektivi, i prije i nakon učlanjenja, stvaraju uslovi da kao blok čuvaju svoje regionalne interese neuporedivo uspješnije nego što bi to mogle individualno.

Makimalistisčki scenario. Prilikom pokretanja ove inicijative, a rjeđe danas, izražavane su sumnje da ona može voditi u novu federalizaciju, odnosno neku novu Jugoslaviju, što su inicijatori od starta nastojali pobiti.⁸ Medijsko izvještavanje u mjesecima nakon rađanja inicijative su koncept redovno opisivali kao „mrtvorođenče,“ ili u najboljem slučaju kao neželjeno dijete koje liči na bivšu Jugoslaviju. Može se, čini nam se, zaključiti da izvještači i komentatori nisu dali objektivnu sliku stvari. Štaviše, ne samo da su oni pogrešno postavili diskurs, već su pojedini političari takođe doprinijeli cementiranju ovakvog diskursa ili potpunim odbacivanjem inicijative kao opasne ideje nove Jugoslavije koja dolazi od jednog mladog političara (Free Europe 2013a) s ciljem umirivanja domaće javnosti, ili melanholičnim potvrđivanjem blage sličnosti inicijative ideji bivše federacije (*ibid*). Ipak, kako je danas prilično jasno uočljivo, nema ničega u Berlinskom procesu što bi ukazivalo na bilo kakvu „federalizaciju Zapadnog Balkana“ (Free Europe 2013b). Ako je u obliku Zapadnobalkanske šestorke, kao jednog od ranih naziva i preteča ovog oblika saradnje, ta tada nova ideja mogla da plaši, njen današnji praktični oblik u vidu ne više od godišnjih samita šefova država i vlada i njihovih ministara na kojima se dogovaraju projekti u potpunosti desekuritizuje temu. Drugim riječima, ovaj oblik regionalnog udruživanja služi kao instrument tješnje i fokusiranije međuvladine saradnje na individualnim ili češće zajedničkim projektima. Ovakav koncept saradnje ukazuje na specifične potrebe uvezivanja balkanskih država u saradnju prije svega na infrastrukturnim i energetske projektima od zajedničke važnosti, te istovremeno služi kao instrument za bržu integraciju regiona u EU, bez dovođenja u pitanje individualnog napretka svake pojedinačne države (cf. Lasić 2015). Jedina komponenta takvog tipa je metodologija ocjenjivanja u izvještajima EU, koja sada dozvoljava lakšu međusobnu usporedbu napretka zemalja u dostizanju standarda EU.

II TEORIJU OPRAVDAVA STVARNOST

Kako je istaknuto ranije, glavne teorijske osnove ovog rada jesu Teorija regionalnog bezbjednosnog kompleksa (*Regional Security Complex Theory*) i koncept sekuritizacije, koje su obije razvijene od strane tzv. Kopenhaške škole (npr. Buzan 1991, Buzan et. al 1998, Waever 2005), kao i neo-funkcionalistička teorija integracije (Haas 1958). Nakon što smo opravdali našu podršku tješnjoj regionalnoj saradnji u okviru ovih konceptualnih okvira u prvom dijelu ovog poglavlja, sada ćemo pristupiti argumentima u prilog

⁸ „Lukšić: G6 ne znači obnavljanje Jugoslavije,“ Al Jazeera Balkans, 28/09/2013, URL: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/luksic-g6-ne-znaci-obnavljanje-jugoslavije>

redefinisanju termina 'balkanizacija' tako što ćemo ga povezati sa pojmom 'evropeizacije' u užim okvirima.

Definišući Balkan kao bezbjednosni kompleks, ili region, koristimo definiciju koju su predložili osnivači Kopenhaške škole (Buzan, Waever, et al. 1998: 13), koji ga definišu kao „set država čije su krupne bezbjednosne percepcije i brige toliko međusobno povezane da se njihovi nacionalni bezbjednosni problemi ne mogu razumno analizirati ili razriješiti odvojeno jedni od drugih (Buzan et al. 1998: 17)“⁹ Takva definicija djeluje adekvatnom za opisivanje Zapadnog Balkana, regiona koji ima zajedničku istoriju i periode saradnje, ali koji je takođe prošao kroz razoran rat i sada je u procesu pomirenja. Iako u navedenom izvoru Balkan nije tretiran kao bezbjednosna zajednica, kasniji radovi iste grupe autora (Buzan i Waever 2003), kao i drugi u istom teorijskom okviru (Vucetic 2001, Bellamy 2004), prepoznaju barem rane faze razvoja regiona u ovom pravcu, koji ja kod jednog autora nazvan „elitna bezbjednosna zajednica“¹⁰ (Kavalski 2007: 6) i kod drugih „bezbjednosna zajednica u nastajanju“¹¹ (Adler i Barnett, 1996: 86). Dalja potvrda ovakvog shvatanja dolazi i od jednog od tvoraca ovog okvira balkanske saradnje (Lukšić 2013), koji u intervjuu za potrebe ovog rada ističe da je Zapadnobalkanska šestorka „mehanizam za dogovaranje na visokom nivou u okviru Zapadnog Balkana o tome kako ujediniti napore u pravcu ostvarivanja onoga što je naprosto nemoguće ostvariti individualno.“

Sekuritizacija, kao proces podizanja značaja nekog pitanja na nivo iznad ostalih pitanja i time osiguravanja „apsolutne prioritarnosti“ (Buzan et al. 1998: 25), djeluje nam kao koristan alat za opisivanje pristupa zapadnobalkanskih država, ali i EU kao eksternog aktera, procesu EU integracije i, od nedavno, procesu regionalne saradnje. Ovdje je potrebno dodatno pojašnjenje. Ono što želimo reći, prvenstveno, jeste da je u društvima u regionu proces pristupanja EU naprosto postao sinonim za razvoj i napredak (Šćepanović 2011). Ovaj svojevrsni konsensus je inicijalno (od ranih 2000-ih) postignut putem insistiranja vladâ da je EU neka vrsta „novog Jerusalima“ kojem moramo težiti da bismo izbjegli ponovna neprijateljstva,

⁹ U originalu: “a set of states whose major security perceptions and concerns are so inter-linked that their national security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another.” Ovaj izvor (Buzan et al. 1998) takođe navodi kriterijume koji su neophodni da bi se grupa država definisala kao bezbjednosni region, a Zapadni Balkan nesumnjivo ispunjava te kriterijume.

¹⁰ U originalu: ‘elite security community.’

¹¹ U originalu: ‘nascent security community.’

kao i putem opšteg prihvatanja ovakve panaceje od strane šire javnosti.¹² U ovome se otišlo toliko daleko da su pojedine države uvrstile EU integraciju u svoje ustave i zvanične spoljno-političke prioritete.¹³ U novije vrijeme, ovaj uspješni konstrukt je korišten i sa ciljem opravdavanja različitih domaćih politika i djelatnosti kao neophodnih da bi se napredovalo u EU integraciji (Šćepanović 2011), kao i za promovisanje regionalne saradnje u smislu istih napora (Dehnert i Talenski 2013). Rečeno bez mnogo uljepšavanja, državni lideri u regionu često šalju poruku EU, kao i svojim građanima, da su evropska integracija i tješnja regionalna saradnja jedini put koji garantuje stabilnost i bezbjednost Zapadnog Balkana.¹⁴ Na kraju, najrelevantnije regionalne inicijative, a među njima naročito Berlinski proces, podižu nivo regionalne saradnje i na bezbjednosni nivo, ističući, kako smo ranije pomenuli, da je najbolji, ako ne i jedini, način da se stigne do željenog članstva u EU putem tješnje regionalne saradnje i rješavanja zajedničkih problema. Mi ovaj proces nazivamo „domaćom sekuritizacijom“ (na engleskom: *indigenous securitisation*), što podrazumijeva autonomne aktivnosti regionalnih aktera usmjerene na sekuritizovanje pitanja regionalne saradnje i EU integracija kao preduslova za stabilnost regiona. Te aktivnosti razlikujemo od onoga što nazivamo „penetracionom sekuritizacijom“ (na engleskom: *penetrational securitisation*), što je slična aktivnost koja se razlikuje samo utoliko što je u pitanju drugi pokretački izvor regionalne aktivnosti; u prvom slučaju to je region sam, dok je u drugom slučaju sekuritizator sama EU. Ovdje prvenstveno mislimo na govorne činove (*speech acts*) zvaničnikâ EU i na način na koji su frazirani zvanični dokumenti EU, u kojima se podvlači preeminentna važnost tješnje regionalne integracije za dalje napredovanje u pravcu evropske integracije i kao *sine qua non* za razvoj.¹⁵

¹² Vidi Buzan et al. (1998: 25): “A discourse that takes the form of presenting something as an existential threat to a referent object does not by itself create securitization – this is to be a *securitizing move*, but the issue is securitized only if and when the audience accepts it as such.”

¹³ Ustav Crne Gore polazi, između ostalog, od „privrženosti... evropskim i evroatlantskim integracijama,“ koje su takođe jedan od tri zvanična spoljno-politička prioriteta Crne Gore (druga dva su regionalna saradnja i dobri bilateralni i multilateralni odnosi).

¹⁴ Ovo se često može čuti u javnim izlaganjima npr. ministra spoljnih poslova Srbije Ivice Dačića i naročito u izjavama premijera Crne Gore Mila Đukanovića. Drugi regionalni lideri takođe daju ovakve izjave sa ciljem da osiguravanja nastavka politike proširenja EU i gotovo otvoreno ističu da ukoliko EU ne nastavi tu politiku Balkan će sigurno zapasti u novi konflikt.

¹⁵ Npr. Izvještaj o napretku Srbije za 2013. godinu vrlo kategorički ističe da su „Regionalna saradnja i dobrosusedski odnosi su suštinski element procesa evropskih integracija Srbije.“ (“*Regional cooperation and good neighbourly relations are an essential element of Serbia’s European integration process*” (emphasis added).

Ovo je već istaknuto u poglavlju II. Ovakav vid penetracijske sekuritizacije je na nešto drugačiji ali dovoljno sličan način opisan kod Buzana i Waevera (2003: 356), gdje ističu „argument da Evropa mora izbjeći povratak na zlokobnu istoriju ratova i balansiranja sile, te je integracija prema tome nužnost.“¹⁶ Dodatno, ovakav argument se uvijek koristi kada lokalni odnosi i bezbjednosna zbivanja fluktuiraju izvan diskursa regionalnog mira i bezbjednosti unutar evropskog okvira. Riječima Buzana i Waevera (ibid): „integracija... biva dopunjena i bezbjednosnom oznakom... koja se tipično koristi kad god se razmatraju promjene u sveukupnoj spoljnoj ili evropskoj politici.“¹⁷ Sasvim jednostavno, svaka sektorska integracija i na projektima bazirana kontinuirana regionalna saradnja nužno ima i nenamjeravanu bezbjednosnu dimenziju. Njeno produbljenje onemogućuje povratak na konfliktnu formaciju jer doprinosi izgradnji povjerenja u sijenci saradnje. Berlinski proces bi takođe imao i ovaj bezbjedonosni efekat.

Neo-funkcionalizam, kojeg je Ernst B. Haas začeo 1950-ih i koji se zasniva na Mitranyjevoj funkcionalističkoj pretpostavci da „forma prati funkciju“¹⁸ (Mitrany 1946), kaže da se regionalna integracija postiže ne putem *a priori* plana već putem postepenih procesa i ‘prelivanja’ (*spill-overs*).¹⁹ Sve ukazuje na to da je Zapadnobalkanska šestorka, a tako i Berlinski proces, zamišljena tako da replicira model rane evropske integracije.²⁰ Zadaci definisani na ovaj način zahtijevaju integrisanje napora i resursa, aktivnu ulogu postojećih regionalnih struktura, kao i sinergiju sa Procesom saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECF) i Savjetu za regionalnu saradnju (RCC) (MFAEI 2013:48). Replicirajući uspješnu logiku ‘prelivanja’ na nivou Balkana, Berlinski proces se može pokazati kao iskorak u pravcu istorijskog razvoja formalizacije od „međuvladinog ‘džentlenskog spo-

¹⁶ U originalu: “argument that Europe has to avoid a return to its own notorious past of wars and power balancing, and therefore integration is a necessity.”

¹⁷ U originalu: “integration is... invested with a security quality... typically mobilised whenever a change of overall foreign and Europe policy is considered.”

¹⁸ U originalu: “form follows function.”

¹⁹ Prema ovoj teoriji, sektorsku integraciju omogućuju funkcionalna „prelivanja.“ Jednom kada socijalizacija dostigne željeni nivo i nacionalne političke elite počnu razumijevati povoljnosti koje proizilaze iz nadnacionalnih pristupa, tada nastaje političko „prelivanje“ i ono omogućava prenošenje nadležnosti na nivo iznad. Što su jače nadnacionalne institucije to su sposobnije da usredsređuju integracioni proces kroz kontrolisana „prelivanja.“

²⁰ Kako je objašnjeno gore, u zvaničnom magazinu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore (MFAEI 2013) ističe da je ideja Zapadnobalkanske šestorke zasnovana na funkcionalnom pristupu, što znači da dijalog treba da se fokusira na postizanje saglasnosti o konkretnim aktivnostima i projektima, sa definisanim sprovođivostima, odgovornostima, sadržajima i vremenskim odrednicama.

razuma' sa nepisanim pravilima u sistem formalnih i neformalnih pravnih obaveza, plus organizacije sa budžetima, osobljem i trajnim sjedištima"²¹ (Smith 2004: 11).

U generalnom kontekstu, mnogo je definicija i različitih interpretacija trećeg teorijskog koncepta kojeg ovdje usvajamo – evropeizacije. Od svih njih, jedna se nameće svojom širinom i jasnoćom. Po njoj se evropeizacija definiše na sljedeći način: „procesi konstrukcije, difuzije i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, političkih paradigmi, stilova, načina na koji se stvari rade i zajedničkih vjerovanja i normi koje se najbolje definišu i konsoliduju u procesu donošenja odluka EU i potom inkorporiraju u načine razmišljanja domaćih diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika“²² (Radaelli, 2000: 4).

U procesu pristupanja Evropskoj uniji, glavni instrument evropeizacije je političko uslovljavanje. Imajući ovo u vidu, nameće se pitanje šta bi zadesilo region ukoliko bi ovaj vid penetracione sekuritizacije izostao. Da li bi zemlje bile dovoljno zrele da samostalno prepoznaju da je saradnja u nacionalnom interesu? Kako je jedan od autora ovog rada primijetio ranije, ukoliko je često „neiskrena evropeizacija činjenično stanje u najoptimalnijim uslovima [prisustva EU i regionalnog prihvatanja], prekid u procesu integracije bi zasigurno vodio ka stagnaciji u sprovođenju reformi i razvoju“ (Marković 2011: 2). Kako smo istakli ranije,²³ široko je prihvaćeno stanovište da bi u takvim trenucima krize mogle ponovo na površinu izbiti etno-nacionalističke mitologije i populizmi. Djeluje kao da bismo ponovo imali situaciju ove „nove autarkije [...] osim ukoliko bi se osjećaj vlasništva nad [reformama i procesom razvoja] prebacio sa EU na sam region“ (*ibid*). Pristup regionalnoj saradnji u okviru Berlinskog procesa, kako je već vidljivo, jeste optimalni način da se to vlasništvo preuzme kao i da se razvije regionalni oblik evropeizacije, koja bi se mogla nazvati 'balkanizacija sa pozitivnim predznakom.' Ovo bi značilo da umjesto po partikularizaciji i konstantnim podjelama²⁴ Zapadni Balkan počne prepoznavati kao nanovo

²¹ U originalu: “intergovernmental ‘gentlemen’s agreement’ with unwritten rules into a system of formal and informal legal obligations, plus organisations with budgets, staff, and permanent headquarters.”

²² U originalu: “[p]rocesses of a construction, diffusion, and institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things,’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourses, identities, political structures, and public policies.”

²³ *Supra*, fn. 6.

²⁴ Što su pojave koje se tradicionalno vezuju za termin 'balkanizacije' i koje su ovom terminu dale poželjativno značenje.

integrisani region koji prigrbljuje zajedničke interese i vrijednosti na osnovu zajedničke akcije u pravcu zajedničke dobiti.

ZAKLJUČAK

U ovom radu smo prvo istakli shvatanje da su narodi na Balkanu, kao i njihove političke elite, počeli sve više i više da budu svjesni da ključ njihove budućnosti leži u njihovim rukama. Ovo shvatanje je pojačano novinama u procesu pristupanja EU, koji sada zahtijeva da se najteži i ukorijenjeni problemi korupcije i organizovanog problema riješe na početku, prije nego što se krenu privoditi kraju više 'tehnička' pitanja. Ovakvo novo činjenično stanje, koje se pokazalo na primjeru Hrvatske, naučilo je balkanske države da se ne mogu nadati negom čarobnom štapiću, već da samo mogu očekivati štap i pomalo šargarepe (poglavlje I).

U poglavlju II, razmotrili smo Berlinski proces i tješnju projektno-orijentisanu regionalnu saradnju u okviru Berlinskog procesa/Zapadnobalkanske šestorke kao koristan okvir za određivanje pravaca buduće regionalne saradnje. U ovom kontekstu, predložili smo tri moguća scenarija daljeg razvoja, nakon kojih smo postavili teorijske argumente u prilog centralne hipoteze. Ovdje ćemo zaključiti ponovnom evaluacijom predloženih scenarija u svijetlu ponuđenog teorijskog okvira.

Vjerujemo da bi minimalistički scenario mogao da nastavi sa svojim životarenjem samo ukoliko bi inicijative za tješnjom regionalnom saradnjom u potpunosti zanemarile potrebu rješavanja najtežih pitanja (organizovani kriminal, vladavina prava, migracije, kapitalni razvojni projekti, itd.) od samog početka. U slučaju odbacivanja od strane javnog mnjenja, što je u jednom trenutku izgledalo kao realna mogućnost, a danas u manjoj mjeri, zbog navodne opasnosti uranjanja u neo-jugoslovenski narativ, eventualni neuspjeh tješnje saradnje na konkretnim primjerima bi vodio utapanju ove nove inicijative u već postojeće neprepoznatljive i ograničene regionalne inicijative kojih je preko četrdeset. Prema tome, *status quo* bi opstao. Nasuprot tim strahovima, u našoj ocjeni smo pokazali da im realnost ne daje za pravo i da u ovoj inicijativi nema ničeg neo-jugoslovenskog, te smo samim tim odbacili mogućnost maksimalističkog scenarija. U konačnici, nakon što smo primijenili tri teoretska koncepta koja su se činila najprikladnijim za potrebe ove studije, i nakon što smo raspravi dodali nove argumente u prilog tješnjoj regionalnoj saradnji, zaključili smo da je tzv. optimalni scenario najkorisnije rješenje za region. On će ostati najkorisnije rješenje i u slučaju kada neke od zemalja u procesu proširenja postanu članice EU, pa čak i u slučaju zamora procesom proširenja. Ostvarujući rezultate,

Berlinski proces će nastaviti da bude održivo rješenje bez obzira na proces evropskih integracija iako je njegov nastanak tijesno skopčan sa EU i čak možda i nije bio moguć bez presudne uloge EU. Ono što čini razliku između početne situacije i one zamišljene konačne jesu izgrađeno povjerenje, implementirani projekti i ostvaren napredak u regionu.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] „Konferencija o Zapadnom Balkanu u Berlinu“, Radio-televizija Srbije, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1682710/Konferencija+o+Zapadnom+Balkanu+u+Berlinu.html>
- [2] Adler, E., Barnett, M., 1996, “Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities” *Ethics & International Affairs*, Volume 10, Issue 1, pages 63–98, March 1996.
- [3] Bellamy, A. J., 2004, *Security communities and their neighbours: Regional fortresses or global integrators?*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- [4] Buzan, B., Weaver, O., 2003, *Regional Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge.
- [5] Buzan, B., Weaver, O., de Wilde, J., 1998, *Security, A new Framework for Analysis*, Lynne Publishers, New York.
- [6] Dehnert, S, Taleski, D, 2013, *Monitoring Regional Cooperation in South East Europe*, Dialogu South-East Europe, Friedrich Ebert Stiftung.
- [7] European Council, 2003, EU-Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003, C/03/163, last accessed on 25 November 2013, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm.
- [8] Free Europe, 2013a, „Da li je Balkan spreman za formiranje G6,“ 18 September 2013, last accessed on 12 November 2013, URL: <http://www.slobodnaevropa.org/content/da-li-je-balkan-spreman-za-formiranje-g6/25109957.html>.
- [9] Free Europe, 2013b, „Da li je ideja o balkanskoj konfederaciji istorijski mrtva“ interview with Ivo Banac, 13 October 2013, last accessed on 12 November 2013, URL: <http://www.slobodnaevropa.org/content/most-da-li-je-ideja-o-balkanskoj-konfederaciji-istorijski-mrtva/25135061.html>.
- [10] Füle, Š., 2012, “Montenegro: Opening of negotiations big step towards EU membership,” European Commission, 29 June 2012, last accessed on 29 November 2013, URL: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/headlines/news/2012/06/20120629_en.htm
- [11] Füle, Š., 2013, “Video Message to Western Balkans,” Delegation of the European Union to Montenegro, 27 June 2013, last accessed on 29 November 2013, URL: <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?id=2513>
- [12] Haas, E., 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford University Press, Stanford.

- [13] Kavalski, E., 2007, *Extending the European Security Community: Constructing Peace in the Balkans*, Taurus Academic Studies, London.
- [14] Lasić, M., 2015, „Berlinski proces“ – uvezivanje u „balkansku infrastrukturnu agendu“, dostupno na: <http://milelasic.com/?p=2957>
- [15] Lukšić, I., 2013, Personal interview, November 2013, Podgorica.
- [16] Markovic, P., 2011, *Šta ako Evropa kaže Ne? Sumrak balkanske alhemije*, CD-DRI/FES, Beograd.
- [17] Ministry of Foreign Affairs of Montenegro (MFAEI), 2013, Diplomarius, Magazine of the Ministry of Foreign Affairs of Montenegro, last accessed on 20 November 2013, URL: <http://www.mvpei.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=141417&rType=2>.
- [18] Mitrany, D., 1974, *The Functional Theory of Politics*, London.
- [19] Prifti, E. (ed.), 2013, *The European future of the Western Balkans: Thessaloniki@10 (2003-2013)*, EU Institute for Security Studies, Condé-sur-Noireau.
- [20] Radaelli, C. M., 2000, “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change,” *European Integration online Papers* 4(8).
- [21] Smith, M. E., 2004, *Europe’s Foreign and Security Policy – The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- [22] Šćepanović, A., 2011, “The European Union as a normative and transformative power in the Western Balkans: Montenegro, a success story?,” MPhil thesis, Department of Politics and International Studies, University of Cambridge.
- [23] Topić, L., 2013, “Regional Cooperation,” in Prifti, E. (ed.), 2013, *The European future of the Western Balkans: Thessaloniki@10 (2003-2013)*, EU Institute for Security Studies, Condé-sur-Noireau.
- [24] Vucetic, S., 2001, “The Stability Pact for Southeastern Europe as a Security-Community-Building Institution,” *Southeast European Politics* 2(2): 109–34.

MA Petar Marković, MA Stefan Vukotić

COOPERATION OR NOTHING: “BERLIN PROCESS” AS A PATH TOWARD
THE SECURITISATION AND EUROPEANISATION OF THE BALKANS

Abstract

Croatia’s accession to the EU came at an important price of doing away with the problematic practices from the past, but the other countries may have more difficulties doing that on their own, not least because the majority of their weaknesses underlined in EU country reports are common and can best be solved by working together. The recently launched “Berlin Process” – a regional initiative focusing on closer multilateral cooperation in the Western Balkans with a view to prospective EU accession – set to provide one such framework

for concerted regional problem-solving. This paper opens with an analysis of the current regional state of play, followed by a projection of the prospective outcomes of the cooperation within the Process. a loose, non-state, non-Yugoslav, union in which they would join forces to enhance their economies, markets, education, health, etc. and also eradicate the criminal syndicates and inherent graft that has been eating away at them at least since the 1990s. In order to scrutinise the possible impact and scope of the initiative at hand, the paper endorses theories of neo-functionalism, Europeanisation and the Regional Security Complex.

Key words:

Western Balkans, Balkan Process, regional integration, Europeanization, conditionality

**IV TEKST KOJI JE 2016. GODINE
OSVOJIO PRVU NAGRADU NA MEMORIJALNOM
KONKURSU „DR PREDRAG SIMIĆ“**

Stefan Ubiparipović

KOMPLET PRVE POMOĆI: SRBIJA NA PUTU KA EU

Srbija je pokazala pomak u svojoj plovidbi ka evropskom napretku u izveštaju Evropske komisije, koji je predstavio Komesar za susedsku politiku i proširenje u novembru 2015. Metodologija izveštaja sada sadrži konkretne preporuke, većinom sadržine ocenjuje skroman „određeni napredak“ a gotovo dve godine nakon zvaničnog početka pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Komisija je odobrila otvaranje poglavlja.

Osnovni kriterijumi za ostvarivanje članstva obuhvataju zaključke Evropskog saveta iz Kopenhagena iz 1993, Proces stabilizacije i pridruživanja iz kraja devedesetih godina kao i agendu iz Soluna iz 2003. Pored osnaživanja demokratskih institucija, uspostavljanja i apsorpcije tržišnog ekonomskog sistema i prihvatanja zakonodavnog okvira i pravnog nasleđa EU (*acquis communautaire*), zemlje balkanskog regiona se obavezuju i na saradnju sa Haškim tribunalom, povraćaj svih izbeglica i raseljenih lica i čvrstu regionalnu saradnju.

Problemi i perspektive

Prvo, države članice EU su se obavezale da neće opstruisati pregovore, međutim relativno loši susedski odnosi će izvesno blokirati Srbiju tokom procesa. Ukratko, regionalna saradnja podseća na azijski paradoks, odnosno relativno razvijenu ekonomsku saradnju (Srbija trguje sa državama CEFTE u obimu od 20% ukupne spoljne trgovine) a u isto vreme politizovano nacionalističko odmeravanje između zvaničnika na najvišem nivou. Beograd će morati da razreši bilateralna pitanja, pogotovo sa članicama EU, što ne mora značiti isključivo žrtvovanje nacionalnog interesa, već može motivirati Srbiju da konstruiše dobru strategiju i arhitekturni ram delovanja u međunarodnim odnosima.

Drugo, države članice mogu svojim mišljenjima i predlozima da administrativno uspore pregovore sve do njihovog zaustavljanja u svakom od 35 poglavlja koja se bave prihvatanjem i implementacijom *acquis*-a. Ovo je deo novog pristupa koji se primenjuje od 2011. godine, kada Barozova (José Manuel Barroso) Komisija u Strategiji proširenja EU normatizuje relevantnost poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Sloboda, bezbednost, pravda) odnosno da će biti otvarana na početku i neće se zatvarati do zaključenja pregovora. Pristup predstavlja odgovor na negativnu praksu novijih članica gde je „završavanje“ ovih poglavlja značilo deterioraciju u oblastima vladavine prava, funkcionisanja pravosuđa i bezbednosti. Odsustvo napretka i primene pravila može da zaustavi pregovore što znači da se ova poglavlja neće čak ni provizorno zatvarati.

Jedan od stubova na kojima počivaju evropske integracije u Srbiji je poglavlje 23, čijom tematikom koordiniše Ministarstvo pravde, od kojih su najbitnija područja reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije, osnovnih prava građana i prava građana EU. Nepobitna je činjenica da je vladavina prava ugrožena i da postoje indikacije koje ukazuju na suprotno od zvanične nezavisnosti, nepristrasnosti i profesionalnosti u radu i izboru sudskih organa.

Problematika nacionalnih manjina, koje u Srbiji čine 16,7% populacije i pravno su predstavljene u Savetima nacionalnih manjina (ukupno 21), tiče se i matičnih država koje će zastupati zadovoljavajuć nivo zaštite prava. Izrada Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, iskoordinisanog nakon dugotrajnih rasprava tek 28. decembra 2015, svedoči o grčevitom procesu, ali i dobroj volji državnih institucija. Međutim, izjave zvaničnika iz Bugarske, Rumunije i Hrvatske nagoveštavaju da će ove zemlje praktično podrivati otvaranje drugih poglavlja (poput 10: Informaciono društvo i mediji) dok se ne reši položaj medija nacionalnih manjina.

U skladu sa time, poglavlje 24 obuhvata široka polja kojima koordiniše MUP, a to su vizni režim, azil, migracije, spoljne granice i Šengenski sistem, policijska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala, trgovine ljudima, terorizma, carinska saradnja i sudska saradnja u građanskim pitanjima. Srbija, sa oko 46,000 policajaca, mora da izvrši rekonstrukciju koja će iziskivati ulaganje od oko 30 miliona evra da bi se ona uskladila sa evropskim rešenjima.

Treće, ono čemu bi Srbija trebalo da ozbiljno pristupi je migrantska ili izbeglička kriza, koja je zasenila problem srpskih „lažnih azilanata“ koji emigriraju na područje država EFTA-e. Panacea koja bi mogla popraviti trenutno stanje nije pronađena za stanje koje je kulminiralo tokom užarenog leta. Prelazni plan od 17 tačaka iz Brisela, prebacio je veću odgovornost na tranzitne i države prvog ulaska, dajući teret Grčoj i u krajnjoj liniji Srbiji. Ono

što predstavlja veliki pregovarači potencijal jeste pozivanje Beograda da, kroz konstruktivne predloge, doprinese rešenju uz pomoć država članica. Kroz teritoriju Srbije, u toku 2015. godine, je prošlo više od 600,000 azilantata i migranata dok su se institucije rukovodile humanitarnim pristupom koji je rezultirao velikim moralnim dobitkom sa manjim uloženim rizikom. Izveštaj o napretku iz 2012. beleži tranzit od 10,000 migranata i azilantata godišnje dok zvanični podaci sa kraja decembra 2015. beleže oko 20,000 nedeljno, podrazumevajući nepovoljne vremenske uslove. Nerešavanje ovog problema predstavlja značajnu kočnicu po zemlje kandidate zbog toga što će se prioriteti, koji po strategiji Junckerove (Jean-Claude Juncker) Komisije već nisu naklonjeni proširenju, pomerati naniže.

Ako se nastavi sa podizanjem zidova i zatvaranjem granica, pa šokantnom politizovanom praksom unilateralnog zatvaranja granica, izolovanoj Srbiji preostaje povratak konzervativnim trendovima dok bude svedočila najnižim padovima pauperizovanog humanitarnog pristupa EU.

Četvrto, nepredvidljivost procesa proširenja još jednom je okarakterisana eksplicitnim otvaranjem poglavlja 35 (Ostala pitanja) i izrazito tehničkog 32 (Finansijska kontrola). Savet EU je objavio javnu verziju pristupa poglavlju 35, u kojoj napominje da Srbija mora poštovati postignute rezultate dijaloga i normalizacije odnosa Beograd-Priština i Berlinskog procesa kroz potpisane ugovore o konstituisanju Zajednice srpskih opština, telekomunikacijama, energetici i bezbednosti sa Samita u Beču iz avgusta 2015. Dalje, navodi se da u slučaju da Beograd ne sprovodi obaveze u dobroj volji ili normalizacija odnosa sa Kosovom zaostaje, Komisija samoinicijativno ili na inicijativu trećine država članica može da blokira pregovore dok se stanje ne poboljša (*imbalance clause*).

Jasno je da mirno i konstruktivno postupanje u regionalnim i međunarodnim odnosima definitivno doprinosi ataraksičnom ophođenju prema Beogradu. Mišljenje domaćih visokih zvaničnika da Srbija poseduje jak pregovarački potencijal u održavanju regionalnog mira kojim će uspeti da se izmori Brisel i da će, uz ustupke i odugovlačenje rešenja kosovskog pitanja, primorati EU da zanemari ostale institucionalne slabosti je veoma pogrešno. Otrežnjujuće činjenice mogu biti potpisivanje SSP-a sa Kosovom* i podrška većine država članica učlanjenju u međunarodne organizacije. Neophodno je podsetiti se da je poglavlje 35 namenjeno pitanjima koja su od posebnog značaja za određenu državu i da u našem slučaju odnos Beograda i Prištine predstavlja samo prvu stavku, što ne znači i poslednju.

Peto, usaglašavanje spoljne politike Srbije sa ZSBP EU je gotovo bilo paralelno u 2012. sa 99% i prihvatanjem 69 od 70 dokumenata, dok u 2015. beleži 65% odnosno prihvatanje 26 od 40 deklaracija i dokumenata. Ključna pitanja oko kojih se ne slažemo su priroda državnog uređenja

u Zimbabveu, sankcije prema Ruskoj Federaciji i odgovor na sukobe u Ukrajini. Skorašnji neprofesionalni propust u rada analitičara pri državnim institucijama je izostavljanje usvajanja zajedničke deklaracije Visoke predstavnice EU Mogerini i Generalnog sekretara Saveta Evrope Jaglanda (Thorbjørn Jagland) protiv smrtne kazne iz 2015. Usklađivanje u oblastima spoljne politike ne mora biti stoprocentno do momenta sticanja članstva, ali sitne diplomatske greške mogu dosta da staju Srbiju, pogotovo nakon uspešno okončanog jednogodišnjeg predsedavanja OEBS-om. Moramo biti svesni je da je diplomatski kapacitet Srbije neuporediv sa drevnom neutralnom i nesvrstanom pozicijom koju je imala Jugoslavija, a na koju se često pozivamo, kao i da je vešt ekvilibrijum između istoka i zapada znatno ograničen jer se uže na kome se balansira istanjilo a odsutna je sigurnosna mreža koju je paradoksalno predstavljala ideološka podela tokom Hladnog rata.

Šesto, obaveštavanje javnosti o korisnosti postajanja članice EU je neefektivno. Pritisak da se uspostavi etatizam nad javnim diskursima je poprimio tolike razmere da je prestalo biti bitno elaborirati kako će ulazak u EU doprineti običnim građanima. Vlast, sa odsustvom zdrave horizontalne i vertikalne ravnoteže i kontrole odgovornosti donosilaca odluka, ignoriše paralizovanost, neobučenost i ograničenu profesionalnost u pojedinim odlukama.

Potrebno je bliže predstaviti beneficije poput predvidljivosti, nezavisnosti i funkcionisanja sudstva ili kvalitetnijeg života sa višim ekonomskim standardima gde je trenutno BDP *per capita* negde iznad 35% proseka EU (i dalje ispod vrednosti iz 1989te). Značajno je objasniti prilike dostupne stanovništvu kroz poboljšanje infrastrukture, podršku poljoprivredi kroz buduću Zajedničku poljoprivrednu politiku (43% budžeta EU za period 2007-13), poštovanje i zaštitu ljudskih prava, konkurentnost na tržištu i osnaživanje funkcionalne tržišne ekonomije, zaštitu životne sredine (potrebno uložiti 10 milijardi evra), energetska konkurentnost, mogućnost kretanja rada i kapitala, veći izvoz u zemlje EU (koji je trenutno 69% od ukupne vrednosti), povećanje zaposlenosti, ulaganje u istraživanje i razvoj i mogućnost mladim ljudima da se bave naukom uz priznatije obrazovanje. Građani RS su „bombardovani“ informacijama o pregovorima čiji značaj slabo razumeju, što govori da država propušta priliku da dobije širu podršku za učlanjenje u EU, koja je trenutno 55%.

Zaključak

Najvažniji predlozi za Srbiju na putu ka EU se mogu obuhvatiti u četiri celine:

- Prvo, potreban je konstruktivni doprinos rešenju migrantske i izbegličke krize kao i pokušaj da se unapredi evropska bezbednost i odgovori na savremene pretnje kroz bolju razmenu podataka između bezbednosnih agencija i ostalih institucija.
- Drugo, bezbednost u regionu i pitanje Kosova predstavlja prioritet za EU ali bitno je da Srbija razume da njegovo rešavanje neće direktno odlučiti definitivno proširenje, već rad na oblastima unutar ostalih 35 pregovaračkih poglavlja.
- Treće, Beograd bi trebalo da je svestan nekoherentnih diskursa i problema unutar Unije poput ekonomske krize, prioriteta proširenja na agendi i zamor, opadanja podrške u zemljama kandidatima kao i energetske politika, manjak jedinstvenih stavova u krizama, terorizam i potencijalni izlazak jedne od najvećih članica EU.
- Četvrto, državne institucije moraju da bolje promovišu i predoče zbunjenim stanovnicima Republike Srbije koje su to beneficije koje će privući građane da aktivno doprinesu procesu.

BIBLIOGRAFIJA

Na srpskom

- [1] Evropski pokret u Srbiji (2015), „*Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2014/2015*“, Fondacija za otvoreno društvo i Balkanski fond za demokratiju, Beograd;
- [2] Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji (2005), „*Proces stabilizacije i pridruživanja*“, Vlada Republike Srbije, Beograd; Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/seio/Proces_stabilizacije_i_pridruzivanja_06APR05.pdf;
- [3] Minić, Jelica (2015), „*Promenjeni kontekst proširenja EU-šta da se radi?*“, Zbornik radova sa konferencije o izazovima spoljne politike Srbije, Evropski pokret Srbija i Fondacija Fridrih Ebert, Beograd, str. 21–27;
- [4] Mišćević, Tanja (2015), „*Savremeni odnosi Srbije i EU*“ Zbornik radova sa konferencije o izazovima spoljne politike Srbije, Evropski pokret Srbija i Fondacija Fridrih Ebert, Beograd, str. 13–21;
- [5] Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (2015), „*Sloboda, bezbednost, pravda*“, Evropski pokret u Srbiji, Drugo izdanje, Beograd;

- [6] Transparentnost Srbija (2015), „Dopuštenost, vidljivost i isplativost državne pomoći“, Jačanje medijske slobode u Srbiji, Beograd; Dostupno na: <http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2015/07/Dopu%C5%A1tenost-vidljivost-i-isplativost-dr%C5%BEavne-pomo%C4%87i.pdf>;

Na engleskom

- [1] Arandarenko, Mihail (2015), „*Creating Jobs for Equity and Prosperity*“, A sub-regional Conference on Employment and Social Inclusion in South East Europe and Turkey, Skoplje;
- [2] Council of the European Union (2015), „*European Union Common Position on Chapter 35: Other Issues-Item 1: Normalization of relations between Serbia and Kosovo**“, Conference on Accession to the European Union-Serbia, Brussels; Available on: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-12-2015-INIT/en/pdf>;
- [3] Estrin, S. and M. Uvalic (2014), „*FDI into transition economies: Are the Balkans different?*“ The Economics of Transition, Vol. 22 (2), page 281–312;
- [4] European Commission (2012), „*Serbia 2012 Progress Report*“, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013, Brussels;
- [5] European Commission (2013), „*Serbia 2013 Progress Report*“, Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014, Brussels;
- [6] European Commission (2014), „*Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15*“, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels;
- [7] European Commission (2014), „*Serbia 2014 Progress Report*“, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15, Brussels;
- [8] European Commission (2015), „*Serbia 2015 Progress Report*“, EU Enlargement Strategy, Brussels;
- [9] European External Action Service, European Union (2015), „*Joint Declaration by the European Union High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini, on behalf of the EU, and the Secretary General of the Council of Europe, Thorbjørn Jagland, on the European and World Day against the Death Penalty*“, Brussels; Available on: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151009_02_en.htm;

Internet prezentacije

- [1] Vlada Republike Srbije: <http://www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=41>;
- [2] Generalni direktorat za susedstvo i politiku proširenja: http://ec.europa.eu/enlargement/about/directorate-general/index_en.htm;
- [3] Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji: <http://europa.rs/>;

-
- [4] Kancelarija za evropske integracije, Vlada Republike Srbije: <http://www.seio.gov.rs/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0.1.html>;
- [5] Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Vlada Republike Srbije: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/nacionalni-saveti-vesti/44-adresar-nacionalnih-saveta-manjina>

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

341.382(497.1)“1995“(082)
327(4-12)“20“(082)
323(497.6)“20“(082)

DVADESET godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma-trajni mir ili trajni izazovi? : zbornik radova / urednici Dragan Živojinović, Stevan Nedeljković, Milan Krstić. - Beograd : Fakultet političkih nauka, 2016 (Beograd : Čigoja štampa). - 183 str. ; 24 cm

„... Zbornik je nastao u okviru projekta sa istim nazivom, a koji je sproveden u poslednjem kvartalu 2015. godine, obeležavajući dvadesetogodišnjicu Dejtonskog mirovnog sporazuma koji je prekinuo građanski rat u bivšoj SFRJ.“--> [Reč unapred]. - Tiraž 300. - Str. 7: Reč unapred / Dušan Lj. Milenković. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Abstracts.

ISBN 978-86-6425-012-2

а) Дејтонски мировни споразум 1995 - Зборници б) Међународни односи - Југоситочна Европа - 21в - Зборници с) Босна и Херцеговина - Политичке прилике - 21в - Зборници
COBISS.SR-ID 228317196

