

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

мр Јелена Милићевић-Пророковић

**ДИПЛОМАТСКО РАЗРЕШАВАЊЕ
КОНФЛИКАТА КАО ЧИНИЛАЦ
БЕЗБЕДНОСТИ**

докторска дисертација

Београд, 2012.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

Jelena Milićević-Proroković, MA

**DIPLOMATIC CONFLICT RESOLUTION AS
AN ELEMENT OF SECURITY**

Doctoral degree thesis

Belgrade, 2012

Ментор:

проф. др Радомир Милашиновић,
редовни професор на Факултету безбедности, Универзитета у Београду

Чланови комисије:

проф. др Славомир Милосављевић,
професор Факултета политичких наука, Универзитета у Београду, у
пензији

проф. др Милан Мијалковски,
ванредни професор на Факултету безбедности, Универзитета у Београду

Дипломатско разрешавање конфликта
као чинилац безбедности

Апстракт

Једно од водећих питања теорије међународних односа јесте питање успостављања и очувања међународне безбедности. Промене које представљају резултат процеса глобализације условиле су и низ промена у овој области. Држава данас није једини субјект и објект безбедности, као што ни традиционални војни одговор на нове изазове безбедности данас није довољан. Имајући у виду различите облике угрожавања међународне безбедности – од војне до економске и еколошке – друштво се суочава са потребом да се изнађе нови начини одговора на ове облике претњи. Дипломатија у том погледу може имати значајну улогу. Њен значај у превенцији конфликта је све већи и облици њеног ангажовања све бројнији, с тим да је и даље најпрепознатљивији модел дипломатског разрешавања конфликта оличен у тражењу решења путем преговарања. Улога дипломатије у разрешавању конфликта се мењала прилагођавајући се преовлађујућим карактеристикама међународних односа, али оно што се може узети као константа је да вешта дипломатија може много постићи на успостављању мира, само под условом да је мир оно што желе заинтересоване стране.

Кључни појмови: конфликт, дипломатија, субјекти и објекти безбедности, моћ, равнотежа снага, колективна безбедности и хуманитарна интервенција.

Научна област: студије безбедности

Ужа научна област: студије безбедност

УДК број: 327:341.7

DIPLOMATIC CONFLICT RESOLUTION AS
AN ELEMENT OF SECURITY

Abstract

One of the main issues of the theory of international relations is the question of establishment and preservation of international security. Changes that resulted from the process of globalization have brought a number of adjustments in this field. The state is no longer the only subject and object of security, while the traditional military response to new security challenges is not sufficient anymore. With different forms of threats to international security – from military to economic and environmental – the society is faced with a need to provide new ways of responses to these kinds of threats. Diplomacy can have an important role in that respect. Its significance in conflict prevention is ever growing and the forms of its involvement are ever increasing, however, the most recognizable model of diplomatic resolution of conflicts is still trying to find a solution through negotiations. The role of diplomacy in conflict resolution has changed by adjusting to overwhelming characteristics of international relations, but what can serve as a constant is that skillful diplomacy can achieve a lot in establishing peace, provided that peace is what the stakeholders are interested in.

Key words: conflict, diplomacy, subjects and objects of security, power, balance of power, collective security and humanitarian intervention.

Academic field of study – security studies

Narrower academic field of study – security studies

UDK number – 327:341.7

САДРЖАЈ:

	УВОД	1
I	ОПШТИ ПОЈАМ И КЛАСИФИКАЦИЈА КОНФЛИКАТА	19
	1. Појам друштвених конфликта	19
	2. Различита теоријска разматрања природе друштвених конфликта	26
	2.1. Психолошке, социолошко-психолошке и психолошке теорије друштвених конфликта	26
	2.2. Теорије друштвених конфликта које су обележиле XX век	31
	3. Класификација друштвених конфликта	48
	3.1. Према врсти учесника	48
	3.2. Према природи	52
	3.3. Према последицама које остварује на политички систем	53
	3.4. Према чињеници да ли се конфликт види као циљ или средство за постизање неког другог циља	56
	3.5. Остале класификације друштвених сукоба	57
	4. Теоријска разматрања узрока друштвених конфликта	61
	5. Међународни сукоби и начини њиховог разрешавања	66
II	ПОЈАМ БЕЗБЕДНОСТИ	76
	1. Општи појам безбедности	76
	2. Безбедност и преобликовање безбедности	84
	2.1. Нови субјекти безбедности	84
	2.2. Нови изазови и претње безбедности	94
	3. Различно виђење безбедносног обрасца	100
	3.1. Реалистичке теорије међународних односа	100
	3.2. Либерални институционализам у међународним односима	104
	4. Садржај, чиниоци и облици безбедности: друштвена, војна, политичка, економска, еколошка.	107
III	ДИПЛОМАТИЈА КАО ЧИНИЛАЦ БЕЗБЕДНОСТИ	113
	1. Општи појам и функције дипломатије	113

	1.1. Општи појам дипломатије	113
	1.2. Разлика између „старе“ и „нове“ дипломатије	118
	1.3. Представљање као основна функција дипломатије	122
	1.4. Преговарање	124
	1.5. Заштита интереса сопствене државе и њених грађана	125
	1.6. Обавештавање	125
	1.7. Унапређивање односа	127
	2. Врсте дипломатије	127
	2.1. Билатерална дипломатија	128
	2.2. Мултилатерална дипломатија	134
	2.3. Самитска дипломатија	138
	2.4. Шатл дипломатија	141
	2.5. Нови облици дипломатије	142
	3. Дипломатија као мека моћ	146
IV	ДИПЛОМАТСКО РАЗРЕШАВАЊЕ КОНФЛИКАТА	150
	1. Међународно преговарање Преговори између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске о Превлаци	150
	2. Арбитража Арбитражни трибунал за решавање спора око међуентитетске линије разграничења на подручју Брчког	164
	3. Мирење Решење територијалног спора између Гвателаме и Белизеа, 2002. године	170
	4. Медијација Улога Норвешке у решавању израелско-палестинског спора	176
	5. Анкетне комисије (fact finding missions) Анкетна комисија Парламентарне скупштине Савета Европе за испитивање положаја Влаха у Тимочкој крајини, 2008. Године	184
	6. Међународни суд правде Македонска тужба против Грчке због кршења Привременог договора из 1995. године који је потврђен Резолуцијом 817 СБ УН	191
	7. Решавање спорова у оквиру Уједињених нација	199

	8. Решавање спорова у оквиру Организације за европску безбедност и сарадњу	202
	9. Остали начини дипломатског разрешавања конфликта	206
V	РАЗЛИЧИТИ МОДЕЛИ ОЧУВАЊА/УСПОСТАВЉАЊА БЕЗБЕДНОСТИ	211
	1. Међузависност дипломатског разрешавања спорова и међународне безбедности	211
	2. Реалистички модели очувања/успостављања безбедности	213
	2.1. Равнотежа снага	213
	2.2. Ограничавање војне моћи	217
	3. Либерално институционалистички модели безбедности	223
	3.1 Систем колективне безбедности	223
	3.2. Безбедносни режими	236
	3.3. Безбедносни комплекс	238
	3.4. Заједничка безбедност	241
	3.5. Демократски мир	243
	3.6. Међународна сарадња и интегративни процеси	250
	4. Модели успостављања безбедности у XXI веку	259
	4.1. Хуманитарна интервенција	259
	4.2. Превентивни рат	264
	4.3. Бушова доктрина	268
VI	ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	272
	Литература	277
	Прилози	286

УВОД

Конфликти, односно друштвени сукоби, представљају појаву иманентну људском друштву и као такви предмет су сталне пажње великог броја теоретичара и тема проучавања различитих научних дисциплина. Чини се да се последњих деценија велика пажња, не само теоретичара, већ и практичара, усмерава управо на проучавање врста конфликта, њихове природе, узрока настанка, трајности, као и начина њиховог решавања. На распрострањеност изучавања овог феномена указује и чињеница да се, када говоримо о природи друштвених сукоба сусрећемо са великим бројем различитих приступа – од теолошких, преко филозофских, геополитичких, социолошко-психолошких теорија сукоба, до инстинктне теорије агресије, теорије фрустрације, теорије конфликтног функционализма и других.

Најчешћа класификација конфликтних теорија је на микро и макро теорије. Микро теорије (као што су биолошке и психолошке, теорије инстинктне агресије, теорије фрустрације), узроке конфликта траже и налазе у људској природи, док макро теорије говоре о структурним и институционалним узроцима сукоба у друштву. Друга дихотомија на коју је потребно указати је она која настаје услед различитог гледања на суштину сукоба. С једне стране се говори о сукобима као непожељним и дисфункционалним појавама, док се, с друге стране, инсистира на чињеници да сукоби имају и позитиван утицај – јачају друштвену кохезију и покрећу друштвени развој. На конфликте се дакле гледа или као на покретаче друштвеног развоја, или као на озбиљну претњу основним друштвеним вредностима.

Проблем којим се ово истраживање бави нису друштвени сукоби сами по себи, већ улога дипломатије у њиховом разрешавању – званичне и незваничне дипломатске активности усмерене на успостављање мира и односа сарадње међу субјектима међународних односа. Посебна пажња ће бити посвећена разматрању коришћења различитих врста дипломатије – билатералне, мултилатералне, самитске, шатл дипломатије, као и принудне дипломатије у решавању различитих врста конфликта.

Промене у међународним односима, с једне стране условљавају промењену природу конфликта и ново виђење безбедносног обрасца, док с друге стране утичу и на избор метода дипломатског деловања усмереног на разрешавање друштвених сукоба. Управо овај однос на релацији конфликта, безбедности и дипломатије биће централни проблем датог истраживања. У том смислу, посебно поглавље ће бити посвећено различитим начинима дипломатског разрешавања конфликта почевши од оног најпрепознатљивијег оличеног у међународном преговарању, преко арбитраже, мирења, медијација, формирања анкетних комисија, изношења проблема пред Међународни суд правде, до разрешавања спорова пред Уједињеним нацијама и у оквиру Организације за европску безбедност и сарадњу. За сваки од ових модела дипломатског деловања у правцу разрешавања конфликта и изградње мира даћемо и краћи приказ одговарајуће студије случаја.

Теоријски оквир предмета истраживања

Централно питање међународних односа је питање успостављања и очувања безбедности. С тога, сматрамо да је потребно посветити се истраживању улоге дипломатије у разрешавању конфликта и изградњи мира – како унутар државе, тако и на међународном плану. Примарна тема овог научно-истраживачког пројекта ће управо бити дипломатско разрешавање међународних конфликта у циљу изградње и/или очувања мира.

У теоријама међународних односа може се уочити јасна линија промене схватања о основним субјектима, изазовима и претњама безбедности. Редифинисањем овог концепта мења се и поимање конфликта, о чему ће више речи бити у самом раду. С друге стране, када се говори о дипломатском решавању конфликта (било унутардржавних или међународних) треба приметити да је и у том погледу дошло до битних промена. Под утицајем развоја модерних технологија, успостављањем многоструких односа међузависности од локалног, преко регионалног, па све до глобалног нивоа значајно се мења и улога дипломатије у спречавању избијања, односно заустављању већ насталог конфликта и изградњи мира.

Дипломатија представља посебан вид моћи. Моћ се дефинише на различите начине, али за потребе овог истраживања ослањаћемо се првенствено на одређење моћи Џозефа Наја који моћ изједначава са способношћу да се чине извесне ствари и контролишу други, да се други натерају да чине оно што иначе не би¹. Дуго се кроз људску историју сматрало да је рат, односно војно исказивање моћи, најбољи начин вршења утицаја на друге, било да је циљ очување постојећег или стварање новог поретка. Данас се сусрећемо са модернијим, за савремено друштво прихватљивијим начинима контроле или наметања одређеног начина понашања другима, најчешће посредством међународних организација, али често и мимо њих, кроз различите видове такозване меке моћи. У свету који одликује сложена међузависност² субјеката међународних односа, у скоро свим пољима деловања, облици испољавања моћи и њени носиоци су у извесној мери измењени. Улога дипломатије добија на значају, посебно у домену превентивног деловања. Основни разлог за експанзију меке моћи је то што су, како каже Пол Кенеди, државе схватиле да „ако потроше превише на наоружање – или, што је чешћи случај, на одржавање све скупљих војних обавеза које су преузели у претходном периоду – вероватно ће се преморити, попут старца који покушава да ради више него што може.“³ Управо у том смислу расте и значај различитих облика дипломатских активности усмерених на спречавање конфликта, али и на њихово разрешавање. Ове активности се најчешће одвијају кроз различите облике институционализованих облика сарадње, али и на друге начине, кроз посебан вид дипломатије који се назива дипломатија принуде⁴. На овај начин се дипломатија исказује као мека моћ утичући активно на успостављање међународних норми и стандарда понашања.

¹Nye, Joseph, Jr., *Soft power*, Foreign Policy, Fall, 1990.

²Термин сложена међузависност (*Complex Interdependence*) у употребу су увели Роберт Кохејн и Џозеф Нај, у њиховом заједничком делу под називом *Globalization: What's new? What's not? (And so what?)*. Овим термином аутори су желели да укажу на повећан број актера на светској сцени чије је деловање премрежено низом међусобних односа, што условљава и повећање њихове међусобне зависности.

³Кенеди, Пол, *Успод и пад великих сила*, ЦИД, Подгорица, 1999, стр.490

⁴Чарлс Кегли и Јудин Виткоф у заједничком делу „*Светска политика – тренд и трансформација*“, дипломатију принуде дефинишу као приступ преговарању држава међу којима постоји спор, при чему се користи претња или употреба ограничене силе како би се противник натерао на компромис.

Међународним преговарањем, које представља најистакнутији део дипломатске активности, настоје се решити настали проблеми мирним путем, изналагањем решења прихватљивог за све стране у спору. Управо зато се за дипломатију каже да је то најбоља ствар коју је цивилизација створила како би обуздала силу. У том смислу, можемо рећи да у односу између дипломатије, конфликта и безбедности постоји узајамна зависност. Како дипломатија делује, које су основне врсте дипломатије, који су актуелни начини дипломатског разрешавања конфликта и који су модели успостављања мира, настојаћемо да детаљно прикажемо у овом раду.

Овај научно-истраживачки пројекат ће се првенствено бавити улогом дипломатије у разрешавању конфликта у последњој деценији. Да бисмо међутим, стекли јасну слику о промењеној улози дипломатије и њеном прилагођавању променама на међународној сцени, један део рада ћемо посветити дипломатском разрешавању конфликта у различитим облицима међународног уређења – од Вестфалског, преко Версајског и хладноратовског до постхладноратовског света. Односно, гледано кроз теорије међународних односа – од реалистичког поимања државе као јединог битног субјекта безбедности, преко правног идеализма и идеје да се трајни мир може успоставити преко институције која би обезбедила примену међународног права, до либералног институционализма, који промовише идеју о значају безбедности појединца и друштвених група за безбедност државе и међународног друштва у целини.

У Вестфалском систему међународних односа равнотежа снага је представљала модел, односно начин заштите како општих вредности међународног друштва, тако и безбедности њених чланица. Основни задатак равнотеже снага није био очување мира, већ очување постојећег односа снага, односно спречавање да се друштво суверених и независних држава, путем освајања претвори у универзалну империју⁵. У таквом систему међународних односа улога дипломатије је јасно и недвосмислено везана за заштиту државних интереса и најбоље је оличена у деловању француског кардинала Ришелјеа, који је био и главни министар на двору

⁵ Симић, Драган Р, *Поредок света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 207

француског краља Луја XVIII. Мото који је кардинал Ришеље промовисао у седамнаестом веку је да је „човек бесмртан и стога га чека спас на оном свету, а држава није бесмртна и зато може да се спасе сада и никад више.“⁶ Треба напоменути и то да је управо кардинал Ришеље основао прво Министарство спољних послова Француске, 1626. године.

Ступањем на снагу тзв. Версајског система у међународним односима, 1919. године, промовише се нови – колективни приступ безбедности. Овим приступом промовише се успостављање међународне организације која би деловала као гарант међународне безбедности. Дипломатија у овом систему све више добија облик мултилатералне дипломатије и поље њеног деловања више нису само међудржавни односи, већ и односи држава и међународних организација, затим односи између држава унутар међународних организација, као и рад на креирању одређених заједничких политика. Значајан утицај на развој поменуте идеје о успостављању система колективне безбедности у циљу успостављања трајног мира потекао је од страха Првог светског рата.

Посебна улога дипломатије, која се развија управо у овом периоду, је стварање међународних режима у различитим областима – па и у области безбедности. Међународни режими представљају друштвене институције⁷ засноване на договореним правилима, принципима и процедурама одлучивања. Ове друштвене институције данас управљају односима држава и недржавних актера у скоро свим областима друштвеног живота. Улога дипломатије у њиховом стварању је незаменљива. Улога дипломатије у развоју поверења и успостављању сарадње међу субјектима међународних односа је од кључног значаја, посебно у питањима за чије решење је потребно изаћи из државних оквира. Безбедност јесте једно од најосетљивијих подручја, али спектар питања за чије решавање је потребна сарадња

⁶Цитат према: Кисинџер, Хенри, *Дипломатија*, VERZALpress, Београд, 1999, стр.44

⁷Либерални институционалисти (Кохејн, Нај, Руги) разликују примарне и секундарне институције у зависности од тога да ли се говори о институцијама као формалним организацијама са капацитетом за циљну акцију или о систему правила и праксе односа у друштву који опредељују понашања и очекивања актера дате заједнице. У овом случају када говоримо о институцијама мислимо на секундарне институције, односно на систем правила и праксе у односима у друштву.

држава и других, недржавних субјеката међународних односа, је веома широк. Континуирана дипломатска комуникација, која се најчешће одвија у оквирима међународних институција и различитих облика дискусионих форума је неопходна за изналажење мирних начина за решавање насталих спорова, као и за очување, односно изградњу мира.

Новији приступи безбедности, који доминантно обликују свет у коме данас живимо, оличени су у теоријама хуманитарне интервенције, теорији превентивног рата и такозваној Бушовој доктрини. Ове теорије почивају на комбинацији дипломатске активности и силе, првенствено војне, али и економске. Теорију хуманитарне интервенције, односно модерну доктрину ове теорије, промовисали су француски професор права Марио Бетати и француски политичар Бернارد Кушнер, крајем осамдесетих година XX века. Овом теоријом, као и теоријом превентивног рата и Бушовом доктрином, редефинисани су концепти државног суверенитета и неповредивости државне границе – принципи усађени у Повељу Уједињених нација на којој почива систем колективне безбедности.

Бушова доктрина, промовисана у Стратегији националне безбедности из 2002. године, представља скуп већег броја спољно политичких принципа на које се амерички председник ослањао при креирању америчке спољне политике након терористичких напада, 11. септембра. У основи ове доктрине налази се идеја о потреби да Америка у одређеним случајевима, води преемптивне ратове како би се заштитила од такозваних злих држава које располажу нуклеарним наоружањем или штите терористе. Под термином преемптивни подразумевају се они ратови који се воде како би се спречила или поразила предвиђена опасност, односно добила стратешка предност у рату за који се сматра да се не може избећи. Овакви ратови се, за разлику од превентивних најчешће сматрају оправданим. На Бушовој доктрини су засноване инвазије на Авганистан и Ирак.

Важно је истаћи да ове теорије озбиљно нарушавају водеће принципе међународних односа и тиме угрожавају предвидљивост, као кључни елемент за сарадњу држава. Један од ставова о коме постоји сагласност реалиста и либералних институционалиста јесте да страх од варања држава, односно непредвидљивост

њиховог понашања представља кључну препреку сарадњи. Сваки систем људске интеракције захтева бар минимум утврђених правила и општеприхваћених вредности. Успостављање одређеног сета правила игре по којем ће се обликовати интеракције држава, представља неопходну компоненту функционалног међународног система. У циљу смањења броја сукоба око расподеле добара и олакшавања сарадње међу појединцима, сваки друштвени систем ствара правила и право којима утврђује дозвољене начине понашања. Уколико се та правила крше урушава се поверење међу државама и основе таквог система се озбиљно доводе у питање.

Поред билатералне и мултилатералне, вид дипломатије који се посебно промовише у поменутих новим безбедносним концептима је такозвана самитска, или дипломатија на врху. Потребно је нагласити да се у овом случају не ради о самиту свих шефова држава или влада, већ само одређених, по правилу најмоћнијих и најутицајнијих држава. Овај облик дипломатије се често назива и лична дипломатија и може се одвијати и на билатералном и на мултилатералном плану, како на редовним, тако и на *ad hoc* састанцима.

Улога дипломатије у решавању конфликта свакако није нова тема за истраживање, али јесте тема која се развија и захтева континуирано праћење. Дипломатија је и делатност, али и вештина и зато је потребно да се прати њен развој, њено прилагођавање друштвеним променама, а посебно променама у сфери међународних односа. Основне функције дипломатије наведене у Бечкој конвенцији о дипломатским односима су: представљање државе, заштита интереса сопствене државе и њених држављана, преговарање, обавештавање о условима и развоју догађаја у држави код које се акредитује, унапређивање пријатељских односа и развијање привредних, културних и научних односа. Оно што ни ова, као ни било која друга конвенција није у могућности да пропише јесте пораст, односно смањење значаја сваке од наведених функција. Ово кажемо с тога што су развој модерних технологија и промена структуре субјеката међународних односа значајно утицали и на промену улоге и значаја дипломатије. Настале су неке нове вредности, нови системи комуницирања, на међународној сцени делује већи број субјеката, држава

није унитарни актер и у формирању спољне политике мора да води рачуна о интересима владе, парламента, опозиције, различитих интересних група, невладиних организација, медија и јавности. Сви поменути фактори су утицали на промену класичне улоге дипломатије и захтевају озбиљан приступ изучавању дипломатског разрешавања конфликта у новонасталим околностима.

Категоријално појмовни апарат

У складу са утврђеним предметом истраживања у овом раду ће се користити и одређени категоријални апарат. Тежиште ће бити на појмовима конфликта, безбедности и дипломатије.

Друштвени сукоби се сматрају једним од карактеристичних обележја људског друштва од најранијих времена. Конфликти се јављају када појединци, друштвене групе, организације или неки њихов део, настоје да остваре интересе који су међусобно супротстављени. Међународни рат се сматра најважнијим обликом друштвеног сукоба, из једног једноставног разлога – последице које он може изазвати и по државе, али и по појединце су потенцијално највеће.

Узроци конфликта могу бити најразноврснији, да набројимо само неке који су данас најпрепознатљивији – верски, политички, економски, етнички, расни. Независно од узрока, конфликти се најчешће деле на насилне и ненасилне и на конфликте који се јављају у појединцу (интраперсонални), између појединаца (интерперсонални) и између група. Оно што је, међутим, битно нагласити јесте да друштвени сукоби нису, *a priori* негативна појава. Они се налазе у корену друштвених промена и признаје им се извесна конструктивна улога, посебно у смислу доприноса јачању осећаја друштвене свести и јачању кохезије друштвених група.

Безбедност се најчешће одређује као стање непостојања претњи по основне вредности. Овако гледано појам безбедности је веома широко дефинисан. На први поглед није могуће утврдити ко је субјект безбедности, који су изазови, а које претње. Суштина и јесте у томе да се субјекти, изазови и претње безбедности

различно дефинишу у зависности од промена у међународним односима. Од времена када су државе биле једини субјекти на међународној сцени, а изазовима и претњама безбедности се сматрало само оно што директно угрожава државни интерес, данас се субјектима међународних односа сматра широк спектар актера – од међународних организација, па до појединца, а изазови и претње безбедности су све што може угрозити било кога од њих. Међутим, треба истаћи да повећан број субјеката међународних односа не доводи у питање примат државе, заснован и подржан монополном силе.

Дипломатија је наука и вештина, али и уметност преговарања. Каже се да је дипломатија стара као брда и да вуче корене из повремених напора примитивних племена да нађу замену за рат, као и да је настала у оном тренутку када је гласник из другог племена саслушан, а не поједен. Дипломатија је и занат и професија, а њена основна карактеристика дуго времена била је представљање држава. Промене у међународним односима условиле су, међутим, промену основних функција дипломатије. Париска мировна конференција 1919. године сматра се кључном у прелазу на тзв. нови модел дипломатије. У Версају је промовисана идеја америчког председника Вудроа Вилсона да се исти етички принципи који важе међу људима морају примењивати и на односе између држава. Вилсон је веровао да би организовање међународне безбедности могао бити практичан приступ светској политици. Безбедност је морала да буде схваћена као колективна одговорност, а мир као јединствен и недељив. Увођењем нових идеја, међу којима је и стварање међународне организације која би била задужена за очување светског мира, дипломатија престаје да буде првенствено билатерална и нагласак се ставља на мултилатералну дипломатију. Основна подела дипломатије, на билатералну, мултилатералну и дипломатију на врху, или самитску дипломатију представља, у извесном смислу, њен развој и прилагођавање променама у међународним односима.

Операционално одређење предмета истраживања

Операционално одређење овог докторског рада ће се реализовати кроз пет већих сегмената у којима ће се, са посебном пажњом, обрадити појмови конфликта,

безбедности и дипломатије, али и приказати узрочне везе које постоје између ових појмова.

У складу са наведеним, приликом израде ове дисертације, први сегмент ће бити посвећен општем појму конфликта и основним теоријама које се баве друштвеним сукобима. Различита одређења и тумачења друштвених сукоба резултат су постојећих разлика у теоријским орјентацијама аутора који се овом темом баве. Широка подела која се у том смислу може дати је подела на теоретичаре који се при дефинисању конфликта првенствено ослањају на психолошке чиниоце, друге који развијају социолошко-психолошки приступ и трећу групу аутора, који при одређивању узрока и врсте конфликта крећу од социолошких елемената, односно узроке конфликта налазе у друштвеним структурама и институцијама. Приликом приказа ова три приступа изучавању друштвених сукоба, представићемо и водеће теорије у оквиру сваког од њих и ближе ћемо објаснити поделу на такозване микро и макро теорије друштвених сукоба. Указивање на различита тумачења суштине, узорка и типова друштвених сукоба послужиће нам за извођење базичне класификације друштвених сукоба.

У другом сегменту овог истраживања, поред основног појма безбедности, бавићемо се дефинисањем основних субјеката и чинилаца безбедности. Савремено доба, о коме се често говори као о ери глобализације и сложене међузависности, изнело је на сцену низ нових субјеката, али и нових извора угрожавања безбедности. Поред државе која се *a priori* сматра субјектом безбедности, данас говоримо и о безбедности друштвених група и појединца. Нови субјекти безбедности неминовно су изродили и нове разлоге за сукобе и нове основе за интервенисање, било дипломатским, било војним или неким другим средствима, у циљу успостављања мира и безбедности. Ове промене у дефинисању целокупног концепта безбедности, на најбољи начин се могу уочити кроз различите безбедносне обрасце две водеће теорије међународних односа, које ћемо представити у овом сегменту рада – реализам и либерални институционализам.

Трећи сегмент рада, посвећен дипломатији као чиниоцу безбедности, започећемо прецизирањем општег појма дипломатије и објашњењем разлике између

такозване старе и нове дипломатије. Нова дипломатија, која карактерише време у коме живимо, претежно настоји да се базира на мултилатералним форумима и јавности у раду. Међутим, представљањем различитих облика дипломатије – од билатералне, преко мултилатералне и самитске, до шатл дипломатије, увидећемо да неке црте „старе“ дипломатије, као што су преовлађујући значај и улога великих сила у обликовању међународних односа и тајност у преговорима, нису изгубили на значају ни данас, с тим да је дошло до развоја и већег ослањања на такозвану неформалну дипломатију. Улога дипломатије у разрешавању конфликта се прилагођавала преовлађујућим карактеристикама међународних односа, тако да је временом њен значај у превенцији конфликта, било да се ради о проактивним или реактивним напорима постао све већи. Проактивни напори за превенцију конфликта подразумевају мере које се предузимају пре него што конфликт ескалира, док су реактивне оне мере које се предузимају након ескалације сукоба. У оба ова сегмента дипломатија има значајну улогу.

Наредни сегмент у датом истраживању биће посвећен различитим начинима дипломатског деловања у циљу разрешавања конфликта. У овом сегменту ћемо, на првом месту, обрадити међународно преговарање, као најраспрострањенији и најпрепознатљивији облик дипломатског разрешавања друштвених сукоба. У наставку овог поглавља бавићемо се арбитражом, мирењем, медијацијом, анкетним комисијама и разрешавањем међународних спорова пред Међународним судом правде и у оквиру међународних организација као што су Уједињене нације и Организација за европску безбедност и сарадњу. Сваки од поменутих облика дипломатског разрешавања конфликта биће илустрован адекватним примером из недавне прошлости.

Последњи, пети сегмент овог рада биће посвећен различитим моделима очувања, односно успостављања безбедности. У овом поглављу представићемо посебно реалистичке, либерално институционалистичке и неке нове моделе успостављања безбедности у XXI веку. Акцент ће бити на водећим идејама ових школа или приступа безбедности – од равнотеже снага, преко колективне безбедности и сарадње до хуманитарне интервенције.

Циљеви истраживања

Основни циљ истраживања јесте стицање одређеног научног сазнања. Циљ овог истраживања јесте теоријско истраживање дипломатског решавања конфликта као чиниоца безбедности и стицање научног сазнања у овој области.

Научни циљ овог истраживања је да се изврши научна дескрипција, са елементима научне класификације и научног објашњења дефинисаног проблема истраживања. Мада се научна дескрипција не сматра највишим нивоом научног сазнања она је од великог значаја, јер омогућава стицање јасне слике о предмету истраживања и представља неопходну основу за више нивое, па и за научну прогнозу, као највиши ниво научног сазнања. Поред поменутих научних циљева, у овом истраживању ћемо настојати и да укажемо на тенденције у погледу даљег развоја дипломатије, затим у погледу развоја односа дипломатије и конфликта, односно безбедности, као и на могућности успостављања/обнављања безбедности дипломатским решавањем конфликта.

Ниво претходно стеченог научног сазнања о предмету истраживања условљава и друштвену оправданост, односно практичну примену конкретног истраживања. Као и већина политиколошко-безбедносних истраживања и ово истраживање је орјентисано на практичну употребљивост његових резултата. Друштвена или практична примена овог истраживања огледа се у могућности да се оно искористи за ближе упознавање заинтересованих са материјом овог истраживања. Међутим, друштвени значај овог подухвата може се сагледати и у једном другачијем светлу, а то је пружање јасније слике о односу безбедности и конфликта, са посебним акцентом на улози дипломатије у решавању конфликта, односно успостављању или обнављању безбедности. Циљ је да се дође до научних сазнања, која би представљала полазну основу за успостављање функционалног модела решавања конфликта и успостављања безбедности уз активну улогу дипломатије.

Методи истраживања

Природа и сложеност предмета овог научно-теоријског истраживања захтева примену претежно безбедносног приступа, зато што конфликти (сукоби) подразумевају одређене облике борбе, што значи и угрожавање безбедности. Разрешавање конфликта дипломатским путем у суштини је спречавање примене најдрастичнијих средстава у тој борби и најоштријих облика нарушавања међународне и друге безбедности.

Ово истраживање је теоријско истраживање које ће настојати да процесе настајања конфликта, њиховог развоја и разрешавања дипломатским путем што верније опише, првенствено на основу већ постојећих, научно прибављених података и теорија средњег домета. У том циљу, извршиће се темељна проучавања расположивих извора података који обрађују теме конфликта, безбедности, као и односа ова два појма, затим, улоге дипломатије и њеног значаја у разрешавању конфликта и изградњи мира.

Извори који се користе су теоријски, с тим да одређени извори података представљају резултате емпиријских истраживања. Потребно је напоменути и да ће се приликом истраживања користити различити категоријални апарати, односно употреба одређеног категоријалног апарата ће се прилагодити научној дисциплини на коју се, у датом делу, истраживање ослања.

С обзиром да је предмет овог докторског рада теоријско истраживање друштвене, односно политичке појаве, а имајући у виду конкретне научне циљеве који су у њему постављени, у прикупљању неопходних података и њиховој обради користиће се више метода и методских поступака. Као општенаучне методе користиће се статистичка и метода моделовања. За прибављање података користићемо методу анализе садржаја (првенствено квалитативну).

У спрези са наведеним општенаучним методама користиће се и све основне методе – анализе и синтезе, индукције и дедукције, апстракције и конкретизације, класификације, дескрипције, као и генерализације и специјализације. Ове методе су у основи свих метода научног сазнања и између њих постоји висок степен међусобне

повезаности и прожетости. Као методски поступак у овом истраживању користиће се компарација, као поступак који је најприсутнији у истраживању појава и процеса у друштвенима наукама.

Посебан методолошки проблем научног истраживања представља одређивање релевантних извора података. За ово конкретно истраживање, као извори података, претежно ће се користити различите врсте докумената – научна дела, резултати претходних истраживања, али и искази релевантних субјеката. Теоријски извори који ће се користити за ово истраживање су стручни и научни радови, међународна документа и други радови из области дипломатије, конфликта и безбедности. Мноштво литературе из области конфликтологије, науке о безбедности, историје дипломатије и међународних односа бави се овим појмовима. Мало је, међутим, литературе која обрађује дипломатско разрешавање конфликта као чиниоца безбедности. Однос и узајамна условљеност ова три појма је кључна тема датог истраживања. Институционални извори података су извештаји различитих државних или међународних органа, документација међународних организација, статистички извештаји. Документа државних и међународних органа која се односе на процес разрешавања различитих конфликта од изузетне су важности за стицање сазнања из прве руке о могућностима коришћења конкретних дипломатских активности у циљу разрешавања сукоба. Ова документа, као што су резолуције Савета безбедности, извештаји влада држава које су учествовале у сукобу, као и извештаји различитих органа држава посредника пружају директан увид у примену различитих метода у разрешавању конфликта. Такође важан извор у том погледу представљају документа међународних организација које се у извесном обиму баве и разрешавањем конфликта. Такве организације су свакако и Уједињене нације и Организација за европску безбедност и сарадњу. Документа ових организација која ће бити анализирана су, у првом реду, њихови оснивачки акти, а затим и различите резолуције, завршни документи, као и препоруке дате у циљу решавања одређеног конфликта.

Статистички извештаји нам могу бити од користи при анализи начина разрешавања међународних конфликта, односно упоређивања података о томе

колико је међународних сукоба решено употребом дипломатских метода, колико дипломатијом потпомогнутом силом, а колико на друге начине. Такође, статистички подаци о броју конфликта решених различитим дипломатским приступима – преговарањем, арбитражом, мирењем, медијацијом, формирањем анкетних комисија, затим број изнетих и број разрешених спорова пред Међународним судом правде, у оквиру Уједињених нација и у оквиру Организације за европску безбедност и сарадњу, представљају поуздан, а тиме и квалитетан извор података за дато истраживање. Остали извори података могу се наћи у архиви Министарства спољних послова Србије и у медијима који прате проблематику конфликта и покушаја разрешавања истих употребом дипломатије.

Имајући у виду актуелност теме и динамичност догађаја у свету, неопходно је да се приликом истраживања улоге дипломатије у разрешавању конфликта и успостављању безбедности пажљиво и константно прати континуирани развој односа између сва три појма: дипломатије, безбедности и конфликта. У том смислу, од велике помоћи је интернет и могућност дневног праћења развоја догађаја широм света, као и могућност моменталног приступа актуелним чланцима и сајтовима. Извори из медија не убрајају се у изворе података високе поузданости, али могу пружити добар основ за истраживање одређених студија случаја. Ови извори се третирају као полазна основа за даље истраживање одређене теме и као путоказ за прикупљање детаљнијих и поузданијих података.

У изворе такозваних новостворених података убрајају се анализа случаја и интерпретација података. У датом истраживању ће се бити представљени одређени случајеви разрешавања конфликта дипломатским путем. Један број случајева који ће бити приказан је наведен у пријави дисертације, али могуће је да се, у току израде овог докторског рада, на основу прикупљених података, изврши проучавање још једног броја одговарајућих случајева. Приликом избора водиће се рачуна да се сразмерно представе случајеви разрешени различитим облицима дипломатских напора, али и они који представљају пример разрешавања конфликта применом других средстава.

Хипотетички оквир истраживања

У овом истраживању, с обзиром да је експлоративног карактера, водићемо се једном генералном хипотезом из које ћемо генерисати један број посебних хипотеза. Остале посебне и појединачне хипотезе ће се развијати у току самог истраживања.

Генерална хипотеза

Резултати ангажовања дипломатије у разрешавању конфликта могу бити његово одлагање, умањење интензитета, избегавање насилних решења и, у најбољем случају, разрешење конфликта уз задовољење учесника у конфликту. Развојем међународних односа и дипломатија се прилагођава промењеним условима на међународној сцени и у разрешавању конфликта све чешће се јавља као принудна дипломатија.

Посебне хипотезе

- Промена субјеката безбедности условила је промене и у дипломатским активностима стављајући акценат на мултилатералну дипломатију у функцији заштите безбедности појединаца и група.

- Савремена дипломатија развија разноврсне активности кроз званичне и незваничне контакте, сарадњу, претњу силом, постављање питања и нуђења решења у циљу успостављања или одржања опште и посебне безбедности.

- Методе и средства којима се дипломатија служи у свом деловању првенствено су легална и релативно транспарентна, првенствено ослоњена на директне и индиректне преговоре и утицања.

Научна оправданост истраживања

Научни значај једног истраживања огледа се у његовом доприносу у откривању новог или давању потврде постојећем, недовољно провереном знању о појави која је предмет истраживања. Имајући у виду основне индикаторе који указују на научни значај истраживања (дејство резултата истраживања на фонд научног и

научнотеоријског сазнања, домети тог доприноса, његово распрострањење, трајање и интензитет) можемо устврдити да се научни значај овог рада налази у систематизовању постојећих и стицању одређених, нових научних сазнања о дипломатском решавању конфликта у функцији безбедности. Научна оправданост овог рада лежи у спознаји улоге и значаја дипломатије и дипломатских метода у разрешавању конфликта и успостављању мира и у систематизацији сазнања из ове области, чиме ће се употпунити научни фонд о датом предмету истраживања.

Друштвена оправданост истраживања

Друштвени значај и оправданост одређеног истраживања огледа се у примењивости његових резултата, а практична примена овог рада лежи у могућности да се заинтересоване особе упознају ближе са применама различитих дипломатских метода у циљу разрешавања конфликта, односно успостављања мира. Уколико се има у виду актуелност теме овога рада последњих година, резултати могу послужити као добар путоказ за даља истраживања овог проблема и успешније дипломатско деловање у разрешавању веома сложених међународних ситуација Србије.

Могућност примене резултата

Теоријско проучавање конфликта веома је популарно последњих деценија. Свакоме ко пожели да се бави истраживањем конфликта на располагању је изузетно велики избор како стране, тако и домаће литературе. Ова чињеница, свакако представља последицу промена у међународним односима, које су условиле и промену саме природе конфликта. Проблем међутим постоји у недостатку актуелне литературе која обрађује улогу дипломатије у разрешавању конфликта и успостављању безбедности. Изузетно је мало радова који се баве повезаношћу и условљеношћу дипломатије, безбедности и конфликта.

Резултати овог истраживања, у том смислу, могу бити од користи различитим институцијама и појединцима заинтересованим за истраживање улоге дипломатије, као чиниоца безбедности, у разрешавању конфликта.

I. ОПШТИ ПОЈАМ И КЛАСИФИКАЦИЈА КОНФЛИКАТА

1. Појам друштвених конфликта

Друштвени конфликти, различитог облика и интензитета, представљају једну од карактеристичних појава у људском друштву и тему која је “окупирала људско размишљање више од било које друге, осим Бога и љубави”⁸. Било да се јављају у форми сукоба у појединцу, између појединаца, између појединаца и група или између група, различити облици друштвених сукоба обележавају све фазе развоја људског друштва. Можемо се сложити да се “одређен степен, скоро невидљивог, конфликта ниског интензитета константно одвија у свим друштвима, чак и онима која су наизглед у миру”⁹. У основи свих друштвених конфликта налази се сукоб интереса и борба за остваривање одређених вредности. У том смислу можемо рећи да су друштвени сукоби “објективна и универзална појава о којој се може говорити и као о историјској и светској појави (насталој у оном тренутку развоја људске заједнице када је дошло до диспропорције између броја становника и природних извора хране) и као основном обележју савременог света”¹⁰.

Основно питање, које се само намеће када говоримо о конфликтима, је питање зашто долази до друштвених сукоба, шта покреће појединце и групе на конфликтно понашање, да ли се ради о урођеним склоностима људи ка конфликтном понашању или о понашању које се учи. Најчешћи одговор на ово питање је да је друштвени конфликт резултат нагона, односно инстинктивног понашања организма. Нагонским понашањем називамо оно понашање које није научено, већ је предвиђено, можемо рећи и записано, у нашем генетском коду. Основни нагон, који налазимо и код људи и код животиња је нагон ка преживљавању, ка самоодржању (код животиња ланац исхране представља типичан пример како функционише овај нагон). У природи је и

⁸Anatol Rapoport, *Fights, Games, and Debates*, The University of Michigan Press, 1994, стр. 11

⁹Dougherty, James E., Pfaltzgraff, Robert L. Jr., *Contending Theories Of International Relations*, Addison Wesley Longman, 2001, стр. 191

¹⁰Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 18

животиње и човека да не преза од сукоба уколико је то једини или најбољи начин да се обезбеди опстанак и заштити сопствени интерес. У том смислу можемо говорити о друштвеним конфликтима као последицама нагонског реаговања у циљу сопствене заштите или заштите своје групе.

Независно од временског раздобља или облика у ком се јављају, за све друштвене конфликте је карактеристично да имају одређене фазе развоја. Ралф Дарендорф (Ralph Dahrendorf) тако указује на четири фазе које су незаобилазне у процесу настанка друштвених сукоба. Прво, “постоје две групе које имају различите интересе (латентни интереси и “квазигрупе”). Друго, групе се организују у целине са манифестно различитим интересима, “интересне групе” уколико томе погодују одређени услови. Треће, када се групе већ организују у интересне групе, начин одвијања конфликта између тих група зависи од степена социјалне мобилности њихових чланова и од постојања механизма за регулисање конфликта. Четврто, конфликт проузрокује измену односа између конфликтних група”¹¹. Као основна претпоставка за избијање сукоба истиче се чињеница постојања супротстављених интереса различитих друштвених субјеката. Међутим, сматрамо да је за избијање конфликта једна друга претпоставка много важнија, а то је да субјекти имају свест о томе да су им интереси међусобно супротстављени, односно да је бар један од субјеката уверен да је његов интерес директно угрожен остваривањем интереса неког другог субјекта. Говоримо дакле о субјективном доживљају ситуације, који је често пресуднији за избијање конфликта од објективно постојећих чињеница, које субјекти у конфликту можда нису у стању да виде на прави начин због сопствене заслепљености разним предрасудама или због страха, или због околности у којима долази до датог конфликта.

С обзиром на велики број различитих типова конфликта, различитих узрока и последица које они производе директно или индиректно, не можемо говорити о једној општој теорији конфликта, нити о јединственој дефиницији друштвених сукоба. Како бисмо указали на разноврсност теоријских погледа на конфликте

¹¹ *Енциклопедија политичке културе*, одредница: КОНФЛИКТ, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 514

навешћемо неколико дефиниција које објашњавању друштвених сукоба прилазе из различитих углова.

У „прву групу” можемо сврстати дефиниције конфликта у ужем и у ширем смислу. Чарлс Кегли и Јудин Виткоф (Charles Kegley, Eugene Wittkopf) у заједничкој књизи под називом „Светска политика – Тренд и трансформација”, конфликт дефинишу као „неслагање које често избија у међународним односима око интереса који се доживљавају као непомирљиви”¹². Професор Милашиновић, с друге стране, у настојању да приближи различита тумачења друштвених сукоба, каже да су то „стања социјалних интеракција, отворених антагонизама, са конфронтацијом и борбом као основним усмерењима; они су конститутивни елемент сваког друштвеног система и чине основу сваке његове прогредирајуће и пожељне динамике. Основни садржај и суштину овако одређеног социјалног сукоба чине унутаргрупне и међугрупне борбе за остваривање опречних интереса, вредности и ограничених, али битних ресурса”¹³.

„Друга група” дефиниција, на коју желимо да укажемо, су оне које на друштвене конфликте гледају као на појаве које се јављају искључиво између група и с друге стране, оне дефиниције које поред међугрупних настоје да обухвате и конфликте између појединаца. Џејмс Доерти и Роберт Фалцграф сматрају да се под термином „конфликт“ најчешће означава стање у коме је „једна група људи, која се може идентификовати (племенски, етнички, лингвистички, културно, религијски, социоекономски, политички и др.), укључена у свесно супротстављање према једној или више других, такође идентификованих, група људи, зато што ове групе теже наизглед неспојивим циљевима”¹⁴. Томас Вебер (Thomas Weber) обједињујући дефиниције различитих аутора даје једно шире објашњење друштвених сукоба којим настоји да обухвати сукобе између појединаца, група, али и сукобе наднационалних субјеката. Према овом одређењу „конфликти постоје кад год се јављају неускладиве

¹²Кегли, Чарлс, В. и Виткоф, Јудин, Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, СЕС и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 580

¹³Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 25

¹⁴Dougherty, James E., Pfaltzgraff, Robert L. Jr., *Contending Theories Of International Relations*, Addison Wesley Longman, 2001, стр. 189

активности, када двоје људи желе да изведу радње које су међусобно противречне, када постоји стање тензије између два учесника без обзира на то како је настало или како је завршено, када постоји активна тежња ка неком жељеном исходу који, ако се постигне, спречава друге да постигну свој лични жељени исход, тиме стварајући непријатељство, и када једна индивидуа, заједница, нација или чак наднационални блок жели нешто што може да се постигне само на штету онога што друга индивидуа или група такође жели”¹⁵.

Поред наведених класификација, могуће је говорити и о дефиницијама заснованим на теоријама које се баве изучавањем друштвених сукоба са микро и са макро нивоа. Макро или макрокосмичке теорије, како их неки истраживачи називају, баве се анализом конфликта на нивоу држава и глобалног система и узроке сукоба траже у свесном, односно у ономе што је јавно наведено као разлог сукоба. С друге стране микро теорије сукоба су оне које се баве изучавањем конфликта на нивоу појединаца и разлоге за сукобе траже у несвесном – у урођеним агресивним инстинктима човека. Истраживачи друштвених сукоба који су усвојили поменути макро приступ, као што су Георг Зимел (Georg Simmel), Ралф Дарендорф или Лиус Козер (Lewis Coser), склонили су да на сукобе гледају као на нормалне друштвене појаве које могу имати позитиван ефекат на развој друштва. Зимел, на чије се радове касније надовезује и Козер, посебно говори о томе како сукоби имају групно-везујућу и групно-одржавајућу функцију, како утичу на повећавање групне кохезије и помажу у успостављању јасних граница дате групе.

Овде долазимо до наредне „групе” дефиниција друштвеног сукоба. С једне стране су поменути аутори, такозвани конфликтни функционалисти који сматрају да друштвени сукоби имају позитивне функције, јер отварају нове могућности за решавање друштвених проблема, а са друге стране су они аутори који друштвене сукобе одређују као *a priori* негативне друштвене појаве. Као представника ове друге „групе” можемо навести чешког професора Оскара Крејчија, који конфликте одређује као борбу за вредности које се тичу очувања или повећања друштвене безбедности, статуса или моћи, у којој противници настоје да путем конфликта неутрализују,

¹⁵Вебер, Томас, *Појединац и конфликт из Гандијеве перспективе*, Прометеј, Нови Сад, 2007, стр. 30

повреде или одстране ривала или ривале¹⁶. Конфликт се у овој дефиницији третира као негативна друштвена појава или, представљено кроз терминологију теорије игара, конфликт се дефинише као игра нултог збира. Луис Козер, један од најзначајнијих представника конфликтног функционализма, истиче међутим да конфликти, било да се ради о унутаргрупним или међугрупним, могу имати и одређене позитивне и прогресивне друштвене функције. За унутрашње друштвене сукобе Козер наводи да, уколико се односе на „циљеве, вредности или интересе који не противрече основним претпоставкама на којима је заснован сам однос, обично су позитивно функционални за друштвену структуру. Такви сукоби обично омогућују прилагођавања норми и односа моћи унутар група у складу са стварним потребама појединачних припадника или подгрупа”¹⁷. За сукобе између група или спољашње сукобе, како их назива, Козер наводи да „повезујући припаднике, доприносе смањењу друштвене изолације, као и уједињавању појединаца и група који су иначе или неповезани или непријатељски расположени једни према другима”¹⁸. Конфликтни функционализам, као што можемо видети, нуди једно свеже виђење улоге конфликта у унутаргрупним и међугрупним односима. Све већи броја аутора прихвата тезу да друштвени сукоб не представља *a priori* негативну друштвену појаву, већ се његове позитивне или негативне друштвене функције могу ценити само према последицама које производи на друштвену структуру. Истиче се да конфликти, не само да могу имати позитивне друштвене ефекте, већ могу представљати и покретаче друштвеног прогреса. Друштвеним сукобима се износе на видело дискутабилна питања, отварају се могућности за изношење различитих ставова о истом питању, друштво се ослобађа превелике напетости без довођења у опасност основних друштвених вредности. Друштвени сукоби, с једне стране, могу охрабрити отворенију дискусију и тиме индиректно водити ка чвршћим друштвеним

¹⁶Крејчи Оскар, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Prague, 2007, str.166

¹⁷Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпиријским социолошким истраживањима*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2007, стр. 199

¹⁸Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпиријским социолошким истраживањима*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2007, стр. 202

везама, док с друге стране, представљају својеврсни показатељ моћи у датом друштву.

Позитивна улога друштвених сукоба представљена је и кроз улогу „вентила” за смањивање тензије и „медијума кроз који могу да се изнесу проблеми и пронађу решења”¹⁹. Анализирајући пропозицију једног од првих истраживача конфликта Георга Зимела, о групно-одржавајућој функцији сукоба, Луис Козер долази до закључка да „сукоб није увек дисфункционалан за однос у коме настаје; често је он неопходан како би се однос одржао. Без начина за ослобађање међусобног непријатељства, те за испољавање неслагања, припадници групе могу да се осете беспомоћним и да реагују повлачењем. Тиме што ослобађа блокирана осећања непријатељства, сукоб служи да би одржао однос”²⁰.

Теорија демократског мира²¹ говори на сличан начин о друштвеним сукобима истичући да су демократије мање склоне насиљу и ратовима од других облика друштвених режима јер располажу „вентилима” за испуштање агресивних нагона појединаца. У демократским друштвима појединци су слободни да искажу своје политичко мишљење без страха да ће због тога бити прогоњени и да ће им живот бити у опасности. У прилог ове теорије можемо навести и везу на коју указује Елтон Б. Мекнајл (Elton V. McNeil) између нивоа слободе испољавања вербалне агресије и претварања вербалне у физичку агресију, закључивши да виши степен видног испољавања вербалне агресије условљава нижи степен њеног претварања у физичку агресију и обрнуто²².

¹⁹Вебер, Томас, *Појединац и конфликт из Гандијеве перспективе*, Прометеј, Нови Сад, 2007, стр. 29

²⁰Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпиријским социолошким истраживањима*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2007, стр. 65

²¹На Кантовој идеји вечног мира, о којој пише у свом делу “*За вечни мир*”, током деведесетих година XX века, изграђена је теза о демократском миру у основи које лежи чврсто уверење да либералне државе међусобно не ратују и да ће се ширењем либералних идеја у свету смањити и вероватноћа избијања ратних сукоба. Док је Кант сматрао да је за успостављање вечног мира потребно остварити републиканско државно уређење, обезбедити слободу трговине и економску повезаност и изградити међународно право и институције, новији заговорници ове идеје најбољу стратегију за изградњу и очување светског мира виде у пружању помоћи изградњи демократских држава свуда у свету.

²²Постоје, међутим, и мишљења да демократски политички систем није кључни елемент који одређује (не)конфликтно понашање држава. Професор Сјуарт Бремер (*Stuart Bremer*), испитујући варијабиле за које се традиционално сматра да утичу на успостављање односа рата или мира међу државама, утврђује да је политички систем државе тек на четвртном месту по утицају. Као елементе

Наравно, питање друштвеног прогреса је исувише комплексно и не може се објаснити само анализом друштвених конфликта. На друштвени прогрес значајно су утицали и бројни други елементи, као што су развој у области људских права и слобода, технолошки напредак, развој и доступност система здравствене заштите и збрињавања, развој средстава савремене комуникације и друго.

Након овог кратког прегледа различитих дефиниција конфликта, даћемо за потребе овог научно-истраживачког рада, једну радну дефиницију која ће обухватити друштвене конфликте значајне за тему овог рада. *Конфликт ћемо дефинисати као сукоб вредности и/или интереса два или више субјеката међународних односа, који се може испољити насилним или ненасилним путем и чији је основни циљ да се ограничи или смањи моћ противника*²³.

Можемо закључити да тачку сусрета различитих теоријских приступа изучавању конфликта представља прихватање чињенице да је сам појам конфликта оптерећен негативном конотацијом. Друштвени сукоби могу бити, и често заиста јесу, претња базичним друштвеним вредностима и интересима. Они се често виде као појаве које негативно утичу на односе сарадње и поверења и воде ка ескалацији насилног сукобљавања у ситуацијама када је решење могуће постићи и мирним средствима. Сукоби често воде продубљивању већ постојећих или стварању нових подела у друштву. Сматрамо међутим да конфликти у виду свакодневних друштвених сукобљавања ниског интензитета представљају мању претњу опстанку система и могу бити носиоци друштвених промена. Разрешавање конфликта захтева посебне напоре друштва, не само у смислу решавања конкретног сукоба, већ и у смислу поновног успостављања поверења како би дато друштво могло ефикасно да функционише.

који више од политичког уређења утичу на склоност државе да улази у сукобе наводи постојање заједничке границе, затим савезе држава и већи бруто приход по глави становника.

²³Када се говори о сукобу вредности и/или интереса, треба нагласити да ова два концепта не постоје потпуно независно један од другог, јер наше вредности условљавају наше интересе, као што и интереси учествују у формирању вредносног система. Вредности представљају наша уверења да је одређено понашање или стање пожељно, односно добро или корисно, а интерес представља резултат потребе и подразумева усмереност ка остварењу те потребе. Треба, такође, истаћи и да су ови појмови најчешће субјективни, обликовани „очима посматрача“.

2. Различита теоријска разматрања природе друштвених конфликта

Теоријски прилази објашњењу природе друштвених конфликта су бројни, што се може и очекивати када се говори о једној овако комплексној теми. У зависности од приступа објашњавању природе и узрока настанка друштвених сукоба, ова теоријска разматрања се најчешће деле на психолошка, социо-психолошка и социолошка, мада се све чешће као посебна група издвајају савремена теоријска разматрања друштвених конфликта, међу којима истакнуто место заузимају теорија игара и теорија сукоба цивилизација.

2.1. Психолошке, социолошко-психолошке и социолошке теорије друштвених конфликта

У групу психолошких теорија сукоба убрајају се оне теорије које приликом објашњавања узрока и природе друштвених конфликта полазе са становишта анализирања понашања и инстинкта индивидуа као примарних покретача сукоба. Узрок сукоба се види у појединцу и његовој склоност ка агресивном понашању. Агресивност се сматра урођеном (инстинктне теорије), стеченом (теорије фрустрације), односно наученом (теорије научене агресије) особином код људи. Сматра се да је сваки човек способан за насилно понашање, питање је само у ком тренутку ће се та склоност ка насиљу покренути, односно који је степен толеранције у појединцу и друштву и у ком тренутку ће се непријатељска осећања претворити у друштвени конфликт.

Насупрот размимоилажењу око питања да ли је агресивност урођена или стечена, питање свесности улажења у конфликт се не доводи у сумњу. Заступници психолошког правца у изучавању друштвених конфликта се слажу да је улажење у конфликт свестан чин супротстављених страна, које теже да на тај начин остваре своје међусобно неспојиве циљеве. Елеменат свесности је, дакле, кључни елеменат одговоран за прерастање непријатељских осећања у сукоб, односно за прелазак из “прикривеног” у “манифестовани” сукоб. Потребно је међутим нагласити да осећаји

непријатељства или неправде, који представљају предиспозиције за избијање сукоба, не морају неминовно и довести до сукоба, уколико у датом друштвеном систему постоје механизми и канали за легално испољавање неслагања са већинским ставом.

Психолошке теорије указују на значај који психички елементи, представе које имамо о себи, о другим, о друштву и појавама које нас окружују, имају на настанак и развој друштвених конфликта. Ови елементи свакако представљају битан сегмент у настанку сукоба, јер указују на начин на који се обликује став појединца или групе о одређеном питању. Међутим, замерка која се овом приступу може ставити је да занемарује остале узроке друштвених сукоба. Психички елементи јесу незаобилазни у изучавању друштвених сукоба, али нису једини и свакако нису одлучујући за прерастање неслагања у конфликт. Ослањање само на изучавање агресивних инстинкта у циљу објашњавања друштвених конфликта свакако није могуће, јер „сукоб може да настане само у интеракцији субјеката и објеката; он увек претпоставља однос”²⁴. Међутим психички мотиви и инстинкти се не могу занемарити приликом расветљавања одређеног конфликта, као ни приликом покушаја налажења адекватног модела за његово разрешавање.

Специфичност социјално-психолошких²⁵ теорија друштвених сукоба огледа се у заступању две тезе. Једна је да се друштвене групе морају изучавати као засебне јединице, односно да група представља више од простог збира појединаца који је чине и да се, у складу са тим, карактеристике групе не могу сматрати простим збиром карактеристика тих појединаца. Прва теза, дакле, говори о томе да се удруживањем појединаца у групу ствара један нов квалитет у понашању саме групе. Друга теза говори о повратној вези, односно о утицају групе на понашање појединаца који је

²⁴Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпиријским социолошким истраживањима*, Mediteran publishing, Нови Сад, 2007, стр. 80

²⁵Развој социјалне психологије, као самосталне дисциплине у XX веку, допринео је и развоју социолошко-психолошког приступа у изучавању друштвених конфликта. Социјална психологија се у првом реду бави проучавањем утицаја друштвених чинилаца на понашање појединаца и проучавањем непосредне социјалне интеракције. Овај приступ, као што се може закључити из његовог назива, представља својеврсну мешавину психолошког и социолошког приступа у проучавању човека и друштва. У том смислу и у оквиру проучавања друштвених сукоба социјално-психолошке теорије представљају вид премештавања јазу између психолошких теорија које узроке конфликта налазе у људској психи и социолошких које наглашавају утицај друштвене средине, односно непосредног социјалног окружења на развој конфликтног понашања код појединаца.

чине. Социјални психолози указују на чињеницу да се понашање појединца не може схватити као проста физичка манифестација психичког стања индивидуе, јер је понашање сваког човека у великој мери одређено социјалним окружењем и интеракцијом са другим појединцима у групи. Група се, при томе, одређује као „скупина индивидуа међу којима постоји одређена интеракција, због које се понашање и активност сваког појединца мења услед присутности осталих припадника групе”²⁶.

Социјални психолози такође скрећу пажњу на чињеницу да треба правити разлику између утицаја друштвених сукоба на односе унутар групе и односе између група, као и на различите утицаје конфликта на затворене и отворене групе. Утицајем конфликта на односе у групи и између група посебно су се бавили Георг Зимел и Луис Козер. У својој књизи „*Функције друштвеног сукоба*” Козер истиче да одређени конфликт може имати и позитивну функцију на унутаргрупне и међугрупне односе, али да то у највећој мери зависи од „типа проблема због којег настаје, као и од типа друштвене структуре у којој се јавља”²⁷. Говорећи о утицају конфликта на унутаргрупне и на међугрупне односе Козер прави разлику између утицаја који конфликти остварују на друштва која су флексибилнија и имају лабавије структуре и утицаја који остварују на такозване затворене друштвене групе. Услед лабаве структуре и плурализма идеја у отвореним групама појединци су истовремено укључени у више различитих сукоба. На тај начин се долази до ситуације у којој противници у једном друштвеном конфликту могу бити савезници у другом. Насупрот томе, у ригидним друштвеним структурама „свако избијање конфликта озбиљно потреса ригидну и круту социјалну структуру, јер таква структура напосто нема 'социјалног простора' за конфликте те врсте”²⁸. Интензитет сукоба у оваквим заједницама је већи него што је то случај у отвореним друштвима. Друго, у

²⁶Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 77

²⁷Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпиријским социолошким истраживањима*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2007, стр. 199

²⁸Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 82

отвореним друштвеним структурама конфликти служе за испољавање незадовољства, за изношење проблема на видело, а тиме и за лакше проналажење могућих решења датом незадовољству; и треће, конфликти служе као „вентили” кроз које се појединци могу психички растеретити. Тиме се смањује могућност нагомилавања незадовољстава који у једном тренутку могу прерасти у фрустрацију, а затим и у агресију. Овде се посебно указује на једну одлику затворених група која је изузетно важна за врсте и интензитет конфликта који се у таквој групи јављају, а то је да затворене групе имају тенденцију да „апсорбују” читаву личност појединаца у групи. У таквим ситуацијама логично је очекивати већи интензитет сукоба и већи степен емотивне укључености свих чланова у конфликт.

Анализирајући Зимелову претпоставку о групно-везујућој функцији сукоба, Козер долази до закључка да сукоб са другим групама доприноси с једне стране стварању, односно потврђивању идентитета групе, док са друге стране одређује границе које одвајају ту групу од остатка друштва које је окружује. Друштвени конфликт се, дакле, види као један од кључних елемената за дефинисање групног идентитета.

Теоријама које се убрајају у социјално психолошке замера се да се више баве узроцима и начинима одржавања постојећих друштвених структура, него начинима настанка и последицама друштвених конфликта.

Трећа група теорија су такозване социолошке теорије, које приликом проучавања друштвених сукоба полазе од анализе унутаргрупне и међугрупне интеракције. Односи између појединца и односи између друштвених група заснивају се на читавом спектру различитих облика интеракција међу којима интеграције и конфликти представљају две крајности. Кључно је да, без обзира на улогу коју играју у развоју друштва, и сукоби и сарадња представљају незаобилазне елементе унапређења друштвене динамике.

Социолози који су се бавили изучавање друштвених конфликта, као што су Леополд фон Визе, Георг Зимел и Едвард Рос, полазе са становишта да за функционисање било ког друштва нису довољни само процеси сарадње и интеграција. За развој и напредак друштва у целини, као и конкретних друштвених

група неопходно је постојање извесне дозе друштвених сукоба. Сукоби унутар и између група, као и сукоби између појединаца и појединаца и групе виде се као део животног процеса друштва. Безконфликтна друштва, сматра Зимел, не само да нису емпиријски могућа, већ не би била у стању ни да испоље било какве „кључне животне процесе” нити би могла да имају стабилну структуру. Свако друштво мора имати процесе „хармоније и дисхармоније, повезивања и раздвајања, симпатија и не симпатија, како би постигло одређени облик”²⁹. Друштвени сукоби се, као и односи сарадње, виде као неопходни елемент структуре и динамике једног друштва. Друштво представља резултат процеса сарадње с једне стране и процеса сукоба, с друге стране. У том смислу се на друштвене сукобе не може и не сме гледати као на искључиво негативне друштвене појаве. Сличну тезу налазимо и код познатог српског правника и социолога Слободана Јовановића, који је видео позитивну вредност сукоба у креирању државне организације. Према његовим речима држава настаје онда када „два племена дођу једно с другим у сукоб”³⁰.

Одређене врсте конфликта се, према томе, могу оквалификовати као друштвено прихватљив начин изражавања друштвеног сукоба, све дотле док утичу на динамику, али не угрожавају опстанак групе, односно не доводе у питање њене кључне вредности.

Социолошке теорије друштвених сукоба, посебно радови Георга Зимела, инспирисали су касније теоретичаре да на сукобе и улогу коју они имају у развоју друштва гледају из шире перспективе. Комплексност међуљудских и међугрупних односа не дозвољавају упрошћену анализу и свођење сукоба на лоше, а сарадње на добре облике интеракција. Њихова друштвена функција и последице које остварују одредиће да ли их можемо категорисати као корисне или не за развој друштва и унапређење појединачних и групних односа.

Можемо рећи да социолошке и психолошке теорије конфликта пренебрегавају једну битну чињеницу, а то је да свет не мењају само масовни покрети и велики сукоби већ и сукоби мањег интензитета који се свакодневно одвијају у науци и

²⁹Simmel, Georg, *The Sociology of Conflict: I*, American Journal of Sociology 9, 1903, p. 491

³⁰Јовановић, Слободан, *О држави – основи једне правне теорије*, Београдски издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, 1990, стр. 34

технологији. Нови проналасци, који настају као резултат сталних техничких еволуција и револуција основа су за веће друштвене промене.

2.2. Теорије друштвених конфликта које су обележиле XX век

У зависности од области интересовања и времена у коме су живели, друштвени истраживачи су на различите начине прилазили изучавању и објашњавању друштвених сукоба. Педесете године двадесетог века представљају почетак озбиљног социолошког приступа изучавању друштвених сукоба. Овом темом су се, у том периоду са посебним успехом бавили Кенет Боулдинг, Луис Козер, Ралф Дарендорф, Самјуел Хантингтон и низ других социолога. Према речима самог Козера, 1950-тих, у време када је он објавио књигу „*Функције друштвеног сукоба*” није постојало велико интересовање за ову тематику, међутим, већ у 1960-тим ствари су се драматично промениле. Наглој заинтересованости за изучавање друштвених сукоба, сматра Козер, допринели су масовни студентски протести, развој покрета за промовисање грађанских права и многобројни сукоби у свету. Било је потребно понудити ново објашњење догађаја на друштвеној сцени, који се више нису могли објаснити постојећим тезама социолошке теорије. Предмет интересовања постају међугрупни сукоби, од верских и етничких сукобљавања у друштву до ратова међу државама. Нагласак се ставља на истраживање узрока сукоба и структуралних услова који погодују настанку друштвених конфликта различитих интензитета, као и метода за управљање конфликтима, односно за њихово разрешавање.

Пораст заинтересованости за бављење друштвеним сукобима довео је шездесетих година до креирања општеприхваћеног става о конфликтима као уобичајеним друштвеним појавама које се могу уочити у свим стадијумима развоја људског друштва. Човек се види као друштвено, а тиме и као конфликтно биће. На конфликте се више не гледа као на друштвене болести, сукоби се препознају као покретачи промена, као елементи који уносе често веома потребну динамику у друштвени систем. Кроз конфликте се испољавају супротстављени ставови на начин који омогућава друштву да дише слободније и све док постоје начини да се

конфликти испоље кроз легалне институције система мала је вероватноћа да ће последице таквих сукоба бити погубне за сам систем.

Теорије које сврставамо у савремена изучавања друштвених сукоба одликује истицање чињенице да се функционисање друштва не може објаснити само изучавањем појава сарадње, интеграција и консензуса. Сукоби у друштву су у истој мери, а по мишљењу неких теоретичара и више него сарадња битни за здраво функционисање друштва и различитих друштвених система. Од породице, преко групе пријатеља, пословног окружења до саме државе, конфликти омогућавају одржавање датих система кроз две основне функције – конфликти као „вентили” (грубе шале, вербални конфликти, избори, телевизијски дуели, штрајкови) и конфликти као начин за уношење промена у окоштале друштвене системе.

У циљу свеобухватнијег приказа теоријског изучавања друштвених сукоба укратко ћемо представити неколико теорија различитих теоретичара сукоба које и данас привлаче доста пажње и које су значајне за тему овог научно-истраживачког рада.

- Инстинктне теорије агресије

Инстинктне теорије агресије настају на самом почетку развоја психолошког правца у изучавању друштвених сукоба, почетком XX века. Заступници ове теорије сматрају да је агресивност урођена особина људске врсте и да се, с тога, кључни елемент за настајање друштвених сукоба налази у нашим генима. Вилијам Мекдугал (William McDougall), један од водећих британских психолога XX века, инстинкте дефинише као „наслеђену или урођену психофизичку диспозицију, која детерминише онога ко је има, да перципира и обраћа пажњу на објекте одређене врсте, да доживљава узбуђење одређеног квалитета при опажању неког објекта и да делује према њему на неки начин, или да барем осети импулс за такву акцију”³¹. Остаје међутим отворено питање на који начин ће се та генетска склоност ка насиљу контролисати како не би водила ка сталним сукобима. Водећим теоретичарима

³¹према: Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 64

инстинктних теорија агресије, поред већ поменутог Вилијама Мекдугла, сматрају се Сигмунд Фројд (Sigmund Freud), Вилијам Џејмс (William James) и Конрад Лоренц (Konrad Lorenz).

Најпознатија теорија инстиката је теорија о инстинктима живота и смрти код човека, коју је развио Сигмунд Фројд. Ова теорија се може сврстати и у теорије инстиката и у теорије фрустрације, с обзиром да Фројд говори о агресији као последици фрустрације сексуалних инстиката, проузрокованој принудама и ограничењима која појединцу намеће цивилизовано друштво. Друштво намеће одређени система правила понашања и захтева од појединца да се одрекне својих урођених инстинкта, међутим појединци не могу, сматра Фројд, никада потпуно потиснути или искоренити потребу за испуњавањем својих инстинкта, јер је „задовољавање инстинкта праћено невјеројатно високим ступњем нарцисоидног уживања, јер дозвољава егу да испуни своје старе жеље за свемоћи”³². Највише што се у том правцу може учинити је да се део тих нагона ка агресивности усмери ка друштвено прихватљивим циљевима. Због покушаја потискивања и прикривања инстинктог понашања код људи се јавља (свесна или подсвесна) фрустрација која резултира сукобима различитих размера. Фројд је анализирајући разлоге због којих су милиони људи у Првом светском рату свесно ишли у смрт на бојним пољима, дошао до закључка о постојању два фундаментална инстинкта у сваком човеку – инстинкта живота (*eros*) и инстинкта смрти (*thanatos*). Да би, упркос постојању инстинкта смрти, људи могли да живе, они морају тај инстинкт на изванредан начин контролисати и усмерити ка спољним циљевима, односно ка другим субјектима. Агресија дакле представља преусмеравање деструктивне енергије од себе ка другима и од „наше” ка „њиховој” групи, у супротном, сматрају заступници теорије инстинктне агресије, агресивни људски нагони водили би самоуништењу.

Друштвени сукоби се, у том смислу, виде као начини за повремена пражњења инстинкта смрти како би се појединци и групе сачували од сопствених самоуништавајућих нагона. Међутим рат се не може објаснити теоријом инстинктне агресије, јер вођење рата није једноставно испољавање агресивности, већ

³²према: Фром, Ерих, *Анатомија људске деструктивности*, Напријед, Загреб, 1988, стр. 278

организована активност која захтева сарадњу, планирање и организовање великог броја појединаца. Ратови су углавном вођени из економских и безбедносних разлога, а не ради преусмеравања постојеће агресије појединаца у одређеном друштву. Данас, већина друштвених истраживача сматра да агресивност није урођена, већ стечена навика која се развија у појединцу и у друштву у зависности од културних и општих вредносних образаца који преовлађују у датој средини.

Ерих Фром (Erich Fromm), на пример, прави разлику између дефанзивне (урођене) и офанзивне (стечене) агресије³³. Дефанзивна агресија, коју Фром назива и „биолошки адаптивном”, односно агресијом која служи животу јавља се као одговор на угроженост виталних интереса. Ова врста агресије је, сматра Фром „уграђена у животињски и људски мозак и служи функцији одбране од угрожавања животних интереса”³⁴. На другој страни се налази „биолошки неадаптивна”, малигна агресија, која за циљ има наносење штете другима. Ова врста агресије која је, сматра Фром, искључива карактеристика људске врсте и не јавља се код животиња, ипак није „уграђена”, односно не представља урођен инстинкт код људи. Малигна агресија је „људски потенцијал укорењен у самим увјетима људске егзистенције”³⁵.

- Теорије фрустрације

За разлику од инстинктних теорија агресије које говоре о агресији као урођеном инстинкту сваког човека, теорије фрустрације полазе од претпоставке да је агресија последица фрустрације, односно да фрустрација изазвана неким спољашњим импулсом неминовно води ка агресивном понашању. Кроз сукобе, односно кроз агресивно понашање, људи ослобађају своју деструктивну енергију, која неминовно постоји у сваком човеку, производећи на тај начин неки вид катарзе, ослобођења од

³³Поред разликовања бенигне и малигне агресије, Фром истиче и постојање такозване псеудоагресије под којом подразумева агресију која, без намере да то учини, проузрокује штету. Један од облика псеудоагресије је нехотична, ненамерна агресија, као пуцање из пиштоља које случајно некога повреди. Други тип је несташна агресија, која се јавља у практиковању некада ратних вештина као модерног спорта у коме противник може случајно бити повређен. Трећи облик псеудоагресије је самопотврђујућа агресија. Овај облик агресије Фром доводи у везу са изворним значењем речи агресија, а то је ићи напред, односно „кретање према циљу без претераног колебања сумње или страха”.

³⁴Фром, Ерих, *Анатомија људске деструктивности*, Напријед, Загреб, 1988, стр. 11

³⁵Фром, Ерих, *Анатомија људске деструктивности*, Напријед, Загреб, 1988, стр. 13

самодеструктивних импулса. Водећим теоретичарима овог правца, поред већ поменутих Вилијама Мекдугла и Сигмунда Фројда, сматрају се и амерички психолог Џон Долард (John Dollard) и његови сарадници са Јејл Универзитета (Yale University, New Haven, Connecticut, USA).

Без обзира да ли се о агресији говори као о урођеној или наученој, она захтева одређени стимуланс из окружења да би се покренула. Мекдугал је сматрао да инстинкти агресије „постају оперативни само када су испровоцирани фрустрирајућим условима“³⁶. Када говоримо о фрустрацији као узроку агресивног понашања, а тиме и настанка друштвених сукоба, морамо разјаснити шта се подразумева под појмом фрустрације. Џон Долард сматра да је фрустрација „тренутак када једна особа која тежи одређеном циљу наиђе на препреку, при чему је нужно ангажовање веће количине енергије, при чему се уколико дато стање потраје дуже, мобилисана енергија трансформише у опште деструктивно (конфликтно) понашање“³⁷. Слично мишљење износе и Фалцграф и Доерти истичући да угрожавање остварења животног циља изазива трајну фрустрацију и да постављање баријере између особе и циља коме она тежи тражи мобилисање додатне енергије, која се претаче у „уопштено деструктивно понашање“.

Долард примећује да се људи свакодневно у животу сусрећу са разним облицима ограничења што неминовно води ка фрустрацији и развијању осећаја непријатељства. Уколико би се та фрустрација директно испољила према осталим члановима групе дошло би до унутаргрупног раскола. Из тог разлога испољавање фрустрације према члановима исте групе се обесхрабрује и потискује. Један од метода којима се то чини је да се појединци праве како непријатељство заправо не постоји. Ова метода је опасна јер води ка гомилању потиснутог незадовољства, које прети да у једном тренутку прерасте у конфликт великих размера. Други начин је да се нађу друштвено прихватљиви начини да се фрустрације испоље, а да се при томе не наруши унутаргрупна солидарност.

³⁶ према: Dougherty, James E., Pfaltzgraff, Robert L. Jr., *Contending Theories Of International Relations*, Addison Wesley Longman, 2001, стр. 234

³⁷ према: Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 71

Покретачи или импулси који изазивају фрустрацију су различити и често веома субјективни, али одговор на фрустрацију је скоро увек једнозначан, а то је „агресија према фрустрирајућем објекту”³⁸. Међутим начин испољавања агресије у највећој мери зависи од низа субјективних чинилаца, као што су стечени и научени обрасци понашања или различита искуства на основу којих се интерпретирају промене у друштву. То значи да ће на исти облик фрустрације појединци реаговати различитим облицима агресије. У том смислу не можемо се сложити ни са ставом Џона Доларда који је, анализирајући односе између белаца и црнаца на југу Америке, дошао до закључка да свака агресија има за непосредан узрок тачно одређену фрустрацију и да свака фрустрација неминовно води одређеном виду агресије. Јасну линију узрока и последица, односно фрустрације и агресије, можда можемо утврдити у ситуацијама када агресија непосредно следи фрустрацији, међутим у данашњим међународним односима премреженим низом међузависних веза, такве јасне линије није могуће утврдити.

Долард је утврдио три принципа на којима се заснива фрустрирајуће понашање појединаца – што је јача фрустрација тиме је већа вероватноћа да ће субјект реаговати агресијом, а не неком врстом више супститутивне реакције; што је јача фрустрација, тим је већа вероватноћа да ће агресија бити исказана директно и насилно против уоченог извора невоље; и што се већа количина казне може очекивати од евентуалне агресије, тим је мања вероватноћа да ће агресија бити изражена на тај начин³⁹. Прихватајући ове принципе можемо се сложити да је један од сигурних путева за спречавање агресивног понашања успостављање веродостојног система казне који прати агресивно понашање.

Још један интересантан принцип који се истиче, везано за однос фрустрација-агресије, је да се агресија често преусмерава према субјектима који нису директан предмет мржње, односно према онима над којима је лакше испољити агресивно понашање. Уколико „особа не може мрзети онога ко јој наноси неправду, она ће своју мржњу окренути према неком другом ко је само индиректно повезан са

³⁸Dollard, John, *Caste and Class in a Southern Town*, The University of Wisconsin Press, 1988., стр. 267

³⁹према: Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 71

објектом мржње⁴⁰ али који је, могли бисмо рећи, лакше доступан за испољавање агресије или који нема реалне могућности да на ту агресију одговори у значајној мери.

Можемо се сложити са ставом да фрустрација лежи у основи неких агресивних понашања, односно да представља узрок одређених друштвених конфликта, међутим, фрустрација не може бити објашњење за све друштвене конфликте. Као што наводе Фалцграф и Доерти, теорија фрустрације је посебно корисна када се примењује на упрошћене аспекте индивидуалног или групног понашања (на пример код понашања деце). Њена употреба није, међутим, прилагођена истраживању сложенијих облика људског понашања у којима се на први поглед не може уочити постојање јасне релације између фрустрације и агресивне реакције. У групама се формирање јединственог одговора на фрустрацију уобличава у дужем временском интервалу јер, као што смо навели, појединци имају другачија виђења истог догађаја, „перцепција фрустрирајуће ситуације није једнообразна” и зависи како од наслеђених тако и од стечених друштвених, културних или политичких модела понашања.

- Теорије научене агресије

Од инстинктних теорија које конфликт виде као свесну активност појединаца засновану на урођеном инстинкту агресивности, преко теорија фрустрације које се слажу да је људска агресивност узрок друштвених сукоба, али сматрају да се агресија код људи јавља као последица фрустрације, долазимо до теорија које заступају становиште да је агресија начин понашања који није урођен, али који се може научити. Појам агресије се не сматра само психолошким појмом који се односи на појединца, већ је и политиколошким појмом, који се уједно тиче и понашања групе.

Већина појединаца укључених у ратна дешавања не иду на бојно поље зато што имају потребу да испразне своје деструктивне нагоне или да задовоље агресивне инстинкте изазване одређеном фрустрацијом, већ зато што су научени да се у одређеним ситуацијама мора улазити у отворене конфликте са другима. Проблем се међутим јавља када се „људи који су научени да убијање осуђују као криминалну и

⁴⁰Dollard, John, *Caste and Class in Southern Town*, The University of Wisconsin, 1988, p. 59

неморалну активност морају научити да убијање у рату прихвате као оправдано”⁴¹. Као и код сваке друге врсте учења, усвајање и примена онога што се учи зависи у великој мери од особе која учи, од њених склоности, искуства, али и од окружења у коме је одрасла и у коме живи. Према томе, јасно је да учење конфликтног понашања не може произвести исте ефекте код свих појединаца.

За разлику од теорије инстинката која занемарује утицај окружења и спољних фактора на агресивно понашање људи и за разлику од теорије фрустрације, која агресивно понашање види искључиво као последицу фрустрације, теорија научене агресије настоји да успостави равнотежу у овом погледу. Конфликтно понашање се дакле учи, али какав ће бити крајњи исход, односно како ће се појединац понашати у конкретној фрустрирајућој – конфликтној ситуацији, зависи у великој мери од карактера тог појединца. Карактер, међутим, сматра Фром, није генетски предодређен, већ се током година развија, „појединац почиње живот с одређеним квалитетима који га усмеравају у одређеним правцима, али је његова личност још довољно савитљива да допусти карактеру да се развија у много разних праваца, унутар даног оквира”⁴².

Учење агресије и конфликтног понашања може бити тројако:

1) Учење на моделу – ново понашање се усваја на основу посматрања понашања других. Понашање које се посматра се памти, а затим, у неким ситуацијама и дословно копира. Најутицајнији узорци су, по правилу, из непосредног окружења индивидуе, првенствено родитељи и пријатељи, с тим да данас медији добијају све већу улогу у усвајању образаца дозвољеног понашања у друштву.

2) Учење на успеху и неуспеху – за разлику од учења на моделу, у овом случају појединац учи из последица сопственог деловања. Уколико последица агресивног или конкретног конфликтног понашања није одређен вид санкције, већ стицање јавног признања и добити, конфликтно понашање ће се у том случају сматрати оправданим и успешним начином деловања. Међутим, уколико конфликтно

⁴¹Dougherty, James E., Pfaltzgraff, Robert L. Jr., *Contending Theories Of International Relations*, Addison Wesley Longman, 2001, стр. 242

⁴²Фром, Ерих, *Анатомија људске деструктивности*, Напријед, Загреб, 1988, стр. 184

понашање прате јавна стигматизација и оштре казне, такво понашање ће се сматрати неуспехом и ређе ће му се прибегавати⁴³.

3) Когнитивно учење – конфликтно понашање се може учити и у смислу стицања одређених знања. У војсци посебно али и у друштву уопште, појединци се уче значењу одређених појмова, као што су „држава”, „солидарност”, „непријатељ”, „част”, али и конкретнијим појмовима важним за директно конфликтно деловање (одбрана, напад, тактика, јуриш, и друго). Могу се учити начини и методе реаговања, али и начини размишљања који су пожељни у ситуацијама када је потребно деловати агресивним и конфликтним понашањем⁴⁴.

Теорија научене агресије говори дакле о томе да конфликт представља ванстандардно друштвено понашање, које је потребно посебно пробудити у појединцу. Конфликтно понашање се може научити као што се учи било која друга дисциплина и при томе то не мора да значи да се учи директно, односно манифестовано сукобљавање. Агресивно понашање може бити изражено и у вербалном облику, учи се начин изражавања који је увредљив, понижавајући за другу страну и који даље може водити ка манифестованом сукобу. Кроз учење се, такође, ради на оправдавању таквог понашања, појединцима се објашњава зашто је баш такво понашање неопходно у конкретној ситуацији. Можемо приметити да теорија научене агресије не говори и о учењу мирнодопског понашања, међутим јасно је да се путем социјализације људи од раног детињства усмеравају (уче) ка друштвено прихватљивом понашању, као и ка друштвено прихватљивим начинима за испољавање агресије. Долард истиче да у људском друштву постоји општа тенденција да се агресивно понашање и агресивне намере према другима поричу и да

⁴³Едвард Рос (Edvard A. Ross) истиче значај спонтаног реаговања заједнице на понашање појединаца које није у складу са друштвеним нормама. У том смислу он издваја три облика реаговања друштва: *јавна осуда* – мишљење које јавност даје о неком чину, квалификујући га као добро или лоше, племенито или срамно; *јавне емоције* – када јавност изражава дивљење или гађење, поштовање или презир према неком чину; и *јавна акција* – за разлику од изражавања мишљења или емотивног става према одређеном чину, јавна акција подразумева конкретне мере које јавност предузима како би утицала на дато непримерено понашање.

⁴⁴Према: Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 74

се путем социјализације учимо да фрустрацију прихватимо на миран начин. Не постоји међутим, слагање по питању да ли образовање, у смислу упознавања других народа и њихових култура, неминовно води бољој сарадњи и смањивању нивоа конфликтности у односима.

Понашање грађана са обе стране „гвоздене завесе” за време хладног рата, пример је учења конфликтног понашања преко медија. Јасно се стварала слика о другој страни као лошој и агресорској. Фалцграф и Доерти овај модел понашања називају „ставови у огледалу”, под чиме се подразумева ситуација у којој грађани две земље, или у овом случају два блока, између којих постоји дуготрајно непријатељство, развијају сличне лоше ставове о другој страни. Прави се јасна подела на *нас* и *њих*, при чему смо *ми* носиоци свих добрих особина, а они су агресори и преваранти.

- Теорија игара

Једна од оригиналнијих и интересантнијих теорија конфликта је свакако теорија игара. Ова теорија, у суштини, представља математичко-економску дисциплину и њена оригиналност лежи у примени математичких метода на истраживање друштвених појава. Мада се зачеци теорије игара могу наћи још у првој половини XIX века, првенствено у области економије, она добија ширу популарности тек после Другог светског рата. За то су посебно заслужни Џон фон Нојман (John von Neumann) и Оскар Моргенштерн (Oscar Morgenstern) и њихова заједничка књига под називом „*Теорија игара и економско понашање*”, из 1944. године.

Теорија игара се бави играма (ситуацијама) са најмање два учесника. Игра почиње тако што играчи (један или више њих) изабере једну од опција, односно једну од стратегија које им стоје на располагању стварајући на тај начин нову ситуацију, која утиче на даљи развој догађаја. Свака игра мора имати и свој крај (правило завршетка) који подразумева дефинисање коначне позиције учесника и „исплата” за играче.

У теорији игара разликујемо рационалистички и еволуционистички приступ анализи друштвених појава, односно анализи друштвених сукоба, што је оно што нас

у овом раду занима. Рационалистички приступ полази од претпоставке да учесници „игре”, или у овом случају конфликта који се анализира, поседују све потребне информације које ће им омогућити да донесу рационалну одлуку о свом даљем понашању. Подразумева се да ова одлука треба да омогућити „играчу” да у датој игри оствари резултат који би за њега био најповољнији. С друге стране, еволуционистички приступ је онај који се бави применом теорије игара на „игре” у којима „играчи” не располажу са довољно информација на основу којих би могли да донесу рационалну одлуку. У том случају потези се процењују на основу претходних понашања учесника, јер се ради о „играма” које се понављају већи број пута. Оба поменута приступа полазе од упрошћене слике стварности и почивају на две претпоставке које су у великој мери подложне критици. Прва претпоставка је да се на конфликт може гледати као на игру у којој важе тачно прописана правила, и друга, да ће учесници конфликта увек своје акције базирати на рационалним одлукама. Такав поглед на конфликт и улогу учесника у конфликту, омогућава да се у „идеалном моделу”, са великом дозом сигурности, предвиди начин на који ће доћи до разрешења датог конфликта.

Циљ теорије игара је да се путем математичких метода предвиди понашање појединца у одређеној ситуацији када његова одлука у великој мери зависи од понашања других учесника. Да би то било могуће слика друштвене стварности се поједностављује и претпоставља се да је сваки од „играча” упознат са: правилима игре, са сопственим алтернативама, односно стратегијама, затим са алтернативама које су пред другим „играчима” у истој „игри” и на крају, да је сваки „играч” упознат са последицама које могу проистећи из избора било које од понуђених стратегија.

Заинтересованост научника за примену теорије игара од Другог светског рата на овамо, довела је до развоја великог броја различитих модела ове игре. Најпознатије су игре са збиром нула и са збиром који није нула (*zero-sum game* и *non-zero-sum game*), кооперативне и некооперативне игре, симетричне и асиметричне, симултане и сукцесивне. Све ове игре се могу примењивати било у случају да су у „игру” укључена два или више „играча”.

Игра са нултом сумом почива на претпоставци да је добитак једне стране у игри увек једнак губитку друге стране. Овај модел теорије игара међутим није погодан за примену у међународним односима, где се не може говорити о апсолутним губицима и апсолутним добицима. Сукоб по једном питању не мора значити да две стране неће наћи начин за сарадњу и компромис по другим, можда мање осетљивим питањима. Примена модела нулте суме на проучавање друштвених конфликта захтева да се свака конфликтна ситуација проучава независно од контекста и времена у коме се јавља, што онемогућава добијање адекватних одговора на питања узрока настанка сукоба и могућности његовог разрешавања. С друге стране се налази игра са збиром који није нула која се најчешће представља моделом „затвореничке дилеме”. Ова игра полази од претпоставке да сви учесници у „игри”, уколико сарађују, могу остварити извесне добити. За разлику од апсолутних добити о којима говори игра са нултим збиром, овде се ради о релативним добитима. Пренесено у раван теорија међународних односа, модел игре са нултим збиром одговара реалистичком приступу, а модел игре са збиром који није нула одговара неолибералном институционализму. У овом другом моделу, полази се од претпоставке да ће државе ући у процес међусобне сарадње уколико процене да ће тај облик односа бити користан за целу заједницу. Апсолутна добит у виду добити целокупне међународне заједнице ставља се изнад релативне добити, односно изнад појединачне добити сваке од чланица.

Кооперативне игре су оне игре у којима играчи праве коалиције и склапају споразуме којих се држе. Таква врста понашања није могућа у некооперативним играма у којима се сваки играч држи за себе и не склапа или не поштује договоре са другим играчима. Основна карактеристика кооперативних игара је да циљ није у максимизирању сопственог удела у добити самосталним наступом, већ да се увиђају предности сарадње и заједничког наступа у одређеним ситуацијама.

Симетричним играма се сматрају оне игре у којима резултат игре зависи од стратегија које играчи користе, а не од квалитета самих играча. Другим речима, уколико је у току игре могуће заменити играче, а да се при томе не утиче на исход игре реч је о симетричним играма. Насупрот овом моделу, асиметричне игре су оне у

којима не постоје исте стратегије за све играче. Као пример асиметричних игара најчешће се наводи „игра ултиматума”. У овој игри учествују два играча од којих један доноси одлуку, на пример о подели извесне своте новца, коју други може да прихвати или да одбије. Уколико други играч одбије да прихвати оно што му први играч намеће као његов део, ни један од играча не добија ништа. Примењена у економским наукама ова игра се базира на схватању да ће други играч радије прихватити и мањи удео него да остане без ичега. У социолошком смислу, међутим, ова игра показује спремност или не спремност, односно невољност играча да прихвати неправду.

Симултане игре су оне у којима играчи истовремено повлаче потезе, односно ситуације у којима играч не повлачи потез само зато што није свестан да је други играч то већ учинио. Сукцесивне игре су оне у којима информација о потезу једне стране активира и другу страну да реагује. Посебан облик сукцесивне игре је игра савршених информација која подразумева да сваки играч зна све потезе које је претходно направила друга страна.

У оквиру међународних односа ова теорија је свој врхунац достигла у периоду хладног рата. Међутим, примена теорије игара у друштвеним наукама захтева значајно поједностављивање проучаване ситуације - искључивање временске димензије и квантификовање елемената које није могуће прецизно изразити на тај начин. И поред тога што су домети примене ове теорије у друштвеним наукама ограничени, то не умањује значај њене примене у другим областима. О томе јасно говори чињеница о броју Нобелових награда додељених научницима који су своје радове базирали управо на поставкама ове теорије. Највећи број награда је додељен за примену теорије игара у економији – John C. Harsanyi, John F. Nash, Reinhard Selten, Robert Aumann, Tomas Schelling и други.

- Теорија сукоба цивилизација

Теорија о сукобу цивилизација најчешће се везује за име америчког професора Семјуела Хантингтона, мада идеје о постојању „општепознатих“ културно-историјских типова или „самобитних цивилизација“ налазимо још у радовима руског

историчара Николаја Данилевском из XIX века. Европу је Данилевски видео као „поприште германско-романске цивилизације, ништа више и ништа мање“⁴⁵ истичући да постоје три улоге које могу „запасти судбини народа“. Један је да буду део једне од цивилизација које назива „позитивним ствараоцима у историји човечанства“, а у које убраја: египатску, кинеску, асирско-вавилонско-феникијску, халдејску или древно семитску, индијску, иранску, јеврејску, грчку, римску, новосемитску или арапску и германско-романску или европску. Друга улога која може припасти једном народу је да буде део „феномена који се повремено јављају“, као што су Турци, Хуни и Монголи, а чија је основна улога да „потпомажу цивилизацијама које се боре са смрћу да испусте душу и разносећи њихове остатке, нестану у раније ништавило“⁴⁶. Трећа улога која може припасти једном народу је да буде „само етнички материјал, тј. нешто попут неорганске материје која улази у састав историјских организама културно-историјских типова“⁴⁷. У такве народе Данилевски убраја Финце.

Хантингтон је промовисо тезу о сукобу цивилизација као последњој фази у еволуцији друштвених конфликта први пут 1992. године, на предавању на Америчком предузетничком институту у Вашингтону. Касније је ову идеју разрадио и 1996. године је уобличио у теорију у данас познатој књизи, „*Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*“. Сукоби у савременом свету, сматра Хантингтон, неће бити првенствено идеолошки или економски, већ културолошки, односно сукоби различитих цивилизација, а цивилизација је у његовом делу дефинисана као највиши степен културног идентитета који „обликује моделе кохезије, дезинтеграције и сукоба у постхладноратовском свету“⁴⁸. Државе, према Хантингтоновом мишљењу, остају најважнији актери у међународним односима, али ће линије будућих сукоба

⁴⁵Данилевски, Николај, *Русија и Европа*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ-Досије, Београд, 1994, стр. 83

⁴⁶Данилевски, Николај, *Русија и Европа*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ-Досије, Београд, 1994, стр. 105

⁴⁷Данилевски, Николај, *Русија и Европа*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ-Досије, Београд, 1994, стр. 105

⁴⁸Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД Подгорица, 2000, стр.20

ићи између цивилизација, што у неким случајевима значи да ће линије сукоба ићи директно преко територија суверених држава.

Цивилизације нису јасно дефинисане, већ се одређују као „крајња људска племена”,⁴⁹ која се састоје од држава, али и од друштвених група, као што су етничке и религиозне групе. Хантингтон признаје да је немогуће одредити јасне границе цивилизација, првенствено зато што људи временом редефинишу свој идентитет мењајући на тај начин и одлике цивилизације којој припадају, али наглашава да су, без обзира на то, „цивилизације смислени ентитети и мада је граница међу њима ретко оштра, оне су стварне”,⁵⁰ а њихова доминантна карактеристика је религија. Као „важније” цивилизације Хантингтон издваја: синичку, јапанску, хинду, исламску, западну, латиноамеричку и као могућу наводи афричку цивилизацију⁵¹. Ове цивилизације се издвајају зато што представљају јединствене, непротивуречне целине и имају једнообразан поглед на однос према другим цивилизацијама. Западна цивилизација се међутим разликује од осталих наведених по „пустошећем” утицају који је имала на друге цивилизације, као и по томе што упорно настоји да своје вредности намеће другим цивилизацијама као универзалне. Источну границу Западне цивилизације Хантингтон види „тамо где се завршава западно хришћанство и почињу ислам и православље”,⁵² Ова линија представља по његовом мишљењу културну границу Европе, а Грчка, која је по свим критеријумима пуноправни члан Западне цивилизације, представља „православног аутсајдера у западним организацијама”⁵³. Њој то место припада, за разлику од Србије, Бугарске или

⁴⁹Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД Подгорица, 2000, стр.229

⁵⁰Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД Подгорица, 2000, стр.46

⁵¹У складу са поделом коју Хантингтон уводи, неке државе се не могу сврстати ни у једну од поменутих цивилизација. Израел, на пример, према Хантингтоновим речима, јесте веома близак Западној цивилизацији, али ипак представља јединствену државу са сопственом цивилизацијом. Етиопију и Хаити, с друге стране, Хантингтон означава као различите, сасвим посебне државе. Посебну групу чине и државе чије се становништво, на основу религијског припадништва, може сврстати у већи број различитих цивилизација, као што су Индија, Украјина, Француска, Кина, Филипини, Бенин, Чад, Кенија, Нигерија и друге.

⁵²Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД Подгорица, 2000, стр.178

⁵³Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД Подгорица, 2000, стр.181

Румуније, зато што је колевка Западне цивилизације и зато што је у супротстављању према Турској била носилац и браник хришћанства.

Ратове између цивилизација Хантингтон назива и ратовима идентитета, при чему је идентитет у највећој мери одређен управо религијом. Разлог за то лежи у једноставној чињеници да „психолошки, религија пружа најуверљивије оправдање за борбу против 'безбожних' сила које се доживљавају као претеће. Практично, њена религијска или цивилизацијска заједница је најшира заједница на коју локална група која је умешана у сукоб може да се ослони“⁵⁴. Ти сукоби ће се одвијати у два облика или на два нивоа – с једне стране, до сукоба ће долазити на локалном нивоу, између суседних држава које припадају различитим цивилизацијама и унутар држава чије становништво припада различитим цивилизацијама; а са друге стране, сукоби ће се одвијати на светском нивоу, у облику сукоба водећих држава различитих цивилизација. Узроци сукоба ће бити различити, од сукоба око граница, преко сукоба ради стицања економске или војне премоћи, сукоба због угњетавања припадника друге цивилизације и притицања у помоћ припадницима своје цивилизације који су дискриминисани у другим цивилизацијама, све до сукоба због покушаја једне цивилизације да наметне своје вредности другима.

Ратна дешавања у бившој Југославији, на деловима бившег Совјетског Савеза и сукоб између Индије и Пакистана, Хантингтон наводи као примере да се сукоби на цивилизацијским линијама могу јасно уочити још од краја Хладног рата. Међутим, сматра да је сукоб Западне и Исламске цивилизације тај који ће на најкрвавији начин обележити XXI век. Другу линију раскола Хантингтон види између Западне и Кинеске цивилизације. Водећа улога у Кинеској цивилизације несумњиво припада Кини и њен успон се види као један од најзначајнијих проблема и највећа дуготрајна претња Западу. Кинеску и Исламску цивилизацију одликују супериорне културе, али инфериорна моћ. Међутим, како Хантингтон уочава, сведоци смо померања економске, политичке и војне моћи од Западне ка Кинеској и Исламској цивилизацији и с тога се може очекивати да ове две цивилизације постану савезници

⁵⁴Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД Подгорица, 2000, стр.296

које уједињује сукоб са Западом. Успон Кине представља потенцијални извор сукоба на светском нивоу између водећих држава различитих цивилизација, док с друге стране, Исламска цивилизација представља стални извор мањих ратова дуж цивилизацијских граница. У овом сукобу међутим не може се тачно предвидети улога Русије, Јапана и Индије, јер се ове земље, захваљујући различитим цивилизацијама унутар њих, могу у зависности од ситуације, приклонити различитим странама.

Тезу о неминовности сукоба Исламске и Западне цивилизације заступа и либански социолог Амин Малуф, који узроке сукоба између ових „планетарних племена”⁵⁵ види у различитим перцепцијама друге стране. Као и Хантингтон, Малуф увиђа да, с једне стране, Запад сматра исламски свет неспособним да усвоји „универзалне” вредности, док са друге стране, исламски свет сматра да је основна одлика Запада жеља за светском доминацијом. То је видљиво чак и у појмовном дефинисању догађаја као што је, на пример, догађај из 1956. године, у западној литератури познат ка Суецка криза, а у исламском свету називан Ратом против тројне агресије. Овај догађај, који се на западу сматра једном од многобројних, истина битнијих, постколонијалних криза, које су се дешавале у годинама после Другог светског рата, за исламски, а посебно за арапски свет, представља једну од највећих војних, политичких и дипломатских победа⁵⁶.

У том базичном нераумевању леже узроци данашњег „сукоба цивилизација”. Једини начин да се изађе из овог зачараног круга лежи у нади да ћемо успети да нађемо начин да изградимо „једну заједничку цивилизацију са којом ће свако моћи да се поистовети, заварену истим универзалним вредностима, вођеном снажном вером у људску авантуру, и обогаћену свим нашим културним разноликостима”⁵⁷. Општа безбедност је могућа само у свету толерантном према мултикултуралности, у свету у коме уместо тражења разлика настојимо да уочимо додирне тачке и уместо простора

⁵⁵Малуф, Амин, *Поремећеност света – Када се наше цивилизације исцрпе*, Лагуна, Београд 2009, стр. 27

⁵⁶Pagden Anthony, *Worlds at War*, Random House Trade, New York, 2009, str. 497

⁵⁷Малуф, Амин, *Поремећеност света – Када се наше цивилизације исцрпе*, Лагуна, Београд 2009, стр. 30

за сукобљавање тражимо подручја за сарадњу. У супротном, потонућемо сви заједно у једно опште стање варварства и константних сукоба.

Теорија сукоба цивилизација подложна је бројним критикама. Између осталих и бивши руски политичар, новинар и политиколог Јевгениј Примаков истиче да хришћанство и ислам имају много тога заједничког, да „Куран познаје Мухамеда као Божјег изасланика, али и Божје изасланике који су Мухамеду претходили: Ибрахима – Абрахама, Исхака – Исака, Мусу – Мојсија и Ису – Исуса“⁵⁸. Према Примакову, не може се тврдити да војно крило Хезболаха води „верски рат против јудаизма и хришћанства, већ води рат против израелске армије“⁵⁹, зато он теорију Семјуела Хантингтона оцењује као прилог геостратешкој политици која има за циљ уједињење свих западних сила у борби против „агресивног муслиманског света“.

3. Класификација друштвених конфликта

У складу са комплексношћу самог феномена друштвеног сукоба можемо говорити и о већем броју различитих класификација у зависности од тога којим критеријумом се водимо и на ког истраживача друштвених наука се ослањамо. Критеријуми могу бити разноврсни, али у овом раду ћемо највећу пажњу посветити класификацији конфликта према следећим критеријумима – врста учесника, природа конфликта, последице које дати конфликт остварује на политички систем и да ли је конфликт циљ или средство у остварењу неког другог циља, с тим да ћемо укратко представити и друге класификације које праве аутори признати у области изучавања друштвених сукоба.

- Према врсти учесника

Друштвени сукоби се према врсти учесника у конфликту најчешће деле на класне, расне, националне и религиозне. У ову поделу могу се увести и политички конфликти, који настају када „разни политички чиниоци у процесу свесних

⁵⁸Primakov Jevgenij, *Svet bez Ruska*, Ottovo nakladatelstvi, Praha, 2010, стр. 31

⁵⁹Primakov Jevgenij, *Svet bez Ruska*, Ottovo nakladatelstvi, Praha, 2010, стр. 67

активности на решавању проблема, долазе у сукоб”⁶⁰. У једној широј подели, сукоби се према носиоцима сукоба могу поделити и на сукобе на индивидуалном плану (интраперсоналне и интерперсоналне) и сукобе на групном плану (унутаргрупне и међугрупне).

Класни сукоби, до којих долази како између тако и унутар основних друштвених класа, најчешће настају као знак потребе мењања друштвене структуре, односно оспоравања легитимности постојећег система⁶¹. Данас се најчешће испољавају у облику штрајкова, односно обустава рада, често и у облику демонстрација, а све ређе у виду такозваних друштвених револуција. Најчешће се говори о два основна типа класних сукоба – један у виду „борбе, коју воде потчињене класе против владајућих класа“ и који се одвија у производној и политичкој сфери и други који „између себе воде владајуће класе за прерасподелу друштвеног богатства, власти и моћи“⁶², међутим ова теза би се могла проширити са још једним, додатним типом класног сукоба који се одвија у виду борбе унутар потчињене класе за прерасподелу власти, моћи и утицаја.

Национални конфликти због последица које изазивају, односно због њиховог разорног утицаја, сматрају се једним од најзначајнијих конфликата у савременом добу и свакако се могу оквалификовати као сукоби који су обележили модерну историју човечанства. Узроци националних сукоба најчешће су вишеслојни, што представља погодну основу за њихово прерастање у тоталне сукобе са трагичним последицама. У највећем броју случајева национални конфликти се јављају у комбинацији са верским, класним, идеолошким или другим облицима сукоба. Ови конфликти су манифестни, односно јавни и најчешће праћени организованим насиљем са циљем остваривања апсолутне премоћи властите нације над другим странама у спору. Можемо говорити о два основна облика националних сукоба – сукоби различитих нација и етничких група унутар једне државе и сукоби између

⁶⁰Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 274

⁶¹Карл Маркс је класне сукобе дефинисао као сукобе између производних снага укључених у производни однос и сматрао их је покретачком снагом друштва.

⁶²Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 199

нација као „глобалних заједница” на међународном плану. Карактеристично за ову врсту конфликта је да они битно утичу, можемо рећи и подстићу, развој и динамику осталих друштвених конфликта.

Расни сукоби се најчешће одређују као посебна врста етничких сукоба који су засновани на физичким карактеристикама појединих група. Ране теорије се не задовољавају само навођењем физичких карактеристика као одличја одређене расе, већ тврде да те физичке разлике вуку и психичке, умне карактеристике. Због тога се у овим теоријама инсистира на очувању „чистоће” расе и не мешању са „нижим” расама од своје. Уколико су поставке оваквих теорија прихваћене од значајног дела друштва оне, у првој фази, доводе до стварања осећаја припадности једној затвореној и супериорној групи, док у следећој фази већ воде ка сукобима са осталим „нижим” расама у друштву. Други светски рат се често наводи као пример расног сукоба, мада се у суштини радило о интересном сукобу, са наглашеним расним чиниоцима.

Једна од последица процеса глобализације јесте и настанак „новог” или „модерног” расизма, који се не заснива на биолошким, већ на културним разликама између појединаца и група и манифестује се пре свега у различитим облицима искључивања и различитог третмана људи из другачијег културног окружења. Културолошке разлике се виде као последица историјског наслеђа, обичаја и васпитања и сматрају се незаобилазном карактеристиком одређеног народа или групе људи у једној широј заједници. Последице „модерног” расног конфликта нису деструктивне у мери у којој је то „класични” расни конфликт, али представљају један од кључних узрока развоја дискриминације у друштву која може бити окидач за настанак других облика друштвених сукоба. Пример новог расног сукоба представљају и догађаји у Француској током октобра и новембра 2005. године, обележени вишенедељном побуном француских држављана арапског порекла. У свом аналитичком тексту о дешавањима у Француској, уредник америчког спољнополитичког часописа „Chronicles Magazine“, др Срђа Трифковић наводи да је до ових догађаја дошло зато што Французи арапског порекла, муслиманске вероисповести, са друштвом земље домаћина не осећају никакву спону. Показало се да млади Французи арапског порекла, рођени на тлу Француске, нису имали осећај

припадништва француском друштву, чему је вероватно допринео и став већине француских грађана према овој „расној“ групи.

Верски сукоби су посебно обележили Средњи век, који је због бруталности, затворености ка новом и врло ниског степена толеранције према свему што је одступало од утврђених догматских правила, називан и „мрачним“ веком. Као једну од најдраматичнијих одлука у историји западног света, руски филозоф и политиколог, Наталија Нарочницка види усвајање принципа *cuius region eius religio* у пост-вестминстерској Европи и наводи да би такав принцип био „апсолутно незамислив у православно-самодржавној Русији и био би сматран за чудовишно, варварско насиље над слободом савести и национално државним животом“⁶³. Усвајање правила „чија власт онога и вера“, Наталија Нарочницка сматра узроком многих сукобљавања на тлу Западне Европе током XVIII века. Међутим, треба истаћи да у основи верских сукоба најчешће леже економски или геополитички циљеви, док се верски разлози истичу у први план зато што представљају основу на којој се лакше може мобилисати највећи број људи за улазак у сукоб.

Ни данас, када је у већини случајева држава и званично одвојена од цркве и када се у једној држави могу исповедати различите вере, верски сукоби нису нестали. Оно што смо рекли када смо говорили о општим карактеристикама друштвених конфликта може се применити и овде, а то је да познавање других обичаја, култура, а у овом случају и религија, не води увек ка већем степену толеранције, већ може имати и потпуно супротне резултате. Познавање исламске религије на пример, није довело до веће толеранције према припадницима ове вероисповести у Швајцарској, где су се на референдуму грађани изјаснили да не желе да одобре грађење минарета при џамијама у њиховој средини. У новембру 2009. године, када је организован референдум у Швајцарској, у овој земљи је постојало око двеста џамија, али свега четири минарета. Религија, као што Хантингтон наводи, представља један од битних критеријума за одређивање цивилизације, али истовремено представља и један од битних разлога за сукобе са другим цивилизацијама.

⁶³Нарочницка Наталија, *Русија и Руси у светској историји*, Српска књижевна задруга, Београд, 2008, стр.143

Политички сукоби имају две основне форме – ужу, као сукоби између појединачних политичких субјеката и ширу, као сукоби између друштвених група које су интересно или идеолошки супротстављене. Према једном броју аутора, почевши од Аристотела, човек је политичко биће и у свакој његовој активности могу се наћи политички елементи. С друге стране, уже тумачење каже да се политика јавља само „на нивоу влада и држава и мора укључивати надметање партија”⁶⁴.

Политички сукоби пре свега представљају сукоб интереса учесника у власти и оних који претендују на власт, односно који теже ка моћи коју власт са собом носи. Међутим, ако политичке сукобе одредимо као политичко надметање у оквирима легално успостављених механизма, можемо рећи да таква врста сукоба настаје тек са широм распрострањеношћу политичких слобода и права људи. Треба такође правити разлику између сукоба који за основно средство узимају силу, што је најчешће случај у недемократским режимима и политичких сукоба који узимају облике јавних дебата, политичких кампања и других облика сучељавања супротстављених мишљења и интереса. У оба случаја, политички сукоби обликују власт одређене заједнице и битно утичу на настанак других, посебно верских, националних и расних сукоба у датом друштву.

3.2 Према природи конфликта

Природу конфликта чине три основна елемента – субјекти конфликта, предмет и ресурси (средства на располагању учесницима). Субјекти друштвених конфликта могу бити појединци и групе, али независно од тога, до сукоба долази у тренутку када две стране постану свесне да имају супротстављене интересе и да је сукоб „реалан” начин остварења сопственог циља. Предмет друштвеног конфликта је конкретни разлог због кога долази до сукоба. То може бити било шта у широком спектру разлога – од измишљеног проблема једне стране, преко идеолошког неслагања до конкретне материјалне добити. Свака од страна тежи остварењу

⁶⁴McLean, Ian and McMillan Alistair, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford University Press, 2003, p. 422

сопствених циљева, односно тежи реализацији свог предмета спора и у том процесу долази у сукоб са другом страном.

Појам конфликта, а посебно конфликта у међународним односима, често се везује за употребу силе, међутим конфликтни ресурси су далеко шири појам. Средства на располагању странама у спору су у великој мери одређена и самим предметом спора и могу се кретати од вербалних аргумената до војне силе. Реална процена сопствених ресурса и ресурса на располагању другој страни има велику тежину у одлучивању супротстављених страна да ли ће и када ће ући у отворени сукоб.

Различита комбинација ових карактеристика указује на интензитет одређеног сукоба. Интензитет сукоба ће бити већи уколико је предмет конфликта од веће важности и „уколико су припадници друштвених група и организација у већој мери с њима идентификовани”⁶⁵. Висок степен организованости и осећаја припадности групи, велики значај објекта сукоба и расположивост ресурса као што је оружје, сигурни су показатељи да ће сукоб бити интензивнији. Међутим, на интензитет сукоба битно утиче и став друштва према испољавању конфликта – да ли се они виде као дисфункционалне и нежељене појаве или као облик понашања који „спречава накупљање блокираних и потиснутих непријатељских диспозиција тиме што омогућава њихово слободно испољавање”⁶⁶.

3.3. Према последицама које остварује на политички систем

Конфликти се према утицају који остварују на постојећи политички систем деле на системске – који имају за циљ промену друштвеног система и умерене – који се изражавају као сукоби око неког конкретног интереса, али без оспоравања основних вредности датог система. Као што се за конфликте не може уопштено рећи да ли остварују позитивну или негативну друштвену функцију, тако се ни системски ни умерени конфликти не могу *a priori* окарактерисати као негативне или позитивне

⁶⁵Енциклопедија политичке културе, одредница: КОНФЛИКТ, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 516

⁶⁶Козер, Луис, Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпијским социолошким истраживањима, Mediterran publishing, Нови Сад, 2007, стр. 55

друштвене појаве. Системски конфликти доводе у питање основне друштвене вредности на којима почива дати систем, резултат тога може бити рушење система, али с друге стране, резултат може бити и његова модернизација и прилагођавање новим захтевима друштва. Такозвани умерени конфликти могу, у одређеним условима, прерасти у системске сукобе и имати крајње неочекиване и нежељене последице.

Какве ће последице одређени конфликт имати на дати политички систем зависи од услова у којима се јавља, али и од актера који у њему учествују. Луис Козер ове сукобе назива сукобима око основе консензуса и сукобима који се одвијају унутар базичног консензуса. Џорџ Симпсон (George Simpson) их назива комуналним и некомуналним, при чему „некомунални сукоб настаје тамо где не постоје никакви заједнички циљеви међу сукобљеним странама”⁶⁷ и нема изгледа за постизањем компромиса. Насупрот њима налазе се комунални сукоби који се сматрају интегративним. Разлика између ових сукоба се може сажети на следећи начин: „када људи поравњавају разлике на основу јединства доћи ће до комуналног сукоба; када поравњавају јединство на основу тих разлика, доћи ће до некомуналног сукоба”⁶⁸.

Два облика сукоба која се издвајају по последицама које остварују на политички систем су рат и револуција. Рат представља један од најстаријих облика друштвеног сукобљавања у основи којег стоје политички и економски интереси. Овај облик друштвеног конфликта се такође сматра и најинтензивнијим, зато што подразумева коришћење свих расположивих средстава, с тим да је доминанто ослањање на оружану силу. Постоје различите поделе ратних сукоба, али подела која нас у овом раду интересује је подела на нападачке и одбрамбене ратове. Ова подела је битна зато што Повела Уједињених нација нападачки рат забрањује, а одбрамбени рат дефинише као „неотуђиво право на индивидуалну и колективну самоодбрану”⁶⁹. Без обзира на то о којој форми рата говоримо, ради се о једном од најинтензивнијих

⁶⁷цитат према: Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпијским социолошким истраживањима*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2007, стр. 99

⁶⁸Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпијским социолошким истраживањима*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2007, стр. 99

⁶⁹Повела Уједињених нација, члан 51, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

облика друштвеног сукоба са широким спектром последица на све делове људског друштва.

Револуција представља друштвени сукоб који има за циљ одређену друштвену промену, односно представља раскид са постојећом друштвеном традицијом и захтева увођење нових правила по којима ће друштво функционисати. Револуција се често карактерише као раскид са постојећим друштвеним правилима, као својеврсни друштвени преокрет. Сликвит приказ значаја интереса различитих друштвених група, али и утицајних појединаца на успостављање нових друштвених правила, налазимо код руског историчара и социолога Николаја Данилевског, који објашњава како се велики догађаји у животу народа догађају - „Рађа се неки интерес услед историјских околности или као плод мисли једног од великих покретача историје. Тај интерес постепено расте, бори се са постојећим поретком ствари које он у већој или мањој мери негира, бива побеђен, поново устаје, у почетку се брани, затим напада, на крају постаје победник и почиње да прогони те интересе који су некада били владајући, а сада, постепено се повлачећи пред својим противником неколико пута устају из свог пада, док на крају, потпуно онемоћали, не сиђу са историјске сцене.“⁷⁰

Џон Лок је први употребио реч револуција како би њоме означио право народа на промену политичког система, односно право на збацивање неодговорне владе. Можемо рећи да револуција, као облик политичког друштвеног сукоба, представља резултат постојања дубоких социјалних тензија и у свом манифестном облику ствара последице које утичу на све слојеве друштва. Суштина револуције је остварење промене друштвеног уређења, али да би се „конституционализовала или „довршила”, она мора понудити цивилизацијски супериорнији поредак вредности и норми које би пружале оквир за бољи друштвени, економски, политички и морални живот”⁷¹.

⁷⁰ Данилевски, Николај, *Русија и Европа*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ-Досије, Београд, 1994, стр. 163

⁷¹ *Енциклопедија политичке културе*, одредница: РЕВОЛУЦИЈА, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 1008

3.4. Према чињеници да ли се конфликт види као циљ или средство за постизање неког другог циља – реалистичан и нереалистичан конфликт

Реалистичним сукобима се називају сукоби који настају због супротстављених интереса, због фрустрације, односно због тежње ка одређеном циљу при чему на путу остварења тог циља стоји препрека у виду одређеног противника. Одлика сукоба овог типа је да се улазак у конфликт види као средство за остварење циља, а не као начин за „отпуштање агресивне тензије код једне или више особа у интеракцији“, ⁷² што је основна карактеристика нереалистичних сукоба. Због не постојања јасног објекта сукоба, нереалистични сукоби се лако преусмеравају ка другим, погоднијим објектима, што их чини мање предвидивим и нестабилнијим од реалистичних сукоба у којима су јасно одређени објекат и циљ сукоба. Нереалистични сукоби представљају израз агресивних нагона (о чему говоре психолошке теорије), једноставно пражњење агресивности и тешко је предвидети последице оваквих сукоба, јер њихово решавање не подразумева остварење одређеног циља, нити претпоставља унапред одређене противнике. Реалистични сукоби, с друге стране, претпостављају постојање тачно одређеног циља и противника и њихово решавање условљено је постизањем тог циља, односно победом или губитком од противника. Георг Зимел ту поделу објашњава на следећи начин: „ако сукоб настаје у циљу поседовања или контролисања нечег, због беса или освете... ограничен је чињеницом да, у суштини, сваки циљ може да се постигне на више начина. Жеља за поседовањем или потчињавањем, чак и за уништењем непријатеља, може да се задовољи другачијим комбинацијама и поступцима, а не само борбом. Када сукоб представља само средство које условљава виша сврха, не постоји никакав разлог да се он спречава или избегава, под условом да може да се замени другим поступцима који обећавају исти успех. Са друге стране, када га искључиво условљавају субјективна осећања, када постоје унутрашње силе које могу да се задовоље само путем борбе,

⁷²Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпиријским социолошким истраживањима*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2007, стр. 68

његова замена другим средствима је немогућа; тада је сам себи сврха и задовољство...”⁷³.

3.5 Остале класификације друштвених сукоба

Поред наведених класификација конфликта које се најчешће користе у литератури, постоје и друге класификације које праве различити аутори у складу са сопственом теоријском и методолошком оријентацијом. Сукоби се могу класификовати према различитим специфичностима на „доминантне и латентне, насилне и ненасилне, институционализоване и неконтролисане, регионалне и глобалне, идеолошке, економске, сукобе између култура и цивилизација, модернизма и традиционализма, регионализма и унитаризма, оне који се могу разрешавати и оне који су перманентни и неразрешиви у датим друштвеним околностима и слично”⁷⁴. Овде можемо додати и да се конфликти могу разврстати и према предмету спора и то најчешће на сукобе око чињеница, вредности, ресурса, историје, сукобе око односа или начина комуницирања, психолошке и структуралне сукобе. Уз напомену да ни једна од поменутих класификација није свеобухватна нити идеална, као и да се друштвени сукоби врло ретко јављају у неком од наведених „чистих” облика, већ представљају различите комбинације наведених типова, између неколико класификација за које мислимо да заслужују посебну пажњу.

Прва класификација на коју ћемо указати је она која сукобе дели на манифестоване и латентне. Мортон Дојч, на пример, указује на разлику између отвореног или манифестованог сукоба и прикривене тензије из које може да произађе манифестовани конфликт. Посебна одлика латентног конфликта је да може узроковати настанак манифестног конфликта који ће имати потпуно други објект сукоба. Латентни конфликт се у том случају јавља само као повод који подстиче изношење на површину неких других проблема, који су најчешће дуго потискивани.

⁷³цитат према: Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпиријским социолошким истраживањима*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2007, стр.66

⁷⁴Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 190

Ц.Р. Мичел (C.R. Mitchell) латентним конфликтима сматра оне ситуације у којима стране имају међусобно супротстављене циљеве, док манифестни сукоб настаје у тренутку када уз међусобно супротстављене циљеве, стране имају и јасне стратегије супротстављања противнику како би те циљеве оствариле. Другим речима „латентни конфликти се могу сматрати конфликтним ситуацијама, док су манифестни конфликти конфликтне ситуације праћене отворено непријатељским понашањем”⁷⁵. Отворено непријатељско понашање не мора неминовно бити и насилно понашање, али мора бити понашање „усмерено ка противнику са циљем да се он наведе да промени или напусти своје циљеве или да модификује своје понашање у тежњи ка својим циљевима”⁷⁶.

Латентни конфликт неће прерасти у манифестни, према Ц.Р. Мичелу, у три случаја – уколико једна или обе стране не препознају конфликтну ситуацију, затим уколико обе стране препознају конфликтну ситуацију, али до конфликта не долази јер су свесне да би морале да жртвују превише других циљева уколико би тежиле остваривању тих узајамно супротстављених циљева и, на крају, уколико је конфликтна ситуација препозната, али конфликтно понашање у циљу остварења сопствених циљева је немогуће због моћи противника. Прву ситуацију овај аутор дефинише као конфликт у зачетку, другу као латентни конфликт, а последњу као потиснути конфликт.

⁷⁵C.R. Mitchell, *The Structure of International Conflict*, St. Martin's Press Inc, New York, 1998, стр. 49

⁷⁶C.R. Mitchell, *The Structure of International Conflict*, St. Martin's Press Inc, New York, 1998, стр. 120



Развојне фазе конфликта⁷⁷

Интересантну класификацију конфликта можемо наћи и код Анатола Рапопорта на борбе, игре и дебате. Разлика се, наводи Рапопорт може лако уочити уколико погледамо какво је значења речи „противник“ у сваком од ових сукоба. У „борби“ противник се сматра сметњом и тежи се његовом уништењу или умањењу његовог значаја, „циљ борбе је да се нанесе штета, да се уништи, потчини или отера противник“⁷⁸. Понашање учесника у овом облику сукоба је стихијско, тешко га је контролисати, што најчешће води ка отвореном и насилном испољавању непријатељства. Борбе су карактеристичан облик сукоба за државе, али и за веће друштвене групе унутар државе.

У „игри“ противник је неопходан и што је снажнији и озбиљнији то се више цени. У игри противници успостављају један вид сарадње, они поштују одређена правила игре и настоје да супарнику пруже изазов који игру чини вредном играња. За разлику од борбе, игра подразумева стратегију и разматрање опционих решења сукоба, а противник се не види као сметња, већ „као сопствени лик у огледалу чији интереси могу бити дијаметрално супротни, али који, без обзира на то, постоји као

⁷⁷C.R. Mitchell, *The Structure of International Conflict*, St. Martin's Press Inc, New York, 1998, стр. 120

⁷⁸Anatol Rapoport, *Fights, Games, and Debates*, The University of Michigan Press, 1994, стр. 9

рационално биће”⁷⁹. У игри је понашање учесника рационално и контролисано, а исход сукоба се не може лако предвидети. „Дебата“ представља сукоб у коме су ресурси аргументи. Циљ дебате није да се противник надмудри, уништи или да му се нанесе штета, већ да се снагом аргумената наведе да ствари види из перспективе друге стране, односно да се противник *убеди* да промени своје вредности и своје виђење конкретне ситуације.

Семјуел Хантингтон у својој теорији о сукобу цивилизација говори о различитим одликама друштвених сукоба кроз векове. Међународни систем успостављен Вестфалским миром⁸⁰, 1648. године, почивао је на принципу независних, суверених држава и идеји да једна држава или коалиција има способност да одржава равнотежу у односу на другу државу или коалицију, како би се онемогућило стварање универзалне империје. Одлика међународних сукоба у овом периоду је да се радило о сукобима владара који су били суверени владаоци својих држава. Француска револуција у први план истиче сукобе народа, а Октобарска револуција у Русији у игру уводи класне сукобе. Сукоби у периоду Хладног рата били су у првом реду идеолошки, али и економски, политички и војни. Након Хладног рата у међународним односима наступа период сукоба заснованих на културним разликама. Данас, сматра Хантингтон „људи себе дефинишу појмовима предака, религије, језика, историје, вредности, обичаја и институција”⁸¹ и тим елементима одређују свој идентитет, потврђујући тако припадност одређеној цивилизацији. Основна одлика цивилизацијских сукоба је што у њима „за разлику од идеолошких, сродник стоји поред сродника”⁸².

⁷⁹Anatol Rapoport, *Fights, Games, and Debates*, The University of Michigan Press, 1994, стр. 9

⁸⁰Вестфалски мир се сматра почетком модерног доба, суверене власти независних, националних држава. Утврђени су одређени принципи који ће дуго бити водећи у међународним односима – принцип суверених држава и право на политичко самоопредељење, принцип равноправности држава, принцип немешања у унутрашња питања других држава. Такође, све потписнице су се обавезале да ће поштовати принцип да сваки суверен има право да одреди религију у својој држави (*cuius regio, eius religio*), као опције су дати католицизам, лутеранизам и калвинизам, али уз право хришћана који су живели у земљама у којим њихова религија није била званична да исповедају своју веру у договорено време и у приватности.

⁸¹Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД, Подгорица, 2000, стр.28

⁸²Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД, Подгорица, 2000, стр.240

Постоји још низ подела које праве други аутори, већ смо говорили о класификацији конфликта на реалистичке и нереалистичке, коју образлаже Луис Козер, изнели смо и основне тезе овог аутора о подели сукоба на унутаргрупне и међугрупне. Кенет Боулдинг, на пример, класификује конфликте с једне стране према врсти учесника, на оне између појединаца, између група и између организација, а на основу других одлика их дели на „породичне, расне, индустријске, економске, политичке, правне, идеолошке, етничке и међународне”⁸³. Можемо рећи да су неки сукоби одлика времена у коме се живи, док су неки „вечни”, односно можемо их у веома сличном облику идентификовати у свим етапама људске историје.

4. Теоријска разматрања узрока друштвених конфликта

Можемо рећи, без обзира на то који је директан узрок одређеног конфликта, да у основи свих друштвених сукоба лежи сукоб интереса и вредности.

У тежњи да остваре своје интересе појединци и групе долазе у додир и директан или индиректан сукоб са интересима других појединаца или група, који се могу окарактерисати као различити, супротстављени или противречни. За разлику од супротстављених и противречних, различити интереси не морају неминовно водити ка сукобу. Такви интереси су усмерени ка различитим друштвеним циљевима и могу се остварити без штете по другу страну. Супротстављени и противречни интереси по правилу представљају директне узроке сукоба различитих интензитета. Супротстављени интереси чешће резултирају сукобима нижег интензитета, јер је њихово разрешење могуће остварити и компромисом страна у сукобу, односно преориентацијом начина остварења интереса једне од страна у сукобу, док противречни интереси представљају основ за настанак сукоба највишег интензитета, јер подразумевају да је остварење интереса једне стране могуће само на штету друге стране.

⁸³ према: Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 191

Концепт вредности даје нову димензију анализи друштвених сукоба, јер скреће пажњу на чињеницу да сукоби нису увек резултат рационалне тежње за остварењем сопствених интереса. Друштвени сукоби често представљају резултат понашања људи и друштвених група у складу са наслеђеним обрасцима друштвених циљева који се сматрају пожељним и потребним. Вредносни системи се мењају у складу са временом и друштвеним окружењем, међутим, без обзира на ту динамичну карактеристику вредносних система, они су увек у основи креирања друштвених интереса и у сржи друштвених сукоба.

Као што смо већ напоменули, узроци друштвених сукоба су често испреплетани и тешко је утврдити један, јасан и недвосмислен узрок конкретног конфликта. У том смислу узроци друштвених сукоба се најчешће деле у две шире категорије – непосредни и посредни. Најочигледнији непосредни узроци друштвених конфликта су тежња за моћи и материјалним добитима. Већ на први поглед може се увидети да између ова два узрока постоји висок степен условљености и да је тешко о њима говорити засебно. Једна од основних поставки реализма односи се управо на људску тежњу за моћи и каже да „од свих људских зала, ниједно није распрострањеније, неопростивије или опасније него њихова нагонска жудња за моћи и њихова жеља да покоравају друге”⁸⁴. Тежња за моћи се сматра незаобилазним елементом не само људске природе, већ и међународне политике. Реалисти се слажу да опстанак државе зависи само од моћи којом та држава располаже, међутим не постоји јединствен одговор на питање шта је тачно моћ, нити како се може измерити моћ коју један појединац или држава поседују. Традиционални извори моћи огледали су се у величини територије једне државе, њеним географским карактеристикама, војној снази и броју становника. Данас се међутим све више говори о другим, мање или више видљивим изворима моћи као што су економска снага, утицај у међународним односима, привлачност културног модела, напредак у развоју нових технологија и поседовање информација које представљају основ за нова и корисна знања. Моћ дакле није непроменљива категорија, она није дата у једном облику за свагда, моћ је

⁸⁴Кегли, Чарлс, В. и Виткоф, Јуџин, Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 87

процес, а њена права мера исказује се кроз утицај који остварује⁸⁵. У том смислу, неминовно је да тежња за моћи представља непосредан узрок друштвених сукоба између различитих друштвених група које настоје да наметну првенство сопствене воље.

Тежња ка материјалној добити уско је повезана са тежњом ка моћи као узроком друштвених сукоба. Поседовање материјалног богатства даје појединцима и друштвеним групама „другачији однос према животу и свету, ширећи осећање привилегованости, изузетности и надасве, веће могућности избора”⁸⁶. Материјално богатство представља непосредни узрок друштвених конфликта у том смислу што изазива супротстављене интересе код појединаца и друштвених група – с једне стране, они који поседују богатство теже да га сачувају, док с друге стране, они који не поседују или сматрају да је материјално богатство у друштву неправедно распоређено, теже да преокрену постојећу ситуацију у сопствену корист. Богатство не носи са собом само већи степен независности, већ и изванредан степен утицаја на животе оних који немају, оних који су материјално обесправљени. Богатство, дакле, носи друштвену моћ која је најчешће оличена у формалној или неформалној власти.

С друге стране, посредни узроци друштвених сукоба су бројни и разноврсни и најчешће се сврставају у четири категорије – узроци који проистичу из друштвене структуре, затим политички, економски и узроци који произилазе из различитих културних образаца. Нестабилна структура унутар државе, као и било која велика промена у свету „психолошка, културна, друштвена и политичка, правна или технолошка, уколико није извршена на избалансиран и прилагођен начин, повећава ризик од избијања рата”⁸⁷. Поред недовољне стабилности саме државне структуре, која представља „почетну тачку анализе углавном свих унутрашњих конфликта”⁸⁸, основни фактор који у сваком друштву значајно утиче на појаву сукоба јесу

⁸⁵Nye, Joseph S..Jr, *Soft Power*, Foreign Policy, no. 80, fall 1990

⁸⁶Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 154

⁸⁷Dougherty, James E., Pfaltzgraff, Robert L. Jr., *Contending Theories Of International Relations*, Addison Wesley Longman, 2001, стр. 282

⁸⁸Милашиновић, Радомир, М., Милашиновић, Срђан, М., *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 159

унутрашње друштвене противречности. Ови фактори су битни елементи настанка друштвених тензија и криза из којих могу настати и најразорнији облици друштвених сукоба, оличени у револуцијама, грађанским и међународним ратовима.

Посредни узроци друштвених сукоба често настају и као последица недемократског политичког система. Уколико је политички систем једног друштва ауторитаран и затворен, он неће толерисати испољавање друштвеног и појединачног незадовољства. Такав систем ће репресивно одговарати на било какве захтеве за променама и тиме узроковати гомилање потиснутог незадовољства које представља основ за избијање озбиљног и чак разорног друштвеног сукоба. У демократским политичким режимима постоје институционализовани канали за испољавање незадовољства и сукоба нижег интензитета. На тај начин се спречава гомилање потиснутог незадовољства и избијање конфликта већих размера, који би битно угрозио основне друштвене вредности.

Када се говори о економским факторима као узроцима друштвених конфликта, говори се о осећају економске независности и сигурности, односно о потребама и задовољењу потреба. Угроженост економске сигурности генерише незадовољство, фрустрације и социјалне тензије који могу бити окидачи друштвених конфликта. Овакви конфликти су најчешће сукобљавања између богатих и сиромашних и имају сва обележја класних конфликта. С друге стране, економске кризе, као криза која се јавила тридесетих година XX века или ова недавна, са почетка XXI века, представљају „добре“ основе за избијање отворених друштвених конфликта. Последице које ове кризе остављају на велики број појединаца су велика стопа незапослености, опште друштвено незадовољство и фрустрације, три елемента од којих сваки појединачно може послужити као основа за отварање новог друштвеног сукоба.

О култури као примарном фактору друштвених сукоба говорили смо на претходним страницама, када смо представили теорију сукоба цивилизација. „Култура и културни идентитет који је”, по Хантингтоновом мишљењу, „на најширем нивоу, цивилизацијски идентитет, обликују моделе кохезије,

дезинтеграције и сукоба у постхладноратовском свету”⁸⁹. Заједничка култура једне групе огледа се и у митолошком и поједностављеном величању сопствене историјске улоге и наглашавању разлика у односу да друге, првенствено веома блиске групе. На тај начин се ствара слика о „нашем” и „њиховом” свету. Људи су кроз историју више пута показали склоност да „деле људе на нас и њих, клику и остале, нашу цивилизацију и остале варваре”⁹⁰. Оваква перцепција сопствене културе као супериорне, чест је узрок конфликта са суседним групама, које се због тога осећају угрожене или понижене. Склоност и спремност људи да верују у сопствену супериорност погодан је елемент за злоупотребу од стране неодговорне политичке елите како би се покренули или заоштрили сукоби са политичким противницима. Културно-перцептуални фактор јавља се као узрок сукоба и унутар група, посебно у облику међуетничких тензија и дискриминаторског односа према мањинским групама у друштву. Без обзира што се на први поглед културни фактор чини као интегративни елемент друштва, он може у погрешним рукама постати моћни елемент подстицаја најразорнијих сукоба у друштву.

Можемо закључити да су узроци друштвених сукоба бројни и не увек видљиви на први поглед, зато је потребно „ићи даље од наведених разлога, посматрати их са сумњом и покушати да се продре у оно што је стварни – несвесни импулс који људе гони ка агресивном понашању”⁹¹. Приликом тражења адекватног начина за разрешавање одређеног сукоба потребно је подробно анализирати историју тензија које су до датог сукоба довеле и у том правцу тражити и пут за његово разрешење.

⁸⁹Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД, Подгорица, 2000, стр.20

⁹⁰Хантингтон, Семјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД, Подгорица, 2000, стр.33

⁹¹Dougherty, James E., Pfaltzgraff, Robert L. Jr., *Contending Theories Of International Relations*, Addison Wesley Longman, 2001, стр. 194

5. Међународни сукоби и начини њиховог разрешавања

Међународни конфликт је „увек био најспектакуларнија форма конфликта“⁹², јер се последице конфликта овог типа осећају на широј популацији, а њихови домети (што су показала и два светска рата), могу бити катастрофални за људску цивилизацију.

Према разлозима избијања, међународне конфликте можемо генерално класификовати у пет категорија, које ћемо означити као: политичке, економске, социјалне, војне и ресурсно-стратешке.

Као политичке разлоге за избијање међународних конфликта означавамо оне разлоге који се тичу политичких интереса и циљева које једна од страна у конфликту настоји да оствари на уштрб друге стране. Ови разлози могу бити идеолошке, геополитичке или структурне природе. Под идеолошким разлозима подразумевамо покушаје мешања једне земље у унутрашња питања друге земље, са циљем пружања потпоре и ојачавања утицаја групација које заступају одређене идеолошке правце. Период Хладног рата се посебно одликовао оваквим ситуацијама, што је доводило до избијања читавог низа међународних конфликта мањих размера. Совјетски савез је, на пример, активно помагао комунистичке партије у великом броју држава, са циљем да ове партије преузму власт и изврше промене унутрашњег политичког система тих држава.

Други вид политичких разлога за избијање сукоба можемо означити као геополитичке. Геополитика је као дисциплина често оспоравана, међутим многобројне теорије о неопходности како политичке, тако и физичке контроле одређеног географског простора зарад испуњавања одређених циљева (политичких или економских), као и дешавања у пракси, потврђују тезу о томе да геополитички разлози могу и често јесу кључни повод за избијање конфликта.

Под структурним узроцима се подразумевају разлози за избијање конфликта који настају услед промена у структури светског политичког система. У ситуацијама

⁹² Boulding E. Kenneth, *Conflict and defense: A General Theory*, New York, Harper and Brothers, 1962, стр. 227

када долази до промена у светском политичком систему долази и до сукоба страна које су за очување постојећег стања и снага које су за успостављање нове структуре, што неминовно доводи до избијања великог броја конфликта различитог карактера и интензитета. У том смислу, можемо очекивати и да ће актуелна промена светског политичког система, од оног у којем САД имају хегемонистичку позицију, ка неком новом, мултиполарном, неминовно довести и до нових конфликта. Можемо очекивати да ће се, с једне стране, САД користити свим расположивим средствима да очувају своју тренутну позицију, док ће са друге стране све оне земље које себе виде као неки нови пол у мултиполарном свету имати интересе и циљеве директно супротстављене америчкој тежњи за очувањем доминације.

Економски разлози за избијање међународних сукоба су спојени са покушајима остваривања економске превласти и контроле над другим субјектом међународних односа. Економска контрола се постиже коришћењем већег броја економских инструмената у циљу стварања система економске зависности. Типичан пример су земље у развоју које се налазе у стању такозване „фаталне задужености“. Државама које су у ситуацији да не могу да врате ни постојеће дугове, као решење се нуди даље задуживањем узимањем нових кредита. Већа задуженост води и већој зависности, што неминовно производи и политичке последице у смислу да страна која дугује мора да чини низ уступака повериоцима. Овакав однос поједини теоретичари карактеришу и као „неоколонијализам“, пре свега због тога, што „увлачењем“ неразвијених земаља у стање фаталне задужености западне државе добијају уступке у приступу сировинама и дугорочним концесијама на природна богатства по невероватно ниским ценама. Од почетка XXI века растућа кинеска економија покушава да тражећи сировине (пре свега нафту и гас), уђе у низ политичко-економских аранжмана са земљама у развоју, нудећи им између осталог и могућност „извлачења“ из обруча економске зависности од западних центара моћи. Овакав покушај Кине изазвао је низ контрареакција западних држава, а једна од последица је и подела Судана.

Социјални разлози углавном су везани за интернационализацију питања (не)остваривања права одређених мањинских групација у једном друштву. Стално

отворено питање у овој области остаје положај националних и верских мањина, а у новије време и питање сексуалних мањина, у појединим државама и злоупотреба овог питања у међународним односима. Типичан пример су постављање државног секретара САД Хилари Клинтон и британског премијера Џејмса Камерона током 2011. године, када су питање права хомосексуалаца ставили високо на листу својих спољнополитичких приоритета. Државе у којима су угрожена права такозваних „сексуалних мањина“ ризиковале су улазак у конфликт са САД и Великом Британијом.

Војни разлози избијања конфликта могли би се још назвати и стратешким, геостратешким или геополитичким, а односе се на неопходност војне контроле појединих простора од стране одређених земаља, које тако осигуравају сопствену безбедност. Изворе конфликта у Јужној Осетији можемо тражити и у далекој историји, у сложеним грузијско-осетинско-руским међунационалним односима, међутим, питање контроле јужноосетијске висоравни од стране Грузије је стратешко, војно питање. Јужна Осетија је и по површини и по броју становника мала област, са неразвијеном привредом, међутим њена престоница Цхинвали налази се на мање од 100 километара ваздушном линијом од грузијског главног града Тбилисија, на високо уздигнутом платоу са којег је могуће војно контролисати шири регион Тбилисија. Све док Јужна Осетија није под војном контролом Грузије, питање укупне безбедности Грузије (националне и државне безбедности) остаје отворено.

Ресурсно-стратешки разлози избијања међународних конфликта односе се на питање контроле одређених природних ресурса. Ови разлози би се с једне стране могли подвести и под економске, али сматрамо да постоји основа да их сврстамо у посебну категорију. Конфликти који су мотивисани економским разлозима имају у својој основи потребу једне или више страна за стицањем економске контроле или доминације, увећање профита и одржавање доминантног положаја на тржишту. Битка за стратешке ресурсе се не мора односити на профит, већ се често односи на питање опстанка или нестанка једног народа или државе. Смањивање количине питке воде и земљишта на којем се може производити храна, као и ограничене резерве појединих природних сировина неопходних за свакодневни живот, узрокују

конфликте на локалном, регионалном и глобалном нивоу. Пошто се број људи у глобалним оквирима константно повећава, што је тренд који ће се одржати најкраће до половине XXI века, ресурсно-стратешки разлози ће заузимати све више место на лествици разлога за избијање међународних конфликта.

Поред држава и међународних организација које представљају, у историјском континуитету и политичкој пракси, потврђене субјекте међународних односа, све је већа улога нових субјеката међународних односа, који значајно утичу на међународну безбедност и избијање конфликта. Пре свега то су међународне невладине организације и међународне корпорације.

Међународне невладине организације најчешће су фокусиране на питања заштите људских права, мањинских заједница или глобалних проблема. С једне стране, њихов утицај на међународне организације (УН или Савет Европе, на пример) у последње две деценије се значајно повећао, док им са друге стране простор у медијима омогућава и директно ширење утицаја на јавно мњење. Организације попут Amnesty International-a, Human Rights Watch-a или Greenpeace-a су данас незаобилазне када се на међународном плану покрену питања заштите људских права или заштите животне средине. Треба међутим напоменути да постоје и ситуације које можемо окарактерисати као злоупотребу међународних невладиних организација у политичке сврхе од стране појединих земаља, поготово на осетљивом пољу питања људских права, што само потврђује тезу о њиховом значају на међународној сцени.

Међународне корпорације такође постају све значајнији чинилац међународне безбедности. Од краја Хладног рата и „превладавања“ либералног капитализма као препорученог економског модела у већем делу света, трка за профитом се наставила невероватним темпом. То је довело до нове концентрације капитала и формирања међународних корпорација од којих неке располажу капиталом који премашује буџете огромног броја суверених држава. Коришћењем различитих економских инструмената, ствара се ситуација у којој често независне државе постају клијенти међународних корпорација или потпадају под њихову контролу. Развој оваквог тренда у будућности се може претпоставити, а једна од последица могу бити чешћи конфликти између појединих држава, не због сукоба државних интереса, већ због

интереса међународних корпорација које имају утицај на вођење политике датих држава.

Поред наведених недржавних актера у међународним односима и међународној безбедности, одређену улогу још имају и разне недржавне оружане формације, приватне војске и такозвана епистемичка друштва.

Недржавне оружане формације могу бити организације са сепаратистичким (ЕТА у Шпанији или палестински Хезболах), религијским (Ал-Каида) или племенским циљевима (посебно изражено у афричким земљама, што је довело и до појаве новог термина у енглеском језику - *warlordism*), или представљати терористичке организације које се воде неким другим (често политичко-идеолошким) мотивима. Заједничка карактеристика ових организација је што имају јединствену командну структуру, јасан систем субординације и што користе насилна средства за покушај достизања прокламованих циљева. Један део ових формација често постаје и савезник војскама и дипломатијама суверених држава или међународним корпорацијама, што њихов положај учвршћује, а статус легитимизује. САД су дуго година помагале талибански покрет у Авганистану, јер је то било у сагласности са њиховим интересом да јачају отпор совјетској војсци која је окупирала Авганистан. Немачка је активно учествовала у обуци и у наоружавању албанске Ослободилачке војске Косова са јасним циљем слабљењем положаја Србије и даље геополитичке фрагментације Балкана.

Приватна војска као субјект међународне безбедности представља институцију у настанку. Искуство САД из Ирака, стечено током прве деценије XXI века, вероватно ће водити ка томе да ће се у међународним сукобима све чешће ангажовати приватне војске. Два су разлога за то - прво, ангажовање приватне војске је за једну државу значајно јефтиније него одржавање државних војних снага. Приватна војска се ангажује по уговору, да заврши одређени посао, у одређеном временском периоду, на одређеном месту. За то нису потребне касарне, војни полигони, стални тренинзи и обука, регрутни систем и наоружавање, што је значајна ставка у буџету већине држава. Друго, припадници приватне војске су плаћени да раде у било каквим условима и било какве задатке. Дешава се да припадници

регуларне војске, било да иду добровољно у одређене мисије или су мобилисани, постављају питање моралне исправности учешћа у појединим војним операцијама. Због начина на који је војска организована, до оваквог „преиспитивања“ готово увек долази тек по извршењу војних мисија, али то отвара низ полемика у широј друштвено-политичкој заједници и ретко пролази без политичких последица. Са приватним војскама таквог проблема нема, а најочитији пример је употреба припадника компаније *Blackwaters* од стране САД у Ираку. Док се у медијима могу видети амерички војници који су се вратили из Ирака и који су о свом искуству или дилемама желели да обавесте ширу јавност, не постоји пример да је неко од припадника *Blackwaters*-а учинио нешто слично.

Епистемичка друштва су добила назив по латинској речи *episthemia*, што би се могло превести и као „област познавања нечега“. То су групе стручњака из разних области који се баве одређеном темом. Могу бити друштва која постоје и раде у дужем временском интервалу или формирана *ad hoc*. Епистемичка друштва могу формирати и државе или међународне корпорације, а могу да настану и сама. Уколико су „самоникле“ организације, епистемичка друштва углавном постоје да би своје радове и закључке продавала државама или међународним корпорацијама. Циљ њиховог постојања јесте да свеобухватном анализом дају научно-теоријску основу за доношење одлука и преузимање мера. Са оваквом праксом се најпре почело у фармацеутској индустрији пре неколико деценија. Циљ је био да се резултати научних истраживања објављују у јавности (прилагођени тако, да их шира јавност разуме) како би помогли продају одређених фармацеутских производа. У комбинацији са пропагандом, овакав приступ је врло брзо дао импресивне резултате. Зато је овај пелцер почео да се пресађује и у друге области. У области безбедности епистемичка друштва почела су да се окупљају око појединих научних пројеката и истраживања, невладиних организација или стручних конференција. Под оваквим „кишобраном“ су вршене анализе одређених тема и писање обимних студија, које садрже и прогнозе развоја догађаја. Циљ епистемичких друштава у области безбедности је предвиђање даљих дешавања, као и припрема низа теоријских објашњења која ће подржати одређене одлуке или мере. С обзиром да је добро

прогнозирање стратешка компаративна предност учесника у међународним односима, епистемичка друштва раде далеко од очију јавности, а јавност их занима само као елеменат на који треба утицати како би прихватио одређена решења. Због тога се често епистемичка друштва поистовећују са тајним организацијама, што није истина. Пример деловања епистемичког друштва је рад групе аутора под називом „Границе раста“, објављен 1972. године („*The Limits to Growth*“, *Donella Meadows, Dennis Meadows, Jorgen Randers*). Овим делом анализиран је раст броја становника на планети, раст производње и потрошње хране, раст искоришћавања необновљивих природних ресурса, раст индустријске производње и проблеми који настају у животној околини. Рађено под окриљем Римског клуба, ово истраживање је оставило велики одјек у јавности. Аутори овог дела предвиђају 2010. годину као „граничну“, уколико се настави са тадашњим растом индустријске производње и коришћењем необновљивих ресурса. Зато се још 1970-тих покреће низ иницијатива које имају за циљ смањење испуштања гасова у атмосферу, очувања животне околине, уводе се квоте за експлоатацију одређених сировина. Не треба сумњати у искреност намера великог броја појединаца који у оваквим пројектима учествују, али се у пракси испоставило да су ове мере биле од мале користи, а да се њиховом применом више покушавао ограничити индустријски развој земаља попут Индије и Кине од стране западних центара моћи, а мање завести ред у борби против загађивања животне околине.

Чешки политиколог Оскар Крејчи, користећи истраживање групе аутора са универзитета у немачком Хајделбергу који су анализирали 365 политичких конфликта, дели међународне конфликте на пет категорија према њиховом интензитету: латентни конфликт, манифестовани конфликт, криза, озбиљна криза и рат.

Латентни конфликт је конфликт ненасилног карактера, као што је био сукоб између Шпаније и Велике Британије око статуса Гибралтара 2009. године, или сукоб између Јужноафричке Републике и Намибије око међусобног разграничења. С друге стране манифестовани конфликт такође одликује ненасилна природа, с тим да постоји претња његове даље значајније ескалације. Као пример манифестованог

конфликта можемо навести понашање мађарске националне мањине у Словачкој и сталне захтеве за територијалном аутономијом или сталну тензију у односима између Северне и Јужне Кореје. Под кризом подразумевамо конфликт у међународним односима који укључује коришћење силе једне од страна у конфликту, као што је био случај приликом интервенције Русије у Северној Осетији и Абхазији 2008. године. Озбиљну кризу карактерише понављање организованих оружаних акција, као у случају сукоба између српских снага безбедности и терористичких формација косовских Албанаца на Косову и Метохији у периоду 1996-1999. или вишедеценијски оружани сукоби између израелских снага безбедности и палестинских оружаних група. Рат је трајање оружаног сукоба између две или више страна у дужем временском периоду, као што је био случај у Босни и Херцеговини у периоду 1992-1995. или у Авганистану 2004-2012.

Све већи број актера у међународним односима, као и разлога због којих долази до избијања конфликта усложњавају и њихово разрешавање. Тако се данас сусрећемо са широком скалом могућности реаговања у циљу разрешавања одређеног међународног сукоба. Следећа табела указује на различите могућности реаговања прилагођене типу сукоба⁹³.

Степен ескалације	Област реаговања	Тип реаговања
0	Статус мира	Конфликт који не достиже интензитет кризе
КРИЗЕ		
1	Дипломатија	Протестна нота
2	Пропаганда	Полузваничне оптужбе и претње
3	Дипломатија	Позивање амбасадора на консултације
4	Дипломатија	Опозивање амбасадора
5	Дипломатија	Претња озбиљним последицама
6	Дипломатија	Претња ограниченим економским бојкотом

⁹³ Krejčí Oskar, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Prague, 2007, стр. 142

7	Економски односи	Ограничени економски бојкот
8	Дипломатија	Претња потпуном економском блокадом
9	Економски односи	Економска блокада
10	Пропаганда	Свеопште јавно окривљивање и денунцијација
11	Ратовање	Демонстрација силе без сукоба
12	Ратовање	Делимична мобилизација
13	Ратовање	Ограничено сукобљавање војних снага
14	Ратовање	Општа мобилизација
ДУБОКА КРИЗА		
15	Дипломатија	Званично прекидање дипломатских односа
16	Јавност	Прекидање саобраћајних и других комуникација између грађана
17	Ратовање, економија	Формална блокада
18	Јавност	Делимична евакуација
19	Ратовање	Коришћење ограничене демонстрације силе
РАТ		
20	Ратовање	Ограничени локални рат
21	Ратовање	Ограничени светски рат
22	Јавност	„Потпуна“ евакуација
23	Ратовање	Локални нуклеарни рат
24	Ратовање	Тотални рат на светском нивоу

Као што из приложене табеле можемо видети, постоји низ дипломатских мера које се могу предузети у циљу разрешавања одређеног међународног конфликта, пре посезања за средствима силе. При томе, када говоримо о дипломатским разрешавању међународних конфликта морамо имати у виду не само преговарање, него и разрешавање сукоба путем посредовања, арбитраже, кроз међународне институције, али и путем такозване дипломатије принуде. Природа дипломатије се, у зависности од тога у којој мери се користи претњама и ослањањем на силу, може означити као

„склонија рату или склонија миру“⁹⁴. Потребно је, међутим, нагласити да се често у разрешавању међународних сукоба користи комбинација поменутих метода. Дипломатија потпорена силом није ново средство у разрешавању међународних конфликта и у наставку рада ћемо објаснити и термин „дипломатија топовњача“.

⁹⁴Boulding E. Kenneth, *Conflict and defense: A General Theory*, New York, Harper and Brothers, 1962, стр. 253

II ПОЈАМ БЕЗБЕДНОСТИ

1. Општи појам безбедности

Питање безбедности је централно питање студија међународних односа, међутим, одговор на питање шта је безбедност није увек једнозначан. Када се говори о безбедности у међународним односима најчешће се мисли на безбедност државе у смислу њене способности да заштити свој суверенитет и територију, односно њене могућности да благовремено и адекватно одговори на претње упућене њеном опстанку. Чак и ако бисмо прихватили да је безбедност у међународним односима искључиво безбедност државе морали бисмо да увидимо да се ни та и таква безбедност не може дефинисати искључиво као војна способност. Оваква схватања која државу виде као једини битни објекат безбедности, а војну силу као једино адекватно средство за одбрану безбедности, спадају у такозвана реалистичка тумачења безбедности. Данас су, међутим, на снази гледишта која истичу да поред државе, референтне објекте безбедности чине и друштво (у смислу група са колективним идентитетом), појединац, али и наднационални субјекти.

Бери Базан (Barry Buzan) скреће пажњу на чињеницу да је безбедност вишеслојна и да поред најчешће помињане, и можда најјучљивије, војне безбедности, морамо анализирати и политичку, економску, друштвену и еколошку безбедност. Овакво ширење поља безбедности отежава његово јасно и недвосмислено дефинисање. Један од водећих истраживача у овој области Тери Териф, безбедност дефинише као „стање од велике вредности” које се може одредити као „заштићеност или осећај заштићености од повреда или опасности”⁹⁵. У периоду биполарног међународног система највећи број истраживача је безбедност одређивало као „објективно стање, субјективно осећање или уверење, тако да се о

⁹⁵Teriff Terry, Stuart Croft, Lucy James, Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, 2001, стр. 1

безбедности могло говорити онда када нема претњи усвојеним вредностима”⁹⁶. Већина истраживача у овој области истиче да се приликом дефинисања појма безбедности морају имати у виду његова субјективна и објективна компонента, односно објективно стање безбедности и субјективни осећај истог. Под безбедношћу у објективном смислу се сматра непостојање претњи по основне вредности, односно по опстанак референтног објекта безбедности, док безбедност у субјективном смислу значи да референтни објекат нема осећај да су његове основне вредности угрожене.⁹⁷

О томе зашто је тешко дати јединствену дефиницију безбедности можда најбоље говори Патрик Морган који каже да је „безбедност стање, као што су то здравље или статус, које се не може лако дефинисати и анализирати”⁹⁸. Бери Базан сматра да без обзира да ли говоримо о безбедности у војном, политичком или неком другом смислу, можемо рећи да је безбедност доведена у питање ако постоји „претња опстанку референтног објекта (традиционално, али не неопходно, државе, владе, територије и друштва)”⁹⁹. Међутим, природа претње се може разумети само уколико се разматра у односу са конкретним објектом коме се прети и његовим способностима да на дату претњу одговори.

Ширење поља безбедности основни је разлог што се сусрећемо са великим бројем различитих теоријских прилаза у изучавању овог појма, а не са јединственом дефиницијом безбедности. Тери Териф сматра да одговори на два основна и два додатна питања могу да нам помогну у разумевању природе одређеног теоријског приступа истраживању и промишљању безбедности. Прво питање је ко или шта треба да буде фокус интересовања за безбедност, односно ко или шта је референтни објекат безбедности? Да ли су то државе, одређене групе, појединци или постоје и

⁹⁶Симић Р, Драган, *Наука о безбедности-савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002, стр. 22

⁹⁷У „Појмовнику безбедносне културе“, који је издао Центар за цивилно-војне односе из Београда, указује се да сама реч безбедност у себи крије дефиницију овог појма – „реч безбедност потиче од префикса без (непостојање, одсуство) и речи беда (велико сиромаштво, положај који изазива презир, невоља, несрећа, зло) и представља стање онога који је заштићен од опасности, осигуран, сигуран, безопасан“, *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 14

⁹⁸Teriff Terry, Stuart Croft, Lucy James, Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, 2001, стр. 2

⁹⁹Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 22

неки други објекти безбедности? Друго питање се односи на претњу безбедности, односно ко или шта прети безбедности референтног објекта? Да ли претње долазе из окружења или изнутра – од државе, од носиоца политичке власти или од недржавних субјеката. Додатна питања која нам могу помоћи у разумевању безбедности су - ко се стара о безбедности, односно ко је одговоран за безбедност и које методе се могу или требају предузети да би се обезбедила, очувала и унапредила безбедност?

Одговори на наведена питања представљају кључ за изградњу одговарајућег система безбедности који „у погледу својих функција, треба успешно да се носи и утиче на стање безбедности, од појединачне до глобалне”¹⁰⁰. Већина истраживача који се баве питањем безбедности слаже се око тога да је разумевање овог појма било далеко лакше у периоду Хладног рата. Изучавање безбедности у времену биполарног света двадесетог века било је релативно „уско” и традиционално концентрисано на војску и државу. Безбедност је изједначавана са питањем војне моћи државе и њене способности да заштити своју територију и становништво. Објекат безбедности је била држава, а природа претњи је била војна.

Период након Хладног рата обележава преиспитивање овог уског, „војног и државоцентричног приступа безбедности”¹⁰¹ и долази до његовог ширења, односно измештање питања безбедности из строго војног сектора на питања као што су екологија, економија и људска права и слободе. Ове области су до тада сврставане у такозвана питања „ниске политике“ и сматрана су другоразредним питањима којима теоретичари међународних односа, који су се сматрали реалистима, нису придавали већу важност. Ново, шире виђење безбедности посебно добија на замаху седамдесетих година двадесетог века, истовремено са успоном идеја либералног институционализма у изучавању међународних односа. Овај теоријски правац указује на већи значај и улогу коју појединци, институције и међународни режими имају у новој безбедносној структури. Не доводи се у питање положај државе као кључне јединице међународних односа, али се за разлику од традиционалног става, не сматра да је држава уједно и једини субјекат међународне политике, односно

¹⁰⁰Симић Р, Драган, *Наука о безбедности-савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002, стр. 22

¹⁰¹*Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 15

једини битни субјекат и објекат безбедности. Наглашава се растући значај међународних институција и невладиног сектора, указује се на пораст улоге недржавних субјеката на међународној сцени, било да се ради о невладиним организацијама, међународним корпорацијама или појединцу. Државама се не оспорава улога основних јединица организовања људског друштва и субјеката од којих у највећој мери зависе међународни и глобални мир (што је полазна претпоставка реализма), али се истиче да државе данас немају монопол ни у једној од сфера људског организовања, било да се ради о људским правима, животној средини, економији или чак безбедности. Нови безбедносни образац укључује и такозвану друштвену или „социјеталну“ безбедност и „има за своје угаоне каменове поштовање људских и мањинских права, очување животне средине, политичку демократију и са њом повезану политичку стабилност институција, као и зајемчене процедуре и процесе“¹⁰². Пажња либерално институционалистичких теоретичара не окреће се, дакле, само ка новим субјектима на међународној сцени, већ и ка новим облицима односа, као што су међузависност, сарадња и интеграције. У овим облицима односа се траже и модели успостављања и очувања безбедности свих референтних објеката.

Териф наводи да је крај Хладног рата довео до бар четири импликације по питање безбедности, односно, да је допринео да ови елементи, који су постојали и раније, добију већу тежину. Прво, и можда најуочљивије је то што након Хладног рата више није било лако дефинисати ко је непријатељ. Постојање два јасно супротстављена војна, политичка и економска блока, у периоду Хладног рата, као и дефинисање безбедности само као војне безбедности државе, у многоме је олакшавало именовање непријатеља и усмеравање одбрамбених снага на одбрану од очигледних претњи. Међутим, након распада овог система и последичног ширења поља безбедности непријатељ није више „унапред задат“, нити се на све претње може одговорити војним средствима. Друга последица је да је већи број људи, из различитих друштвених сфера, почео да се бави питањем безбедности, тако да се данас суочавамо са обиљем различитих погледа и дефиниција. Поред представника државних институција и државних званичника, који су традиционално били ти који

¹⁰²Нај, Џозеф, С., *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 40

су одређивали која питања представљају претњу безбедности и на који начин се на те претње може и треба одговорити, данас се питањем безбедности баве и међународне организације, представници невладиних организација, академици и уопште људи из различитих професионалних и друштвених група. Териф закључује да је више људи настојало да дефинише безбедност у периоду од 1989. до 1991. године, него икада раније. Трећа импликација краја Хладног рата је да су такозвани домаћи фактори добили на значају у погледу њиховог утицаја на безбедност. Под домаћим факторима првенствено се мисли на етничке сукобе и економске миграције, које су распадом биполарног система постале учесталије. Питања која су се некада сматрала само питањима од унутардржавног значаја, данас постају и међународно значајна. Губи се јасна разлика између питања унутрашње и спољне политике, као и између унутрашње и спољне безбедности. Четврта импликација, на коју се скреће пажња је да је постало јасно да поменути домаћи фактори имају далекосежније последице него што се то на први поглед може очекивати. Услед процеса глобализације, међузависних економија и модерних телекомуникационих средстава ни једна земља не може живети изоловано и остати потпуно имуна на економске и политичке нестабилности други држава, првенствено њених суседа. Организовани криминал, међународни тероризам и заразне болести не познају границе нити се могу задржати увођењем виза или постављањем ракетног штита.

Разлог промењене природе безбедности након Хладног рата лежи у чињеници да је нестанком „равнотеже страха“ смањен и страх од избијања рата великих сила. Растерећени ове претње, која се дуго времена сматрала највећом и најопаснијом, људи су се окренули разматрању питања која су од велике важности за њихов опстанак, али која до тог тренутка нису могла да дођу у први план. Нека од тих питања смо већ поменули, ради се првенствено о економији и екологији, али и о људским правима, о епидемијама и другим питањима која су под сенком претње нуклеарног рата дуго била занемаривана.

Кегли и Виткоф припадају групи професора и истраживача безбедности који сматрају да је неопходно проширити сам концепт безбедности како би се њиме, поред војних претњи обухватиле и све друге претње људском опстанку, али и

људском благостању. Уско схватање безбедности као државне и војне било је адекватно у дужем периоду људске историје, међутим данас „када отрови испуштени нуклеарним или хемијским удесима могу произвести масовну смрт или болест и када главне епидемиолошке и еколошке опасности као што су АИДС и „ефекат стаклене баште“ могу угрозити целу планету, та перспектива делује превазиђено“¹⁰³. Не само глобална и државна безбедност, већ и наша појединачна безбедност у великој мери ће зависити управо од тога да ли ћемо успети да овладамо овим проблемима, односно колико ћемо бити креативни у одговору на ове претње.

Друга група теоретичара, међу којима је и Стивен Волт (Stephen Walt), сматра да поље безбедности не треба ширити, јер се на тај начин замагљује сама суштина ствари, а „суштина безбедносних студија је у изучавању феномена рата“¹⁰⁴. Ови теоретичари сматрају да је суштина питања безбедности и даље у односу појмова претње и војне моћи и да ће се ширењем поља безбедности, на оно што они сматрају секундарним питањима, угрозити опстанак једино битног референтног објекта безбедности, а то је држава. Уколико се прихвати ширење поља безбедности изван строго војне сфере, остаје нејасно где се може повући граница. Како одредити која су то питања безбедносна и како се одређена питања могу квалификовати за то место? Чак и ако се одређена питања квалификују као безбедносна, као што су то питања заштите животне средине на глобалном нивоу, често се међу државама не може постићи никакав договор о заједничком деловању и начинима рада, јер различите државе имају различита виђења о томе шта су узроци, какве су последице и како треба дефинисати безбедносна питања. То се десило и на светском самиту у Копенхагену 2009. године када се испоставило да су сви главни актери свесни актуелне опасности коју представља данашњи степен угрожености животне средине, али нису могли постићи договор како даље деловати и како даље институционално решавати овај проблем.

¹⁰³Кегли, Чарлс, В. и Виткоф, Јуџин, Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 696

¹⁰⁴према: Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 3

Волт сматра да је овакво ширење безбедносне агенде веома опасно јер би се онда према тој логици „и питања као што су загађење, болести, малтретирање деце или економска рецесија, могла сматрати претњама 'безбедности'¹⁰⁵, што води ка опасности да се безбедносне студије расплину на многобројна питања и тиме изгубе на суштини.

Међутим, време у коме живимо јасно нам указује на чињеницу да појам безбедности није више тако узак да се може свести само на војну сферу и на државу као јединог референтног објекта безбедности. Држава јесте и даље најважнији субјекат безбедности, односно она је та која је првенствено задужена за успостављање и одржавање безбедности, међутим, природа претњи је промењена, одговори на такве претње захтевају више креативности и ангажовања човечанства, посебно ако се имају у виду и промене у погледу објеката безбедности. О томе сведочи и листа приоритета коју је америчка администрација поставила у „Стратегији националне безбедности Сједињених Амерички Држава“, након терористичких напада 2001. године:

- Водити и добити рат против светске мреже терористичких организација;
- Спречити било коју другу велику силу да угрози хегемонистичку позицију Сједињених Држава као једине глобалне супер силе;
- Спречити употребу нуклеарног, биолошког или хемијског оружја против САД и њених савезника;
- Промена режима и разоружање у Ираку свим неопходним средствима, укључујући и превентивну употребу војне силе, како би се обории ирачки диктатор Садам Хусеин и Ирак спречио да стекне оружје за масовно уништење;
- Покушај добијања глобалне подршке америчким војним операцијама у тим настојањима, спречавајући да САД остану изоловане од оних делова света који се супротстављају америчким прекоморским операцијама;

¹⁰⁵према: Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 3

- Зауставити или бар успорити полиферицију таквог оружја, усредсређујући се на то да оружје за масовно уништење остане ван домета других наводних терористичких покрета као што је Ал Каида;
- Трагање за технолошким решењима војних проблема кроз развој мањих паметних бомби, несмртоносног оружја и побољшан одбрамбени систем балистичких ракета у васиони;
- Остати способан за борбу (и победу) у оружаним сукобима у бар два региона од стратешке важности за САД, у војним циљевима који у најбољим околностима минимизирају америчке губитке;
- Одржати технолошку надмоћ САД;
- Неговати демократске вредности у другим земљама¹⁰⁶.

Међудржавни сукоби, који су обележили људску историју, данас су бројчано, а и последично надмашени од стране такозваних сукоба треће и четврте генерације. Сукобима треће генерације називају се унутардржавни сукоби до којих све чешће долази на линији етничких или религиозних раздвајања. У поглављу о конфликтима изнели смо теорију сукоба цивилизација професора Семјуела Хантингтона, којом он предвиђа пораст сукоба на линијама цивилизацијског раздвајања унутар појединих држава, при чему он цивилизације идентификује са религијом. Ови унутрашњи сукоби данас представљају питања безбедности за целу међународну заједницу. Њихове последице се не задржавају на границама државе у којима настају, посебно не уколико се у сукобе укључе и велике силе из потребе да заштите своје „цивилзацијске сународнике”. Сукоби четврте генерације, такозвани асиметрични, недржавни сукоби, су обележили почетак XXI века. На ове претње је теже одговорити јер се не зна тачно ни одакле долази претња, ни у ком облику ће се испољити, нити према коме ће тачно бити упућена. Много отворених питања у овим сукобима отежава правовремен и адекватан одговор, а самим тим чини и безбедност свих објеката безбедности и у свим сферама далеко рањивијом.

¹⁰⁶Према: Кегли, Чарлс, В. и Виткоф, Јудин, Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр.678

Имајући у виду ова два погледа на безбедности која смо укратко изложили – ужи, државно-војни и шири, који истиче значај нових облика угрожавања и нових субјеката и објеката безбедности, можемо закључити да безбедност има две стране – територијалну и хуману, с тим да се оне међусобно не искључују. Територијална безбедност се првенствено односи на способност државе да одбрани своје границе и очува суверенитет на сопственој територији, док се под хуманом страном безбедности подразумева да се поред очувања основне вредности у смислу опстанка, мора обезбедити и одређени квалитет живота за сваког појединца и друштвену групу на територији једне државе.

Бављење безбедношћу у XXI веку захтева редефинисање и шири приступ схватању појма безбедности. Потребно је упоредно разматрати појединачну, групну, државну и глобалну безбедности. Изоловано посматрање и анализирање безбедности на једном нивоу или само у једној сфери, носи опасност од поједностављивања слике стварности и давања неадекватног одговора на претње безбедности. У циљу схватања промењене природе самог појма безбедности, следеће поглавље посветићемо разматрању невојних изазова и претњи безбедности, као и новим субјектима и објектима безбедности, уз напомену да се не ради о заиста новим појавама, већ о појавама које добијају на значају распадом хладноратовског система и ширим схватањем поља безбедности које са њим долази.

2. Безбедност и преобликовање безбедности

2.1. Нови субјекти безбедности

Објектима безбедности називамо оне актере чија је безбедност угрожена, док су субјекти безбедности актери који ту безбедност угрожавају, односно који се старају о очувању безбедности. Објекте, дакле, можемо дефинисати као пасивније „играче“, док су субјекти ти који активно делују у правцу успостављања, очувања или нарушавања безбедности других.

Одговор на питање ко су субјекти и објекти безбедности у међународним односима захтева да се претходно утврди ко су кључни актери, односно ко су

субјекти самих међународних односа. Дуго времена у одговору на ово питање није постојала дилема, главно обележје међународних односа био је систем суверених држава успостављен Вестфалским мировним уговором. Овим уговором, који датира из 1648. године, успостављени су принципи који ће дуго бити водећи у међународним односима – принцип суверених држава и право на политичко самоопредељење, принцип равноправности држава и принцип немешања у унутрашња питања других држава. Јединим битним субјектима међународних односа јасно су проглашене државе. Самим тим, државе су сматране и јединим битним субјектима и објектима безбедности у међународним односима.

Традиционално су се субјектима међународних односа сматрали они актери за које се могло недвосмислено утврдити да имају „способност изворног и стварног деловања у светским размерама“¹⁰⁷. Професори Стојановић и Димитријевић као основне одлике које јединица мора имати да би се сматрала субјектом међународних односа наводе – организованост (подразумева постојање средишта одлучивања), независност (самостално доношење одлука), међународни карактер (односи у које ступају ти актери превазилазе државне границе) и политички значај (субјекти међународних односа морају бити носиоци одређених политичких интереса и имати способност политичког деловања).¹⁰⁸ Већ на први поглед се може уочити да су ове одлике биране на основу кључних карактеристика држава.

Посебно интересовање за редефинисањем питања субјеката међународних односа јавља се са крајем Хладног рата. Миран крај ове изузетно напете етапе у међународним односима изнедрио је занимање теоретичара из разних сфера друштвених наука за испитивањем нових изазова и претњи безбедности, као и за утврђивањем ко су нови субјекти и објекти безбедности. Уочавајући промене на међународној сцени, Роберт Кохејн и Џозеф Нај су у својим радовима скренули пажњу на промењену улогу и пораст значаја међународних организација, које су већ стекле позицију незаобилазних субјеката када је у питању прекогранична сарадња, било да се ради о државној или недржавној сарадњи, али и на пораст значаја

¹⁰⁷ Димитријевић, В., Стојановић, Р., *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996, стр. 82

¹⁰⁸ Према: Димитријевић, В., Стојановић, Р., *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996, стр. 82

појединца у међународним односима. Указали су на то да је држава изгубила статус неприкосновеног субјекта на међународној сцени и да самим тим ни безбедност више није питање које се тиче само и једино државе. Смањивање и ограничавање државне моћи постало је све очигледније и то не само у питањима која се тичу прекограничних односа, већ и у питањима која су до скоро сматрана унутардржавним. Сведоци смо промена које дају све већи значај новим врстама субјеката, било да се ради о надржавним, подржавним и недржавним јединицама. Одређена права државе и елементи њене суверености који су сматрани неприкосновеном државном одликом, прелазе у надлежност међународних организација којима државе приступају, док уједно на значају добијају и различити облици грађанских удруживања.

Субјекти новонастајућих глобалних односа могу се разврстати, на основу степена општости, у најмање три групе:

1. „државе и међународне организације су по обухвату најшири, а по снази и даље најмоћнији субјекти;
2. други „ниво” или групу сачињавају везе и односи који се успостављају између влада, наднационалних и транснационалних организација, али и етничких заједница и бројних других колективитета, на једној и појединаца, на другој страни;
3. коначно, међународним и глобалним изазовима и претњама са „најнижег нивоа” одговарају појединци, као најбројнији скуп субјеката светске политике и глобалних односа у настајању”¹⁰⁹.

Објекти безбедности постају сви поменути субјекти међународних односа – од држава, преко међународних организација до појединаца. Потребно је истаћи, такође, и то да неки од њих постају истовремено и субјекти безбедности у савременом свету, с тим да најмоћнији – детерминишући субјект и даље остаје држава, са монополом силе. Не сме се међутим заборавити да војно-политички савези, такође, могу

¹⁰⁹Симић Р, Драган, *Наука о безбедности-савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002, стр. 17

представљати субјекте безбедности и то субјекте који располажу са већом силом од појединачних држава, с тим да одлука о употреби силе захтева нешто већу процедуралност него у случају држава.

Међународне организације, на пример, представљају релевантне чиниоце са обе стране безбедности, оне су и нови објекти и нови субјекти безбедности. Еволуција ових чиниоца међународних односа дошла је до фазе када међународне организације више не представљају пуко рефлектовање интереса држава које су их формирале и које учествују у њиховом раду. Међународне организације могу бити, и у многим ситуацијама доказују да јесу, аутономни субјекти међународних односа. Улога међународних организација не завршава се само на олакшавању сарадње држава, оне данас имају значајну улогу у дефинисању нормативних вредности, у стварању нових актера међународног друштва, у дефинисању њихових улога и одговорности. Све то указује на моћ коју међународне организације имају данас на међународној сцени.

Проучавањем примера развоја и промене улоге Европске уније увиђа се да и поред тога што настају као резултат међудржавне интеракције, међународне организације не остају пасивне у свом раду. Оне се прилагођавају развоју друштва дефинишући своје агенде шире и прецизније него што је то у тренутку њиховог оснивања било предвиђено.

Барнет и Финемор (*Michael Barnett, Martha Finnemore*) сматрају да међународне организације могу постати седиште ауторитета независно од држава које су их креирале јер имају моћ која произилази из бар два извора – први је легитимитет рационалног и легалног ауторитета, који дата међународна организација оличава, док други извор ауторитета произилази из контроле коју ове организације поседују над специјализованим техничким знањем и над информацијама¹¹⁰. Ауторитет којим располажу међународне организације је ауторитет бирократије и за разлику од ранијих ауторитета оличених у лидерима, овај ауторитет је имперсоналан. Управо због те имперсоналности ауторитет међународних организација се сматра

¹¹⁰Barnett, Michael N., Finnemore, Martha, *The Politics, Power and Pathologies of International Organizations*, International Organization, Vol. 53, No.4. (Autumn, 1999), pp. 699-732

рационалним. Он се испољава у виду одређених норми и ослања се на друштвено признато и прихваћено схватање да ове институције поседују знање потребно за креирање правила по којима ће се остваривати постављени циљеви. Треба међутим нагласити да се у пракси овакав, имперсонални ауторитет, међународних организација углавном испољава и потврђује приликом доношења и спровођења одлука које су мање значајне, рутинске или оперативног карактера. Кључне одлуке и даље ипак доносе државе чланице, које се ангажују и приликом спровођења тих значајних одлука. Типичан пример, којим можемо поткрепити ову тврдњу, јесу механизми одлучивања унутар организације Уједињених нација. Пет сталних чланица Савета безбедности УН поседује право вета које могу користити у случају доношења одлука које сматрају значајним за заштиту сопствених интереса.

Деловање међународних организација јасно их ставља у положај субјеката који утичу на стање безбедности у свету. У неким ситуацијама уз сагласност држава којих се то непосредно тиче, у неким опет и без те сагласности, међународне организације данас отворено преиспитују рад и понашање некада неприкосновених субјеката међународних односа и субјеката безбедности. Чини се да су њихове надлежности сваким даном све шире. Агенде међународних организација не завршавају се на успостављању правила игре и пружању државама форума за дебату у циљу развијања односа сарадње и поверења, њихове активности су усмерене на заштиту људских права и слобода, заштиту животне средине, ублажавање ефеката економске кризе, стишавање међународних сукоба и многа друга питања.

Према томе да ли говоримо о глобалним или такозваним ексклузивним (створеним о стране једног броја држава) међународним организацијама, можемо говорити и о инклузивном и ексклузивном концепту међународне безбедности. Под инклузивном међународном безбедношћу подразумева се решавање безбедносних проблема кроз међународне организације глобалног типа, чији члан може постати свака држава која то жели. Анализирајући моделе Друштва народа и Организације уједињених нација, можемо видети да овај концепт до сада није у потпуности заживео, односно да није успео да се устоличи као основни начин решавања кључних питања међународне безбедности. Ексклузивна безбедност, с друге стране,

подразумева решавање безбедносних питања у оквирима полузатворених или елитних међународних организација. Ове организације, које настају на основу споразума једног броја заинтересованих држава, најчешће остају формално отворене за пријем нових чланица, али тек по испуњавању одређених критеријума. Периодом ексклузивне безбедности сматра се период Хладног рата, када је међународна безбедност била ексклузивна тема два војна блока – НАТО и Варшавског пакта. Заговорнике овог концепта међународне безбедности налазимо и међу писцима и политичким мислиоцима XVIII и XIX века, као што су Опат Сен Пјер и Имануел Кант, који су се у својим радовима залагали за стварање савеза хришћанских, односно цивилизованих држава које би се старале о међународној безбедности.

Објекат безбедности у међународним односима, на који је средином двадесетог века бачено ново светло је појединац. Може се рећи да су права и слободе људи била штићена и раније, кроз заштиту државе као шире организационе јединице у којој појединци практикују та права и слободе. Међутим, чак и ако прихватимо ову тезу, јасно је да је појединац у тим ситуацијама био у другом плану. У првом плану је била је држава, као једна виша целина и основна јединица међународног система. Безбедност се тицала државе и начина на који она може стећи релативну добит у односу на друге чланице међународног система.

Теорије међународних односа нису придавале већу пажњу појединцу и, практично све до друге половине XX века, „теоријске студије светске политике занемаривале су милијарде обичних људи, претпостављајући да судбину људи контролишу силе на које они сами немају готово никакав утицај“¹¹¹. Идеју о појединцу као „извору и утоки“¹¹² било које замисли и система безбедности доноси неолиберални институционализам, седамдесетих година XX века. Основна одлика овог приступа је да небезбедност појединца обесмишљава све друге равни безбедности, односно да све док појединац није безбедан, ни друштво у целини не може бити безбедно. Истицање чињенице да и појединац представља самосталног

¹¹¹Кегли, Чарлс, В. и Виткоф, Јуџин, Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 351

¹¹²Симић Р, Драган, *Наука о безбедности-савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002, стр. 35

субјекта међународних односа јесте „'раседна линија', *differentia specifica* новог глобалног безбедносног поретка *in statu nascendi*, наспрам свих садашњих и пређашњих организационих начела и облика националне и међународне безбедности¹¹³. За разлику од идеје безбедности државе, која је традиционално била укоренења у ослањању на војну силу, идеја о друштвеној безбедности и безбедности појединца почива на схватању да се она остварује средствима која подстичу поштовање људских права и која охрабрују давање већих слобода и могућности сваком човеку да живи онако како он то жели. Безбедност појединца се дакле не односи само на његову физичку безбедност и то је новина коју уносе такозвана либерална схватања безбедности – безбедност појединца мора се односити и на стварање услова за квалитетан живот.

Осећање физичке безбедности свакако представља једну од важнијих одредница квалитета живота, међутим, не могу се занемарити и нека друга питања која бисмо генерално могли сврстати у три равни. На првој би, поред већ поменуте физичке безбедности, били и доступност (квалитетне) хране и воде, као и правремена и квалитетна здравствена заштита. У другу раван бисмо могли сврстати могућности стицања образовања, слободе кретања и доступност високих технологија, док би у трећој равни биле могућности човека да утиче на локалну и државну политику, као и на решавање глобалних питања. Образовање и развој технологије пружају веће могућности да се глас и мишљење такозваних обичних људи чује и на глобалној равни. За разлику од традиционалне државне безбедности која је дефинисана у категоријама силе и интереса и која је за основни циљ имала осигурање опстанка државе, друштвена безбедност „има чврсте везе са питањима везаним за основна права и друштвену правду”¹¹⁴ и поред очувања живота, што остаје и даље кључни циљ, све више се истиче да безбедност подразумева и остварење услова за квалитетан живот свих људи.

¹¹³Симић Р, Драган, *Наука о безбедности-савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002, стр. 17

¹¹⁴Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 21

Друштвена и појединачна безбедност се, због растегљивости појмова безбедног и квалитетног живота, не могу јасно и прецизно дефинисати што, на жалост, омогућава и њихову честу злоупотребу. Двадесети век је обележен разним примерима такозваних хуманитарних интервенција војним средствима и других облика „заштите” права појединаца. Неспорно је да оно што настане у теорији као идеални модел, у пракси често добија извитоперене форме усмерене ка остваривању потпуно других циљева, од оних који су првобитно прокламовани. Чешки професор Оскар Крејчи, у том смислу, поставља питање колико је могуће стварање независних и објективних заједничких оружаних снага Уједињених нација на начин на који је то предвиђено чланом 43 Повеље УН. Проблеми који се у овом процесу јављају, према професору Крејчију, су што: од 192 државе чланице УН, приближно 20 држава има способност да пошаље своје оружане снаге на други континент, то значи да тих 20 држава има и могућност заступања властитих интереса кроз међународне оружане снаге, што у многоме мења карактер међународне мисије; комбинација међународних снага која не обухвата војску САД не може обезбедити пуну стабилност, тако да у скоро свим мисијама морају бити и представници САД, што овој држави даје ексклузивну могућност ширења свог утицаја; стални проблем у стварању међународних оружаних снага представљају контингенти стратешког оружја САД и Русије¹¹⁵. О теорији хуманитарне интервенције говорићемо више када буде речи о моделима успостављања безбедности у XXI веку.

Поред чињенице да је појединац постао неоспорни објекат безбедности, данас можемо у извесном смислу говорити и о појединцу као субјекту безбедности. Појединац чија је безбедност остварена на све три поменуте равни има реалне могућности да утиче на решавање питања од глобалног значаја. Развојем информационих система појединци широм света имају могућности да приступе неограниченом броју информација, имају такође могућности да захваљујући развоју технологије врше утицај на одлучивање других субјеката међународних односа. Појединац је данас у стању да утиче на безбедност на свим нивоима, од нивоа његове личне безбедности, преко утицаја на безбедност друштвених група и државе, па све

¹¹⁵Према: Krejčí Oskar, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Prague, 2007, str.166

до глобалног нивоа. Захваљујући модерним технологијама и демократским вредностима, које је усвојио велики број друштава, „људи као појединци сада су у стању да позваније и делотворније него икада пре промишљају и оцењују, не само властити или положај слоја, групе или заједнице којој припадају, него да се баве и актуелном стварношћу, процесима и догађајима који се одвијају у међународним и светским односима“.¹¹⁶ Појединци су данас активни учесници дешавања на међународној сцени. Развојем свести о значају људских права и слобода створени су услови да човек постане објекат безбедности, али ширење знања и развој технологије омогућили су да појединци постану и признати субјекти безбедности и то на свим нивоима и у свим сферама – од еколошке до војне. Не у истој мери на сваком нивоу и у свакој сфери, али ипак свуда присутни и признати.

У наредном поглављу када будемо говорили о различитим виђењима безбедносног обрасца више ћемо пажње посветити овом питању, као и другим новинама које неолиберални институционализам уноси у дотада водећу слику реалистичког безбедносног модела.

Када је реч о новим референтним субјектима и објектима безбедности потребно је скренути пажњу и на теорију Берија Базана о безбедносним регионима. Базан наине сматра да велике силе након распада биполарног система „показују знаке да желе да избегну шира политичка ангажовања, осим ако су угрожени њихови директни интереси“¹¹⁷. Оваква ситуација оставља свет без јаког вођства на глобалном нивоу, спуштајући ниво политичког одлучивања на ниво региона. Региони ће, сматра Базан, више него раније бити остављени да сами решавају своје проблеме и то не само у областима које су дуго времена сматране областима ниске политике, већ и у области безбедности. На тај начин и региони се позиционирају као нови објекти међународне безбедности.

Субјекти и објекти међународне безбедности данас су многобројнији и разноврснији него што је то икада било у људској историји. У периоду Вестфалског

¹¹⁶Симић Р, Драган, *Наука о безбедности-савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002, стр. 17

¹¹⁷Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 9

међународног система одговор на питање ко су субјекти, а ко објекти међународне безбедности био је једноставан. И у једном и у другом случају водеће јединице су биле државе – државе су биле те које су, као субјекти безбедности, могле довести у питање опстанак других држава, као објеката безбедности. Данас се међутим суочавамо са новим субјектима и објектима безбедности, као и са новим облицима угрожавања безбедности – од еколошких проблема до терористичких напада. Субјекти који угрожавају безбедност не могу се више јасно и недвосмислено идентификовати чак ни у сваком конкретном случају. Самим тим ни питање очувања или успостављања безбедности није више само у рукама држава. Глобализација и крај Хладног рата сматрају се прекретницом која је, између осталог, довела и до „све интензивније приватизације безбедности, односно до настанка приватних војски, безбедносних и обавештајних компанија“¹¹⁸. Појединац је данас стављен у центар промишљања безбедности. Његова безбедност тесно је и нераскидиво повезана са безбедношћу друштвених група, држава, региона и целокупне међународне заједнице. Иако државе и даље остају основне јединице организовања људског друштва, као и одлучујући субјекти од којих највише зависе међународни и глобални мир и напредак, чињеница је да политичке, економске, друштвене, као ни безбедносне функције у људском организовању више не испуњавају само државе.

Свакако да ће будућност донети нова разматрања и дефинисања питања безбедности. Разлог томе је то што ни једна досадашња теорија међународних односа није успела да у потпуности обухвати ово питање. Из пароле француске револуције „слобода, братство, једнакост“ проистекла су три концепта – либерални, национални и социјалистички. Исто као што национални концепт није дао трајни одговор на питање безбедности, већ се претворио у стално надметање држава, као субјеката међународних односа, и као што се социјалистички концепт претворио у константно сукобљавање класа које се историјски манифестовало кроз различите облике – од оружаних сукоба до ненасилиних протеста, тако ни либерализам не представља јасан одговор на питање очувања безбедности. Либерализам, оличен у правима и слободама група и појединаца представља нове изазове безбедности не нудећи јасну

¹¹⁸Појмовник безбедносне културе, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 15

слику у смислу где се та права и слобода завршавају. Сталне поделе у друштвима на мање подгрупе које захтевају признавање њихове посебности, али и самосталности од ширих друштвених група којима припадају, представљају данас слику контрадикторности либералне идеје у погледу безбедности света.

2.2. Нови изазови и претње безбедности

Промене у светској политици, првенствено у погледу измењеног схватања о субјектима међународних односа, условиле су и низ других промена које су од кључног значаја за даљи развој теорија међународних односа. Увођењем нових субјеката и објеката у разматрање питања међународне безбедности кренуло се са испитивањем улоге и значаја такозваних нових безбедносних изазова и претњи. У систему држава, претња безбедности је схватана као војна претња усмерена на угрожавање државне суверености и легитимитета власти. У такозваном новом међународном систему, у коме се увиђа значај и других објеката безбедности, на првом месту појединца, увиђа се и постојање нових изазова безбедности. Могућност међудржавног оружаног сукоба није ишчезла из међународних односа, међутим појавиле су се и друге претње безбедности које се не смеју занемарити. С једне стране истиче се све већи значај такозваних „детериторијализованих“ претњи у које се, на првом месту, убрајају тероризам, затим ширење оружја за масовно уништење и организовани криминал¹¹⁹. Ту су, затим, и опасности које набрајају Кегли и Виткоф, „конкуренција између трговинских блокова, неомеркантилизам, трговински протекционизам, стално сиромашење најмање развијених земаља, киселе кише, обешумљавање, глобално загревање, пораст становништва, епидемија АИДС, међународна препродаја наркотика, исцрпљивање глобалних ресурса и уништење озонског омотача“¹²⁰. Међутим ова листа није коначна, ту су и питање све већег јаза између богатих и сиромашних држава, питање заштите људских права и слобода,

¹¹⁹Килибарда, Зоран и Мијалковски, Милан, *Геополитика и тероризам*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2006, стр. 55

¹²⁰Кегли, Чарлс, В. и Виткоф, Јуџин, Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 696

уништавање екосистема и многа друга питања и појаве на која дуго времена није обрађана пажња. Ове појаве, које су традиционално сматране питањима из области „ниске политике“, представљају изазове за безбедност не само појединаца или појединих држава и региона, већ и изазове безбедности целог света.

Питање исушивања Аралског језера, на пример, не представља само проблем у смислу будућег наводњавања поља памука у Узбекистану и Тацикистану. Од тренутка када је, шездесетих година прошлог века, Совјетски Савез искористио реке Абу Дарију и Сир Дарију како би направио систем за наводњавање, запремина језера је опала за преко 80%, а ниво језера сваке године опада за 20 до 60 цм. Процењује се да ће, уколико се настави овим темпом, Аралско језеро потпуно пресушити већ до 2025. године. Дрastiчно смањивање ове водене површине, која је некада представљала четврто језеро по површини у свету, отвара низ нових безбедносних питања не само у ове две државе, већ у целом централноазијском региону. Једна од последице исушивања језера је нагли пораст салинитета воде, што је проузроковало изумирање великог броја биљних и животињских врста које су некада живеле у језеру. Самим тим у значајној мери је смањен обим риболова, а тиме и значај индустрије везане за рибарство. Некадашње луке данас су на пар десетина километара од водене површине чиме је целокупна инфраструктура у овим градовима изгубила смисао, а многи људи су изгубили послове. Кључно питање је, међутим, чиме ће се хранити преко 27 милиона становника Узбекистана и преко 7 милиона становника Тацикистана (уз константан пораст популације чија је просечна старост око 23 године), уколико ово језеро пресуши. Узбекистан представља једну од највећих централноазијских држава, међутим само 10% површине ове државе је обрадиво и наводњавање је неопходно уколико се желе даљи приноси. У потрази за храном и послом становништво ових држава окренуће се ка државама својих суседа чиме ће се проблем проширити и територијално и тематски.

Поред тога што представљају не нове, већ пре бисмо рекли новоуочене претње безбедности, ове појаве носе са собом још једну недоумицу, а то је питање како на њих одговорити? Одговор на традиционални изазов безбедности је био војни, безбедност се дефинисала у односу претње и моћи којом располажу држава која

прети и држава којој се прети, али на ове новоуочене изазове одговор не може бити војни. Друштво мора наћи нове начине да заштити своју безбедности јер, сликовито речено – „не можете убити озонску рупу“¹²¹.

Промењена природа безбедносних изазова и претњи условила је и промењено схватање моћи у међународним односима. Моћ се традиционално одређивала у категоријама расположивих људских и војно-техничких ресурса, затим величине и положаја територије. Реалистичко виђење моћи можда на најбољи начин осликавају речи америчког председника Џејмса Монроа, који је рекао да „од величине територије, од тога да ли је мала или велика, зависе многе карактеристике једне државе. Она указује на величину њених ресурса, њеног становништва, њене физичке снаге. Она, укратко, указује на разлику између велике и мале силе“¹²².

У настојању да очувају или достигну стање безбедности државе су се према начелима реалполитике кретале од претпоставки да је „(1) безбедност функција моћи, (2) моћ функција војних капацитета, (3) а војна сила мера величине нације“¹²³. Један од кључних теоретичара реализма, Георг Шварценбергер (*Georg Schwarzenberger*), у свом делу „*Power of Politics*“ поистовећује појам моћи са појмом силе и каже „сила, односно моћ (*puissance, power*) представља способност појединца, групе или државе да наметне своју вољу другоме ослањајући се при томе на средства силе у случају непокорвања“¹²⁴.

С друге стране, један од водећих теоретичара међународних односа који се бави промењеном природом моћи, Џозеф Нај истиче да данас постоје софистициранији начини за испољавање моћи од употребе силе. Реална моћ, било државе или неког другог субјекта, представља „способност да се потенцијална моћ, која се мери ресурсима, претвори у стварну моћ, која се мери променом понашања других“¹²⁵. Нај наводи три начина на које можете утицати на понашање других –

¹²¹Према: Хацић, Мирослав, *Реформа сектора безбедности*, зборник текстова, ЦЦВО, Београд, 2003, стр. 121

¹²²Према: Кисинџер, Хенри, *Дипломатија I*, VERZALpress, Београд, 1999, стр. 17

¹²³Кегли, Чарлс, В. и Виткоф, Јуџин, Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 710

¹²⁴Према: Димитријевић, В., Стојановић, Р., *Међународни односи*, Нолит, Београд, 1996, стр. 38

¹²⁵Нај, Џозеф, С., *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 93

батином, шаргарепом или да их убедите да је оно што ви желите управо оно што и они желе. С обзиром да није свака ситуација иста, потребно је одредити „који ресурси пружају најбољу основу за моћ у неком контексту“¹²⁶. Уколико успете да другу страну привољите да и сама тежи ономе чему ви тежите то ће бити, сматра Нај, ефикасније и јефтиније и од употребе штапа и од употребе шаргарепе. Такав облик моћи Нај назива „мека моћ“ (*soft power*¹²⁷) и под њом подразумева утицај који одређене државе врше путем ширења сопствених културних образаца, путем јавне дипломатије, економије или путем утицаја на одлуке различитих међународних организација. Традиционално виђење моћи, такозвана „тврда моћ“ бива потискивана из првог плана „зрачењем економско-финансијске, техничко-технолошке и комуникацијско-информативне, политичке и својеврсне 'демократско-друштвене' моћи“¹²⁸.

Нај наводи да су четири процеса на међународној сцени довела до тога да војна моћ изгуби на значају у односу на поменуто видове „меке“ моћи. Ти процеси који се и данас одвијају, а који ограничавају употребу војске и стратегије равнотеже моћи као традиционалних средстава безбедносне политике држава су:

- „јачање привредне међузависности држава;
- процес модернизације и урбанизације, као и развој комуникације у земљама у развоју (подстичу пренос моћи из државне управе на приватне секторе);
- ширење војне технологије којом се повећава и моћ привредно неразвијених земаља, и
- промена редоследа решавања актуелних питања у светској политици (решавање питања транснационалне међузависности захтева колективно учешће и сарадњу држава)¹²⁹.

¹²⁶Нај, Џозеф, С., *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 93

¹²⁷Израз *Soft Power* Џозеф Нај први пут је употребио у свом делу «Bound to Lead: The Changing Nature of American Power», касније ову идеју даље развија у књизи «Soft Power: The Means to Success in World Politics». Термин меке и тврде моћи данас је широко распрострањен у теоријама међународних односа.

¹²⁸Симић Р, Драган, *Наука о безбедности-савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002, стр. 37

¹²⁹Према: Симић Р, Драган, *Наука о безбедности-савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002, стр. 43

Поменути процеси, као и повећан број субјеката међународних односа довели су до стања у свету који су Кохејн и Нај означили термином „комплексна међузависност“. Комплексна међузависност је израз којим се указује на чињеницу да на међународној сцени делује повећан број актера који се налазе у међусобно зависним односима. То премрежавање међународних односа изменило је слику међународне сцене – цео свет данас делује као једна универзална и сложена мрежа интеракција. Промене у једном делу међународног система изазивају, било директне или индиректне, последице и на остатак система. Сложена међузависност, међутим, не подразумева хармонију односа, већ „неједнако уравнотежену узајамну зависност“¹³⁰. С обзиром да државе, међународне организације и невладине организације, не поседују исти утицај, тако ни однос међу њима не може бити једнак. Њихова међузависност самим тим не може бити симетрична већ асиметрична, што на одређени начин представља пресликавање њиховог односа моћи. Као доказ у корист ове тезе, Кохејн наводи случај терористичког напада на САД 11. септембра. У односу Америке и Ал Каиде асиметрија је несумњиво била на страни Америке у погледу ресурса (не само војних, већ и информационах, медијских, економских), међутим, асиметрична предност у погледу поседовања кључних информација пре самих напада била је у рукама терориста. Та привремена предност коју су поседовали и искористили припадници Ал Каиде била је у чињеници да су они знали против кога се боре, док Америка то пре напада није могла да зна.

Сложена међузависност подразумева висок ниво економског, еколошког и социјалног, а низак ниво војног глобализма. У први план се истичу политичка, економска и културна сарадња у односима на међународној сцени, а у други план се ставља реалистичка усредсређеност на националну безбедност, политику силе и војну моћ. Већа пажња се посвећује невојним и недржавним изазовима и претњама безбедности, као што су еколошки проблеми, међународни тероризам, организовани криминал, трговина људима, дрогом, разне епидемије и многим другим питањима која су дуго времена стављана у други план, јер су државе биле фокусиране на друге,

¹³⁰Nye, Joseph S. .Jr. *What New World Order*, Foreign Affairs, Spring, 1992, стр. 158

традиционалне безбедносне изазове. Међузависност ствара нову ситуацију у којој се питања из „ниске политике“ стављају у исти ранг са питањима такозване високе политике, у која се убрајају војна безбедност и заштита националног интереса.

Нови изазови безбедности доводе до ситуације у којој је све теже направити јасну разлику између унутрашње и међународне политике. Нај истиче да постоји могућност да ће „драматични пораст еколошке међузависности до те мере учинити магловитом разлику између унутрашње и међународне политике да ће човечанство еволуирати према свету у којем неће постојати државне границе“¹³¹. У том смислу он наводи и мишљење професора Ричарда Фолка, са Принстон Универзитета, да ће ови транснационални проблеми „произвести нове лојалности засноване на не територијалном начелу, што ће изменити систем држава који је био доминантан у последњих 400 година“¹³².

Кључним одликама сложене међузависности Кохејн и Нај сматрају:

- „Постојање вишеструких канала повезивања друштва, укључујући и неформалне везе државних функционера, невладин сектор и транснационално повезивање и организовање, при чему се првенствено мисли на привредно повезивање;
- Односи међу државама руководе се низом различитих питања при чему та питања нису сређена према хијерархији и безбедносна и војна питања немају више неприкосновени примат. Многа питања која се налазе на дневном реду међудржавних односа потичу из области која је раније третирана као унутрашња политика државе. Граница између унутрашње и спољне политике једне земље почиње да бледи и губи оштрину. Различита питања производе различите коалиције како у оквиру влада, тако и ван њих доводећи, неминовно, до противречности и сукоба;
- Сила се не употребљава према државама у истом региону и онима које су повезане питањима код којих комплексна међузависност преовлађује. Сила, међутим, не губи на значају када се ради о односу према осталим државама.

¹³¹Нај, Џозеф, С., *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 21

¹³²Нај, Џозеф, С., *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 21

Долази до редефиниције улоге силе. Војна моћ, у многим питањима, нарочито када се ради о економским интересима, губи на значају¹³³.

Један од основних инструмената у надомешћивању улоге силе у међународним односима представљају међународне организације чији је утицај, захваљујући порасту степена међузависности држава, све значајнији. Кроз њихов рад се омогућава координација деловања субјеката међународних односа и што је можда још важније, изградња правила игре и поверења међу јединицама међународног система. Промењена природа изазова и претњи безбедности огледа се и у чињеници да се са овим проблемима ни једна држава не може самостално изборити. У супротстављању светској економској кризи, тероризму или даљем загађивању животне средине, државе морају међусобно да сарађују и да раде на успостављању заједничког система вредности.

3. Различито виђење безбедносног обрасца

3.1. Реалистичке теорије међународних односа

У теоријама међународних односа искристалисала су се два правца која питањима успостављања и очувања безбедности прилазе из супротних углова. Ради се о две водеће теорије међународних односа – реализму и либералном институционализму, које на основу различитог поимања безбедности предлажу другачије методе успостављања, односно очувања безбедности.

Теорије реализма одликује стављање нагласка на државе као главне и једино битне субјекте међународних односа и силу као легитимно средство за заштиту и остваривање интереса државе. Државе су, према томе, и једини битни субјекти и објекти безбедности, а сила којом располажу једино признато средство за очување безбедности или угрожавање безбедности других држава. Класични реализам „велича улогу државе и суверену слободу њених владара и, изузев што своје

¹³³Keohane Robert O., Nye, Joseph S., *Power and Interdependence – World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, Boston, Toronto, 1977, стр. 24

представе о стварности међународних односа гради на основу песимистичког концепта људске природе, игнорише улогу грађана и невладиних организација које они стварају”¹³⁴. Основни појмови реалистичких теорија међународних односа су *сила, моћ, национални интерес и равнотежа снага*. Ови појмови се у великој мери пренаглашавају, постављају се не само као кључни појмови у односима држава већ и као појмови који у потпуности одређују понашање актера на политичкој сцени.

Реалисти сматрају да инсистирање на улози и значају институција у погледу понашања држава замагљује праву слику ствари одузимајући државама могућност рационалног одлучивања. Опстанак држава, као главних актера међународних односа, сматрају реалисти, зависи само од моћи којом располажу. Тежња за моћи и употреба моћи у односима са другим државама сматра се природним и легитимном средством у међународној политици.

Разлог за ослањање на силу у оваквој мери је чињеница да реалисти као доминантну црту светског политичког система виде анархију, односно не постојање јединственог ауторитета који може наметнути одлуке и правила понашања осталим учесницима светског политичког система или самостално одлучивати о понашању појединих актера. Анархија подразумева одсуство централног ауторитета, али то не значи и одсуство моћи или поретка. Реалистичко виђење анархије је да у њој односе моћи и поретка између учесника одређује равнотежа моћи као посебна законитост која „уређењем односа између суверених држава даје светском политичком систему релативну хомеостатичку стабилност“¹³⁵.

Сматра се да је прву свеобухватну реалистичку теорију међународних односа, пре више од две хиљаде година, дао индијски политички мислилац Каутиља, политички саветник индијског цара Чандрагупте. У свом делу „Артхашастра“¹³⁶ Каутиља односе између држава представља као рибљу политику – другим речима, у политици као и у животу, велике рибе једу мале. На тај начин Каутиља настоји да

¹³⁴Кегли, Чарлс, В. и Виткоф, Јуџин, Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 351

¹³⁵Krejčí Oskar, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Prague, 2007, str.18

¹³⁶Arthashastra у преводу са санскрита значи наука о политици, написана је крајем IV века пре нове ере. Због прагматизма са којим обрађује питања као што су типови власти и принципи владавине, Arthashastra је често упоређивана са Макијавелијевим делом „Владалац“.

политику сагледа „реално“, да укаже на то како односи између држава заиста изгледају и да владарима да препоруке како да се понашају у циљу заштите интереса сопствене државе. Улога владара је јасна, његов једини циљ мора бити да учини све како би побољшао услове живота свог народа, а једино средство у правцу остварења тог циља је повећање моћи државе и проширење државне територије освајањем. Каутиља је истакао оно што су касније многи теоретичари реализма преузели, да идеја водилја у понашању држава мора да буде само интерес, и да се према интересу бирају савезници – а не да савезници одређују интересе. Слично становиште о потреби јачања војне моћи како би се заштитио положај државе налазимо касније и код античких политичких мислилаца као што је Тукидид, који је у свом славном делу „*Пелопонески ратови*“ дошао до закључка да држави која је суочена са добро наоружаним и опасним противницима морални, правни и идеолошки разлози неће бити од велике користи. Почетком XVI века Николо Макијавели, у свом делу „*Владалац*“, долази до сличног закључка рекавши да су „сви наоружани пророци победили, а ненаоружани пропали“¹³⁷.

Бизмарк, кога су звали и „гвоздени канцелар“, увео је у употребу израз *реалполитик* (*realpolitik*) којим се и данас означава политика државе заснована на сили. Пре скоро век и по гвоздени канцелар је поручио својим посланицима да крупна питања неће решавати нити резолуцијама нити гласовима већине, већ гвожђем и крвљу. Сила, сматрао је Бизмарк, сасвим је довољна да сама себи обезбеди потребни легитимитет. Овај реалполитичар остао је упамћен и по чврстом ставу да државе не могу и не смеју улазити у било какве врсте сентименталних савезништава нити дозволити да им морални разлози стоје на путу остварења онога што је њихов национални интерес. Следећи овај став Бизмарк је учинио оно што дуго пре њега није могло бити остварено, довео је до уједињења немачких држава, при чему је основно средство на које се ослањао била војна сила, моћно средство којом су Пруска и сам Бизмарк, као њен канцелар, у том тренутку располагали.

¹³⁷Макијавели, Николо, *Владалац*, Рад, Београд, 1999, стр. 24

У циљу заштите државе и националног интереса сва средства се сматрају дозвољеним и оправданим. Клаузевиц, један од најпознатијих теоретичара реализма у међународним односима је писао да рат није нешто што се дешава народима, већ да је то политичко средство – „акт насиља усмерен да принуди наше противнике да се повинују нашој вољи“¹³⁸. Основни циљ је обезбедити сигурност и напредак сопствене државе и у том смислу рат је легитимно и сасвим оправдано средство, једна врста политичког инструмента усмерена ка остварењу циљева који се на други начин не могу остварити. Ово становиште да „циљ оправдава средство“ најчешће се приписује Николи Макијавелију, али као што смо видели идеја да је држави дозвољено да се у циљу заштите виталног интереса користи свим расположивим средствима постојала је и раније. Међутим, овде долазимо до једног од кључних питања реалистичког начина вођења политике, а то је питање безбедносне дилеме. Наиме, државници који треба да донесу одлуку о томе на која ће се средства ослонити у неком конкретном случају морају имати у виду да подизањем властитих способности путем наоружавања или на неки други начин са циљем да додатно обезбеде и подигну степен своје безбедности, могу изазвати реципрочну реакцију других држава које ће кренути истим путем. Са друге стране, уколико држава не чини ништа да би повећавала своје безбедносне капацитете, то може директно водити ка погоршању њене позиције у међународном окружењу, које се одражава падом њеног утицаја и немогућношћу остварења државних спољнополитичких циљева.

Један од водећих теоретичара реализма, Ханс Моргентхау (Hans J. Morgenthau), истиче да је међународна политика - политика силе јер без обзира да ли државници и народи желе да обезбеде слободу, безбедност, просперитет или саму силу најефикаснији инструмент у томе је сила, односно моћ којом располажу. „Они могу да дефинишу своје циљеве као религиозне, филозофске, економске или као друштвени идеал. Они се могу надати да ће овај идеал остварити путем сопствених унутрашњих снага, путем божанског посредовања или кроз природни развој људских

¹³⁸ Clausewitz von Carl, *On War*, Penguin books, London, 1982, стр. 101

послова... Али кад год се они боре да остваре свој циљ путем међународне политике, они то чине путем борбе за силу¹³⁹. Моргентау истиче једну од водећих идеја реалполитике, а то је да ни једна нација нема Бога на својој страни и из тог разлога своје акције мора заснивати на разборитости и практичности.

Реалистичко промишљање међународних односа карактерише начин вођења политике кроз многе векове, а можемо рећи да такво промишљање има значајну улогу и данас. Безбедност се поима као питање које се односи на државе и које се обезбеђује и угрожава само војном силом. У том смислу, државе су једини заиста битни објекти и субјекти безбедности, а сила којом располажу једино средство које им гарантује безбедност. Не придаје се већи значај питањима безбедности других друштвених заједница или појединца, нити другим облицима угрожавања безбедности, као на пример еколошкој, која је данас постала једна од водећих тема у светској политици.

Закључак би могао бити да субјекти међународних односа морају водити рачуна да располажу адекватним средствима за заштиту сопствених интереса, али да се та средства морају ограничити у том смислу да не доводе у питање систем као такав. Тиме се формира нешто што би се могло означити као институције за очување безбедности у реалистичкој теорији међународних односа.

3.2. Либерални институционализам у међународним односима

Либерално институционалистичка теорија међународних односа истиче да међународна политика није само простор конкуренције, конфликта и зависти, већ је и простор кооперације, све веће узајамне зависности и солидарности.

Промене до којих су довеле индустријска револуција и бржи развој модерне технологије условиле су и низ промена на међународном плану. Државе постају све више повезане и узајамно зависне, самостално деловање на међународном плану остало је привилегија само највећих сила. Безбедност није више питање које се односи само на физичку безбедност државне територије и суверене власти владара. Питање безбедности проширено је делом због „реалних“ околности, делом због

¹³⁹Димитријевић, В., Стојановић, Р., *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996, стр. 40

потреба великих сила да контролишу понашање других држава. Проширење појма безбедности на питања која се тичу људских права, борбе против тероризма или успостављања демократских политичких система пружа широке основе за мешање држава и међународних организација у унутрашња питања других држава. На тај начин либерални институционализам који као моделе успостављања и очувања безбедности наводи првенствено систем колективне безбедности, заједничке безбедности, безбедносних комплекса и режима, преко теорије о демократском миру отвара врата новим моделима успостављања безбедности карактеристичним за XXI век – међу којима се посебно истиче теорија хуманитарне интервенције.

О поменутиим моделима успостављања и очувања безбедности више ћемо говорити у наставку рада. Овде ћемо навести само основне одлике либерално институционалистичког поимања субјеката и објеката безбедности, као и главне одлике водећег система очувања безбедности – модела колективне безбедности.

Већ смо рекли да су неке од основних новина које је у теорију међународних односа уводи либерални институционализам наглашавање значаја невојних димензија безбедности и улоге и места појединца и друштвених група за безбедност државе и међународног друштва у целини. Кључни став, као што је већ истицано, јесте да све док сваки појединац није безбедан ни друштво у целини није безбедно, а безбедност појединца подразумева како физичку безбедност, тако и обезбеђивање одређеног нивоа квалитета живота, живота достојног човека. Тек у том случају ће појединац, држава и међународно друштво бити безбедни. Држава се дакле, за разлику од раније преовлађујућих гледишта, види као инструмент у служби појединца, а не обрнуто. Основни циљ државе мора бити остварење услова за безбедан и квалитетан живот појединца и живот у коме ће свако имати прилику да се слободно развија и остварује сопствени живот на начин који сматра најприкладнијим.

За либерални институционализам, безбедност појединца у смислу физичке безбедности, али и одређеног степена задовољства појединца сопственим животом и условима који му се пружају, представља темељ националне безбедности. Безбедан и квалитетан живот појединца, тако представља неопходан услов за виши степен

државне и међународне безбедности. Ово гледиште, ма колико се чинило исправним, нема реалних изгледа да се оствари у скоријој будућности. Бар не док половина становништва света живи са два долара дневно, а три најбогатија појединца поседују више него четрдесет и осам најсиромашнијих држава на свету.¹⁴⁰ Сиромаштво смањује могућност избора и у образовању и у запослењу, смањује могућност избора сопственог начина живота. Као сасвим предвидива последица рађа се незадовољство, несигурност и резигнација према остатку света чиме се доводи у питање безбедност шире друштвене заједнице, али и глобална безбедност.

Либерално залагање за заштиту и унапређење људских права данас је опште прихваћено. Корпус људских права и слобода постао је међународни режим за чије спровођење се залажу све значајне међународне институције. У том погледу превазиђено је реалистичко уздицање државе и државне безбедности на пиједестал међународне политике. Појединац је тај који заслужује највећу пажњу и потреба његове заштите и остварења његовог благостања су приоритети које истичу заступници либералног институционализма. Кључни корак у том правцу представља *Универзална декларација о људским правима*, донета у Генералној скупштини Уједињених нација 1948. године.

Истицање улоге међународних организација, невладиних организација и појединаца у креирању и реализацији међународне политике не значи међутим да се улога државе у потпуности занемарује. И поред тога што инсистира на улози и значају нових субјеката међународних односа и истиче у први план економско благостање насупрот очувању безбедности као традиционалном приоритету, либерални институционализам сматра да су државе и даље битни субјекти у обликовању међународних односа, првенствено с тога, што државе и даље располажу монополном силе. Управо из тог разлога либерални институционалисти као најбољи модел за успостављање и очување безбедности наводе систем колективне безбедности који чине суверене државе. Колективна безбедност је систем у којем се суверене државе добровољно обавезују да заједнички делују против агресора. При

¹⁴⁰Кегли, Чарлс В.Јр, Виткоф, Јудин Р., *Светска политика - тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука, Дипломатска академија, Београд 2004, стр. 357

томе се заједничка акција не планира против једне, посебне државе због геополитичких разлога, већ се заједничка акција изводи против свакога ко нарушава *status quo* или усвојени систем вредности. Из тог разлога основни предуслов за формирање система колективне безбедности је да све земље, односно да земље битне за систем колективне безбедности (данас су то сталне чланице Савета безбедности), имају слично мишљење о томе шта се може сматрати безбедносним претњама и безбедносним ризиком и како дефинисати заједнички систем вредности који се тим изазовима може супротставити - како реаговати против држава које су означене као претња регионалној или глобалној безбедности.

Идеја колективне безбедности налазила се и у члану 11 Пакта Друштва народа, а уведена је и у Повељу УН, где се у члановима 39-51 говори о томе у којим случајевима и како може реаговати Савет безбедности. Више о овом, као и о другим моделима безбедности које промовише либерални институционализам говорићемо у петом поглављу. Овде је важно истаћи да овај правац у теоријама међународних односа уноси свеж поглед на питање међународне безбедности. Скреће се пажња на чињеницу да безбедност није чисто војно и чисто државно питање, већ да постоје нове, или како смо већ нагласили – новоуочене претње безбедности, као и да је проширен спектар релевантних субјеката и објеката безбедности.

4. Садржај, чиниоци и облици безбедности: друштвена, војна, политичка, економска, еколошка

До 80-тих година XX века безбедност се најчешће делила на војну и невојну. Под војном безбедношћу се подразумевало све оно што се тицало послова којима се занимала војска и министарство унутрашњих послова, док се невојна безбедност односила на све остало из области друштвене безбедности и безбедности појединаца. Крај Хладног рата, као што смо већ поменули, доноси и нове погледе на питање међународне безбедности и у том периоду настаје и нова систематизација безбедносног поља, где се поред војне безбедности истиче значај још четири сектора

– политичког, друштвеног, еколошког и економског. Овим секторима безбедности данас се све чешће придружује и информациона безбедност.

Безбедност почиње да се третира као мултисекторска област због чега није могуће говорити о јединственој дефиницији безбедности, чак ни у области међународних односа. Указује се на различит карактер и динамику безбедности у поменутих пет сектора – војном, политичком, економском, еколошком и друштвеном. Одговори на питања ко је референтни објекат безбедности и ко или шта угрожава његову безбедност, разликују се од сектора до сектора.

Говорећи о безбедности у војном сектору, Базан истиче да се она одређује на два начина – прво, као однос нападачких и одбрамбених способности државе и друго, као начин на који једна држава види способности и намере друге држава. Овај други начин се најчешће наводи као типичан узрок стварања такозване безбедносне дилеме и спирале у наоружавању. Лоша процена намера друге стране и неповерење међу субјектима међународних односа сматрају се главним узроцима сукоба. Као што се из наведеног може закључити, главни референтни објекти безбедности у војном сектору су државе, мада одређену улогу могу имати и неки други политички ентитети.

У политичком сектору безбедност се најчешће односи на „организациону стабилност државе, систем власти и идеологије која јој даје легитимитет“¹⁴¹. Претњама безбедности у овој области се сматрају оне активности које доводе у питање суверенитет државе и власти, претње које се „традиционално дефинишу у терминима уставних принципа“¹⁴². Потребно је, међутим, скренути пажњу да се политичка стабилност једне државе не тиче само ње и њених грађана, јер нестабилна или „неуспела“ држава представља претњу и за регион у коме се налази, а често представља и директну претњу по међународну безбедности. Референтни објекат безбедности у овом сектору је држава, али све већу улогу почињу да играју и наднационални субјекти, међународне организације и режими. Њихова

¹⁴¹Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр.7

¹⁴²Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 22

егзистенцијална безбедност је угрожена када се доведу у питање или подривају водеће норме и правила на којима ови режими или институције почивају.

О економској безбедности се најчешће говори у време криза. Овај безбедносни сектор се првенствено односи на слободу приступа ресурсима и тржишту, расположивост финансија и уопштено на економску стабилност. Уколико су испуњени услови за одржавање задовољавајућег нивоа економске сигурности, можемо говорити о постојању економске безбедности. Објекте безбедности и егзистенцијалне претње је у овој области теже уочити него у претходним. Базан наводи да су фирме најчешће егзистенцијално угрожене могућношћу банкрота и понекад променом прописа којима се доводи у питање њихов опстанак, али да се исто тако, у тржишној економији и очекује да фирме настају и нестају и да се ретко њихов опстанак поставља као безбедносно питање. Друга ствар је међутим, ако говоримо о економској безбедности у смислу стања националне економије. У том случају можемо рећи да егзистенцијална безбедносна претња постоји само уколико је стање националне економије толико лоше да доводи у питање опстанак становништва. У сектор економске безбедности спада и енергетика, односно енергетска безбедности, међутим, овај сектор има потенцијала да у скоријој будућности постане засебна целина и једно од водећих питања међународне безбедности.

Социјетални, друштвени сектор безбедности тиче се степена безбедности нижих структура друштва – друштвених група заснованих на различитим критеријумима, на основу расе, религије, идеологије, сексуалног или политичког опредељења и друго. Под појмом безбедности у овом сектору мисли се првенствено на постојање услова да различити народи могу слободно да користе и раде на очувању своје културе, језика, обичаја и религије, односно да слободно јавно исказују свој национални идентитет. Степен безбедности државе је у великој мери одређен њеним унутрашњим миром који великим делом зависи од степена безбедности нижих друштвених група. Из наведеног је јасно да се као референтни објекти безбедности у овој области појављују различите, а првенствено националне и религиозне групе. Базан тврди да је у оквиру друштвене безбедности тешко

направити јасну границу између онога што се може сматрати обичном претњом и егзистенцијалне претње. Разлог је то што се колективни идентитети развијају и мењају током времена. Док неки припадници тих колективитета те промене могу видети као егзистенцијалну претњу њиховом опстанку, други их виде као природне кораке у еволуцији идентитета.

Сектор еколошке безбедности тиче се директних и индиректних активности које угрожавају животну средину и тиме прете да доведу у питање „одржавање локалне и планетарне биосфере као кључне подршке систему од кога све друге људске активности зависе“¹⁴³. Референтни објекти безбедности у овом сектору су веома бројни и разноврсни и крећу се од „од релативно конкретних ствари, као што је опстанак неке конкретне врсте (тигорова, китова, човечанства) или одређених природних средина (прашуме, језера), до много магловитијих, ширих питања, као што је очување климе и биосфере“¹⁴⁴. Циљ успостављања еколошке безбедности је успостављање односа између људи и остатка биосфере на начин који неће, с једне стране, угрозити биолошки живот планете, нити, с друге стране, довести до конфликта који могу резултирати сукобима већих размера као што је, на пример, случај сукоба између Израела и Палестине. Овај дугогодишњи конфликт, који представља данас један од најтежих конфликта са верско-политичком димензијом, започео је између осталог и као борба за стратешку контролу водних токова. Преливање утицаја еколошке безбедности на област политичке безбедности није ретко, међутим у неким ситуацијама последице могу бити такве да доведу у питање безбедност не само региона, већ и света. Једна од ситуација која прети сличним последицама је утицај глобалног отопљавања на односе муслиманске државе Бангладеш, која се налази у сливу реке Ганг и њеног суседа Индије. Глобално отопљавање, које директно утиче на подизање нивоа реке има за последицу миграције муслиманског становништва ка области источног Бенгала у Индији, коју насељава већинско хинду становништво. Имајући у виду крваве сукобе између

¹⁴³Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр.7

¹⁴⁴Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 23

муслиманског и хинду становништва приликом осамостаљења Индије, сасвим је реално запитати се да ли би овакве миграције, уколико постану масовније, могле да доведу и до верског конфликта ширих размера.

Када говоримо о еколошкој безбедности постоји још један аспект који треба истаћи, а то је повратна реакција природе, у којој су клима и рељеф измењени људским утицајем, на карактер човека. О значају природе и климе не само на физичке карактеристике човека, већ и на њихове особине (као што су ратоборност или лењост) говорили су још стари Грци. Тако је Хипократ истицао да су одговарајући климатски услови пресудни за усаглашен развој духа и тела и да умерена клима, уз одговарајуће образовање чини остварљивим васпитни идеал атинског друштва изражен у јединству духовне снаге и физичке лепоте¹⁴⁵. Сличну идеју је промовисао и познати руски писац Антон Павлович Чехов, истичући да шуме краше земљу и уче човека да схвати лепоту будући у њему узвишена осећања. „Шума ублажава оштру климу. У земљама благе климе мање се снаге троши на борбу са природом, и зато је тамо човек питомији и нежнији, тамо су људи леви, витки, емотивни, говор им је музикалан, покрети грациозни. Код њих цветају наука и уметност, њихова филозофија није песимистичка, односи са женом су пуни суптилности и племенитости...“¹⁴⁶

Данас се све чешће сусрећемо са још једним сектором безбедности, који претендује да буде дефинисан као самосталан – ради се о информационој безбедности. Информације данас представљају један од водећих извора моћи, а тиме и један од главних извора небезбедности. Субјекти безбедности у овом смислу су сви они који поседују ретке и вредне информације и знају како да их употребе или коме да их дају. Објекти информационе безбедности представљају много ширу категорију и у њих спадају сви до сада поменути, али посебну категорију представљају информациони системи великих компанија и војних комплекса. Свет је постао глобализован у тој мери да су информације данас доступније свакоме и на сваком месту у много већем обиму него икада раније. Последице информационе безбедности

¹⁴⁵Килибарда, Зоран и Мијалковски, Милан, *Геополитика и тероризам*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2006, стр. 24

¹⁴⁶Чехов, Антон Павлович, *Ујка Вања*, Kindle издање, стр.21

осећају се и на осталим пољима, посебно у областима које су најосетљивије за државу – у области војне и политичке безбедности.

III ДИПЛОМАТИЈА КАО ЧИНИЛАЦ БЕЗБЕДНОСТИ

1. Општи појам и функције дипломатије

1.1. Општи појам дипломатије

Када говоримо о појму дипломатије потребно је да нагласимо да постоје два основна значења овог појма – дипломатија као делатност и дипломатија као организација. Дипломатија као организација односи се на организацију дипломатске службе, док се дипломатија као делатност односи, пре свега, на вештину преговарања и решавања проблема мирним путем. Њен значај је утолико већи уколико се зна да „од те вештине делимично и формално зависи које ће место поједини народи и државе зауимати на општој лествици моћи у свету“¹⁴⁷. Др Иван Суботић¹⁴⁸, дипломата Краљевине Југославије у Лондону 1941. године, говорећи о значају дипломатије, истиче да дипломатска функција представља „нужан корелатив егзистенције суверене државе у међународној заједници“¹⁴⁹ и да има своје оправдање у праву сваке државе да буде представљена код друге државе. Овоме можемо додати још једно „оправдање“, а то је право човека на преговоре

Чињеница је да се дипломатија дефинише на различите начине, али „дефиниције, уопште, често су врло варљиве, а поготово за тако деликатан и суптилан предмет као што је дипломација“¹⁵⁰. Најчешће се дипломатија одређује као инструмент спољне политике државе, као наука о преговорима, као вештина и занат или као професија чији је основни циљ представљање државе и преговарање. Џоф Бериц међутим наглашава да је дипломатија у суштини „политичка активност и под условом да је добро организована и осмишљена, представља значајан саставни

¹⁴⁷ Екмечић, Милорад, *Огледи из историје*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 371

¹⁴⁸ Др Иван Суботић је у време Другог светског рата био амбасадор Краљевине Југославије у Лондону, а непосредно пре тога и наш представник у Друштву народа.

¹⁴⁹ Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопичић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006, стр. 94

¹⁵⁰ Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопичић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006, стр. 77

елемент моћи неке државе¹⁵¹. Професор Миодраг Митић скреће пажњу на чињеницу да је дипломатија уједно и „научна дисциплина, наука, као што је то међународно право, међународни односи и слично“¹⁵². Др Александар Магарашевић¹⁵³ истиче да се најопштије речено, под дипломатијом подразумева „она делатност државе којом она настоји да оствари, путем одговарајућег особља и организације, своје спољнополитичке циљеве и интересе. Под дипломатијом се такође подразумева како друштвена суштина и садржина њене активности, тако и њени спољни облици испољавања и методи“¹⁵⁴. Дипломатија подразумева дакле и стечено специјализовано знање, али и одређену вештину првенствено у погледу начина комуникације, моћи убеђивања, представљања аргумената сопствене државе на начин који неће изазвати подозрење друге стране, већ осећај искрености и жеље за сарадњом.

За дипломатију као делатност се каже да је „стара као брда“ и да је настала у оном тренутку када је гласник из другог племена саслушан, а не поједен. Прве дипломатске списе налазимо још у XIII веку пре наше ере, један од најпознатијих је споразум између египатског фараона Рамзеса II и хетитског цара Хатушилда III из 1278. године п.н.е, којим се успоставља војни савез између две државе. Историја дипломатије је пуна оваквих примера дипломатских уговора између владара, међутим дипломатија као организована делатност са успостављањем институција налик данашњим министарствима спољних послова и са праксом слања сталних дипломатских мисија настаје тек у XV веку. Док се успостављање сталних дипломатских мисија везује за средњовековне италијанске градове-државе, настанак првог министарства спољних послова приписује се француском кардиналу Ришељеу. Након што је Ришеље успоставио француско министарство спољних послова, 1626. године, сличне институције се оснивају и у низу других држава – у Србији је закон о успостављању министарства спољних послова донет 1839. године,

¹⁵¹Бериц, Р. Џоф, *Дипломатија – теорија и пракса*, ИП Филип Вишњић и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2008, стр. 25

¹⁵²Митић, Миодраг, *Дипломатија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 7

¹⁵³Др Александар Магарашевић је био први декан и први професор међународног јавног права на Правном факултету у Новом Саду.

¹⁵⁴Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопчић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006, стр. 113

за време кнеза Милана Обреновића, под називом *Устројеније Књажевске канцеларије*. Потребно је међутим истаћи да је у Србији функција министра спољних послова постојала још од 1804. године, када је Карађорђе међу својим попечитељима именовано и попечитеља иностраних дела.

Пре успостављања сталних дипломатских мисија улога дипломата се сводила на оно што данашњим речником можемо назвати *ad hoc* дипломатијом. Особе које су уживале поверење својих владара слале су у друге државе ради решавања неких акутних питања. Нису дакле постојале институције сталних дипломатских представника, већ само привремених и повремених преговарача који су наступали у име својих владара. Своју препознатљиву форму, у виду сталних дипломатских представништава дипломатија, као што смо већ рекли, добија у XV веку, у односима италијанских градова-држава. Милано је први установио институт сталног представништва у другим италијанским градовима-државама, а Венеција је прва утврдила правило о дужини онога што би смо данас назвали дипломатским мандатом – утврђено је правило да посланици у иностраној земљи не могу боравити дуже од две године. Касније се, даљим развојем и све ширим прихватањем дипломатије као облика званичног општења међу државама, овај временски период продужава да би крајем XVI века пракса слања и примања сталних дипломатских представника, а затим и мисија постала уобичајена широм Европе. Ова пракса, међутим, није одмах прихваћена од стране свих држава и дипломата није свуда прихватан као радо виђен гост, већ пре као „*d'un espion honorable*“. Отоманска империја је, на пример, примала изасланике других држава на свој двор, али због осећаја сопствене надмоћи, све до XIX века, није сматрала за потребно да узврати реципрочно и своје представнике пошаље на друге дворове.

Италијански градови-државе су били идеално тло за почетак успостављања сталних дипломатских мисија јер се радило о већем броју географски блиских држава приближно исте моћи. Било је немогуће да у таквој ситуацији ове државе заштиту свог интереса заснивају искључиво на сили. Преговори су постали неопходни и саставни део свакодневне политике. Управо из тих разлога је на простору данашње Италије и настао највећи број обичаја који и данас важе у дипломатском опхођењу.

Наравно, нека од правила у дипломатском опхођењу настала су много раније, тако су на пример још у IV веку пре нове ере у Индији странцима који су имали улогу „амбасадора“, а који су сматрани „јавним шпијунима“, признаване извесне привилегије и имунитети. За разлику од њих странци који нису званично представљали своје владаре сматрани су „тајним шпијунима“ и нису имали право ни на какву заштиту.

У погледу основних задатака улога дипломатије се није много променила кроз векове. Циљеви сваког дипломате морају бити да успостави и негује добре односе и сарадњу са земљом пријема, као и да на адекватан начин представља и штити интересе сопствене државе и њених грађана. Треба истаћи и то да резултат дипломатске активности најчешће представља изналажење компромисног решења, таквог решења које ће у најбољој мери омогућити да спор између две државе не прерасте у отворени сукоб. Управо зато је један од основних задатака сваког дипломате да се упозна са интересима, политиком и обичајима државе пријема, како би у деликатним ситуацијама знао који је прави начин да се одређеном проблему приступи, а да се не изазове нежељена реакција домаћина. С обзиром на сложеност оваквог задатка за дипломатију се каже и да је „уметност могућег, а не увек праведног и правичног“¹⁵⁵. Објашњавајући основну улогу дипломатије Ј.Ј. Роцерс, творац закона о дипломатској служби Сједињених Америчких Држава наводи да је дипломатска служба „прва линија одбране земље“. „Пре сваког стављања у покрет војске и флоте, пре него што се донесе одлука за мир или рат, дипломатија ће тражити начин да се избегне сукоб. Вешта дипломатија је најбољи основ за мир. Невешта дипломатија, најплоднији извор рата. Оружје дипломатије није ни топ ни оклопница, већ људска воља или, тачније речено, духовна есенција људске моћи“¹⁵⁶.

Швајцарска конфедерација је дугогодишњим низом добро осмишљених дипломатских активности створила себи посебно место на међународној сцени изградивши позицију кредибилног међународног посредника у споровима широм света (прекид ватре у Судану, преговори владе и побуњеничких група у Колумбији,

¹⁵⁵Митић, Миодраг, *Дипломатија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 10

¹⁵⁶Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопчић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006, стр. 78

прекид непријатељства у Уганди и друго). С друге стране, и поред чињенице да не поседује стратешко наоружање и располаже врло ограниченим војним снагама, Швајцарска је очувала војну неутралност, признату и прихваћену од стране најугицајнијих држава света кроз векове.

Пратећи историјски развој улоге дипломатије, јасно се може уочити разлика и у погледу слободе деловања њених представника. Дипломате су некада биле далеко самосталније у тумачењу својих надлежности и у заступању онога што би сами проценили да је од примарног интереса за њихову државу или владара. Развојем савременијих средстава комуникације таква слобода је у великој мери ограничена. Док су некада поруке од владара према дипломатама акредитованим у страним државама путовале данима и недељама, данас је могуће све информације добити не само у истом дану, већ и у истом сату. Мобилни телефони и интернет су у великој мери утицали на смањење значаја дипломате и на његову слободу деловања. Сер Харолд Николсон ову промену улоге дипломате сликовито представља наводећи да су „први легати били гласници, касније су постали говорници („oratores“) који су имали задатак другу страну уверити у оно што преносе, да би у новије време у први план избила њихова способност квалифицираног посматрача“¹⁵⁷. То међутим не значи да дипломатија данас није потребна и да се сва отворена питања међу државама могу решавати директном комуникацијом надлежних институција и особа. Дипломатија се, можемо рећи, прилагодила новим условима и изнашла нове облике деловања. Данас је традиционална дипломатија оличена у представљању и преговарању само један од облика њеног постојања.

У наставку овог рада говорићемо о основним разликама између старе и нове дипломатије, о основним дипломатским функцијама, као и о врстама дипломатије и о дипломатији као врсти меке моћи, при чему ћемо посебну пажњу посветити јавној дипломатији и значају који она данас има у обликовању међународне политике.

¹⁵⁷ Наведено према: Ник, Станко, *Дипломација – Методе и технике*, Барбат, Загреб, 1997, стр. 30

1.2. Разлика између „старе“ и „нове“ дипломатије

Упоредо са развојем људског друштва развијала се и дипломатија прилагођавајући се новим технологијама, али и новим облицима односа на међународној сцени. Прва промена, на коју смо већ указали у претходном одељку дошла је крајем XV века са успостављањем институције сталних дипломатских мисија¹⁵⁸. До тада је дипломатија имала карактер повремених и привремених преговора са циљем решавања неког конкретног проблема и на чело таквих мисија су постављани људи блиски суверенима. Успостављањем праксе сталних дипломатских мисија мења се сама суштина дипломатије – она тиме постаје један од основних стубова сарадње држава. Улога дипломатских мисија није више само решавање акутних проблема у односима две државе, већ и упознавање са обичајима и правилима у држави пријема, стално представљање сопствене државе, заштита и промоција њених интереса. У суштини, овом променом дипломатија добија нове функције, које ће задржати и до данашњих дана.

Најчешћа подела, када се говори о дипломатији, врши се на такозвани „стари“ или француски модел дипломатије и „нови“ или амерички модел дипломатије, при чему се као тачка прелаза узима крај Првог светског рата и Версајски мировни споразум као „последњи велики дипломатски скуп који се одвијао по класичним правилима правног и законом установљеног понашања“¹⁵⁹. Међу тим правилима је историчар Хенри Васт, почетком XX века, истакао следећа – „Не водити ратове, сем са правичним мотивом и једино у одбрани. Побеђеној страни не чинити више зла него што је строго неопходно. Сила није једино средство које управља односима међу народима, јер постоји одређена правда како међу државама, тако и међу појединцима. Поштовати уговоре, то је најмудрије деловање и највећа снага сваког владара“¹⁶⁰. Поред ових правила можемо рећи да су основне одлике француског модела дипломатије биле и то да се јасно прихватала подела држава на мале и велике

¹⁵⁸За годину када долази до успостављања сталних дипломатских мисија узима се најчешће 1450. година, када је град-држава Фиренца отворила стално представништво у граду-држави Милану.

¹⁵⁹Екмечић, Милорад, *Огледи из историје*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 386

¹⁶⁰М.Х. Васт, према: Екмечић, Милорад, *Огледи из историје*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 386

и да се одговорност за мир у свету пребацивала у потпуности на велике силе. Равнотежа снага била је водећи принцип међународних односа, а Европа у том периоду водећи континент, с обзиром да се америчка спољна политика у том периоду заснивала на такозваној „сјајној изолацији“. Улога и значај малих држава процењивали су се само на основу једног критеријума – а то је, колико су утицаја ове државе имале на велике силе и колико су могле да утичу на правац њихове политике. Сматрало се да преговори морају бити непрестани и тајни уколико се жели да буду успешни, јер се подразумевало да у преговорима свака од страна мора да учини неке уступке, а што се мање о томе зна у јавности, тиме ће се преговори лакше одвијати и преговарачи ће имати већу слободу деловања у циљу постизања онога што се сматра максимумом у датој ситуацији. Врхунцем тајне дипломатије сматра се Бечки конгрес из 1815. године, којим је успостављен мир у Европи након Наполеонових ратова, а на коме су мале државе могле бити заступљене само преко „гласа“ неке од великих држава.

Први светски рат означио је прекретницу не само у дипломатији, већ и у поимању и практиковању међународних односа. Основне одреднице ове нове ере у односима на међународној сцени налазе се у 14 тачака које је председник САД Вудро Вилсон изнео на мировној конференцији у Паризу. Првих осам тачака Вилсон је означио као обавезне и у њих је убројао – отворену дипломатију (без тајних уговора), слободну пловидбу морима ван територијалних вода, укидање свих економских препрека и стварање једнаких услова за трговину свих земаља, опште разоружање, непристрасно решавање колонијалних питања, евакуацију са руске територије, обнављање Белгије и стварање Друштва народа које ће гарантовати политичку независност и територијални интегритет и великим и малим државама. Остале тачке, које је Вилсон дефинисао као пожељне, али им није дао статус обавезујућих, односиле су се на враћање Алзаса и Лорене Француској (у циљу исправљања неправде коју је Пруска учинила Француској 1871. године), исправка италијанских граница у складу са линијама до којих се непоречно простире италијанска нација, давање права на аутономију народима у оквиру Аустроугарске монархије, повлачење са територија Румуније, Србије и Црне Горе и обнова њихових територија уз

обезбеђење изласка на море за Србију, гаранција турског суверенитета у остатку Отоманског царства уз слободан пролаз кроз Дарданеле за све бродове и за слободну трговину свих народа и, на крају, обнова независне пољске државе са изласком на море.

Уместо равнотеже снага као водећи принцип међународних односа успоставља се систем колективне безбедности и идеја да се државе у међусобним односима требају понашати као људи добре воље, односно да се на понашање држава могу и морају применити исти морални принципи и исти етички закони као и на понашање појединаца у оквиру државе. Уместо да своје активности на међународном плану усклађују само са сопственим интересом, државе су требале да узму у обзир и интересе међународне заједнице и да усклађују своје деловање са међународним законима.

Да свет није био спреман за тако револуционарне заокрете у међународним односима показало је избијање Другог светског рата. Принципи на којима су почивали међународни односи и дипломатија након овог потресног догађаја значајно су промењени. На међународну сцену су ступиле две суперсиле формирајући равнотежу снага или, како је неки аутори називају, равнотежу страха. Као кључне карактеристике дипломатије које су се у таквим односима развиле, а које су остале и након слома Совјетског савеза и урушавања блоковског система академик Екмечић наводи:

1. „дипломатија ултиматума“ истискује класичне методе усклађивања неједнаких интереса, победа се тражи у исцрпљивању противника нестабилним миром;

2. Доминација обавештајних служби над дипломатском службом има за последицу да се запоставља и ишчезава кодекс понашања. Некадашњи ритуални и церемонијални договори по строгом протоколу се замењују активношћу тајних, или полутајних организација (као Трилатерална комисија), која су се развиле променама некадашњих масонских ложа и око Ватикана;

3. Потврда Стаљинове дефиниције да се „рат добија у фабрикама“, па индустријски и научни потенцијал постаје основни критериј моћи, иако број становника и стратешки положај друге врсте не губи заувек значај;

4. Супер сила намеће зависним државама свој облик друштва и идеологију у којој су старе и обећане демократске установе изложене корозији и унутрашњим променама садржаја, уз услов да се стари речник задржава. Због схватања да је цивилизација основана на религији, будући сукоби светских сила ће све више ангажовати традиционалне религије и културу на њима основану;

5. Финансијска и војна моћ изазива погоршање моралних норми.¹⁶¹

Овом списку можемо додати још и то да је данас спектар учесника у дипломатским активностима шири него икада раније. Истина је да се дипломатијом никада нису бавиле само школоване дипломате, али спектар учесника никада није био овако широк, као што је то данас – од професионалних дипломата, преко новинара и представника невладиних организација, до представника црквених организација или интересних група. С друге стране, на савремену дипломатију битно утиче још једна одлика модерног света, а то обиље информација којима смо свакодневно засути захваљујући развоју технологије. Приликом доношења одлука и повлачења дипломатских потеза све је теже извршити селекцију валидних информација. Ово обиље информација не само да даје веће могућности за детаљнији увид у одређену проблематику, већ истовремено пружа и велике могућности за замагљивање суштине и скретање пажње на нека друга, мање битна питања.

Поред наведене поделе дипломатије на француски и амерички модел, дипломатија се може и временски поделити, на пример, на дипломатију старих времена, дипломатију средњег века и дипломатију новог времена, коју изводи руски историчар и дипломата В.П. Потемкин. Под дипломатијом старих времена Потемкин подразумева дипломатије старе Грчке, Рима и старе источне дипломатије – египатску, хетитску, асирску, персијску и древну индијску дипломатију. Дипломатија средњег века обухвата период до XVI века, а дипломатија новог времена се односи

¹⁶¹ Екмечић, Милорад, *Огледи из историје*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 413

на период од XVI до XVIII века. С друге стране др Иван Суботић, дипломатију дели на стару која обухвата период до Француске револуције, нову која се односи на период од Француске револуције до Првог светског рата и савремену од Првог светског рата до данас. Основне одлике старе дипломатије, према др Суботићу су да се радило о повременој и такозваној дворској дипломатији, која је „носила на себи печат феудални и црквени“¹⁶². Француска револуција уноси нови дух у међународне односе, а тиме и у саму срж дипломатије. У овом периоду се дефинишу и на међународном нивоу кодификују основе дипломатске праксе. Дипломате се бирају из ширих друштвених кругова, углавном аристократије и свештенства, али још увек не и међу грађанством. На Бечком конгресу је тако, на пример, представник Аустрије био кнез Метерних, „пруски краљ је послао кнеза Харденберга, а новоустоличени француски краљ Луј XVIII ослонио се на Таљерана. Цар Александар I није био спреман да икоме препусти почасно место Русије, те је с тога лично дошао у Беч. Представник Велике Британије био је енглески министар спољних послова, лорд Каслреј“¹⁶³.

Нову дипломатију, коју др Суботић назива и „садашњицом“ одликују у првом реду већ поменуте идеје Вудроа Вилсона, које у значајној мери утичу на улогу и функције дипломатије. За разлику од ранијег става да дипломата ради тајно и да служи само интересима своје државе, у „садашњици“ дипломатски рад је јаван и потчињен међународном праву, а дипломата, поред заступања интереса сопствене државе мора у свом раду да узима у обзир и интересе међународне заједнице. На овај начин дипломатија постаје „инструмент интернационалне солидарности држава“¹⁶⁴.

1.3. Представљање као основна функција дипломатије

Члан 3 Бечке конвенције о дипломатским односима прецизира да функција представљања подразумева представљање државе која акредитује код државе

¹⁶²Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопичић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006, стр. 97

¹⁶³Кисинџер, Хенри, *Дипломатија I*, Verzalpress, Београд, 1999, стр. 59

¹⁶⁴Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопичић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006, стр. 100

пријема. Овакво дефинисање функције представљања указује на промене које су се десиле у међународним односима – с једне стране, дипломата више није само представник свог суверена, већ представник целе државе, а са друге стране, његов циљ није да, некада свог суверена, а сада своју државу представи суверену државу пријема, већ целом народу те државе. Ово је значајна промена у функцији представљања јер је тиме „циљна група“ ка којој је усмерено дипломатско деловање знатно проширена, што истовремено изискује и нове начине представљања. Церемонијално представљање више није довољно, дипломата данас мора да представља политику, културу и економију своје државе јавности државе пријема. У том циљу се проширују дипломатске мисије, уводе се функције културних и економских аташеа, односно у мањим дипломатским мисијама те функције постају саставни део рада свих дипломата. Управо због тога, функција представљања „по субјектима на које је упућена чини једну од најширих функција мисије“¹⁶⁵.

Ц. Бериц наводи да данас скоро да није могуће направити разлику између функције представљања у дипломатији и пропаганде. То можда јесте тачно када се ради о функцији представљања код дипломатских мисија богатих држава, које имају средстава и кадрова да представљање своје државе раде на један систематски осмишљен начин. На жалост, код већине мањих држава можемо рећи да функција представљања, поред оног званичног дела у смислу представљања код институција државе пријема, подразумева и спорадичне активности на културном плану у зависности од расположивих средстава и ангажовања одговарајућих институција у матичној земљи.

Важно је напоменути да функцију представљања не врши само дипломатско већ и административно особље, али и то да представљање државе чине и избор зграде дипломатског представништва, кола у којима се вози шеф представништа, обезбеђење којим располаже зграда и много других детаља, који се на први поглед могу чини мање важним.

¹⁶⁵Митић, Миодраг, *Дипломатија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 48

1.4. Преговарање

Преговарање се сматра водећом функцијом дипломатије од тренутка њеног настанка. Уколико имамо у виду да је дипломатија изникла из потребе примитивних племена да разреше међусобне сукобе мирним путем, можемо слободно рећи да је преговарање било и остало основна функција дипломатије.

Напредак у развоју средстава комуникације у данашње време, као и све већи замах који добијају самитска и *ad hoc* дипломатија, условили су појаву мишљења да за преговарање није неопходно имати сталне дипломатске мисије. Са овим ставом могуће је само делимично се сложити – у неким случајевима спорови се заиста решавају директним преговорима шефова држава, министара спољних послова или специјалних изасланика. Међутим такве ситуације имају и своје мане и свакако не представљају правило у међународним односима. Присуство сталне дипломатске мисије пружа предности које *ad hoc* преговарање нема – стално присуство на терену омогућава лакше и неупадљивије покретање преговора о одређеним темама, посебно када се не жели привући велика пажња јавности, дипломатски представници у земљи пријема поред језика, уче и обичаје те земље, уобичајене начине комуницирања, знају који проблеми су битни за представнике те државе и у којим областима би се могли постићи уступци и на који начин. Преговарање у том смислу можемо сматрати најважнијом дипломатском функцијом у разрешавању међународних конфликта.

Дипломатска мисија је „основна јединица преко које влада државе која акредитује разматра и решава све проблеме који се појављују у односима између две државе¹⁶⁶.

О томе колика је важност преговарања можда најбоље говори цитат кардинала Ришељеа, који се сматра једним од водећих заступника и промотера реализма у политици. Он је у свом политичком тестаменту написао: „Државе стичу све предности преговорима, ако се воде разумно. У ово је могуће веровати само на основу властитог искуства. Признајем да сам ову истину спознао тек пет или шест година од када сам почео да водим државне послове. Данас сам толико сигуран у њу, да се усуђујем одлучно да кажем да преговарати без престанка, отворено или тајно,

¹⁶⁶Митић, Миодраг, *Дипломатија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 52

на свим местима, чак и када се одмах не постигну резултати или када они нису видљиви у скорој будућности, представља ствар нарочито потребну за добробит држава¹⁶⁷.

1.5. Заштита интереса сопствене државе и њених грађана

Ова функција дипломатске мисије најчешће се поистовећује са конзуларном заштитом коју мисије, односно њихова конзуларна одељења, пружају држављанима своје државе у земљи акредитације. Конзуларна заштита јесте предвиђена Бечком конвенцијом о дипломатским односима, односно прецизније речено „ниједна одредба ове Конвенције не може да буде тумачена у смислу спречавања дипломатске мисије да обавља конзуларне функције“¹⁶⁸. Ова функција непосредно је повезана са већ поменутом функцијом представљања и подразумева наступ особља дипломатске мисије (најчешће конзула, али у неким ситуацијама и шефова дипломатских представништава) према органима државе пријема у циљу заштите неког непосредног интереса сопствених држављана или, у неким ситуацијама, заштите интереса саме државе слања.

Заштита интереса се обавља у складу са одредбама међународног права и билатералних уговора две државе и представља функцију која је битан предуслов за унапређење односа две државе. Некоректно понашање дипломатских представника државе слања или понашање институција државе пријема које није у складу са утврђеним правилима, може се одразити и на односе две државе на политичкој равни, односно довести до њиховог заоштравања.

1.6. Обавештавање

Дипломатска функција обавештавања сматра се најконтраверзнијом и често се злонамерно поистовећује са шпијунажом. Бечка конвенција о дипломатским односима у члану 3 говори о обавештавању свим дозвољеним средствима, о условима и развоју догађаја у држави код које се акредитује и подношењу извештаја

¹⁶⁷Према: Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопичић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006, стр. 114

¹⁶⁸Бечка конвенција о дипломатским односима, члан 3, став 2, <http://sluzbenipropisi.com>

о томе влади државе која акредитује. Овако дефинисана функција обавештавања је довољно широка да пружи дипломатама могућности да делују на прикупљању информација не само на основу инструкција своје државе, већ и по сопственој процени. Ово је битна чињеница јер се њоме даје већа слобода дипломатама у њиховом наступу према саговорницима, као и у избору саговорника у земљи домаћина.

Обавештеност се данас сматра једним од кључних ослонаца моћи државе – поред науке и расположивих ресурса. Квалитетним информацијама се „омогућава идентификовање трендова у развоју и предвиђање будућих токова, откривање неповољних намера и повољних тенденција, као и могућих савезника (формалних и неформалних)”¹⁶⁹.

Најчешћи облик прикупљања информација је из средстава јавног информисања и од саговорника из различитих друштвених структура. У обављању ове функције дипломата није и не сме бити упућен само на министарство спољних послова земље пријема. Његови саговорници морају бити из различитих друштвених и политичких кругова, како би прикупљене информације биле прецизније и сагледане из више углова.

С друге стране само обавештавање, након што су информације прикупљене, обавезно је упућено према матичном министарству спољних послова, а у зависности од праксе земаља информације се могу директно слати и према другим надлежним институцијама у матичној земљи.

Функција обавештавања тесно је повезана са функцијом преговарања, јер обезбеђује виталне информације о стању у земљи пријема. У том смислу, морамо нагласити да се обавештавање може односити не само на одређену ситуацију, већ и на одређену особу која ће одлучивати по неком за земљу слања важном питању или која ће учествовати у преговорима две државе. Уколико се информације добијене на овај начин покажу квалитетним, оне могу бити кључне у преговорима две стране. Основне разлике између функције обавештавања коју обавља дипломата и

¹⁶⁹ Даниловић, Неђо, Милосављевић Славомир, *Основе безбедносне аналитике*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 34

обавештавања које обављају представници обавештајних служби односе се на методе рада и изворе информација. Док се дипломата, као што смо поменули, ослања на људске и отворене изворе, обавештајне службе се користе и пресретањем комуникација, такозваним небеским изворима (првенствено сателитима), као и другим методама које нису предмет дипломатског рада.

1.7. Унапређивање односа

Основна функција сваке дипломатске мисије јесте да негује и унапређује односе са државом пријема. Ситуације у којима дипломатска мисија ради на заоставању односа са земљом пријема су могуће, али то свакако није разлог њиховог успостављања.

Већ смо навели да је прва и основна функција дипломатске мисије представљање сопствене државе и њене политике код институција и јавности државе пријема. Циљ представљања је да се оствари што боља слика сопствене државе у држави пријема и да се на основу тога даље развијају односи који би били на обострану корист. Улога дипломатске мисије је у томе незаобилазна, јер је она та која се налази на терену и која зна како и према коме треба деловати у свакој конкретној ситуацији. Уколико се ова функција обавља квалитетно (с тим да морамо нагласити да и држава пријема мора бити расположена за унапређивање односа са земљом коју дата дипломатска мисија представља) сваки преговори две државе ће се одвијати лакше, а отворена питања решавати успешније и без већих тензија.

2. Врсте дипломатије

Дипломатија се најчешће дели на билатералну, мултилатералну и самитску, односно дипломатију на врху. Нешто касније, тачније у XX веку, започета је пракса такозване шатл дипломатије са циљем разрешавања конфликта међу странама које из одређених разлога нису спремне да директно разговарају.

Без обзира о којој врсти дипломатије говоримо, важно је истаћи да успостављање дипломатске комуникације представља исказивање једног облика

међусобног поверења држава, а још је Конфучије говорио да државе не могу да постоје без узајамног поверења. На овај начин се прихватају одређена правила игре и шаље сигнал добре воље према другој страни. О важности дипломатије говори и чињеница да се овај посао сматра једним од најстаријих заната на свету. Првобитно настала као облик комуникације између различитих племена, дипломатија касније сазрева и добија и друге облике које смо већ поменули. Поред наведене поделе, често се говори и о разлици између сталне и привремене, односно *ad hoc* дипломатије. О томе ћемо више говорити у наредном делу рада.

2.1. Билатерална дипломатија

Билатерална дипломатија се сматра најстаријим обликом дипломатских односа и представља постојање дипломатске комуникације две стране. Успостављање, у првом маху привремених, а касније и сталних дипломатских мисија представљало је једини облик дипломатског општења две државе. Основне одлике класичне или конвенционалне билатералне дипломатије су сталност у представљању, могућност континуираног преговарања и професионална дипломатска служба. Ове карактеристике су уједно и главне одлике француског модела дипломатије о коме говори Харолд Николсон.

Билатерална дипломатија се најчешће спроводи преко званично акредитованих дипломатских представника и мисија, али не ретко се дешава да се билатерална дипломатија спроводи и преко такозваних неконвенционалних дипломатских представништава. Првобитна дипломатска комуникација била је повремена и са сасвим одређеним задатком. Касније у циљу побољшања односа и успостављања сталне линије комуникације или, како то неки аутори називају, у циљу константног преговарања, дипломатске мисије постају сталне и њихов положај бива правно регулисан. Док је пракса успостављања сталних дипломатских мисија у западној Европи започела у XV веку, у Србији су прве сталне дипломатске мисије –

конзулати, успостављени у XIX веку. Први конзулат у Београду је отворила Аустрија 1836. године, да би одмах затим то учиниле и Велика Британија и Русија¹⁷⁰.

Међу првим државама у којима Србија успоставља своја дипломатска представништва су суседне кнежевине Влашка и Молдавија. Кнез Михајло Обреновић је послао писма истоветне садржине Александру Гики, који је био на челу Влашке и Михаилу Стурдзеу, који се налазио на челу кнежевине Молдавије. Овим писмима је кнез Михајло Обреновић 1841. године, инаугурисао отварање такозване агенције Србије у Влашкој и Молдавији. У поменутом писму, између осталог стоји: *„Подупирати и трајно чувати добар склад и пријатељство које треба да постоји између две кнежевине исте вероисповести и суседа као што су Србија и Влашка за мене су били једини циљ и јединствена намера. Моја је жеља да се они и надаље снаже и консолидују, све више и више. Још од самог почетка моје владавине одлучио сам без одлагања да поново отворим српску агенцију у овој кнежевини, онако како је она постојала од месеца августа 1839. године. У међувремену разне околности су ме спречавале да то раније учиним. Пошто располажем султановим ферманом који ми пружа могућност да то учиним, ја поново успостављам ту агенцију, чије ће средиште бити у Букурешту, средишњем граду Кнежевине која Вам је поверена.“*¹⁷¹

О значају билатералне дипломатије за разрешавање питања која прете да изазову конфликт светских размера, можда најбоље говори пример билатералних разговора између представника САД и СССР о контроли и ограничавању стратешког наоружања. Билатерална дипломатија је у овом случају била најлогичнији и најпродуктивнији начин разрешавања питања од значаја за очување светског мира. Уз многе успоне и падове, које су од почетка седамдесетих година прошлог века до данас имали, званични Вашингтон и Москва задржали су континуитет у преговарању на различитим дипломатским нивоима, што је први пут резултирало 1972. године, потписивањем споразума SALT-1. Након тога, као резултат стално успостављеног билатералног односа по овом питању, уследили су SALT-2, 1979. године, споразум

¹⁷⁰Пређа, Огњен, Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопичић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006, стр. 426

¹⁷¹Гавриловић, Никола, *„Срби и Румуни – српско-румунске везе кроз векове“*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1997, стр. 23

START 1 1991. године, SORT 2002. године, као и најновији Споразум о смањењу стратешког наоружања, потписан од стране председника Медведева и Обаме 2010. године.

С друге стране можемо говорити и о неконвенционалним билатералним дипломатским односима, односно псеудодипломатији. За разлику од званично акредитованих дипломатских представништава која се успостављају између држава које се узајамно признају и које имају добре међусобне односе, постоје ситуације у којима је потребно да се оствари одређени облик дипломатске комуникације, најчешће у циљу заштите интереса сопствене државе у држави са којом не постоје званични дипломатски односи. У таквим ситуацијама говори се о неконвенционалним билатералним односима и представништвима као што су секције за заштиту интереса, конзуларне мисије, канцеларије за везу или истурене мисије.

- Секције за заштиту интереса

Институција секције за заштиту интереса произашла је из институције силе заштитнице. У ситуацијама када две државе нису имале успостављене дипломатске односе или су те односе прекинуле због неког спора, пракса је била да заштиту својих интереса на територији државе са којом немају дипломатске односе повере некој трећој држави, односно сили заштитници. То је уједно значило и да њихове интересе заступају дипломате треће земље, а не њихови држављани. Каснијем развојем дипломатске праксе успостављена је могућност да дипломате једне државе делују под правним окриљем дипломатске мисије друге државе на територији државе са којом немају дипломатске односе. Таква пракса названа је дипломатијом путем секције за заштиту интереса.

Џоф Бериц наводи да су прве секције за заштиту интереса формиране 1965. године, у Каиру и Бону. Разлог за прекид дипломатских односа Египта са Западном Немачком и за успостављање секција за заштиту интереса био је успостављање дипломатских односа Западне Немачке са Израелом.

Секције за заштиту интереса постале су данас уобичајен облик дипломатских односа у ситуацијама када две државе немају дипломатске односе и у постојећој

ситуацији још увек нису спремне да их формално успоставе. Такав је на пример случај између САД и Кубе. У тренутку прекида дипломатских односа, 1961. године, обе државе су заштиту својих интереса на територији друге стране повериле силама заштитницама. САД су заштиту својих интереса на Куби повериле амбасади Швајцарске, док је Куба заштиту својих интереса у САД поверила амбасади тадашње Чехословачке Социјалистичке Републике. Секције за заштиту интереса су отворене 1977. године и представљале су корак напред у нормализацији билатералних дипломатских односа две државе. Секције за заштиту интереса САД на Куби и Кубе на територији САД отворене су и делују под правним окриљем Швајцарских амбасада у Хавани и Вашингтону.

У којој мери ове секције функционишу као уобичајена дипломатска представништа може се оценити и на основу увида у њихове интернет презентације¹⁷², које по обиљу информација не одударају од презентација конвенционалних дипломатских представништава ових земаља.

- Конзуларне мисије и одељења

Конзулати се сматрају претечом успостављања дипломатских односа. Њихова првобитна функција се везивала углавном за унапређење трговинских односа, с тим да су се надлежности конзула временом шириле. У неким случајевима, као на пример конзулати које је оснивала Аустроугоарска, након 1851. године по „турским покрајинама Балкана, они су имали политички и обавештајни карактер“¹⁷³.

Функционисање конзуларних представништава није непосредно условљено постојањем дипломатских односа две стране, па чак ни њиховим узајамним признањима. С друге стране, успостављање дипломатских односа подразумева и успостављање конзуларних односа две државе. О томе говори члан 2, став 2, Бечке конвенције о конзуларним односима у коме се каже „сагласност која је дата за успостављање дипломатских односа између две државе има се сматрати да обухвата, ако није другачије одређено, и сагласност на успостављање конзуларних односа“. У

¹⁷²<http://embacu.cubaminrex.cu> и <http://havana.usint.gov/>

¹⁷³Екмечић, Милорад, *Огледи из историје*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 392

истом члану, у ставу 3 се наглашава да „прекид дипломатских односа не повлачи *ipso facto* и прекид конзуларних односа“.

Овакве мисије се успостављају у ситуацијама када не постоје дипломатски односи између две државе или када се жели направити помак ка нормализацији односа. За разлику од претходно поменуте секције за заштиту интереса, конзуларне мисије или одељења не делују под покрићем представништва неке друге државе, нити се ослањају на људске капацитете друге државе, као што је случај у ситуацијама када се заштита интереса поверава сили заштитници. Потребно је истаћи да у оваквим ситуацијама, конзуларне мисије и одељења у свом раду нису ограничена само на конзуларне послове, као што би се то из њиховог назива могло претпоставити. Прихваћена је пракса да оваква представништва могу да се баве и дипломатским активностима, јер њихово деловање треба да буде усмерено ка побољшању односа две стране и ка унапређивању дипломатске комуникације.

Конзуларне мисије се најчешће користе у ситуацијама када се прекину односи две државе. Прекид дипломатских односа две државе повлачи и затварање амбасада, односно повлачење дипломатског особља, али не значи и неопходно затварање постојећих конзуларних мисија. Друга ситуација у којој се прибегава представљању преко конзуларних мисија или одељења је када се конзуларно представништво већ налазило на делу територије која се одцепила од матичне државе, а држава слања није признала самосталност те територије.

- Канцеларије за везу

Канцеларије за везу можемо назвати и неформалним амбасадама јер службеници који раде у оваквим представништвима имају имунитете и привилегије као чланови дипломатског кора. Та чињеница представља и основну разлику између претходно поменутих конзуларних мисија и канцеларија за везу. Оваква представништва се у принципу успостављају у ситуацијама када једна држава не признаје другу, али има потребе да на тој територији штити своје интересе и пружа заштиту својим држављанима.

Пример успостављања канцеларије за везу имамо у случају Словачке Републике и Косова и Метохије. Словачка држава није признала независност Косова и Метохије, па самим тим није имала основа ни да отвори амбасаду на овој територији. Међутим, из практичних разлога, у циљу заштите својих интереса и интереса сопствених грађана који живе на Косову и Метохији или који су у сродничким односима са особама са Косова и Метохије, Словачка држава је имала потребу да успостави неку врсту дипломатског присуства на овој територији. Једна од последица не признавања државности Косова и Метохије је и не признавање валидности путних исправа и других јавних докумената које издају косовски органи. Када је Мисија привремене управе на Косову и Метохији, 2009. године у оквиру преношења надлежности, на органе косовске администрације пребацила и издавање матичних докумената дошло је до проблема у решавању питања која проистичу из сродништва словачких држављана са носиоцима ових докумената – питања наследства, признавања очинства, закључивања брака и друго. Као последица ових промена створена је ситуација у којој ни један матични документ издат од стране органа привремене власти на Косову и Метохији, није био у Словачкој прихватљив. Један од послова словачке канцеларије за везу у Приштини био је да у оваквим ситуацијама буду од помоћи својим грађанима, али и да уједно заштите интересе своје државе тако што ће комуницирати са Мисијом УН и од ње тражити легализацију докумената издатих од стране органа косовске привремене управе. На тај начин канцеларија за везу је обезбеђивала заштиту права својих грађана, али и заштиту става своје државе да не признаје надлежност косовских органа у погледу издавања матичних докумената, односно да не признаје независност Косова и Метохије.

- Истурене мисије

Под овим термином подразумевају се различита представништва једне земље, која су физички одвојена од званичне амбасаде те државе на територији државе пријема. Најчешће се као примери истурених мисија помињу привредна представништва или новинске агенције, међутим често су то и културно-

информативни центри или други облици присуства једне државе на територији друге. Професор Милан Бартош у оваква псеудодипломатска представништва убраја и црквене организације, као и невладине организације. У сваком случају, истурене мисије се најчешће виде као јавна представништва која се баве тајним пословима, односно ради се о институцијама за које се сматра да на полулегалан или илегалан начин прибављају информације о држави пријема. Уколико чланови оваквих представништава и имају одређене имунитете и привилегије, обично се ради о далеко нижем степену него у случају представника у званичним дипломатским представништвима, као што су амбасаде и конзулати.

Предност оваквих мисија, када говоримо о решавању конфликта дипломатским путем, је у томе што на један мање формалан начин долазе до информација које могу бити од значаја у преговорима. Наравно, њихова мана је у томе што имају такозвани смањен дипломатски капацитет, односно што се поред прикупљања информација или поменутих тајних задатака, морају посветити и ономе што представља њихову „фасаду“, односно пословима које би требало званично да обављају. С друге стране, овакве мисије у ситуацијама када постоје затегнути односи две државе, обично изазивају веће подозрење и непријатељство грађана и власти државе пријема и због тога су под јачом лупом у свом раду. У таквим ситуацијама њихово деловање може бити и штетно по редовне дипломатске напоре у правцу решавања постојећег сукоба.

2.2. Мултилатерална дипломатија

За разлику од билатералне дипломатије, која се сматра најстаријим обликом дипломатског општења, мултилатерална дипломатија настаје нешто касније и представља израз за истовремени дипломатски наступ и дипломатско општење већег броја страна. Једна од предности мултилатералне дипломатије је управо у томе што за исти сто доводи стране које на билатералном плану не морају имати успостављене дипломатске односе и можда чак немају никакав други облик међусобног дипломатског општења (говорећи о билатералној дипломатији навели смо примере такозваних неконвенционалних билатералних дипломатских односа који се

успостављају у ситуацијама када једна или обе стране не желе да успоставе званичне односе).

Овај вид дипломатије коришћен је и у древној Индији, старој Грчкој и Персији. Тако је Перикле, у име Атине, 448.п.н.е. покушао да сазове Панхеленски мировни конгрес, на којем би учествовали представници свих античких градова-држава (полиса), у циљу „договора око три питања:

1. Обнове хеленских храмова које су разрушили Персијанци;
2. Обезбеђивања слободне пловидбе и
3. Утврђивања мира по свом хеленском свету¹⁷⁴.

Пун замах мултилатерална дипломатија добија у XX веку. Неки од разлога за већим ослањањем на мултилатералу леже у усвајању начела о једнакости држава, затим у развоју средстава комуникација, порасту међузависности, односно све већем броју питања за чије решавање је потребна сарадња већег броја држава, у „згушњавању простора и времена“¹⁷⁵ које се изражава и у потреби да се одређена питања реше што пре, за шта је погоднија директна комуникација одговорних лица, него уобичајена дипломатска преписка. Двдесети век уводи још једну новину у међународне односе – идеју о потреби да јавност има увид у рад владе, министарстава и наравно дипломатије. Развој и све већи утицај медија на креирање јавног мњења ствара и две основне полуге утицаја на дипломате и државнике у процесу дипломатског општења – публицитет и јавну критику или осуду. Учешће на мултилатералним скуповима, најчешће у виду међународних конференција, али и у раду међувладиних организација, пружа учесницима могућност да се својој и међународној јавности прикажу као државници којима је стало до мирног и заједничког решења одређеног проблема или једноставно представља прилику да се

¹⁷⁴Потемкин, В.П., *Историја дипломатије*, Државни издавачки завод Југославије, Београд, 1945, стр. 36

¹⁷⁵Овај термин је у употребу увео географ Дејвид Харви, у делу „*The Conditions of Postmodernity*“, настојећи да укаже на револуционарни утицај развоја модерних превозних средстава и информационих технологија на објективне карактеристике времена и простора.

сликају и рукују са другим државницима, како би подigli свој значај и углед у земљи.

Важност мултилатералне дипломатије у XX веку лежи посебно у томе што се на овај начин и такозваним малим државама пружа могућност да се изјасне поводом питања од општег интереса. Таква пракса раније није постојала, на међународним конференцијама у XVII, XVIII и XIX веку, право учешћа и одлучивања имале су само велике силе, чак и о питањима која су се директно тичала „малих“ држава, односно држава са мањим утицајем у међународним односима.

С друге стране, предност мултилатералне дипломатије је и у томе што представља прилику да се за исти сто доведу представници страна које немају успостављене дипломатске односе, или који имају проблеме у међусобним односима. Намерно смо употребили израз представници страна, а не држава, јер се често дешава да се у оваквом положају налазе држава и део њене територије који се самопрогласио независним – као у случају српске покрајине Косово и Метохија.

Важно је истаћи и везу билатералне и мултилатералне дипломатије. У претходном делу, када смо говорили о билатералној дипломатији, навели смо начине на које билатерална дипломатија помаже мултилатералној – првенствено прикупљањем информација „на извору“. Присуством на терену добија се најбољи увид у политичко и економско стање у датој земљи, као и у расположење јавног мњења према одређеним питањима или према активностима сопствене владе. С друге стране мултилатерална дипломатија представља форум за сусрете већег броја државника на једном месту, што пружа добру основу за унапређивање билатералних односа. Посебно међународне организације, као што су Уједињене нације или у оквиру Европске уније Савет министара и Европски савет пружају прилику државницима да се редовно сусрећу и размењују идеје по различитим питањима – и то не само у вези тема које су на дневном реду датог скупа. Овакви сусрети су добра прилика за дискретно покретање одређених отворених билатералних питања, без привлачења непотребног публицитета.

Важна чињеница, када се ради о мултилатералној дипломатији, је да се одлуке на оваквим скуповима најчешће доносе већином гласова¹⁷⁶. Усаглашавање ставова свих страна у преговорима често није могуће због великог броја различитих мишљења, па се одлуке у највећем броју случајева препуштају квалификованој већини. Мултилатерална дипломатија се такође одликује институцијом механизма праћења договорених одлука. На тај начин се пружа већа сигурност потписницима одређене одлуке да ће све стране у питању испунити преузете обавезе.

Мултилатерална дипломатија се данас бави широким спектром питања – од мировних уговора (што је на почетку била њихова основна функција), преко питања као што су уређење области телекомуникација или ваздушног простора, до питања људских слобода и права. Овај облик дипломатије представља „истовремено политички и правни облик остваривања глобалних и прогресивних циљева међународне политике“¹⁷⁷. Мултилатерална дипломатија данас представља и најчешће коришћени облик дипломатског разрешавања међународних конфликта. Данас се при решавању једног од најосетљивијих питања савремених међународних односа, које се тиче покушаја овладавања нуклеарном технологијом, која се поред мирнодопских, за производњу електричне енергије, може користити и у друге сврхе (за производњу нуклеарног оружја), решава у оквирима мултилатералне дипломатије. Такозвана међународна дипломатска шесторка коју сачињавају САД, Русија, Француска, Велика Британија, Кина и Немачка, надзире ирански нуклеарни програм. „Иран је нагласио да његов нуклеарни програм има мирнодопски карактер. Иран је и потписник Уговора о неширењу нуклеарног наоружања, али је предузео неколико акција које су изазвале подозрење других земаља које верују да Иран истовремено развија и војни нуклеарни програм“¹⁷⁸.

¹⁷⁶У зависности од међународне организације, као и од врсте одлуке која се доноси, примењују се различити облици већинског гласања – надполовично, двотрећинско, трочетвртинско или, као у случају доношења неких одлука у ЕУ где се тражи већина од 72,3% гласова, с тим да је датим процентом представљено најмање 62% становништва Уније.

¹⁷⁷Магарашевић Александар, Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопичић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006, стр. 118

¹⁷⁸Primakov Jevgenij, *Svet bez Ruska*, Ottovo nakladatelstvi, Praha, 2010, стр. 165

Нешто другачија ситуација је са Северном Корејом која је 2003. године „одступила од Уговора о неширењу нуклеарног оружја. Због тога је почело преговарање у оквиру шест држава – САД, Русије, Кине, Јапана, Јужне Кореје и Северне Кореје“¹⁷⁹. Циљ је био постићи договор како да се Северна Кореја обавезе да поново почне да поштује одредбе Уговора о неширењу нуклеарног наоружања, а три заинтересоване сталне чланице Савета безбедности УН – САД, Кина и Русија, као најбоље средство за постизање циља видели су мултилатералну дипломатију и укључивање у разговоре, поред Северне Кореје са којом је требало преговарати, још и Јапан и Јужну Кореју, као земље заинтересоване за регионалну стабилност.

2.3. Самитска дипломатија

Самитска или дипломатија на врху била је уобичајен облик дипломатских односа у средњем веку када је власт над државама била концентрисана и оличена у лицу суверена. Успостављањем националних држава дипломатијом почињу да се баве шири друштвени кругови, најчешће означавани као професионалне дипломате. Све до XX века самитска дипломатија бива потиснута од стране билатералне и мултилатералне дипломатске праксе. То не значи да у овом периоду дипломатија на врху уопште није постојала, већ да је била ређе коришћена – Берлински конгрес 1878. године, који се може описати као „апотекарски излог дипломатије као заната“¹⁸⁰ и Бечки конгрес 1815. године представљају типичне примере самитске дипломатије. Сматра се да је оживљавању праксе самитске дипломатије посебно допринео период Хладног рата и страх од тога да ће до избијања нуклеарног сукоба доћи због спорости класичног дипломатског општења. Међутим, како наводи Џ. Бериц, повратку самитске дипломатије на сцену допринео је и процес деколонизације којим је створен велики број нових држава које нису имале развијену дипломатску мрежу. У тим ситуацијама шефови држава и министри су преузимали и улогу дипломата, посебно у ситуацијама када се радило о преговорима битним за будућност новостворене државе.

¹⁷⁹Primakov Jevgenij, *Svet bez Ruska*, Ottovo nakladatelstvi, Praha, 2010, стр. 169

¹⁸⁰Екмечић, Милорад, *Огледи из историје*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 403

Самити се најчешће деле на билатералне и мултилатералне, али и на редовне, *ad hoc* и размене мишљења на високом нивоу. Билатерални самити, као што се из назива види, представљају сусрете шефова држава или влада две државе и данас постају уобичајен облик дипломатске комуникације посебно међу такозваним великим силама. Мултилатерални самити представљају сусрете највиших представника већег броја држава и поред тога што се често организују ради решавања неког конкретног питања, карактеристични су и за рад међународних организација.

Независно од тога о којој врсти самита се ради постоје неке замерке које се приписују овом облику дипломатске праксе уопште. На првом месту то су велика пажња јавности и нереална очекивања која овакви сусрети подстичу, посебно уколико се ради о *ad hoc* самитима организованим у циљу решавања неког питања које представља дуготрајан проблем у односима две или више земаља. Тако је, на пример, Глобални самит о климатским променама, одржан децембра 2009. године у Копенхагену, завршен потпуним неуспехом. На скупу су учествовали највиши званичници свих земаља чланица УН (представници 192 земље). Пред и током самог Самита створена је таква атмосфера, да се очекивало усвајање документа којим би се заменио такозвани Споразум из Кјотоа о количини емисија угљен диоксида које се могу испуштати у атмосферу са територије једне државе. Међутим, „због различитих погледа САД, Кине, Бразила, Индије и Јужне Африке на ову тему није дошло ни до каквог договора“¹⁸¹. Западне дипломатије, на чију иницијативу је скуп сазван и које су целокупан Самит припремале, а пре свих дипломатија САД, лоше су процениле ситуацију. Вероватно су се водиле мишљу да ће сам долазак новоизабраног председника САД Барака Хусеина Обаме, који је неколико недеља пре тога добио и Нобелову награду за мир, уз пратећи политички притисак осталих земаља које су имале интерес да се нови споразум усвоји, бити довољан разлог да остале земље прихвате понуђено решење. То се међутим није десило. Долазак новоизабраног америчког председника и његова велика дипломатска кампања јесу изазвале велику медијску пажњу широм света, али нису утицале на промену става, пре свега Кине,

¹⁸¹ *Copenhagen: Snubs, skullduggery, and sleepless nights*, The Independent, 19.12.2009

Бразила, Индије и Јужне Африке. Самит је завршен усвајањем необавезујућег Споразума из Копенхагена о климатским променама.

С друге стране, на самитима учествују шефови држава и њихова реч је коначна и обавезујућа за државу коју представљају. Уколико на преговорима учествују представници држава на nižем нивоу то држави оставља могућност да се повуче из договора под изговором да преговарач није имао овлашћења за склапање таквог договора или да се преговарачи нису добро разумели, али такви изговори нису адекватни уколико је преговоре водио шеф државе. Публицитет такође може лоше деловати на одвијање преговора, јер ствара притисак за постизањем договора по сваку цену. Не сме се заборавити ни чињеница да сусрет државника на највишем нивоу данас представља догађај који захтева максималне мере безбедности, што изискује и обезбеђење додатних средстава финансирања. М. Митић посебно скреће пажњу на примедбу коју све већи број аутора упућује самитској дипломатији „самити су све краћи, а њихови дневни редови све дужи, тако да осим манифестационог карактера, изостаје свака озбиљнија расправа о проблемима које треба решити између односних држава односно у међународној заједници“¹⁸².

С друге стране, треба истаћи и предности дипломатије на врху, неке од њих су „промовисање пријатељских односа; разјашњавање намера; прикупљање информација, обављање конзуларних послова (углавном оних повезаних са промовисањем извоза и заузимањем у корист притворених држављана); и преговарање“¹⁸³. Томе можемо додати и важност успостављање личних односа, „*tet-a-tet*“, између државника, давање подстицаја преговорима који су у застоју или повезивање питања о којима само шеф државе може да одлучи. О томе говори и сусрет Регана и Горбачова о коме пише и Кисинџер: „Тако је било могуће да Реган, бич божји за комунисте, није видео ништа чудно у томе што је описујући вече уочи првог сусрета са Горбачовом (1985.г.) и своје узбуђење изазвано очекивањем да ће на том састанку изгладити вишедеценијске сукобе, изложи став: „Још у време Брежњева, сањао сам о директном сусрету са совјетским лидером пошто сам мислио

¹⁸²Митић, Миодраг, *Дипломатија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 205

¹⁸³Бериц, Џоф, *Дипломатија – теорија и пракса*, ИП Филип Вишњић и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2008, стр. 258

да бисмо успели да постигнемо оно што наши дипломатски представници нису могли, будући да нису имали довољна овлашћења¹⁸⁴.

Без обзира о којој врсти састанка на врху говоримо самити су један од битних елемената успешног разрешавања међународних конфликта. Наравно, успех самита у великој мери зависи и од квалитета билатералне и мултилатералне дипломатије, јер шефови најчешће долазе на самите да дају последњу реч већ договореним аранжманима, или да подстакну наставак преговора. Можемо рећи да самитска дипломатија представља наставак или надоградњу билатералне и мултилатералне дипломатије и да почива на добрим припремама које обављају професионалне дипломате.

2.4. Шатл дипломатија

Шатл дипломатију можемо описати и као посредничку дипломатију¹⁸⁵, односно преговарање преко посредника, које у каснијим фазама може прерасти у директну комуникацију заинтересованих страна. Улога посредника у оваквим ситуацијама је двострука, с једне стране он преноси поруке између страна које нису спремне за директну комуникацију, док с друге стране он може давати и извесне сугестије и подстицаје за даље преговоре. Посредник у шатл дипломатији није дакле једноставни преносник порука, већ у неку руку и њихов тумач и предлагач. Основни циљ шатл дипломатије је да се изгради основно поверење међу сукобљеним странама. У том циљу посредник мора бити из земље у коју обе стране имају поверење и која није директно заинтересована за исход спора.

Различити аутори се слажу да је сам појам шатл дипломатије везан за начин на који је Хенри Кисинџер водио преговоре између Израела, Египта и Сирије настојећи да смири тензије и доведе до договора о миру након арапско-израелског рата 1973. године. Карактеристичан начин на који је Кисинџер водио ове преговоре – непрекидно путујући од једне престонице до друге, постао је познат као шатл дипломатија. Шатл дипломатија је одлика XX века и последица развоја модерних

¹⁸⁴Кисинџер, Хенри, *Дипломатија II*, Verzalpress, Београд, 1999, стр. 685

¹⁸⁵М. Митић у својој књизи *Дипломатија*, наводи да би најприближнији превод израза шатл дипломатија на српски језик био путујућа или колоквијалним речником „тамо-амо“ дипломатија.

средстава саобраћајне комуникације и телекомуникација, без којих брза размена порука не би била могућа.

Овај облик дипломатије данас постаје све популарнији у разрешавању дипломатских сукоба, јер омогућава странама у сукобу да без директне комуникације и повишених тензија, које би сусрети лицем у лице могли да доведу, размене мишљења, предлоге и своје ставове о начину на који би дата ситуација могла да буде решена. Посредници су, као што смо навели, најчешће из држава које нису директно заинтересоване за исход преговора, међутим када се ради о избору личности и ту се мора водити рачуна да се ради о искусном дипломати који располаже и ауторитетом да сукобљене стране задржи у индиректним преговорима чак и када оне не исказују превелико одушевљење том идејом.

Као примери шатл дипломатије најчешће се, поред већ поменутог примера Кисинџерових напора у успостављању мира на Блиском Истоку, наводе и израелско-египатски преговори у Кемп Дејвиду и Дејтонски преговори о миру у Босни и Херцеговини. Можемо, рећи и да су у преговори СФР Југославије и Републике Италије око решења тршћанског питања 1953. године, такође вођени у облику шатл дипломатије. Преговарачи југословенске и италијанске стране се нису директно срели, већ су британски и амерички посредници преносили поруке међу њима и вршили притисак на обе стране да дође до договора.

2.5. Нове врсте дипломатије

Поред већ поменутих облика дипломатије данас су све чешће у употреби још две врсте дипломатских односа – економска дипломатија и парадипломатија.

- Економска дипломатија

Економска дипломатија се често сматра надоградњом класичне дипломатије у доба глобализације укупних међународних односа. Међутим корени економске дипломатије сежу много даље, могло би се чак рећи да се зачеци економске дипломатије налазе у првим контактима племенских заједница успостављаних у циљу размене роба. Наредни корак у институционализацији области коју данас

називамо економском дипломатијом можемо наћи у улози *проксениса* у античкој Грчкој. Њихов положаји и улога су најсличнији улози данашњих почасних конзула, а један од њихових задатака је био и да пружају помоћ страним трговцима који се нађу у њиховој држави.

Сматра се да је нагли развој економске дипломатије, до којег је дошло крајем XX и почетком XXI века, резултат стабилности у међународним односима. Одсуство сталне претње избијања оружаних сукоба већих размера омогућило је државама да се више окрену ка економској димензији спољне политике. На тај начин су, сматра словачки професор Ерик Пајтинка, однос надметања и конкуретности између држава „у условима међузависности и глобализације тржишта пренети више у економску сферу“¹⁸⁶. Војна сила није више основно средство остварења спољнополитичких циљева већ економска дипломатија, као облик такозване меке моћи држава, којом се врши далеко већи утицај на правце политике других држава него што би то било могуће употребом традиционалних облика тврде моћи. Професор и некадашњи амбасадор Индије Кишан Рана наводи односе САД и Кине у последњих двадесет година, као један од најупечатљивијих примера колико економија утиче на обликовање политичких односа држава. Према његовим речима, сваки пут када би америчка администрација или Конгрес почели да разматрају питање људских права или питање Тајвана, на начин који није по вољи Пекинга, бизнис лобији у САД, који су орјентисани на огромни тржишни потенцијал Кине, активирали би се да заштите своје извозне интересе.¹⁸⁷

Економизација дипломатије сматра се развојним трендом данашњих међународних односа. Настанак економских међународних организација након Другог светског рата представљао је посебан допринос развоју мултилатералне економске дипломатије, за коју можемо рећи да данас представља најчешћи облик практиковања овог облика дипломатских односа. Професор Рана наводи да се могу идентификовати следећа четири стуба економског рада:

¹⁸⁶Pajtinka, Erik, *Commercial diplomacy and its Role in the 21st Century*, *Mezinarodni vztahy* 4/2007, стр.53

¹⁸⁷Rana, Kishan S., *Bilateral Diplomacy*, DiploProject, Mediterranean Academy od Diplomatic Studies, University of Malta, DiploFoundation, 2007, стр. 67

- „Промоција трговине, са главним, али не и јединим фокусом на извоз.
- Привлачење инвестиција, углавном фокусирано на привлачење страних инвестиција, али не искључујући домаће инвестиције у иностранство, када је то могуће.
- Привлачење одговарајућих технологија и „убирање“ технологије.
- Управљање економском помоћи, што је важно за највећи број земаља у развоју као „примаоца“, али и за развијене нације које су донатори.“¹⁸⁸

Комбинацијом свих наведених задатака економски дипломата, сматра К. Рана, ради и на изградњи и промоцији имица сопствене земље, као и на промоцији њених туристичких потенцијала. Ови задаци, као што видимо, представљају једно веома широко поље за деловање економских дипломата и, у одређеној мери, се преклапају са пословима класичне дипломатије. Врло агресивне активности економске дипломатије Јужне Кореје на територији суседне Северне Кореје свакако да имају и своју економску логику (ниска цена радне снаге у Северној Кореји, врло дисциплинована радна снага, идентичан језик који омогућава лакшу комуникацију, географска близина која омогућава лакши транспорт роба и материјала и друго), али све ове активности се предузимају и зато што „главним циљем, још од шездесетих година подељених „рођака“, ипак остаје уједињење две Кореје“.¹⁸⁹

Без обзира да ли су према институционалном уређењу међународни економски односи припојени министарству спољних послова или ово министарство има секторе који прате поменућу област, очигледно је да економија данас представља незаобилазан део и билатералних и мултилатералних међународних односа.

- Парадипломатија – дипломатија на регионалном и локалном нивоу

Парадипломатијом се називају и претходно поменуће истурене мисије, као облик неконвенционалних дипломатских односа. Међутим у овом делу желимо да скренемо пажњу на једну нову појаву која се такође може сврстати у

¹⁸⁸Rana, Kishan S., *Bilateral Diplomacy*, DiploProject, Mediterranean Academy od Diplomatic Studies, University of Malta, DiploFoundation, 2007, str. 6

¹⁸⁹Szikorova, Nora, *Zahranična politika*, XIV ročník, číslo 2, Vyskumne centrum SFPA, Bratislava, str.10

неконвенционалну дипломатију, а то су дипломатски односи који нису успостављени на међудржавном, већ на неком од нижих нивоа власти – на пример на нивоу регионалних или локалних власти. С обзиром да се у оваквим случајевима не ради о међудржавним односима јасно је да су и интереси који се на овом нивоу заступају ужи од националних. Управо то чини и основну разлику између дипломатије и парадипломатије о којој овде говоримо.

Европска унија је један од водећих заговорника развоја регионалне и локалне сарадње преко државних граница. У том циљу су основани и посебни фондови који служе за подршку овом облику сарадње. Преко трећине буџета Европске уније издваја се управо за директну или индиректну подршку развоју регионалне политике. Овај облик прекограничне сарадње захтева и отварање одређених представништава, најчешће у самом Бриселу, која ће моћи да се брже и лакше упознају са могућностима добијања средстава из фондова ЕУ, као и да лобирају за одобравање средстава за пројекте сопственог региона, општине или града. Један од недавних примера је град Крагујевац, који од септембра 2010. године, има свог званичног представника у Бриселу.

Један од облика практиковања парадипломатије је сарадња градова, општина и региона у оквиру Савета европских општина и региона, организације која је основана 1951. године у Женеви и која данас окупља представнике око 100.000 локалних и регионалних власти. Поред Србије, коју у овој организацији представља Стална конференција градова и општина, представници локалних и регионалних власти из још тридесет и осам држава учествују у раду Савета европских општина и региона. О циљевима ове организације најбоље говоре радне групе које у оквиру ње функционишу, а које се баве питањима као што су заштита животне средине, енергетска политика, транспорт, јавне услуге и набавке, запошљавање и социјална политика и друга питања за чије решавање је неопходна, најблаже речено, сагласност државне власти. Очигледно је да локалне и регионалне власти кроз међународне организације, као што је поменути Савет, настоје да утичу не само на политику сопствених држава, већ и на политику Европске уније у све већем броју питања.

Занимљиво је истаћи и то да Савет европских општина и градова данас представља део једне веће организације овог типа, која функционише на нивоу свих земаља света, а која се зове Уједињени градови и региони. Међународна организација Уједињени градови и региони окупља представнике преко 1.000 градова и 112 националних удружења из целог света. Циљеви ове организације су, између осталог, да осигура ефикасно политичко представљање локалних власти у Уједињеним нацијама и другим међународним организацијама, да пружа подршку демократским локалним властима и њиховим удружењима, да промовише децентрализоване облике сарадње и међународну сарадњу између локалних власти и њихових удружења.

Сматра се да је овај облик дипломатских односа настао као последица глобализације и интернационализације питања која су се раније сматрала унутрашњом политиком државе. Оно што је важно истаћи у овом погледу је чињеница да парадипломатија на нижим нивоима, иако заступа уже интересе од националних, може бити од користи у постизању ширих друштвених циљева.

3. Дипломатија као мека моћ

Када смо говорили о новим изазовима и претњама безбедности поменули смо Џозефа Наја и његову теорију меке моћи, односно ширења утицаја одређене државе на понашање других држава путем примене ненасилних средстава – ослањањем на ширење своје културе, својих политичких и економских капацитета углавном путем јавне дипломатије и кроз међународне организације. Одувек су велике силе располагале утицајем на понашање мањих држава, посебно оних које су директно зависиле од њихове политичке или економске помоћи. Међутим, ситуација са којом се данас срећемо потпуна је новина у међународним односима, односно одлика XX века. Помоћу савремених средстава комуникације могуће је добити и послати одговарајућу слику у било који део света. Обавештења путују невероватном брзином – вести из једног дела света за пар секунди могу обићи целу планету. Ту међутим долазимо до кључног питања, а то је – ко контролише избор слике или вести која ће бити послата? Моћ данас не лежи само у војној сили него, можда још и више у контролисању информација и поседовању техничких капацитета и иновација.

Дипломатија, посебно у облику јавне дипломатије (*public diplomacy*) данас је једно од најјачих средстава за обликовање понашања других народа. Појам јавна дипломатија први је употребио, 1965. године, амерички дипломата Едмунд Гулион. Она се у најкраћем може описати као збир активности које предузима једна држава како би утицала на јавно мњење у другој држави и тиме променила понашање њене политичке елите. Један од начина је и ширење утицаја сопствене културе и имиџа, као претходнице ширењу економског и политичког утицаја. О важности овог облика дипломатског деловања говори и то што су поједини немачки интелектуалци, почетком XX века инсистирали да Немачка треба да изгради циљеве сопствене културне политике, истичући да без тога није могуће Немачку довести у ред великих сила¹⁹⁰.

Предуслов за ефективну јавну дипломатију је постојање јавног мњења, тако да се може рећи да је јавна дипломатија средство које се може користити у либералним демократијама, односно у друштвима где јавно мњење постоји и може да утиче на политичку елиту. За разлику од јавне дипломатије, традиционална дипломатија представља, између осталог, збир активности које предузима једна држава како би директно утицала на политичку елиту друге државе (без посредовања јавног мњења).

У неким случајевима тешко је разликовати јавну дипломатију од пропаганде. Тако Бериц истиче да је јавна дипломатија еуфемизам за „пропаганду коју води или оркестрира министарство за иностране послове, било да то ради директно или посредством дипломатских мисија које су под његовом контролом“¹⁹¹. Међутим, према мишљењу професора Крејчија пропаганда се може класификовати на белу, сиву и црну¹⁹². Сива и црна пропаганда користе неистините информације како би се утицало на јавно мњење у другој држави и оне се, с тога, не могу ни на који начин поредити са јавном дипломатијом. Бела пропаганда користи истините информације и зато је тешко тачно разделити где престаје бела пропаганда, а почиње јавна дипломатија и обрнуто. Могло би се можда рећи да пропагандне кампање често

¹⁹⁰Према: Екмечић, Милорад, *Огледи из историје*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 382

¹⁹¹Бериц, Р. Цоф, *Дипломатија – теорија и пракса*, ИП Филип Вишњић и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2008, стр. 47

¹⁹²Krejčí, Oskar, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Prague, 2010, стр. 396-399

имају велики негативни набој и да их то разликује од јавне дипломатије. Такође, у неким случајевима долази до поистовећивања јавне дипломатије са „културном дипломатијом“, јер су поједине активности које реализује аташе за културу при једној дипломатској мисији орјентисане ка јавности и утицају на јавно мњење.

Иако постоје извесна преклапања, јавна и културна дипломатија се могу јасно разликовати према циљевима и ефектима које постижу. Ефекти културне дипломатије се не могу квантификовати у кратком року, а најчешће се не могу уопште квантификовати, док се јавна дипломатија дефинише према одређеном циљу и после извесног времена јасно се распознаје да ли је тај циљ остварен или не.

Практиковање дипломатије као меке моћи путем утицаја у међународним организацијама је теза коју посебно истичу реалисти у теоријама међународних односа. Џон Миаршајмер, који се сврстава у офанзивне реалисте, сматра да се институције стварају и обликују од стране најмоћнијих држава у систему са циљем да управо тим државама омогуће да очувају или увећају свој удео у светској моћи. Став који Миаршајмер истиче је да државе у међусобним односима увек теже релативном добитку (да њихов удео у добитку буде већи од добитака осталих држава) и да су у том циљу спремне на све, чак и да варају и да институције служе да би им у томе помогле. Наведени став офанзивних реалиста се може сматрати једном крајношћу у поимању улоге међународних институција у обликовању међународних односа, међутим ни ставови осталих заступника реализма нису значајно другачији по овом питању. Учешће моћних држава у раду међународних организација објашњава се помоћу две основне тезе. Једна је да институције имају способност да генеришу моћ оних који их контролишу. На тај начин, моћне државе имају могућност да унутар институције утичу на креирање њене агенде, контролишући питања која ће бити на дневном реду, што у крајњој линији представља добро оружје за стицање релативне добити. С друге стране, учешће у раду међународних организација представља извесни основ за контролисање понашања других држава, путем институционализације правила понашања у одређеним областима.

Идеја да сарадња држава кроз међународне институције треба да представља основ међународних односа је идеја коју пропагира либерални институционализам и

која је данас широко распрострањена. Међутим, треба рећи да сарадња кроз међународне институције носи са собом и извесна ограничавања суверенитета држава, односно да представља и средство утицаја на вођење како спољне тако и унутрашње политике држава. Један облик ограничавања испољава се у прихватању међународних норми, на пример, у области људских права. Други, веома важан, облик ограничавања државног суверенитета постиже се процесом глобализације, економским интеграцијама које следе тај процес и увођењем на међународну сцену транснационалних корпорација. Један од значајних начина утицаја на друге државе јесте и успостављање монополског положаја у сферама као што су техника, економија или војно наоружање. Елиминисање конкуренције у техничком и научном домену оставља водећој држави могућност да задржи своју доминантну позицију. Знање и поседовање информација су данас далеко значајнији извори моћи него икада до сада. Поред војне моћи, која је и даље основни параметар, знање и информације представљају водеће елементе на основу којих се мери моћ, односно утицај држава у међународном систему.

Чињеница је да ће се, у настојању да заштите свој национални интерес и унапреде свој положај у међународном систему, државе ослањати на она средства са којима на најбољи начин могу да остваре своје циљеве. Тако ће државе са малом војном моћи на безбедносне дилеме одговарати стварањем савеза и узимањем активнијег учешћа у регионалним и међународним организацијама, док војно јачим државама, поред утицаја преко међународних организација, на располагању увек стоји и могућност ослањања на сопствене војне капацитете. Потребно је, међутим, истаћи да независно да ли у раду међународних организација учествују условно речено мање или веће државе, њихово ангажовање је увек првенствено засновано на заштити сопственог националног интереса.

IV ДИПЛОМАТСКО РАЗРЕШАВАЊЕ КОНФЛИКАТА

1. Међународно преговарање

Преговарање представља споразумевање између две или више страна у циљу доношења колективних одлука. Овај облик разрешавања конфликта стар је колико и људска цивилизација. Међутим, важно је напоменути да преговарање није једнообразно, већ се може јавити у више облика – између две или више страна, на даљину, лицем у лице или преко посредника. Циљ, без обзира о ком облику преговарања говоримо, је да се донесу одлуке које ће поштовати и којих ће се придржавати све стране које су у договору учествовале.

Преговарање је вишесмерни процес (мада се најчешће о преговарању говори као о двосмерном процесу), који може да се одвија како између појединаца, тако и унутар и између породица, локалних и државних заједница. То је процес који се одвијао и који се одвија у свим областима живота, како у приватној сфери, тако и јавној, економској, религијској, као и у политичкој и дипломатској равни. У ужем смислу, када се говори о преговарању у међународној политици, мисли се пре свега на званичне разговоре именованих представника земаља у циљу постизања споразума о одређеном спорном питању. Таква врста преговарања се најчешће назива дипломатским преговарањем, мада је улога дипломатских мисија у преговорима значајно промењена развојем модерних средстава комуникације.

О значају преговарања као начина за разрешавање међународних спорова, можда најбоље говори Тукидид у свом делу „Историја пелопонеских ратова“. У ситуацији када је спартанска скупштина одлучивала да ли да се придружи својим савезницима у рату против Атине, спартански краљ Архидам настоји да унесе мир међу узбуркане страсти и да наведе све стране да још једном размисле о оправданости уласка у рат. У том циљу краљ каже: „И ја сам имам већ искуства у многим ратовима, Лакедемоњани, као и они од вас које видим у истој доби, тако да неће нико у неискуству, што би се иначе могло десити мноштву, пожељети тај подухват и држати га добрим и сигурним. Нашли бисте, да је овај рат, о којем сад вјећате, врло важан, ако би тко о њем зрело просуђивао. Против Пелопонежана и

наших суседа наша је снага приближно једнака, и можемо брзо стићи на свако њихово место. Али с људима, којих је земља далеко и ктому су врло вешти на мору и веома добро опремљени свим осталим – богатством личним и државним, бродовима, коњима, оружјем и мноштвом људи, колико их нема ни у којем другом крају хеленском – а још имају многе савезнике, који им плаћају данак, како смијемо, кажем, с тим људима лакоумно заподенути рат и у шта се можемо поуздати, да би се пожурили неприправени? Не предлажем дакле нити да их мирне душе пустимо, нека шкоде нашим савезницима, нити то, да их не раскринкамо као засједаче, али се још не хватајмо оружја, него шаљимо посланике и тужимо се не пријетећи превише ратом, него показујући, да им нећемо ни попустити.¹⁹³ Тукидид кроз речи краља Архидама даје предност преговорима насупрот олаком улажењу у сукоб, међутим истиче и то да спремност на преговоре не сме да значи прекид припрема за рат. Модерним речником говорећи, Тукидид заговара дипломатију подржану силом, што се јасно види када каже „Пошаљите Атењанима посланике због Потидеје, а пошаљите и због онога, што савезници кажу да им се чини кривица особито када су они спремни подврћи се суду. На онога, који се подвргава суду, није законито ударити као на изазивача. Али се истодобно спремајте на рат. Тако ћете и најбоље закључити и за противнике најстрашније.“¹⁹⁴

Преговори који су довели до једне од најзначајнијих прекретница у међународним односима су мировни преговори у Минстеру и Оснабрику, који су довели до успостављања такозваног Вестфалског мира 1648. године. Овим мировним уговорима договорени су принципи, који ће дуго бити водећи у међународним односима – принцип суверних држава, право на политичко самоопредељење, принцип равноправности држава и немешања у унутрашња питања других држава. Такође, све потписнице су се обавезале да ће поштовати принцип да сваки суверен има право да одреди религију у својој држави (*cuius regio, eius religio*), као опције су дати католицизам, лутеранизам и калвинизам, уз изузетак да хришћани, који су живели у земљама у којим њихова религија није била званична, могу да исповерају

¹⁹³Тукидид, *Повјест Пелопонеског рата*, Матица Хрватска, Загреб, 1957, стр. 52

¹⁹⁴Тукидид, *Повјест Пелопонеског рата*, Матица Хрватска, Загреб, 1957, стр.54

своју веру у договорено време и у приватности. Државе су постале формално једнаке, а државни суверенитет је постао „универзално примењив начин за креирање међународног поретка“¹⁹⁵.

Вестфалским миром завршени су Тридесетогодишњи и Осмогодишњи рат¹⁹⁶, који су опустошили Европу и довели до промене слике водећих европских сила. До преговора је дошло у тренутку када ни једна од страна у сукобу више није могла да оствари апсолутну превласт. Вестфалија је представљала прекретницу у борби за нову расподелу моћи између растућих европских сила, као што су биле Холандија, Француска и Шведска и опадајућих сила, као што су Свето римско царство, Шпанија и Ватикан. Међународним преговорима је омогућено да се ова политичка промена озваничи и у формалним односима међу државама западне Европе.

Занимљиво је истаћи да је овим преговорима претходио низ предпреговора, који су трајали и по неколико година (Шпанија и Холандија су са предпреговорима почеле још 1621. године и одржавале су контакт у том погледу све до самог мировног споразума). Вестфалски мировни споразум је по много чему значајан догађај у историји Европе и света, али посебан значај има у домену дипломатије и техника преговарања. Један од интересантних података, говори о ономе што се савременим речником назива BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*), односно најбоља алтернатива споразуму о коме се воде преговори. Свакако да је јача преговарачка позиција оне стране којој је мање важно да до споразума дође. Њена позиција може бити и таква да јој највише одговара да до преговора уопште и не дође, што јој омогућава да од друге стране, којој је више стало до споразума, тражи значајне уступке да би села за преговарачки сто. Тако је Шпанија, након исцрпљујућег рата са седамнаест холандских провинција, због своје очигледне

¹⁹⁵Meerts W. Paul, *Peace versus justice – Negotiation Forward – and Backward – Looking Outcomes*, edited by I. William Zartman, Victor Kremenyuk, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2005, str. 18

¹⁹⁶Тридесетогодишњи рат је вођен од 1618. до 1648. године на територији данашње Немачке, учествовале су све веће европске силе тог времена. Главни разлози за рат су били религиозни – сукоб протестаната и католика, али и ривалство хабзбуршке династије и осталих сила, што показује и подршка Француске протестантима како би се супротставили Хабзбурсима. Осмогодишњи рат се назива и Холандском побуном која је почела побуном седамнаест холандских провинција против шпанске, односно хабзбуршке власти и завршила се 1648. године признавањем независности северним провинцијама.

неспремности за наставак непријатељстава морала да прихвати да Холанђани на преговоре дођу са пасошима у којима је стајало да је шпански краљ њихов заштитник, али не и да је њихов суверен. Овакав уступак је био кључан за преговоре и може се рећи да је на самом почетку одредио резултат преговора, јер је овим потезом дат јасан сигнал да је краљ спреман да се одрекне суверенитета над холандским провинцијама.

Вестфалски мир се сматра почетком модерног доба и једним од незаобилазних примера када се говори о значају преговарања у међународним односима. Њиме је успостављен нов политички и правни поредак Европе, који је обележио развој Европе у наредним деценијама.

За разлику од античког доба и периода у коме је дошло до преговора европских суверена који су крунисани Вестфалским миром, данас на међународној сцени делује далеко већи број субјеката. Намерно кажемо субјеката, а не држава, јер су данас у међународне преговоре често укључене и међународне или невладине организације, а не ретко и транснационалне организације, интересне групе или представници територија које нису међународно признате. Број међународних субјеката који су равноправни учесници у међународном преговарању, као и број питања око којих се на међународној сцени преговара, знатно је повећан. Таква ситуација утиче и на сложеност преговарачког процеса.

Поред тога, на сложеност процеса преговарања додатно утиче и чињеница да је у такозваним предпреговорима потребно постићи сагласност о низу питања, која се дефинишу као техничка, мада често имају суштинску важност за даљи ток преговора. Два основна питања на која треба наћи одговор, након што је постигнута сагласност страна да до преговора дође, су питање дневног реда и процедура, односно начина на који ће разговори бити вођени. Сагласност о дневном реду односи се на две ствари – сагласност око питања која ће бити на дневном реду и сагласност о редоследу тих питања. С друге стране, сагласност о процедури подразумева нешто сложеније преговоре. Потребно је постићи сагласност око четири основна питања – „(а) облик (врста) преговора, (б) место одржавања преговора, (в) ниво вођења преговора и

састав делегација, као и (г) време одржавања преговора¹⁹⁷. Преговарање се одвија симултано на унутрашњем и на међународном плану, унутар конференцијских сала и изван њих. Дobar пример представљају преговори Србије са ЕУ о чланству у овој међународној организацији, где се јасно може видети процес истовременог преговарања на више нивоа и у више равни. На једном нивоу, српски преговарачки тим мора да дође до своје јединствене преговарачке позиције. У том циљу потребно је организовати интересорне преговоре, затим преговоре са опозицијом, са невладиним организацијама и на крају и са самом јавношћу Србије, која (у највећем броју) треба да одобрити ову позицију. Други ниво представљају преговори између Србије и ЕУ, међутим, у складу са унутрашњим правним поретком ЕУ, у кључним фазама преговора о чланству са новим кандидатима, мора се имати сагласност свих 27 држава чланица. Усаглашавање 27 држава је само по себи довољно комплексно, али када се томе дода и утицај домаће политичке ситуације на одлучивање у свакој појединачној земљи, јасно је да је преговарање данас добило једну потпуно нову димензију.

Мултилатерална преговарања су постојала и раније, али је данас развојем система међународних организација и режима¹⁹⁸ којима су премрежене све сфере људског живота, овај облик преговарања посебно добио на значају. Вишестрана преговарања се најчешће воде у оквиру одређених међународних организација или на конференцијама, било да се ради о континуираним или о конференцијама посебно сазваним због сасвим одређеног питања. На овај начин се не третирају само питања која су традиционално била предмет међународног преговарања, као што су преговори о миру, већ су све чешће предмет мултилатералних преговора и питања која су до недавно третирана као питања „ниске политике“ – екологија, људска права, економија, саобраћај и друго. Новина коју у мултилатерално преговарање уносе међународне организације је то што се оне у преговорима могу јавити у више улога –

¹⁹⁷Бериц, Р. Цоф, *Дипломатија – теорија и пракса*, ИП Филип Вишњић и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2008, стр. 67

¹⁹⁸Под међународним режимима се подразумевају друштвене институције засноване на договореним правилима, принципима и процедурама одлучивања. Институционализовани образац понашања и сарадња путем поштовања успостављених правила.

као место преговарања, као организатор преговора, али и као један од преговарача, као што је случај у претходно поменутих преговорима о чланству у ЕУ. Неке међународне организације, као што су УН, могу се посматрати и као „сталне дипломатске конференције“.¹⁹⁹ Због тога је постала устаљена пракса да државе успостављају своје дипломатске мисије при таквим међународним организацијама.

Независно од тога да ли се ради о билатералном или мултилатералном облику међународног преговарања, циљ преговарања мора да буде да се дође до „разумног споразума који ће задовољити у мери у којој је то могуће легитимне интересе оних који преговарају, наћи правично решење за конфликт интереса не наносећи штету односима између преговарачких страна, водити рачуна о општим интересима људске, породичне, пословне или међународне заједнице и бити релативно трајан и довољно ефикасан да произведе жељене резултате“²⁰⁰.

Пример - Преговори између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске о Превлаци

Да би се показала сва комплексност преговора и који све фактори могу утицати на преговарачки процес, представићемо ток већ поменутих преговора између СР Југославије и Хрватске о Превлаци вођених 2001-2002. године.

Полуострво Превлака налази се у јужном Јадрану, на улазу у Бококоторски залив. Површина полуострва је 99,33 хектара, а од уског споја са копном, са којим је полуострво повезано морским гребеном широким 170 метара, до крајње тачке ка отвореном мору дугачко је 2,5 километара. Најудаљенија тачка полуострва ка отвореном мору, која се назива Рт Оштро, удаљена је од друге, југоисточне обале Бококоторског залива, која је у том тренутку припадала СР Југославији, нешто мање од 3 километра. Из тога је јасно да се са територије полуострва Превлака у потпуности могао контролисати улаз и приступ Бококоторском заливу, који је представљао главну морнаричку базу Југословенске ратне морнарице, али и другу по

¹⁹⁹Ковачевић, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 51

²⁰⁰Ковачевић, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 26

важности морску трговачку луку на обали СР Југославије. Геостратешки, Превлака је имала огроман значај за СР Југославију, али се њена битност није огледала само у питању контроле уласка у Бококорторски залив већ је била знатно ширира, с обзиром на географски положај Превлаке са полуострва се могао успешно контролисати и целокупан простор јужног дела Јадрана, односно улазак и излазак из Јадранског мора.



Слика 1: Мапа полуострва Превлака (преузето са: <http://commons.wikimedia.org>)

Историчар и академик Милорад Екмечић, упоређивао је стратешки значај Превлаке са неколико тачака на Средоземљу чији је значај сматрао сличним, попут Босфора, Дарданела, Гибралтара и Суеца, метафорично наводећи како „тај комадић земље ствара и обара царства“. Током постојања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије готово цело подручје Превлаке било је претворено у војну

базу са мрежом подземних пролаза, склоништа и сличних простора. У том периоду на Превлаку се могло доћи само са специјалним дозволама, које су издавали органи Југословенске народне армије, по правилу само власницима имања на полуострву и појединим цивилним посетиоцима који су долазили у војне објекте. Мада су доступни подаци о томе како је текао договор о разграничењу унутар СФРЈ у послератним годинама прилично непрецизни, са извесном поузданошћу се може утврдити да су за копнено разграничење између две чланице СФРЈ, Социјалистичке Републике Црне Горе и Социјалистичке Републике Хрватске коришћени углавном подаци катастарске службе локалне самоуправе у Дубровнику из 1947. године. У складу са овим подацима полуострво Превлака, као део катастарске општине Дубровник ушло је у састав СР Хрватске, јер је договором тадашњих управљачких структура одређено да целокупна територија општине Дубровник буде у саставу СР Хрватске. Међутим, иако је копнена граница повучена, граница на мору никада није била прецизно утврђена нити је била предмет разговора између две стране све до почетка распада СФРЈ. Разлоге за то можда треба тражити у чињеници да је Превлака фактички била под војном контролом и управом, па је с тога све што се тичало риболова, развоја туризма, експлоатације природних ресурса било забрањено, те цивилне власти нису то питање покретале с обзиром да своје надлежности нису могле да успоставе на овом подручју.

Избијање оружаних сукоба на простору јужне Далмације и јужне Херцеговине, после којих је уследило и проглашење независности Републике Хрватске чиме је ова федеративна јединица једнострано донела одлуку о иступању из СФРЈ још више је закомпликовало ситуацију, јер су снаге ЈНА остале у војним објектима на Превлаци. Такво стање одржало се неколико месеци све док није постигнут Споразум о Превлаци 30. септембра 1992. године у Женеви, који је потом потписан 20. октобра између председника СР Југославије Добрице Ћосића и председника Републике Хрватске Фрање Туђмана. Споразумом је било утврђено да ће се снаге ЈНА повући са Превлаке, а да ће уместо њих војне објекте запосести представници мисије УН у зони која ће бити потпуно демилитаризована. Савет безбедности је резолуцијом СБ УН 779 из октобра 1992. године, овластио

УНПРОФОР, већ постојећу мисију УН која је деловала на простору Босне и Херцеговине, да пружи сву неопходну техничку и логистичку помоћ како би била успостављена мисија на Превлаци. Под јурисдикцијом УНПРОФОР-а мисија УН на Превлаци остала је све до 1995. године када је њен формални статус промењен због реструктурирања саме мисије УН у БиХ. Тада, као привремено решење настаје мисија УН за обнову поверења (*United Nations Confidence Restoration Operation-UNCRO*) такозвани УНКРО, чији је мандат потрајао око пола године. Новом резолуцијом Савета безбедности УН 1038 из фебруара 1996. године, успоставља се Мисија УН за Превлаку (*United Nations Mission of Observers in Prevlaka-UNMOP*). Мандат УНМОП-а потрајаће све до 2002. године и потписивања новог споразума између СР Југославије и Хрватске.

У међувремену, постојало је неколико иницијатива за решавање статуса Превлаке. Тадашњи председник Црне Горе, једне од две федералне јединице СР Југославије, Момир Булатовић, предлагао је у новембру 1995. године, током мировних преговора у Дејтону о унутрашњем устројству БиХ, да се искористи тренутак и изврши тројна размена. Према његовом предлогу, Хрватска би уступила 18 километара обале на потезу Молунат – врх Превлаке – Сутоморе, од чега би Републици Српској као ентитету БиХ припало око 6 километара на потезу Молунат – Превлака, а остатак од 12 километара од Превлаке до Сутомора би ушало у састав Црне Горе. Заузврат, Република Српска би уступила Хрватској део залеђа Дубровника, како би се простор овог града и региона Конавла боље стратешки обезбедио, а Црна Гора би Републици Српској уступила свој део Билећког језера у Херцеговини²⁰¹. Међутим, испоставило се да председник Булатовић у све то није могао да убеди ни делегацију Републике Српске, чији представници су постављали питање – зашто да се одричу огромне територије у залеђу Дубровника због 6 километара морске обале која нема неки већи војни и привредни значај, нити је то наишло на било какву подршку међународне заједнице. Неформалним каналима представници Хрватске су 1998. године, у тренутку када је долазило до све отворенијег сукоба између званичника Србије и Црне Горе, понудили Црној Гори

²⁰¹Из Дејтонског дневника делегације Републике Српске, НиН, март 1996. године

предлог споразума према којем би се Црна Гора и Хрватска договориле о копненом разграничењу, а питање територијалних вода би оставиле за неке касније преговоре, али је то због сложених унутрашњих политичких прилика у СР Југославији пропало.

Сложене унутрашње прилике у СР Југославији, у којој су тенденције црногорских владајућих кругова за отцепљењем биле све израженије, наставиле су да играју битну улогу у питању преговора о Превлаци. Тако је почетком 2002. године Мило Ђукановић, председник Црне Горе најављивао како ће Црна Гора и Хрватска договорити решење за Превлаку без учешћа Београда. Овим је преговарачка позиција југословенске стране била значајно нарушена. Међутим, институције СР Југославије су и даље остале незаобилазан фактор у процесу преговарања, јер је само СР Југославија, а не њене федералне јединице, имала међународно правни легитимитет да преговара. Фактор време је у овом случају довео до решења брже него што се очекивало. Наиме, званичницима СР Југославије се журило из разлога што је председник Црне Горе претио да ће самостално са хрватском страном потписати споразум, чиме би се изазвала унутрашња политичка криза у земљи и вероватно би представљало неповратан корак, после чега би уследио референдум о независности Црне Горе. Званичницима Хрватске се журило зато што су имали неколико отворених питања око разграничавања са суседним земљама и желели су бар један да реше. Можда и битнији проблем од Превлаке за Хрватску се јавио у спору са Словенијом око разграничавања у мору у Пиранском заливу. Тада је већ било јасно да ће Словенија убрзо постати чланица ЕУ, што јој је значајно ојачавало преговарачку позицију. За хрватску страну је постојала бојазан да би, уколико би оба питања остала отворена (Превлака и Пирански залив), СР Југославија и Словенија, помогнута подршком ЕУ, могле ова два питања везати и тражити општи модел по којем би били решени. Такође, у времену када је ЕУ најављивала брза проширења на Западном Балкану и СР Југославија и Хрватска су имале интерес да се договоре око барем једног спорног питања и пошаљу позитивну поруку међународној јавности, јер су и једна и друга за свој спољнополитички приоритет прогласиле управо улазак у ЕУ.

Још једној страни се журило. Биле су то УН, чији је генерални секретар Кофи Анан одиграо улогу посредника у преговорима. Мисија УН је била присутна већ 10 година на Превлаци, а да и поред свега што се дешавало у југоисточној Европи у том периоду, на Превлаци никада није избио ни најмањи могући инцидент. УН су желеле да што је могуће пре архивирају ово питање и распусте мисију која је коштала, а која суштински није радила ништа и коју су у подругљивом тону у Њујорку, у седишту УН, називали „мисија за сунчање“ (*sunshine mission*). Тако је Савет безбедности УН резолуцијом 1437 утврдио да мандат међународних снага на Превлаци, после више продужавања, коначно престаје 15. децембра 2002. године, што је додатно убрзало динамику преговора.

Пошто је на хрватској страни било јасно ко је преговарач, а постојао је и јасан интерес да се што пре дође до договора, требало је некако премостити проблем на другој преговарачкој страни. Пошто су политичке околности у Црној Гори биле такве да је владајућа већина желела да искористи ову тему за отварање питања о сецесији и отцепљењу од СР Југославије, црногорска опозиција која је имала своје посланике како у парламенту Црне Горе, тако и у федералном парламенту покренула је у октобру 2002. године иницијативу која је резултирала усвајањем (14. новембра 2002. године) Декларације о заштити интереса СРЈ у процесу разграничења са Хрватском на подручју Бококоторског залива. У Декларацији се захтевало од Владе СР Југославије да оформи стручну комисију која ће припремити нацрт међудржавног уговора о разграничењу у подручју полуострва Превлака у складу са интересима и Уставом СР Југославије, као и међународном регулативом. У Декларацији се такође наводи да се не искључује могућност међународне арбитраже. Након тога, када је Савезна влада и надлежно Министарство спољних послова добило и унутрашњу подршку у једној осетљивој и компликованој ситуацији, подстрек преговорима дао је и генерални секретар УН Кофи Анан.

У периоду припреме преговора и обезбеђивању претходне сагласности дошло се до сагласности о томе да предмет преговора треба проширити, јер „спор сведен на питање разграничења није имао шансе да буде решен. Заједничким креативним приступом дошло се пре самих преговора до претходне сагласности да споразум неће

решавати питање утврђивања границе, већ регулисање режима и сарадње уз границу, које укључује читав низ питања (демилитаризација, пловидба, прелет, риболов, екологија, кретање туриста, погранични режим, саобраћај), чиме је створена шира основа, која је омогућила да се нађу решења која ће задовољити обе стране²⁰². С обзиром да су почетне преговарачке позиције две стране биле различите (хрватска страна се позивала на принцип еквидистанце унутар Бококоторског залива, а СРЈ на историјске околности), до разрешења спора је могло лакше да се дође уколико би се тема преговора проширила тако да обухвати већи број питања, а не само питање разграничења. Хрватска страна је рачунала да Југославија мора да се помири са копненим разграничењем, које је успостављено још у времену док су постојале социјалистичке републике у некадашњој заједничкој држави, јер је то био опште прихваћен принцип на простору не само бивше СФРЈ, већ и у случају распада друге две федеративне државе које су се распале почетком деведесетих година XX века - Совјетског савеза и Чехословачке. Сходно томе, а водећи се основним принципима међународног јавног права које се тиче разграничавања међу државама у територијалним водама, хрватска страна је изашла са захтевом да полаже право и на део Бококоторског залива, као и прилаза ка међународним водама, који је водио од Бококоторског залива ка отвореном мору. За преговарачку делегацију СР Југославије ово је било неприхватљиво и она се углавном позивала на то да, иако је копнена граница између бивших република заједничке државе била јасно утврђена, граница на мору никада није била дефинисана, те се она мора утврдити преговорима, а не применом принципа еквидистанце.

До потписивања „Протокола између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Републике Хрватске о привременом режиму уз јужну границу између две државе“, дошло је већ 10. децембра 2002. године. Споразумом који је и данас на снази утврђено је да „привремено разграничење територијалног мора полази од тачке удаљене три кабла од рта Оштро на спојници рт Ошто – рт Весло, те се наставља правом линијом 12 наутичких миља, азимутом од 206 степени до отвореног

²⁰²Ковачевић, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 86

мора²⁰³. У погледу привременог разграничења на копну договорено је да „Савезна Република Југославија привремено врши јурисдикцију на копненом подручју северно од Конфина (Y 6543550, X 4697500), а Република Хрватска на копненом подручју југозападно од Конфина²⁰⁴, што укључује и рт Оштро. Међутим, део залива западно од Конфина, под називом „зона“ стављен је под заједнички надзор мешовитих полицијских и војних снага страна Протокола. За улазак у Бококоторски залив из међународних вода важио је посебни режим пловидбе. Тако се СР Југославија обавезала да бродови Југословенске ратне морнарице у тој области „не изводе вежбовне активности, не демонстрирају силу, не дижу и не спуштају летелице на своје палубе, не заустављају се нити сидре, осим у случајевима хаварије, трагања, спашавања, пружања помоћи, укључујући и у еколошким инцидентима²⁰⁵. Бродовима Хрватске ратне морнарице дозвољен је улазак у залив искључиво у случају заједничке војне вежбе. Пошто је заједничку војну вежбу могуће организовати само уз позив и сагласност југословенске стране, више је него јасно да су хрватски војни бродови могли да уплове у Бококоторски залив само уз одобрење југословенских власти.

Тако је наведеним формулацијама пронађено асиметрично решење, којим су хрватске полицијске снаге преузеле контролу над копненим делом полуострва, над којим је СР Југославија признала суверенитет Хрватске, али је подручје мора остало под заједничким полицијским надзором и заједничком јурисдикцијом. Договором о демилитаризацији утврђено је да се демилитаризована зона пружа 5 километара у унутрашњост Хрватске и 3 километра у унутрашњост СР Југославије. Такође, договорено је да ће гранични прелаз Суторин-Карасовићи и даље служити за међународни друмски путнички и робни саобраћај, а гранични прелаз Њивице-Витаљина, искључиво као међународни путнички прелаз.

Договорено је, такође, да ће становништво пограничних општина (Дубровник, Жупа Дубровачка, Конавле, Херцег-Нови, Котор и Тиват) моћи да прелази границу

²⁰³Члан 6, Протокол између Савезне владе Савезне републике Југославије и Владе Републике Хрватске о привременом режиму уз јужну границу између две државе, Архива МСП

²⁰⁴Исто, члан 4

²⁰⁵Исто, члан 15

уз лична документа издата од наведених општина и да борави у суседној држави до 3 дана. Спортски риболов је дозвољен на подручју целог залива, а обе стране су се договориле да што се комерцијалног излова рибе тиче могу издати највише „100 годишњих риболовних дозвола својим држављанима и по 10 дневних риболовних дозвола држављанима трећих земаља“²⁰⁶. Споразумом је договорена и сарадња у области туризма и наутике, као и унапређење односа у области контроле лета аеродрома у Дубровнику и Тивту, али и сарадња надлежних органа са обе стране границе за акције гашења пожара, трагања и спашавања на мору и заштите морског простора и биоресурса од загађења.

Потписивањем споразума стекли су се услови да генерални секретар УН Кофи Анан својим извештајем Савету безбедности констатује, како је престала неопходност постојања мисије УНМОП. Потписани протокол, који је познат као *Приврмени споразум*, важи и до данас. До потписивања трајног споразума није дошло, иако су званичници обе стране у средствима јавног информисања неколико пута поновили како су спремни на то. У међувремену, од потписивања Привременог споразума до данас, СР Југославија је престала да постоји, поделивши се на Србију и Црну Гору. Уговорна страна у решавању питања Превлаке тако је постала независна и међународно призната држава Црна Гора, која је са Хрватском договорила да ће питање разграничења предати на решавање Међународном суду правде у Хагу, који ће дати коначну реч о решењу статуса Превлаке.

У међувремену су се јавиле околности које могу представљати нови елемент у преговорима. Ради се о изјави представника британске нафтне компаније SEA Energy из септембра 2010. године о томе како би желели да истражују морско дно на простору Превлаке, јер су дошли до закључака да на том подручју могу да се налазе извесне количине нафте и земног гаса. Поред свих наведених питања о којима се преговарало претходне две деценије, евентуално постојање значајнијих резерви нафте и гаса, дало би сасвим нову димензију питању Превлаке, као и будућем постављању Црне Горе и Хрватске око тог питања. У том случају, отворила би се питања давања дозвола за подморска истраживања, концесиона права, права на

²⁰⁶Исто, члан 8, став 2

експлоатацију нафте и гаса, питања еколошке заштите, угрожавања туризма као једне од највиталнијих привредних грана у обе државе и тако даље. Тако се може десити да одлука Међународног суда правде заправо не реши ништа и да две стране морају почети нови круг преговора, али сада узимајући у обзир сасвим нове околности у којима би се преговори водили. У оваквим случајевима незахвално је бавити се прогнозама, али не би било чудно да, уколико би се претпоставке о постојању нафте и гаса потврдиле, хрватска страна одустане од својих досадашњих залагања око захтева за контролом копненог дела Превлаке, што је био њихов услов свих услова до сада, у замену за права за истраживање и експлоатацију подморних ресурса, јер би тиме Хрватска вероватно дугорочно решила проблем властите енергетске безбедности.

2. Арбитража

Арбитража, као механизам за мирно решавање спорова између држава, предвиђена је у *Конвенцији за мирно решавање међународних спорова, из 1899. године*, која је представљала део такозваних Хашких конвенција. Треће поглавље Конвенције посвећено је систему арбитраже, успостављању сталног арбитражног суда са седиштем у Хагу и арбитражним процедурама. Специфичност у раду Сталног арбитражног суда била је у томе што се он није бавио директним решавањем спорова, већ је омогућавао државама да са листе арбитра изаберу оне особе којима желе да повере решење одређеног спора. Свака држава је имала право да именује четири арбитра који ће бити увршћени на листу арбитра суда. Међутим, када би бирале арбитра за решавање одређеног спора, државе су могле да изаберу по двојицу, од којих је само један могао бити из њихове државе.

Потребно је нагласити да се арбитража у овој Конвенцији не дефинише као дипломатски начин разрешавања спорова, већ као „најефектније и истовремено најнепристрасније средство за решавање оних спорова које дипломатија није успела да реши“²⁰⁷. Са овим ставом се не можемо у потпуности сложити. Мада се не ради о

²⁰⁷ Члан 16, 1899 Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, <http://www.pca-cpa.org/upload/files/1899ENG.pdf>

класичној дипломатији, арбитража свакако представља резултат дипломатских напора две државе да избегну оружани сукоб око одређеног питања, већ да његово разрешавање препусте стручним људима од поверења и једне и друге стране. Још један интересантан елемент арбитраже, предвиђен Конвенцијом, представља потписивање документа, такозваног „компромиса“, у коме стране јасно дефинишу предмет спора и своје различите позиције по том питању и утврђују надлежност арбитраже.

Друга важна конвенција која говори о арбитражи је *Европска конвенција о мирном решавању спорова*, коју је донео Савет Европе, у Стразбуру 1957. године. Члан 19 Конвенције предвиђа да ће државе потписнице све међусобне спорове који нису разрешени мирењем, предати на арбитражу. Предвиђено је, такође, да ће се арбитражни суд састојати од пет чланова од којих ће по једног именовати стране у спору, и ове судије могу бити њихови држављани, док ће осталих троје судија бити одређено споразумно и не могу бити држављани држава у спору, нити у тим државама имати пребивалиште. Уколико се стране у спору у року од три месеца не договоре око именовања судија тај задатак се препушта трећој држави, коју ће стране у спору изабрати. Међутим, уколико се ни око тога не договоре у року од три месеца, избор се препушта председнику Међународног суда правде, односно његовом заменику или судији, који није држављанин ни једне од држава у спору²⁰⁸.

Данас се арбитража као начин за решавања међународних спорова најчешће користи у оквиру Уједињених нација и у складу са правилима које је ова међународна организација усвојила 1976. године. Арбитражна правила која је усвојила Генерална скупштина УН позната су под скраћеницом UNCITRAL. Овим правилима је предвиђено, између осталог, да арбитражни трибунал чине један или тројица судија. Одлуке се доносе већином гласова, односно уколико трибунал тако одлучи, одлуку доноси трећи, председавајући арбитар. Одлуке арбитражног трибунала су обавезујуће за стране у сукобу, с тим да је чланом 35 предвиђена могућност да једна, или обе стране, могу у року од 30 дана од доношења одлуке,

²⁰⁸ Члан 21, European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/023.htm>

затражити да арбитражни трибунал да објашњење одлуке. Објашњење одлуке се даје у писаној форми у року од 45 дана од дана пријема захтева и оно чини саставни део одлуке²⁰⁹.

Арбитража је предвиђена као начин решавања спорова и при Организацији за европску безбедност и сарадњу. Суд за миренење и арбитражу, који се налази у Женеви, основан је при ОЕБС-у 1995. године. Суд није стално тело, већ по потреби и уз сагласност држава у спору оснивају се комисије за миренење или арбитражни трибунали. Суд се састоји од признатих стручњака из области међународног права које именују државе потписнице *Конвенције о миренењу и арбитражи*.

Када се говори о арбитражи, најчешће се каже да је то облик разрешавања спорова сличан миренењу, с тим да постоји једна кључна разлика. Као и миренење, арбитража представља облик разрешавања конфликта путем сагласности страна у спору да предлог решења донесе комисија састављена од чланова у које обе стране имају поверење. Међутим, за разлику од миренења, одлуке арбитражне комисије су обавезујуће. Као основне одлике арбитраже најчешће се наводе:

- Арбитража је правна институција, која се установљава вољом страна у спору;
- Основа за решавање спорова су правна правила;
- Арбитражне одлуке су обавезне за стране у спору;
- Стране су слободне да саме бирају арбитра, али и да утичу која ће се правила узети као основа за одлуку;
- Арбитража се установљава уговором;
- Уговорима се обично одређује и састав арбитраже и број арбитра²¹⁰.

Овом списку се може додати још и то да изабрани арбитра ради на разрешавању спора без сталних консултација са странама у сукобу. Утицај страна у спору на рад арбитражне комисије завршава се избором арбитра и сагласношћу око правила која ће се у арбитражи примењивати. Ово наглашавамо због тога што у

²⁰⁹ <http://www.jus.uio.no/lm/un.arbitration.rules.1976/35.html>

²¹⁰ Према: Ковачевић, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 31

случајевима мирења и посредовања постоји стална комуникација миритеља или посредника са странама у спору ради добијања њихове сагласности око сваког значајнијег корака у процесу решавања спора.

Пример – Арбитражни трибунал за решавање спора око међуентитетске линије разграничења на подручју Брчког

Арбитража је посебно погодна ако се ради о међународним сукобима за које је потребно у што краћем року наћи решење које ће прихватити све заинтересоване стране. Пример таквог спора и примене арбитраже за његово решавање је питање статуса територије Брчког у Босни и Херцеговини.

Дејтонским мировним споразумом окончан је рат у Босни и Херцеговини и утврђене су границе ентитета. Босна и Херцеговина је званично добила две целине – Федерацију БиХ и Републику Српску, које су према договорима постигнутим у Женеви и Њујорку, септембра 2005. године, заузимале 51%, односно 49% територије БиХ. Једино нерешено територијално питање у том тренутку била је област Брчког на коју су обе стране полагале право. У циљу превазилажења овог проблема, приликом потписивања Дејтонског мировног споразума договорено је да се питање статуса области Брчког реши накнадно, како се не би угрозили дотадашњи напори на успостављању мира у БиХ. Поменути договор је и званично укључен у Дејтонски мировни споразум у оквиру члана 5, Анекса 2, под називом „Споразум о граничној линији између ентитета и односним питањима“, у коме се наводи:

1. „Стране се слажу о обавезујућој арбитражи дела међуентитетске граничне линије у подручју Брчког који је предмет спора, како је указано на карти приложеној у додатку.

2. Не касније од шест месеци након ступања на снагу овог Споразума, Федерација ће именовати једног арбитра, а Република Српска ће именовати једног арбитра. Трећи арбитар ће бити одабран путем споразума наименованих арбитра Страна у року од 30 дана након тога. Уколико се не договоре, трећи арбитар ће бити

наименован од стране Председника Међународног суда правде. Трећи арбитар ће служити као председавајући официр Арбитражног суда.

3. Изузев уколико се стране не договоре другачије, поступци ће бити вођени у складу са UNCITRAL-овим правилима. Арбитри ће примењивати релевантне правне принципе и принципе једнакости.

4. Изузев уколико не буде другачије договорено, подручјем на које је указано у параграфу 1, горе наведеном, и даље ће се управљати као до сада.

5. Арбитража ће издати своју одлуку не касније од једне године након ступања на снагу овог Споразума. Одлука ће бити коначна и обавезујућа. Стране ће је спровести без одлагања²¹¹.

Арбитражна комисија се састоји од непарног броја чланова, при чему се за председавајућег бира нека стручна особа, која има поверење обе стране или, у неким случајевима, за арбитра се бира међународна институција, као што је Савет безбедности. Арбитражни трибунал за Брчко формиран је почетком 1996. године и састојао се од три члана – арбитар у име Републике Српске био је Витомир Поповић, у име Федерације БиХ Тазим Садиковић, док је за трећег арбитра именован амерички адвокат лорд Роберт Овен. У овом случају, с обзиром да није постојала сагласност страна у спору око именовања трећег арбитра, лорда Овена је на ову функцију именовао Међународни суд правде у Хагу. *Коначну одлуку* о статусу области Брчко, арбитражна комисија је донела 5. марта 1999. године.

Обавезност одлука арбитраже истакнута је и у ставу 5, наведеног Анекса, којим су се све стране у спору унапред обавезале да ће арбитражну одлуку сматрати обавезујућом и коначном. У овом конкретном случају постигнути договор је представљао решење са којим ни једна од страна у спору није била у потпуности задовољна. Брчко није додељен ни Федерацији ни Републици Српској, већ је проглашен дистриктом – посебном административном јединицом, која располаже не само сопственом локалном самоуправом, већ и сопственом администрацијом,

²¹¹ Арбитражни трибунал за спор око међуентитетске границе у области Брчко, Коначна одлука, www.ohr.int

правосуђем и полицијом. Територија Брчког је проглашена „заједничком својином“ оба ентитета, с тим да ни један од ентитета неће имати могућност да на територији Дистрикта врши било каква овлашћења.



Слика 2: Мапа Босне и Херцеговине

Дистрикт је добио своју владу, своју скупштину и, с обзиром да су се све стране у овом спору сложиле око тога да међународни надзор треба да остане у Брчком, Дистрикт је добио и институцију супервизора, који је уједно био и заменик високог представника за БиХ. Његова основна улога састојала се у надгледању имплементације Дејтонског мировног уговора на овом подручју, али уз изузетно велика овлашћења. Супервизор је имао овлашћења да доноси обавезујуће прописе чија је правна снага аутоматски била већа у односу на било који закон који би био у

супротности са датим прописом. У Коначној одлуци Трибунала наведено је да ће „свако одбијање сарадње у имплементацији његовог програма бити оштро кажњено, што подразумева и крајњу могућност да се Брчко стави под искључиву контролу једног ентитета“²¹².

За разлику од оба ентитета Дистрикт Брчко је демилитаризована зона и налази се под директним суверенитетом Босне и Херцеговине која директно, а не посредством ентитета, примењује своја уставна овлашћења на овом подручју.

Арбитражна одлука по питању области Брчког је интересантна са аспекта оригиналности, јер статус Брчког успостављен овом одлуком представља јединствено решење на подручју Балкана. Овим се међутим отвара једно ново питање, а то је питање опстанка таквог решења с обзиром да оно није утемељено у историјским моделима народа на овом подручју.

3. Мирење

Европска конвенција о мирном разрешавању спорова, из 1957. године, у другом поглављу говори о мирењу као основном облику разрешавања спорова страна потписница Конвенције. У члану пет се предвиђа да ће се овакви спорови прослеђивати сталној или специјалној комисији за мирење коју ће претходно да оформе стране у сукобу²¹³. Комисије за мирење се састоје од пет чланова, од којих двојицу именују стране у спору међу својим држављанима, док осталу тројицу судија именују заједнички, с тим да они не могу бити држављани ни једне од држава у спору. Уколико се стране у спору не договоре о именовању ова три члана комисије за мирење у року од три месеца, именовање врши трећа држава, односно председник Међународног суда правде или његов заменик. Избор се врши по истом принципу као и у случају арбитраже. Интересантно је истаћи да се Конвенцијом предвиђа да рад комисије за мирење неће бити јаван, осим уколико то стране у спору не желе²¹⁴.

²¹²Арбитражни трибунал за спор око међуентитетске границе у области Брчко, *Коначна одлука*, www.ohr.int

²¹³Члан 5, European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes, Strasbourg, 29.IV.1957, www.coe.int

²¹⁴Члан 11, European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes, Strasbourg, 29.IV.1957, www.coe.int

Спор се пред комисију за мирење износи у форми поднеска, који председнику комисије подносе стране у спору заједно или посебно. У поднеску се даје краћи опис спорног питања и позива се комисија да преузме све неопходне мере како би се дошло до обострано прихватљивог решења. У погледу питања процедуре предвиђа се да, осим ако комисија једногласно не одлучи другачије, користе одредбе трећег дела *Хашке конвенције о мирном разрешавању међународних спорова*, из 1907. године.

Мирење је, као облик разрешавања конфликта предвиђен и у *Генералном акту Друштва народа о мирном решавању спорова*²¹⁵. Овај Акт, који су прихватиле и Уједињене нације 1949. године, предвиђа да ће спорови сваке врсте између две или више страна потписница, који нису решени дипломатским путем, бити поднети на мирење. Комисије за мирење могу бити сталне или специјалне и састоје се од пет чланова. Генерални акт прецизно дефинише начин избора чланова и процедуру мирења. Повеља УН у шестом поглављу, под називом – *Мирно решавање спорова*, такође наводи мирење као начин за разрешавање спорова између потписница Повеље.

Две су основне карактеристике мирења као начина разрешавања спорова. Једна се односи на необавезност предлога решења комисије за мирење, а друга на добровољни пристанак страна у спору да изађу пред комисију за мирење. У мирењу, за разлику од арбитраже, чланови комисије сарађују и консултују стране у спору око сваког помака у нацрту решења. У том смислу се очекује и да стране сарађују у највећој могућој мери са миритељима и да им на увид доставе сва релевантна документа и информације, да им омогуће приступ спорним локацијама, саслушавање сведока и разговоре са стручњацима.

Пример - Територијални спор између Гвателаме и Белизеа, 2002. године

Основна карактеристика мирења као начина дипломатског разрешавања спорова је у необавезности препорука које комисија за мирење донесе. Управо та карактеристика и чињеница да комисију за мирење чине независни стручњаци чије

²¹⁵ http://treaties.un.org/doc/Treaties/1950/09/19500920%2010-17%20PM/Ch_II_1p.pdf

квалитете уважавају обе стране у сукобу чини овај облик разрешавања сукоба најприхватљивијим у ситуацијама дуготрајног и непомирљивог спора, као што је територијални спор између Гватемале и Белизеа.

Територијални спор између Гватемале и Белизеа вуче корене из Конвенције коју су потписале Гватемала и Велика Британија 1859. године. Потписивањем ове Конвенције Велика Британија се, у име Белизеа (Белизе је до 1981. године, био британска колонија под именом Британски Хондурас) обавезала да ће Гватемали обезбедити пролаз до Атланског океана.

Спор је прошао кроз више фаза и различитих облика разрешавања. Од самог почетка Гватемала је желела да се спор реши арбитражом што Велика Британија није прихватала тврдећи да за то не постоје основе. Нешто касније, 1937. године, Велика Британија је променила првобитан став и прихватила арбитражу, али пред Сталним судом за међународно право. Гватемала је, међутим, инсистирала да арбитражу води председник САД Рузвелт. Три године касније Велика Британија је изашла са три предлога за арбитражу – пред Међународним судом правде, пред *ad hoc* судом у коме би седеле судије из обе земље и судија из треће државе, око кога би се обе стране сложиле и као трећа могућност предложено је успостављање суда у који би била изабрана три међународна правника, а којим би председавао председник САД. Међутим, због неслагања око садржине питања које би било постављено судијама и због избијања Другог светског рата, преговори су на неко време обустављени. Белизе је добило независност 1981. године, с тим да је територијални спор са Гватемалом око изласка на Атлантук још увек био отворен.

Гватемала је пристала да, у марту 1981. године, потпише документ којим је признала независност и територијални интегритет Белизеа у складу са постојећим границама. Ово је био велики помак у ставу Гватемале, која је до тада испољавала територијалне претензије на целокупну територију Белизеа. У замену за признање независности Белизеа, Гватемала је очекивала да добије одређене „економске и територијалне уступке који би били у корист Гватемале и који би јој обезбедили да

лакше прогута пилулу признања²¹⁶. Овом приликом потписан је документ којим је, између осталог, предвиђено да ће Гватемала добити трајни и неограничен приступ отвореном мору, право на коришћење залива Рангуана и Саподиља (који се налазе у Белизеу), као и сва права у водама око ових залива, затим, слободу приступа лукама Белизе Сити и Пунта Горда, да ће поправити путеве између Белизе Ситија и границе са Гватемалом, као и пут између Пунта Горда и границе са Гватемалом и да ће имати право слободног пролаза овим путевима.



Слика 3: Мапа Гватемале (преузето са: <http://www.vidiani.com>)

Такође, према одредбама овог документа, Белизе је требало да олакша изградњу гасовода између Гватемала Ситија и Белизеа. Заузврат Гватемала би

²¹⁶Sylvestre, Janin, *The Cost of Conflict – The Anglo-Belize/Guatemala Territorial issue*, University of Chile, Institute of International Studies, 1995, str.109

подржала чланство Белизеа у УН, Организацији америчких држава и другим међународним организацијама²¹⁷. Овај договор међутим није значио и крај територијалног спора две државе. У Белизеу је окарактерисан као „продаја суверенитета“, а у Гватемали као „неприхватљива повреда националног поноса“²¹⁸. Током наредне три деценије чињени су различити покушаји да се овај спор реши, али се није дошло до коначног договора.

До значајнијег помака у решавању територијалног спора ове две државе дошло је 2000. године, када је Организација америчких држава прихватила да буде посредник у преговорима. У том циљу именована су два представника (у име Белизеа Shridath Ramphal, а у име Гватемале Paul Reichler), који су имали задатак да направе предлог решења спора, који би се затим изнео на референдум у обе државе.

Након две године рада, комисија за мирење је, у септембру 2002. године, изашла са предлогом решења које је обухватало далеко шири спектар питања од првобитног предмета спора. Ширењем питања о којима је требало постићи договор настојало се да се странама у спору да могућност измене низа уступака, како би се лакше дошло до споразума о кључном проблему. На церемонији, која је организована у седишту Организације америчких држава у Вашингтону, званично је представљен предлог решења који је донела комисија за мирење. Поред званичних представника Белизеа, Гватемале, Хондураса и Организације америчких држава био је присутан и генерални секретар УН.

Као што смо већ навели, мирење је поступак разрешавања спорова уз константно саветовање са странама у спору, као и са заинтересованим субјектима. У овом случају миритељи су предлог решења направили уз консултације са владама Белизеа и Гватемале, али и уз саветовање са Владом Хондураса, која је исказала добру вољу да помогне дати процес мирења две њој суседне државе, затим са генералним секретаром Организације америчких држава, Уједињеним нацијама и са Међуамеричком развојном банком.

²¹⁷Исто, стр. 110

²¹⁸Исто, стр. 116

Предлог решења који је дала Комисија за мирење представљао је такозвани пакет решења, који су чиниле три целине – питање копнене територије, питање мора и предлог успостављања развојног фонда. У погледу копнене територије предложено је да Гватемала призна границе Белизеа у складу са граничном линијом из 1859. године (Гватемала је претендовала на најмање половину територије Белизеа) и да се у Гватемали изграде нова насеља у која ће добровољно моћи да се населе сељаци који су из Гватемале прелазили у пограничну зону Белизеа и вршили додатни економски притисак на ову иначе сиромашну земљу. У погледу мора предложено је да Гватемала добије коридор за излаз на Атлански океан и неограничена навигациона права на подручју од 2000 наутичких квадратних миља, дуж границе територијалних вода између Белизеа и Хондураса. Препоруке Комисије су укључивале и оснивање регионалне рибарске комисије у којој би били представници Гватемале, Белизеа и Хондураса и која би била задужена за управљање Заливом Хондурас и одрживим изловом и контролом риболова у Ексклузивној економској зони Белизеа, Гватемале и Хондураса. Предвиђено је, такође, оснивање заједничког еколошког парка и развој еколошког туризма.

Трећа област препорука односила се на оснивање развојног фонда којим би се помогло искорењивање сиромаштва и економски развој Белизеа и Гватемале. Превиђено је да вредност развојног фонда буде у висини од 200 милиона долара и да њиме управља Међуамеричка развојна банка. Предложено је и да Гватемала и Белизе почну преговоре о споразуму о слободној трговини, као и о споразуму о билатералним инвестицијама.

Из ових препорука се види да је комисија за мирење учинила додатни напор да наведе представнике све три државе да прошире своје поље интересовања од првобитно уско постављеног питања изласка Гватемале на Атлански океан. Повезивање већег броја питања која су од различитог значаја за државе у питању, требало је да олакша постизање договора око кључног спорног питања.

Овим пакетом решења предвиђено је да стране у спору изнесу предлог комисије за мирење пред своје грађане, који би на референдуму одлучили да ли ће њихова држава прихватити овај предлог као целину или не. Референдуми су требали

да се одрже истовремено у обе државе и то у року од 75 дана од дана када је ово решење представљено, тачније од 17. септембра 2002. године. Влада Гватемале је, међутим, 2003. године одбила да предлог миритеља изнесе пред своје грађане, тако да до референдума није дошло ни у једној од држава.

Спор Гватемале и Белизеа и даље траје. У децембру 2008. године владе две државе су потписале специјални споразум, који су назвале „Компромис“ и који предвиђа да се територијални спор две државе реши на Међународном суду правде арбитражом. Међутим и у овом случају је предвиђено да се на референдуму потврди сагласност грађана обе државе са предлогом да се случај препусти арбитражи пред Међународним судом правде.

С обзиром да препоруке комисије за мирење нису обавезујуће, разрешавање спорног питања у највећој мери зависи од добре воље и заинтересованости страна у спору. Ако се предлог комисије сматра наметнутим или пристрасним, предложено решење ће бити одбачено бар од једне од страна у спору. Такође, ако се у саставу комисије „налазе личности које једна од страна сматра пристрасном у корист друге стране, мали су изгледи да ће се препоруке такве комисије прихватити“.²¹⁹

Основна предност оваквог облика разрешавања конфликта је у томе што странама које су у дуготрајном сукобу и имају непомирљиве ставове о томе како дато питање треба бити решено, омогућава да на необавезујући начин изнесу своје ставове и чују предлоге независне комисије. С обзиром да предлози комисије за мирење нису правно обавезујући за стране у спору, и комисија и заинтересоване стране су слободне да у предлог решења укључе већи број питања од интереса за обе стране. На овај начин се подстиче и већа интеракција страна у сукобу и већа креативност у постизању решења.

4. Медијација

Конвенција о мирном решавању спорова из 1899. године, на самом почетку говори о посредовању као једном од начина за мирно решавање међународних спорова. У члану 2 Конвенције, се наводи да ће стране потписнице, у случају

²¹⁹Ковачевић, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 30

озбиљног неслагања или конфликта, пре прибегавања оружју, покушати да проблем реше ослањајући се на добре услуге или посредовање. У члану 4 се ближе одређује улога посредника као некога ко има задатак да „измири супротстављене ставове и умањи осећање незадовољства које је настало између држава у сукобу“²²⁰. Конвенцијом је, такође, предвиђено да свака од страна у спору изабере свог посредника, односно државу која ће у директној комуникацији са државом коју изабере друга страна покушати да нађе мирно решење насталог спора. Предвиђено је да мандат посредника не прелази 30 дана и да у том периоду стране у спору немају директну комуникацију везано за спорно питање. Разрешавање конфликта се предаје у надлежност силама посредницама, с тим да уколико оне не дођу до решења прихватљивог за сукобљене стране, односно уколико ипак дође до избијања непријатељства, улога посредника постаје поновно успостављање мира.

Посредовање је предвиђено и у *Повељи Уједињених нација*, где се у члану 33, говори о различитим начинима разрешавања спорова који би могли да угрозе међународни мир и безбедност. Предност посредовања у односу на друге начине разрешавања спорова предвиђене Повељом, као што су преговарање, мирење, арбитража или истражне комисије, јесте у томе што се посредовање, осим у циљу разрешавања конфликта, може користити и пре самог избијања сукоба, као вид превентивне дипломатије, али и након разрешења конфликта у циљу надгледања примене договореног решења.

Овај облик разрешавања спорова је посебно погодан у ситуацијама када су стране у дуготрајном конфликту. У таквим сукобима се, поред самог конфликтног питања, често јављају још две непремостиве препреке за директне преговоре. На првом месту то је висок степен неповерења међу странама, а затим и немогућност државне елите да јавно одступи од више пута изнетих ставова о томе како дати конфликт треба да буде разрешен. Посредовање у таквим ситуацијама пружа могућности да се искаже добра воља, али и да се „спасе образ“, тако што ће се иницијатива за преговоре, као и предлог самог решења спора ставити у руке трећој,

²²⁰Члан 4, 1899 Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, <http://www.pca-cpa.org/upload/files/1899ENG.pdf>

непристрасној страни. Посредовање је такође, облик разрешавања спорова коме се најрадије прибегава у ситуацијама када једна од страна у сукобу не признају другу или када постоје културне разлике које отежавају успостављање директног дијалога.

Посредовање се, дакле, може дефинисати као разрешавање конфликта уз помоћ треће стране, при чему је важно истаћи да та трећа страна није директно укључена у дати конфликт. Као основне функције посредника најчешће се наводе: рад на остваривању комуникације између страна у спору; исценирање догађаја који траже акцију; критиковање преговарачких позиција; развијање креативних опција; убеђивање преговарачких страна да начине уступке; помагање странама у спору да „сачувају образ“; апсорбовање беса или оптужби; прихватање улоге сведока, тумача или гаранта постигнутог споразума²²¹. Укратко улога посредника је да активним ангажовањем олакша странама у спору да дођу до обострано прихватљивог решења спорног питања.

Прво питање на које се мора одговорити, када говоримо о посредовању, јесте ко може бити посредник. У међународним споровима начешће су посредници треће државе, али то могу бити и међународне организације и појединци. Посредници могу бити и различите интересне групе, групе експерата невладине или верске организације, али такви случајеви су ређи. Када говоримо о посредовању треће државе и ту се може направити разлика у том смислу што посредник може бити једна држава или више њих (контакт групе). Уколико је посредник једна држава, најчешће су то у питању велике силе, које захваљујући својој моћи и међународном утицају имају веће могућности да стране у спору приволе да прихвате предложено решење. Велике силе се често ангажују у улози посредника због жеље да очувају мир, да остваре међународни престиж, али и зато што на тај начин оне „шире мрежу земаља које од њих зависе или на које, у најмању руку, остварују утицај, стипулишући често у испреговараном споразуму важну улогу за себе у његовој имплементацији“²²².

Погодни посредници, међутим, могу бити и мање државе, посебно у ситуацијама када стране у спору не желе превелику медијализацију процеса

²²¹Ковачевић, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 100-101

²²²Ковачевић, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 102

разрешавања конфликта. Оно што је најважније приликом избора државе која ће деловати као посредник је чињеница да стране у спору ту државу виде као неутралну у односу на сам спор.

Међународне организације се најчешће ангажују у улози посредника уколико се ради о спору између чланица те организације или суседа њених чланица. Циљ је наравно да се очува мир и стабилност у окружењу.

Што се тиче посредовања појединаца у међународним споровима, најчешће се ради о истакнутим политичким личностима, људима од искуства и што је најважније, особама у које имају поверење сукобљене стране. Често су у питању бивши председници, изасланици генералног секретара УН или високи представници регионалних и међународних организација.

Без обзира да ли се улога посредника поверава појединцу, држави, међународној организацији или групи држава, битно је да тај посредник има поверење страна у спору и ауторитет да их приволи на конструктивни разговор.

Основни задатак посредника је да обезбеди да сукобљене стране прихвате да се отпочну разговори о спорном питању. Када је тај пристанак обезбеђен, улога посредника може бити тројака. Он може деловати као катализатор, формулатор или манипулатор. У првом случају улога посредника се своди на преношење порука између сукобљених страна, како оне не би морале да имају директну комуникацију. Посредник у оваквим ситуацијама не утиче на одлуке које стране у спору доносе, нити на поруке које шаљу другој страни. Улога формулатора је далеко захтевнија, јер подразумева да посредник активно учествује у тражењу решења за настали спор. Он даје предлоге и настоји да утиче на стране у сукобу да објективно сагледају чињенице и да ублаже почетне ставове. Улога манипулатора је најсложенија јер подразумева да посредник усмерава и контролише преговарање, али може и да врши директан притисак на стране у сукобу да прихвате понуђено решење. Посредник се може користити претњама, уценама или обећавањем награде. Јасно је да овакву улогу – дипломатије потпомогнуте силом, не могу имати сви посредници, већ само они иза којих стоји видљива војна или економска моћ.

На успешност коришћења посредовања као начина за разрешавање међународних спорова указује Џејмс Шеленберг (James A. Schellenberg), који наводи да је од 1945. године до краја деведесетих било 364 покушаја да се међународни спорови реше путем посредовања, а да су резултати следећи:

- У 17 случајева (око 5%) посредовање је било у потпуности успешно;
- У 64 случаја (око 18%) посредовање је било делимично успешно, односно овим путем се дошло до прекида ватре или до делимичног договора;
- У 283 случаја (око 77%) посредовање или на самом почетку није прихваћено или није имало успеха у примени.²²³

Ови подаци указују на чињеницу да посредовање најчешће није адекватан начин да се приступи разрешавању међународних спорова. Међутим, ово јесте средство на које су се, између осталих, ослонили и Израел и Палестина приликом тражења решења за један од најдужих међународних конфликта у свету.

Пример – Улога Норвешке у разрешавању израелско-палестинског спора

Основни разлог који се наводи у објашњавању зашто претходни преговори израелских и палестинских делегација, као што су Мадридска мировна конференција и Вашингтонски билатерални разговори, нису довели до видљивијег напретка, је то што палестински преговарачи нису имали прави ауторитет за преговоре. Израелска страна није признавала Палестинску ослободилачку организацију (ПЛО) и одбијала је да преговара директно са њима иако су они једини реално имали моћ да гарантују спровођење евентуалног договора две стране. На Мадридској конференцији, 1991. године, разговори су вођени између Израела са једне стране и Сирије, Либана, Јордана и палестинских представника са друге стране. Представници ПЛО нису били позвани на ове разговоре, али се сматра да су они из позадине усмеравали разговоре званичне палестинске делегације.

²²³James A. Schellenberg, *Conflict Resolution: Theory, Research, and Practice*, State University of New York Press, Albany, 1996, стр. 191

Разговори у Ослу, организовани 1993. године, представљали су прве званичне разговоре израелске владе и ПЛО. До ових разговора је дошло непосредним ангажовањем норвешког социолога и дипломате Терје Ларсена²²⁴. Терје се у том периоду налазио на челу Европског института за истраживање мира, познатог под називом ФАФО институт и радио је на студији о животним условима Палестинаца на окупираним територијама. Његова супруга, Мона Јул Терје (Mona Juul-Terje) је у том периоду била норвешки дипломата у Израелу.

Први кораци су учињени половином 1992. године, када су Терје и израелски заменик министра спољних послова Јоси Бејлин (Yossi Beilin), организовали низ неформалних сусрета између два израелска академика и три висока званичника ПЛО²²⁵. Циљ ових разговора, који су трајали око пет месеци, био је да се изради једна платформа са основним принципима, на којима би могао у будућности да се изгради мир између Палестинаца и Израелаца.

Један од израелских преговарача у Ослу, представник Министарства спољних послова Израела, Ури Савир (Uri Savir) наводи да је ситуација у региону Блиског истока у време организовања тајних преговора у Ослу, била изузетно повољна за постизање договора. Он истиче да се Блиски исток у пет година које су претходиле Ослу доста изменио захваљујући томе што се распао Совјетски Савез, који је дуго година подржавао радикалне арапске вође, као и због чињенице да је арапски свет након рата између Ирака и Ирана, постао разједињен. С обзиром да је рат донео још веће сиромаштво у регион где се религиозни фундаментализам „храни сиромаштвом“, ојачала је претња постојећим режимима. Из тог разлога одлуке арапских лидера су у том тренутку биле руковођене више него раније економским разлозима. Демонстрација стабилности је представљала кључни елемент за

²²⁴Терје Roed-Larsen је норвешки социолог и дипломата, који се почетком 90-тих година налазио на челу ФАФО института. Терје је 1993. године именован за амбасадора и специјалног саветника министра спољних послова Норвешке за блискоисточни мировни процес. Наредне године је именован за специјалног координатора УН на окупираним територијама, да би 2004. године био именован за специјалног изасланика генералног секретара УН за имплементацију резолуције СБ 1559.

²²⁵Са израелске стране разговорима су присуствовали професори Yair Hirschfeld и Ron Pundak, док су на страни ПЛО представници били блиски сарадници Јасера Арафата – Ahmed Qurei, Hassan Asfour и Maher al-Kurd.

привлачење страних инвестиција и у том циљу велики број арапских земаља је, према речима Савира, почео на Израел да гледа као на потенцијалног партнера²²⁶.

С обзиром да Израел није признавао ПЛО, одлучено је да разговорима у Ослу присуствује представник Министарства спољних послова, као професионални дипломата, а не политички представник Израела.

Услови које је израелска влада поставила пре прихватања да до разговора уопште дође били су да се разговори морају обављати у потпуној тајности и да наставак преговора мора бити у Вашингтону, где су се званични преговори и даље одвијали. Ови услови су пренети норвешком посреднику, који их је проследио палестинским представницима и њихову сагласност затим пренео израелској влади. У овој ситуацији радило се о улози посредника као катализатора у ситуацији у којој једна од страна не признаје званично легитимитет друге стране.

Након што је постигнута почетна сагласност обе стране могло је да се настави са планирањем разговора званичних представника у Ослу. Први сусрет, од четрнаест колико их је било у периоду од око осам месеци, био је организован у једној кући која се налазила на око пола сата вожње од Осла. Израелске представнике је на аеродрому дочекао Терје, док је палестинске представнике на преговоре довела његова супруга Мона. Говорећи о томе у којој мери су ови преговори били тајни, Савир наводи да је својим колегама рекао како иде на разговоре о економским питањима у Париз, а да ће се након тога придружити својој супрузи на филмском фестивалу у Кану. О свом путовању у Осло није говорио ни својој породици, као ни израелском дипломати који га је сачекао на аеродрому у Паризу.

О улози коју је Терје, као норвешки посредник, одиграо приликом првог сусрета говори чињеница да је током пута од аеродрома до куће у којој ће доћи до првих разговора, објашњавао израелском дипломати да је „хумор важан део разговора и да размена треба да буде неформална, као што је до тада била са два професора“²²⁷. Циљ организовања оваквих разговора био је да се дође до креативних

²²⁶Према: Savir, Uri, *The Process – 1,100 Days That Changed the Middle East*, Random House, New York 1998, стр. 4

²²⁷Savir, Uri *The Process – 1,100 Days That Changed the Middle East*, Random House, New York 1998, стр.

решења, до којих није било могуће доћи под светлима медијских рефлектора и пред очима јавности. Из тог разлога, али и у циљу развијања међусобног поверења, обе делегације су биле смештене у истој згради. Тако су имали прилику да се, проводећи све време заједно у ограниченом простору, при чему су имали и заједничке оброке, боље упознају и да на потпуно неформалан начин размењују мишљења и идеје.

Резултат преговора у Ослу је потписивање „Декларације о начелима“, познатије под називом *Договор из Осла*. Декларацију су потписали министар спољних послова Израела Шимон Перез, вођа ПЛО Махмуд Абас, као и државни секретар САД Ворен Кристофер и министар спољних послова Русије Андреј Козирев.

Овим договором је, између осталог, предвиђено оснивање Палестинске националне власти, која би преузела одговорност за управљање територијом под њеном контролом и позвано је на повлачење израелских одбрамбених снага са подручја Газе и Западне обале. Питања која су стране у преговорима сматрале тежим, као што су питања палестинских избеглица, израелских насеља и положаја Јерусалима, остављена су за касније. Идеја је била да се у овим преговорима крене од питања чије решавање ће, на првом месту, омогућити странама да развију међусобно поверење, што је представљало основ за изградњу будућег мира.

Норвешка влада се побринула да информацију о томе да се у Ослу воде тајни преговори израелаца и палестинаца има веома узак круг људи, како не би дошло до нежељене медијатизације целог догађаја. Влада Норвешке је такође покрила све трошкове обе делегације за време преговора и постарала се да на располагању имају све што им је потребно, како би помогла изградњу онога што је Терје назвао „духом Осла“. Под тим изразом Терје је подразумевао стварање опуштене атмосфере у којој ће размена мишљења тећи глатко и без устаљених форми које оптерећују долазак до нових и креативних предлога решења.

Улога Норвешке владе и посебно норвешког социолога Терјеа Ларсена и његове супруге Моне, довели су до великог искорака у побољшању односа између Израела и Палестине. Саставни део *Договора из Осла* постала су и писма о признавању две стране – 9. септембра 1993. године, вођа ПЛО Јасер Арафат и

израелски премијер Јицак Рабин потписали су писма о међусобном признавању и спремности да ступе у директне преговоре.

5. Анкетне комисије (Fact Finding Missions)

Једна од метода, која се последњих година све чешће примењује како би се успешније решавали спорови, јесте формирање мисија за утврђивање чињеница (*fact finding missions*). Овом моделу разрешавања спорова најчешће прибегавају парламентарне скупштине међународних организација, у чему предњаче Парламентарна скупштина ОЕБС-а и Парламентарна скупштина Савета Европе. Ове мисије се најчешће формирају *ad hoc* ради разматрања неког актуелног питања. Након руско-грузијског оружаног сукоба у августу 2008. године, формирано је неколико оваквих мисија од стране различитих међународних организација, које су имале за задатак да извештају матичне међународне организације о томе шта се заправо десило, ко је одговоран за избијање сукоба, какве су његове последице и евентуално предложи мере како би се ситуација стабилизовала. Мисије међутим могу бити упућиване и на дужи период у неку област или државу, како би током година пратиле како се одређене мере спроводе или да надгледају стање. Формирање мисије може иницирати међународна организација или нека од заинтересованих страна у спору, а сама мисија може да послужи и као један од инструмената политичког притиска на државу у коју се упућује. У пракси се најчешће срећу случајеви који представљају комбинацију наведених начина како се мисија формира и са којим задатком.

Истражне комисије могу радити у два правца, у зависности од тога како њихову надлежности одреде њихови оснивачи – могу се бавити испитивањем самог спора или испитивањем чињеница које се користе у датом спору. Подразумева се да комисије у свом раду треба да буду непристрасне и савесне и да стране у спору треба да им ставе на располагање сву потребну помоћ како би им се рад олакшао. Приликом прикупљања чињеница везаних за спор, чланови комисије се не ослањају само на писана докумената, већ излазе и на терен, организују вештачења, интервјуишу лица која би могла да им дају нове информације или да поткрепе већ прикупљене доказе. Важно је истаћи да резултати до којих комисија дође нису

правно обавезујући за стране у спору, односно немају карактер арбитражне одлуке. Њихови резултати су пре свега консултативног карактера и ослањају се на добру вољу страна у спору да те налазе прихвате као основ за израду коначног решења датог спора.

Задатак истражних комисија је на првом месту, да утврде непобитне чињенице везане за спорно питање, а затим и да дају њихово јасно и недвосмислено тумачење. Уколико тумачење чињеница које комисија понуди оставља места да их стране у спору тумаче на различите начине, онда задатак комисије није урађен како треба, јер оставља места за наставак постојећег конфликта, а може уједно и да отвори нова конфликтна питања.

У зависности од врсте чињеница које се испитују (спор може бити око правних или техничких чињеница, али чешће се ради о чињеницама које се тичу заједничке историје или границе) могу се искористити различити начини за њихово утврђивање:

- Уколико је могуће навести сукобљене стране да раде заједно, даје се предност успостављању заједничке анкетне комисије;
- Уколико стране не желе да сарађују, може се ангажовати неутрални истражилац или тело за испитивање чињеница;
- У екстремним случајевима, посебно уколико се сумња на повреду међународног права или људских права, може се успоставити “комисија за истину” или међународни трибунал²²⁸.

Успостављање истражних комисија ради решавања међународних спорова, предвиђено је још у *Конвенцији за мирно решавање међународних спорова*, из 1899. године. У члану 9 Конвенције наводи се да стране потписнице Конвенције приступе разрешавању међусобних спорова путем успостављања истражних комисија у ситуацијама када се ради о сукобима који не залазе у питање части и виталних

²²⁸Према: Schultz, Norman, *The Role of Information in Disputes*, September 2004, www.beyondintractability.org

интереса²²⁹. Као циљ комисије која би се том приликом формирала, наводи се расветљавање чињеница путем непристрасног и савесног истраживања. Предвиђено је, такође, да комисију оснивају стране у спору међусобним договором, односно конвенцијом у којој се дефинишу чињенице које треба испитати и уједно утврђују надлежности комисије.

Разрешавање међународних спорова путем оснивања анкетних или истражних комисија које би се бавиле утврђивањем чињеница, предвиђено је и чланом 33 Повеље УН. Спремност држава да спорове решавају на миран начин, ослањајући се на моделе предвиђене Повељом УН, потврђена је и водећим актима Организације за европску безбедност и сарадњу – *Завршним актом из Хелсинкија и Париском повељом за нову Европу*. На самиту у Хелсинкију 1992. године, државе чланице ОЕБС-а (у то време КЕБС) су се сагласиле да се истражне комисије и извесиоци (*rapporteur missions*) требају користити као инструменти за превенцију конфликта и управљање кризама.

Пример – Анкетна комисија Парламентарне скупштине Савета Европе за испитивање положаја Влаха у Тимочкој крајини, 2008. године

Парламентарна скупштина Савета Европе (ПС СЕ) је 1997. године донела резолуцију у којој је, на иницијативу Румуније, изразила „забринутост критичним положајем арумунске културе и језика, који имају своје корене старе преко 2000 година на Балкану“²³⁰. Амбиција румунске дипломатије била је да покрене питање културне аутономије и права представника Истро-Романа у Хрватској, Влаха у Србији, Грко-Влаха у Грчкој и Цинцара у Македонији, који се у румунском језику називају „арумунима“ (*aromani*). Сходно својим обавезама које проистичу из оснивачких аката Савета Европе, Парламентарна скупштина је покушала да укаже на

²²⁹1899 Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, <http://www.pca-cpa.org/upload/files/1899ENG.pdf>, члан 9

²³⁰Report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 11528 - The situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, 14 February 2008, члан 113

неопходност заштите колективних права и слобода „арумунских“ националних заједница расутих по целом Балкану. У том циљу је формирана *Мисија за утврђивање чињеница о положају националних мањина у Војводини и румунске етничке заједнице у Србији*.

На основу тога што је још 1997. године констатовала да је положај „арумунске културе и језика“ критичан, ПС СЕ је могла да упути у Србију мисију за утврђивање чињеница, која би уједно и предложила мере за побољшање у области у којој су већ идентификовани проблеми. Међутим иницијативу за доношење одлуке о упућивању мисије пратили су и одређени политички елементи. Наиме, редовну активност ПС СЕ чинило је перманентно праћење стања и положаја националних мањина у Војводини, што је требало да буде основни задатак мисије и овај пут. На иницијативу румунских посланика у ПС СЕ, задатак мисије је проширен и на утврђивање чињеница о положају румунске етничке заједнице у Србији. У том периоду у румунској штампи је потенциран наводни проблем о правима и слободама румунске мањине у Србији, што су румунски посланици у ПС СЕ искористили како би преко ове међународне организације извршили притисак на Србију. Важну чињеницу у том тренутку представљало је истовремено вођење преговора о будућем статусу Косова, при чему се Србија суочавала са великим спољнополитичким притиском да прихвати право косовских Албанаца на самоопредељење. Српско непростајање на овај услов, праћено је између осталог и аргументацијом да на Косову нема довољно слобода и да се не могу гарантовати елементарна људска права неалбанском становништву. Пошто су притисци на Београд долазили углавном из западно-европских држава, које су и чланице Савета Европе, несумњиво је да су посланици из ових земаља у ПС СЕ подржали румунску иницијативу како би извршили додатни политички притисак на Србију, желећи да повуку паралелу између српског става како се недовољно штите елементарна људска права и слободе Срба на Косову, са тезом неких румунских политичара да постоје проблеми у односу према румунској етничкој заједници у Србији. Ово је могло да се искористи како би српским властима била послата порука да не могу спочитавати Албанцима на Косову нешто што и сами раде на делу државне територије коју држе под својом контролом. У том смислу можемо рећи да

је комбинација неколико различитих мотива и фактора утицала на формирање мисије за утврђивање чињеница са наведеним описом задатака.

Посао за саму мисију, коју је предводио немачки посланик Јирген Херман, показао се компликованијим него што је то представљала румунска страна и значајно тежим него што је то претпостављала група посланика ПС СЕ која је формирањем овакве мисије желела да утиче на погоршавање преговарачке позиције Србије у преговорима са албанском страном око будућег статуса Косова.

Испоставило се да суштина проблема није била у односу већинског српског живља према румунској националној мањини, већ у међусобним односима румунске и влашке националне мањине у Србији. Румуни третирају Влахе као „арумуне“, што представља синоним за Румуне који живе ван матице. Власи међутим, иако признају да су културно блиски Румунима, показују жељу за изградњом сопственог идентитета. Према резултатима пописа из 1991. године, на територији Републике Србије живело је 42.331 Румуна и 17.807 Влаха, што се драматично променило на попису 2002. године, када се показало да у Србији живи 34.576 Румуна и 40.054 Влаха. Пораст броја Влаха и смањивање броја Румуна, није уследио због раста наталитета на једној и морталитета на другој страни, већ пре свега због чињенице да су се поједини Власи на попису 1991. године, највероватније изјашњавали као Срби или као Румуни. Проблем је ескалирао када су, у складу са новим позитивним прописима Републике Србије, националне мањине добиле право да формирају сопствене националне савете који би се бавили заштитом права и положаја националних мањина, јер се отворило питање права Влаха да конституишу властити Влашки национални савет. Румунски председник Трајан Басеску покушао је да утиче на Влахе у Србији позивајући их да се укључе у рад румунске заједнице наводећи да „Румунија може да пружи помоћ и заштиту својим сународницима“²³¹. Надлежне институције Републике Србије су такође биле у компликованој ситуацији, јер су Власи приликом истицања захтева за формирањем сопственог националног савета наводили да говоре румунским језиком („влашки“ језик нема писмо, тако да Власи

²³¹ Report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 11528 - The situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, 14 February 2008, параграф 79

пишу румунским писмом). Да би се изашло у сусрет Власима, како би се могао формирати Влашки национални савет, приликом неопходног бирократског поступка и писања статута овог тела наведено је да ће се у раду „користити језик српски и матерњи.“²³²

Ситуација се додатно компликовала чињеницом да је и поред очигледног противљења Влаха да буду поистовећени са Румунима, постојало и питање око кога су Власи очекивали помоћ румунске државе. Наиме, Власи су православни хришћани који насељавају углавном источне делове Србије, прецизније долину Тимока и десну обалу Дунава која се протеже од ушћа Мораве до границе са Бугарском. Међусобним споразумом Српске православне цркве (СПЦ) и Румунске православне цркве (РПЦ) из 2006. године регулисано је да је за све припаднике Српске православне цркве у Румунији надлежна епархија СПЦ са седиштем у Темишвару, док је реципрочно за све припаднике Румунске православне цркве на територији Србије надлежна епархија Дачија-Феликс са седиштем у Вршцу. Овим споразумом представници СПЦ и РПЦ дефинисали су међусобна права и обавезе у области АП Војводине (са српске стране границе) и жупанија Тимиш, Караш-Северин и Арад (са румунске стране границе), где живи највећи број Румуна у Србији, односно Срба у Румунији. Споразумом међутим није предвиђено да румунски свештеници чинодејствују и у источној Србији, тако да су Власи могли да се обраћају само свештеницима СПЦ и да слушају службу на српском језику.

Поред ограниченог подручја деловања РПЦ, чланови мисије ПС СЕ за утврђивање чињеница су идентификовали да проблем представља и Закон о црквама и верским заједницама Републике Србије²³³. Закон наиме препознаје седам традиционалних цркви на подручју Србије и не оставља могућност за оснивање засебне Влашке православне цркве.

²³²Report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 11528 - The situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, 14 February 2008, параграф 75

²³³Закон о црквама и верским заједницама Републике Србије препознаје седам традиционалних црква на територији Србије: Српску православну цркву, Римокатоличку цркву, Словачку евангелистичку цркву, Хришћанску евангелистичку цркву, Реформистичку цркву, Исламску верску заједницу и Јеврејску заједницу.

Чланови мисије су превидели чињеницу да ова питања нису у надлежности цивилних власти, већ да се решавају билатералним споразумима између православних цркви. Викар Румунске православне цркве у Србији, потврдио је у разговору са члановима мисије за утврђивање чињеница да су односи са СПЦ добри и „изразио задовољство односом према Румунској православној цркви у Србији“²³⁴. У прилог својој тврдњи изнео је и чињеницу да румунски свештеници могу да држе часове веронауке на румунском језику у основним школама и члановима мисије је „показао уџбенике на румунском језику“²³⁵.

Комисија за утврђивање чињеница се у овом случају, нашла пред неколико проблема приликом формулисања одговарајућих закључака и препорука за, како је то дефинисано циљем њихове мисије – унапређење положаја румунске заједнице у Србији. Основни проблем је представљала чињеница да се није радило о питању положаја румунске заједнице у Србији, већ о односу између Румуна и Влаха у Србији. Друго, Румунија је и званично истицала да жели да пружи сваку врсту помоћи Власима, под условом да се изјасне као припадници румунске етничке заједнице, што су они одбили конституишући сопствени национални савет. Трећи проблем је био у том што су Власи очекивали помоћ од Румуније у области која је регулисана договором између две православне цркве, у шта српска држава нити је могла, нити је хтела да се меша. Све ово је наведено у извештају који је мисија за утврђивање чињеница представила Комитету за правна питања и људска права ПС СЕ, у фебруару 2008. године, на основу чега је затим требало да буде предложена и одговарајућа резолуција Парламентарној скупштини. Резолуцијом ПС СЕ 1632 (из 2008. године), под називом „*Положај националних мањина у Војводини и румунске етничке мањине у Србији*“, поред чињеница које је комисија утврдила, наводи се и да је „неприхватљиво наметање идентитета“²³⁶ приликом изјашњавања о националној припадности и истовремено се „охрабрују чланови румунске и влашке мањине у

²³⁴ Report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 11528 - The situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, 14 February 2008, параграф 91

²³⁵ Исто, параграф 91

²³⁶ Resolution 1632 (2008), Situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, Parliament assembly, Council of Europe, члан 19

источној Србији да превазиђу међусобна неразумевања“ а „српски званичници да подрже иницијативе у том смеру“²³⁷.

Мотиви због којих су поједини посланици у ПС СЕ подржали и заговарали формирање и упућивање мисије за утврђивање чињеница око положаја и права Влаха у источној Србији били су значајно другачији од онога што је мисија на крају утврдила и што је у виду препорука ПС СЕ предложила. Овај пример показује зашто је овакве мисије оправдано предузимати, поготово у раду парламентарних скупштина, када се истражне комисије формирају од представника из различитих држава, различитих политичких партија и различитих комитета. У таквим ситуацијама врло је тешко манипулисати подацима и прибећи скривању чињеница, што доприноси реалнијем сагледавању проблема унутар међународних организација и тражењу уравнотеженијих решења која се дефинишу у виду препорука.

6. Међународни суд правде

Још један од начина мирног разрешавања међународних спорова је њихово изношење пред највиши судски орган Уједињених нација – Међународни суд правде. Овај суд је установљен Повељом УН и почео је са радом 1946. године. Може се рећи да као што су Уједињене нације настале на темељима Друштва народа, тако је и Међународни суд правде настао на темељима Сталног суда међународне правде, који је постојао у оквиру Друштва народа. Од свог претходика је преузео и двојаку улогу у решавању међународних спорова. С једне стране Међународни суд правде, на захтев органа УН и специјализованих агенција које су за то овлашћене, даје саветодавна мишљења, док са друге стране овај суд може доносити пресуде у правним споровима које су пред њега изнеле државе. Саветодавно мишљење Суда није обавезујуће, али му се не може оспорити велики значај, с обзиром да се ради о такозваном светском суду у коме седе еминентне судије из различитих земаља. Што се тиче пресуђивања у споровима између држава и у тим случајевима постоје две

²³⁷Resolution 1632 (2008), Situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, Parliament assembly, Council of Europe, члан 20

могућности – једна држава може тужити другу или се државе у спору могу сагласити да дати спор предају у надлежност Суда.

Састав Суда и начин његовог рада прецизирани су у Статуту и Правилима суда. Суд се састоји од петнаест судија, које бирају Генерална скупштина и Савет безбедности УН, на период од девет година (с тим да се сваке треће године врши реизбор трећине судија). Важна чињеница при избору судија је питање из које државе потичу, јер према правилима Суда судије морају бити из различитих земаља. Једино у посебним случајевима државе могу изабрати по једног, *ad hoc* судију, обично из сопствене државе уколико таквог судије нема међу изабраних петнаест, за којег желе да буде у већу судија. У таквим ситуацијама Суд заседа са шеснаест или седамнаест судија.

Чланом 38 Правила суда из 1978. године, предвиђено је да стране у спору у поднеску Суду наведу и правна начела за која сматрају да представљају основу на којој се заснива надлежност Суда. У овом поднеску се прецизира и ко је тужитељ, а ко тужена страна и шта је тачан предмет спора.

Први међународни спор изнет пред Међународних суд правде била је тужба Велике Британије против Албаније, 1947. године поводом инцидента у Крфском каналу²³⁸. Од тада па до краја 2010. године пред Суд је изнето око 150 случајева.

Пример – Тужба Републике Македоније против Грчке због кршења Привременог споразума из 1995. године, који је потврђен Резолуцијом 817 СБ УН

Један од последњих случајева обраћања Међународном суду правде је обраћање од стране Републике Македоније, које се тиче кршења одредби споразума

²³⁸У току 1946. године три инцидента су се догодила приликом проласка бродова Краљевске морнарице кроз Крфски канал. У првом случају албанске снаге су отвориле ватру на бродове Велике Британије, тврдећи касније да су ови бродови ушли у територијалне воде Албаније. У другом случају британска морнарица је налетела на подводне мине у истом каналу, што је резултирало већим бројем мртвих и рањених. Трећи инцидент се догодио крајем исте године, када је Краљевска морнарица кренула у мисију чишћења Крфског канала од мина, али залазећи и у албанске територијалне воде без дозволе албанских власти, што је навело албанску владу да се жали Уједињеним нацијама.

између Македоније и Грчке. Тужба је поднета суду 13. новембра 2008. године. По овом, питању, Суд је себи одредио рок за изјашњавање од четири године.

„Кршење испуњавања одредби члана 11, става 1 Привременог споразума од 13. септембра 1995“ како је званичан назив поднеска Бивше југословенске републике Македоније (*Application to the International Court of justice-Dispute Concerning the Implementation of Article 11, Paragraph 1 of the Interim Accord of 13 September 1995*), тиче се спора који између званичног Скопља и Атине траје од 1991. године. Наиме, по организованом референдуму 8. септембра 1991. године и изјашњавања грађана тадашње Републике Македоније, која је била федерална чланица, о томе да желе да иступе из СФР Југославије, Народна скупштина Републике Македоније је, 17. септембра 1991. године, усвојила Декларацију о независности и суверености Републике Македоније. После ових корака, Народна скупштина Републике Македоније усвојила је 17. новембра исте године нови Устав, а два месеца касније, 19. децембра усвојила је и Декларацију о тражењу међународног признавања суверености и независности Републике Македоније. Због грађанског рата који је у јесен и зиму 1991. године већ увелико беснео на простору Хрватске и Босне и Херцеговине, Македонија је предузела низ корака који су постепено водили ка међународном признавању и потврђивању статуса у међународним оквирима. Као и Хрватска и Босна и Херцеговина и Македонија је „боловала“ од значајних међуетничких различитости сопственог становништва, које су могле лако да се претворе у међуетничке сукобе. Зато је председник Републике Македоније, Киро Глигоров, прибегао оваквој политици која се може описати као вишеструко проверавање сваког наредног и потврђивање сваког претходног корака.

После препоруке Арбитражне комисије Конференције о Југославији, тзв. „Бадинтерове комисије“, из јануара 1992. године, да Македонија испуњава услове да буде међународно призната, врата за испуњавање декларације македонског парламента од 19. децембра била су широм отворена. Током 1992. године већина држава чланица УН признале су Републику Македонију. Грчка, међутим, није била међу тим државама, због спора око коришћења имена Македонија.

Још је у поменутом извештају Бадинтерове комисије у члану 5. ставу 2. било изричито наведено да „употреба и коришћење имена „Македонија“ не може значити било какав територијални захтев према другим државама“²³⁹.



Слика 4: Географски положај античке Македоније 359 године п.н.е. (преузето са: <http://indianajen.com>)

Република Македонија као федеративна чланица СФР Југославије заправо је географски обухватала само територију вардарске Македоније, док преостала два дела територије, која се у географији означава као Македонија припадају Бугарској - пиринска Македонија и Грчкој - егејска Македонија. Овакво стање одржавало се још од Лондонског мира 1913. године, када је територија Македоније, после истискивања

²³⁹ Application to the International Court of Justice – Dispute Concerning the Implementation of Article 11, Paragraph 1 of the Interim Accord of 13 September 1995, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Macedonia, 2008, део III, члан 13

Отоманске империје са Балкана подељена на три дела. Зато ни Бугарска, а поготово Грчка нису благонаклоно гледале на појаву нове, суверене и међународно признате државе Македоније. Постојао је страх да таква држава у будућности може имати територијалне претензије ка егејској и пиринској Македонији. Такође, Грчка је негирала право Македонији на идентификацију са античком Македонијом, што је отварало низ питања везаних за историјске интерпретације, за садржаје у уџбеницима, као и питања око коришћење имена и симбола античке Македоније за пропагандне сврхе. Грци су остали на позицији да народ, који себе данас назива Македонцима нема ништа заједничко са античким Македонцима, јер су данашњи Македонци - словенског порекла и говоре словенским језиком. Тако је, што се Грчке тиче, питање признавања Македоније добило једну сасвим нову димензију, а све што се тиче и идентитета и историје и полагања права на идентификацију са античким наслеђем, у акцији грчке дипломатије свело се на једну ствар - негирање права да новоизникла држава носи име - Република Македонија.



Слика 5: Географски положај Републике Македоније

С обзиром на то да је Грчка представљала, а и данас представља, једног од најзначајнијих трговинских и привредних партнера Македонији, а да најкраћа и најбржа копнена веза Грчке ка централној и западној Европи води преко Македоније, очигледно је да је постојала заинтересованост обе стране да се овај проблем реши. Тако је уз посредовање генералног секретара УН, затим Европске комисије и на крају званичника САД, пронађен компромис којим је привремено требало да се задовоље обе стране. У априлу 1993. усвојена је Резолуција 817 СБ УН којом се указује да „постоји неразумевање између две стране око уставног имена државе“ и да ће се „привремено користити за потребе у УН име Бивша југословенска република Македонија“²⁴⁰. Под овим називом држава је и примљена у УН, а под тим именом је признао и огроман број других држава. Новом Резолуцијом 845 СБ УН званични Скопље и Атина су позвани да „сарађују како би се брже нашло решење за постојеће разлике“²⁴¹. Притисак који је долазио из УН имао је за циљ да убрза преговоре који ни после неколико рунди нису дали резултат. И поред свега, две стране се нису договориле око коначног решења за име државе (у штампи се могло прочитати како су у оптицају за назив државе били предлози: Македонија-Скопље, Северна Македонија, Вардарска Македонија), али су потписале привремени споразум којим су регулисале низ билатералних питања који су се тicali: докумената (македонска страна је издавала документа као Република Македонија, па их Грчка није признавала већ је дефинисана посебна процедура по којој се издају визе, путни листови, нострификују дипломе, итд), протока људи, роба и услуга и инвестиција. Такође, овим привременим споразумом је утврђено, у члану 11, став 1., да грчка страна „неће ометати чланство друге стране у међународним, мултилатералним и регионалним организацијама и институцијама“²⁴² у којима је Грчка чланица.

²⁴⁰Security Council Resolution S/RES/817 (1993), усвојио Савет Безбедности на 3196. заседању, 7. априла 1993. године

²⁴¹Security Council Resolution SC/RES/845 (1993), усвојио Савет Безбедности на 3243. заседању, 18. јуна 1993. године

²⁴²*Application to the International Court of Justice – Dispute Concerning the Implementation of Article 11, Paragraph 1 of the Interim Accord of 13 September 1995*, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Macedonia, 2008, део III, члан 17

Захваљујући овој одредби, држава под именом БЈР Македонија постала је пуноправна чланица ОЕБС-а у октобру 1995. године, а затим Савета Европе у новембру исте године, Светске трговинске организације у априлу 2003. године, као и низа других регионалних организација, а да Грчка није блокирала њен пријем. Током 1995. године, држава под именом БЈР Македонија постала је чланица НАТО програма Партнерство за мир. Недуго затим, Турска је признала Републику Македонију под њеним уставним именом, а пошто је Турска једна од утицајнијих чланица НАТО, то је довело и до одређених дипломатских напетости унутар НАТО. Између осталог, то је значило и да је у сваком документу НАТО у којем се спомињала БЈР Македонија стајала напомена да Турска признаје државу под називом Република Македонија.

После тринаестогодишњег периода проведеног у програму Партнерство за мир, БЈР Македонија се спремила за чланство у НАТО. За такав корак руководство земље имало је недвосмислену подршку јавног мњења, али и подршку водећих чланица НАТО - САД, Велике Британије, Француске, Турске и Канаде. Званичан позив за чланство у НАТО-у, БЈР Македонија требало је да добије у априлу 2008, после Самита НАТО у Букурешту. Међутим, на самом Самиту овој одлуци се успротивила Грчка, претећи да ће искористити своје право на вето уколико се то питање стави на дневни ред. Као разлог за свој поступак Грчка је навела нерешено питање имена државе. С обзиром на то да свака чланица НАТО може уложити вето по питању проширивања организације новим чланицама, па самим тим и блокирати цео поступак, реаговање Грчке је довело до повлачења са дневног реда тачке која се тичала позива БЈР Македонији да се придружи НАТО-у.

Став БЈР Македоније је да је Грчка оваквим поступком прекршила члан 11, став 1, Привременог споразума потписаног 1995. године и да сходно одредбама тог акта није смела да прети ветоом унутар НАТО-а. БЈР Македонија се зато обратила Међународном суду правде од којег захтева да: 1) пресуди да је грчка страна прекршила обавезе преузете потписивањем Привременог споразума које произилазе из члана 11. става 1; 2) позове грчку страну да предузме све неопходне кораке како би се директно или индиректно одблокирала могућност пријема БЈР Македоније у

НАТО и како убудуће не би дошло до нових случајева кршења наведеног члана Привременог споразума²⁴³. Свој став о надлежности Међународног суда правде Македонија је заснивала на члану 36, ставу 1, Статута суда у коме стоји да је Суд надлежан „све случајеве на које се странке позивају и све области које обухвата Повеља УН или уговори и конвенције који су на снази“. С обзиром на то да је питање грчко-македонског спора, с једне стране питање уговора између две државе, његовог поштовања и спровођења, док се са друге стране ради о питању поводом кога су донете и две резолуције СБ УН, Међународни суд правде се прогласио надлежним.

У документу од 22. јануара 2009. године²⁴⁴, Међународни суд правде је одредио 20. јул 2009. године као рок до када БЈР Македонија треба да поднесе „меморијал“ у којем ће изнети основне ставове и аргументе у прилог своје тужбе. Истим документом Грчкој је одређен рок до 20. јануара 2010. године да одговори на ове аргументе македонске стране у свом „контраеморијалу“.

После поднетих меморијала и контраеморијала, Влада БЈР Македоније тражила је могућност да се изјасни поводом грчког контраеморијала и да одговори на ставове Грчке. Грчка страна се није противила овом захтеву, с обзиром да је њој дат исти временски период да одговори на нове македонске ставове.

И пре истека предвиђеног рока од четири године, Суд је у децембру 2011. године донео одлуку којом је дао за право Македонији и аргументима које је она изнела тврдећи да је Грчка претећи ветоом на пријем Македоније у НАТО, прекршила Приврени споразум из 1995. године.

Међутим, по питању спровођења одлука Међународног суда правде јасно се могу уочити два основна проблема, која се могу означити и као суштински недостатци овог вида дипломатског разрешавања међународних спорова. Први је што судије долазе из држава чланица УН, па су често под притиском да гласају у складу са спољнополитичким ставовима дипломатије матичне државе. У том смислу,

²⁴³ Application to the International Court of Justice – Dispute Concerning the Implementation of Article 11, Paragraph 1 of the Interim Accord of 13 September 1995, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Macedonia, 2008, део IV, тачка 23

²⁴⁴ Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece) – Fixing of time limits for the filling of the initial pleadings, 22. јануар, 2009. године

могуће је да су се поједине судије, одлучујући о спору између БЈР Македоније и Грчке водили и интересом државе из које долазе по питању прихватљивости проширења НАТО-а. Друга врста проблема, која нам се чини значајнијом за конкретан спор је питање спровођења одлука суда. Чак и када је Суд донео одлуку у корист БЈР Македоније, остаје отворено питање како је могуће натерати Грчку да промени своју одлуку и одблокира македонски пријем у НАТО. Не постоји изграђени механизам санкционисања онога ко не поступа у складу са одлуком или мишљењем Суда и зато његова решења могу представљати само моралну победу једној од страна или послужити као средство за политичке притиске.

7. Решавање спорова у оквиру Уједињених нација

Оснивање УН резултат је, између осталог и потребе, коју су водеће светске силе у периоду после Првог светског рата идентификовале за оснивањем једне глобалне међународне организације која би се бавила питањем колективне безбедности. Непосредно после Првог светског рата, на иницијативу председника САД установљено је Друштво народа. Та организација међутим, због низа разлога, међу којима се најчешће истиче егоизам водећих чланица, није успела да одговори на политичке и безбедносне изазове који су се између два светска рата појавили.

Као основни документ на коме се заснива рад ове организације, Повеља УН садржи већи број одредби о томе шта радити и како поступати у циљу спречавања настајања спорова и њиховог решавања уколико настану. Повеља представља извор надлежности УН као међународне организације, за узимање учешћа у разним дипломатским, политичким, економским или војним интервенцијама, у циљу спречавања или решавања спорова. Два од четири циља Уједињених нација, наведених у члану 1 Повеље УН истичу да је циљ ове организације „одржавање међународног мира и безбедности и у ту сврху: предузимање ефикасних колективних мера ради спречавања и отклањања претњи миру“²⁴⁵, и да УН треба да „постану

²⁴⁵Повеља Уједињених нација, глава I, члан 1, став 1, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

средиште за усклађивање акција предузетих ради постизања ових заједничких циљева²⁴⁶.

За разлику од периода после Првог светског рата, када су силе победнице најпре покушале да задовоље сопствене интересе и интересе својих савезника на уштрб поражених држава, у периоду после Другог светског рата најпре се почело говорити о изградњи новог система вредности и успостављању мирне коегзистенције. То не значи да силе победнице нису добиле прилику да задовоље неке своје амбиције и испуне геополитичке, стратешке, војне, економске и друге интересе, већ указује да су сви били свесни грешака учињених после Првог светског рата. Зато је приступ приликом формирања Уједињених нација био сасвим другачији него приликом формирања Друштва народа. На то је вероватно утицала и чињеница да су у две водеће силе, САД и СССР које су из Другог светског рата изашле као победнице били успостављени потпуно другачији системи уређења - капиталистички и комунистички, што је могло довести и до новог сукоба светских размера. Зато се и у самој Повељи УН, у члану 2. говори о „мирној коегзистенцији“, која подразумева између осталог и да „сви чланови решавају своје међусобне спорове мирним начинима, тако да међународни мир и безбедност, као ни правда не буду повређени“²⁴⁷. Доктрина мирне коегзистенције представљала је покушај превазилажења противречности између капитализма и социјализма и успостављања модела по коме би се у будућности решавали глобални проблеми човечанства и обезбедио даљи научни и технолошки развој.

У складу са прокламованим циљевима, УН су у Повељи утврдиле и овлашћења својих органа у правцу остварења и очувања међународног мира и безбедности. Тако Генерална скупштина може да „препоручује мере за мирно сређивање сваке ситуације - независно од њеног порекла - за коју налази да може да штети општем благостању или пријатељским односима међу нацијама, укључујући ситуације настале повредом одредаба ове Повеље које постављају циљеве и начела

²⁴⁶Повеља Уједињених нација, глава I, члан 1, став 3, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

²⁴⁷Повеља Уједињених нација, глава I, члан 2, став 3, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

Уједињених нација²⁴⁸. Савет безбедности има „одговорност за одржање међународног мира и безбедности“ са задатком „да би се обезбедила брза и ефикасна акција УН“²⁴⁹. Савет безбедности може испитати „сваки спор или сваку ситуацију која може довести до међународног трвења или да се претвори у спор, како би утврдио да ли продужавање спора или ситуације може да доведе у опасност одржање међународног мира и безбедности“²⁵⁰.

Циљ реаговања УН, што преко Генералне скупштине, што преко Савета безбедности јесте да се помогне мирно решавање спорова, што је дефинисано и Повељом УН у Глави VI, члановима од 33 до 38, а уколико није могуће мирно решавање одређеног спора и уколико прети његова ескалација, Савет безбедности је овлашћен да предузме „акције у случају претње миру, повреде мира и аката агресије“²⁵¹. У пракси је свакако могуће наћи и примере када су спорови успешно разрешени преговорима, али је велики број и примера када су преко Савета безбедности, најпре покушани преговори, а затим је преузимана нека друга врста акције како би се извршио притисак на преговарачке стране.

Преговори између СР Југославије и Хрватске око усаглашавања привременог споразума о разграничењу на полуострву Превлака представљају успешан пример иницијативе генералног секретара УН и Савета безбедности да стране у спору подстакну да убрзају преговоре и дођу до прихватљивог решења. Међутим, у случају разграничења између Еритреје и Етиопије иницијатива УН није успела да спречи избијање оружаног сукоба. Делујући под надзором УН, Еритреја је стекла самосталност 1993. године, одвојивши се од Етиопије без икаквих конфликта и већих политичких или безбедносних проблема. Две стране су постигле сагласност око права на сецесију и стицање статуса независне и суверене државе Еритреје, али нису могле да се договоре око питања линије разграничења између две државе. Криза је 1998. године достигла врхунац и прерасла у оружани сукоб. Надзор и асистенција

²⁴⁸ Повеља Уједињених нација, глава IV, члан 14, став 1, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

²⁴⁹ Повеља Уједињених нација, глава V, члан 24, став 1, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

²⁵⁰ Повеља Уједињених нација, глава VI, члан 34, став 1, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

²⁵¹ Повеља Уједињених нација, глава VII чланови од 39 до 51, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

УН која је помогла да се процес осамостаљивања Еритреје заврши без већих потреса и оружаног конфликта, нису могли да помогну око другог питања, које се појавило по осамостаљивању. Савет безбедности је зато извршио дипломатски притисак на обе стране, како би окончале оружани сукоб, што је дало резултат и постигнут је договор о прекиду војних акција у јуну 2000. године. Затим је Резолуцијама 1312, од 31.7.2000. године и 1320, од 15.9.2000. године, СБ УН одлучио да установи мировну мисију за Етиопију и Еритреју (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea-UNMEE*), која ће имати улогу: надзирања примирја, помагања обема државама у испуњавању обавеза утврђених резолуцијама СБ УН, надзирања положаја војних јединица обе државе, координирања техничке и хуманитарне помоћи.

Брига о питању колективне безбедности и активностима које УН предузимају ради мирног разрешавања спорова у последње две деценије добиле су нову димензију. Како би се спречила ескалација конфликта, као што се то десило у случају са Етиопијом и Еритрејом, све више се користи превентивна дипломатија. Појам превентивне дипломатије дефинисан је 1992, на иницијативу тадашњег генералног секретара УН Бутроса Бутроса Галија, као део тада усвојеног Мировног програма УН (*UN Agenda for Peace*) и тиче се спречавања нарастања несугласица између страна у међусобном конфликту и ограничавања ширења и настајања конфликта. Превентивну дипломатију карактерише цели низ корака које УН предузимају, а почиње са покушајима мирног решавања спора, подстицањем преговора, обезбеђивањем „добрих услуга“, посредовањем, преко тражења решења спора посредством Међународног суда правде или арбитражом, до превентивног размештања војних јединица или чак војне интервенције.

8. Решавање спорова у оквиру Организације за европску безбедност и сарадњу

Организација за европску безбедности и сарадњу настала је од Конференције за европску безбедност и сарадњу, која је од 1975. до 1994. године, представљала основни, мултилатерални вид дијалога истока и запада. Променом имена крајем 1994. године, установљен је ОЕБС, у складу са осмим поглављем Повеље Уједињених

нација, у коме се каже да „Повеља ничим не искључује постојање регионалних споразума или агенција који се баве оним питањима одржања међународног мира и безбедности која су подесна за регионалну акцију под условом да су ти споразуми или установе и њихова активност у складу са циљевима и начелима Уједињених нација“²⁵². Циљ ове организације је да делује у правцу упозоравања на опасност од избијања конфликта, да ради на превенцији сукоба, на решавању већ насталих спорова, али и да се бави постконфликтним опоравком у Европи.

Један од водећих докумената ОЕБС, у погледу мирног решавања спорова, представља Завршни акт, усвојен у Хелсинкију 1975. године. У овом документу истакнуто је десет принципа којима ће се државе потписнице руководити у међусобним односима:

1. Суверена једнакост и поштовање права која произилазе из суверености;
2. Уздржавање од употребе и претње силом;
3. Неповредивост граница;
4. Територијални интегритет држава;
5. Мирно решавање спорова;
6. Немешање у унутрашња питања;
7. Поштовање људских права и основних слобода, укључујући слободу мисли, савести и вероисповести;
8. Једнака права и самоопредељење народа;
9. Сарадња међу државама;
10. Испуњавање у доброј вери обавеза по међународном праву.

Петим поглављем, под називом „Мирно решавање спорова“, предвиђена је обавеза држава чланица да међусобне спорове решавају мирним путем, на начин који неће угрозити међународни мир, безбедност и правду. Предложени модели за мирно решавање спорова су „преговори, испитивање, посредовање, мирење, арбитража, судско решавање спора или друга мирна средства по њиховом избору“²⁵³.

²⁵²Повеља Уједињених нација, члан 53, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

²⁵³Завршни акт из Хелсинкија, поглавље 5, www.osce.org/documents

Државе су се такође обавезале да ће се у случају међусобних спорова, уздржати од било какве акције која би могла да отежа ситуацију у тој мери да угрози одржавање међународног мира и безбедности и тиме отежају мирно решавање спора.

На састанку у Монтереу 1978. године, утврђени су основни принципи којима ће се чланице руководити, независно од тога коју од предвиђених метода мирног разрешавања међународних спорова изаберу. Том приликом истакнуто је да разрешавање спорова мора, између осталог, бити у складу са циљевима Повеље Уједињених нација, принципом суверене једнакости држава, искуствима и ставовима свих држава чланица у овој области, али и принципом супстидијарности постојећих метода и институција за мирно решавање спорова.

Следећи велики корак у правцу институционализације инструмената за мирно решавање међународних спорова био је Париски самит 1990. године, на коме је усвојена Париска повеља за нову Европу. Париски самит је требало да допринесе даљој институционализацији метода за мирно разрешавање међусобних спорова, међутим дошло је до разимимоилажења ставова водећих европских држава по овом питању. Компромисно решење је резултирало усвајањем Париске повеље за нову Европу, у којој је поново потврђена обавеза држава да међусобне спорове решавају мирним путем и да траже нове облике сарадње у подручју безбедности, посебно у склопу механизма за мирно решавање спорова, који ће обавезно укључивати трећу страну. Предвиђено је такође да ће се детаљи у том погледу договорити на састанку посвећеном мирном решавању спорова, у Валети наредне године.

Валета механизам, усвојен 1991. године, је представљао прву формалну ОЕБС процедуру за мирно разрешавање спорова. Њиме је предвиђено да, уколико државе које су у међусобном спору не успеју директним преговорима да разреше настали проблем, било која од страна у спору може тражити да се успостави ОЕБС механизам за разрешавање спорова. Овај механизам чине једна или више особа, коју изаберу стране у спору са списка квалификованих кандидата. Именовани посредник, на основу контакта са сукобљеним странама, даје саветодавно мишљење о начину разрешавања спора. Због компликованости процедуре избора посредника и мултифазног приступа решавању спорова, овај механизам није заживео у пракси.

Скуп у Валети је, међутим, резултирао договором о начелима за мирно решавање спорова. Предвиђено је да ће државе потписнице, између осталог, да се руководе начелима предупредивања спорова, управљања споровима и обавезним улагањем напора да се спор реши мирним путем.

Наредне године, на министарском састанку у Стокхолму, ОЕБС је усвојио Конвенцију о мирењу и арбитражи, којом је успостављен и Суд за мирење и арбитражу. Конвенција је обавезујућа само за државе потписнице и предвиђа мирно разрешавање међусобних спорова путем мирења или арбитраже, у зависности од врсте спора и жеље страна у сукобу. Основна разлика је у томе што препоруке комисије за мирење нису правно обавезујуће, док пресуда арбитражног трибунала обавезује стране у спору да прихвате решење које је трибунал донео.

ОЕБС је у циљу спречавања конфликта, односно мирног разрешавања конфликтних ситуација и постконфликтног опоравка, изградио и два посебна тела. Ради се о Форуму за безбедносну сарадњу и Центру за превенцију конфликта. Форум за безбедносну сарадњу је тело које се недељно састаје у седишту ОЕБС-а у Бечу и бави се првенствено питањима контроле наоружања и мерама за изградњу поверења, док се Центар за превенцију конфликта бави спречавањем конфликта, затим раним упозоравањем, управљањем кризама и постконфликтним опоравком.

ОЕБС је данас јединствена европска организација која се бави безбедношћу. Одликује је широк спектар инструмената за спречавање сукоба, који се не ограничавају само на финансијске и организационе могућности ОЕБС-а, већ се ослањају и на сарадњу ОЕБС-а са другим међународним организацијама, најчешће на ЕУ, УН и НАТО. У зависности, међутим, од врсте и места задатака, ОЕБС се ослања у свом раду и на друге регионалне или невладине организације. Улога Организације за европску безбедност и сарадњу у области мирног разрешавања спорова се креће у широком опсегу од саветодавне улоге, преко различитих посматрачких мисија, до надгледања спровођења споразума о мирном решавању сукоба и разоружања, а њене мисије су бројне и протежу се од Балкана, преко Источне Европе и Кавказа до Централне Азије.

9. Остали начини дипломатског разрешавања конфликта

Као што смо у овом поглављу показали постоје различити начини за мирно разрешавање међународних конфликта. Који ће се модел применити зависи од различитих елемената – врсте спора, његовог интензитета, претходних односа страна које су сада у спору, става супротстављених страна о томе који облик разрешавања спора би им највише „ишао на руку“. Наведени модели наравно не представљају све облике дипломатског разрешавања спорова, али представљају најчешће коришћене моделе. Постоје и други, а вероватно ће у будућности настати и неки нови облици разрешавања спорова, за које данас не знамо.

Без обзира на бројне разлике које их одликују, сви приступи разрешавању конфликта могу се сврстати у једну од две категорије – проактивни или реактивни. Проактивно деловање представља напоре да се сукоб разреши пре него што ескалира у отворен конфликт са људским жртвама. Реактивно деловање на разрешавању конфликта усмерено је на смањење интензитета већ насталог конфликта или на спречавање његовог даљег ширења. Проактивно деловање је усмерено на једну активност, а то је решавања проблема који прети да прерасте у сукоб већих размера, док реактивно деловање представља значајно сложенији процес који обухвата с једне стране разрешавање питања због којег је конфликт покренут, док с друге стране мора да се бави и заустављањем насиља, изградњом и одржавањем мира. Гледано са историјске дистанце јасно је да би проактивно деловање у неком од сто сукоба који су се јавили у периоду од 1945. до 1992. године, спречило да њихов резултат буде приближно 20 милиона људских живота²⁵⁴.

Уједињене нације су, у циљу смањења броја сукоба у свету и смањења људске патње у овим сукобима, 1992. године усвојиле документ под називом *Агенда за мир*, којим се промовише проактивно деловање УН. У члану 15 Агенде, наводи се да циљеви УН морају бити:

²⁵⁴ An Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, peacemaking and peace-keeping, A/47/277-S/2411, 17 June 1992, члан 14

- Да идентификују, у најранијој могућој фази, ситуације које би могле да произведу конфликт и да покушају дипломатским средствима да уклоне изворе опасности пре него што дође до насиља;
- Када конфликт избије да се ангажују у процесу изградње мира, са циљем да се реше питања која су довела до сукоба;
- Да кроз одржавање мира настоје да очувају мир колико год он крх био, тамо где су борбе прекинуте и да помогну у спровођењу споразума до ког су дошли миротворци;
- Да буду спремне да помогну у изградњи мира на различите начине: обнављањем институција и инфраструктуре тамо где су нације погођене грађанским ратовима и раздорима; и изградњом веза које ће допринети миру и обостраној користи међу нацијама које су претходно биле у рату;
- И у најширем смислу да се баве најдубљим коренима конфликта: економским очајем, социјалном неправдом и политичком опресијом.

Као основна средства на која превентивна дипломатија УН треба да се ослони, наводе се мере изградње поверења, мисије за утврђивање чињеница, развијање система за рано упозоравање, превентивно размештање снага и демилитаризација одређених подручја.

Агендом се дефинишу и мере за успостављање мира, очување мира и за постконфликтну изградњу мира.

Успостављање мира (*peacemaking*) се дефинише као акција усмерена на постизање споразума између непријатељских страна, ослањајући се првенствено на мирна средства предвиђена Главом VI Повеље УН. Препоручује се ослањање на мирна средства као што су одлуке Међународног суда правде, помоћ треће стране у побољшању односа и санкције. У случају да се напредак не може постићи овим средствима, препоручује се употреба војних снага на основу Главе VII, Повеље УН, као и ослањање на јединице за наметање мира.

Одржавања мира (*peace-keeping*) се врши размештањем војних, полицијских и цивилних снага УН на терену, уз пристанак свих страна у спору. Истиче се и да се

технике одржавања мира могу користити како за превенцију, тако и за изградњу мира.

Чланом 21 Агенде, постконфликтна изградња мира (*post-conflict peace-building*) се дефинише као активности усмерене на идентификацију и подршку структурама које треба да ојачају и учврсте мир, како би се избегло поновно враћање у конфликт.

Инсистирање на употреби превентивне дипломатије у Агенди за мир указује колико је у том тренутку постао очигледан проблем адекватног реаговања УН на конфликте у свету. Наводи се да су, у периоду од настанка УН до тренутка када је ова Агенда донета, сталне чланице безбедности у чак 279 случајева употребиле право вета да би спречиле активирање УН на разрешавању одређеног конфликта.

Основну потешкоћу примене превентивне дипломатије представља недостатак опредељености држава да реагују у ситуацијама које не чине директну опасност по њихове националне интересе. Други проблем бисмо могли идентификовати у теорији о неповредивости државног суверенитета и не мешања у унутрашње ствари друге државе. Овај аргумент међутим данас губи на снази, али проблем је што се његова примена односно његово гажење врши селективно, а не увек на основу одлуке Савета безбедности УН. На тај начин се промовишу контраверзне теорије о успостављању и очувању мира, као што је теорија хуманитарне интервенције.

За разрешавање конфликта, првенствено оних са међународном димензијом, често се користи и тајна дипломатија. Овај модел се најчешће употребљава у ситуацијама када је преговоре потребно држати даље од очију јавности. За разлику од преговора „иза затворених врата“, у случају тајне дипломатије од јавности се крије и сама чињеница да се преговори воде. Успешни примери тајне дипломатије су преговори Израела и палестинских власти, под покрићем норвешке владе, као и Кисинџерови напори да, почетком седамдесетих година, побољша односе САД и Кине. Разлози за вођење тајних преговора могу бити различити – од нерасположења јавног мњења према преговарању са другом страном, преко жеље да се не објављују питања која су на дневном реду, до чињенице да се овим преговорима могу учинити

озбиљни уступци, које стране у сукобу не желе јавно да признају. Међутим, споразум до кога се дође након тајних преговора је јавни документ, с тим да се у тајности преговора може доћи и до договора о адекватном начину како да се резултати преговора представе јавности обе стране, а да не изгледају као капитулација или губљење образа.

Посебан облик дипломатског разрешавања спорова представља и такозвана дипломатија топовњача или дипломатија подржана војном силом. Под овим изразом се подразумева разрешавање спорова демонстрацијом војне силе, што се може протумачити и као претња ратом. Дипломатија топовњача је сликовит израз за оно што у ствари представља дипломатију принуде. Оваквим акцијама „државе настоје да приморају противнике да се понашају на начин који они не желе, на пример да се евакуишу са територије коју су освојили.... да отворе своју територију за трговину, да се придруже или да напусте савез“²⁵⁵. Дипломатијом принуде јаче државе врше притисак на слабије да се повинују и понашају онако како се то од њих захтева, а да при томе не морају да се изложе трошковима уласка у директан војни сукоб.

Назив дипломатија топовњача вуче корене из времена када су велике силе, као што је била Велика Британија, слале своје војне бродове пред обале држава као што је Кина или Отоманско царство, како би их приморали да се повинују одређеним захтевима ове силе. Када су САД преузеле улогу водеће светске силе, назив дипломатија топовњача је замењен изразом „дипломатија дугачког штапа“, коју је пропагирао амерички председник Теодор Рузвелт, а која је у суштини почивала на истим принципима – преговарање са противником уз истицање слике сопствене војне премоћи. Академик Екмечић истиче да дипломатија мења своје облике рада након Другог светског рата и постаје све више „дипломатија ултиматума у којој манири заказују“²⁵⁶, као и да услед измењених околности дипломатија у овом периоду свој статус главне политичке установе почиње да препушта обавештајним службама.

У новије време, као последица технолошког напретка, развила се и такозвана телефонска дипломатија. Овај вид дипломатије, оличен у директној телефонској

²⁵⁵Graham Fry Michael, Goldstein Erik, Langhorne Richard, *Guide to International Relations and Diplomacy*, Continuum, London, 2002, str. 442

²⁵⁶Екмечић, Милорад, *Огледи из историје*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 386

комуникацији политичких лидера, користи се и за разрешавање текућих проблема. Професор Бериц истиче да се предности телефонске дипломатије посебно виде „у време великих међународних криза, мада се оне више односе на усклађивање ставова и договора савезника – када се могу користити телефонски `конференцијски разговори` - него на проналажење решења између противника”²⁵⁷. Посебна предност ове врсте дипломатског разрешавања спорова је што се ради о комуникацији без посредника, тако да се порука преноси јасно и директно. Такође, овај вид комуникације омогућава брже деловање него у случају преношења порука традиционалним дипломатским каналима.

²⁵⁷Бериц, Р. Цоф, *Дипломатија – теорија и пракса*, ИП Филип Вишњић и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2008, стр. 139

V РАЗЛИЧИТИ МОДЕЛИ ОЧУВАЊА/УСПОСТАВЉАЊА БЕЗБЕДНОСТИ

1. Међузависност дипломатског разрешавања спорова и међународне безбедности

Дипломатија се најчешће одређује као средство спољне политике државе. Међутим, дипломатија представља и основ за успостављање и развој односа поверења и сарадње међу субјектима међународних односа, посебно у питањима за чије решење је потребно изаћи из државних оквира. Спектар таквих питања је веома широк и креће се од оних која се традиционално убрајају у сферу ниске политике, као што су заштита људских права и слобода, унапређење квалитета живота, успостављање правила монетарне и трговинске политике или заштита животне средине, до питања која се директно тичу државног суверенитета и међународне безбедности, односно области такозване високе политике.

Развој поверења међу државама важан је због чињенице да међународна политика представља „подручје самопомоћи“ и да увек постоји опасност да се државе у последњој инстанци ослоне на силу. Непостојање централног ауторитета који би имао легитимитет употребе силе у међународним односима оставља државама отворену могућност да прибегну оружаном сукобу у циљу остварења својих намера, а „када сила не може бити избачена из игре, резултат су неповерење и сумња“²⁵⁸. Континуирана дипломатска комуникација, која се најчешће одвија у оквирима међународних институција и различитих облика дискусионих форума, обезбеђује погодне услове за размену информација, изношење различитих мишљења и успостављање заједничких правила игре, стварајући тако добар основ за развој поверења међу актерима у међународним односима.

²⁵⁸Нај, Џозеф, С., *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 18

Дипломатија у овом смислу може да служи као вид превенције конфликта кроз успостављање основа за развој поверења између субјеката међународних односа, са циљем заједничког рада на дефинисању међународних норми и стандарда понашања.

Када до конфликта у међународним односима ипак дође, међународно право исказано на првом месту кроз Повељу УН, говори о давању приоритета мирним начинима разрешавања спорова. Најпознатији и можемо рећи најстарији модел успостављања мира представља међународно преговарање. Бечка конвенција о дипломатским односима одређује преговарање као најистакнутији део дипломатске активности чији је основни циљ да се за настале проблеме нађе решење које ће бити прихватљиво за све стране у спору. Међутим, било да се ради о преговарању, посредовању, арбитражи, решавању спорова правним путем или на неки други миран начин, можемо рећи да је тражење мирног решења за очување мира и безбедности увек врста дипломатског напора.

Уједињене нације представљају резултат тежње водећих нација након Другог светског рата (с тим да је идеја постојала од раније) да се успостави једно међународно тело коме ће бити поверено да се стара о одржавању међународног мира и безбедности. Циљ оснивања УН се јасно види из прве реченице преамбуле Повеље, у којој се каже „ми, народи Уједињених нација, решени да спасемо будућа покољења ужаса рата...“. Ова организација и данас представља једину међународну организацију задужену за очување мира и безбедности на светском нивоу, међутим, можемо рећи да она није успела да оствари своју самосталност у деловању и одлучивању.

2. Реалистички модели очувања/успостављања безбедности

2.1. Равнотежа снага

Реалистичке теорије се одликују занемаривањем, стављањем у други план, па чак и негирањем улоге и значаја међународног права и међународних институција у обликовању односа између држава као основних субјеката на међународној сцени. За разлику од либералних теорија које говоре о међународним институцијама, режимима и сарадњи, као начинима за успостављање мира и очување безбедности, реалистичке теорије у тој улози виде првенствено систем равнотеже снага. Равнотежа снага се сматра једним од најстаријих модела за заштиту сопствених вредности и очување безбедности међународне заједнице. Међутим, њен основни задатак није очување мира, већ спречавање да друштво суверених и независних држава, путем освајања буде претворено у универзалну империју²⁵⁹. Занимљиво је и гледиште које износи академик Екмечић поводом настанка самог концепта равнотеже снага, тумачећи га као неизбежну последицу неморалног понашања на врху државе. У ситуацији када се државници не осећају обавезним да се држе било каквих моралних начела у међусобном општењу политика се своди на „рачун силе“, која се налази у основи концепта равнотеже снага.

Равнотежа снага може се дефинисати као законитост која уређивањем односа међу сувереним државама даје светском политичком систему основ за успостављање и очување суштинске равнотеже. Постоје поделе међу теоретичарима о томе да ли равнотежа снага представља резултат функционисања система светске политике или одлучивања државника, који своје одлуке и акције прилагођавају законитостима равнотеже снага. Међутим, независно од тога, систем равнотеже снага је дуго времена представљао најбољи начин за одржање међународног мира и стабилности. Овај систем међународних односа функционише по принципу класичне теорије тржишне економије. Систем ће бити стабилан све док се ни једна држава не одлучи да га угрози, а држава ће одлучити да угрози стабилност система у оном тренутку када буде очекивала да ће добити од такве акције бити веће од трошкова. Основни

²⁵⁹ Симић, Драган Р., *Поредок света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 207

разлог који се наводи у прилог објашњења оваквог понашања држава је да се водећи субјекти међународних односа понашају у складу са циљем заштите сопствених интереса и достизања сопствених политичких циљева, а не у складу са тим да ли је потребно очувати равнотежу моћи или не. Равнотежа моћи се тако може дефинисати и као резултат слободне конкуренције држава на пољу светске политике.

Професори Стојановић и Димитријевић наводе да су неки од основних предуслова за успостављање система равнотеже снага:

- Да у систему постоји већи број подједнако моћних држава;
- Да одлучиоци у том систему делују рационално, односно да се на силу ослањају само у случају када су преговори немогући;
- Да се уздржавају од уништења неког од „есенцијалних“ актера, да се супротстављају сваком од њих када хоће да буде доминантан;
- Државе би требало у тој мери да буду сличне између себе да се могу замењивати као савезници;
- Да мерење моћи буде остварљиво и поуздано;
- Да су могући ограничени ратови, који би се водили док се не постигне тачно одређени циљ, односно ратови ради успостављања равнотеже.²⁶⁰

Овome можемо додати и то да систем равнотеже снага претпоставља постојање центара моћи у средишту којих су велике силе, око којих се окупљају мање моћне државе. У том смислу се може говорити о биполарној равнотежи снага (као у случају Хладног рата) или мултиполарној равнотежи (уколико се ради о систему у коме постоје најмање три центра која поседују релативно равноправну моћ).

Историја идеје равнотеже снага сеже до XV века и италијанских средњовековних градова-држава. Франческо Барбаро, један од водећих политичара Венеције почетком XV века, био је заговорник успостављања равнотеже моћи између италијанских градова држава. Равнотежа моћи је требало да допринесе дугорочном континуираном развоју, али и да упозори да постоје веће, заједничке безбедносне

²⁶⁰ Димитријевић, В., Стојановић, Р., *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996, стр. 355

претње, каква је на пример била Отоманска империја. Због таквих претњи, уз сва ривалства која су постојала између средњовековних италијанских градова, морао је постојати и одређени степен сарадње. Године 1537. италијански историчар Гуићардини (Guicciardini) је у својом делу „Историја Италије“ први пут употребио термин равнотежа снага. Од друге половине XVI века појам равнотеже снага постаје уобичајен у оквиру дискусија о питањима међународне политике, а већ у XVII веку, сматра се предусловом одржавања стабилности и мира. У преамбули енглеско-шпанског уговора, из 1713. године, као један од главних циљева дефинисано је јачање мира у Европи посредством функционалне равнотеже снага. У свом делу „Право нација“, из 1758. године, швајцарски правник Емерих Де Вател (Emmerich de Vattel) предлаже стварање политичког система у Европи који би подразумевао конфедералну контролу равнотеже снага.

Један од најпознатијих примера равнотеже снага у историји представља Европски концерт из 1814. године, дефинисан између Велике Британије, Француске, Русије, Прусије и Аустроугарске. Европски концерт је показао да се систем равнотеже снага може направити око вредности које су заједничке за различите центре моћи, као и да је један од главних циљева система равнотеже снага да се одржи *status quo*. Оног тренутка, када један од центара моћи иступи из система дефинисаних вредности, остале земље чланице имају право да интервенишу против нарушитеља.

Пример деловања Европског концерта је сукоб који је настао поводом Кримског рата, који је трајао од 1853. до 1856. године. До сукоба унутар Европског концерта је дошло недуго након што је француски цар Наполеон III, 1852. године, у преговорима са Царигардом издејствовао за себе титулу „заштитника хришћана“ у Отоманском Царству, титулу која је историјски увек припадала владару Русије, као највеће православне земље. Наполеон III се на овај потез одлучио из два разлога – први је био да на овај начин ојача спољнополитичке позиције Француске и њен утицај на регион Блиског Истока, док је други разлог лежао у унутрашњим приликама и његовом настојању да се француској политичкој, интелектуалној и

културној елити представи као значајан државник и заштитник интереса Француске, с обзиром да је на престо дошао државним ударом.

С обзиром да је Русија, такође, била чланица Европског концерта, руски цар је овакав потез Француске протумачио као директну провокацију. Након безуспешних покушаја да спор реши дипломатским путем, Русија је прекинула дипломатске односе са отоманском Портом и војно окупирала Кнежевине Влашку и Молдавију. Велика Британија и Француска су овакав потез Русије оцениле као почетак руског продора ка Босфору и топлим морима, чиме би се значајно ојачао руски геостратешки положај, што ове државе нису смеле да дозволе. Контрола Босфора од стране Русије у великој мери би променила карактер дотадашњег светског политичког система и самим тим угрозила опстанак Европског концерта. Поред Велике Британије и Француске на то није могла да пристане ни Аустроугарска, чији је захтев упућен руском цару Николају I за хитним и безусловним повлачењем из Влашке и Молдавије пресудно утицао на исход Кримског рата.

Европски концерт је занимљив и због тога што је поред пет земаља које су га сачињавале, имао и такозваног – балансера. Улогу балансера играла је Велика Британија, а њена улога је била да се у случају спора ставља на страну слабијег и тако обезбеђује потребну равнотежу. Да би једна држава у систему равнотеже снага играла улогу балансера неопходно је да испуњава три услова:

1. да не заступа вредности које су извор сукоба између осталих учесника;
2. да поседује такву војну и политичку моћ да може одлучивати о резултату спора уколико се прикључи једној од страна у спору;
3. да не учествује у конфликтима између осталих центара моћи као арбитар или саветодавац²⁶¹.

У литератури се често прави разлика између три облика испољавања система равнотеже снага. Први је већ поменути, традиционални систем равнотеже већег броја европских сила са циљем да се спречи да једна од њих постане доминантна. Међутим, уједињено деловање европских држава почетком XIX века, како би

²⁶¹ Krejčí, Oskar, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Prague, 2010, стр. 154

спречиле уздизање Француске, или у XX веку да би зауставиле Немачку, није спречило избијање ратова. Равнотежа снага је успостављана након што би постало очигледно да ће једна сила преузети доминацију над европским простором. Други модел је познато биполарно надметање супер сила у време Хладног рата, које су настојале да спрече војну доминацију друге стране, односно другог војног блока. Трећи облик испољавања система равнотеже снага је равнотежа снага у регионалним оквирима како би се спречило уздизање нове регионалне силе. Посебна одлика успостављања система равнотеже снага у овом контексту је што се најчешће ради о ситуацији где мање или средње силе заједнички настоје да спрече даље уздизање веће силе у њиховом окружењу. Као пример се наводи настојање Кине и Пакистана да успоставе баланс утицаја који Индија има у јужној Азији.

Систем равнотеже снага дакле не значи да ће све државе у овом систему водити такозвану конзервативну политику, односно усмерити своје напоре само на очувању постојећег односа снага. У систему равнотеже снага могуће је водити и империјалистичку политику, што подразумева коришћење законитости равнотеже снага за остваривање преваге, хегемоније и наметања сопствене политике другима. Такође, могуће је и да нека од држава у систему води такозвану пацифистичку политику, што подразумева коришћење законитости равнотеже снага како би се снизила могућност избијања конфликта у различитим деловима света.

2.2. Ограничавање војне моћи

Очување постојећег безбедносног оквира или успостављање и грађење новог, заснованог на принципима ограничавања војне моћи, може се учинити на два начина: ограничавањем војне моћи поражене стране у рату или међусобним договором двеју или више страна о контролисању наоружавања или разоружавању.

Ограничавање војне моћи поражене стране често је у историји било примењивано од стране победника у рату. У појединим случајевима то је доносило резултат и доприносило дугорочној стабилизацији, али постоје и примери када је наметање решења и ограничавање војне моћи представљало повод за нова сукобљавања или је било неспроводљиво. „Земља која је у рату претрпела пораз и

коју су стране трупе делимично окупирале, у основи има само два избора. Она може да се супротстави победнику у нади да ће наметање мира учинити исувише тешким, или може са њим да сарађује, обнављајући истовремено снагу за каснији сукоб. И једна и друга стратегија подразумевају ризик.²⁶² Покушај ограничавања војне моћи Немачке после Првог светског рата, у комбинацији са наметнутим репарацијама и плаћањем ратне одштете, довео је, на пример, до даље радикализације прилика унутар немачког друштва. Немачка је била у обавези да ограничи сопствену војску на највише 100.000 људи, да испуни читав низ услова везаних за опремљеност армије и поседовање разних врста оружја, као и да привремено повуче своје снаге из Сарске области, јер је стационирање војних снага на том подручју Француска доживљавала као безбедносно претњу. Посебан проблем за Немачку представљала је чињеница да су јој ови услови саопштавани секвенцијално, тако да се стицао утисак да нема краја тражењу нових уступака. Таква политика представљала је резултат чињенице да се силе победнице, на самом почетку преговора, нису прецизно договориле о начину послератног уређења Европе. Утисак о константном условљавању, резултирао је не само незадовољством немачког друштва које се противило успостављеном безбедносно-политичком оквиру из Версаја, већ и друштвеном радикализацијом, коју је успешно артикулисала тада новооснована Национално-социјалистичка партија Немачке.

Доласком Хитлера на власт, Немачка је 14. октобра 1933. године, напустила Конференцију о разоружању, а недељу дана касније се повукла и из Друштва народа, да би почетком 1934. године Хитлер обзнанио намере о поновном наоружавању Немачке. Ипак, схватајући да је Немачка и даље неспремна за „ревизију Версајског система“, Хитлер је „понудио да ограничи немачку војску на 300.000 људи, а немачке ваздухопловне снаге сведе на половину француских.“²⁶³ Силе победнице на то нису могле да пристану, али њихов одговор није био брз и ефикасан, тако да је Хитлеру остављено довољно времена да немачкој јавности представи ситуацију у светлу које је одговарало његовим намерама. Хитлеров циљ је био да покаже како Француска и

²⁶²Кисинџер, Хенри, *Дипломатија*, VERZALpress, Београд, 1999, стр. 229

²⁶³Кисинџер, Хенри, *Дипломатија*, VERZALpress, Београд, 1999, стр. 248

Велика Британија не желе да преговарају са Немачком, већ да су искључиво спремне да јој намећу услове, које она мора прихватити уколико не жели да буде изопштена из система међународних односа. Прихватање оваквог става водило је даљој хомогенизацији немачког друштва и све већој популарности национал-социјалиста. Може се закључити да је неодлучност сила победница значајно допринела наглону успону Хитлера и потоњем избијању Другог светског рата. Та неодлучност се између осталог односи и на покушај ограничавања војне моћи Немачке. Силе победнице нису имале заједнички став о дугорочним мерама које треба да се предузму по питању разоружања Немачке. Њихови покушаји у овом правцу нису били јасно артикулисани, нити синхронизовани са осталим мерама којима је немачка страна условљавана.

Наредни покушај ограничавања војне моћи Немачке, који је уследио после Другог светског рата показао се неизводљивим из других разлога. Савезничке трупе, које су запоселе територију Немачке, активно су се ангажовале на потпуној демилитаризацији Немачке. То је подразумевало разоружавање и распуштање активног војног састава, што је било утврђено и уставном материјом и пратећим законским актима. Међутим, избијањем Хладног рата и отварањем скоро полувековног сукоба на релацији САД-СССР, што је водило ка формирању два супротстављена војна савеза, отворило се и питање положаја и улоге Савезне Републике Немачке. Са великим потенцијалом у људству, дугом војном традицијом, одличним образовним системом и нарастајућом привредом, СР Немачка је могла представљати значајан елемент унутар НАТО-а, војног савеза западног блока основаног 1949. године у Вашингтону. Успостављеном копненом границом између западног и источног блока, која је својим великим делом пролазила преко територије СР Немачке, подељен је и град Берлин на два дела. Питање статуса Берлина је због тога почело да се проблематизује на дневном нивоу, а односи између Вашингтона и Москве су се погоршавали, тако да је унутар НАТО-а, у договору између три кључне државе – САД, Велике Британије и Француске, превладало мишљење да СР Немачку треба укључити у НАТО. Промењене геополитичке околности, као и низ предузетих мера требали су да обезбеде да не дође до понављања ситуације из тридесетих година

XX века. Поред спољних ограничења која су представљала препреку поновном успостављању немачке војске, постојала су и домаћа ограничења, која су се тичала уставних одредби и законодавне материје. Да би се сви проблеми успешно превазишли Немачка је најпре 1954. године морала да се изјасни о томе да будуће функционисање сопствених војних снага и поновно наоружавање види искључиво у оквиру НАТО, да би затим 1956. године дошло до обнављања њених војних снага. Иако је почетна намера сила победница, по завршетку Другог светског рата вероватно била жеља да се Немачка дугорочно разоружа и да се тиме потпуно уништи њена војна моћ, околности су натерале савезнике да дозволе поновно наоружавање и контролисани развој војне моћи Немачке.

Друга чланица „Тројног пакта“ на чијој територији је после Другог светског рата у потпуности спроведена демилитаризација и ограничавање војне моћи, био је Јапан. Процес ограничавања војне моћи Јапана почео је одмах након Другог светског рата 1945. године и трајао је до 1950. године, до када се Јапан налазио под непосредном војном управом САД. То је значајно утицало на оријентацију Јапана ка унутрашњој стабилизацији прилика, послератној обнови економског и привредног система и фокусирању на сопствени развој. Јапан је захваљујући томе, брзо постао један од светских лидера у области електронике и развоја савремених технологија, а јапанска економија је постала једна од најуспешнијих на свету. Концентрисање јапанског друштва на теме које нису војног карактера, као и непостојање издатака за одржавање великих и опремљених војних снага усмерили су Јапан у супротном смеру од оног којим се кретао пре Другог светског рата. Међутим, нарастање војне моћи Кине, као и развој нуклеарног програма Северне Кореје, као и у случају Немачке, натерали су силу победницу – САД, да дозволи Јапану оснивање сопствених Снага за самоодбрану (*Japan Self Defense Forces*). У поређењу са наведеним примерима ограничавања војне моћи Немачке, можемо закључити да је у случају Јапана овај поступак спроведен консеквентније и да је по унутрашње прилике у самом Јапану дало веће резултате него у другим случајевима.

Договори о разоружавању или контроли наоружавања између две или више страна, постали су нарочито популарни током Хладног рата. Формирање равнотеже

снага између два блока – западног и источног, пратило је и повремено потписивање споразума о контроли и неширењу наоружавања. Такође, развојем нових програма и софистицираних оружја, велике војне силе и технолошки напредније државе инсистирале су на забрани коришћења застарелих средстава и врста наоружања, што је уједно имало и другу димензију – одстрањивањем појединих врста оружја (бактериолошко и биолошко оружје, бојни отрови, нагазне мине), утицало се на значајно смањивање цивилних жртава рата.

У том смислу, можемо говорити о две врсте уговора који су закључивани у области разоружања са циљем успостављања или очувања безбедности: уговори који се тичу разоружавања у оквиру одређених просторних зона и они који се тичу ликвидације одређених врста оружја. Уговори који се тичу разоружавања у оквиру одређених просторних зона представљају такозвану хоризонталну линију разоружавања, односно неширења оружја. Такви уговори су - Уговор о Антарктику из 1959. године, којим се демилитаризује и денуклеаризује територија Антарктика, али и установљавају слобода кретања и научних истраживања на овом простору; Уговор о основним активностима држава приликом истраживања и коришћења космичког простора (укључујући Месец и остала небеска тела) из 1967. године, којом се забрањује размештање оружја масовног уништења у космичком простору; Уговор о забрани ширења нуклеарног оружја у Латинској Америци и Карипској области (тзв. Тлателолски уговор) из 1967. године, којим се забрањује довожење и размештање нуклеарног оружја на простору Латинске Америке и Кариба, што је био и први споразум о ненуклеарној зони која се тиче насељеног дела планете; Уговор о забрани размештања нуклеарног оружја и осталих врста оружја масовног уништења на дну мора и океана; Уговор о зони без нуклеарног оружја у области јужног Пацифика (тзв. Уговор из Раритонге); Уговор о зони без нуклеарног оружја у области југоисточне Азије (тзв. Уговор из Бангкока).

Уговори који се тичу забране употребе и ликвидације одређених врста оружја могу се означити као вертикална линија разоружавања. Примере таквих уговора представљају Мултилатерални договор о забрани развоја, производње и складиштења бактериолошких, биолошких и токсичких оружја и њиховој

ликвидацији из 1975. године; Уговор о конвенционалним оружаним снагама Европе; Договор о забрани употребе, складиштења, изради и трансферу противпешадијских мина и њиховој ликвидацији. Уговори који се тичу вертикалне линије разоружавања често се појављују као документи или иницијативе међународних организација, које потом државе чланице ратификују. Дешава се међутим да поједине државе не ратификују одређене уговоре (тако нпр. Израел није ратификовао Мултилатерални договор о забрани развоја, производње и складиштења бактериолошких, биолошких и токсичких оружја и њиховој ликвидацији из 1975. године), што доводи до одређених политичких и дипломатских акција, а неретко и до оружаних сукоба.

Када се говори о ограничавању и контроли наоружавања, као начинима одржавања мира и безбедности, треба навести да посебно место у овом концепту заузима онемогућавање ширења нуклеарног и оружја за масовно уништење. И овде се може извршити класификација на хоризонталну и вертикалну врсту контроле. Хоризонтална представља контролу ширења појединих типова оружја међу државама, док се вертикална односи на контролу производње и размештања појединих врста наоружања на територији једне државе. Пример хоризонталне контроле је Уговор о неширењу нуклеарног наоружања (мултилатерални уговор важећи од марта 1970. године), који је постигнут између нуклеарних сила и осталих држава које нису поседовале нити развијале властите војне нуклеарне програме, и који се базирао на три концепта - неширење нуклеарног наоружања, уништавање одређених контингента нуклеарног наоружања и право на коришћење мировног нуклеарног програма за енергије. Уговор је потписан на 25 година, али је 1995. године његово важење продужено на неограничени период. Иако се у члану 1 овог Уговора дефинише да државе које поседују нуклеарно оружје неће продавати нити уступати директно или индиректно нуклеарно оружје и технологије за производњу, а у члану 3 се наводи како се државе које не поседују нуклеарно оружје обавезују да га неће развијати нити куповати, можемо видети да овај уговор није у потпуности испоштован. Поред пет сталних чланица Савета безбедности који поседују нуклеарно наоружање, данас имамо још четири, незваничне нуклеарне силе – Индију, Пакистан, Израел и Северну Кореју. Пример покушаја успостављања вертикалне контроле је

мултилатерални договор озваничен у Уговору о забрани проба нуклеарног оружја у атмосфери, космичком простору и под водом из 1963. године. Овај споразум, међутим, нису потписале две сталне чланице Савета безбедности – Кина и Француска (али су се обавезале да ће пробе вршити искључиво под земљом).

Посебно поглавље о политици ограничавања војне моћи чине уговори потписани између САД и СССР (односно Русије од 1992.) о ограничавању стратешког наоружања. Први договор овакве врсте потписан је 1972. године – Уговор о ограничавању система противракетне одбране, такозвани споразум САЛТ 1, затим је настављен споразумом САЛТ 2 из 1979. године, па споразумом СТАРТ 1 из 1991. године и споразумом СОРТ из 2002. године, да би последњи споразум овакве врсте био потписан 2010. године. Ови споразуми су значајно утицали на смањење броја нуклеарних глава и количине нуклеарног наоружања, међутим њима није било обухваћено и питање ограничавања усавршавања нуклеарног оружја и његове даље софистикације. Тако је билатерални договор између Вашингтона и Москве допринео смањењу номиналног броја нуклеарних бојевих глава којима су две државе располагале, али највероватније није довео до смањивања реалне војне моћи САД и Русије, јер су последње генерације нуклеарног наоружања знатно убојитије од оних које су произведене 70-их и 80-их година прошлог века.

3. Либерално институционалистички модели безбедности

3.1 Систем колективне безбедности

Колективна безбедност представља најпознатији облик безбедносног обрасца који нуди либерални поглед на међународне односе и чије се помињање данас неминовно везује за улогу и деловање Уједињених нација. У најкраћем, овај модел је производ мишљења да је могуће очувати, односно успоставити безбедност и мир на међународној сцени путем унапређивања односа међу субјектима међународних односа, развијањем узајамног поверења и заједничких правила игре. Можемо, међутим, говорити о два основна виђења улоге система колективне безбедности. Једно виђење је да систем колективне безбедности представља режим створен ради

одржавања постојећег стања (*status quo*), док друго виђење говори о систему колективне безбедности као средству које треба да омогући мирне промене. У првом смислу подразумева се да ће у систему колективне безбедности све чланице бити спремне и вољне да се заједничком акцијом супротставе било ком агресору. Поред воље држава да се ангажују, проблем са оваквим виђењем система колективне безбедности је и у томе што подразумева да чланице система имају јединствену дефиницију агресије. Тешкоћа да се успостави функционални систем на овим основама је очигледна, с обзиром да је дебата о дефиницији агресије једна од најдужих у досадашњем раду Уједињених нација. Друго виђење је нешто либералније, јер улогу система колективне безбедности види у настојању да се обезбеде мирне промене на међународној сцени, као и да се сила користи само у случају самоодбране. Ова интерпретација не везује активности Савета безбедности УН само за чин агресије, већ дозвољава деловање у сваком случају угрожавања мира. Такође, на овај начин Савет безбедности је ослобођен проблема јединствене дефиниције агресије. Овакво одређење система колективне безбедности више одговара стварности међународних односа и представља резултат еволуције самог система.

Најчешће се наводе три основна начела која државе треба прихвате и којима треба да се руководе у међусобним односима, како би се успоставио систем колективне безбедности:

- Прво начело је да државе које се формално или неформално удруже и створе систем колективне безбедности морају да се одрекну употребе војне силе с циљем измене постојећег стања у међусобним односима, као и да изричито прихвате захтев да све своје неспоразуме и сукобе решавају мирољубивим средствима. Промене у међународним односима су дакле могуће, али само путем преговора заинтересованих страна;

- Друго, неопходно је да државе обухваћене системом колективне безбедности прошире замисао властите националне безбедности и да узму у обзир интересе међународног друштва у целини. Другим речима, државе чланице система

су дужне да се без одлагања, заједнички супротставе агресору неодољивом силом, ма о којој земљи да је реч;

- Треће и по мишљењу највећег броја заговорника замисли колективне безбедности најважније начело односи се на развијање поверења и превазилажење страха у односима држава.²⁶⁴

Кључно је да у систему колективне безбедности постоји однос у коме свака држава укључена у тај систем размишља о безбедности система као целине, али и о безбедности сваке од чланица понаособ и прихвата да заједнички делује у циљу одговора на агресију. Међутим, ова дефиниција не исцрпљује у потпуности појам колективне безбедности. У трагању за што тачнијим одређењем овог концепта неопходно је уочити још један његов незаобилазни елеменат, а то је постојање универзалне међународне организације која би се старала да се таква безбедност постигне. Питање начина успостављања овакве организације и њених овлашћења је место на коме долази до поделе на такозване универзалисте, или заступнике стварања универзалне организације за очување мира и регионалисте, присталице успостављања регионалних међународних институција за очување и успостављање мира. Приступ регионалиста почива на једноставном и на први поглед прихватљивом ставу да ће се проблеми у региону лакше решавати посредством суседних држава, него посредством сила које нису из сличног географског, културног и политичког простора. Познавање историје конфликта и држава које су њиме обухваћене је свакако један од кључних елемената за успешно разрешавање спорног питања. С друге стране, основни аргумент универзалиста је да је свет данас постао „глобално село“ увезано у нераскидивој мрежи међузависних односа и да с тога није могуће успешно решавати сукобе на регионалном нивоу уколико се нема у виду целина светских међународних односа. Кант се може сматрати једним од првих универзалиста, јер је у свом делу *“За вечни мир”* из 1795. године, заговарао успостављање светске владе, која ће бити у стању да уклони и укине рат који постоји као неминовна последица система суверених држава.

²⁶⁴Према: Симић, Драган Р. *Реформа сектора безбедности*, Центар за проучавање одбране и безбедности Г17 Институт, Београд 2003, стр. 71

На овој Кантовој замисли настала је и идеја о томе да Организација Уједињених нација прерасте у неку врсту светске владе, а да постојеће међународно право постане унутрашње право тако настале светске државе. Колико је то оствариво остаје још увек у домену теоријских разматрања, али треба напоменути и да се на ову идеју стављају многе примедбе. Ипак, бројни аутори се слажу да постоје многа питања која прелазе државне границе и чије решавање је значајно за цело човечанство. Постојање светске владе би било корисно за решавање таквих проблема, међутим ту се отвара једно ново питање – ко би се налазио на челу те владе? У овом погледу занимљиво је навести и мишљење Винстона Черчила, најпознатијег британског државника XX века, који је сматрао да би та част требала да припадне најбогатијим нацијама, јер сама чињеница да се ради о богатим нацијама значи да оне не желе ништа више за себе и да ће, самим тим, владати праведније од оних који су “гладни”.

Ове идеје се, међутим, не морају разматрати као међусобно супротстављене, већ као део једне развојне идеје – од регионалних облика организовања, ка стварању једне светске државе на челу са светском владом. Образложење регионалиста да би организовање народа и држава на нижем, регионалном нивоу спречило наметање воље једне групе великих сила огромном броју такозваних „средњих“ и „мањих“ држава је вредно разматрања. Такође, можемо се сложити са ставом да су земље у једном региону оптерећене сличним проблемима и организовањем институција на регионалном нивоу много делотворније би се могло бавити изналажењем решења за те конкретне проблеме, него што би то могла да учини нека организација на вишем нивоу. Досадашња пракса им у једном конкретном примеру даје за право, ради се о Европској економској заједници, односно о данашњој Европској унији. Пример секторског интегрисања, који се показао као делотворан и прихватљив у формирању онога што данас називамо Европском унијом, лежи и у основи функционалистичке школе и тезе о постепеном успостављању светске владе, повезивањем посебних међународних организација које би се бавиле појединим питањима, као што су трговина, здравство, комуникације, образовање, заштита животне средине, и друго.

Постоји, међутим, и низ организација регионалног карактера, као што су Организација афричког јединства, Организација америчких држава или Арапска лига, које нису успеле да се успешно носе са проблемима свог региона. Јасно је да ма колико државе у једном региону зближавали исти проблеми, с друге стране ће се наћи и низ интереса који се преклапају што ће их неминовно доводити у директне сукобе. Можда је управо увидевши ту чињеницу индијски мислилац и политиколог Каутиља тврдио да је по природи ствари наш први сусед уједно и наш природни непријатељ.

Без обзира на разлике у погледу нивоа организовања и универзалисти и регионалисти се слажу да постоји потреба за стварањем међународне организације чија би основна улога била заштита међународног мира. Игор Јанев²⁶⁵ наводи да би оваква међународна организација морала да се заснива на уговору међу државама који би, између осталог, морао да садржи и обавезујуће одредбе у смислу да су државе дужне да све спорове које нису у стању да разреше мирним путем изнесу пред међународну организацију на арбитражу, као и да одлуке, на тај начин проистекле, морају поштовати; затим, да учествују у заједничким притисцима, дипломатским, економским и/или принудним на сваку чланицу која одбија да спорна питања решава наведеним начином, или одбија да прихвати и реализује донету одлуку или на други начин прети или отвара непријатељства према било ком другом члану; да се државе обавезују да ће предузети заједничку акцију у одвраћању било ког напада силе или групе сила које нису уговорнице, на било коју чланицу савеза; и да се обавезују да ће преузети заједничку акцију како би обезбедили надокнаду за било коју штету која је настала погрешном одлуком и општом сагласношћу сила потписница, а која је погодила било коју чланицу савеза.

О значају успостављања међународне организације за спровођење система колективне безбедности говори и чињеница да су већ три пута у историји чињени напори у том правцу. Први пут са Светом алијансом, други пут са Друштвом народа и трећи пут са успостављањем Уједињених нација. Посматрана на овај начин идеја

²⁶⁵Јанев, Игор, *Теорије о међународним односима и спољној политици*, Плато, Београд, 1998, стр.17

међународне организације за успостављање мира се може схватити и као историјски процес, односно као *“секуларна тенденција систематског трагања за средствима која ће свет учинити сигурнијим местом пребивања. Она може подбацити и срамно ишчезнути. Али ако одржи импулс који је створила у двадесетом веку, она може утицати на трансформацију људских односа на овој планети који ће, у неком неодређеном тренутку, оправдати тврђење да се светом може управљати – да је човечанство постало заједница у којој је могућ поредак, промовисање правде и успостављање услова оног доброг живота који је за Аристотела био врховни циљ политике”*²⁶⁶.

До сада најуспешнији систем колективне безбедности представљала је Света Алијанса, успостављена 1815. године. Овај савез је успешно спречавао избијање већих сукоба скоро четрдесет година. Чланови Свете Алијансе у жељи да спрече даље Наполеонове ратове склопили су споразум којим су се обавезали да ће поступати у складу са начелима хришћанства, да ће се међусобно консултовати по свим питањима која би представљала претњу миру и да ће предузимати заједничке акције у циљу заштите вере, мира и правде. Потписници овог уговора, апсолутни монарси – руски и аустријски цар и пруски краљ, оставили су у уговору могућност да Светој алијанси приступе и друге силе које би прихватиле начела наведена у оснивачком споразуму. Истина је да Света алијанса није представљала чврсту организацију, али она је поставила основ на коме ће се градити будући системи колективне безбедности – коалицију сила победница уједињених у страху од поновног уздизања побеђеног хегемона.

Водећа идеја која је инспирисала идејне осниваче Друштва народа, а касније и Уједињених нација јесте либерална теза о могућности да се рат избегне и да се међународна анархија држи под контролом уколико би се систем равнотеже снага заменио системом колективне безбедности.

Друштво народа је основано након Првог светског рата, на Париској мировној конференцији, од стране представника сила победница, предвођених идеалистичким

²⁶⁶ *Inis Claude*, према: Кегли, Чарлс В., Виткоф, Јудин Р, *Светска политика – Тренд и трансформација*, ЦЕСЕ и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 862

замислима америчког председника Вудроа Вилсона о уређењу међународних односа. Постоји више разлога због којих је Друштво народа од самог оснивања било осуђено на неуспех, међутим три се посебно истичу – први, који смо већ помињали, је егоизам водећих чланица, други је то што ова организација никада није успела да обједини све велике силе и трећи, што је у својој структури у потпуности одражавала резултате Версајског мировног уговора. Државе су у оквиру ове организације биле јасно подељене у табор победника и губитника, при чему је Немачка и директно проглашена кривцем за рат.

Вилсон је своје идеје о послератном уређењу света изнео у познатих четрнаест тачака, од којих је првих осам назначио као обавезне, а остале као пожељне, али не и обавезујуће. У првих осам тачака налазили су се захтеви за успостављањем отворене дипломатије (без тајних уговора), слободне пловидбе морима ван територијалних вода, укидање свих економских препрека и стварање једнаких услова за трговину свих земаља, опште разоружање, непристрасно решавање колонијалних питања, евакуација са руске територије, обнављање Белгије и стварање Друштва народа које ће гарантовати политичку независност и територијални интегритет и великим и малим државама. Остале тачке обухватале су предлоге за враћање Алзаса и Лорене Француској (у циљу исправљања неправде коју је Пруска учинила Француској 1871. године), исправку италијанских граница у складу са линијама до којих се непорециво простире италијанска нација, давање права на аутономију народима у оквиру Аустроугарске монархије, повлачење са територија Румуније, Србије и Црне Горе и обнова њихових територија уз обезбеђење изласка на море за Србију, гаранција турског суверенитета у остатку Отоманског царства уз слободан пролаз кроз Дарданеле за све бродове и за слободну трговину свих народа и, на крају, обнова независне пољске државе са изласком на море.

Свет је дакле требало да промени основе свог дотадашњег функционисања. Уместо равнотеже снага, односи између држава заснивали би се на принципима колективне безбедности. Уместо да своје активности на међународном плану усклађују само у складу са сопственим интересима, државе су требале да узму у обзир и интересе међународне заједнице и да усклађују своје деловање са

међународним законима. Ток догађаја је показао да свет у том тренутку није био спреман за тако револуционарне заокрете у међународним односима. Основни задатак Друштва био је да спречи међународну оружану агресију, а основни инструмент у том циљу требало је да буде успостављени систем колективне безбедности. Ова организација је међутим врло брзо показала да нема ни снаге, али ни довољно политичке подршке да оствари постављене задатке. С обзиром да је Сенат Сједињених америчких држава одбио да ратификује Версајски уговор, да поражене силе нису учествовале у раду мировне конференције и да комунистичка Русија није позвана да учествује у креирању мировног уговора, у Друштву народа су од великих сила у то време, остале само Француска и Велика Британија. Ангажовање Друштва народа на очувању мира у свету зависило је с тога, у највећој мери, од заинтересованости ове две државе да се уплићу у конкретне сукобе. Тако на пример, напад Јапана на Манџурију 1931. године није изазвао озбиљнију реакцију ове организације. Инвазија Италије на Етиопију такође није изазвала реакције Француске и Велике Британије, зато што су се плашиле да би тиме Италију отерале даље ка Немачкој, док се италијанска окупација Абисиније, 1935. године, завршила делимичним и краткотрајним економским санкцијама. Велика Британија и Француска су подржавале очување постојећег стања, чему су се противиле Немачка, Јапан и Италија, али нису биле спремне да самостално преузму одговорност за његово одржавање.

Друштво народа, поред тога што никада није постало универзална међународна организација имало је и низ других мана. У овој организацији одлуке су се доносиле једногласно, препоруке Савета нису биле обавезујуће, а рат није проглашен забрањеним. У Пакту Друштва народа је, поред става да се спорови држава чланица имају решавати мирним путем, стајао је и члан 16 који каже да уколико мирно решење не успе, држава може потражити задовољење путем рата, додуше тек по истеку три месеца од арбитражне пресуде или извештаја Савета Друштва народа. На основу овога јасно је да рат не само да није био искључен из међународних односа, већ је сматран, истина крајњом, али потпуно легалном инстанцом за решавање спорова.

Систем колективне безбедности био је у потпуној супротности са до тада познатим односима на међународној сцени, који су се заснивали на традиционалним савезништвима и уговорима о међусобној помоћи у случају напада од тачно одређених непријатеља. Друштво народа је системом колективне безбедности требало да пружа гаранције мира, односно да се супротстави сваком угрожавању мира, не дефинишући одређеног непријатеља. Овакав систем подразумевао је да све његове чланице на исти начин дефинишу претње миру и да у истој мери буду спремне да се тој претњи супротставе, без обзира на то од кога она долази. Ове претпоставке су се, нажалост, показале како неодрживе, посебно у случајевима када се радило о агресији извршеној од стране неке од већих сила. Поред поменутих недостатака, за један од главних узрока неуспеха мисије Друштва народа сматран је и члан 231 Версајског мировног уговора. Овим чланом Немачка држава је проглашена за јединог кривца за избијање рата, што су многи чак и тада видели као фитиљ за избијање новог сукоба. Немачкој је затим одузето тринаест процената територије, а њене колоније су стављене под систем међународног старатељства. Када се томе дода и поменуто неучествовање Америке и Русије у овој организацији, као и недовољна приврженост, или боље речено недовољно поверење Француске и Велике Британије у новопрокламоване принципе колективне безбедности, неславан крај Друштва народа је био неминован. Ова организација је само формално наставила да постоји до стварања Уједињених нација.

Неки од ових недостатака превазиђени су приликом стварања Организације Уједињених нација, чије су оснивање и рад подржале све велике силе. То међутим није могло да буде и гаранција успеха ове институције. Мада надахнута легалистичким и пацифистичким идејама, не може се пренебрегнути чињеница да је ова организација створена од стране круга држава које су изашле као силе победнице Другог светског рата. Та чињеница се потпуно јасно осликава у постојању права вета, којим располажу сталне чланице Савета безбедности, а које им омогућава да блокирају доношење одлука које могу бити на њихову штету. Ово право је нарочито интересантно ако се има у виду чињеница да одлуку о томе да ли се одређена акција може сматрати агресијом доноси Савет безбедности једногласно. Самим тим,

ономогућено је да се било каква акција неке од сталних чланица Савета безбедности прогласи агресијом. Захваљујући том механизму, рад Уједињених нација за време Хладног рата није био ни приближан ономе што је Повељом било предвиђено. Уједињене нације нису имале могућност да делују у случају совјетских интервенција у Мађарској, Чешкој и Авганистану, као ни у случају Кубанске ракетне кризе.

Повеља Уједињених нација забрањује чланицама ове организације употребу било какве силе, осим у случајевима и по процедурама које сама Повеља предвиђа. Савет безбедности је овлашћен да, уколико утврди да постоји претња миру, предузме оне мере које сматра одговарајућим – економске санкције (делимично или потпуно прекидање економских односа), политичке санкције (снижавање нивоа, или прекид дипломатских односа), или чак и директну употребу силе против оне државе која нарушава мир. Наведене мере се могу предузимати у циљу наметања мира, али и у циљу превенције, како не би дошло до нежељене повреде мира. Што се тиче оружаних мера за наметање мира, треба напоменути да се међународне снаге у овим случајевима формирају од припадника војски држава чланица. Први пут су овакве снаге формиране 1950. године када је Савет безбедности, искористивши одсуство совјетског представника, напад Северне на Јужну Кореју окарактерисао за чин агресије. С обзиром да је рад Савета безбедности у време Хладног рата био паралисан, овај случај доношења одлуке Савета безбедности о формирању оружаних снага како би се зауставила агресија, без сагласности свих сталних чланица Савета, представљао је повод за изгласавање резолуције „Уједињени за мир“. Овом резолуцијом предвиђено је да у случајевима када дође до нарушавања мира, а рад Савета безбедности је блокиран, Генерална скупштина преузима разматрање дате ситуације и има овлашћење да одлучи којим средствима ће се Уједињене нације заложити за повратак мира, а уколико сматра за потребно, може да тражи и формирање оружаних снага.

Врло брзо након краја Хладног рата, већ 1990. године, систем колективне безбедности Уједињених нација добија свој прави облик. У случају инвазије Ирака на Кувајт Савет безбедности је једногласно донео одлуку којом овај напад проглашава агресијом. Резолуцијом донетом истог дана када је напад извршен, Ирак је

проглашен за агресора и затражено је да се ирачке снаге хитно повуку са територије Кувајта. Након што је Ирак одбио да се повинује овој резолуцији, донета је друга којом је предвиђено формирање оружаних снага које ће се супротставити агресору. Русија је у овом случају ставила у други план своје тесне везе са Багдадом омогућивши ефикасну акцију међународне организације.

И поред тога што су након Хладног рата Уједињене нације изашле из првобитне кризе, бројни аутори сматрају да су амбиције Уједињених нација данас веће од стварних могућности ове организације. Последњих година ова организација се бави далеко већим бројем питања него што је то приликом њеног оснивања било предвиђено. Уједињене нације су незаобилазна институција у решавању низа друштвених проблема, почевши од питања животне средине и права детета, до питања разоружања и развоја науке и технологије.

Кључни разлог за недовољну ефикасност ове организације налази се у њеној међудржавној природи, што значи да су државе и даље главни доносиоци одлука. Уједињене нације, за разлику на пример од Европске уније, немају изражен елемент наддржавности који би им омогућио да прокламоване циљеве остварују независно или чак насупротив вољи држава чланица.

Неки аутори, међу којима су и већ поменути Бенет и Лепголд, говоре о четвртом покушају успостављања система колективне безбедности који настаје урушавањем Совјетског Савеза и завршетком Хладног рата. Садашња ситуација се, сматрају ови аутори, у одређеној мери заснива на истом моделу као и претходни покушаји – на стварању савеза сила победница заснованом на страху од тренутно посрнулог хегемона. Разлика је у томе што сада нису у питању државе победнице већ НАТО савез, који се на одређени начин може сматрати победником у Хладном рату. Сличности међутим престају овде, јер отопљење односа Истока и Запада није засновано само на дезинтеграцији Совјетског савеза, већ и на његовој демократизацији, што Москву чини погоднијом за укључивање у већ успостављене моделе безбедносне сарадње, брже него што је то био случај са Француском 1815. године или Немачком 1919. и 1945. године. Дакле оно што би у овом случају обезбеђивало сарадњу није страх од поновног јачања досадашњег хегемона, већ

постојање заједничких безбедносних, економских и политичких интереса. Акције Уједињених нација на спровођењу санкција према Ираку деведесетих година то потврђују – ниво сарадње САД и Русије остварен у овом случају био је без преседана, без обзира на претходне тесне везе Москве и Техерана.

На крају треба напоменути и чињеницу да је данас постала пракса да се званични представници држава чешће састају и да представници великих сила одржавају скоро дневну комуникацију, како би разматрали питања од значаја за светски мир. Већи степен сарадње великих сила и њихова подршка раду међународних институција, одражава се директно и на раст и утицај који те институције могу да остваре на доношење одлука које се тичу међународног, али у неким ситуацијама и унутрашњег деловања држава.

- Недостаци система колективне безбедности

Од бројних критика које се упућују систему колективне безбедности истаћи ћемо неколико најчешћих:

- Немогућност државе да у једном међународном сукобу уочи разлику између нападача и жртве;
- Систем колективне безбедности подразумева да је свака агресија неоправдана, док с друге стране постоје услови при којима је победа у сукобу против државе агресора оправдана;
- Поједине државе су из историјских или идеолошких разлога блиски пријатељи, па је мало вероватно да ће се придружити било којој коалицији против властитих пријатеља;
- Постојање историјских непријатељстава у односима између чланица система колективне безбедности у великој мери усложњава његову делотворност;
- Државе често имају склоност да избегавају учешће у равномерној расподели трошкова и терета заустављања и кажњавања агресије и агресора;
- Тешкоће се јављају и у напору да се осигура брз одговор агресији због непостојања жеље држава да се укључе у радње којима би се сукоби предупредили;

- Државе су невољне да учествују у колективним акцијама због извесности прерастања локалних у међународне сукобе;
- Поштовање суверенита отежава доношење одлука код појединих држава којима би се оне моментално придружиле коалицији против нападача;
- Систем колективне безбедности садржи унутрашњу противречност: употреба војне силе се сматра за „одвратан чин“, а ипак државе морају да се ослоне на њу с циљем одбране од агресије.²⁶⁷

Џон Миаршајмер, представник офанзивног реализма у теоријама међународних односа, у својој књизи под насловом „*Лажно обећање међународних институција*“, наводи да ако су државе рационалне онда су више него способне да избегну рат и очувају своју сигурност путем сарадње. Институције би, у том смислу, требало да помогну посредовањем у изградњи мање непријатељског окружења тако што би омогућиле остварење следећих претпоставки:

- да се државе уздрже од употребе силе у циљу промене постојећег стања;
- да не делују у складу само са својим уским интересима;
- да у потпуности учествују у мисијама одвраћања.

Колективна безбедност, сматра Миаршајмер, почива на превише непредвидивих варијабиле које су од кључног значаја за безбедност држава, и уколико се у свом деловању ослоне на уверавања која им пружају институције, државе неће бити у стању да донесу рационалне одлуке. Са друге стране, наводи се да је за успех система колективне безбедности потребно да буду испуњена два услова. Први је потпуна посвећеност чланица обавезама које проистичу из савеза и други, да се довољан број чланица треба сложити око тога шта је агресија. Данас, у Савету безбедности да би се одређени акт окарактерисао као агресија потребна је сагласност свих пет сталних чланица Савета и сагласност још четири нестална члана.

²⁶⁷Џон Миаршајмер, према: Симић, Драган Р., *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002, стр. 72

Из тог разлога концепт колективне безбедности не може функционисати када је у питању агресија почињена од стране неке од великих сила или када се ради о питањима у којима нека од сталних чланица безбедности сматра да само употребом вета може заштити своје интересе.

Мада се на систем колективне безбедности могу ставити многе замерке, исто, ако не и више замерки може се ставити и на систем равнотеже снага. Да ли ће, у крајњој линији, превладати идеје једног или другог система ствар је политичке воље држава. Систем равнотеже снага је заснован на сили и на први поглед представља једино логично решење за којим би велике силе посегле јер „ширење 'сила' није ограничено правом или моралом, већ једино другим силама“²⁶⁸. Међутим „државници се у практичној спољнополитичкој активности ипак морају ослањати и на право, јер би само ослањање на силу било контрапродуктивно“²⁶⁹. Која ће од ових теорија превагнути и да ли ће се наћи неко средње решење, остаје да се види у годинама које долазе.

3.2. Безбедносни режими

Либерали под режимима подразумевају друштвене институције засноване на договореним правилима, принципима и процедурама одлучивања. То су правила којима се у међусобним односима руководе државе и недржавни актери у различитим областима, али првенствено се примена међународних режима односи на питања такозване ниске политике. То не значи да режими не постоје и у области безбедности, међутим због осетљивости овог питања државе су мање склоне да успостављају режиме у овој области, која је од виталног државног значаја.

Безбедносни режими значе сарадњу држава у циљу очувања мира, односно у циљу спречавања да се одређена криза претвори у ратни сукоб. Да би се успоставила функционална сарадња овог типа потребно је да свака од удружених држава при сопственом деловању има у виду и понашање других држава. Пример на коме се

²⁶⁸Према: Јанев, Игор, *Теорије о међународним односима и спољној политици*, Плато, Београд, 1998, стр. 31

²⁶⁹Према: Јанев, Игор, исто, стр. 32

сликовито може видети гашење једног безбедносног режима и успостављање новог је ситуација у Европи након Хладног рата. Распад Совјетског савеза и гашење Варшавског пакта донели су значајне промене у безбедносном режиму који је до тада владао у Европи подељеној на чланице западног и источног блока. Државе источне и централне Европе, које су до тада биле у зони утицаја Совјетског савеза и које су се након ових промена нашле у извесном безбедносном вакууму почеле су да истичу жељу и спремност да се придруже војном савезу НАТО. Услед недостатка јасне позиције око даљег ширења НАТО на исток, тадашње вођство Русије није директно показивало да се противи уласку ових држава у НАТО савез. Чак је и тадашњи министар спољних послова Русије Андреј Козирев у тексту за „*NATO Review*“, 1993. године, изјавио да је Русија „заинтересована за даљи развој сарадње са Западом“, да је циљ Русије у односу са државама централне и источне Европе да „успостави у потпуности нов ниво политичких и економских веза“, као и да „будућност источне Европе лежи у њеној трансформацији – не у неку врсту тампон зоне, већ у мост који повезује исток и запад континента“²⁷⁰. У августу исте године, председник Русије Борис Јељцин је, приликом посете Пољској, у заједничкој изјави са председником Валенсом истакао да улазак Пољске у НАТО није у супротности са политиком Русије.

Међутим, већ у септембру исте године руско руководство је званично изашло са потпуно супротним ставом, да не подржава проширење НАТО на исток и укључење бивших комунистичких држава у овај савез. Председник Јељцин је тим поводом упутио писмо званичницима водећих НАТО земаља у коме износи да се Русија противи проширењу НАТО на бивше комунистичке државе у Европи и да би овакво ширење НАТО представљало повреду Споразума о коначном решењу у вези са Немачком, из 1990. године (овај споразум је познатији као Споразум два плус четири – две Немачке и четири силе победнице из Другог светског рата). Уместо проширења НАТО-а предложио је да Североатлански савез и Русија заједно понуде

²⁷⁰Kozyrev, Andrei, The New Russia and the Atlantic Alliance, www.nato.int/docu/review/1993/9301-1.htm

безбедносне гаранције централној и источној Европи и да заједничким снагама почну са радом на стварању новог пан-европског безбедносног система²⁷¹.

Одлука НАТО, првенствено вођена унутрашњим неслагањем чланица око даљег проширења, била је да се у ширењу ка бившим комунистичким државама напредује у мањим корацима и да се за њих успостави нови механизам – Партнерство за мир. Овај механизам је одговорио на захтеве држава централне и источне Европе за већим степеном сигурности, а уједно је представљао врсту позитивног одговора на руски став и Споразум о коначном решењу у вези са Немачком. Оквирним документом Партнерства за мир предвиђено је да ова институција служи за „продубљивање политичких и војних веза и даље јачање сигурности у евро-атланском региону“ између НАТО савеза и потписница овог документа. За разлику од Организације за европску безбедност и сарадњу, која се првенствено бавила превенцијом и управљањем конфликтима, Партнерство за мир је државама потписницама пружало могућност да повећају свој степен безбедности. У последњем члану Оквирног документа се наводи да ће се „НАТО консултовати са сваком активном чланицом Партнерства да ли сматра да су њен територијални интегритет, политичка независност или безбедност угрожене“²⁷².

Може се рећи да је Оквирни документ Партнерства за мир представљао документ којим су утврђене нове норме и правила у безбедносном режиму који је обухватао источну и централну Европу. Ступање на снагу новог безбедносног режима озваничено је уласком Русије у ову организацију 1994. године.

3.3. Безбедносни комплекс

Термин „безбедносни комплекс“ у теорију међународних односа увео је почетком осамдесетих година професор Бери Базан, како би означио групу држава које повезују слични или исти безбедносни проблеми и чије се националне

²⁷¹Према: Asmus D. Ronald, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*, Columbia University press, New York, 2002, str. 47-48

²⁷²www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm

безбедности, из тог разлога, не могу разматрати одвојено, већ као међусобно повезане и узајамно условљене. Безбедносни региони се могу одредити као „врста међународних политичких подсистема и релативно аутономне микро верзије већих међународних политичких система у чијим оквирима се налазе“²⁷³.

У прилог теорије безбедносних комплекса говори и чињеница да се у свету све више стварају такозвани регионални кластери или групе – ЕУ, НАФТА, АСЕАН, ОАУ, али што је можда још важније, стварају се и организације које се баве питањем безбедности одређеног региона, као што су ШОС или ОЕБС. Безбедносни комплекс међутим не подразумева обавезно груписање тих држава у одређену институцију. Основни услови који треба да буду испуњени да би се један регион дефинисао као безбедносни комплекс су:

1. Да се састоји се од две или више држава;
2. Да те државе чине географски кохерентну групу (јер претње у овим секторима пугују лакше преко кратких него преко дугих удаљености);
3. Да је однос између ових држава обележен безбедносном међузависношћу, која може бити позитивна или негативна, али која је значајно јача између њих него између њих и других држава и
4. Да је пример безбедносне међузависности значајан и трајан (не само једна интеракција), али не и вечан²⁷⁴.

Постојање безбедносног комплекса, дакле, не зависи од тога да ли ће државе датог региона деловати заједнички у сусрету са безбедносним изазовима, нити од тога да ли ће бити чланице јединствене регионалне безбедносне организације. Безбедносни комплекс не подразумева чак ни то да се државе унутар тог комплекса неће међусобно сукобљавати. Безбедносни комплекс се најједноставније може окарактерисати као чисто теоријски концепт којим се обједињује једна безбедносно чврсто увезана група држава у којој безбедносна претња не може да се сачува у

²⁷³Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 15

²⁷⁴Према: Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 15

границама једне државе, већ директно или индиректно битно утиче на остале државе тог комплекса.

Безбедности држава у оваквим регионима су до те мере међусобно повезане да се на изванредан начин могу уочити и границе са суседним регионима. Поред западне Европе или северне Америке, након Хладног рата и распада СССР-а настао је велики број нових безбедносних комплекса. Посебно место међу њима заузима Кавказ, који се сматра граничним подручјем између Азије и Европе. Под Кавкаским безбедносним комплексом, Базан подразумева Транскавказје (или јужни Кавказ), подручје северног Кавказа, Јерменију, Грузију, Азербејџан и део Русије. Све државе које се граниче са подручјем Кавказа представљају део региона и јединственог безбедносног комплекса. Угрожена безбедност у било којој од њих представљала би реалну опасност по безбедност целог подручја. Важно је напоменути да се у оквиру једног ширег безбедносног комплекса могу уочити и уже јединице или подкомплекси, као што је случај са подручјем Транскавказја у оквиру кавкаског безбедносног комплекса. Јерменија, део Азербејџана и део Грузије се убрајају у овај безбедносни подкомплекс због тесне повезаности безбедности ових држава, посебно у питањима као што су миграција становништва, енергетска безбедност и економија. Међутим, ако се има у виду и велики утицај који у овим државама имају три регионалне силе – Русија, Иран и Турска, увиђамо како дешавања у овом безбедносном подкомплексу могу имати значајно шире последице. Русија има своје војне базе у деловима Грузије – у Абхазији и Јужној Осетији. Са Јерменијом има споразум о стационирању 102. војне базе у месту Ђумри и аеродромску базу за авионе типа МИГ29 у месту Еребуни, у близини Јеревана, до 2044. године. У северној Осетији су размештене краткодометне ракете ISKANDER SS-26, а са Украјином је продужена важност споразума о стационирању руске црноморске флоте у Севастопољу до 2042. године. Када се из овог угла гледа, види се да Транскавказје припада и црноморском безбедносном комплексу, односно да безбедносни комплекси, поред тога што могу имати своје подкомплексе, могу и да се преклапају у одређеним деловима. Ово говоримо због тога да би било јасније да безбедносни

комплекс није исто што и регион и да једна иста територија може припадати различитим безбедносним комплексима и подкомплексима.

Посебна улога безбедносних комплекса лежи у чињеници да у анархичном међународном систему регионални систем безбедности представља кључну везу између глобалног и локалног нивоа безбедности. Оно што представља још увек отворено питање је да ли ће, као и у војној и политичкој области „безбедносна динамика у нетрадиционалним секторима произвести значајне регионалне формације или ће њихова безбедносна логика бити концентрисана на више (систем) или ниже (суб јединице) нивое?“²⁷⁵.

3.4. Заједничка безбедност

Либерални теоретичари међународних односа, још једну могућност супротстављања „новим“ безбедносним претњама виде у идеји успостављања „заједничке безбедности“. У основи концепта заједничке безбедности, лежи веровање да ће се ризик од рата значајно смањити уколико државе и народи, одржавању мира у свету дају приоритет над остваривањем сопствених националних интереса. Ризик од сукоба би се умањило тако што се проблеми не би решавали *a priori* силом, већ сарадњом и договором држава. Келги и Виткоф заједничку безбедност дефинишу као концепт у коме се заступа замена појма конкурентности држава, због њихове сопствене националне безбедности, појмом колективне безбедности којим се промовише безбедност свих држава.

Концепт заједничке безбедности посебно добија на популарности настајањем све већег броја проблема који се могу назвати глобалним. Услед повећане међузависности актера на међународној сцени националне безбедности су све јаче везане, утичући директно на безбедност целокупног међународног друштва. Јаке војне снаге не могу нас заштитити од невојних претњи људској безбедности и људском опстанку, као што су економске и еколошке кризе, епидемије, сиромаштво

²⁷⁵Buzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, стр. 16

или пораст броја становништва. На глобалне претње морају се тражити заједнички одговори путем сарадње и договора.

Овај концепт је можда на најбољи начин представљен у систему колективне безбедности Уједињених нација где се у преамбули Повеље истиче спремност држава да заједнички раде на спречавању избијања новог рата и истиче се тежња да „заједно живимо у миру једни с другима као добри суседи, и да ујединимо своје снаге ради одржавања међународног мира и безбедности, и да обезбедимо, прихватањем начела и установљењем метода, да се оружана сила не употребљава изузев у општем интересу, и да користимо међународни механизам у сврху унапређења економског и социјалног напретка свих народа“²⁷⁶.

Разлог што говоримо о концепту заједничке безбедности, када смо већ говорили о колективној безбедности, јесте тај што заједничка безбедност подразумева да се сви народи окрену ка идеји сарадње уместо ка конфликтима. У том смислу, није довољна једна међународна организација која ће, у зависности од значаја који одређеном конфликту придају водеће чланице те институције, одређивати да ли се у одређени спор треба мешати или не. Идеја заједничке безбедности је више теоријски модел неког будућег функционисања света, који захтева општу промену свести људи у погледу начина решавања конфликта. О важности ове идеје говори широко прихватање све већег броја међународних режима и организација које се баве међународном безбедношћу. Међутим, да ли ће се тај пут наставити остаје да се види, јер све док у међународним односима влада неповерење велике су шансе да спирала наоружавања обезвреди напоре у правцу успостављања заједничке безбедности. Чини се логичним да ће се све државе окренути сарадњи и договорном решавању конфликтних питања само онда када не буду имале адекватно оружје, или велику силу иза себе, као потпору својим аргументима. Међутим, постоје и супротна гледишта која говоре о оружаном сили као јаком аргументу да се друга страна приволи на преговоре, односно о оружју као позадинској подршци дипломатији. Уколико би већина држава прихватила овакав начин размишљања онда

²⁷⁶Повеља Уједињених нација, преамбула, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

би већа оружана сила увек имала и јаче аргументе, а то није циљ коме се тежи у концепту заједничке безбедности.

3.5. Демократски мир

У основи теорије демократског мира лежи идеја да су демократије мање склоне ратовању, односно да су демократије „природне силе за међународни мир“²⁷⁷. Још у XVIII веку су, такозвани класични либерали као што су Кант, Мил и Бентам, тврдили да се склоност државе ка уласку у ратове смањује повећавањем одговорности владе грађанима и да би до ратова ређе долазило уколико би грађани одлучивали о уласку у рат. Ово је с тога, сматрао је Кант, што народ не жели да сам себи намеће и људске и материјалне трошкове ратовања.

Међутим, идеје које леже у основи концепта демократског мира могу се наћи много раније, чак и у делима од пре четири века. Један од занимљивих примера јесте дело опата Сен-Пјера (*Шарл Ирене Кастел, опат од 1658-1743*) „*Нацрт вечног мира*“. Ово дело је написано у периоду након склапања мира у Утрехту којим је окончан рат за шпанско наслеђе, 1713. године, чијем је потписивању и сам опат Сен-Пјер присуствовао. *Нацрт* представља замисао стварања једне европске федерације или европског друштва као једине гаранције за постизање трајног мира међу државама хришћанских владара, али и изван њих.

У *Нацрту* опат Сен Пјер настоји да систематично обједини већи број дела у којима се већ раније говорило о могућности стварања европске федерације. У свом раду он се позива на „Краљевске економије“ из 1611. године, дело које се приписује Хенрију IV, затим на дело под називом „Расправа о приликама и средствима да се успостави општи мир и слобода трговања у целом свету“ Емерика Крисе де Лакроа, на пројекат „хришћанске републике“ Пјера Дибоа из XIV века, затим на пројекат *congregatio concordiae* краља Пођебрада из XV века, којим се предвиђала европска федерација у циљу одбране хришћанског света у доба крсташа, као и на идеје квекера

²⁷⁷Кегли, Чарлс В., Виткоф, Јудин Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, ЦСЕС и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 133

Вилијама Пена о потписисвању вечног уговора између европских владара, 1693. године.

Сен Пјеров „*Нацрт вечног мира*“ је својеврсно упутство како доћи до остварења вечног мира међу хришћанским државама, с обзиром да рат представља извор зла и за владаре и за народ. Европа је у то време била подељена на велики број држава које су се често међусобно сукобљавале, с тога, да би се прешло из стања сталних ратова у стање вечног мира Сен Пјер је на првом месту предвидео успостављања сталне арбитраже између осамнаест најзначајнијих држава у Европи. Тада су то биле Француска, Шпанија, Енглеска, Холандија, Португалија, Швајцарска, Фиренца, Ђенова, Ватикан, Венеција, Савоја, Лорена, Данска, Свето римско царство, Курландија*, Пољска, Шведска и Русија. Основни аргумент за могућност остварења ове идеје видео је у претходном уједињењу немачких држава (стварање Германског савеза у IX веку), сматрајући да су иста средства доступна и осталим европским владарима како би се створило удружење свих хришћанских држава Европе.

Сен-Пјер је био уверен да ни један хришћански владар не би одбио да потпише споразум о оснивању једног таквог удружења, уколико би оно могло да гарантује хришћанским владарима довољно поуздано да ће мир бити сталан, унутар и изван њихових држава. У први план се дакле стављају безбедност државе и владара, с обзиром да су оне у то време биле нераскидиво повезане. Нацрт настоји да владарима покаже како би овакво удруживање поспешило њихово материјално богатство и морално благостање истовремено им омогућивши дуготрајнију и сигурнију владавину.

У нацрту споразума, који би по мишљењу опата Сен-Пјера, требало да унесе рационалност у политички поредак, стоји пет чланова:

Први члан говори о неопходности успостављања сталног савезништва објашњавајући у девет тачака шта би то савезништво произвело:

*Курландија је у периоду 1561.-1795. постојала као кнежевина чији су владари, иако званично подчињени Пољско-Литванском комонвелту, управљали самостално. Од 1795. године Курландија постаје део Руског царства, да би након Првог светског рата постала део новостворене литванске државе. Простор који је обухватала је западно и јужно од реке Двине.

- да би једни друге, током свих наредних векова, потпуно обезбедили од великих несрећа спољних ратова;
- да би једни друге, током свих наредних векова, потпуно обезбедили од великих несрећа грађанских ратова;
- да једни другима обезбеде одржавање целине њихових држава;
- да би једни другима у свим периодима слабости, гарантовали одржавање њих самих и њихових породица на власти, у складу са поретком који је нација успоставила;
- да би једни другима омогућили да се њихови војни трошкови у највећој мери смање, а да се притом повећа њихова безбедност;
- да би једни другима обезбедили врло значајно повећање годишњих прихода што ће бити омогућено непрекидном и безбедном трговином;
- да би једни другима обезбедили, много лакше и за много мање времена, унутрашње увећавање или побољшавање њихових држава усавршавањем закона и прописа, као и стварањем низа изузетно корисних установа;
- да би једни другима у потпуности обезбедили брже окончавање њихових будућих спорова, без икакве опасности и трошкова и
- да би једни другима у потпуности обезбедили брзо и тачно извршавање њихових будућих споразума и њихових узајамних обећања.

Други члан говори о функционисању овог савезништва тако што ће свака држава, у складу са својим тренутним приходима давати допринос за безбедност и заједничке трошкове. Свака држава би, такође, именовала своје опуномоћене представнике стварајући тако једно алтернативно председништво сваке од држава.

Трећи члан, који је најинтересантнији са становишта овог научно-истраживачког рада, одређује посредовање и арбитражу, као начине за решавање спорова, али и одустајање од закона оружја, као средства за одржавање савеза.

Четврти члан говори о кажњавању у случају да нека од чланица не испуњава потписани уговор. „Ако неки од великих савезника одбије да поступи према пресудама и прописима великог савеза, ако уговара споразуме противне одредбама

савеза, врши ратне припреме, велики савез наоружаће се и деловаће против њега, док он не поступи према наведеним пресудама и прописима...“.

Сен Пјер државе пореди са децом којој је потребно да увиде да је казна извесна, скоро и одговарајућа, како би се понашали у складу са договореним правилима.

Последњи, пети члан овог споразума говори о успостављању једне велике скупштине од представника свих чланица савеза. Ова скупштина би одлучивала о свим питањим важним за успешно функционисање савеза. Предвиђа се, такође, да ни једна од наведених пет тачака не може бити промењена без сагласности свих чланица, а предвиђа се и различита вредност гласова (пондерисани гласови), као и то да ће се одлуке доносити већином гласова привремено, а са три четвртине гласова неопозиво.²⁷⁸

Током деведесетих година XX века на овим идејама је изграђена теза о демократском миру коју смо већ представили, а у основи које лежи чврсто уверење да либералне државе међусобно не ратују и да ће се ширењем либералних идеја у свету смањити и вероватноћа избијања ратних сукоба. Док је Кант сматрао да је за успостављање вечног мира потребно остварити републиканско државно уређење, обезбедити слободу трговине и економску повезаност и изградити међународно право и институције, новији заговорници ове идеје најбољу стратегију за изградњу и очување светског мира виде у пружању помоћи изградњи демократских држава свуда у свету. Тако је амерички председник Вудро Вилсон тражио од америчког Конгреса да се објави рат како би свет учинио безбеднијим за демократију, Клинтон је заговарао помагање развоја демократија свуда у свету, што је следио и Буш, посебно истичући потребу да се демократизују земље Блиског истока. Како извршити утицај на нелибералне државе да крену правцем демократизације за либералне институционалисте је било питање на које су се могли дати различити одговори. Амерички председници су се одлучили за активно деловање и наметање демократије свим средствима, па и силом. Овакво деловање је управо оно што критичари теорије демократског мира називају демократским крсташким походом, изговором за рат са

²⁷⁸Шатле, Франсоа, Дијамел, Оливије, Пизије, Елвин, *Енциклопедијски речник политичке филозофије*, 2. том, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1993, стр. 894

недемократским државама. Нађени су либерални разлози за ратовање. Док се освајачки ратови сматрају неприхватљивим, ратови који се воде под изговором ослобођења и демократизације недемократских држава, сматрају се оправданим. Главни аргумент који се наводи у прилог овом ставу је теза о праву грађана да сами бирају своју владу. То право је, сматрају заговорници ове идеје, у недемократским државама угрожено и поменути ратови имају за циљ да то право врате грађанима.

Не постоји међутим никакав доказ у прилог теорије да само постојање демократског државног уређења утиче да дата држава буде склонија миру и отворенија за сарадњу. Мајкл Дојл, на пример, сматра да је либерална демократија предуслов за успостављање међународних организација и пријатељских односа међу државама, а да тек када истовремено постоје сва три елемента, постоје и чврсте основе за стварање трајног мира. Сјуарт Бремер (*Stuart Bremer*), с друге стране, испитујући варијабиле за које се традиционално сматра да утичу на успостављање односа рата или мира међу државама, утврђује да је политички систем државе тек на четвртном месту по утицају. Највећи утицај на то да ли ће две државе улазити у ратне сукобе или не, представља по Бремеровом мишљењу питање постојања заједничке границе, као фактора који претпоставља сукобе држава, затим савези у којима се налазе ове државе и већи бруто приход по глави становника, као услови који, више него демократска владавина, утичу на склоност државе ка миру. Професор Рудолф Рамел (*Rudolph Rummel*) демократском уређењу државе поклања много више важности. Говорећи о ненасилној природи демократских држава професор Рамел не говори само о склоности држава ка рату са другим државама, него и о њиховој склоности ка унутрашњем насиљу, односно насиљу према сопственим грађанима. У међународним и грађанским ратовима вођеним у XX веку животе је изгубило приближно 36 милиона људи, док је чак 119 милиона убијено демоцидом, односно у геноцидима и масакрима организованим од стране влада у њиховим државама²⁷⁹. Рамел тврди да што је влада мање демократична то је склонија проливању крви сопствених грађана, а тиме и уласку у ратне сукобе са другим државама.

²⁷⁹Rummel, R.J., *Power Kills – Democracy as a Method of Nonviolence*, Transaction Publishers, New Brunswick, New York, 2004, стр.39

Рамелово објашњење ненасилне природе демократских држава је нешто другачије од традиционалног либералног објашњења. Он говори о једној посебној могућности коју демократске државе дају својим грађанима, а то је могућност да буду другачији, да буду јединствени. Не постојање униформности, сматра Рамел, предуслов је за толеранцију унутар друшва. У демократском систему је дозвољено да људи имају различита интересовања, да припадају различитим религиозним и политичким групама, и да се у својим животима руководе различитим, често супротстављеним мотивима. То не значи да се у демократијама неће јавити појединци који ће желети да насиљем обезбеде преминацију својих схватања и идеја о томе како дато друштво треба да буде уређено. Међутим, такве идеје, каже Рамел, не могу да окупе довољан број присталица у друштву у коме се појединци могу понашати спонтано и у складу са сопственим уверењима, а не по команди мањине или појединца, као што је случај у тоталитарним режимима.

Теорија демократског мира, дакле, заговара две основне тезе. Једна је да демократије не ратују међу собом и да ће се ширењем демократских институција смањити и могућност избијања ратних сукоба. Друга теза говори о ненасилној природи демократије. Око прве тезе можемо рећи да постоји слагање великог броја теоретичара. Од 1814. године до данас, иако је број демократских држава порастао за трећину, није забележен рат између две стабилне демократије²⁸⁰. Друга теза је, међутим, предмет спора. Разлог томе је што се не може порећи да су државе са демократским уређењем не само учествовале, него и започињале бројне ратове. У периоду од 1850. до 1941. године, чак 63% свих ратова је водила једна од три традиционално демократске државе – Велика Британија двадесет, Француска осамнаест и САД седам²⁸¹.

Рамел закључује, слично претходно поменутом ставу Стјуарта Бремера, да демократско уређење не значи *a priori* ненасилну природу државе. Склоност државе

²⁸⁰ Рамел стабилним демократијама назива оне државе које су довољно дуго имале демократско уређење да је у њима успостављен демократски систем вредности и понашања.

²⁸¹ Rummel, R.J., *Power Kills – Democracy as a Method of Nonviolence*, Transaction Publishers, New Brunswick, New York, 2004, стр.107

ка рату не зависи примарно од врсте политичког уређења. У прилог тој тези Рамел поред поменутих ратова у којима су учествовале демократске државе, говори и о насилној природи социјалистичких система Совјетског савеза и нацистичке Немачке, ауторитарних диктатура, као што је био Јапан пре Другог светског рата и апсолутних монархија, као што је била царистичка Русија. Једина разлика, сматра Рамел, јесте интензитет рата или, боље речено, број жртава који је по његовом мишљењу далеко мањи у случају ратова у којима учествују демократске државе.

Основна критика коју реалисти упућују теорији демократског мира је то што није јасно дефинисала критеријуме под којима се једна држава може сматрати демократском, затим шта се подразумева под демократијом, шта под ратом, а шта под миром. На основу историјских података, тврде реалисти, не може се утврдити постојање сигурне везе између демократије и мира, такође, тврде критичари ове теорије, могу се наћи сасвим други разлози за успостављање извесних блокова (*clusters*) мирољубивих држава. Тако дуготрајни мир у такозваном западном свету, виде пре као последицу заједничке угрожености од стране Совјетског Савеза, него као производ заједничких вредности и демократске склоности ка мирном решавању проблема. Наводе се, затим, и проблеми које је процес (најчешће споља наметнут) демократизације донео, као и чињеницу да су државе у транзитном периоду преласка од ауторитарних режима ка демократским уређењима далеко склоније насиљу од држава под ауторитарном влашћу. Још једна од критика које се упућују теорији демократског мира јесте непоузданост статистичке евиденције о његовом постојању пре Другог светског рата.

Теорија демократског мира у директној је супротности је са реалистичким погледом на однос држава у стању анархије. За разлику од либералне теорије демократског мира, реалисти сматрају да ће се свака, па и демократска држава, када се нађе у анархичном систему међународних односа, у коме владају неизвесност и недостатак квалитетних информација, неминовно окренути систему самопомоћи и самозаштите путем наоружавања и уласка у сукобе са другим чланицама система.

3.6. Међународна сарадња и интегративни процеси

Међународна сарадња заснована на поверењу и поштовању опште прихваћених правила понашања јесте један од начина да се очувају међународни мир и безбедност. Ову идеју је можда на најбољи начин изразио Виктор Иго на Париском мировном конгресу 1849. године, када је рекао „Доћи ће дан када ће се све нације овог континента, не губећи своје специфичне квалитете, ни своју славну индивидуалност, спојити у вишу целину и формирати европско братство. Доћи ће дан када неће бити других бојних поља осим оних у људском уму - отворених тржишта идеја. Доћи ће дан када ће метке и бомбе заменити гласови”²⁸².

Постоје две основне форме кроз које се испољавају идеје сарадње и интеграција у међународним односима. Једна је кроз стварање међународних организација, а друга прихватањем међународних режима у низу области. Без обзира у ком облику се испољава, можемо рећи да се сарадња између држава најчешће јавља из два потпуно супротна разлога. Један је алтруистички, жеља субјекта да допринесе општем добру, док је други разлог потпуно себичан - субјекат се упушта у сарадњу уколико сматра да је то најбољи начин да оствари сопствени интерес. И у једном и у другом случају, може се рећи да се сарадња држава јавља у оним тренуцима и у оним областима у којима се решење насталог проблема мора тражити преко државних граница.

Концепт међународних режима увео је у употребу Џон Руги (*John Ruggie*) 1975. године, међутим, озбиљније изучавање овог концепта почело је нешто касније. Почетак осамдесетих, тачније специјално издање часописа „*Међународне организације*“ из 1982. године, сматра се прекретницом у изучавању порекла, начина настанка, одржања, као и основних функција међународних режима у међународним односима. Термином међународни режими Руги је означио сет заједничких очекивања, правила и прописа, планова и обавеза прихваћених од стране групе држава. Нешто касније Стивен Краснер (*Stephen Krasner*) даје дефиницију режима одређујући их као принципе, норме, правила и процедуре одлучивања око којих се

²⁸²Према: Фонтен, Паскал *Европа у 12 лекција*, Делегација Европске комисије у БиХ, Сарајево, стр. 57

уједињују, односно који представљају централне елементе око којих се обликују очекивања актера. Принципи су, при томе, дефинисани као уверења актера у исправност одређеног става или начина понашања, норме представљају стандарде дефинисане терминима права и обавеза, правила су специфичне препоруке понашања, а процедуре одлучивања представљају преовлађујућу праксу за стварање и примену колективног избора.

Кегли и Виткоф међународне режиме дефинишу као „гlediште које објашњава користи од подршке учесника одређеним правилима која регулишу одређену међународну активност, као што је на пример одлагање отровног отпада”²⁸³. У најкраћем речено, међународни режими представљају друштвене институције засноване на договореним правилима, принципима и процедурама одлучивања. То су институционализовани обрасци понашања и сарадње путем поштовања успостављених правила. Као пример функционисања међународних режима и утицаја које они остварују на деловање држава, наводе се трговинска и монетарна правила успостављена након Другог светског рата и уобличена кроз деловање међународних институција, као што су Светска трговинска организација и Међународни монетарни фонд. Овим правилима ограничавају се могућности уплитања државе у сферу економских односа и обезбеђује се већа слобода протока капитала, а тиме и прекограничне сарадње. Режији и институције охрабрују, али у одређеним ситуацијама и захтевају од држава сарадњу, како билатералну, тако и мултилатералну.

Изучавање режима представља напор да се разумеју средства и услови под којима државе сарађују између себе. Увођењем појма међународни режими у поље међународних односа настоји се скренути пажња са строго формалних међународних организација на правила којима се руководе субјекти међународних односа, а која нису у тој мери, или нису уопште, формализована. Ниво институционалног развоја међународних режима се може разликовати у великој мери, али виши степен

²⁸³Кегли, Чарлс В., Виткоф, Јудин Р., *Светска политика – Тренд и трансформација*, ЦСЕС и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 103

формализације режима не подразумева и већу делотворност. Често је случај да мање формална структура, која даје већу флексибилност државама, обезбеђује и боља решења датог проблема.

Међународни режими прожимају низ области, од трговине и монетарне политике, људских и мањинских права, преко техничких питања, до области од највеће важности за државе, питања њене безбедности. Режимы представљају напоре да се унутар међународног система дође до сарадње у одређеном подручју, било формалне или неформалне. Формални режими могу настати као резултат прописа међународне организације и могу имати неку врсту бирократске структуре са органом који доноси одлуке, као на пример Међународна агенција за атомску енергију²⁸⁴. Неформални режими се могу заснивати на договору око циљева и заједничких интереса учесника што резултира *ad hoc* споразумом, као што је Конвенција о међународној трговини угроженим врстама биљака и животиња²⁸⁵. Режимы се могу заснивати и на уверењу да ће се сарадњом на најбољи начин остварити заједнички интерес. У најмању руку сарадња се одвија на основу договорених правила којима ће се актери руководити у циљу постизања одређених циљева, односно на основу договора да ће се уздржавати од одређених акција.

У складу са функцијом, режими се могу поделити на оне који карактеришу једно одређено подручје до оних који обухватају већи број питања. Могу настати еволутивно, постепеним развојем правила понашања у одређеној области, преговорима заинтересованих страна или наметањем од стране хегемона. Режимы, међутим, могу настати и као резултат заједничке одбојности. У том случају ради се о

²⁸⁴Међународна агенција за атомску енергију успостављена је 1957. године под покровитељством Уједињених нација са циљем да промовише безбедну и мирољубиву употребу нуклеарне енергије. Секретаријат Агенције се налази у Бечу, а канцеларије има у Женеви, Њујорку, Торонту и Токију. У самом Секретаријату ради 2200 људи из више од деведесет земаља света. На челу Агенције су генерални директор и шест заменика.

²⁸⁵CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) представља међународни споразум којим се регулише међународна трговина угроженим животињским и биљним врстама. Овај споразум је ступио на снагу 1975. године и до данас му је приступило преко 170 држава. За спровођење Споразума стара се свака држава понаособ именованом овлашћених органа за издавање потврда о прекограничном преносу животиња и биљака.

ситуацијама у којима не постоји слагање актера око прихватљивог исхода, али постоји јасна сагласност око тога шта се не жели постићи, односно какав исход се жели избегнути. Пример таквог режима јесте и политика вођена у време Хладног рата. Стране у сукобу су имале потпуно супротна виђења уређења света, али ни једни ни други нису били за то да крајњи исход идеолошког сукобљавања буде нови светски рат. Режими настали на овај начин не захтевају сарадњу већ координирану политику. За разлику од режима који се успостављају сарадњом, при чему је основни страх да ће друга страна варати, у овим случајевима постоји страх од непостизања консензуса око тога шта је крајње неприхватљиво решење.

Међународни режимии могу представљати и недржавне међународне актере, било да су то безбедносни системи као што је НАТО, економски режимии као што је Међународни монетарни фонд или различите конвенције којима се регулише понашање актера у појединим областима, као што је Конвенција из Базела о контроли прекограничног промета опасног отпада и његовог депоновања²⁸⁶. Занимљиво је да иако су створени од стране држава, режимии постоје као самостални актери који могу имати сопствени живот. Једном створени међународни режимии могу утицати на промену односа моћи међу ентитетима који су их створили. Са друге стране, промена у односу моћи главних актера, који су створили режим или у њему узимају учешће, не мора се аутоматски одразити и на структуру режима.

Добра пракса, односно позитивно искуство субјеката међународних односа у примени и поштовању успостављених режима, представља основ за стварање нових и њихову доследну примену. Може се рећи да и режимии подлежу ефекту преливања о коме говоре неофункционалисти. Што је већи број области у којима се интереси водећих субјеката међународних односа преклапају, већи је и интерес за сарадњу, а тиме и потреба за постојећим или за изградњом нових режима. Као и свака друга друштвена институција и међународни режимии представљају производ људске интеракције и подударана интереса група и заинтересованих актера. Њихова основна

²⁸⁶Конвенција из Базела је ступила на снагу 1992. године. Ову Конвенцију је потписало 166 земаља света.

функција се види у давању алтернативе појединачном деловању, која ће бити привлачнија за све стране у питању.

С друге стране, сарадња кроз међународне организације представља виши, институционализованији облик обавезивања на поштовање правила. Разлог за успостављање сарадње кроз међународне организације либерали виде у страху држава од варања, односно страху од непредвидивог понашања друге стране и у том смислу виде посредовање институција као једно од могућих решења за превазилажење тог страха. Посредовањем институција смањују се такозвани трансакциони трошкови, односно трошкови долажења до споразума и трошкови његове примене, као и информациони трошкови који се односе на цену праћења понашања учесника у процесу и пре и након доласка до споразума. Смањењем ових трошкова и успостављањем јасно утврђених стандарда понашања, смањује се и неизвесност будућег понашања држава и неизвесност око питања да ли и друга страна поштује постигнути договор.

Данас је број међународних организација, као и општеприхваћених режима којима се државе руководе у међусобном понашању, све већи. Број међународних организација расте из године у годину и према подацима из 2006. године, када се узму у обзир различити типови организација (универзалне, регионалне, интерконтиненталне и др.), тај број премашује 50.000²⁸⁷. Оне не представљају само форме удруживања држава у циљу решавања кокретних питања. Међународне организације, као и међународни режими, једном створене добијају неку врсту сопственог живота, проширујући своје надлежности у односу на оне првобитно предвиђене оснивачким уговорима. Барнет и Финеморе наводе да се могућности самосталног деловања међународних организација испољавају на три основна начина:

1. Међународне организације класификују свет дефинисањем категорија актера и акција.

²⁸⁷Yearbook of International Organizations 2005/2006, Vol.2, Union of International Associations, K.G.Saur, Munchen, appendix 3, table 1

Елементарном функцијом бирократије сматра се класификација стечених знања и информација, као и увођење нових категорија у већ постојеће класификације. Као пример наводи се различита класификација и дефиниција појмова коју врши УНХЦР када су у питању избеглице, интерно расељена лица, емиграција, дијаспора и друго. Сама чињеница да дефиниција ових појмова може имати велики утицај на животе људи показује колика моћ лежи у организацији која се бави овом врстом посла. У зависности од тога у коју категорију се убраја неко лице зависе и његова права, његов положај, а тиме и његова будућност.

2. Међународне организације врше одређивање значења одређених друштвених појмова пратећи њихов развој и еволуцију.

Као пример наводи се управо рedefинисање појма безбедности у периоду након Хладног рата. Промена у схватању појмова субјеката и објеката безбедности, као и извора претњи безбедности условили су и неке друге последице. На пример, став да је и појединац објекат безбедности представљао је један од кључних елемената за давање легитимитета међународним организацијама да се мешају у унутрашња дешавања у државама. Промена у дефинисању безбедности условила је и промењено виђење појмова као што су људска права²⁸⁸ и демократизација. И у сфери економије међународне организације, као што су Међународни монетарни фонд или Светска банка, тесно сарађују са државним институцијама, постављају саветнике, утичу на дефинисање монетарне политике државе и друго.

3. Међународне организације дефинишу нове норме, принципе и прихватљиву праксу, али раде и на њиховој промоцији и афирмацији настојећи да на тај начин утичу и на понашање држава у одређеним областима.

Уједињене нације су, у тренутку када је велики део света био под неким видом колонијалне власти, дефинисале суверенитет као водеће начело савременог друштва. Последица тог чина је да је дошло до укидања колонијалног односа и да се на све акције држава усмерене ка задржавању колонија гледало као на нелегитимне.

²⁸⁸За време апартхејда у Јужној Африци злоупотреба људских права је од стране Савета безбедности Уједињених нација, дефинисана као претња безбедности што је Уједињеним нацијама дало легитимну основу за интервенцију у овој земљи.

Можемо рећи да је Европска унија најпознатији пример како сарадња држава може да буде основ за „протеривање“ рата из међународних односа (односно из односа између чланица једне организације). Заснована на слободно израженој вољи независних држава, Европска унија је уједно и доказ да иза интегративних процеса изражених у изградњи међународних институција и режима лежи политичка воља за успостављањем и даљим развојем сарадње независних и суверених јединица међународне политике. Европска унија какву је данас видимо производ је педесетогодишњег развоја и константног унапређења идеје уједињене Европе засноване на сарадњи независних држава. На самом почетку ово је била заједница шест држава ограничена на стварање заједничког тржишта за угаљ и челик, што је подразумевало и заједничку контролу производње и употребе ових сировина и њихових деривата. Данас се Европска унија најчешће описује као међународна организација *sui generis*, односно посебна или вантипска међународна организација, која у значајној мери превазилази надлежности било које до сада познате међународне организације, а у неким својим надлежностима ближа је одликама државе него међународне организације. Европске заједнице у свом оснивању биле су ограничене на сарадњу у мањем броју одређених, конкретно дефинисаних области. Данас Унија почива на заједничком тржишту, слободном протоку, људи, роба и капитала, уведена је јединствена валута, коју је прихватио већи број чланица, створене су институције које се брину о дефинисању и спровођењу заједничке безбедносне и спољне политике Уније и иде се у правцу стварања јединственог Устава.

Проширивање надлежности и јачање улоге и значаја Европске уније представља очигледну константу у њеном развоју и може се пратити кроз њене оснивачке уговоре, њихове измене и допуне, али и кроз друге правне акте који су обележили њен развој – од Шуманове декларације из 1950. године којом се предлаже успостављање Европске заједнице за угаљ и челик, преко Римских уговора (1957.), Јединственог европског акта (1986.), Уговора о Европској унији (1991.) потписаног у

Мастрихту, Амстердамског уговора (1998.), до Уговора из Нице (2000.) и Нацрта Устава Европске уније²⁸⁹.

Различити поступци одлучивања у зависности од области о којој се ради, такође су добар показатељ степена спремности чланица на сарадњу. Основна разлика у поступцима доношења одлука осликава се у различитим процедурама које се примењују при одлучивању о питањима из првог, другог и трећег стуба Европске уније. Први стуб, или европске заједнице, обухвата заједничко тржиште, економску и монетарну политику и пратеће политике, а од Амстердамског уговора и политику у области виза, азила и миграција, као и политику слободног кретања уопште. Овај стуб има наднационални карактер, и тиме кључну улогу у стварању европског права – права Европске уније. Истиче се јака улога Европске комисије, која је у овом стубу најсличнија улози владе у националној држави. Комисија је ексклузивни предлагач одлука и врши видан утицај на спровођење политике која је у надлежности овог стуба. Поред поменуте улоге Комисије, још један од елемената који овом стубу дају карактер наднационалности, јесте улога, односно надлежност Европског суда правде²⁹⁰.

²⁸⁹ Римским уговором су шест првобитних чланица ЕЗУЧ поставиле основе за формирање Европске економске заједнице засноване на заједничком тржишту.

Јединствени европски акт се сматра прекретницом у развоју онога што ће касније постати Европска унија. Њиме се проширују надлежности Заједнице на нове области, побољшано је функционисање институција и уведена сарадња чланица у домену спољне политике у институционални оквир. Оно што је најзначајније јесте да се у преамбули овог документа истиче као његов основни циљ стварање Европске уније.

Уговором о Европској унији, који се још зове и Уговор из Мастрихта, државе чланице су покренуле нову етапу у процесу интегрисања. Овим Уговором су утврђени циљеви даљег развоја економске и монетарне уније, јединствене валуте, заједничке спољне и безбедносне политике, заједничке одбрамбене политике, увођење држављанства Уније, као и тешње сарадње у правосуђу и унутрашњим пословима.

Уговором из Амстердама ојачана је улога Европског парламента тиме што је проширен број области у којима се одлуке доносе поступком саодлучивања, уведена је могућност суспензије државе чланице из поступка доношења одлука, пренесен је део одредаба које се односе на сарадњу у подручју правосуђа и унутрашњих послова из III у I стуб Европске уније (визни режим, азил, судска сарадња у цивилним питањима).

Уговором из Нице извршене су измене Уговора о Европској унији и Уговора о Европској заједници које се односе, између осталог, на проширење Европске уније, на квалификовану већину и блокирајућу мањину у контексту проширења, донета је Декларација о будућности Уније, Протокол о статусу Европског суда, затим одредбе о саставу институција, начину одлучивања у Савету, успостављање Еуроцаста као тела за борбу против криминала и друго.

²⁹⁰ Улога Суда јесте да осигура да законодавство Европске уније буде у складу са Оснивачким уговорима и да се садржина Уговора правилно тумачи и примењује.

Друга два стуба сарадње институционализована су Уговором из Мастрихта, 1992. године, којим је дотадашња претежно економска Заједница добила и снажну политичку димензију. Овим уговором су успостављени Заједничка спољна и безбедносна политика и Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. Заједничка спољна и безбедносна политика, такозвани други стуб Европске уније, за основни циљ има очување заједничких вредности и кључних интереса Уније и њених чланица, очување њене независности и неповредивости, јачање мира, међународне сарадње и промовисање демократије и владавине права, као и постепено уобличавање заједничке одбрамбене политике. Овај стуб нема, као претходни, одлике наднационалности, с обзиром да се бави питањима која се сматрају осетљивим, односно питањима која задиру у традиционално схватање суверености држава. Кључни актери у овом простору су државе чланице и Европски савет, док органи са израженијим наднационалним карактеристикама (Комисија, Савет, Парламент и Европски суд правде) имају доста слабију улогу. Као основну одлику овог стуба можемо навести покушај да се дефинише и спроведе у дело заједничка нит у спољној и безбедносној политици држава чланица Европске уније.

Трећи стуб Европске уније, Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова, као и други стуб има међудржавни карактер. Основни циљ сарадње у овим областима је успостављање високог нивоа заштите грађана у оквиру простора слободе, безбедности и правде, развој заједничких активности држава чланица у областима полицијске и правосудне сарадње, спречавање расизма, ксенофобије, као и борба против тих појава, успостављање Европске полицијске службе и, у мери у којој је то могуће, усклађивање прописа кривичног законодавства држава чланица.

За разлику од првог стуба у коме водећу улогу имају Комисија, Савет, Парламент и Европски суд правде (институције са наглашеним наднационалним карактером) у другом, али и трећем стубу кључно место и даље припада државама и Европском савету. Још једна одлика која битно карактерише први стуб и издваја га од друга два јесте чињеница да се у овом стубу Европске уније ствара секундарно право које директно обавезује државе чланице, правна и физичка лица. Одлуке се

најчешће доносе већинским гласањем, док се у другом и трећем стубу одлуке најчешће доносе на бази консензуса, не ствара се секундарно право и ове одлуке не спадају у јурисдикцију Европског суда правде²⁹¹.

Може се запазити да део суверенитета који државе чланице делегирају Унији и овлашћења којим Унија располаже са сваким новим уговором постају све шира и непосреднија, као и то да се у поступку одлучивања све већа надлежност даје Европском парламенту. Кроз оснаживање улоге Европског парламента, који се сматра јединим легитимним представником народа Уније оснажује се и идеја демократског процеса одлучивања у Унији, ствара се осећај заједнице и заједничког европског идентитета, што представља јасан подстицај даљем развоју интегративних процеса. Развој Европске уније од педесетих година XX века до данас потврђује да је основ за сарадњу спремност актера да разумеју и да развијају политички консензус.

4. Модели успостављања безбедности у XXI веку

4.1. Хуманитарна интервенција

Хуманитарна интервенција се дефинише као претња силом према некој држави или употреба силе на њеној територији од стране друге државе (или групе држава), са циљем да се спрече или прекину широко распрострањене и озбиљне повреде основних људских права појединаца, који нису држављани државе која врши хуманитарну интервенцију, без сагласност државе на чијој територији се сила примењује²⁹².

Дебата око оправданости хуманитарне интервенције води се првенствено око питања легалности нарушавања државног суверенитета како би се заштитила права

²⁹¹Примарним правом Европске уније се назива оно право у чијем стварању учествују државе чланице, док се секундарним правом називају правни акти настали дејством органа Европске уније. Секундарно право Европске уније (уредбе, директиве и одлуке) непосредно се примењује не само на државе чланице, већ и на њихова правна и физичка лица, чиме се ови правни акти стављају изнад унутрашњег права држава чланица. Чињеница да се легислатива Европске уније ставља изнад националног правног система указује на степен поверења који државе чланице имају у институције Уније и на њихову спремност да дају подршку процесима даље интеграције.

²⁹²Holzgreffe J.L., Keohane O. Robert, *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003, стр. 18

појединаца. Ово је уједно и дебата око редефинисања појма безбедности – од реалистичког поимања безбедности као очувања територијалне целовитости и државног интегритета, до либералног виђења да се безбедност односи на заштиту слободе и права човека, као на и обезбеђивања бољих услова за живот појединаца. Одговор на ову дебату је у суштини одговор на питање да ли заштита права појединаца (уколико је то заиста циљ хуманитарне интервенције) оправдава нарушавање државног суверенитета. Повеља УН на први поглед не дозвољава хуманитарну интервенцију, што се најбоље види у члановима 2 и 7. У члану 2, став 4 Повеље, јасно се наводи да сви чланови УН у својим међународним односима треба да се „уздржавају од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе или на сваки други начин несагласан са циљевима Уједињених нација“. У члану 7 се истиче да „ништа у овој Повељи не овлашћује Уједињене нације да се мешају у питања која се по суштини налазе у унутрашњој надлежности сваке државе нити захтева од чланова да таква питања износе на решавање на основу ове Повеље“.

Контраверзност питања оправданости хуманитарне интервенције навела је Уједињене нације да на Миленијумском самиту 2000. године, оснују *Међународну комисију за интервенцију и државни суверенитет*. Ова комисија, коју је чинила група стручњака у области међународних односа²⁹³, требало је да покуша да разреши дилему оправданости ослањања на хуманитарну интервенцију и нарушавања државног суверенитета у циљу заштите права и слобода појединаца. Комисија је након годину дана рада направила извештај под називом „*Одговорност да се заштити*“ у коме је, између осталог, изнела да су случајеви као што су Сомалија, Руанда, Косово и Сребреница, као и многи други случајеви интервенисања, односно не интервенисања међународне заједнице, показали да је потребно редефинисати размишљање о међународним односима, као и средства која се у ове сврхе могу употребити. Закључили су да нови приступ интервенисању у циљу заштите људских права мора да се заснива на најмање четири критеријума:

²⁹³На челу Комисије су били бивши аустралијски министар спољних послова Герет Еванс (Gareth Evans) и алжирски дипломата Мохамед Сахноун (Mohamed Sahnoun).

1. Успоставити јасна правила, процедуре и критеријуме за одређивање када и како интервенисати;
2. Успоставити легитимитет војне интервенције када је она потребна и када ни један други приступ није успео;
3. Обезбедити да се војна интервенција, када се мора употребити, изведе само у циљу остварења конкретног задатка, да буде ефикасна и да настоји да људске жртве и институционална штета буду сведене на минимум; и
4. Да када је то могуће, настоји да елиминише узроке сукоба истовремено се трудећи да оствари услове за трајни и одрживи мир²⁹⁴.

Извештај Комисије се јасно односи само на такозване одобрене хуманитарне интервенције, односно оне интервенције које је, у складу са Главом 7 Повеље УН, одобрио Савет безбедности. У том смислу се и истиче да циљ извештаја није да се свет учини безбеднијим за велике силе, а да се гази по суверенитету мањих држава, већ да се све државе наведу да саме преузму бригу о заштити права и слобода својих грађана, да то не би постало међународно питање у чије решавање онда има право да се укључи и Савет безбедности УН. На основу овог извештаја Генерална скупштина УН је 2005. године на седници поводом 60 година УН, усвојила Резолуцију (A/RES/60/1) у којој се прецизира када су и какве врсте интервенција дозвољене како би се заштитила права појединаца. Тако се на почетку члана 139 наводи да међународна заједница има одговорност да кроз УН, употребом „одговарајућих дипломатских, хуманитарних и других мирних начина, у складу са Главама VI и VII Повеље, помогне у заштити људи од геноцида, ратних злочина, етничког чишћења и злочина против човечности.“²⁹⁵ Међутим, у наставку овог члана се говори и о ослањању на војну интервенцију уколико „мирна средства нису адекватна и националне власти упорно не успевају да заштите своје грађане од геноцида, ратних злочина, етничког чишћења и злочина против човечности“²⁹⁶. У свим овим случајевима се интервенција дозвољава само уз сагласност Савета безбедности УН и

²⁹⁴The responsibility to protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research center, December 2001, члан 2.3

²⁹⁵UN General Assembly, World Summit Outcome 2005, Resolution A/RES/60/1, October 24, члан 139

²⁹⁶UN General Assembly, World Summit Outcome 2005, Resolution A/RES/60/1, October 24, члан 139

не говори се о праву држава или војних савеза да сами одређују која питања завређују војну интервенцију на територији друге суверене државе.

Други облик хуманитарне интервенције је такозвана неодобрена интервенција и представља појаву карактеристичну за безбедносну сцену XX и XXI века. Поменути извештај Међународне комисије за интервенцију и државни суверенитет једнострану употребу силе под изговором хуманитарне интервенције назива нелегитимном акцијом којом се угрожава ауторитет УН као „јединог легитимног чувара међународног мира и безбедности“²⁹⁷. Наводи се чак да једностране акције ове врсте не смеју да прођу некажњено, баш као што не смеју остати некажњени ни злочини етничког чишћења и масакра. Међутим, заговорници концепта хуманитарне интервенције са правом наводе да се УН нису показале као поуздан и ефикасан субјект за одржавање међународног мира и заштиту безбедности. Наводи се и да члан 2, став 4, Повеље не забрањује уопштено претњу силом или употребу силе, већ само у случајевима када је она усмерена на повреду територијалног интегритета или политичке независности друге државе, а с обзиром да то нису циљеви хуманитарне интервенције, не може се рећи да је таква акција у супротности са Повељом. Не можемо се, међутим, сложити са овим ставом јер је очигледно да било каква употреба силе према другој држави, било да се ради о уласку копнене војске или о такозваном рату из ваздуха, неминовно представља повреду њеног суверенитета. У прилог хуманитарне интервенције наводе се такође ставови да је свака војна интервенција добродошла уколико спашава већи број живота него што се њоме губи и уколико ствара последице које су повољније него што је то био случај пре интервенције. Међутим, уколико би се прихватио став да се заштита људских права може вршити ослањањем на страну силу и да свака држава има морално право и обавезу да интервенише кад год и где год су угрожене људске слободе и права, већа је вероватноћа да би број сукоба у свету значајно порастао, него да би се тиме побољшали услови за унапређење људских права и заштиту међународног мира и безбедности.

²⁹⁷The responsibility to protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research center, December 2001, тачка 6.9

Један од аргумената који се такође истиче у прилог оправданости хуманитарне интервенције је чињеница да је овај концепт постојао и пре Повеље УН. Употребу овог термина, као и акција које се могу подвести под концепт хуманитарне интервенције, можемо наћи и у литератури XIX века. У књизи Хенрија Витона (Henry Wheaton) под насловом „*Елементи међународног права*“, из 1836. године, говори се о праву интервенције хришћанске Европе у настојању да пружи помоћ Грчкој у борби за самосталност у оквиру Отоманске империје. У поменутом делу Витон наводи да међународно право одобрава овакве интервенције „када је општи интерес људскости угрожен екцесима варварске и деспотске владе“²⁹⁸. Као и концепти превентивног и преемптивног рата и концепт хуманитарне интервенције своје корене тражи у теорији праведног рата и идејама о моралној дужности да се заштите људска права и људски живот. Тако је и савремени концепт хуманитарне интервенције настао поводом страшне људске трагедије до које је довео грађански рат у Нигерији, крајем шездесетих година XX века. Огроман број убијених, протераних, изгладнелих и измучених људи у овом сукобу представљао је повод за стварање невладине организације „Лекари без граница“, засноване на образложењу да извесни проблеми у области јавног здравља могу представљати оправдан разлог да се суверенитет државе доведе у питање. Оснивачи ове организације и самог концепта хуманитарне интервенције били су професор Марио Бетати и политичар Бернارد Кушнер.

Независно од разлога који се наводе у оправдавању одређене акције подведене под концепт хуманитарне интервенције, потребно је нагласити да су огромне могућности злоупотребе овог концепта, посебно уколико одобрење за интервенције не потиче од једног међународно признатог ауторитета, као што су УН. Чести су случајеви када се концепт хуманитарне интервенције користио као повод за остваривање неких других интереса од оних који су прокламовани – геополитичких, војних или економских. Уколико би се прихватило да за спровођење хуманитарне интервенције није потребна сагласност Савета безбедности УН, ко би стајао на путу

²⁹⁸Према: Chesterman, Simon, *Just War or Just Peace?: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, New York, 2002, str. 24

великим силама да право интервенције користе у своје личне интересе. Само би морални закон стајао на њиховом путу, а историја нам показује да између државног разлога (*raison d'etat*) и моралних норми, најчешће претеже ово прво.

Као примери одобрених хуманитарних интервенција наводе се акције под окриљем УН у Руанди, Сомалији или на Хаитију, док се као типичан пример неодобрене интервенције наводи напад НАТО на СР Југославију. Ова акција не само да није била одобрена од стране Савета безбедности УН, већ своје оправдање не може да нађе ни у члановима Повеље УН.

Можемо да закључимо речима Мајкла Валцера (Michael Walzer), који каже да је интервенција чак и када је оправдана, чак и када је неопходна како би се спречили страшни злочини, чак и када не представља претњу по регионалну или глобалну стабилност, несавршена дужност – дужност која не припада ни једном конкретном субјекту. Неко би требао да интервенише, али ни једна посебна држава или друштво није морално обавезно да то уради. И у многим случајевима нико и не реагује. Људи су заиста способни да гледају и слушају и да ништа не ураде²⁹⁹. Валцеровим речима можемо само још да додамо то да ослањање на концепт хуманитарне интервенције у свету у коме не постоји светска влада која би одлучивала о оправданости и неопходности таквих акција, постоји очигледна опасност не да се не реагује када је то потребно, него да се реагује само онда када нека велика сила одлучи да треба и тамо где она одлучи да треба да се реагује. У том смислу концепт хуманитарне интервенције излази из свих оквира легалности и постаје чисто политички концепт подложен злоупотреби.

3.2.Превентивни рат

Уколико кренемо од Тукидидовог става да се ратови воде због страха, части или интереса, превентивни рат бисмо могли да сврстамо и у прву и трећу категорију. Превентивним ратом се најчешће сматра употреба војне силе против непријатеља под изговором да постоји уверење да ће он у будућности извршити напад, дакле због

²⁹⁹Према: Holzgrefe J.L., Keohane O. Robert, *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003, стр. 27

страха за сопствену безбедност. Заговорници овог концепта наводе да је превентивни рат врста самоодбране и да се на тај начин активно ради на спречавању будућих проблема. С друге стране, на основу историјских примера можемо тврдити да се превентивни ратови често воде како би се спречила промена односа моћи у одређеном региону. У том смислу превентивни рат представља рат из интереса, са циљем очувања позиције преимућства и спречавања неке друге силе да преузме ту улогу захваљујући промени односа моћи. Тешко је, међутим, направити јасну линију разграничења између ове две врсте превентивних ратова. У прву групу – превентивних ратова из страха, можемо на пример сврстати напад САД на Ирак 2003. године са образложењем да ова држава располаже оружјем за масовно уништење, које представља опасност за безбедност не само суседа Ирака, већ и свих демократских држава света. С обзиром да ни после седам година рата оружје за масовно уништење није нађено у Ираку, поставља се питање да ли је овај рат заиста вођен из страха. У другу категорију – превентивни рат због интереса, можемо сврстати учешће САД у сукобу Јужног и Северног Вијетнама. Одлука САД да се укључи у овај сукоб на страни Јужног Вијетнама, није имала оправдање у директним или индиректним претњама усмереним ка САД, већ у жељи да се спречи уједињење полуострва које би могло потпасти под утицај знатно већих комунистичких суседа.

Без обзира о ком од ова два облика говоримо, превентивни рат се генерално сматра нелегалним и неморалним актом агресије. Превентивна самоодбрана у суштини почива на претпоставци да држава која врши превентивни напад може да предвиди (најчешће на основу извештаја своје обавештајне службе) да ће у будућности доћи до озбиљног сукоба, односно до рата са државом против које се покреће превентивни напад. Оно што међутим није јасно јесте када ће до тог сукоба доћи и да ли би до сукоба заиста дошло да није било превентивног напада. Једно од питања на које и даље не постоји недвосмислен одговор јесте – колико велика и озбиљна треба да је претња да би оправдала превентивни рат?

Становиште да држава може прва да прибегне војном нападу само у преемптивним ситуацијама, односно само када је очигледно да је њена безбедност непосредно угрожена, а да превентивном нападу може да прибегне само у случају да

то одобри Савет безбедности УН одбацује велики број држава. Наглашава се да основно право на самоодбрану омогућава држави да не мора пасивно да чека да буде нападнута, већ да треба да је у могућности да активно ради на очувању сопствене безбедности. Тачно је да Повеља УН не одређује рат као апсолутно нелегално средство у међународним односима, као и да у појединим члановима оставља довољно простора да се одредбе о самоодбрани могу тумачити на различите начине. Члан на који се заговорници превентивног рата најчешће позивају је члан 51, где се наводи да „ништа у овој Повељи не умањује урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану“, док се други део реченице у коме стоји „у случају оружаног напада против члана Уједињених нација, док Савет безбедности не предузме мере потребне за очување међународног мира и безбедности“³⁰⁰, најчешће пренебрегава или широко тумачи. Истиче се да део који говори о оружаном нападу као разлогу за покретање механизма за самоодбрану, представља сувише уско тумачење уgroжене безбедности, посебно имајући у виду врсте наоружања које данас постоје. Наводи се, такође, да је Повеља политички документ који се може мењати, односно који се може усклађивати са политичком реалношћу, као и да Савет безбедности УН није апсолутни морални ауторитет по питању очувања безбедности у међународној заједници.

Не можемо а да се не сложимо са неким од наведених ставова. Тачно је да данас постоје таква нуклеарна, хемијска и биолошка оружја која не остављају места за накнадну реакцију. Савет безбедности јесте институција која своје одлуке и документа заснива на балансирању ставова првенствено између пет сталних чланица које поседују право вета и свакако не представља институцију са самосталним ауторитетом у области безбедности. Међутим, прихватање превентивног рата као општепризнатог модела понашања у међународним односима значио би да свака држава може напасти другу, само на основу сопственог уверења да јој је безбедност угрожена од стране те државе. Уколико би се такав став прихватио, поништиле би се године рада на успостављању минимума безбедносних режима и институција

³⁰⁰ Повеља Уједињених нација, члан 51, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm

задужених за очување мира, крсташки походи би постали саставни део свакодневнице.

Пример економских притисака које су САД примењивале према Јапану пре званичног уласка у Други светски рат, показује да превентивни рат не мора увек започињати војним нападом. Професор Колин Греј³⁰¹ (Collin S. Gray) наводи да је Америка чак осамнаест месеци пре јапанског напада на Перл Харбур и званичног уласка у рат покренула врсту превентивног економског рата против Јапана. Спречавајући јапанско снабдевање нафтом, челиком и гвожђем Вашингтон је настојао да промени јапанску политику према Кини и француској Индокини. Овакав потез је међутим за Јапан био немогућ, јер је то било у супротности са спољнополитичким циљевима Јапана у претходних педесет година и значило би потпуно обеснаживање кључних разлога за улазак Јапана у рат. САД су дакле извршиле превентивни економски притисак којим су довели Јапан у ситуацију у којој је требало да бира између потпуне политичке предаје и одустајања од амбиција према Кини с једне стране и уласка у рат са САД, са друге стране³⁰².

Сматрамо, међутим, да превентивни рат без обзира на разлоге које заговорници овог концепта наводе њему у прилог, представља чин агресије без очигледног мотива који би га оправдао. Доза превенције постоји у сваком сукобу где бар једна од страна сматра да је приморана да уђе у сукоб како би заштитила своју безбедност. Међутим, прихватање концепта превенције као легалног оправдања за покретање рата би представљало озбиљну претњу међународном миру и безбедности.

³⁰¹Професор Греј је радио као саветник у администрацији америчког председника Регана за питања контроле наоружања и разоружавања.

³⁰²Према: Collin S. Gray, *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*, July 2007, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>

4.3. Бушова доктрина³⁰³

Након 11. септембра, Сједињене америчке државе су морале да рedefинишу своју војну и безбедносну стратегију, како би биле спремније да се супротставе такозваним асиметричним претњама, под којима се првенствено подразумевају терористички напади и употреба оружја за масовно уништење. Нова концепција је најављена у говору председника Џорџа Буша на војној академији West Point, у јуну 2002. године, а свој званични облик је добила у *Националној безбедносној стратегији*, објављеној у септембру исте године. У поменутом говору председника Буша, којим је означен почетак заокрета у безбедносној стратегији, наводи се да САД морају „битку пренети на терен непријатеља, пореметити његове планове и суочити се са најгорим претњама пре него што се оне појаве“³⁰⁴. Истиче се да је у свету након 11. септембра, једини пут ка безбедности пут акције и да ће у складу са тим, Америка бити спремна да делује преемптивно када је то потребно ради одбране слободе и живота својих грађана. У Стратегији националне безбедности се прецизира да ће Америка „бранити мир борећи се против терориста и тирана“, да ће „очувати мир изградњом добрих односа међу великим силама“ и да ће „проширити мир охрабрујући слободна и отворена друштва на сваком континенту“³⁰⁵. Говорећи о начинима и средствима на које ће се у том циљу ослањати, наводи се да ће САД идентификовати и уништити претње пре него што дођу до њених граница и да ће настојати да за такве акције придобије међународну подршку, али да неће презати ни од тога да сама делује. Оно због чега је ова Стратегија посебно занимљива јесте што се њом озваничава право Америке да у циљу самоодбране употреби преемптивни напад против терориста, како би их спречила да науде њеним грађанима.

Под преемптивним нападом се подразумева започињање рата, односно покретање војне акције према противнику зато што се верује да ће он, у догледној

³⁰³Фалцграф и Доерти Бушову доктрину дефинишу као потрагу за једностраним, самосталним приступима у односу на претње америчкој безбедности, која заговара војни напад на агресивне противнике пре него што су они у стању да нападну САД, како би се предупредила њихова сопствена превентивна агресија.

³⁰⁴President Bush Graduation Speech at West Point, The White House, Office of the Press Secretary, June 1, 2002

³⁰⁵The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, стр. 1

будућности, започети непријатељско деловање. Другим речима, преемптивним нападом се задобија предност у ономе што се види као неминовни сукоб. Опште је прихваћено становиште да било која држава која се нађе у ситуацији да је нападнута или да је недвосмислено јасно да ће бити ускоро нападнута, има дужност према својим грађанима да се одбрани и да их заштити на најефикаснији могући начин. Преемптивни напад се види као један од начина самоодбране којим се стиче тактичка предност када је одлука о неизбежности сукоба већ донета на другој страни. Одлуком о започињању преемптивног напада држава бира да активно ради на заштити своје територије и грађана, а не да пасивно чека да буде нападнута.

Идеја преемптивног напада није нова у међународним односима. Америчка администрација се приликом дефинисања стратегије спољне политике САД 2002. године у овом погледу могла позвати, између осталог, и на староримско право *bellum justum*, затим на идеје о праведном рату, чији су најпознатији представници Свети Августин у III веку и Тома Аквински у XIII веку, као и на радове истакнутог правника Хуга Гроцијуса из XVII века. Свети Августин је први дефинисао праведне ратове као ратове који свете неправду, када један народ или једна држава против којих се води рат нису казнили злочине својих или нису вратили оно што су одузели на неправедан начин. Настављајући рад на идејама Светог Августина, Тома Аквински је поставио три услова која би морала бити испуњена како би се један рат назвао праведним: 1) да је легитиман, односно да је у складу са уставом, да је одобрен од стране владе; 2) да је рат покренут због праведних разлога; 3) и да државници прибегавају рату из праведних намера³⁰⁶. Хуго Гроциус, најпознатији заговорник идеје природног права, у свом делу „*О праву рата и мира*“, из 1625. године, промовисао је став да су нације као и појединци у свом понашању везани принципима природног права и да сходно томе постоји универзална обавеза деловања како би се спречила неправда.

Проблем дакле није у заснованости концепта преемптивног рата у теоријама међународних односа и у међународној историји, већ у питању ко има право да

³⁰⁶Према: Regan J. Richard, *Just War – Principles and Cases*, The Catholic University of America Press, 1996, str.17

примењује ову стратегију. Уколико САД могу да делују преемптивно, зашто то право не би могле да користе и друге државе. Чињеница је да уколико би била универзално примењивана, стратегија преемптивног рата би имала разарајуће последице по мир и безбедност у свету, јер би значила потпуно поништење свих правила и довела би до ситуације у којој би у међународним односима завладао хаос.

Бивши министар спољних послова Аустралије и председник Међународне кризне групе од 2000. до 2009. године, Гарет Еванс (Gareth Evans) се залагао да се дилема око оправданости преемптивних напада разреши тако што би се Савету безбедности УН дала искључива надлежност да одобрава употребу силе у овом смислу. Савет безбедности би при томе одлуке требао да базира на пет кључних критеријума. Први критеријум је озбиљност претње – да ли је претња држави или некој врсти људске безбедности јасно уочљива и довољно озбиљна да се одмах одобри употреба силе. Други критеријум се односи на прави циљ употребе силе, односно да ли је јасно да се сила употребљава искључиво како би се зауставила претња. Трећи критеријум је да је сила последње средство, односно да су већ искоришћене све невојне могућности да се дата претња отклони. Четврти критеријум говори о употреби пропорционалних средстава – да трајање и интензитет предложене војне акције буде на минимуму потребном да се дата претња отклони. Последњи, пети критеријум се односи на баланс последица, односно да ли је сигурно да ће војна активност бити успешна и да неће учинити ситуацију гором него пре саме акције³⁰⁷.

Међутим, на начин рада Уједињених нација упућују се бројне критике, посебно због спорости у раду, као и због чињенице да се око сваке важније одлуке мора добити сагласност свих сталних чланица Савета безбедности. УН се до сада није показала као институција која може брзо и ефикасно да одговори на кризе у свету, нити као организација која може да санкционише самосталне акције великих сила – као што је било у случају напада САД на Иран или НАТО бомбардовања СР Југославије.

Као основни разлог за ослањање на преемптивни напад САД наводе брзину деловања и разорну моћ неких савремених претњи, због чега је немогуће на њих

³⁰⁷Evans, Gareth, *When Is Right to Fight?*, *Survival*, vol.46, no.3, Autumn 2004, pp.59-82

одговорити након што се реализују. Чињеница је да је од Вестфалског мира до данас значајно промењено поимање безбедности и да захваљујући развоју технологије, посебно у области модернизације наоружања, безбедност данас није могуће поистоветити само са заштитом државне територије војним средствима. Уколико би се чекало да се претња у виду биолошких и хемијских отрова или оружја за масовно уништење реализује па да се тек онда на њу реагује, било би исувише касно и последице се више не би могле спречити. Зато се неки аутори залажу да се оправданост преемптивног напада цени не према близини напада, већ према уверљивости претње. У том смислу се и у Стратегији националне безбедности наводи да „што је већа претња то је већи ризик у случају неактивности – и потребније је да се предузму превентивне активности у циљу одбране, чак и ако остаје неизвесно питање времена и места непријатељског напада“³⁰⁸.

Један од познатијих примера преемптивног рата је Шестодневни рат из 1967. године, када је Израел војно интервенисао према Египту, Сирији и Јордану, државама које су на граници са Израелом разместили јаке војне снаге. Израел је иницирао напад како би задобио тактичку предност у сукобу који је изгледао неминован. Расправа у Савету безбедности око легалности напада који је Израел извео, односно његове усклађености са Повељом УН, поделила је чланице Савета, тако да УН нису могле званично ни да подрже, ни да јавно осуде ову акцију Израела.

И поред тога што се, бар у теоријском смислу, чини да је легитимност преемптивног напада неоспорна, још увек трају дискусије око његове легалности и усклађености са Повељом УН. Истина је да овај концепт није споран уколико се спроводи управо онако како је то предвиђено његовом дефиницијом – као одговор на очигледну претњу безбедности, али несумљиво је да је овај концепт растељив и да његова примена у пракси често значи директно нарушавање међународног права.

³⁰⁸The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, стр. 15

Закључна разматрања

Можемо рећи да су конфликти међу појединцима стари колико и људско друштво, а да је дипломатија стара колико и конфликти у међуљудским и међународним односима. Развој друштва изгледа да није допринео да се сукоби скину са листе кључних карактеристика друштвених односа, већ је само допринео развоју нових средстава која се користе у конфликтима и нових метода за њихово разрешавање.

Последице дугих и исцрпљујућих ратова, грађанских или међународних, који су довели до огромних људских жртава и материјалних разарања, често су представљали асоцијацију за појам конфликта, па се због тога у широј јавности конфликти најчешће оцењују као негативна појава. Овакво мишљење делимично је узроковано и тврдњама једног дела теоретичара, који заступају тезу да су конфликти дисфункционалне друштвене појаве, патолошка болест друштва, и да као такви представљају претњу опстанку друштвеног система. У том контексту, конфликти се карактеришу као насилни поступци, ирационалне форме понашања, које нису у складу са нормалним, пожељним понашањем. Међутим, данас се све чешће указује на то да конфликти, генерално говорећи, могу да имају и позитиван утицај на развој друштва. Конфликти постоје у људском друштву одувек, саставни су део укупног развоја друштва и појединаца, и поред свих негативних резултата које су различите врсте сукобљавања доносиле, мора се подвући и допринос конфликта позитивним друштвеним променама, међу којима се на пример истиче и стварање првих облика држава, о чему говори наш познати правник Слободан Јовановић.

Уколико друштвени сукоби не доводе у питање основне друштвене вредности и уколико нису праћени манифестованим насиљем, могу представљати конструктиван фактор у развоју друштвене свести. У демократским друштвима постоје такозвани институционализовани облици испољавања конфликта – првенствено кроз изборни систем, али и путем политичких дуела, писања штампе или што је данас све чешћи случај, путем креирања интернет страница на којима се могу износити критике на рачун политике са којом се не слажете. Све док је друштво

спремно да разрешавањем конфликта оствари прогресивну промену, можемо говорити о позитивној вредности конфликта.

Сви су изгледи да ће сукоби и надаље бити једна од битних карактеристика људског друштва, зато и питање њиховог разрешавања остаје трајно актуелно и привлачи све већи број заинтересованих за истраживање у области разрешавања свих облика друштвених сукоба. Развој телекомуникационих средстава и нових приступа у овој области резултирали су не само стварањем нових научних дисциплина, већ и настанком нових професија као што су – конфликт менаџер, медијатор, професионални преговарач и слично. Развој поменутих професија представља један од два основна вида прилагођавања дипломатије променама у међународним односима и давања новог одговора на стара питања очувања безбедности и успостављања мира.

Други облик прилагођавања дипломатије условима на међународној сцени представља развој нових метода разрешавања конфликта заснованих на дипломатији принуде. Дипломатија принуде није нова појава у међународним односима, али оно на шта овде желимо да скренемо пажњу су нове методе које се подводе под овај концепт. У такве дипломатске методе се често, по нашем мишљењу неосновано, убрајају преемптивни или превентивни ратови, акције које се под маском предупредивања сукоба већих размера, најчешће воде са циљем очувања постојећег односа моћи или спровођења одређених интереса неке од великих сила. Спорна је и улога такозваних хуманитарних интервенција у разрешавању међународних конфликта и пуно времена ће проћи пре него што се изнађе правилан и прихватљив модалитет њихове примене. С тим да треба нагласити да се до правилног и прихватљивог модалитета примене хуманитарних интервенција може доћи само у трансформисаном, мултиполарном светском политичком систему.

Можемо рећи да у основи концепта хуманитарне интервенције лежи прихватање нове дефиниције два појма у међународним односима, ради се о појмовима безбедности и субјеката међународних односа. Безбедност се одређује као одсуство претњи по основне вредности једног субјекта. Једног субјекта, а не једноставно државе, зато што је развој међународних односа довео до ширења круга

признатих субјеката међународних односа – почевши од државе, преко различитих облика међународних организација, корпорација и интересних група, до појединца, чија безбедност лежи у срцу нових доктрина и теорија међународне безбедности. Премиса на којој се данас све чешће гради појам међународне безбедности је да све док сваки појединац није безбедан, ни друштво у целини није безбедно. У циљу заштите људских права и слобода донете су бројне декларације, резолуције, пресуде, основане су многе институције чији је једини задатак промоција права појединца уопште или одређених социјалних група, на пример – жена, деце, сиромашних или националних мањина. Сви ови потези су резултат дипломатских активности, а не употребе силе. Међутим, питање спровођења политике заштите људских права се често злоупотребљава и користи као изговор за ослањање на оружану интервенцију. Питање заштите права и слобода појединца јесте питање које превазилази државне границе, али остаје недефинисано да ли оно, из тог разлога, недвосмислено отвара пут за уплитање у унутрашњу политику држава.

Злоупотреба хуманитарних интервенција узрокована хегемонијом САД у светском политичком систему током последње деценије XX века довела је до нарушавања безбедности на глобалном нивоу. Ово је посебно видљив тренд у међународним односима после једностране и са аспекта међународног права нелегалне интервенције НАТО против СР Југославије 1999. године. Можемо само претпоставити да се порука коју је НАТО савез овим поступком желео да пренесе међународној заједници односила на значај ове организације и ставова њених водећих чланица у будућем обликовању међународних односа. Оно што међутим можемо са више сигурности тврдити је да је порука која је примљена била та да сви који желе сачувати сопствени суверенитет морају поседовати моћно оружје које их може заштити. Моћно оружје подразумевало би инсталирање ефикасних система противваздухопловне и противракетне заштите, или развоја сопствених програма оружја масовног уништења. Као последица хуманитарног интервенционизма САД, у првој деценији XXI века се јављају тежње неколико земаља за развојем сопственог нуклеарног програма - пре свега Северне Кореје и Ирана, чиме се значајно нарушава досадашњи баланс у међународним односима и што ће вероватно водити ка

драматичним променама у светском политичком систему. Ови нови изазови по систем глобалне безбедности стварају ситуацију која се може решити на два начина - поновном трком у наоружавању или утврђивањем нових институционалних и међународноправних оквира на међународном нивоу.

Управо у том смислу улога дипломатије може имати велики значај. Ослањањем како на званичне, тако и на незваничне канале, као и личне контакте, дипломатија може помоћи у поновном успостављању поверења међу чланицама међународног система. Било да се ради о питању заштите безбедности појединаца или безбедности међународне заједнице, дипломатија је одувек имала важно место међу средствима за постизање ових циљева. Било да се ради о директном преговарању или посредством треће стране, било да се предмет спора износи пред судску инстанцу или неку, за тај случај посебно формирану комисију, мирним средствима за разрешавање спорова се одувек, бар у теорији, давала предност над употребом силе. Кажемо у теорији, зато што пракса показује да сила ипак остаје средство у последњој инстанци на које се државе могу ослонити, како би оствариле своје циљеве. Резултат тога је да се и дипломатија прилагодила и да се све чешће јавља у различитим облицима принудне дипломатије – од дипломатије топовњача до хуманитарне интервенције.

Међутим, треба имати у виду тенденцију да се решења до којих се дошло силом, силом и мењају. Потребно је зато више радити на развоју поверења између држава, поверења заснованог на поштовању заједнички успостављених норми понашања, а дипломатија је на том путу незаобилазна. Инструменти који могу бити од помоћи у том погледу су међународно право и јаке институције. Институције се виде и као посредник и као арена за дискусије. С једне стране институције могу активно радити на проналажењу решења за конкретни проблем, док с друге стране могу бити и инструмент у успостављању контакта страна у сукобу и место где ће оне разменити мишљења и информације, помажући на тај начин да дође до развоја поверења, што је кључно у настојањима да се предупреду сукоби, али и да се обузда агресивно понашање појединих актера. Уколико до сукоба дође, институције могу

бити од помоћи у управљању кризама, у довођењу сукобљених страна за преговарачки сто, као и у посткризном оправку.

За сада међутим ситуација на међународној сцени показује да међународно друштво још увек није довољно зрело да искрено и у потпуности прихвати ове либерално институционалистичке идеје. Дипломатија мора да ради у задатим оквирим реалистичких односа на међународној сцени и да у тим оквирима покушава да изнађе адекватне начин за разрешавање међународних конфликта.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арон, Рејмон, *Мир и рат међу нацијама*, ИК «Зоран Стојановић», Сремски Карловци, Нови Сад, 2001.
2. Adler E., and Barnett, *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998
3. Ashton, Perry J. William, Steinbruner John, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington DC, The Brookings Institution Press, 1993
4. Бартош, Милан, *Дипломатија и антидипломатија*, Међународна политика, 22/1971.
5. Бартош, Милан, *Међународно јавно право*, Култура, Београд, 1954.
6. Бериц, Р. Цоф, *Дипломатија – теорија и пракса*, ИП Филип Вишњић и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2008.
7. Бжежински, Збигњев, *Амерички изазов – Глобална доминација или глобално вођство*, Политичка култура, Загреб – ЦИД, Подгорица, 2004.
8. Бжежински, Збигњев, *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 1999.
9. Barnett, Michael N. and Finnemore, Martha, *The Politics, Power and Pathologies of International Organizations*, International Organization, Vol. 53, No.4. (Autumn, 1999), pp. 699-73
10. Baylis, John and Smith, Steve, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York, London, 2001, Second Edition
11. Bennett, Andrew and Leggold, Joseph, *Reinventing Collective Security after the Cold War and Gulf Conflict*, Political Science Quarterly, Vol. 108, No. 2. (Summer, 1993), pp. 213-237.
12. Boulding E. Kenneth, *Conflict and defense: A General Theory*, New York, Harper and Brothers, 1962
13. Boulding E. Kenneth, *The Image: Chapter 5 – The Public Image and the Sociology of Knowledge*, University of Michigan Press, 1956, pp. 64-81
14. Brown, M.E., *The International Dimension of Internal Conflict*, MIT Press, Cambridge, 1996.
15. Vuzan, Barry; Weaver, Ole; Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998
16. Вебер, Томас, *Појединац и конфликт из Гандијеве перспективе*, Прометеј, Нови Сад, 2007.
17. Вељић, Зоран, *Дипломатски протокол*, Службени лист СРЈ, Београд, 2008.
18. Војводић, Михаило, *Путеви српске дипломатије*, Клио, Београд, 1999.
19. Вукадиновић, Радован, *Међународни односи од хладног рата до глобалног поретка*, Загреб, 2001.
20. Вукадиновић, Радован, *Постхладноратовске тенденције међународних односа*, Факултет политичких знаности, Загреб, 2000.
21. Watkins, Michael, and Rosegrant, Susan, *Breakthrough International Negotiations*, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 2001

22. Гавриловић, Никола, «Срби и Румуни – српско-румунске везе кроз векове», Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1997
23. Гедис, Џон Лиус, *Хладни рат*, Клио, Београд, 2003.
24. Giddens, Anthony and Held, David, *Classes, Power and Conflict – Classical and Contemporary Debates*, University of California Press, Berkley and LA, California, 1982
25. Giddens, Anthony and Held, David, *The Constitution of Society*, University of California Press, 1984
26. Goldstein, S. Joshua, *International Relations*, New York: Harper Collins College Publishers, 1994
27. Graham Fry Michael, Goldstein Erik, Langhorne Richard, *Guide to International Relations and Diplomacy*, Continuum, London, 2002
28. Данилевски, Николај, Ј., *Русија и Европа*, Службени лист СРЈ, Београд, 1994.
29. Даниловић, Неђо, Милосављевић, Славомир, *Основе безбедносне аналитике*, Службени гласник, Београд, 2008.
30. Драшковић, Драшко, *Савремени ратови*, Веларта, Београд, 1997.
31. Dahrendorf, Ralf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, University Press, 1959.
32. Dahrendorf, Ralph, *Homo Sociologicus*, Unwin Brothers Unlimited, The Gresham Press, Old Woking, Surrey, England, 1973
33. Dahrendorf, Ralph, *Moderny socialny konflikt-Esej o politike slobody*, ARCHA, Bratislava 1991
34. Dollard, John, *Caste and Class in a Southern Town*, The University of Wisconsin Press, 1988.
35. Duke, Simon, *The EU and Crisis Management: Development and Prospects*, European Institute of Public Administration, 2002
36. Evans, Graham and Newnham, Jeffrey, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, 1998
37. Zartman I.W., Berman, M., *The Practical Negotiator*, Yale University Press, New Haven, 1980
38. Zartman, I.W., *Peacemaking in International Conflict*, US Institute for Peace, 2007
39. Јанев, Игор, *Теорије о међународним односима и спољној политици*, Плато, Београд, 1998.
40. Јовановић, Слободан, *О држави – основи једне правне теорије*, Београдски издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, 1990.
41. Карпински, Јакуб, *Конфликти и политика*, Грађанске иницијативе, Београд, 1998.
42. Кегли, В. Чарлс и Виткоф, Р. Јудин, *Светска политика – Тренд и трансформација*, CSES и Дипломатска академија, Београд, 2004.
43. Кенеди, Пол, *Успон и пад великих сила*, ЦИД, Подгорица, 1999.
44. Килибарда, Зоран и Мијалковски, Милан, *Геополитика и тероризам*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2006.
45. Кисинџер, Хенри, *Дипломатија*, VERZALpress, Београд, 1999.

46. Ковачевић, Живорад, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004.
47. Козер, Луис, *Функције друштвеног сукоба – Испитивање концепта друштвеног сукоба и његове употребе у емпиријским социолошким истраживањима*, Mediterran Publishing, Нови Сад, 2007.
48. Крејчи Oskar, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Prague, 2007
49. Keohane O. Robert, and Nye, S. Joseph, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, Boston, Toronto, 1977.
50. Krasner, D. Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1999
51. Крејчи, Oskar, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Prague, 2010.
52. Kulašik, P. A., *Slovník bezpečnostných vzťahov*, Smaragd pedagogicke nakladateľstvo, Bratislava 2002
53. Lipset, Seymour Martin, *Consensus and Conflict – Essays in Political Sociology*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 1990
54. Lipson, Charles *Reliable Partners: How Democracies Have Made a Separate Peace*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2003
55. Макијавели, Николо, *Владалац*, Рад, Београд, 1999.
56. Малуф, Амин, *Поремећеност света – Када се наше цивилизације исцрпе*, Лагуна, Београд 2009.
57. Манделбаум, Мајкл, *Идеје које су освојиле свет: мир, демократија и слободна тржишта у двадесет првом веку*, Филип Вишњић, Београд, 2004.
58. Милашиновић, М. Радомир и Милашиновић, М. Срђан, *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007.
59. Милашиновић, М. Радомир, *Терор запада над светом*, ЛДИ Ветерник, 1998.
60. Мирослав Хацић, *Реформа сектора безбедности*, зборник текстова, ЦЦВО, Београд, 2003.
61. Митић, Миодраг, *Дипломатија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.
62. McLean, Ian and McMillan Alistair, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford University Press, 2003
63. Merrills, J.G., *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, 2005
64. Merton, Robert K, Nisbet, Robert A, *Contemporary Social Problems – An Introduction to the Sociology of Deviant Behavior and Social Disorganization*, Harcourt, Brace & World, Inc. New York, Chicago, Burlingame, 1961
65. Mitchell, C.R., *The Structure of International Conflict*, Macmillan, London, 1998
66. Нај, Џозеф, С., *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.
67. Нарочница, Наталија, *Русија и Руси у светској историји*, Српска књижевна задруга, Београд, 2008.
68. Ник, Станко, *Дипломатија – Методе и технике*, Барбат, Загреб, 1997.
69. Nye, Joseph S., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, Longman, New York, 1999
70. Потемкин, В.П., *Историја дипломатије*, Државни издавачки завод Југославије, Београд, 1945.

71. Pagden, Anthony, *Worlds at War*, Random House Trade, New York, 2009
72. Pajtinka, Erik, *Commercial Diplomacy and its Role in the 21st Century*, *Mezinarodni vztahy* 4/2007
73. Pfaltzgraff L. Robert, and Dougherty E. James, *Contending Theories Of International Relations*, Addison Wesley Longman, 2001
74. Primakov, Jevgenij, *Svet bez Ruska*, Ottovo nakladatelstvi, Praha, 2010
75. Ракић, Милан, *Конзулска писма*, Просвета, Београд, 1985.
76. Рокаи Петар, Ђере Золтан, Пал Тибор, Касаш Александар, *Историја Мађара*, Clio, Београд, 2002
77. Rana, Kishan S., *Bilateral Diplomacy*, DiploProject, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta, DiploFoundation, 2007
78. Rapoport, Anatol, *Fights, Games, and Debates*, The University of Michigan Press, 1994
79. Rapoport, Anatol, *Models of Conflict, Cataclysmic and Strategic*, London, 1966
80. Rasmussen, J. Lewis, *Peacemaking in the Twenty-First Century: New Rules, New Roles, New Actors in Peace Making in International Conflicts*, ed. I.W. Zartman, J.L. Rasmussen, US Institute for Peace, Washington DC, 1997
81. Raul, T.V., and Hall, John A., *International Order and the Future of the World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 78-98
82. Regan J. Richard, *Just War – Principles and Cases*, The Catholic University of America Press, 1996
83. Rosenthal U., Boin A., Comfort L., *Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, 2001
84. Rubin Z. Jeffrey, Bercovitch Jacob, *Studies in International Mediation*, Palgrave Macmillan, 2002
85. Rugie, Jon Gerard, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Routledge, London, New York, 1998
86. Rummel R.J., *Understanding Conflict and War*, John Wiley & Sons Inc, 1976
87. Rummel, R.J., *Power Kills – Democracy as a Method of Nonviolence*, Transaction Publishers, New Brunswick, New York, 2004
88. Савић, Андреја, *Увод у државну безбедност*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2000.
89. Симић, Драган, Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002.
90. Симић, Драган, Р., *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.
91. Стајић, Љубомир, *Основи безбедности*, Факултет цивилне одбране и Драганић, Београд, 2006
92. Станојевић, О., *Историја политичких и правних институција*, Научна књига, Београд 1988.
93. Стефановић, Јелица, *Особености дипломатске праксе развијене у оквиру Конференције о безбедности и сарадњи у Европи*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 1995.
94. Стиглиц, Е. Џозеф, *Противречности глобализације*, SBM-х, Београд, 2002.

95. Стојановић, Р. и Димитријевић, В., *Међународни односи*, Полит, Београд, 1996.
96. Savir, Uri, *The Process – 1,100 Days That Changed the Middle East*, Random House, New York 1998
97. Schleicher, Ch., *International Relations, Cooperation and Conflict*, Englewood Cliffs, 1962
98. Schlesinger, Arthur, Jr., *The Immorality of Preventive War*, History News Network, 2002
99. Stern, K. Eric, *Crisis Decision making: A Cognitive Institutional Approach*, University of Stockholm, 1999
100. Sylveste, Janin, *The Cost of Conflict – The Anglo-Belize/Guatemala Territorial issue*, University of Chile, Institute of International Studies, 1995
101. Тукидид, *Пелопонески рат*, Матица Хрватска, Загреб, 1957.
102. Teriff Terry, Stuart Croft, Lucy James, Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, 2001
103. Thazha Varkley Paul, John A. Hall, *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge University Press, New York, 1999
104. Фарид, Закарија, *Будућност слободе*, Данграф, Београд, 2004.
105. Фонтен, Паскал *Европа у 12 лекција*, Делегација Европске комисије у БиХ, Сарајево
106. Франсоа Шатл, Оливије Дијамел, Елвин Пизије, *Енциклопедијски речник политичке филозофије*, ИК »Зоран Стојановић«, Сремски Карловци, Нови Сад, 1993.
107. Фром, Ерих, *Анатомија људске деструктивности*, Напријед, Загреб, 1975.
108. Фукујама, Френсис, *Крај историје и последњи човек*, ЦИД Подгорица, 1998.
109. Хантингтон, Самјуел, *Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка*, ЦИД Подгорица, 2000.
110. Harmon, Robert, *The Art and Practice of Diplomacy: A Selected and Annotated Guide*, Scarecrow Press, Metuchen N.J., 1971
111. Holzgreffe J.L., Keohane O. Robert, *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003
112. Chesterman, Simon, *Just War or Just Peace?: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, New York, 2002
113. Clark, Ian, *Globalization and International Theory*, Oxford: Oxford University Press, 1999
114. Clausewitz von Carl, *On War*, Penguin books, London, 1982
115. Coady, C.A.J., *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*, United States Institute for Peace, Washington DC, 2002
116. Cohen, R. and Mihalka, M., *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, Garmisch Partenkirchen, George Marshall Center Paper, No.3, 2001
117. Collin S. Gray, *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*, July 2007
118. Collins, Randall, *Conflict Sociology – Toward an Explanatory Science*, Academic Press, New York, 1975
119. Чомски, Ноам, *Шта то хоће Америка*, Чигоја, Београд, 1999.

Документа:

120. Повеља Уједињених нација, http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm
121. Бечка конвенција о дипломатским односима, <http://sluzbenipropisi.com>
122. Протокол између Савезне владе Савезне републике Југославије и Владе Републике Хрватске о привременом режиму уз јужну границу између две државе, Архива МСП
123. The responsibility to protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research center, December 2001
124. UN General Assembly, World Summit Outcome 2005, Resolution A/RES/60/1, October 24
125. 1899 Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, <http://www.pca-cpa.org/upload/files/1899ENG.pdf>
126. European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/023.htm>
127. Report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 11528 - The situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, 14 February 2008
128. Resolution 1632 (2008), Situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, Parliament assembly, Council of Europe
129. An Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, peacemaking and peace-keeping, A/47/277-S/2411, 17 June 1992
130. Application to the International Court of Justice – Dispute Concerning the Implementation of Article 11, Paragraph 1 of the Interim Accord of 13 September 1995, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Macedonia, 2008
131. Security Council Resolution S/RES/817 (1993)
132. Security Council Resolution SC/RES/845 (1993)
133. Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece) – Fixing of time limits for the filling of the initial pleadings
134. President Bush Graduation Speech at West Point, The White House, Office of the Press Secretary, June 1, 2002
135. The National Security Strategy of the United States of America, September 2002

Зборници:

136. Антологија текстова са школа реформе сектора безбедности, ISAC Fund, Београд 2006.
137. *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.

138. Зборник радова – *Дипломатија*, приредио др Ђорђе Н. Лопичић, ИП «Ваша књига» д.о.о., Београд, 2006.
139. Зборник: *Друштвени конфликти у земљама транзиције*, Институт друштвених наука, Београд и Институт за социјално-политичка истраживања, Руска академија наука, Москва, 1996.
140. *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009
141. Review: *Neo-This and Neo-That: Or, "Play It Sam" (Again and Again)* Reviewed Work(s): *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neorealism Challenge* by Charles W. Kegley, Jr; *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* by David A. Baldwin; *Reconstructing Realpolitik* by Frank W. Wayman; Paul F. Diehl Richard W. Mansbach, Mershon International Studies Review, Vol. 40, No. 1. (Apr., 1996), pp. 90-95.
142. Review: *Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate*, Reviewed Work(s): *Neorealism and its Critics.* by Robert O. Keohane; *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, by David A. Baldwin, Robert Powell, International Organization, Vol. 48, No. 2. (Spring, 1994), pp. 313-344.
143. *Peace versus justice – Negotiation Forward – and Backward – Looking Outcomes*, edited by I. William Zartman, Victor Kremenyuk, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2005
144. Yearbook of International Organizations 2005/2006, Vol.2, Union of International Associations, K.G.Saur, Munchen

Чланци:

145. Из Дејтонског дневника делегације Републике Српске, НиН, март 1996.
146. Buzan, Barry, *The Primary Institutions of International Society*, <http://www.irchina.org/en/xueren/foreign/Buzan.asp?cataid=21>
147. *Copenhagen: Snubs, skullduggery, and sleepless nights*, The Independent, 19.12.2009
148. Cox, Robert W., *Globalization, Multilateralism and Democracy*, <http://www.irchina.org/en/xueren/foreign/Cox.asp?cataid=23>
149. Doyle, Michael, *Liberalism and the World Politics*, <http://www.irchina.org/en/xueren/foreign/Doyle.asp?cataid=25>
150. Evans, Gareth, *When Is Right to Fight?*, Survival, vol.46, no.3, Autumn 2004, pp.59-82
151. Grieco, Joseph M., *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, International Organization, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 485-507.
152. Hoffmann, Stanley, *The Crisis of Liberal Internationalism*, <http://www.irchina.org/en/xueren/foreign/Hoffmann.asp?cataid=32>
153. Ikenberry, John G., *The Future of International Leadership*, Political Science Quarterly, Vol. 111, No. 3. (Autumn, 1996), pp. 385-402

154. Jervis, Robert, *Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate*, *International Security*, Vol. 24, No. 1, Summer, 1999
155. Katzenstein, Peter J.; Keohane, Robert O.; Krasner, Stephen D., *International Organization and the Study of World Politics*, *International Organization*, Vol. 52, No. 4
156. Kennan, George, *Diplomacy without Diplomats*, *Foreign Affairs* 76, no. 5, 1997
157. Keohane, Robert O., and Nye, Joseph S., *Globalization: What's New? What's Not? (And So What)*, *Foreign Policy*, Spring 2000.
158. Keohane, Robert O., *International Institutions: Can Interdependence Work?*, *Foreign Policy*, no. 110, Spring 1998.
159. Keohane, Robert O.; Martin, Lisa L., *The Promise of Institutionalist Theory*, *International Security*, Vol. 20, No. 1. (Summer, 1995), pp. 39-51.
160. Kozyrev, Andrei, *The New Russia and the Atlantic Alliance*, www.nato.int/docu/review/1993/9301-1.htm
161. Layne, Christopher, *Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace*, *International Security*, Vol. 19, No. 2. (Autumn, 1994), pp. 5-49
162. Legro, Jeffrey W.; Moravcsik, Andrew, *Is Anybody Still a Realist?*, *International Security*, Vol. 24, No. 2. (Autumn, 1999), pp. 5-55
163. Martin, Lisa, L. *Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict*, *International Security*, Vol. 16, No. 4. (Spring, 1992), pp. 143-178.
164. Mearsheimer, John J., *The False Promise of International Institutions*, *International Security*, Vol. 19, No. 3. (Winter, 1994-1995), pp. 5-49
165. Moravcsik, Andrew, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, *International Organization*, Vol. 51, No. 4. (Autumn, 1997), pp. 513-553
166. Niou, Emerson M. S.; Ordeshook, Peter C., *Realism versus Neoliberalism: A Formulation*, *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 2. (May, 1991), pp. 481-511
167. Nye, Joseph S., *New Dimensions Of Power*, *Foreign Policy*, Autumn 1988.
168. Nye, Joseph S., *What New World Order*, *Foreign Policy*, Spring 1992
169. Nye, Joseph, Jr., *Soft power*, *Foreign Policy*, Fall, 1990
170. Nye, S. Joseph, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004
171. Powell, Robert, *Absolute and Relative Gains in International Relations Theory*, *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 4. (Dec., 1991), pp. 1303-1320
172. Reyhler, Luc, *Field Diplomacy: A New Conflict Prevention Paradigm?*, www.gmu.edu/academic
173. Rosenau, James N., *New Dimensions of Security: The Interaction of Globalization and Localizing Dynamics*, *Security Dialogue* 25, no. 3, September, 1994
174. Russett, Bruce and Sutterlin, James S., *The U.N. in a New World Order*, *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 2, (Spring 1991), pp. 69-83
175. Russett, Bruce; Layne, Christopher; Spiro, David E.; Doyle, Michael W., *The Democratic Peace*, *International Security*, Vol. 19, No. 4. (Spring, 1995), pp. 164-184

176. Schultz, Norman, *The Role of Information in Disputes*, September 2004, www.beyondintractability.org
177. Simmel, Georg, *The Sociology of Conflict: I*, American Journal of Sociology 9, (490-525), 1903
178. Szikorova, Nora, *Zahranična politika*, XIV ročník, číslo 2, Vyskumne centrum SFPA, Bratislava
179. Walt, Stephen M., *International Relations: one world, many theories*, <http://www.irchina.org/en/xueren/foreign/Walt.asp?cataid=58>
180. Wolfers, A., *National Security as an Ambiguous Symbol*, Political Science Quarterly, vol.67, no.4, December, 1996

Интернет сајтови:

-
- <http://www.un.org>
 - <http://www.osce.org>
 - <http://www.usip.org>
 - <http://www.nsi.org>
 - <http://irchina.org>
 - www.crismart.org
 - <http://www.wordiq.com>
 - <http://www.brook.edu/data>
 - <http://www.diplomacy.edu>
 - <http://www.foreignpolicy.com>
 - <http://www.cato.org/research>
 - <http://www.jia.sipa.columbia.edu>
 - <http://www.ics.si.edu>
 - <http://www.gmu.edu>
 - <http://www.iwpr.net>
 - <http://www.imtd.org>
 - <http://culturaldiplomacy.org>
 - <http://freedomspac.blogspot.com/2005/09/worlds-greatest-democratic-peace.html>
 - <http://www.delscg.cec.eu.int>
 - <http://www.law.harvard.edu>
 - <http://www.icj-cij.org>
 - <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>
 - <http://embacu.cubaminrex.cu>
 - <http://havana.usint.gov/>
 - <http://www.jus.uio.no>
 - <http://www.coe.int>
 - <http://treaties.un.org>
 - <http://www.ohr.int>

ПРИЛОГ I – Бечка конвенција о дипломатским односима

ПРИЛОГ II – European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes

ПРИЛОГ III – Протокол између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Републике Хрватске о привременом режиму уз јужну границу између две државе

ПРИЛОГ IV – Коначна одлука Арбитражног трибунала за спор око међуентитетске границе у области Брчко

ПРИЛОГ V - Report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 11528 - The situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, 14 February 2008

ПРИЛОГ I

На основу члана 79. став 1. тачка 5. Уставног закона и члана 30. став 2. Уредбе о организацији и раду Савезног извршног већа ("Службени лист ФНРЈ", бр. 20/58, 21/59 и 25/62), Савезно извршно веће доноси

Уредбу о ратификацији Бечке конвенције о дипломатским односима

Уредба је објављена у "Службеном листу ФНРЈ - Додатак - Међународни уговори и други споразуми", бр. 2/64 од 26.2.1964. године.

Члан 1.

Ратификује се Бечка конвенција о дипломатским односима, са прилозима, потписана у Бечу 18. априла 1961. године, која у оригиналу на француском језику и у преводу на српско-хрватском језику гласи:

БЕЧКА КОНВЕНЦИЈА О ДИПЛОМАТСКИМ ОДНОСИМА

Државе уговорнице ове конвенције,

подсећајући да, од најстаријих времена, народи свих земаља признају статус дипломатских агената,

свесне циљева и начела Повеље Уједињених нација у погледу суверене једнакости држава, одржања међународног мира и безбедности и развоја пријатељских односа међу народима,

уверене да би међународна конвенција о дипломатским односима, привилегијама и имунитетима допринела унапређењу пријатељских односа међу земљама, ма каква била разлика између њихових уставних и државних система,

убеђене да је циљ наведених привилегија и имунитета не да се даје предност појединцима већ да се обезбеди успешно извршење функција дипломатских мисија као представника држава,

потврђујући да се у питањима која нису била изричито регулисана одредбама ове конвенције треба даље управљати према правилима обичајног међународног права,

сложиле су се у следећем:

Члан 1.

У смислу ове конвенције, следећи изрази означавају као што је ниже утврђено:

а) израз "шеф мисије" означава лице које је држава која акредитује овластила да дела у том својству;

б) израз "члан мисије" означава шефа мисије и чланове особља мисије;

ц) израз "чланови особља мисије" означава чланове дипломатског особља, административног и техничког особља и чланове послужног особља мисије;

д) израз "члан дипломатског особља" означава члана особља мисије који имају дипломатско својство;

е) израз "дипломатски агент" означава шефа мисије или члана дипломатског особља мисије;

ф) израз "члан административног и техничког особља" означава чланове особља мисија који су запошљени у административној и техничкој служби мисије;

г) израз "члан послужног особља" означава чланове особља мисије који су запошљени на послужним дужностима у мисији;

х) израз "приватна послуга" означава лица у приватној служби неког члана мисије, која нису службеници државе која акредитује;

и) израз "просторије мисије" означава зграде или делове зграда и околно земљиште који се, ма ко био њихов власник, користе за потребе мисије, укључујући и резиденцију шефа мисије.

Члан 2.

Успостављање дипломатских односа између држава и одашиљање сталних дипломатских мисија врше се на основу обостране сагласности.

Члан 3.

1. Функције дипломатске мисије се састоје нарочито у:

- а) представљању државе која акредитује код државе код које се акредитује;
 - б) заштити у држави код које се акредитује интереса државе која акредитује и њених држављана, у границама које дозвољава међународно право;
 - ц) преговарању с владом државе код које се акредитује;
 - д) обавештавању, свим дозвољеним средствима, о условима и развоју догађаја у држави код које се акредитује и подношењу извештаја о томе влади државе која акредитује;
 - е) унапређивању пријатељских односа и развијању привредних, културних и научних односа између државе која акредитује и државе код које се акредитује.
2. Ниједна одредба ове конвенције не може се тумачити као забрана за неку дипломатску мисију да врши конзуларне функције.

Члан 4.

1. Држава која акредитује треба да се увери да је лице које намерава акредитовати као шефа мисије у држави код које се акредитује добило агреман те државе.
2. Држава код које се акредитује није дужна да држави која акредитује изнесе разлоге одбијања агремана.

Члан 5.

1. Држава која акредитује може, после нотификације коју је дужна дати заинтересованим државама код којих се акредитује, акредитовати шефа мисије или именовати неког члана дипломатског особља, према случају, код више држава, осим ако се томе изричито не супротстави нека од држава код којих се акредитује.
2. Ако држава која акредитује, шефа мисије акредитује код једне или више других држава, она може отворити дипломатску мисију под руководством отправника послова *ad interim* у свакој од држава у којој шеф мисије нема стално пребивалиште.
3. Шеф мисије или члан дипломатског особља мисије може представљати државу која акредитује код сваке међународне организације.

Члан 6.

Више држава могу акредитовати исто лице у својству шефа мисије у некој другој држави, осим ако се томе не противи држава код које се акредитује.

Члан 7.

Под резервом одредаба чланова 5, 8, 9. и 11. држава која акредитује именује по свом избору чланове особља мисије. Што се тиче војних, поморских или ваздухопловних аташеа, држава код које се акредитује може захтевати да јој се њихова имена унапред саопште ради сагласности.

Члан 8.

1. Чланови дипломатског особља мисије морају имати у начелу држављанство државе која акредитује.
2. Чланови дипломатског особља мисије могу се бирати међу држављанима државе код које се акредитује само уз сагласност те државе, која може у свако доба повући своју сагласност.
3. Држава код које се акредитује може себи придржати исто право и у погледу држављана неке треће државе који нису држављани и државе која акредитује.

Члан 9.

1. Држава код које се акредитује може у свако доба, и без обавезе да образложи своју одлуку, обавестити државу која акредитује да је шеф или ма који члан дипломатског особља мисије персонa нон грата или да ма који други члан особља мисије није прихватљив. Држава која акредитује ће тада опозвати лице у питању или ће окончати његове функције у тој мисији, према случају. Неко лице може бити оглашено као персонa нон грата или као неприхватљиво пре него што дође на територију државе код које се акредитује.
2. Ако држава која акредитује одбије да изврши или не изврши у разумном року обавезе које преузима сходно тачки 1. овог члана, држава код које се акредитује може одбити да лицу о коме се ради призна својство члана мисије.

Члан 10.

1. Нотификоваће се министарству иностраних послова државе код које се акредитује или неком другом министарству које буде уговорено:
 - а) именованье чланова мисије, њихов долазак и коначни одлазак или престанак њихових функција и мисија;
 - б) долазак и коначни одлазак лица које припада породици неког члана мисије или, ако је потребно, чињеница да је неко лице постало или престало да буде члан породице неког члана мисије;

ц) долазак или коначни одлазак приватне послуге у служби лица о којима је реч у горњем ставу а) и, ако је потребно, чињеница да они напуштају службу код тих лица;

д) узимање у службу или отпуштање лица која пребивају у држави код које се акредитује у својству чланова мисије или у својству приватне послуге с правом на привилегије и имунитете.

2. Кад год је то могуће, треба, исто тако, претходно нотификовати долазак и коначни одлазак.

Члан 11.

1. Ако не постоји изричити споразум о броју особља мисије, држава код које се акредитује може захтевати да се тај број креће у границама онога што она сматра разумним и нормалним с обзиром на околности и услове који владају у тој држави и на потребе мисије о којој се ради.

2. Држава код које се акредитује може такође, у истим границама и без дискриминације, одбити да прими службенике поједине категорије.

Члан 12.

Држава која акредитује не може пре него што добије претходно изричити пристанак државе код које се акредитује, отворати уреде који чине део мисије ван места у коме је успостављена сама мисија.

Члан 13.

1. Сматра се да је шеф мисије преузео своју функције у држави код које се акредитује чим поднесе акредитована писма или чим нотификује свој долазак и поднесе препис својих акредитованих писама министарству иностраних послова државе код које се акредитује, или неком другом министарству о коме буде договорено, према важећој пракси у држави код које се акредитује, која се мора примењивати на јединствен начин.

2. Редослед подношења акредитивних писама или преписа тих писама одређује се према дану и часу доласка шефа мисије.

Члан 14.

1. Шефови мисије деле се на три класе, и то:

а) амбасадоре или нунције акредитоване код шефова држава и друге шефове мисија одговарајућег ранга;

б) посланике, министре или интернунције акредитоване код шефова држава;

ц) отправнике послова акредитоване код министарства иностраних послова.

2. Никаква разлика не може се правити између шефова мисија на основу њихове класе, осим у погледу презеансе и етикеције.

Члан 15.

Државе се споразумевају о класи којој треба да припадају шефови њихових мисија.

Члан 16.

1. Шефови мисија добивају ранг у свакој класи према дану и часу преузимања функција сходно члану 13.

2. Размене акредитованих писама шефа мисије које не повлаче промене у класи не дирају у његов ранг презеансе.

3. Овај члан не дира у обичаје које су или које ће усвојити држава код које се акредитује у погледу презеансе представника Свете Столице.

Члан 17.

Шеф мисије саопштава министарству иностраних послова или неком другом министарству о коме буде договорено ред презеансе чланова дипломатског особља мисије.

Члан 18.

У свакој држави поступак у погледу пријема шефова мисија треба да буде једнообразан за сваку класу.

Члан 19.

1. Ако је место шефа мисије упражњено, или ако је шеф мисије спречен да врши своје функције, отправник послова *ad interim* дела привремено као шеф мисије. Име отправника послова *ad interim* саопштиће било шеф мисије било, у случају да је овај спречен да то учини, министарство иностраних послова државе која акредитује - министарству иностраних послова државе код које се акредитује или неком другом министарству које буде уговорено.

2. У случају да у држави код које се акредитује нема ниједног члана дипломатског особља, држава која акредитује може, уз сагласност државе код које се акредитује,

одредити неког члана административног и техничког особља, да управља текућим административним пословима мисије.

Члан 20.

Мисија и њен шеф имају право да истичу заставу и грб државе која акредитује на просторије мисије, укључујући и резиденцију шефа мисије, и на превозна средства шефа мисије.

Члан 21.

1. Држава код које се акредитује мора било олакшати држави која акредитује да на њеној територији, у оквиру њеног законодавства, стиче просторије потребне за њену мисију, било помоћи држави која акредитује да дође до просторија на неки други начин.

2. Она такође мора, ако је потребно, помоћи мисијама да добију пристојне станове за своје чланове.

Члан 22.

1. Просторије мисије су неповредиве. Органима државе је дозвољено да у њих уђу само уз пристанак шефа мисије.

2. Држава код које се акредитује има специјалну обавезу да предузме све потребне мере да би спречила насилан улазак у просторије мисије или њихово оштећење, нарушавање мира мисије или повреду њеног достојанства.

3. Просторије мисије, намештај и други предмети који се у њима налазе, као ни превозна средства мисије не могу бити предмет никаквог претреса, реквизиције, заплене или мере извршења.

Члан 23.

1. Држава која акредитује и шеф мисије ослобођени су сваког државног, регионалног или комуналног пореза и такса за просторије мисије чији су они власници или закупци, под условом да се не ради о порезима или таксама који се убирају као накнада за посебно учињене услуге.

2. Фискално ослобођење предвиђено у овом члану не примењује се на такве порезе и таксе ако, према законодавству државе код које се акредитује, оне падају на терет лица које је саговорач државе која акредитује или шефа мисије.

Члан 24.

Архива и документи мисије неповредиви су у свако доба и ма где се налазили.

Члан 25.

Држава код које се акредитује даје све олакшице за обављање функција мисије.

Члан 26.

Под резервом закона и прописа који се односе на зоне у које је улаз забрањен или посебно регулисан из разлога националне безбедности, држава код које се акредитује обезбеђује свим члановима мисије слободу путовања и кретања на својој територији.

Члан 27.

1. Држава код које се акредитује дозвољава и штити слободно општење мисије у све службене сврхе. У општењу са владом и са другим мисијама и конзулатима државе која акредитује, ма где се они налазили, мисија може употребљавати сва одговарајућа средства комуникација, укључујући дипломатског курира и поруке кодексом или шифром. Међутим, мисија може поставити и користити отпремну радио-станицу само уз пристанак државе код које се акредитује.

2. Службена преписка мисије је неповредива. Израз "службена преписка" означава сваку преписку која се односи на мисију и њене функције.

3. Дипломатска вализа не сме бити ни отворена ни задржана.

4. Пакети који чине дипломатску вализу треба да носе видне спољне ознаке своје природе и могу садржати само дипломатске документе или предмете за службену употребу.

5. Држава код које се акредитује штити, у вршењу његових функција, дипломатског курира, који мора имати службени документ којим се потврђује његово својство и означава број пакета који чине дипломатску вализу. Он ужива неповредивост своје личности и не може бити подвргнут никаквој врсти хапшења или притварања.

6. Држава која акредитује, или мисија, може именовати дипломатске курире *ad hoc*. И у том случају ће се примењивати одредбе става 5. овог члана, под резервом да ће се имунитети који су тамо набројани престати да се примењују чим курир буде предао примаоцу дипломатску вализу која му је била поверена.

7. Дипломатска вализа може се поверити заповеднику трговачког ваздухоплова, који треба да атерира на дозвољено место уласка. Тај заповедник мора бити снабдевен службеним документом у коме је означен број пакета који чине дипломатску вализу, али се он не сматра дипломатским куриром. Мисија може послати неког свог члана

да директно и слободно преузме дипломатску вализу из руку заповедника ваздухоплова.

Члан 28.

Таксе и дажбине које убира мисија за службене радње ослобођене су сваког пореза и таксе.

Члан 29.

Личност дипломатског агента је неприкосновена. Он не може бити подвргнут никаквој врсти хапшења или притвора. Држава код које се акредитује третира га с дужним поштовањем и преузима све разумне мере да би се спречило наношење увреда његовој личности, његовој слободи или његовом достојанству.

Члан 30.

1. Приватан стан дипломатског агента ужива исту неповредивост и исту заштиту као и просторије мисије.
2. Његови документи, његова преписка и, под резервом става 3. члана 31, његова имовина такође уживају неповредивост.

Члан 31.

1. Дипломатски агент ужива имунитет од кривичног судства државе код које се акредитује. Он такође ужива имунитет од грађанског и управног судства, осим кад се ради о:
 - а) некој стварној тужби која се односи на приватне непокретности на територији државе код које се акредитује, осим ако дипломатски агент поседује ту непокретност за рачун државе која акредитује а за потребе мисије;
 - б) тужби која се односи на наслеђе, у којој се дипломатски агент појављује као извршилац тестаментa, администратор, наследник или легатор по приватној основи а не и у име државе која акредитује;
 - ц) тужби која се односи на слободне професије или трговачке делатности, ма каква она била, коју врши дипломатски агент у држави код које се акредитује, изван својих службених функција.
2. Дипломатски агент није обавезан да сведочи.

3. Никаква мера извршења не може се предузети против дипломатског агента, осим у случајевима предвиђеним у ставовима а), б) и ц) тачке 1. овог члана, и под условом да се извршење може спровести а да се тиме не вређа неприкосновеност његове личности или стана.

4. Имунитет дипломатског агента од судства државе код које се акредитује не ослобађа тог агента од судства државе која акредитује.

Члан 32.

1. Држава која акредитује може се одрећи судског имунитета дипломатских агената и лица која уживају имунитет на основу члана 37.

2. Одрицање мора увек бити изрично.

3. Ако дипломатски агент или лице које ужива судски имунитет на основу члана 37. покрене судски поступак, оно се више не може позивати на судски имунитет у погледу противузахтева непосредно везаног за основни захтев.

4. Одрицање од судског имунитета у погледу неке грађанске тужбе или захтеве у управном поступку не сматра се да повлачи одрицање од имунитета у погледу мера извршења пресуде, за које је потребно посебно одрицање.

Члан 33.

1. Под резервом одредаба става 3. овог члана, дипломатски агент се, у погледу служби држави, ослобађа одредаба социјалног осигурања које могу бити на снази у држави код које се акредитује.

2. Ослобођење предвиђено у ставу 1. овог члана примењује се исто тако на приватну послугу која је у искључивој служби дипломатског агента, под условом:

а) да се не ради о држављанима или лицима која имају стално пребивалиште у држави; и

б) да подлежи одредбама социјалног осигурања које могу бити на снази у држави која акредитује или у некој трећој држави.

3. Дипломатски агент који има у својој служби особље на које се не примењује ослобођење предвиђено у ставу 2. овог члана треба да поштује обавезе које послодавцу намећу одредбе о социјалном осигурању државе код које се акредитује.

4. Ослобођење предвиђено у тачкама 1. и 2. овог члана не искључује добровољно учешће у режиму социјалног осигурања државе код које се акредитује, ако та држава дозвољава такво учешће.

5. Одредбе овог члана не дирају у раније закључене двостране или вишестране споразуме о социјалном осигурању и не спречавају будуће закључивање таквих споразума.

Члан 34.

Дипломатски агент ослобођен је свих пореза и такса, личних или стварних, државних, регионалних или комуналних, са изузетком:

а) посредних пореза који су по својој природи обично укључени у цену робе или услуга;

б) пореза и такса на приватну непокретну имовину на територији државе код које се акредитује, осим ако је дипломатски агент поседује за рачун државе која акредитује а за потребе мисије;

ц) наследних такса које убира државе код које се акредитује, под резервом одредаба тачке 4. члана 39;

д) пореза и такса на личне приходе који потичу из државе код које се акредитује и пореза на капитал, који се наплаћују на улагања извршена у трговачка предузећа чије је седиште у држави код које се акредитује;

е) пореза и такса који се убирају као накнада за посебне услуге;

ф) такса за регистрацију, судских хипотекарних и фискалних такса, кад се ради о непокретној имовини, под резервом одредаба члана 23.

Члан 35.

Држава код које се акредитује ослободиће дипломатске агенте свих личних давања, сваке јавне службе, ма какве природе она била, и војних намета као што су реквизиције, контрибуције и војни смештај.

Члан 36.

1. Према одредбама својих закона и правилника који могу бити донети, држава код које се акредитује одобрава увоз и ослобођење од царина, такса и других дажбина, сем трошкова ускладиштења, превоза и трошкова за сличне услуге:

а) предмете намењене за службене потребе мисије;

б) предмете намењене за личну употребу дипломатског агента или чланова његове породице који чине део његовог домаћинства, укључујући и предмете намењене за његов смештај.

2. Дипломатски агент је ослобођен прегледа његовог личног пртљага, осим ако постоје озбиљни разлози да се верује да тај пртљак садржи предмете који не уживају ослобођења о којима је реч у тачки 1. овог члана, или предмете чији је увоз или извоз забрањен законодавством или подлеже карантинским прописима државе код које се акредитује. У таквом случају, преглед пртљага се може вршити само у присуству дипломатског агента или његовог овлашћеног представника.

Члан 37.

1. Чланови породице дипломатског агента који чине део његовог домаћинства уживају привилегије и имунитете поменуте у члановима 29. до 36, под условом да нису држављани државе код које се акредитује.

2. Чланови административног и техничког особља мисије, као и чланови њихове породице који чине део њихових домаћинстава уживају, под условом да нису држављани државе код које се акредитује, или да у њој немају своје стално пребивалиште, привилегије и имунитете поменуте у члановима 29. до 35, с тим да се имунитет од грађанског и управног судства државе код које се акредитује, поменут у тачки 1. члана 31, не примењује на поступке учињене изван вршења њихових функција. Они такође уживају и привилегије поменуте у тачки 1. члана 36. у погледу предмета увезених приликом њиховог првог досељења.

3. Чланови послужног особља мисије који нису држављани државе код које се акредитује или који немају у њој стално пребивалиште, уживају имунитет у погледу поступака учињених у вршењу својих функција и ослобођење од пореза и такса на плате које примају за своју службу, као и ослобођење предвиђено у члану 33.

4. Чланови приватне послуге чланова мисије који нису држављани државе код које се акредитује или који у њој немају стално пребивалиште ослобођени су од пореза и такса на плате које примају за своју службу. У сваком другом погледу они уживају привилегије и имунитете само у оној мери коју дозвољава држава код које се акредитује. Међутим, држава код које се акредитује треба своју јурисдикцију над тим лицима да врши тако да претерано не омета вршење функција мисије.

Члан 38.

1. Ако држава код које се акредитује није дала допунске привилегије и имунитете, дипломатски агент који има држављанство те државе или који има у њој стално

пребивалиште ужива судски имунитет и неприкосновеност само у погледу службених радњи учињених у вршењу својих функција.

2. Остали чланови особља мисије и приватне послуге који су држављани државе код које се акредитује или који имају у њој стално пребивалиште уживају привилегије и имунитете само ако им их признаје та држава. Међутим, држава код које се акредитује треба своју јурисдикцију над тим лицима да врши тако да претерано не омета вршење функција мисије.

Члан 39.

1. Свако лице које има право на привилегије и имунитете користи се њима чим ступи на територију државе код које се акредитује ради преузимања своје службе, или, ако се већ налази на тој територији, чим је његово именовање нотификовано министарству иностраних послова или неком другом министарству које буде уговорено.

2. Кад се функције неког лица које ужива привилегије и имунитете окончају, те привилегије и имунитети, по правилу, престају у тренутку кад то лице напушта земљу или по истеку разумног рока који му је дат у ту сврху, али они важе до тог тренутка чак и у случају оружаног сукоба. Међутим, имунитет остаје за радње које то лице учини у вршењу својих функција као члан мисије.

3. У случају смрти неког члана мисије, чланови његове породице и даље уживају привилегије и имунитете на које имају право до истека разумног рока који им је потребан да напусте територију државе код које се акредитује.

4. У случају смрти члана мисије који није држављанин државе код које се акредитује или који у њој нема стално пребивалиште или члана његове породице који чини део његовог домаћинства, држава код које се акредитује одобрава изношење покретне имовине преминулог, осим предмета који су стечени у тој земљи а чији је извоз забрањен у тренутку смрти. Неће се наплаћивати наследне таксе на покретну имовину која се у држави код које се акредитује налази једино због тога што се преминули налазио у тој држави као члан мисије или као члан породице члана мисије.

Члан 40.

1. Ако дипломатски агент прелази преко територије или се нађе на територији неке треће државе која му је издала визу на пасош, ако је та виза потребна, да би ишао да преузме своје функције или да би се вратио на своју службу, или да би се вратио у своју земљу, та трећа држава ће му признати неприкосновеност и све друге имунитете који су потребни да би му омогућила пролаз или повратак. Она ће исто тако поступити у погледу чланова његове породице који уживају привилегије и

имунитете а који прате дипломатског агента или који путују одвојено да би се састали с њим или да би се вратили у своју земљу.

2. У условима сличним онима који су предвиђени у тачки 1. овог члана, треће државе не треба да ометају пролаз преко своје територије члановима административног и техничког особља или послужном особљу мисије и члановима њихових породица.

3. Треће државе дају преписци и другим службеним саопштењима који прелазе преко њихове територије, укључујући и поруке у кодексу или шифри, исту слободу и заштиту које пружа и држава код које се акредитује. Оне признају дипломатским куририма којима је издата виза, ако је потребна, и дипломатској вализи у транзиту исту неповредивост и исту заштиту коју је дужна да им призна држава код које се акредитује.

4. Обавезе трећих држава на основу тачака 1, 2. и 3. овог члана примењују се исто тако и на лица поменута у тим тачкама, као и на службена саопштења и дипломатске вализе кад се они нађу на територији треће државе услед више силе.

Члан 41.

1. Не дирајући у њихове привилегије и имунитете, сва лица која уживају те привилегије и имунитете дужна су да поштују законе и прописе државе код које се акредитује. Она су такође дужна да се не мешају у унутрашње ствари те државе.

2. Сви службени послови са државом код које се акредитује, а које држава која акредитује поверава мисији, морају се водити са министарством иностраних послова државе код које се акредитује или његовим посредством, или са неким министарством о коме буде договорено.

3. Просторије мисије не смеју се употребљавати за циљеве који нису у складу са функцијама мисије онако како су одређене овом конвенцијом или другим правилима општег међународног права или посебним споразумима на снази између државе која акредитује и државе код које се акредитује.

Члан 42.

Дипломатски агент не сме вршити у држави код које се акредитује професионалну или трговачку делатност ради личне зараде.

Члан 43.

Функције дипломатског агента престају између осталог:

а) нотификацијом државе која акредитује држави код које се акредитује да су функције дипломатског агента престале;

б) нотификацијом државе код које се акредитује држави која акредитује да, сходно ставу 2. члана 9, та држава одбија да призна дипломатског агента за члана мисије.

Члан 44.

Држава код које се акредитује треба, чак и у случају оружаног сукоба, дати олакшице да би омогућила лицима која уживају привилегије и имунитете, осим држављанима државе код које се акредитује, као и члановима породица тих лица ма ког држављанства они били, да напусте територију у најкраћем могућем року. Она нарочито мора, ако је то потребно, да им стави на располагање превозна средства неопходна за њих и њихову имовину.

Члан 45.

У случају прекида дипломатских односа између две државе, или ако је нека мисија коначно или привремено опозвана:

а) држава код које се акредитује дужна је, чак и у случају оружаног сукоба, поштовати и штитити просторије мисије, као и њену имовину и архиву;

б) држава која акредитује може поверити на чување просторије мисије, са имовином која се у њима налази, као и архиву, некој трећој држави коју прихвата и држава пријема;

ц) држава која акредитује може поверити заштиту својих интереса и интереса својих држављана некој трећој држави коју прихвата и држава код које се акредитује.

Члан 46.

Уз претходни пристанак државе код које се акредитује, и на тражење неке треће државе која нема преставништво у тој држави, држава која акредитује може преузети привремену заштиту интереса те треће државе и њених држављана.

Члан 47.

1. Примењујући одредбе ове конвенције, држава код које се акредитује неће прихватити дискриминацију између појединих држава.

2. Међутим, неће се сматрати дискриминацијом:

а) ако држава код које се акредитује примењује рестриктивно неку одредбу ове конвенције због тога што се она тако примењује на њену мисију у држави која акредитује;

б) ако поједине државе примењују узајамно, по обичају или на основу споразума, повољнији поступак него што то предвиђају одредбе ове конвенције.

Члан 48.

Ова конвенција биће отворена за потписивање свим државама-чланицама Организације уједињених нација или неке специјализоване установе, као и свим државама чланицама Статута Међународног суда правде и свакој другој држави коју Генерална скупштина Организације уједињених нација позове да постане чланица конвенције, на следећи начин: до 31. октобра 1961. године Савезном министарству иностраних послова Аустрије, а затим, до 31. марта 1962. године, у седишту Организације уједињених нација у Њујорку.

Члан 49.

Ова конвенција биће ратификована. Ратификациони инструменти ће бити депоновани код генералног секретара Организације уједињених нација.

Члан 50.

Ова конвенција остаће отворена за приступање свим државама које припадају једној од четири категорије поменуте у члану 48. Инструменти о приступању биће депоновани код генералног секретара Организације уједињених нација.

Члан 51.

1. Ова конвенција ступиће на снагу тридесетог дана после дана депоновања код генералног секретара Организације уједињених нација двадесет другог инструмента о ратификацији или приступању.

2. За сваку државу која буде ратификовала конвенцију или јој буде приступила после депоновања двадесет другог инструмента о ратификацији или приступању, конвенција ће ступити на снагу тридесетог дана после депоновања инструмента о ратификацији или приступању те државе.

Члан 52.

Генерални секретар Организације уједињених нација нотификоваће свим државама које припадају једној од четири категорије поменуте у члану 48:

а) свако потписивање ове конвенције и депоновање инструмента о ратификацији или приступању, сходно члановима 48, 49. и 50;

б) дан ступања ове конвенције на снагу, сходно члану 51.

Члан 53.

Оригинал ове конвенције, чији су енглески, кинески, шпански, француски и руски текст подједнако веродостојни, биће депонован код генералног секретара Организације уједињених нација, који ће доставити оверене копије свим државама који припадају једној од четири категорије поменуте у члану 48.

У потврду чега су доле потписани пуномоћници, прописно за то овлашћени од својих влада, потписали ову конвенцију.

Сачињено у Бечу, осамнаестог априла хиљаду девет сто шездесет прве године.

ПРОТОКОЛ СА ФАКУЛТАТИВНИМ ПОТПИСИВАЊЕМ КОЈИ СЕ ОДНОСИ НА ОБАВЕЗНО РЕШАВАЊЕ СПОРОВА

Државе-потписнице овог протокола и Бечке конвенције о дипломатским односима, даље у тексту назване "Конвенција" која је усвојена на Конференцији Уједињених нација одржаној у Бечу од 2. марта до 14. априла 1961. године,

изражавајући жељу да, кад су оне у питању, прибегавају обавезној надлежности Међународног суда правде за решавање свих спорова у погледу тумачења или примене Конвенције, осим кад стране усвоје по заједничком споразуму и у разумном року, неки други начин решавања,

сложиле су се у следећем:

Члан I

Спорови о тумачењу или примени Конвенције спадају у обавезну надлежност Међународног суда правде, пред који, по овом основу свака страна у спору која буде и сама чланица овог протокола може својим поднеском изнети спор.

Члан II

Стране могу уговорити, у року од два месеца после нотификације једне стране другој да по њеном мишљењу постоји спор, да заједнички, уместо да се обрате Међународном суду правде, усвоје поступак пред неким арбитражним судом. Кад тај рок истекне, свака стране може, поднеском, изнети спор пред Међународни суд правде.

Члан III

1. Стране се такође могу споразумети, у истом року од два месеца, да прибегну поступку консилиације пре него што се обрате Међународном суду правде.

2. Консилиаторна комисија треба да састави своје препоруке у року од пет месеци после свог образовања. Ако их стране у спору не прихвате током два месеца после њиховог проглашења, свака стране ће бити слободна да поднеском изнесе спор пред Међународни суд правде.

Члан IV

Државе чланице Конвенције, Протокола са факултативним потписивањем који се тиче стицања држављанства и овог протокола могу у свако доба изјавити да одредбе овог протокола проширују на спорове настале услед тумачења или примене Протокола са факултативним потписивањем који се тиче стицања држављанства. Те изјаве биће достављене генералном секретару Уједињених нација.

Члан V

Овај протокол биће отворен за потписивање свим државама које буду постале чланице Конвенције на следећи начин: до 31. октобра 1961. у Савезном министарству иностраних послова Аустрије, а после тога, до 31. марта 1962. у седишту Организације уједињених нација у Њујорку.

Члан VI

Овај протокол биће ратификован. Ратификациони инструменти биће депоновани код генералног секретара Организације уједињених нација.

Члан VII

Овај протокол остаће отворен за приступање свим државама које буду чланице Конвенције. Инструменти о приступању биће депоновани код генералног секретара Организације уједињених нација.

Члан VIII

1. Овај протокол ступиће на снагу истог дана кад и Конвенција или, ако је овај други датум доцнији, тридесетог дана после депоновања код генералног секретара Организације уједињених нација другог ратификационог инструмента протокола или инструмента о приступању том протоколу.

2. За сваку државу која буде ратификовала овај протокол или му буде приступила после његовог ступања на снагу сходно ставу 1. овог члана, протокол ће ступити на снагу тридесетог дана после депоновања инструмента те државе о ратификацији или приступању.

Члан IX

Генерални секретар Организације уједињених нација ће обавестити државе које могу постати чланице Конвенције:

а) о потписивању овог протокола и о депоновању инструмента о ратификацији или приступању, сходно члановима V, VI i VII;

б) о изјавама датим сходно члану IV овог протокола;

ц) о дану ступања на снагу овог протокола, сходно члану VIII.

Члан X

Оригинал овог протокола, чији су енглески, кинески, шпански, француски и руски текст подједнако веродостојни, биће депонован код генералног секретара Организације уједињених нација, који ће доставити оверене копије свим државама о којима је реч у члану V.

У потврду чега су доле потписани пуномоћници, прописно за то овлашћени од својих влада, потписали овај протокол.

Рађено у Бечу, осамнаестог априла хиљаду девет сто шездесет прве године.

ПРОТОКОЛ СА ФАКУЛТАТИВНИМ ПОТПИСИВАЊЕМ КОЈИ СЕ ТИЧЕ СТИЦАЊА ДРЖАВЉАНСТВА

Државе потписнице овог протокола и Бечке конвенције о дипломатским односима даље назване "Конвенција", која је усвојена на Конференцији Уједињених нација одржаној у Бечу од 2. марта до 14. априла 1961. године

изражавајући жељу да међу собом установе норму за стицање држављанства чланова њихових дипломатских мисија и чланова њихових породица који чине део њиховог домаћинства

сложиле су се у следећем:

Члан I

У смислу овог протокола, израз "чланови мисије" има смисао који му је дат у ставу б) члана I Конвенције, то јест означава "шефа мисије и чланове особља мисије".

Члан II

Члановима мисије који немају држављанство државе која акредитује и чланови њихових породица који чине део њиховог домаћинства не стичу држављанство те државе самим дејством њеног законодавства.

Члан III

Овај протокол биће отворен за потписивање свим државама које буду постале чланице Конвенције на следећи начин: до 31. октобра 1961. године у Савезном министарству иностраних послова Аустрије, а затим до 31. марта 1962. године у седишту Организације уједињених нација у Њујорку.

Члан IV

Овај протокол биће ратификован. Ратификациони инструменти ће бити депоновани код генералног секретара Организације уједињених нација.

Члан V

Овај протокол остаће отворен за приступање свим државама које буду постале чланице Конвенције. Инструменти о приступању биће депоновани код генералног секретара Организације уједињених нација.

Члан VI

1. Овај протокол ступиће на снагу истог дана кад и Конвенција или, ако је овај други датум каснији, тридесетог дана после депоновања код генералног секретара Организације уједињених нација другог инструмента о ратификацији протокола или инструмента о приступању протоколу.

2. За сваку државу која буде ратификовала овај протокол или му буде приступила после његовог ступања на снагу сходно ставу 1. овог члана, протокол ће ступити на снагу тридесетог дана после депоновања инструмента те државе о ратификацији или приступању.

Члан VII

Генерални секретар Организације уједињених нација обавестиће све државе које могу постати чланице Конвенције:

а) о потписивању овог протокола и депоновању инструмента о ратификацији или приступању, сходно члановима III, IV и V;

б) о дану ступања овог протокола на снагу сходно члану VI.

Члан VIII

Оригинал овог протокола, чији су енглески, кинески, шпански, француски и руски текст подједнако веродостојни, биће депонован код генералног секретара Организације уједињених нација, који ће доставити оверене копије свим државама о којима је реч у члану III.

У потврду чега су доле потписани пуномоћници, прописно за то овлашћени од својих влада, потписали овај протокол.

Сачињено у Бечу, осамнаестог априла хиљаду девет сто шездесет прве године.

Члан 2.

Ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу СФРЈ".

Р.с. бр. 159
6. новембра 1962. године
Београд

Савезно извршно веће
Председник републике
Јосип Броз Тито, с. р.

European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes

Strasbourg, 29.IV.1957

Preamble

The governments signatory hereto, being members of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members;

Convinced that the pursuit of peace based upon justice is vital for the preservation of human society and civilisation;

Resolved to settle by peaceful means any disputes which may arise between them,

Have agreed as follows:

Chapter I – Judicial settlement

Article 1

The High Contracting Parties shall submit to the judgement of the International Court of Justice all international legal disputes which may arise between them including, in particular, those concerning:

- a. the interpretation of a treaty;
- b. any question of international law;
- c. the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation;
- d. the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation.

Article 2

1. The provisions of Article 1 shall not affect undertakings by which the High Contracting Parties have accepted or may accept the jurisdiction of the

International Court of Justice for the settlement of disputes other than those mentioned in Article 1.

2. The parties to a dispute may agree to resort to the procedure of conciliation before that of judicial settlement.

Article 3

The High Contracting Parties which are not parties to the Statute of the International Court of Justice shall carry out the measures necessary to enable them to have access thereto.

Chapter II – Conciliation

Article 4

1. The High Contracting Parties shall submit to conciliation all disputes which may arise between them, other than disputes falling within the scope of Article 1.
2. Nevertheless, the parties to a dispute falling within the scope of this article may agree to submit it to an arbitral tribunal without prior recourse to the procedure of conciliation.

Article 5

When a dispute arises which falls within the scope of Article 4, it shall be referred to a Permanent Conciliation Commission competent in the matter, previously set up by the parties concerned. If the parties agree not to have recourse to that Commission, or if there is no such Commission, the dispute shall be referred to a special Conciliation Commission, which shall be set up by the parties within a period of three months from the date on which a request to that effect is made by one of the parties to the other party.

Article 6

In the absence of agreement to the contrary between the parties concerned, the Special Conciliation Commission shall be constituted as follows:

The Commission shall be composed of five members. The parties shall each nominate one Commissioner, who may be chosen from among their respective nationals. The three other Commissioners, including the President, shall be chosen by agreement from among the nationals of third States. These three Commissioners shall be of different nationalities and shall not be habitually resident in the territory nor be in the service of the parties.

Article 7

If the nomination of the Commissioners to be designated jointly is not made within the period provided for in Article 5, the task of making the necessary nominations shall be entrusted to the government of a third State, chosen by agreement between the parties, or, failing such agreement being reached within three months, to the President of the International Court of Justice. Should the latter be a national of one of the parties to the dispute, this task shall be entrusted to the Vice-President of the Court or to the next senior judge of the Court who is not a national of the parties.

Article 8

Vacancies which may occur as a result of death, resignation or any other cause shall be filled within the shortest possible time in the manner fixed for the nominations.

Article 9

1. Disputes shall be brought before the Special Conciliation Commission by means of an application addressed to the President by the two parties acting in agreement or, in default thereof, by one or other of the parties.
2. The application, after giving a summary account of the subject of the dispute, shall contain the invitation to the Commission to take all necessary measures with a view to arriving at an amicable solution.
3. If the application emanates from only one of the parties, the other party shall, without delay, be notified of it by that party.

Article 10

1. In the absence of agreement to the contrary between the parties, the Special Conciliation Commission shall meet at the seat of the Council of Europe or at some other place selected by its President.
2. The Commission may at all times request the Secretary General of the Council of Europe to afford it his assistance.

Article 11

The work of the Special Conciliation Commission shall not be conducted in public unless the Commission with the consent of the parties so decides.

Article 12

1. In the absence of agreement to the contrary between the parties, the Special Conciliation Commission shall lay down its own procedure, which in any case must provide for both parties being heard. In regard to enquiries,

subject to the provisions of this Convention, the Commission, unless it decides unanimously to the contrary, shall act in accordance with the provisions of Part III of The Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes of 18th October 1907.

2. The parties shall be represented before the Conciliation Commission by agents whose duty shall be to act as intermediaries between them and the Commission; they may be assisted by counsels and experts appointed by them for that purpose and may request that all persons whose evidence appears to them desirable shall be heard.
3. The Commission shall be entitled to request oral explanations from the agents, counsels and experts of both parties, as well as from all persons it may think desirable to summon with the consent of their governments.

Article 13

In the absence of agreement to the contrary between the parties, the decisions of the Special Conciliation Commission shall be taken by a majority vote and, except in relation to questions of procedure, decisions of the Commission shall be valid only if all its members are present.

Article 14

The parties shall facilitate the work of the Special Conciliation Commission and, in particular, shall supply it to the greatest possible extent with all relevant documents and information. They shall use the means at their disposal to allow it to proceed in their territory, and in accordance with their law, to the summoning and hearing of witnesses or experts and to visit the localities in question.

Article 15

1. The task of the Special Conciliation Commission shall be to elucidate the questions in dispute, to collect with that object all necessary information by means of enquiry or otherwise, and to endeavour to bring the parties to an agreement. It may, after the case has been examined, inform the parties of the terms of settlement which seem suitable to it and lay down the period within which they are to make their decision.
2. At the close of its proceedings, the Commission shall draw up a *procès-verbal* stating, as the case may be, either that the parties have come to an agreement and, if need arises, the terms of the agreement, or that it has been impossible to effect a settlement. No mention shall be made in the *procès-verbal* of whether the Commission's decisions were taken unanimously or by a majority vote.

3. The proceedings of the Commission shall, unless the parties otherwise agree, be terminated within six months from the date on which the Commission shall have been given cognisance of the dispute.

Article 16

The Commission's *procès-verbal* shall be communicated without delay to the parties. It shall only be published with their consent.

Article 17

1. During the proceedings of the Commission, each of the Commissioners shall receive emoluments, the amount of which shall be fixed by agreement between the parties, each of which shall contribute an equal share.
2. The general expenses arising out of the working of the Commission shall be divided in the same manner.

Article 18

In the case of a mixed dispute involving both questions for which conciliation is appropriate and other questions for which judicial settlement is appropriate, any party to the dispute shall have the right to insist that the judicial settlement of the legal questions shall precede conciliation.

Chapter III – Arbitration

Article 19

The High Contracting Parties shall submit to arbitration all disputes which may arise between them other than those mentioned in Article 1 and which have not been settled by conciliation, either because the parties have agreed not to have prior recourse to it or because conciliation has failed.

Article 20

1. The party requesting arbitration shall inform the other party of the claim which it intends to submit to arbitration, of the grounds on which such claim is based and of the name of the arbitrator whom it has nominated.
2. In the absence of agreement to the contrary between the parties concerned, the Arbitral Tribunal shall be constituted as follows:
The Arbitral Tribunal shall consist of five members. The parties shall each nominate one member, who may be chosen from among their respective nationals. The other three arbitrators, including the President, shall be chosen by agreement from among the nationals of third States. They shall be

of different nationalities and shall not be habitually resident in the territory nor be in the service of the parties.

Article 21

If the nomination of the members of the Arbitral Tribunal is not made within a period of three months from the date on which one of the parties requested the other party to constitute an Arbitral Tribunal, the task of making the necessary nominations shall be entrusted to the government of a third State, chosen by agreement between the parties, or, failing agreement within three months, to the President of the International Court of Justice. Should the latter be a national of one of the parties to the dispute, this task shall be entrusted to the Vice-President of the Court, or to the next senior judge of the Court who is not a national of the parties.

Article 22

Vacancies which may occur as a result of death, resignation or any other cause shall be filled within the shortest possible time in the manner fixed for the nomination.

Article 23

The parties shall draw up a special agreement determining the subject of the dispute and the details of procedure.

Article 24

In the absence of sufficient particulars in the special agreement regarding the matters referred to in Article 23, the provisions of Part IV of The Hague Convention of 18th October 1907 for the Pacific Settlement of International Disputes shall apply so far as possible.

Article 25

Failing the conclusion of a special agreement within a period of three months from the date on which the Arbitral Tribunal was constituted, the dispute may be brought before the Tribunal upon application by one or other party.

Article 26

If nothing is laid down in the special agreement or no special agreement has been made, the Tribunal shall decide *ex aequo et bono*, having regard to the general principles of international law, while respecting the contractual obligations and the final decisions of international tribunals which are binding on the parties.

Chapter IV – General provisions

Article 27

The provisions of this Convention shall not apply to:

- a. disputes relating to facts or situations prior to the entry into force of this Convention as between the parties to the dispute;
- b. disputes concerning questions which by international law are solely within the domestic jurisdiction of States.

Article 28

1. The provisions of this Convention shall not apply to disputes which the parties have agreed or may agree to submit to another procedure of peaceful settlement. Nevertheless, in respect of disputes falling within the scope of Article 1, the High Contracting Parties shall refrain from invoking as between themselves agreements which do not provide for a procedure entailing binding decisions.
2. This Convention shall in no way affect the application of the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed on 4th November 1950, or of the Protocol thereto signed on 20th March 1952.

Article 29

1. In the case of a dispute the subject of which, according to the municipal law of one of the parties, falls within the competence of its judicial or administrative authorities, the party in question may object to the dispute being submitted for settlement by any of the procedures laid down in this Convention until a decision with final effect has been pronounced, within a reasonable time, by the competent authority.
2. If a decision with final effect has been pronounced in the State concerned, it will no longer be possible to resort to any of the procedures laid down in this Convention after the expiration of a period of five years from the date of the aforementioned decision.

Article 30

If the execution of a judicial sentence or arbitral award would conflict with a judgement or measure enjoined by a court of law or other authority of one of the parties to the dispute, and if the municipal law of that party does not permit or only partially permits the consequences of the judgement or measure in question to be

annulled, the Court or the Arbitral Tribunal shall, if necessary, grant the injured party equitable satisfaction.

Article 31

1. In all cases where a dispute forms the subject of arbitration or judicial proceedings, and particularly if the question on which the parties differ arises out of acts already committed or on the point of being committed, the International Court of Justice, acting in accordance with Article 41 of its Statute, or the Arbitral Tribunal, shall lay down within the shortest possible time the provisional measures to be adopted. The parties to the dispute shall be bound to accept such measures.
2. If the dispute is brought before a Conciliation Commission the latter may recommend to the parties the adoption of such provisional measures as it considers suitable.
3. The parties shall abstain from all measures likely to react prejudicially upon the execution of the judicial or arbitral decision or upon the arrangements proposed by the Conciliation Commission and, in general, shall abstain from any sort of action whatsoever which may aggravate or extend the dispute.

Article 32

1. This Convention shall remain applicable as between the Parties thereto, even though a third State, whether a Party to the Convention or not, has an interest in the dispute.
2. In the procedure of conciliation the parties may agree to invite such a third State to intervene.

Article 33

1. In judicial or arbitral procedure, if a third State should consider that its legitimate interests are involved, it may submit to the International Court of Justice or to the Arbitral Tribunal a request to intervene as a third party.
2. It will be for the Court or the Tribunal to decide upon this request.

Article 34

1. On depositing its instrument of ratification, any one of the High Contracting Parties may declare that it will not be bound by:
 - a. Chapter III relating to arbitration; or
 - b. Chapters II and III relating to conciliation and arbitration.
2. A High Contracting Party may only benefit from those provisions of this Convention by which it is itself bound.

Article 35

1. The High Contracting Parties may only make reservations which exclude from the application of this Convention disputes concerning particular cases or clearly specified subject matters, such as territorial status, or disputes falling within clearly defined categories. If one of the High Contracting Parties has made a reservation, the other Parties may enforce the same reservation in regard to that Party.
2. Any reservation made shall, unless otherwise expressly stated, be deemed not to apply to the procedure of conciliation.
3. Except as provided in paragraph 4 of this article, any reservations must be made at the time of depositing instruments of ratification of the Convention.
4. If a High Contracting Party accepts the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice under paragraph 2 of Article 36 of the Statute of the said Court, subject to reservations, or amends any such reservations, that High Contracting Party may by a simple declaration, and subject to the provisions of paragraphs 1 and 2 of this article, make the same reservations to this Convention. Such reservations shall not release the High Contracting Party concerned from its obligations under this Convention in respect of disputes relating to facts or situations prior to the date of the declaration by which they are made. Such disputes shall, however, be submitted to the appropriate procedure under the terms of this Convention within a period of one year from the said date.

Article 36

A Party which is bound by only part of this Convention, or which has made reservations, may at any time, by a simple declaration, either extend the scope of its obligations or abandon all or part of its reservations.

Article 37

The declarations provided for in paragraph 4 of Article 35 and in Article 36 shall be addressed to the Secretary General of the Council of Europe, who shall transmit copies to each of the other High Contracting Parties.

Article 38

1. Disputes relating to the interpretation or application of this Convention, including those concerning the classification of disputes and the scope of reservations, shall be submitted to the International Court of Justice. However, an objection concerning the obligation of a High Contracting Party to submit a particular dispute to arbitration can only be submitted to the Court within a period of three months after the notification by one party

to the other of its intention to resort to arbitration. Any such objection made after that period shall be decided upon by the arbitral tribunal. The decision of the Court shall be binding on the body dealing with the dispute.

2. Recourse to the International Court of Justice in accordance with the above provisions shall have the effect of suspending the conciliation or arbitration proceedings concerned until the decision of the Court is known.

Article 39

1. Each of the High Contracting Parties shall comply with the decision of the International Court of Justice or the award of the Arbitral Tribunal in any dispute to which it is a party.
2. If one of the parties to a dispute fails to carry out its obligations under a decision of the International Court of Justice or an award of the Arbitral Tribunal, the other party to the dispute may appeal to the Committee of Ministers of the Council of Europe. Should it deem necessary, the latter, acting by a two-thirds majority of the representatives entitled to sit on the Committee, may make recommendations with a view to ensuring compliance with the said decision or award.

Article 40

1. This Convention may be denounced by a High Contracting Party only after the conclusion of a period of five years from the date of its entry into force for the Party in question. Such denunciation shall be subject to six months' notice, which shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe, who shall inform the other Contracting Parties.
2. Denunciation shall not release the High Contracting Party concerned from its obligations under this Convention in respect of disputes relating to facts or situations prior to the date of the notice referred to in the preceding paragraph. Such dispute shall, however, be submitted to the appropriate procedure under the terms of this Convention within a period of one year from the said date.
3. Subject to the same conditions, any High Contracting Party which ceases to be a member of the Council of Europe shall cease to be a party to this Convention within a period of one year from the said date.

Article 41

1. This Convention shall be open for signature by the members of the Council of Europe. It shall be ratified. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
2. This Convention shall enter into force on the date of the deposit of the second instrument of ratification.

3. As regards any signatory ratifying subsequently, the Convention shall enter into force on the date of the deposit of its instrument of ratification.
4. The Secretary General of the Council of Europe shall notify all the members of the Council of Europe of the entry into force of the Convention, the names of the High Contracting Parties who have ratified it and the deposit of all instruments of ratification which may be effected subsequently.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed the present Convention.

Done at Strasbourg, this 29th day of April 1957, in English and French, both texts being equally authoritative, in a single copy which shall remain deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General shall transmit certified copies to each of the signatories.

ПРОТОКОЛ

**ИЗМЕЋУ САВЕЗНЕ ВЛАДЕ САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ И
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ О ПРИВРЕМЕНОМ РЕЖИМУ УЗ ЈУЖНУ
ГРАНИЦУ ИЗМЕЋУ ДВЕ ДРЖАВЕ**

Савезна влада Савезне Републике Југославије и Влада Републике Хрватске и (у даљем тексту: Стране Протокола),

у жељи да допринесу трајном миру и стабилности у овом делу Европе, као и развоју добросуседских односа,

уверене да ће привремени режим који се успоставља овим Протоколом олакшати налажење коначног решења за идентификацију односно утврђивање заједничке државне границе,

полазећи од начела поштовања реципрочности обавеза, неприхватљивости једностраних аката, као и спровођења Протокола у доброј вери,

одређене за општи привредни, посебно туристички развој подручја уз јужну границу између две државе,

у циљу успостављања поверења, подизања квалитета и стандарда живота становника две државе,

полазећи од Споразума о нормализацији односа између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске и (документ УН А/51/318, С/1996/706), потписаног 23. августа 1996. године, којим признају једна другу као независне, суверене и равноправне државе у оквиру својих међународних граница, као и Протокола о начелима за идентификацију-утврђивање граничне линије и припрему Уговора о државној граници између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске од 23. априла 2002. године,

полазећи такође од Заједничке изјаве министара иностраних послова Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске из Њујорка од 11. новембра 2001. године и њиховог заједничког писма Генералном секретару УН (документ УН С/2002/368) од 10. априла 2002. године,

споразумеле су се о следећем:

I УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Стране Протокола овим Протоколом успостављају привремени режим на подручју уз јужну границу између две државе који ће важити до склапања Уговора о граници између Страна Протокола, о чему ће Стране Протокола наставити преговоре у доброј вери.

Члан 2.

Стране Протокола су сагласне да одредбе Протокола и његових анекса, као и његово спровођење ни на који начин не прејудуцирају разграничење између две државе.

Члан 3.

Протоколом се привремено уређују међусобни односи у свези с преласком границе, пограничним режимом, демилитаризацијом и деминирањем, полицијском и царинском надлежношћу те другим питањима важним за одвијање саобраћаја, као и живот људи у подручјима на која се односи овај Протокол.

II ПРИВРЕМЕНА ПОДЕЛА ЈУРУСДИКЦИЈЕ

Члан 4.

Странке протокола сагласне су да Савезна Република Југославија привремено врши јурисдикцију на копненом подручју северно од Конфина (Y 6543550, X 4697500), а Република Хрватска на копненом подручју југозападно од Конфина.

Топографска карта у размери 1: 25.000 налази се у прилогу и саставни је део овог Протокола (Анекс I).

Члан 5.

Стране Протокола сагласне су да се у морском подручју западно од праве линије која се протеже од Конфина до тачке удаљене три кабла (Y 6544854, X 4694397) од рта Оштро на спојници рт Оштро (Y 6544356, X 4694397) - рт Весло (Y 6550598, X 4691305), у даљем тексту Зона, искључи присуство полицијских и војних снага Страна Протокола, осим у случајевима дефинисаним овим Протоколом (Поглавље III).

Топографска карта у размери 1: 25.000 налази се у прилогу и саставни је део овог Протокола (Анекс II).

Члан 6.

Привремено разграничење територијалног мора полази од тачке удаљене три кабла од рта Оштро на спојници рт Оштро - рт Весло те се наставља правом линијом 12 наутичких миља, азимутом 206° до отвореног мора.

Поморска карта у размери 1: 100.000 налази се у прилогу и саставни је део овог Протокола (Анекс III).

III ПРИВРЕМЕНА ЈУРИСДИКЦИЈА У ЗОНИ

Члан 7.

Ради заштите опште безбедности, спречавања и откривања извршилаца свих облика незаконитих радњи у подручју Зоне из члана 5. овог Протокола формира се мешовита полицијска посада на полицијском пловилу.

Састав, овлашћења и поступак мешовите полицијске посаде, као и употреба полицијског пловила прецизније се утврђује посебним анексом (Анексом IV) који је саставни део овог Протокола.

Члан 8.

Стране Протокола су сагласне да се у Зони из члана 5. овог Протокола допусти спортско-рекреативни риболов (у даљем тексту: риболов) особама које имају риболовну дозволу издату од спортско-риболовног друштва које има седиште у пограничном подручју једне од Страна Протокола, како је утврђено овим Протоколом, или надлежних служби Страна Протокола.

Стране Протокола могу издати највише сто (100) годишњих риболовних дозвола својим држављанима и по десет (10) дневних риболовних дозвола држављанима трећих земаља.

Риболов у Зони сме се обављати искључиво следећим риболовним алатима: одметима до два комада, канченицама до два комада, повлачним повразима или панулама до два комада, повразима с куком за лов главоножаца до два комада и остима до два комада. У риболову са наведеним алатима смеју се употребљавати риболовачки штапови са ролама. Риболов се сме обављати са обале, из усидрене броднице или броднице у покрету.

За риболов који се врши са обале такође је потребна дозвола.

Риболов се сме обављати само дању од изласка до заласка сунца.

Приликом обављања риболова рекреативно-спортски риболовци морају се придржавати националних прописа о заштити рибе оне Стране Протокола која строжије регулише његово обављање (најмање величине и ловостаја).

У подручју Зоне забрањено је обављање свих осталих риболовних активности на мору и под морем (риболов подводном пушком, скупљање прстаца, корала, сунђера и/или других морских организама осим главоножаца).

Лице које се бави риболовом сме у току дана уловити највише 5 килограма рибе или главоножаца. Уколико улови примерак тежи од 5 килограма, лице која обавља риболов мора прекинути риболов за тај дан.

У случају значајнијег нарушавања режима успостављеног овим чланом, Мешовита комисија за спровођење Протокола (у даљем тексту: Мешовита комисија) ће донети одлуку о рестриктивнијим условима за обављања риболова од оних предвиђених овим чланом.

Стране Протокола сагласне су да се у Зони до даљнега не може обављати привредни и допунски риболов нити се сме развијати марикултура.

Након периода од шест месеци од потписивања овог Протокола, Мешовита комисија разматраће, по потреби, могућност проширивања режима успостављеног овим чланом.

Члан 9.

Трагање и спашавање у Зони обавља мешовита полицијска посада. У случају потребе, заповедник пловила ће затражити помоћ других расположивих пловила и ваздухоплова.

IV ДЕМИЛИТАРИЗАЦИЈА

Члан 10.

Стране Протокола се обвезују да изврше потпуну демилитаризацију копненог подручја и то Савезна Република Југославија три (3) километра, а Република Хрватска пет (5) километара у дубину од линије дефинисане у члану 4. овог Протокола према унутрашњости сваке од Страна Протокола, с тим да се из режима демилитаризације изузима пут с. Пољице - Молунат и место Молунат.

Члан 11.

Демилитаризовано подручје приказано је на три топографске карте у размеру 1: 25.000 које су у прилогу и саставни су део овог Протокола (Анекси V/1, V/2, V/3), које је ограничено следећим тачкама:

1. Савезна Република Југославија: Тromeђа (СРЈ-РХ-БиХ) - Совић (кота 1144) - Веља глава (тт 991) - с. Диздарев До (искључно) - с. Сврчуге - с. Лазаревићи - с. Мојдеж (искључно) - пут од села Ратишевина до Игала (искључно) - Игало (искључно).
2. Република Хрватска: Тromeђа (РХ-СРЈ-БиХ) - Тријешников врх - с. Арбанас (искључно) - с. Д. Љут (искључно) - с. Груда (искључно) - с. Пољице (школа) - пут с. Пољице - с. Микулићи (искључно) - раскрижје Микулићи-Ђуринићи-Молунат (искључно) - увала Лучица.

Члан 12.

У демилитаризованом подручју не могу се распоређивати јединице оружаних снага нити ватрени системи за деловање на копну, мору и ваздуху, свих врста и калибара, нити системи за осматрање копна, мора и ваздуха, укључујући и трећих страна.

Члан 13.

У демилитаризованом подручју Стране Протокола ће спровести пренамену, уклањање или уништавање свих фортификацијских објеката и измјештање свих војних средстава и војске, приоритетно ракетних система, артиљеријских, оклопних, противоклопних и минобацачких средстава.

Стране Протокола ће наставити и интензивирати сарадњу у разминирању подручја обухваћеног овим Протоколом.

Члан 14.

Контрола демилитаризованог подручја ће се спроводити према Анексу VI који је саставни део овог Протокола.

Члан 15.

Савезна Република Југославија се обвезује да њени ратни бродови у пролазу јужно од спојнице између рта Кобила и рта Ђуров Кам и северно од спојнице између рта Оштро и рта Миришта, а источно од линије дефинисане у члану 5. овог Протокола не изводе вежбове активности, не демонстрирају силу, не дижу и не спуштају летелице на своје палубе, не заустављају се нити сидре, осим у случајевима хаварије, трагања, спасавања, пружања помоћи, укључујући и у еколошким инцидентима.

Савезна Република Југославија се обвезује да ће њене подморнице кроз простор из првог става овог члана пловити на површини уз истакнуту заставу.

Република Хрватска се обвезује да њена ратна пловила неће упловљавати у простор из првог става овог члана, осим у случајевима војне сарадње са Савезном Републиком Југославијом.

Члан 16.

Вежбове активности у територијалном мору Страна Протокола могу се одвијати на начин да полигони увјежбавања буду постављени тако да уздужнице полигона и циљеви не буду усмјерени према другој Страни Протокола.

У ГРАНИЧНИ ПРЕЛАЗИ И ПОГРАНИЧНИ САОБРАЋАЈ

Члан 17.

Стране протокола су сагласне да се одмах приступи допуни споразума између две државе који регулишу граничне прелазе и погранични саобраћај с циљем да се примена наведених споразума прошири и на подручја која су предмет овог Протокола.

Члан 18.

Стране Протокола су сагласне да се до склапања Анекса Споразума о одређивању граничних прелаза између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Републике Хрватске из 1997. године, гранични приелаз Суторина-Карасовићи и даље користи за сав међународни друмски путнички и робни саобраћај, а гранични прелаз Њивице-Витаљина да се категоризује у гранични прелаз за међународни друмски путнички саобраћај.

Ради рационалнијег коришћења простора и мањих трошкова изградње, гранични прелаз ће се поставити на заједничким локацијама на простору једне или друге Стране Протокола. Успостављање и коришћење таквих локација, подела трошкова и начин рада надлежних служби Страна Протокола ће се утврдити посебним анексом овог Протокола.

Члан 19.

До склапања Анекса Споразума о пограничном саобраћају између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске из 1997. године, успоставља се привремени погранични саобраћај који ће становништву с подручја општина Херцег-Нови, Котор и Тиват у Савезној Републици Југославији, као и општина Жупа Дубровачка,

Конавале и Града Дубровника у Републици Хрватској омогућити прелаз границе уз пограничну пропусницу.

Република Хрватска ће за становнике пограничних општина дефинисаних у овом Протоколу издавати пограничне пропуснице.

За држављане Савезне Републике Југославије, у пограничном саобраћају, привремено ће се користити важеће личне карте издате у пограничним општинама, дефинисаним у ставу 1. овог члана, уз евиденциони лист.

Члан 20.

Стране Протокола се обвезују да ће се њихове надлежне полицијске управе и царинарнице приликом обављања својих овлашћења руководити начелом међусобног договарања, сарадње и избегавања инцидента.

Повреде договореног режима ће се решавати на нивоу полицијских управа односно полицијских станица и царинарница.

VI ТРАГАЊЕ И СПАШАВАЊЕ НА МОРУ

Члан 21.

Стране Протокола ће сарађивати у обављању послова трагања и спашавања на мору у складу са одредбама Међународне конвенције о трагању и спашавању на мору из 1979. године.

Члан 22.

Стране Протокола су сагласне да ће надлежни органи за усклађивање трагања и спашавања у Савезној Републици Југославији координирати операције трагања и спашавања и помоћ бродовима у опасности унутар подручја одговорности поморских власти Савезне Републике Југославије, а да ће усклађивање трагања и спашавања и помоћ бродовима у опасности унутар подручја одговорности Републике Хрватске спроводити надлежни органи Републике Хрватске.

Стране Протокола овлашћују своје надлежне органе за усклађивање трагања и спашавања да ступају у директне контакте са органима друге Стране Протокола надлежне за трагање и спашавање на мору.

VII САРАДЊА У СЛУЧАЈЕВИМА ЗАГАЂЕЊА МОРА

Члан 23.

Стране протокола ће, свесне потребе очувања морске околине, сарађивати и заједнички деловати у спровођењу превентивних мера усмерених на спречавање загађења с копна, бродова и ваздухоплова.

Члан 24.

Стране Протокола ће систематски пратити еколошко стање мора и правовремено онемогућавати угрожавање еколошки и привредно највреднијих еко заједница, те спроводити потребне мере за њихову заштиту и одговорно искоришћавање.

Стране Протокола ће за потребе систематског праћења еколошког мора заједнички проводити надзор и утврђивати чињенично стање.

Стране Протокола ће испуњавати обавезе из међународних уговора о смањењу уноса отпадних материја у море и придржавати се обвеза одређених Конвенцијом о процени утицаја на околину прекодржавних граница из 1991. године.

Члан 25.

У случајевима загађења уљима, Стране Протокола ће пружати међусобно помоћ у складу са Међународном конвенцијом о приправности, акцији и сарадњи за случај загађења уљем из 1990. године.

Страна Протокола ће на захтев друге Стране Протокола, а према својим могућностима и расположивим средствима сарађивати и пружати саветодавну и техничку помоћ у спровођењу акције у случају незгоде загађења уљима. Накнада трошкова за такву помоћ засниваће се на основу одредбама Анекса Међународне конвенције о приправности, акцији и сарадњи за случај загађења уљем.

VIII ТУРИСТИЧКА САРАДЊА

Члан 26.

Стране Протокола су сагласне да се на пограничном подручју заједнички подстиче развој туризма и у том циљу ће ради његовог унапређења закључити посебан споразум.

Стране Протокола сагласне су да се за организоване туристичке доласке за време трајања привременог режима убрза процедура преласка границе како за држављане Страна Протокола, тако и за држављане трећих земаља.

Члан 27.

Стране Протокола сагласне су да се у периоду од 1. априла до 31. октобра не обавља гранична контрола (царинска и полицијска) особа и пловила у наутичком туризму, разоноди и спорту на подручју мора од рта Жигант до рта Весло те до линије која спаја рт Конфин и рт Ђуров Кам, уз право приступа припадајућим обалама, под условом да имају пребивалиште или да су претходно обавили пријаву боравка надлежном органу пограничних општина Страна Протокола, те да истог дана напуштају наведено подручје.

Стране Протокола сагласне су да се на подручју, у временском периоду и под условима утврђеним у ставу 1. овог члана, дозволи спортско-рекреативни риболов држављанима Страна Протокола и трећих држава, у складу с режимом предвиђеним у члану 8. овог Протокола.

Члан 28.

У циљу осигурања већег протока и безбедности одвијања ваздушног саобраћаја стране Протокола ће ускладит поступке за слетање и полетање на аеродроме Тиват и Дубровник.

У операционализацији првог става овог члана стране Протокола ће успоставити директне телефонске линије између Прилазне контроле летења Подгорица и Прилазне контроле летења Дубровник; успоставиће ће се и директна телефонска линија између Прилазне контроле летења Тиват и Прилазне контроле летења

Дубровник за потребе координације деловања противпожарних ваздухоплова, операција трагања и спашавања, као и за размену података о ВФР саобраћају.

Члан 29.

Надлежна тела Страна Протокола обвезују се да у року до тридесет дана израде Уговор о координацији између Прилазне контроле летења Подгорица и Прилазне контроле летења Дубровник у складу са чланом 28. Протокола и ускладе Уговор о координацији између Обласне контроле летења Београд и Обласне контроле летења Загреб.

IX ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 30.

Стране Протокола сагласне су да ће у најкраћем могућем року од дана потписивања овог Протокола закључити Анекс Уговору између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Републике Хрватске о одређивању граничних прелаза који је потписан у Београду 1997. године којим ће се категоризовати гранични прелази на јужној граници између две државе.

Стране Протокола ће такође, закључити Анекс прилозима 1 и 2 Споразума између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Републике Хрватске и о пограничном саобраћају, потписаном у Београду 1997. године.

Члан 31.

У циљу спровођења овог Протокола оснива се Мешовита комисија коју чине делегације Страна Протокола. Свака делегација може, уз председавајућег, имати до шест чланова. Рад Мешовите комисије уређује се пословником који се доноси на првом заседању.

Сви спорови који би могли да настану између Страна Протокола у свези с тумачењем и применом овог Протокола ће се решават непосредним преговорима у складу с начелом добросуседских односа.

Члан 32.

Овај Протокол ступа на снагу даном пријема последњег обавештења дипломатским путем којим ће се Стране Протокола међусобно обавестити да су испуњени унутарашњи правни услови за ступање Протокола на снагу.

Овај Протокол се привремено примјењује од дана потписивања.

Састављено у _____ дана _____ у два примерка, на српском и хрватском језику, при чему су оба текста једнаке важности.

За Савезну владу Савезне
Републике Југославије

Горан Свилановић

За Владу Републике Хрватске

Тонино Пицула

| 5.3.1999

Brcko Arbitration

**ARBITRAŽNI TRIBUNAL ZA SPOR OKO MEĐUENTITETSKE GRANICE U
OBLASTI BRČKO, KONAČNA ODLUKA**

ARBITRAŽNI TRIBUNAL ZA SPOR OKO MEĐUENTITETSKE GRANICE U
OBLASTI BRČKO

Federacija Bosne i Hercegovine
protiv Arbitraža za oblast Brčko
Republike Srpske

KONAČNA ODLUKA

5. marta 1999.

Zastupnici u postupku:

za Federaciju Bosne i Hercegovine: Frank McCloskey
Edward O. Delaney
Mark J. Dinsmore
Barnes & Thornburg
Jay D. Zeiler
Akin, Gump, Strauss
Hauer & Field

za Republiku Srpsku: g. Nikola Kostić
advokatska firma "Stajler, Kostić, LeBel, Dobroski i
MekGvajer"
dr Radomir Lukić

SADRŽAJ

- I PREDMET SPORA PRED TRIBUNALOM
- II REZIME ZAKLJUČAKA
- III POTREBA ZA PROMJENOM UPRAVE
 - 1. Realni i politički faktori koji sprečavaju dvosmjerni povratak
 - 2. Obeshrabrivanje odlaska Srba iz Brčkog
 - 3. Obeshrabrivanje povratka Bošnjaka i Hrvata u Brčko
 - 4. Odsustvo podrške funkcionisanju lokalne multietničke vlade
- IV OSNOVNA STRUKTURA NOVOG DISTRIKTA
- V PREPORUKE VISOKOM PREDSTAVNIKU I MEĐUNARODNOJ ZAJEDNICI
- VI ZAŠTITA RAZNIH RELEVANTNIH INTERESA
Interesi Republike Srpske

Interesi Federacije

Interesi međunarodne zajednice

VII ZAKONITOST PLANA O DISTRIKTU

VIII BUDUĆE PROMJENE U ODREDBAMA ANEKSA

IX KAZNE ZA NEPRIDRŽAVANJE ODLUKE

X AUTENTIČNOST

ANEKS

KONAČNA ODLUKA

I. PREDMET SPORA PRED TRIBUNALOM

1. Kao što je navedeno u ranijim odlukama Tribunala[1], na Dejtonskoj konferenciji 1995. godine predstavnici dva pod-državna entiteta Bosne i Hercegovine (BiH), Federacija BiH i Republika Srpska (RS) nisu mogli da se dogovore kom entitetu bi trebalo da pripadne oblast Brčko u sjevernoistočnoj Bosni. Pošto nije došlo do sporazuma, oblast Brčko je na Dejtonskoj mapi privremeno stavljena pod kontrolu RS, mada su se strane dogovorile da se odluka o budućem upravljanju oblasti Brčko prepusti ovom međunarodnom arbitražnom Tribunalu.

2. Odlukom Tribunala od 15. februara 1997. godine je detaljno objašnjen široki obim ovlaštenja koja je Tribunal morao imati da bi riješio ovaj izuzetno težak spor. Vidi Odluku, paragraf 38. I same strane su se borile sa ovim pitanjem tokom dvadeset-jednodnevne Dejtonske konferencije, da bi pregovori o Brčkom konačno krahirali pred sam kraj konferencije. Stoga je na neki način finalna faza arbitražnog postupka zapravo i finalna faza procesa mirovnih pregovora u Dejtonu. Da bi se ovaj proces priveo kraju, strane (uključujući Bosnu i Hercegovinu i oba entiteta) su se izričito složile da će arbitražna odluka predsjedavajućeg arbitra biti “konačna i obavezujuća” i da će je strane “primjeniti bez odlaganja”. Vidi Aneks 2 Dejtonskog sporazuma i Odluku, paragraf 5.

3. Opšte je gledište da postoje tri osnovne mogućnosti. Jedna je da se Brčko dodijeli Federaciji, koja tvrdi da polažepravo na osnovu slijedećih ključnih razloga: (a) da je istorijski gledano, opština Brčko bila uglavnom naseljena Bošnjacima i Hrvatima, kao i da je bila vitalan sjeverni prolaz iz centralne Bosne ka Evropi; (b) da bi bilo beskrupulozno da RS zadrži isključivu kontrolu nad gradom koji su Srbi zauzeli i “etnički očistili” tokom rata i (c) da bi jedini pravedni rezultat bio dodijeliti Brčko Federaciji.

Druga mogućnost je da se prihvati tvrdnja RS da polaže pravo na trajno upravljanje zbog toga što, bez obzira na istorijski aspekt, koridor u oblasti Brčko duž rijeke Save predstavlja vitalnu stratešku vezu između dva dijela RS. Republika Srpska tvrdi da bi bilo koja promjena u odnosu na njeno isključivo pravo posjedovanja dovela do kršenja navodnog principa o teritorijalnom kontinuitetu, kao i dejtonskog cilja da se RS dodijeli kontrola nad 49% teritorije BiH.

Treće, prethodne odluke Tribunala su nagovijestile mogućnost da bi duhu Dejtonskog sporazuma najviše odgovarala varijanta prema kojoj se Brčko izuzima iz isključive kontrole

ijednog entiteta i stavlja pod upravu nezavisne Vlade Distrikta pod ekskluzivnim suverenitetom BiH. Vidi Odluku, paragraf 103-104 i Konačnu odluku, paragraf 27.

4. U cilju iznalaženja pravednog i pravičnog rješenja ovog spora koje bi bilo u duhu Dejtonskog sporazuma, prethodne dvije odluke Tribunala su (a) stvorile međunarodni režim nadzora u oblasti Brčko sa ciljem da se strane usmjere ka poštovanju Dejtonskog sporazuma i (b) suzile predmet spora i koncentrisale ga na jedno suštinsko pitanje. Tačnije, na osnovu arbitražnih rasprava vođenih 1997. i 1998. godine Tribunal je ustanovio da je RS nakon Dejtona, a tokom perioda svoje kontrole nad oblasti Brčko, “sistematski odbijala da sprovede (zapravo, kršila) Dejtonski sporazum u oblasti Brčko”. Dopunska odluka, paragraf 21. Odlukom iz 1998. godine je RS izričito upozorena da će u konačnoj rundi arbitražnih rasprava krajem godine morati “aktivnim djelovanjem jasno da dokaže da je zaista promijenila svoju orijentaciju i opredijelila se za trajni program punog sprovođenja Dejtonskog sporazuma”, uključujući konkretne dokaze vezane za “značajne nove rezultate u pogledu povratka bivših stanovnika Brčkog” i “čvrstu podršku multietničkim vladinim ustanovama” koje su u to vrijeme bile formirane pod međunarodnim nadzorom. Tribunal je izričito naglasio da će prilikom arbitražnih rasprava 1999. godine “očekivati da od RS dobije dokaze vezane za aktivan i doslijedan program promjene orijentacije i poštovanja propisa”, te da će Tribunal, ukoliko do toga ne dođe, biti prisiljen da “oslabi pozicije RS u oblasti Brčko”. Stoga, osnovno pitanje pred Tribunalom sada predstavlja da li je na raspravama u Beču od 8. do 17. februara 1999. godine RS u dovoljnoj mjeri ispunila svoj teret dokazivanja.

5. Smatramo da je sazreo trenutak za konačnu odluku o budućem upravljanju oblasti Brčko. Oba entiteta su tražila da Tribunal donese konačnu odluku sada. Štaviše, na nedavnoj raspravi je rečeno da, uprkos dejtonskom cilju da se raseljena lica vrata svojim predratnim domovima, srpska raseljena lica u Brčkom se vremenom sve više vezuju za to mjesto, dok Bošnjaci i Hrvati iz Brčkog gube nadu na povratak u Brčko i sele se u druga područja. Stoga, bilo kakvo odlaganje u arbitražnom postupku će i dalje smanjivati šanse za etničku reintegraciju u oblasti Brčko. Supervizor je takođe naglasio da će do donošenja Konačne odluke, biti takoreći nemoguće ubijediti kako države donatore, tako i privatne investitore da ulože sredstva u prijeko potrebno ekonomsko oživljavanje ove stagnantne oblasti. Konačno, vjerovatno je da će dalje odlaganje finalne odluke po ovom pitanju -- jedinom preostalom neriješenom pitanju nakon Dejtona -- predstavljati prepreku za razvoj cijele BiH.

II. REZIME ZAKLJUČAKA

6. Tokom rasprava u Beču 1999. godine RS nije ispunila zahtjeve Dopunske odluke od 15. marta 1998. godine u pogledu traženih dokaza. Umjesto da predstavljeni dokazi demonstriraju “aktivan i doslijedan program promjene orijentacije i poštovanja (Dejtonskog sporazuma i prethodnih arbitražnih odluka) tokom 1998. godine”, oni su pokazali da su, i pored dobrih namjera premijera RS Milorada Dodika, tokom 1998. godine srpsko političko vođstvo koje je imalo direktnu lokalnu kontrolu u Brčkom, a naročito pojedinci povezani sa anti-dejtonski orijentisanim strankama kao što su SDS i SRS, kako lokalno, tako i na nivou

entiteta tolerisali, a čini se i podržavali značajni stepen opstrukcije ciljeva Dejtonskog sporazuma i Tribunala, posebno u pogledu težnji da se (a) podstakne i omogući povratak raseljenih lica i izbjeglica u njihove predratne domove, (b) potpomogne razvoj demokratskih multietničkih ustanova i (c) ostvari saradnja sa međunarodnim režimom nadzora.

7. Tribunal je takođe zaključio kako se nivo lokalnog opstrukcionizma najvjerojatnije neće efikasno umanjiti sve dok se anti-dejtonskim političkim elementima, posebno strankama poput SDS-a i SRS-a koje predvodi novoizabrani predsjednik RS Nikola Poplašen, dozvoljava da zadrže dominantnu ulogu u dijelu oblasti Brčko koji se nalazi u okviru RS. Zapravo, da su pro-dejtonski orijentisane strukture mogle da sprovedu svoje programe u Brčkom tokom protekle godine, sadašnja odluka Tribunala da zatraži promjenu u upravi vjerovatno ne bi bila potrebna, ali nepomirljivost SDS-a i SRS-a nije ostavila Tribunalu drugi izbor.

8. Pošto se sve strane jednoglasno slažu da međunarodni režim nadzora mora neograničeno ostati na snazi u oblasti Brčko, logično je dozvoliti da se neophodna promjena obavi prema dobro isplaniranom rasporedu, kako bi se izbjegle iznenadne promjene koje mogu nepotrebno da pogoršaju situaciju. Supervizor će biti zadužen da isplanira i sprovede dole opisane promjene u narednih nekoliko mjeseci, a svako odbijanje saradnje u implementaciji njegovog programa će biti oštro kažnjeno, što podrazumijeva i krajnju mogućnost da se Brčko stavi pod isključivu kontrolu jednog entiteta. Vidi paragraf 65-68, dole. U međuvremenu, do implementacije plana Supervizora o Distriktu, ostaće na snazi međuentitetska granica, postojeći zakoni i vladine strukture, uključujući one koje se odnose na isplatu plata službenicima. Vidi paragraf 39 dole.

9. Na osnovu obaveza koje su preuzeli BiH i oba entiteta u pogledu “neodložnog sprovođenja” odluke Tribunala, i od dana koji odredi Supervizor, smatraće se da su entiteti delegirali sva svoja ovlaštenja vezana za upravljanje u predratnoj opštini Brčko novoj ustanovi -- multietničkoj demokratskoj vladi poznatoj kao “Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine” pod ekskluzivnim suverenitetom Bosne i Hercegovine. Pravni efekat će se sastojati u trajnom prestanku ovlaštenja oba entiteta na teritoriji opštine i njenom ponovnom uspostavljanju u obliku jedinstvene administrativne jedinice.

10. Kao ustanova koja postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, nova vlada Distrikta će spadati pod nadležnosti zajedničkih ustanova BiH, onako kako su te nadležnosti navedene u Ustavu BiH. Sva druga ovlaštenja vezana za upravljanje na teritoriji opštine Brčko će, po delegiranju od strane entiteta, ostvarivati isključivo vlada Distrikta, uz koordinaciju sa vladama oba entiteta koja će se vršiti pod nadzorom. Vidi paragraf 43 dole. Supervizor će biti zadužen za sveukupnu koordinaciju, kao i za izdavanje potrebnih direktiva kako bi se osiguralo da entiteti ispune svoje obaveze u odnosu na novi Distrikt. Supervizor može ovu nadležnost delegirati odgovarajućoj ustanovi BiH. Ovom odlukom se entitetima nalaže da neodložno sprovedu sve direktive, propise ili naloge koje izda Supervizor ili ustanova koju on opunomoći. Tribunal je siguran da je ovakvo rješenje potpuno u skladu sa Ustavom BiH. Vidi paragrafe 58-62 dole.

11. Po uspostavljanju novog Distrikta, njegova cjelokupna teritorija (tj. predratna opština Brčko) će postati zajednička svojina (tzv. kondominijum) koja istovremeno pripada i

jednom i drugom entitetu: teritorija RS će obuhvatati cijelu opštinu, što važi i za teritoriju Federacije. Pa ipak, entiteti neće imati nikakvih ovlaštenja unutar granica Distrikta, kojim će upravljati unitarna vlada. Postojeće zakonodavstvo entiteta nastaviće da se primjenjuje na teritoriji Distrikta sve dok ne bude modificirano odlukom Supervizora ili Skupštine Distrikta, a međuentitetska granica će postojati u Distriktu sve dok Supervizor ne odredi da više nema pravnog značaja, te da se može ukinuti. Vidi paragraf 39 dole. Neće se dozvoliti nikakva podjela Distrikta na etničkoj osnovi.

12. Razmotrivši sav dokazni materijal, Tribunal je zaključio da će novi plan o Distriktu adekvatno zaštititi legitimne interese oba entiteta i međunarodne zajednice. Vidi paragraf 50-57 dole.

13. Dejtonski sporazum zahtijeva da oba entiteta “bez odlaganja sprovedu” ovu “konačnu i obavezujuću” odluku Tribunala. U slučaju nepridržavanja, Supervizor će biti ovlašten da donese odgovarajuće korektivne mjere. Pored toga, ovaj Tribunal će nastaviti da postoji sve dok Supervizor, uz odobrenje Visokog predstavnika, ne obavijesti Tribunal : (a) da se oba entiteta u potpunosti pridržavaju svojih obaveza da podrže uspostavljanje novih ustanova opisanih u ovoj Odluci i (b) da te ustanove funkcionišu efikasno i, po svemu sudeći, trajno, na teritoriji opštine Brčko. Do dobijanja takvog obavještenja, Tribunal će zadržati ovlaštenje da, u slučaju ozbiljnog nepridržavanja odredbi od strane jednog entiteta, po potrebi modifikuje ovu Konačnu odluku, i tako, na primjer, dio Distrikta ili cijeli Distrikt stavi pod isključivu kontrolu drugog entiteta.

III. POTREBA ZA PROMJENOM UPRAVE

1. Zahvaljujući naporima Supervizora, koji je stigao u Brčko u aprilu 1997., došlo je do progressa u implementaciji Dejtonskog sporazuma. Kao glavni primjer navodimo opšte mišljenje da je putem zajedničkih napora Visokog predstavnika i Supervizora postignut veliki napredak po pitanju slobode kretanja, odnosno mogućnosti građana BiH da se kreću preko teritorije RS u oblasti Brčko. Ovo je veliki uspjeh, djelimično uslijed toga što doprinosi trgovinskom prometu i stimulaciji privreda oba entiteta.

2. Takođe je postignut određeni napredak u pogledu uspostavljanja multietničkih ustanova u Brčkom. Posebno treba istaći da je konstantno i revnosno nadgledanje međunarodnih policijskih snaga (IPTF) dovelo do uspostavljanja jedine multietničke policije u RS u ovom trenutku. Nadamo se da će druge zajednice u Republici Srpskoj i Federaciji moći da slijede ovaj primer.

3. Sa druge strane, u pogledu najvažnijeg Dejtonskog cilja -- povratka izbjeglica i raseljenih lica u njihove predratne domove -- rezultati postignuti u Brčkom su daleko ispod osnovnog standarda navedenog u paragrafu 21 Dopunske odluke od 15. marta 1998. Tačno je da je, skoro isključivo zahvaljujući naporima međunarodne zajednice, usko gledano postignut određeni uspjeh u pogledu povratka: na teritoriji RS južno i zapadno od grada Brčko 1997. i 1998. godine se vratilo dovoljno Bošnjaka i Hrvata da bi vlasti RS mogle da tvrde da u oblasti Brčko ima više povratka nego u bilo kojoj drugoj opštini na teritoriji RS.

Ali, ovo je u suštini jedna pohvala: rezultat, sam po sebi, ne demonstrira postojanje “aktivnog i doslijednog programa vezanog za promjenu orijentacije i poštovanje Dejtonskog sporazuma”.

4. Osim toga, kao što je dalje navedeno, lokalno političko vodstvo je ozbiljno onemogućavalo razvoj demokratske administracije u Brčkom.

A. Realni i politički faktori koji sprečavaju dvosmjerni povratak

5. Analiza povratka lica u oblasti Brčko mora početi od potrebe za dvosmjernim povratkom. Posle etničkog čišćenja Brčkog u toku rata, grad Brčko je de facto postao sto procentno srpski grad, pri čemu su srpska raseljena lica došla u velikom broju iz drugih dijelova Bosne i Hrvatske. To je dovelo do toga da je danas u Brčkom smješteno oko dvadeset i šest hiljada srpskih raseljenih lica, uglavnom u stanovima i kućama čiji su zakonski vlasnici, Bošnjaci i Hrvati, protjerani tokom procesa čišćenja. Supervizor se mudro opredijelio protiv masovnog iseljavanja tih lica iz njihovih novih domova, ali praktično gledano, jedna bošnjačka porodica se ne može vratiti u svoju bivšu kuću u Brčkom dok se porodica srpskih raseljenih lica odatle ne iseli. Ukratko, dok se značajan broj srpskih raseljenih lica ne preseli i tako oslobodi stambeni prostor povratnicima bošnjačkog i hrvatskog porijekla, Brčko neće povratiti svoj predratni multietnički sastav.

6. Politička stvarnost je takva da je napredak ka programu dvosmjernog povratka ozbiljno onemogućavan od strane raznih srpskih, anti-dejtonski nastrojenih grupa, naročito Srpske demokratske stranke (SDS) koju su ranije predvodili dr. Radovan Karadžić i Momčilo Krajišnik i čije je sjedište tokom rata bilo na Palama. Kao što je Tribunal naglasio u svojoj Dopunskoj odluci (paragraf 7), glavna namjera SDS-a i njenih radikalnih saveznika iz Srpske radikalne stranke (SRS) je bilo očuvanje etnički čiste srpske oblasti Brčko, što jasno prkosi osnovnom cilju Dejtonskog sporazuma. Prije godinu dana Tribunal je zaključio da su tokom 1997. godine zvaničnici SDS-a u Brčkom ozbiljno sprečavali proces povratka izbjeglica.

7. U vezi sa paragrafom 21 Dopunske odluke postavlja se slijedeće pitanje: da li su se tokom 1998. godine uslovi dovoljno promijenili da bi se opravdalo dalje upravljanje oblasti Brčko od strane RS? Kao što je rečeno prije godinu dana, početkom 1998. godine postojala je nada da će kontrola Brčkog od strane radikalnih snaga SDS-a oslabiti dolaskom na vlast pro-dejtonski orijentisanih snaga na čelu sa (između ostalih) Miloradom Dodikom, novopostavljenim premijerom koji je izabran uprkos protivljenju SDS-a. Nažalost, iako je g. Dodik činio napore u pravom smjeru tokom 1998. godine, postoje značajni dokazi da su lokalne snage SDS-a zadržale svoju kontrolu u oblasti Brčko tokom cijele godine i spriječile pro-dejtonski orijentisane grupe, uključujući tzv. koaliciju “Sloga” da sprovedu istinske promjene.

8. Relativno je jasno da su vladajuće anti-dejtonske snage u Brčkom bile ohrabrene dolaskom na vlast Nikole Poplašena, izrazito radikalnog vođe SRS-a, koji je prije pet

mjeseci izabran za predsjednika Republike Srpske. G. Poplašen je tokom vremena jasno stavio do znanja da je izrazito blizak najljućim protivnicima Dejtona među srpskim nacionalistima, među kojima je i Vojislav Šešelj (vođa SRS u SRJ), te da podržava otcjepljenje RS i njeno pripajanje Srbiji, a ne nezavisnu Bosnu. On je izjavio da takvo pripajanje smatra "neizbježnim". U toku posljednjih pet mjeseci g. Poplašen je revnosno radio na tome da onemogući g. Dodika u daljem obavljanju funkcija, i time podrivao sprovođenje Dejtonskog sporazuma u oblasti Brčko. Štaviše, samo nekoliko dana prije donošenja ove Konačne odluke u štampi je citirana izjava g. Poplašena u kojoj prijeti da će na nepovoljnu odluku u ovom postupku odgovoriti vojnim putem. On je nedavno takođe odbio da sprovede odluke Visokog predstavnika vezane za civilnu komandu vojnim snagama RS. Ovakvi postupci su učvrstili mišljenje Tribunala da je neophodna promjena u odnosu na kontrolu RS u Brčkom. Štaviše, g. Poplašen mora da snosi glavnu odgovornost za ishod ove odluke.

B. Obeshrabrivanje odlaska Srba iz Brčkog

22. Multi-etnički cilj Dejtona se može postići samo ukoliko odgovorne vlasti bona fide stimulišu dvosmjerni povratak -- podstičući one koji nezakonito žive u tuđim kućama da iskoriste svoje pravo povratka i tako oslobode stambeni prostor za zakonite vlasnike. Tačno je da Aneks 7 Dejtonskog sporazuma zahtjeva da strane ne treba da "se miješaju u izbor odredišta povratnika", ali pokušaji da se raseljena lica navedu da ostanu tamo gdje jesu i nezakonito zadrže tuđu imovinu, ne samo da ne olakšavaju povratak, već predstavljaju kršenje Dejtonskih odredbi.

23. Potpuno je jasno da su tokom 1998. godine radikalni zvaničnici SDS-a u Brčkom podsticali srpska raseljena lica i izbjeglice u Brčkom da ostanu tamo gdje jesu bez obzira na to da li je za njih bilo realno moguće vratiti se u svoje domove. Pri tome, koristili su argument da bi bilo opasno napustiti Brčko i oslabiti postojeću srpsku kontrolu nad gradom Brčko. Štaviše, ovaj argument je korišćen tokom čitave 1998. godine uprkos jasnom zahtjevu Tribunala u martu 1998. godine da se ovaj pristup promijeni.

24. Kao primjer navodimo da je u julu 1998. godine, četiri mjeseca poslije donošenja Dopunske odluke, srpski gradonačelnik Brčkog, pristalica SDS-a, davao javne izjave (navedene u sredstvima javnog informisanja pod kontrolom RS) o tome da ne bi bilo pametno da Srbi napuste grad Brčko i vrate se u Federaciju. Dva mjeseca kasnije, u septembru, član Izvršnog odbora Brčkog i pristalica SDS-a je na velikom skupu srpskih raseljenih lica u Brčkom apelovao da se zaboravi bilo kakva pomisao na odlazak iz te oblasti. Takođe, na "seminarima" za raseljena lica koji su održavani u toku godine lokalni zvaničnici su uglavnom zagovarali ostajanje u Brčkom u tuđim kućama, umjesto povratka u svoje domove. Osim toga, možda je značajno i to da je, iako su zvaničnici RS tvrdili kako je svakoj opštini RS naloženo da pripremi plan za podsticanje povratka, Brčko bila jedna od malobrojnih opština koja nije postupila po ovoj direktivi.

25. Navedeni propusti i onemogućavanja su očigledno postigla željeni rezultat. Prema podacima UNHCR-a, više od 7.600 Srba se 1998. zvanično vratilo u Federaciju iz raznih

djelova RS. Od tog broja, najmanje 4.000 Srba se vratilo u Sarajevski kanton, gdje je prije rata živjelo otprilike 125.000 Srba. Ali, povratak lica iz Brčkog u Federaciju je bio zanemarljiv. Od približno 26.000 srpskih raseljenih lica u Brčkom, samo su 142 srpske porodice podnijele zahtjev za povratak u Federaciju; mnogo manje ih se zapravo preselilo. Prema izjavi jednog lokalnog srpskog zvaničnika, tokom dvije godine, 1997-1998, samo devet Srba je napustilo Brčko da bi se vratilo u Federaciju. Postoje podaci o tome da iako je otprilike 3.500 porodica srpskih raseljenih lica došlo u Brčko iz Sarajeva, samo dvadeset i tri porodice je podnijelo zahtjev za povratak, od kojih se samo četiri zapravo i vratilo. Ukratko, skoro je potpuno sigurno da je broj povratnika iz Brčkog bio daleko manji nego što bi bio da su lokalni zvaničnici pokušavali da sprovedu odredbe Dejtonskog sporazuma.

C. Obeshrabrivanje povratka Bošnjaka i Hrvata u Brčko

26. Dopunska odluka od 15. marta 1998. godine (u paragrafu 7) naglašava da je tokom 1997. godine “postojalo sistematsko zastrašivanje svih Bošnjaka i Hrvata koji su ispitivali mogućnost povratka u svoje bivše domove u oblasti (Brčko)”, pri čemu je ponovo očigledan motiv bilo očuvanje “etnički čistog” srpskog regiona. Uslijed toga, iako su neki Bošnjaci i Hrvati uspjeli da se vrata u region tokom 1997. godine, uglavnom su se vraćali u ruralna područja južno i zapadno od grada Brčko. Niko se nije vratio u sam grad.

27. Iako je Dopunska odluka (u paragrafu 21) zahtijevala od lokalnih vlasti u Brčkom da otpočnu “aktivan i doslijedan program promjene orijentacije” tokom 1998. godine, u stvarnosti je postignuto mnogo manje. Zastrašivanje potencijalnih povratnika nije bilo tako otvoreno kao 1997. godine, ali se i dalje nastavilo u raznim oblicima tokom 1998. godine. Kao što je navedeno dole, iako je mjerodavnim vlastima podnijeto otprilike devet hiljada zahtjeva Bošnjaka i Hrvata za povratak u Brčko, samo mali dio potencijalnih povratnika se zapravo vratio.

28. Kao što se i moglo očekivati, malo je čvrstih dokaza o zvaničnom podsticanju zastrašivanja, ali rezultati jasno ukazuju na ozbiljan nedostatak političke volje da se spriječe takva zastrašivanja. Na primjer, u dvanaest odvojenih navrata u toku 1998. godine (na Klancu, na Ivicima, u Gluhakovcu i na Merajama) srpski demonstranti su se okupili da bi protestovali, uznemiravali bošnjačke i hrvatske povratnike i sprečavali međunarodne zvaničnike da označe kuće. Postoje dokazi o tome da su neke od ovih demonstracija bile “orkestrirane” od strane radikalnih grupa. Jedna od taktika je bila da “grubijani” okupe veliki broj srpskih demonstranata, tražeći da žene i djeca stanu u prvi red kako bi otežali moguće intervencije policije protiv demonstranata. Iako je policija u svakoj prilici dolazila na mjesto događaja i sprečavala fizičke napade, povratnici su bili dovoljno zastrašeni da se niko nije vratio kućama. Interesantno je da u ovim incidentima nije bilo hapšenja.

29. Podaci govore i o tome da je dolazilo do raznih etnički motivisanih zločina protiv Bošnjaka i Hrvata, čiji počinioci takođe nisu bili krivično gonjeni. U jednom od slučajeva, jedan od malobrojnih Bošnjaka koji je pokušao da se vrati u grad Brčko 1998. godine (bivši vlasnik radnje koji je imao hrabrosti da dovede sa sobom ženu i ćerku) je dva puta bio meta

bombaških napada: jedna granata je bačena na njegovu radnju, a druga na automobil. Ovaj incident nije doveo do hapšenja, a žrtva je mudro odustala od namjere da se vrati.

30. Što se tiče toga da li su lokalne vlasti odgovorne za to što takoreći nije bilo povratka u grad Brčko, posebno se izdvaja jedna činjenica: uz velike napore supervizoru Farandu je pošlo za rukom da organizuje multietničku vladu u Brčkom, čime je određeni broj Bošnjaka i Hrvata, članova lokalne vlade, bio dopunski motivisan da se vrati u svoje domove u gradu Brčko (kako bi bili bliže poslu), ali su lokalni srpski zvaničnici jednostavno odbili da sprovedu naloge ambasadora Faranda i omoguće svojim kolegama povratak u rodni grad.

31. Na osnovu toga, broj povratka u oblast Brčko se zapravo smanjio tokom posljednjih šest mjeseci 1998. Ta činjenica sama po sebi ukazuje na očigledan neuspjeh lokalnih vlasti u Brčkom da ispune zahtjeve navedene u paragrafu 21 Dopunske odluke.

D. Odsustvo podrške funkcionisanju lokalne multietničke vlade

32. Dopunska odluka (u paragrafu 21) nalaže lokalnim zvaničnicima u Brčkom da pruže “čvrstu podršku multietničkim vladinim ustanovama” koje se uspostavljaju pod međunarodnim nadzorom, što lokalne vlasti očigledno nisu učinile. Prije svega, multietnička administracija nije bila formirana do 31. decembra 1997. godine, prvobitnog roka postavljenog od strane supervizora Faranda. Ona, štaviše, nije bila uspostavljena sve do avgusta 1998. godine, nakon još dva propuštena roka. Još problematičnije je to što je, i pored određenog stepena formalnog ili javno deklarisanog poštovanja zahtjeva za uspostavljanjem tih ustanova, lokalno rukovodstvo svojim stavom i postupcima onemogućavalo stvarno multietničko upravljanje, bar dok nije izvršen pritisak od strane međunarodne zajednice.

33. “Nedostatak podrške multietničkim vladinim ustanovama” se kretao od manjeg opstrukcionizma do ozbiljnog kršenja naloga supervizora Faranda. Iako je čitav niz takvih slučajeva dokumentovan, navešćemo samo nekoliko primjera. Odnosi između gradonačelnika (Srbina) i dvojice njegovih zamjenika (Bošnjak i Hrvat) su bili narušeni time što se gradonačelnik nije pridržavao zahtjeva da pisma opštinskoj skupštini, pored njega, potpišu i njegovi zamjenici, kao i njegovim odbijanjem da dopusti zamjenicima da na dnevni red Izvršnog odbora stave pojedina pitanja. Jednoglasno glasanje Srba, kako u Izvršnom odboru, tako i u Skupštini, je zapravo spriječilo oba tijela da rješavaju pitanja koja su im prema nalozima Supervizora i odlukama ovog Tribunala bila stavljena u djelokrug. Lokalno rukovodstvo je takođe spriječilo etničku integraciju u nižim redovima uprave Brčkog. Ovi, kao i drugi dokazi, jasno potvrđuju sistematski otpor, a ne podršku razvoju demokratskih multietničkih ustanova u Brčkom. Ta činjenica sama po sebi zahtjeva promjenu u upravljanju oblasti Brčko.

IV. OSNOVNA STRUKTURA NOVOG DISTRIKTA

34. Pošto je već (u paragrafu 9 gore) naveden ključni zaključak Tribunala da se u roku koji odredi Supervizor (nadamo se do 31. decembra 1999. godine) moraju formirati nove

vladine ustanove putem konkretnih mjera preduzetih od strane BiH i oba entiteta, sada ćemo izložiti osnovni plan za novi “Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine” ili (neformalno) za “Vladu Distrikta”. Kao što je navedeno u paragrafima 9 i 10, pošto će vlada Distrikta postojati kao ustanova pod suverenitetom BiH, nalaziće se pod kontrolom BiH u onim oblastima koje spadaju u nadležnosti zajedničkih ustanova BiH, dok će u pogledu ostalih pitanja vlada Distrikta funkcionisati po principu samouprave (uz potrebnu koordinaciju između vlada dva entiteta i Distrikta koju će obavljati Supervizor).

35. Iako Tribunal ovim objavljuje svoju konačnu odluku u pogledu osnovnog plana o novom Distriktu, možda je u ovom trenutku ipak preuranjeno (kao što je objašnjeno u dijelu VIII dole) donositi konačno rješenje o nekim aspektima novog sistema uprave. Ti aspekti se razmatraju u Aneksu ove Odluke, a zainteresovanim stranama se daje mogućnost da u roku od šezdeset dana podnesu svoje komentare na Aneks. Nasuprot tome, sva druga rješenja izložena u samoj Konačnoj odluci su konačna i obavezujuća, te se na njih ne mogu podnositi dopunske primjedbe.

36. Osnovni koncept je da se stvori jedinstvena, unitarna, multietnička demokratska vlada koja će širom područja predratne opštine Brčko imati sve one nadležnosti koje su ranije imala oba entiteta i tri opštinske vlade. Vlada Distrikta će se u suštini sastojati od: (a) Skupštine Distrikta, zakonodavnog tijela čije se članstvo bira putem demokratskih izbora koje zakazuje Supervizor; (b) Izvršnog odbora koji bira Skupština; (c) nezavisnog sudstva koje se sastoji od dva suda -- prvostepenog i drugostepenog, i (d) ujedinjene policije pod jedinstvenom komandnom strukturom, sa istovjetnim uniformama i oznakama, potpuno nezavisne od policijskih struktura u entitetima.

37. Sve zainteresovane strane su se složile (kao što je ranije navedeno) da se režim nadzora uspostavljen Odlukom mora nastaviti, s tim što se ovlaštenja i nadležnosti Supervizora moraju povećati i geografski proširiti u skladu sa Konačnom odlukom i Aneksom. Režim nadzora se nastavlja sve dok ga ne obustavi Upravni odbor Savjeta za implementaciju mira (PIC).

38. Prva nova dužnost Supervizora se sastoji u imenovanju zajedničke komisije za implementaciju koja će mu pomoći u pripremi novog “Statuta vlade Distrikta” kao i detaljnog plana i roka za formiranje vlade Distrikta. Supervizor, po svom nahodjenju, može odlučiti da odabere i uključi u komisiju predstavnike BiH, oba entiteta i postojeće vlade Brčkog, te mu se u vezi ovoga preporučuje da po potrebi traži stručno mišljenje eksperata.

39. Zakoni koji sada važe u dijelu opštine Brčko koji pripada RS, kao i u dijelu koji pripada Federaciji, će nastaviti da se primjenjuju sve dok se ne pregledaju, usklade i odobre od strane Supervizora ili od nove Skupštine Distrikta, uz prethodno odobrenje Supervizora. Kada Supervizor zaključi da međuentitetska granica u okviru Distrikta više nema pravnog značaja, ona će prestati da postoji na teritoriji Distrikta. Ukoliko ne bude drugačije regulisano nalogima Supervizora, postojeće vladine strukture ostaju na snazi do formiranja Vlade Distrikta. Pored toga, postojeće obaveze entiteta koje se odnose na prava kao što su

plate i penzije ostaju na snazi dok Supervizor ne odluči drugačije. BiH, entiteti i postojeće opštinske vlade neće preduzimati nikakve mjere koje bi onemogućile formiranje Distrikta.

40. Plan Supervizora o implementaciji mora obezbijediti prekid svih veza između entiteta i nove policije Distrikta, koja će morati da se proširi i pripremi za obavljanje svojih funkcija širom teritorije Brčkog. Predstavnici policijskih i bezbjednosnih službi entiteta ne smiju ulaziti u Distrikt u zvaničnoj funkciji, niti policijsko osoblje Distrikta može primati naređenja od predstavnika bilo kog entiteta ili političke stranke, osim u slučajevima kada to pismenim putem izričito odobre IPTF ili Supervizor.

41. Od dana koji odredi Supervizor, ni jedan od entiteta neće dozvoliti svojim vojnim ili drugim oružanim snagama, ili pratećim objektima, da budu stacionirani na teritoriji Distrikta. Uzimajući u obzir da je možda poželjno dozvoliti postepeno smanjivanje postojećeg vojnog prisustva u opštini Brčko, Supervizor je ovlašten i dužan da zajedno sa SFOR-om pripremi raspored postepenog povlačenja vojnih snaga i objekata. Međunarodna zajednica se ohrabruje da pruži finansijsku pomoć entitetima u realizaciji tog premještanja.

42. Tribunal se slaže s tim da RS može ponekad imati legitimnu potrebu da prebacuje svoje vojne snage i opremu preko teritorije Distrikta. Za sada nastavlja da važi postojeći regulatorni režim SFOR-a, kojim se takav premještaj dozvoljava jedino uz prethodno odobrenje SFOR-a. U daljem periodu premještaji će se obavljati isključivo u skladu sa zakonima BiH i Distrikta.

43. Tribunal je svjestan da će postojati potreba za koordinacijom između vlada BiH, entiteta i Distrikta u vezi brojnih pitanja, uključujući učešće u troškovima i prihodima. Supervizor će biti zadužen da obavlja ovu koordinaciju, a u slučaju nepostojanja dogovora, naloži entitetima da preduzmu odgovarajuće mjere u pogledu Brčkog. Supervizor može, ukoliko želi, prenijeti ovu nadležnost na neku već postojeću ustanovu BiH ili na novu ustanovu koja se formira u tu svrhu. Entitetima se ovim nalaže da se pridržavaju i bez odlaganja sprovedu sve direktive, propise ili odluke o koordinaciji koje izda Supervizor ili tijelo koje on opunomoći.

44. Tribunal očekuje da će se, uz povećanje stepena demokratije u oblasti Brčko i smanjenje zastrašivanja i propagande protiv povratka, kao i uz aktivniju podršku programa povratka od strane Federacije, umanjiti postojeće predrasude srpskih raseljenih lica u vezi povratka u predratne domove i istovremeno povećati odliv raseljenih lica iz Brčkog, što će olakšati proces dvosmjernog povratka. Pored toga, može se osnovano očekivati da će se, uz povećani broj povratka raseljenih lica iz oba entiteta, ublažiti radikalno nacionalističko raspoloženje u oba entiteta, te tako smanjiti opšta napetost u Bosni i Hercegovini.

45. Što se tiče mudrosti pristupa o novom Distriktu, Tribunal je ohraben činjenicom da je značajan broj razumnih ljudi iz svih etničkih zajednica Bosne i Hercegovine sa entuzijazmom podržao ovo rješenje. Uvaženi pravnici, akademici i članovi umjerenih političkih stranaka koji predstavljaju sve tri glavne etničke grupe smatraju da je novi plan o Distriktu najbolje rješenje za Brčko.

46. Iako prepušta Supervizoru planiranje vremenskog rasporeda, Tribunal se nada i očekuje da će određene komponente nove vlade Distrikta u najvećoj mjeri profunkcionisati do 31. decembra 1999. ili nekoliko mjeseci nakon toga.

V. PREPORUKE VISOKOM PREDSTAVNIKU I MEĐUNARODNOJ ZAJEDNICI

47. Tribunal podvlači da se ciljevi Dejtonskog sporazuma u pogledu raseljenih lica i izbjeglica u oblasti Brčko mogu ostvariti samo uz stvarne napore da se uklone sve prepreke i aktivno podstakne povratak u Federaciju srpskih raseljenih lica koja sada žive u Brčkom. Iako je Sarajevska deklaracija od decembra 1997. godine zahtijevala značajan progres u ovom pogledu, što je bio slučaj i sa paragrafom 22 Dopunske odluke Tribunala, prema izvještaju UNHCR-a, Federacija je postigla daleko manje od zadatih ciljeva. Uslijed toga, Tribunal, nezavisno od toga da li na to ima pravo ili ne, daje sebi slobodu da Visokom predstavniku preporuči donošenje daljih odgovarajućih mjera kako bi Federacija: (a) pružila srpskim raseljenim licima iz Brčkog neodložnu i prioritetnu pomoć u povraćaju njihove imovine u Federaciji; (b) po povratku u Federaciju obezbijedila tim licima posao i ličnu sigurnost; (c) obezbijedila srpskim povratnicima razumni nivo lokalne političke kontrole i ekonomskog učešća u relevantnim oblastima Federacije, naročito uključujući Sarajevski kanton i opštine Ilijaš, Ilidža, Vogošća i Visoko; i (d) smanjila prisustvo snaga Armije i HVO na onim područjima gdje se one mogu smatrati prijetnjom povratku Srba, uključujući opštine Gradačac, Srebrenik, Lukavac, Orašje, Jajce i Drvar. Pošto najveći broj srpskih raseljenih lica u Brčkom potiče iz susjednog Posavinskog regiona, Tribunal preporučuje Visokom predstavniku i Supervizoru da zajedničkim naporima eliminišu opstrukcionizam lokalnih zvaničnika koji sprečavaju povratak izbjeglica. Dalje se preporučuje da, ukoliko Federacija ne stvori uslove za povratak Srba u Sarajevo, Visoki predstavnik razmotri mogućnost dodatnih međunarodnih direktiva u bivšim srpskim predgrađima Sarajeva.

48. U slučaju da Visoki predstavnik postavi Federaciji dopunske zahtjeve za podršku povratka Srba iz Brčkog, Supervizor je ovlašten da prilikom planiranja rokova za uspostavljanje vlade Distrikta, uzme u obzir stepen ispunjavanja tih zahtjeva od strane Federacije (uključujući i sve ostale faktore koje bi mogao smatrati relevantnim).

49. Pošto je očigledno da opšta ekonomska kriza i visoka stopa nezaposlenosti predstavljaju jedan od glavnih uzroka napetosti u oblasti Brčko, apeluje se da sve relevantne međunarodne ustanove pruže podršku i pomoć Supervizoru u naporima da se revitalizuje privreda Distrikta, kako bi se smanjila napetost u ovoj oblasti i unaprijedili interesi međunarodnog mira. Finansijska podrška međunarodnih donatora kao što su Evropska unija, Svjetska banka, Sjedinjene Države i Evropska banka za obnovu i razvoj je naročito važna u sprovođenju ovog plana, te se ovim oni ljubazno pozivaju da Supervizoru pruže svu neophodnu podršku u naporima usmjerenim ka privrednom oživljavanju.

VI. ZAŠTITA RAZNIH RELEVANTNIH INTERESA

50. Donoseći svoju odluku, Tribunal je razmotrio interese oba entiteta, onako kako su ih predstavili pravni zastupnici tokom nekoliko rasprava. Tribunal smatra da će novi plan o Distriktu adekvatno zaštititi te interese.

1. Interesi Republike Srpske

51. U toku prethodnih rasprava RS je navela tri interesa koja navodno treba zaštititi. Prvo, tvrdi se da Dejtonski sporazum priznaje određeni pravni princip ili princip pravičnosti -- poznat kao princip "teritorijalnog kontinuiteta" -- koji, ukoliko bi se primjenio od strane ovog Tribunala, zahtjeva da Posavinski koridor, koji se prema mapi iz Dejtona nalazi pod kontrolom RS, ostane u okviru njene teritorije. Pa ipak, kao što je rečeno u Odluci, dejtonsko ovlaštenje arbitra da presiječe koridor ukoliko to nalažu relevantni principi prava ili pravičnosti potvrđuje da strane u Dejtonu nisu namjeravale da principu "teritorijalnog kontinuiteta" daju prioritet u odnosu na druge. Vidi Odluku, paragraf 82. Štaviše, iako će prema sadašnjoj odluci teritorijom oblasti Brčko upravljati vlada Distrikta po principu samouprave, teritorija RS zadržava kontinuitet koji je prikazan na dejtonskim mapama. Vidi paragraf 11 gore.

52. RS i dalje tvrdi, kao što je to činila u prošlosti, da je jedan od ciljeva Dejtona bio da teritorija RS nakon Dejtona obuhvati najmanje 49% cijele BiH. Pa ipak, ova Odluka ničim ne ograničava taj teritorijalni dio. Štaviše, pošto će veličina teritorije koja se dodaje RS u skladu sa principom "condominium-a" biti veća od one koja se dodaje Federaciji, procenat teritorijalnog udjela RS će se ovom Odlukom povećati.

53. RS i dalje tvrdi da mora zadržati kontrolu nad koridorom uslijed "strateških" razloga, kako bi se omogućilo kretanje njenih oružanih snaga iz jednog u drugi dio RS, ali na ovaj argument mogu se navesti bar tri kontra-argumenta. Prvo, kada god RS bude imala legitimnu potrebu da prebacuje svoje vojne snage preko teritorije Distrikta, potrebno je samo da podnese zahtjev SFOR-u za dobijanje odgovarajuće dozvole za tranzit. Drugo, dokle god BiH postoji kao jedinstvena i mirna država kao što je predviđeno Dejtonskim sporazumom, RS nema vojnu ili "stratešku" potrebu da kontroliše koridor. Treće i najvažnije, nezavisno od vojnog tranzita, RS i njeni građani će i dalje imati apsolutno neograničeno pravo slobodnog kretanja istočno i zapadno kroz Distrikt, pravo koje će aktivno štititi nova multietnička i demokratski orijentisana policija Distrikta. Stoga će željeni koridor ostati otvoren za sve legitime potrebe, odnosno, biće očuvan legitimni "teritorijalni kontinuitet".

2. Interesi Federacije

54. U prvoj, kao i u Dopunskoj odluci, su već na odgovarajući način predstavljeni razni interesi Federacije. Dominantni interesi o kojima i dalje treba diskutovati su: (1) politički i društveni interes Federacije da onaj dio opštine Brčko koji se nalazi sjeverno i istočno od međuentitetske granice (tj. dio Brčkog pod kontrolom RS) ponovo postane multietnička

zajednica pod multietničkom demokratskom upravom, te se tako omogući bošnjačkim i hrvatskim raseljenim licima koja su tokom rata bila otjerana iz Brčkog da se vrate svojim domovima i (2) ekonomski interes Federacije da se opština Brčko potpuno otvori za saobraćaj iz Federacije prema sjeveru i jugu, i tako obezbijedi sjeverni prolaz ka Hrvatskoj i Evropi.

55. Smatramo da je na osnovnu prethodnog izlaganja očigledno da će plan o Distriktu zaštititi oba interesa.

56. Što se tiče argumenata u korist prenošenja u Federaciju onog dijela opštine Brčko koji se nalazi pod kontrolom RS, oni nisu bez osnova. Zapravo, da se premijer Dodik nije pojavio na sceni početkom 1998. godine, Tribunal bi vjerovatno odobrio zahtjev za transfer. Vidi Dopunsku odluku, paragrafi 8-12. Pa ipak, neophodno je da Tribunal razmotri u kojoj je mjeri Federacija tokom preostalog dijela 1998. godine ispunila svoju obavezu da osigura podršku onim srpskim raseljenim licima koja su željela da se vrate u svoje bivše domove u Federaciji. Pošto su u ovom pogledu postupci Federacije tokom 1998. godine bili nezadovoljavajući (kao što je priznalo nekoliko predstavnika Federacije), Tribunal odbija da vlastima Federacije povjeri isključivu kontrolu nad etničkom reintegracijom u Brčkom, sa ili bez nadzora. Smatramo da je pravičnije i mudrije staviti to u ruke nove multietničke demokratske vlade Distrikta pod međunarodnim nadzorom.

3. Interesi međunarodne zajednice

58. U ovom trenutku, uz značajan progres koji je postignut u pogledu slobode kretanja između dva entiteta, međunarodna zajednica daje najveći prioritet povećanju slobode povratka izbjeglica i raseljenih lica u njihove predratne domove u BiH. Kao što je tokom ranijih rasprava potvrdilo nekoliko svjedoka, “malo je nade za mir” dok se putem efikasnog programa povratka ne ublaže “nemir i nezadovoljstvo” koji su nastali usled raseljavanja. Vidi Odluku, paragraf 85. Tribunal je zaključio da će interesi mira biti najefikasnije zaštićeni ukoliko program povratka u Brčko bude stavljen van isključive kontrole jednog ili drugog entiteta.

VII. ZAKONITOST PLANA O DISTRIKTU

59. Tribunal smatra da su svi aspekti ovog plana u skladu sa Ustavom BiH iz Dejtona i ne narušavaju njegovu primjenu.

60. Plan o Distriktu je u skladu sa ustavnim zahtjevom da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva i ne više od dva entiteta. Vidi Ustav, Član I (3). Pošto će sva teritorija u okviru BiH i dalje pripadati jednom od entiteta, ili pak i jednom i drugom entitetu, BiH će i dalje imati samo dva entiteta.

61. Što se tiče institucionalnih promjena opisanih u ovoj Odluci, Član III (5) (a) eksplicitno daje pravo BiH da “preuzme nadležnost nad” onim pitanjima “koja su neophodna da bi se očuvao suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine”. Ova odredba takođe izričito navodi da se “mogu uspostaviti

dodatne ustanove ukoliko je to neophodno za ostvarivanje ove nadležnosti”. Kao što je postalo jasno nakon Dejtona, ovaj spor lako može da raspiri pokušaje da se Bosna uništi otcjepljenjem ili obnovom neprijateljstava. Pod ovim okolnostima, aktiviranje Člana III (5) (a) je prikladno i ujedno neophodno, a stvaranje novog Distrikta opisanog u ovoj odluci dozvoljeno Ustavom.

62. Isto važi za zahtjev po kome će se, od dana koji odredi Supervizor, smatrati da su oba entiteta prenijela sve svoje ingerencije u naznačenoj oblasti na vladu Distrikta. U skladu sa Aneksom 2 Dejtonskog sporazuma, oba entiteta su, kao i BiH, dužna da “spvedu” nalog Tribunala o prenosu ovlaštenja.[5] Nakon toga, sva ovlaštenja Distrikta će sa ustavne tačke gledišta i dalje biti “državne funkcije i ovlaštenja entiteta”. Vidi Ustav BiH, Član III (3) (a).

63. Uzimajući u obzir jasno značenje Aneksa 2 Dejtonskog sporazuma u pogledu “obavezujućeg” karaktera koji ova odluka ima za BiH i oba entiteta, njihove sudske i parlamentarne ustanove su podjednako dužne da poštuju i sprovode odluke Tribunala.

VIII. BUDUĆE PROMJENE U ODREDBAMA ANEKSA

64. Tribunal je svjestan da na raspravama od 8. do 15. februara 1999. godine strane nisu imale mogućnost da pregledaju Aneks i daju primjedbe na njegove odredbe (pošto još uvijek nije bio dostupan). Moguće je da će sada, na osnovu iskustva, vlade dva entiteta i druge zainteresovane strane ukazati na dijelove Aneksa koji nisu realni ili dovoljno pravedni. U skladu sa tim, strane će dobiti mogućnost da daju pismene primjedbe na Aneks pod uslovom da te komentare dostave u roku od šezdeset dana od datuma ova Konačne odluke. Po pristizanju komentara, Tribunal će ili unijeti odgovarajuće promjene, ili ostaviti Aneks nepromijenjenim. Pismeni komentari se moraju odnositi isključivo na odredbe Aneksa i ne smiju se ponovo doticati drugih pitanja koja su regulisana ovom Odlukom.

65. Tribunal apeluje na BiH i oba entiteta da što je prije moguće razmotre da li bi za njih bilo bolje da otpočnu međusobne pregovore u pogledu konačnih odredbi Aneksa, umjesto da njihovu konačnu formulaciju prepuste Tribunalu. Ukoliko strane to budu željele, Tribunal bi se rado potrudio da angažuje međunarodnog posrednika koji bi pomogao da se utvrde uslovi koji zadovoljavaju obje strane.

IX. KAZNE ZA NEPRIDRŽAVANJE ODLUKE

66. Dejtonski sporazum zahtjeva da entiteti “bez odlaganja sprovedu” ovu “konačnu i obavezujuću” odluku Tribunala, a plan o Distriktu ne može da uspije bez dobrovoljnog pridržavanja ovog zahtjeva od strane oba entiteta. Stoga će značajno nepridržavanje obaveza dovesti do kazne u obliku dopunskog pravnog rješenja.

67. Uzimajući u obzir obim ovlaštenja Supervizora (sve do prekida režima nadzora od strane Upravnog odbora PIC), on prema svom nahodjenju može odrediti kazne koje će stupiti na snagu na osnovu njegovog naloga.

68. Da bi se Supervizoru dala mogućnost za donošenje alternativnog rješenja, Tribunal će sačuvati jurisdikciju nad ovim sporom sve dok Supervizor uz odobrenje Visokog predstavnika ne obavijesti Tribunal: (a) da su dva entiteta u potpunosti ispunila svoje obaveze da podrže uspostavljanje novih ustanova opisanih u ovoj Odluci i (b) da u opštini Brčko te ustanove funkcionišu efikasno i, po svemu sudeći, trajno. Sve dok ne bude o ovome obavješten, Tribunal će zadržati pravo da po potrebi modifikuje ovu Konačnu odluku u slučaju značajnog nepridržavanja njenih odredbi od strane jednog od entiteta.

69. Ne ograničavajući opšti karakter gore navedenog, modifikacija Konačne odluke od strane Tribunala može obuhvatiti odredbe kojima se teritorija Distrikta u potpunosti prebacuje iz onog entiteta koji se ne pridržava odluke i stavlja pod isključivu kontrolu drugog entiteta.

X. AUTENTIČNOST

70. Tekst ove Konačne odluke na engleskom jeziku se u svim slučajevima smatra autentičnim tekstom.

.....
Roberts B. Owen
predsjedavajući arbitar

.....
Ćazim Sadiković
arbitar

.....
Vitomir Popović
arbitar

5. marta 1999.

ANEKS

Plan Tribunala o Distriktu predviđa da se, u vremenskom roku koji odredi Supervizor, formira novi Distrikt Brčko u Bosni i Hercegovini sa slijedećim odlikama i karakteristikama (s tim da se ovi prijedlozi mogu modifikovati na osnovu pismenih komentara koje zainteresovane strane dostave u roku od šezdeset dana od datuma Konačne odluke čiji je sastavni dio ovaj Aneks). Sva pitanja koja se odnose na implementaciju, a koja nisu razmatrana u ovom Aneksu riješava Supervizor u konsultaciji sa stranama.

1. Status stanovnika Distrikta

Svi stanovnici Distrikta koji su građani BiH imaju pravo da odaberu državljanstvo jednog od entiteta (ali ne oba), bez obzira na to u kom dijelu Distrikta žive. Entiteti neće prisiljavati stanovnike Distrikta da plaćaju entitetski porez ili služe obavezni vojni rok u okviru entiteta. Lica koja se iz Distrikta vrata u bilo koji od entiteta dužna su da plaćaju entitetski porez ili služe vojni rok isključivo pod uslovima koje odredi Visoki predstavnik. (Bošnjaci, Hrvati, Srbi i ostali predstavljaju konstitutivne narode Distrikta.)

2. Skupština Distrikta

Sve zakonodavne nadležnosti u okviru Distrikta pripadaju Skupštini Distrikta. Ukupno članstvo, sastav i način biranja Skupštine određuje Supervizor Statutom vlade Distrikta. Supervizor određuje vrijeme i način biranja članova prve Skupštine, a naknadni izbori se organizuju u skladu sa zakonskim aktom Skupštine koji odobri Supervizor. Ukoliko nađe za shodno, Supervizor može da kreira i unese u Statut: (1) “etničku formulu” koja bi odvrtila bilo koju etničku grupu od namjere da poveća svoje stanovništvo u Distriktu kako bi postigla isključivu političku kontrolu i / ili (2) odredbu o zaštiti “vitalnih interesa”.

3. Izvršni odbor

Supervizor može da unese u Statut neophodne odredbe o tome da se (a) svakodnevno upravljanje Distrikom Brčko povjeri profesionalnom gradskom upravniku (u daljem tekstu “Upravnik Distrikta”) i (b) nadležnosti Upravnog odbora Brčkog modifikuju na takav način da on postane tijelo koje Upravniku Distrikta daje opšte smjernice u skladu sa zakonskim aktima Skupštine i nalogima Supervizora. Statut može da sadrži “etničku formulu” koja se odnosi na članstvo Izvršnog odbora.

4. Upravnik Distrikta

Ukoliko Statut Supervizora bude predviđao Upravnika Distrikta, njegova osnovna funkcija je da svim stanovnicima Distrikta, bez obzira na njihovo nacionalno porijeklo, što je moguće efikasnije pruža opštinske usluge. Supervizor može da Statutom predvidi odgovarajuću “etničku formulu” kako bi se među raznim etničkim grupama obezbijedila odgovarajuća raspodjela radnih mjesta u javnom sektoru. Nakon imenovanja, Upravnik Distrikta je dužan da svim opštinskim službenicima obezbijedi pravednu naknadu (koja se odnosi na njihove ukupne prihode iz svih vladinih i političkih izvora), bez favorizovanja po osnovu etničke ili stranačke pripadnosti.

5. Sudski i kazneni sistem

Statut predviđa broj sudija u sudovima prve i druge instance, a Supervizor postavlja prvobitne (a) sudije Distrikta i (b) tužioca. Naknadna imenovanja obavlja Izvršni odbor Brčkog uz odobrenja Skupštine i Supervizora. Sva imenovanja se vrše u skladu sa “etničkom formulom” predviđenom Statutom. Osobe postavljene na ove funkcije moraju imati stručne kvalifikacije.

Pošto Tribunal smatra da, u principu, lica osuđena na kazne zatvora ne treba da služe kazne u ustanovama pod upravom entiteta, Supervizor, a zatim Izvršni odbor, će biti dužni da obezbijede (npr. putem kupovine ili iznajmljivanja) zatvorske objekte kojima će rukovoditi Upravnik opštine (ukoliko bude postavljen). Osuđenici se šalju na izdržavanje zatvorske kazne u zatvore entiteta samo uz odobrenje Supervizora.

6. Komisija za reviziju zakona

Supervizor postavlja tročlanu komisiju zaduženu da predloži izmjene postojećih zakona kako bi se stvorio jedinstveni pravni sistem širom Distrikta. Komisijom predsjedava međunarodni pravnik, a druga dva člana čine predstavnik iz Federacije i iz RS. Sve članove komisije bira Supervizor. Preporuke komisije se podnose na odobrenje Skupštini,

a zatim i Supervizoru. Ukoliko poslije razumnog vremenskog roka Skupština ne donese odluku o preporukama komisije, Supervizor to može učiniti i sam.

7. Policija

Statutom se predviđa struktura policije Distrikta, kao i dalja pomoć od strane IPTF-a. Šefa policije postavlja Izvršni odbor Brčkog uz odobrenje Skupštine i Supervizora. Statut može takođe da odredi odgovarajuću “etničku formulu” koja se odnosi na policijsko osoblje i službenike. Statut naglašava da je glavna dužnost policije Distrikta ne samo da vrši uobičajene policijske funkcije širom Distrikta, već i da obezbijedi potpunu slobodu kretanja u okviru Distrikta, naročito slobodu kretanja između istočnog i zapadnog dijela RS, kao i između Federacije i Hrvatske.

8. Carinska služba

Statutom se predviđa uspostavljanje Carinske službe Distrikta koja, u skladu sa postojećom praksom, ubira dažbine na granici. Supervizoru se preporučuje da obezbijedi revnosnu i efikasnu primjenu carinskih propisa BiH od strane Carinske službe Distrikta na teritoriji Distrikta, kao i na “Pijaci Arizona”. Ukoliko je potrebno, u zapošljavanju carinskih službenika može se koristiti “etnička formula”.

9. Porezi i finansijska pitanja

Nakon konsultacija sa predstavnicima Kancelarije visokog predstavnika, Bosne i Hercegovine i dva entiteta, Supervizor unosi u Statut odredbe o odgovarajućem poreskom sistemu Distrikta. Izvršni odbor Brčkog je dužan da (uz konsultacije sa Upravnikom distrikta, ukoliko on bude postavljen) pripremi godišnji budžet Distrikta i podnese ga Skupštini i Supervizoru na odobrenje. Budžet bi trebalo da uključi i procjenu prihoda koji će se prikupiti u Distriktu. Razlika između očekivanih prihoda i budžeta se finansira od strane entiteta, i to dvije trećine od strane Federacije i jedna trećina od RS, osim ukoliko ne bude dogovoreno drugačije sporazumom, ili odlukom Supervizora ili tijela koje on opunomoći. Potrebnu koordinaciju finansijskih pitanja između Distrikta i entiteta obavlja Supervizor ili tijelo koje on u tu svrhu opunomoći. Vidi paragraf 43 Konačne odluke.

10. Glasanje

Stanovnici Distrikta koji su državljani Bosne i Hercegovine i imaju zakonsko pravo glasa mogu da glasaju (a) za Skupštinu Distrikta, (b) za Predsjedništvo BiH i Predstavnički Dom BiH, i to u onom entitetu čije su državljanstvo odabrali (ukoliko su to učinili) i (c) u izborima koji se održavaju u entitetu po izboru glasača. Glasanje se vrši u skladu sa propisima koje donese Supervizor, a sprovedemje izbora nadgleda OSCE.

11. Simboli

Skupština Distrikta određuje sve simbole Distrikta, s tim da oni moraju biti neutralni u političkom i etničkom smislu i da ih mora odobriti Supervizor. Distrikt neće imati drugu zastavu osim zastave Bosne i Hercegovine. Na teritoriji Distrikta se mogu isticati zastave oba entiteta, ali se ne smije isticati zastava jednog entiteta ukoliko se pod istim uslovima ne istiche i zastava drugog. U svim zvaničnih prilikama će se pod istim uslovima koristiti latinično i ćirilčno pismo. Svi građani Distrikta imaju pravo da traže da im se zvanični

dokumenti izdaju u jednom od tri zvanično priznata jezika i imaju pravo da koriste taj jezik u zvaničnoj i drugoj prepisci. Vlada Distrikta i Supervizor su zaduženi za izdavanje legitimacija stanovnicima Distrikta.

12. Nastavni plan i program

Sve škole u okviru Distrikta će nastaviti da koriste postojeći nastavni plan i program do kraja 1999. školske godine. U pogledu narednih godina, Supervizor će formirati Obrazovni komitet u čiji će sastav ulaziti predstavnici svih etničkih grupa, odgovarajućih službi BiH, kao i zvaničnici međunarodne zajednice. Tokom perioda nadzora Supervizor će imati konačnu riječ u pogledu tih pitanja, a nakon toga se nadležnost prenosi na Izvršni odbor.

13. Javna svojina

Supervizor je ovlašten da (a) po potrebi, prenese sa entiteta na vladu Distrikta pravo vlasništva nad javnom svojinom koja se nalazi u Distriktu i (b) uspostavi regulatorni sistem za djelatnost javnih komunalnih preduzeća i drugih preduzeća u javnom vlasništvu.

Doc.

11528

14 February 2008

The situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia

Report

Committee on Legal Affairs and Human Rights
Rapporteur: Mr Jürgen HERRMANN, Germany, Group of the European People's Party

Summary:

The report – which underlines that cultural diversity should be perceived not as a threat, but as a source of enrichment – gives a detailed description of the situation of the national minorities in Vojvodina and covers the debate surrounding the identity of the “Vlach” minority in eastern Serbia.

While the report notes that the situation of minorities in Vojvodina is relatively favourable, it regrets the fact that the Serbian authorities did not react sufficiently promptly to the interethnic incidents which affected the region in 2004. To prevent trouble of this kind recurring, it is essential that the authorities deal promptly and firmly with the perpetrators of interethnic violence.

The report also notes that efforts have been made to improve legislation in favour of minorities but rebukes the chronic failure to implement this legislation and introduce additional legislative or regulatory measures.

The situation of persons belonging to national minorities varies according to the regions where they live. The report notes that the situation of the members of the Vlach/Romanian minority in eastern Serbia is significantly less favourable than that of the inhabitants of Vojvodina.

With regard to the discussions concerning the identity of the “Vlach” minority, the report reiterates the principle set out in Article 3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and reaffirms that any attempt to impose an identity on a person, or on a group of persons, is unacceptable.

A. Draft resolution

1. The Parliamentary Assembly notes that Europe’s societies are today multicultural and multiethnic in character.
2. It resolutely defends cultural diversity, the importance of which is highlighted in several Council of Europe instruments and especially the Framework Convention for the Protection of National Minorities (CETS No. 157) and in the European Charter for Regional or Minority Languages (CETS No. 148).
3. Diversity is not to be perceived as a threat, but as a source of enrichment. It should be respected and preserved as a fundamental component of any democratic society. Upholding the principles of human rights, rule of law and democracy is the best guarantee for diversity to be respected.
4. Serbia, like the entire region of the Balkans, is one of Europe’s most multicultural countries. It must take up the inherent challenges of all multicultural societies by promoting a vision of society founded on respect for diversity, and by combating all forms of intolerance and discrimination.
5. The region, Serbia included, remains marked by interethnic tensions, which are the legacy of the anti-minority policy of the Milošević era. Even today, incidents of an ethnic nature, with varying degrees of intensity, are recorded in Serbia.
6. The Assembly stresses that intercultural dialogue and respect for the diversity of cultures are guarantees for long-term peace and stability in the region.
7. Whereas the present situation in Vojvodina, a province whose composite ethnic make-up is one of the most pronounced in Serbia, seems satisfactory, and ethnic incidents are few and mild in intensity, it must be noted that in 2004 – a period marked by numerous and alarming interethnic incidents – the authorities reacted far too tardily.
8. The Assembly urges the Serbian authorities always to react with great celerity and firmness against the perpetrators of interethnic violence in all its forms.
9. The Assembly welcomes the fact that a number of praiseworthy initiatives, including the 2002 legislative package, have been taken to advance the rights of national minorities, and encourages the authorities to pursue their efforts.

10. These efforts should be backed up by a communication policy on the part of the state authorities, religious institutions and the media to promote the spirit of tolerance and intercultural dialogue and combat discrimination.

11. The Assembly is pleased to note that a draft law against discrimination has been prepared and submitted for comment to the Venice Commission. Considering that, in Serbia, discrimination against members of minorities is still common, it is especially important that a law of this kind be speedily adopted and implemented.

12. The Assembly is of the opinion that the ombudsman could and should perform an important role here. It therefore welcomes the long-awaited appointment of the Ombudsman of the Republic of Serbia on 29 June 2007.

13. Furthermore, the authorities must make every effort to build the confidence of the minorities in the state's representatives and to combat prejudices against minorities that may persist within the law enforcement agencies and the judiciary. The Assembly welcomes the existence of a programme to increase the representation of members of minorities in the police and judicial establishments, notably the establishment of a multiethnic police force in southern Serbia. It encourages the authorities to extend this initiative to other regions and especially Vojvodina.

14. The Assembly is nonetheless concerned to observe serious deficiencies in the realisation of the rights of minorities. It is the duty of the national, regional and local authorities to ensure full implementation of the relevant legislative provisions.

15. Some legislative provisions have been lacking for several years, and this prevents the potential of the legislative framework developed in 2002 from being exploited to the best effect for the benefit of members of minorities.

16. The Assembly is of the opinion that these shortcomings in the legislative apparatus impair the credibility of the authorities' political will as regards the rights of minorities and is not conducive to building the confidence of the members of national minorities in the authorities.

17. The Assembly is also concerned about divergences observed between regions in the enforcement of the rights of minorities and in the effective access to those rights for their members. It observes, in particular, that the members of national minorities in north-eastern Serbia are in a distinctly less favourable position than those of Vojvodina.

18. As to the question of the identity of minorities, and especially with regard to the debate over the Romanian and Vlach minorities, the Assembly recalls the principle set out in Article 3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and reaffirms that any attempt to impose an identity on a person, or on a group of persons, is inadmissible.

19. The Assembly therefore encourages the members of the Vlach/Romanian minority in eastern Serbia to combine their efforts and overcome their internal disagreements in their own interest and in order to preserve the distinctive traits that make up their identity. Here the Serbian authorities have a duty not to impede but to support initiatives in that direction.

20. Aware of the criticisms which have been levelled at the law of 2006 on churches and religious organisations in the Republic of Serbia, and particularly the question of (non) recognition of the Romanian Orthodox Church by that law, the Assembly is surprised at the dominant influence of the Serbian Orthodox Church in the recognition of other churches and/or religious communities. The Assembly invites the Serbian authorities to look into this question and to delete the references to the canon law of one church with respect to the other churches or religious communities.

21. Finally, aware that co-operation between the state of residence and the kin-state under bilateral agreements is of real value in guaranteeing stability in Europe, the Assembly calls upon the Serbian authorities to intensify their good neighbourly relations with the kin-states (Romania, Hungary and "the former Yugoslav Republic of Macedonia") by fully implementing the bilateral agreements which they have signed.

22. Accordingly, the Assembly invites the competent authorities of the Republic of Serbia:

22.1. to pay greater attention to allegations of interethnic violence and deal with them expeditiously, firmly and efficaciously, particularly by means of effective police investigations and judicial proceedings;

22.2. to consider re-instating the position of Minister for Human and Minority Rights;

22.3. to ensure that the legislation on the rights of minorities, particularly the laws enacted in 2002, are effectively implemented;

22.4. to establish as speedily as possible the fund for promoting the social, economic, cultural and general development of national minorities provided for in section 20 of the framework law of 2002 on the protection of the rights and freedoms of national minorities;

22.5. to rapidly pass a law against discrimination, taking into account the comments made by the Venice Commission;

22.6. to adopt as a matter of priority the legislative texts on the financing and election of the national councils for national minorities, taking account of the comments by Council of Europe experts on the draft law on elections;

22.7. to define more precisely the functions and obligations of the national councils for national minorities while granting them the necessary funds to accomplish their missions;

22.8. to introduce a mechanism enabling the national councils for national minorities to supervise the acts of the executive with regard to the rights of minorities;

22.9. to convene more frequent and regular meetings of the National Council for National Minorities;

22.10. to envisage appointing a deputy ombudsman in charge of questions relating to the rights of minorities;

22.11. to give the autonomous provinces adequate financial guarantees;

22.12. to take positive measures in favour of persons belonging to minorities, including the Vlach/Romanian minority, and to eradicate all discrimination against their members;

22.13. to intensify their efforts for the furtherance of initiatives to promote a spirit of tolerance and intercultural dialogue;

22.14. to step up initiatives to train teachers with the requisite qualifications for language teaching and teaching in minority languages;

22.15. to continue developing bilingual and mother-tongue schools;

22.16. to eliminate the regional differences that exist in effective safeguards for the rights of minorities (particularly for the use of minority languages in administration, education in minority languages, freedom of religion, etc.) by the full application throughout the territory of the existing legislation in these matters;

22.17. to take the necessary measures in order to provide for the Vlachs/Romanians living in Eastern Serbia (the Timoc, Morava and Danube valleys) access to education, the media and public administration in their mother tongue and to allow them to hold religious services in that language;

22.18. to identify and apply technical solutions which would enable persons living in eastern Serbia to receive broadcasts in Romanian made in Vojvodina;

22.19. to provide for exceptions to the media privatisation procedures for the benefit of the media operating in minority languages, in order to ensure their viability.

23. The Assembly also calls upon Serbia and the kin-states concerned to convene as early as possible the joint intergovernmental committees provided for in the bilateral agreements concluded by them on co-operation in the field of the protection of national minorities.

24. The Assembly invites its Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee) to take

proper account of the proposals contained in this resolution while conducting its dialogue with the Serbian authorities.

B. Draft recommendation

1. The Parliamentary Assembly, referring to its Resolution ... (2008) on The situation of national minorities in Vojvodina and of the Romanian ethnic minority in Serbia, invites the Committee of Ministers to take into account, during its regular monitoring, the recommendations made to the Serbian authorities in the aforementioned Resolution, and bear it in mind in the context of the forthcoming cycle of monitoring under the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

2. The Assembly also recommends that the Committee of Ministers and the Serbian authorities consider launching new targeted assistance programmes to support the development of concrete plans of action to promote a spirit of tolerance and intercultural dialogue, and in particular to build the confidence of the minorities in the state institutions and to combat prejudices against minorities that may persist within law enforcement agencies and the judiciary.

C. Explanatory memorandum

by Mr Jürgen Herrmann, Rapporteur

Table of contents:

I. Introduction

i. Context

ii. Interpretation of the terms of reference

II. Statutory framework for the protection of national minorities in Serbia

- The new Constitution of 2006

- The National Council for National Minorities and the national councils for national minorities

III. Political representation of national minorities

IV. Relations between Serbia and the kin-states

V. Multi-ethnic character of Vojvodina

i. Autonomy of the Province

ii. The situation back in 2004

iii. Measures undertaken and current situation

VI. Vlach/Romanian ethnic minority

i. Definition of the Romanian ethnic minority in Serbia: Vlachs/Romanians

- Relevant issues

- Position of the governments concerned

- Position of the rapporteur: recapitulation of the principles

ii. Question of the (non) recognition of the Romanian Orthodox Church as a traditional church

iii. Use of the Vlach/Romanian language in administration, education and the media

VII. Concluding remarks

Appendix I: Programme of the Rapporteur's visit to Serbia on 27-28 September 2006

Appendix II: Programme of the Rapporteur's visit to Serbia on 25-27 September 2007

I. Introduction

1. On 25 November 2005, the Parliamentary Assembly decided to refer to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, for report, the motions concerning the "Precarious situation of national minorities in the Vojvodina province of Serbia and Montenegro" ([Doc 10715](#), Reference No 3147) and the "Violation of the human rights of the Romanian ethnic minority in Serbia" ([Doc 10726](#), Reference No 3148). At its meeting in January 2006, the Committee appointed Mr Jürgen Herrmann (Germany, EPP/CD) Rapporteur.

2. On 17 May 2006 in Budapest, the Sub-Committee on Rights of Minorities held an exchange of views on this issue at which several representatives of national minorities took part¹, as well as Mr Petar Ladjevic, Secretary of the Council of the Republic of Serbia for National Minorities, Mrs Anastasia Crickley, member of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Mr Gobor Zoltan, Deputy

to the Ombudsman of the Autonomous Province of Vojvodina, and Mr Stefano Valenti, Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe to Serbia and Montenegro (still one single country at that time).

3. On 27 and 28 September 2006, the Rapporteur undertook a fact-finding mission specifically on the situation of national minorities in Vojvodina². Following this visit to the region, the Rapporteur asked the Committee, on 6 November 2006, to change the title of the report so as to ensure the most objective approach to the issue.

4. On 26 and 27 September 2007, he again went to Serbia to make a fact-finding visit chiefly concerned with the situation of the Romanian ethnic minority.

5. The various stages followed bear witness to the diligence shown by the rapporteur in preparing this report, whose subject-matter is complex.

i. Context

6. It should be noted that a major institutional change has occurred in the country visited. The referendum on Montenegro's independence, which took place on 21 May 2006, was followed by the declaration of independence adopted by the Parliament of Montenegro on 3 June 2006. The Republic of Montenegro thereupon found a new place in the international and European community as an independent sovereign state³. The State Union of Serbia and Montenegro ceased to exist. This institutional change has had significant implications for the statutory framework in which protection is secured to Serbia's minorities⁴.

ii. Interpretation of the terms of reference

7. The rapporteur would point out that his terms of reference stem from two separate motions for resolutions which were merged by the Bureau with a view to the drafting of a report by the Committee on Legal Affairs and Human Rights. The two questions are obviously connected thematically as the subject in either case is the rights of national minorities, but they are geographically distinct and raise specific issues.

8. That is why the rapporteur elected to deal with them separately, both by making specific visits and in the formal presentation of his report.

9. The split between Serbia and Montenegro has not affected the rapporteur's terms of reference, since the two regions concerned lie entirely in Serbian territory.

10. The rapporteur has not addressed the question of the rights of minorities/communities in Kosovo – clearly outside the scope of his terms of reference – but draws attention to the opinion prepared by Mr Pieter Omtzigt, rapporteur of the Committee on Legal Affairs and Human Rights⁵.

II. Statutory framework for the protection of national minorities in Serbia⁶

11. The Republic of Serbia is a party to the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities (in force since 01/09/2001) (hereinafter referred to as “the Framework Convention” and to the European Charter for Regional or Minority Languages (in force since 1 June 2006) (hereinafter referred to as “the European Charter”).

12. From 2002 onwards, Serbia and Montenegro developed quite a comprehensive normative framework for the rights of minorities which earned them many positive reactions from the international community.

13. In 2002 a Federal outline law on protection of the rights and freedoms of national minorities was enacted. Furthermore, national councils for national minorities, and a Council for National Minorities at the level of the Republic of Serbia, were instituted. Unfortunately, these innovations, described as “promising” by the Committee of Ministers⁷, have by no means developed their full potential because certain legislative provisions are wanting (see paragraph 26 et seq. below).

14. The 2003 Charter of the State Union on Human and Minority Rights and Civil Liberties (“the Charter”) was viewed by international organisations as a sound and adequate instrument. The European Commission for Democracy through Law (“Venice Commission”) moreover delivered a highly positive opinion on this text⁸.

15. Admittedly the instrument, formerly an integral part of the Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, was deprived of its validity by the separation of Serbia and Montenegro. At the same time, the Ministry for Human and Minority Rights ceased to exist. An Agency for Human and Minority Rights has replaced this entity.

16. The expediency of replacing a ministry with an agency may be questioned. Indeed, not all Council of Europe member states have a ministry dedicated to the rights of minorities, far from it, but Serbia is a country where minorities have a very singular configuration. At all events, an agency’s representativity and authority do not equal a ministry’s, and the symbolism here is such as to hint at a desire to de-emphasise the question of human and minority rights. It might be advisable to consider the possibility of assigning a minister of state, or even a minister without portfolio, responsibility for enforcing the rights of minorities at the political level.

17. The 2002 Federal outline law on protection of the rights and freedoms of national minorities was transposed unchanged into the domestic legal system and is now in force in Serbia⁹. This could have been an opportunity to amplify and/or update it, but that did not eventuate. Indeed, since it is basically an outline law, many supplementary legislative provisions are still needed. The law provided for many constructive initiatives, such as the establishment of a fund for the advancement of national minorities’ social, economic, cultural and general development (section 20). No such fund has been instituted to date.

18. Moreover, whereas the Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (“Advisory Committee”) welcomed the formation of a working group to draft an anti-discrimination law, this has still not been enacted to date¹⁰. As the European Commission observed in its report of November 2007, in practice discrimination is commonplace and ethnic minorities are among its most frequent targets¹¹, so it is especially important for a suitable legislative text to be promulgated with all dispatch. The rapporteur trusts this may soon become a reality, since a draft law exists. The Venice Commission is studying it at present and one of its members, Mr Ledi Bianku, has concluded that the draft is one of the most comprehensive legislative texts on protection against discrimination¹². The rapporteur invites the competent authorities to amend the text so as to take account of the observations made by the Venice Commission in its opinion, and to have the law passed at an early date.

- The new Constitution of 2006

19. The new Constitution, adopted at a special sitting by the Serbian National Assembly on 29 September 2006 and approved at referendum on 29 and 30 October 2006, was the subject of a Venice Commission opinion¹³. The Venice Commission notes at the outset that “many aspects of this Constitution meet European standards”, but also that certain provisions are “unclear or contradictory”. This is plainly the outcome of over-hasty drafting, a state of affairs complained of by several of the rapporteur’s contacts during the first visit to the country.

20. Where the protection of minorities is concerned, the Venice Commission notes that the linguistic rights of minorities are less well protected than in the 1990 Constitution. In fact, the use of Roman script, more commonly employed among the minorities, no longer receives legal protection under the Constitution¹⁴.

21. The rights of minorities are dealt with in Part II of the Constitution, in Articles 75 to 81. The Venice Commission makes a positive appraisal of Article 22 (Protection of human rights, minority rights and fundamental freedoms) and praises Chapter III of the Constitution (Rights of persons belonging to a national minority). It nevertheless feels that the provisions of Article 76 allowing positive discrimination in respect of national minorities should be broadened and not restricted to “extremely unfavourable living conditions” alone, and that those made in Article 22 should not be applicable solely to citizens.

22. The Venice Commission stresses that it is now for the authorities to ensure that the rights enshrined in the Constitution become effective. The rapporteur also urges the authorities to take steps in this direction so that, unlike many provisions of the Charter, the rights secured by the Constitution do not come to naught.

23. The rapporteur personally welcomes the explicit prohibition of direct or indirect discrimination laid down in Article 21 of the Constitution.

24. The rapporteur also welcomes the long-awaited appointment¹⁵, of the Serbian Ombudsman (Civic Defender) on 29 June 2007. He stresses the importance of this institution's effective operation, and shares the concerns raised by the Venice Commission which regrets that the institution should be "supervised" by the National Assembly and not protected against unjustified dismissal at its behest¹⁶. It might also be envisaged that the ombudsman could appoint deputy ombudsmen dedicated to specific areas. In the case in point, it would be worthwhile to consider appointing a deputy ombudsman in charge of questions relating to the rights of minorities (there is a specific deputy to the Civic Defender for the autonomous province of Vojvodina).

25. The rapporteur is concerned to note a certain regression in the protection of the rights of minorities under Serbian legislation, and calls upon the authorities to remedy it so as to guarantee at least an equal level of legislative protection to what existed prior to the separation of Serbia and Montenegro.

- The National Council for National Minorities and the national councils for national minorities

26. An important point has been highlighted during the visit of the Rapporteur to Serbia. It appears that certain legislative and regulatory instruments are lacking in order to organise properly the work of the national councils for national minorities. For example, although the national councils exist since a 2002 law, there still is no law regulating the finances or the election of the boards of those councils. As they will soon reach the end of their first mandate, it is urgent that the Serbian authorities adopt the necessary missing pieces of legislation. In its Opinion, the Advisory Committee already urged the Government to address the issue of funding of the councils as a matter of priority¹⁷. In September 2006 the rapporteur was assured by the authorities that there was the will to adopt the necessary laws and regulations as soon as possible.

27. The rapporteur is concerned to observe that to date, some of the national councils for national minorities are reaching the end of their term and that, in the absence of legislative provisions on the election of their members, some Councils cannot be reconstituted¹⁸. This plainly detracts from the effectiveness of the arrangements for representation of national minorities in Serbia. The rapporteur urges the authorities to consider adopting needful legislation as a priority, and asks the appropriate departments (ie the ministry for local self-government and administration) to take account of the observations made by the Council of Europe experts concerning the draft law on the election of the councils for the minorities.

28. The rapporteur furthermore notes with regret that the National Council for National Minorities was convened only once during the year 2006 and not at all in 2007¹⁹. While commending the Serbian government for having set up a body of this kind in the interest of minorities, he is convinced that by meeting only once in 2006 the Council cannot be capable of functioning effectively. In view of the strong demand expressed by the representatives of the national councils for national minorities to organise more frequent

meetings, and having been informed by the authorities that the National Council for National Minorities can meet at the request of only one-third of its members, the rapporteur is genuinely amazed that there was no meeting this year. Indeed, since the National Council for National Minorities is composed of 14 members (7 members from the national councils for national minorities, 6 ministers and the Prime Minister), the members of the national councils for national minorities amply attain the one-third of the members required to initiate the convocation of a meeting.

29. The rapporteur takes the view that the powers of the national councils for national minorities should be increased and defined more precisely. For one thing, these councils should be able to perform a function of review in respect of the executive's decisions concerning minorities; besides, their powers should be precisely defined to guard against misuses of a political nature. The national councils in fact receive funds and are empowered to apportion them as they see fit. The funds received obviously do not suffice to finance everything, and the apportionment is marked by political interests.

30. The rapporteur wishes to mention another example of a situation which ought to be improved: following a governmental resolution of 11 May 2006 to increase the participation of members of ethnic minorities in public administrations, the vacancy notices must be published in the newspapers in the minority language²⁰. Now, according to the authorities (this is not explicitly stipulated in the resolution of 11 May 2006), it rests with the national councils for the various minorities to decide the paper in which the publication should be made and to finance the translation of the vacancy notices. For want of resources, it would appear that many vacancy notices are finally not published in the papers in question. It would be advisable to define both the powers and the obligations of the national councils, and above all to give them adequate means to fulfil their functions. In the absence of adequate resources, the rapporteur suggests that the Agency for Human and Minority Rights take charge of the publication of the vacancy notices in newspapers in minority languages as prescribed in paragraph 8 of the aforesaid resolution.

III. Political representation of national minorities

31. Serbia's electoral law does not prescribe any minimum threshold which the lists of the political parties representing the national minorities must achieve to obtain seats in parliament. This is a most effective measure and conducive to ensuring that these parties, which by their very nature can only gain the votes of a minority group, are actually represented within the Serbian legislature²¹.

32. In the parliamentary elections of January 2007, after an active campaign, the political parties representing the minorities won eight seats and formed a parliamentary group. One representative was even appointed Vice-Speaker of the Parliament²². The European Commission welcomes this positive development in representation of the members of minorities in parliament²³.

33. The rapporteur would also emphasise that he met some parliamentarians from national minorities but belonging to general political parties. He believes this is an important element to take into consideration in order to gain an accurate picture of the representation of members of minorities in Serbia's political bodies.

34. Furthermore, the rapporteur congratulates the government which, through its Agency for Human and Minority Rights, has initiated research on interethnic relations to enhance the integration of minorities in Serbian society²⁴. However, it would seem that the research findings were not made public in detail. The rapporteur considers that the lack of publicity for these results, if it is substantiated, demonstrates a lack of transparency - which always raises queries as to the nature of results capable of generating tensions. In order to dispel these doubts, the rapporteur invites the Agency for Human and Minority Rights to make its research findings public in their entirety, in a spirit of determination to strengthen mutual trust between the authorities, civil society and the members of minorities.

IV. Relations between Serbia and the kin-states²⁵

35. The Republic of Serbia has signed agreements with several kin-states of members of national minorities present in its territory. Such agreements exist with Romania, Hungary and the "former Yugoslav Republic of Macedonia". There again, the practice does not always seem consistent with the declarations of intent made on paper.

36. As the Romanian minority is specifically part of his terms of reference, the rapporteur has chosen to illustrate his remarks by examining the relations between Serbia and Romania.

37. Two texts principally govern relations between Serbia and Romania: a treaty of friendship, co-operation and good neighbourhood between Romania and Serbia (signed on 16 May 1996) and a bilateral agreement between the government of Romania and the Federal Government of the Republic of Yugoslavia on co-operation in the field of protection of national minorities (signed on 4 November 2002).

38. The rapporteur has been informed that the implementation of these texts is unsatisfactory. The Minister for Foreign Affairs of Romania has visited Serbia and requested the convening of the joint intergovernmental commission for national minorities provided for in Article 11 of the bilateral agreement, whose mission is to further the implementation of the agreement.

39. Despite a positive response from the Serbian authorities to this request, the joint intergovernmental commission has still not met. Apparently the implementation of the bilateral agreements with Hungary and "the former Yugoslav Republic of Macedonia" presents the same problem.

40. The rapporteur strongly encourages the Serbian authorities to address the issue and appoint persons qualified to sit on the joint intergovernmental commissions. It is necessary to hold such meetings to keep the bilateral agreements alive.

41. Co-operation between state of residence and kin-state, under bilateral agreements, is of genuine value for guaranteeing stability in Europe, and deserves to be taken seriously. The rapporteur calls upon the Serbian authorities to intensify their good-neighbourly relations with the kin-states by fully implementing the agreements which they have signed.

V. Multi-ethnic character of Vojvodina

42. The Vojvodina region is composed of a "multi-ethnic society", being ethnically, culturally, and linguistically diverse. According to the last census in 2002, the population of the region is composed of around 26 ethnic groups, of which 65.05% Serbs, 14.28% Hungarians, 2.79% Slovaks, 2.78% Croats, 2.45% Yugoslavs, 1.75% Montenegrins, 1.43% Roma, 1.5% Romanians, 0.97% Bunjevci, 0.77% Rusyns, and 0.58% Macedonians²⁶.

43. In the course of history, the ethnical map of the region has undergone very substantial changes. During and after World War II, the composition of the population has been modified first by the decimation of the Jewish population, then by the expulsion of a large number of Germans and Hungarians, and finally by the arrival of new settlers (around 200,000 people), principally Serbs and Montenegrins. In the aftermath of the 1990s Balkan wars, the region was the destination of a very large number of refugees from Croatia and Bosnia.

44. Furthermore, and consequently, a significant decrease in the number of members of national minorities has been observed between the 1991 and the 2002 census. In 1991, 339,491 Hungarians used to live in Vojvodina whereas there were only 290,207 in 2002. The same applies to the Croats, 74,808 in 1991 and 56,546 in 2002.

i. Autonomy of the Province

45. The Autonomous Province of Vojvodina enjoys the status of territorial autonomy in the Republic of Serbia.

46. The Assembly of the Autonomous Province of Vojvodina is the highest representative organ of Province and consists of 120 representatives, but it has no legislative powers. The Executive Council of The Autonomous Province of Vojvodina is the executive organ of the Province. For its actions it is accountable to the Assembly of the Autonomous Province of Vojvodina. The rights and duties of the Executive Council are laid down by the Constitution of the Republic of Serbia and by the Statute of the Autonomous Province as its supreme legal act.

47. Historically, the Province enjoyed much more autonomy between 1974 and 1990 than now, which leads to regular calls for greater autonomy. In this context, in the past years the Executive Council has undertaken a wide range of intensive activities aimed at regaining the competencies of the Province²⁷. The 2002 "Omnibus Law"²⁸ has given back to the Province some of the competencies lost under Milosevic, but its competencies remain limited; it has no authority over the police, or over the judiciary, for example.

48. More autonomy has been regularly solicited for Vojvodina by parties of minorities, as was the case in the framework of the adoption of the new Constitution of the Republic of Serbia²⁹. Believing that the new Constitution did not bring the promised degree of autonomy, some parties advocated a boycott of the constitutional referendum (the turnout for which was relatively small)³⁰. Furthermore, the question of minority rights was the subject of discussions during the campaign for the 21 January 2007 parliamentary elections³¹. Now the question of autonomy is again being addressed by the parties of the minorities in the context of the next presidential elections in January 2008; the Hungarians' party announced in November 2007 that it would field only one candidate in the presidential elections, supporting greater autonomy for Vojvodina³².

49. In this context, it is interesting to note that Article 12 of the new Constitution of the Republic of Serbia provides for the citizens' right to provincial and local autonomy. However, as the Venice Commission points out in its opinion, "*While this is welcome in principle, it seems regrettable that the content of this right is not made concrete in the Constitution which leaves it nearly entirely to the legislature to define the scope of these rights*"³³. The Venice Commission further considers the guarantees for the financial autonomy of autonomous provinces (Article 184) "rather weak".

ii. The situation back in 2004

50. Back in late 2003 and 2004, a number of reports raised serious concerns as regards ethnically motivated incidents in Vojvodina. The incidents reported were quite alarming but nobody was killed. In this context, the European Parliament adopted, on 16 September 2004, a resolution on "harassment of minorities in Vojvodina" stating that "*there has been recent proof of ongoing violence against Serb citizens of Hungarian ethnic origin, which has occurred in several towns in the Province of Vojvodina, such as desecration of tombstones in many towns; a proliferation of anti-Hungarian graffiti; burning of the national flag of the Republic of Hungary; physical aggression by the police against a mayor representing the Hungarian minority*"³⁴.

51. The intervention of the international community has been perceived as highly positive and most effective by a number of actors in the region. As stated by the Center for Development of Civil Society (CDCS) in one of its reports "*The interventions of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 3 October 2004*"³⁵, of the special representative of the UN Secretary General of 19 October 2004, monitoring of the OSCE (end of October 2004) and the EU (beginning of February 2005), the report of the

*Secretary General of the Council of Europe of 16 December 2004, the visit of the High Commissioner for national minorities to Vojvodina on 16 February 2005, the extraordinary session of the Committee to the European Parliament for the South-Eastern Europe on 6 June 2005 have all brought positive changes regarding the number of incidents and the attitude of the authorities towards them*³⁶.

52. Even though the different sources present different data (including the Serbian Ministry of Interior, who apparently provided at least two different sets of data³⁷) - making it difficult to provide reliable statistics as regards the incidents - interethnic incidents were a reality³⁸ and the reaction of the international community was necessary. But the Rapporteur would like to stress that it was not only the Hungarian national minority which was targeted, but also the Croatian, Slovakian, Roma, Albanian, etc. The Hungarian community is better organised than the other minorities, and this guarantees greater concessions at international level to the Hungarians' interests. It seems that as a result the attention of the international community has focused excessively on the Hungarian minority, which does not appear as a 'special' target within the different national minorities. All minorities should have received equal attention from the international community.

53. Considering the multi-ethnic characteristic of Vojvodina, and of Serbia as a whole, as well as the history of the region punctuated by ethnically motivated conflicts under the Milosevic's era and forced expulsion of groups of population, ethnically motivated violence is a source of particular concern which should be tackled by the authorities in a most rapid and effective manner.

iii. Measures undertaken and current situation

54. Reportedly, the authorities did not react quickly and strongly enough against the incidents to show a real willingness to tackle anti-minority incidents. It has been noted, and it is most regrettable, that the authorities have only been responding slowly and under international pressure to the incidents³⁹. In particular the reaction of the police and the judiciary have been criticised as inadequate.

55. The authorities began to show their intention to tackle the problem only in late 2004, when in September the Prime Minister Vojislav Koštunica visited several towns in Vojvodina and had discussions on this issue with representatives of the police, the judiciary and the public administration. The Committees for Security and Inter-ethnic Relations of the Parliament of Serbia held a joint meeting in the presence of political leaders of national minorities on 10 September 2004 in Subotica.

56. Indeed, tangible results of a better understanding of the problem at the political level have been noted, as well as a positive change in the police attitude, which worked more efficiently⁴⁰. Consequently, a substantial decrease of anti-minority incidents has occurred since the end of 2004, a tendency which has been confirmed throughout 2005 and 2006⁴¹. It shows that a more rapid and firm reaction at political level would probably have avoided

the escalation of the incidents throughout 2004. At that time, the authorities certainly failed to react in an appropriate manner. It seems, however, that the reaction at the judicial level and in terms of prosecution was much slower and complaints were made to the Rapporteur that even if the work of the police has improved considerably, the investigations are still often blocked at the level of the prosecutor.

57. The Deputy Ombudsperson of the Autonomous Province of Vojvodina stated before the Sub-Committee on Rights of Minorities of the Committee on Legal Affairs and Human Rights on 17 May 2006 in Budapest that “*the length of police investigation against perpetrators of harassments and assaults, the number of cases where the police is not able to find the perpetrators at all, the way of presentation of such cases on the national television indicate that the Republic of Serbia contributes to the constant appearance of similar cases by non-action or dilatory actions.*” While emphasising that “*compared to the year 2004, the effectiveness of the police in identification of the perpetrators of these assaults increased in 2005*”⁴². The Rapporteur finds it encouraging that several persons have been convicted of extremist behaviour and incitement to racial or religious hatred⁴³.

58. Generally speaking, some concrete improvements with regards to minority rights were made prior to 2004 and have already been welcomed⁴⁴.

59. One should consider as significant the institutional changes and legal regulations launched in 2002 in the spheres of decentralisation, minority protection, and minority policy conditions (omnibus law, minority law, establishment of national councils for national minorities, modifications of the Serbian and Vojvodina parliamentary electoral laws taking into consideration the principle of positive discrimination with regard to minorities⁴⁵) as well as the establishment of the institution of the Province Ombudsperson⁴⁶. Those measures established by the Republic of Serbia are extremely positive in the field of the protection of minority rights and all representatives of national minorities the Rapporteur met praised the highly positive step of the institution of national councils for national minorities.

60. On 17 September 2004, a Decree on the establishment of the Council of the Republic of Serbia for National Minorities was passed. Accordingly, it aims at ensuring continuous communication between the representatives of National Councils of the national minorities.

61. Although a substantial part of this favourable legal framework already existed at that time, 2004 has been the scene of an escalation of inter-ethnic violence in Vojvodina. This worrying reality shows that important work must be undertaken at the level of improving tolerance between communities. It is particularly worrying to note that, although the number of incidents has decreased, inter-ethnic violence still exists and occurs mainly between young people, as it has been reported by many of the Rapporteur's interlocutors during his visit to Novi Sad⁴⁷. There is a great need for educational measures towards better acceptance of the different communities. In its Opinion, the Advisory Committee already

stressed that initiatives aimed at promoting a spirit of tolerance and intercultural dialogue need to be further reinforced⁴⁸.

62. In September 2005, a project for the ‘Promotion of multiculturalism and tolerance in Vojvodina’ – which aims at improving interethnic relations – was launched by the Vojvodina Secretariat for Legislation, Administration and National Minorities. The targets of this initiative are mostly school children and the project includes a media campaign for multiculturalism. The Rapporteur welcomes this initiative as a step in the right direction, hoping that it will be followed by further projects on a larger scale. The rapporteur stresses the importance of this type of scheme in view of the tensions that may exist between members of different minorities. Indeed, it is disturbing to observe, in particular, a certain distrust towards displaced Roma. The rapporteur notes for instance certain intolerant reactions on the part of members of minorities about using the abandoned houses in Vojvodina for the readmission and accommodation of people due to be expelled from the European Union in the coming months⁴⁹. In this context, the authorities should nevertheless take care to abide closely by the provisions of Article 16 of the Framework Convention while fostering mutual respect and tolerance among members of minorities⁵⁰.

63. Furthermore, efforts have been undertaken to increase the proportion of members of national minorities in especially sensitive state services such as the police, prosecution and the courts, in which they remain by far underrepresented⁵¹. These efforts were welcomed by the NGOs the Rapporteur met during his visit to Novi Sad, which also stated that no systematic discrimination towards members of minorities can be noticed in this field. However, one regrets that there is apparently a real lack of civil servants speaking the language of the minority even in municipalities in which they represent a very large majority of inhabitants. The Rapporteur is aware of the building of a multi-ethnic police force in South Serbia and thinks that such an initiative could also be an appropriate solution for Vojvodina. The rapporteur furthermore congratulates the Ombudsperson of Vojvodina who has published recommendations aimed at increasing the representation of minorities in public administration.

64. As regards minority language education, the Opinion of the Advisory Committee noted various positive measures, highlighting the situation in Vojvodina as a positive example, but also concluding that there are gaps in some areas in the provision of teaching in or of certain minority languages. Therefore it urged the authorities to take more proactive measures to analyse the level of demand and review the situation, with a view to ensuring that the domestic legislation pertaining to the teaching in or of minority languages is fully implemented⁵². In this respect, the Rapporteur was told that there is a lack of well-qualified teachers for minority languages. At the same time, on-going positive initiatives to tackle this problem were reported, such as the creation of a teachers' faculty in Subotica.

65. As regards education issues generally, NGO representatives expressed to the Rapporteur their regrets that young members of national minorities seem to have an increasingly bad command of the Serbian language, while Serbian young people generally

do not speak any minority languages (even if they live in a city with a numerically very large minority). They put forward the idea of developing bilingual schools, which would allow the communities to get to know one another better and also be an effective tool in promoting a spirit of tolerance.

66. One should also underline the role played by the media. Indeed media coverage is an important factor in the global approach and perception of problems. In this case, it seems that the certain media played an undermining role in the recognition of the anti-minority violence by almost ignoring the incidents for several months and sometimes even by relaying the information with a nationalistic undertone. The authorities should make a real effort to ensure that the media report in a most objective way, respecting their duty to inform and warn the public, without contributing to an anti-minority atmosphere. For this purpose, they should ensure by all legal means, and *via* law pursuits when necessary, that the Law against hate speech is adequately implemented. Concerns have also been expressed as to the lack of independence of the directors of TV programmes in minority language in Vojvodina⁵³.

67. The media should shoulder their own special responsibility to promote a climate of intercultural tolerance and respect, as set out in Recommendation (97)21 of the Committee of Ministers on the media and the promotion of a culture of tolerance.

68. In this context, the rapporteur notes with satisfaction that the Agency for Human and Minority Rights has concluded an agreement with the television companies and the national councils for minorities on the content of programmes concerning the minorities in order to foster a spirit of tolerance.

VI. Vlach/Romanian ethnic minority

69. Several questions arise concerning the Romanian ethnic minority in Serbia. The rapporteur noted disputes over the very definition of the Romanian ethnic minority, as well as regional inequalities in the effective exercise of the rights of national minorities.

i. Definition of the Romanian ethnic minority in Serbia: Vlachs/Romanians

70. The contours of the Romanian ethnic minority are extremely hard to discern clearly.

- Relevant issues

71. Firstly, it appears very difficult to quantify the proportion of the Serbian population originating from the Romanian ethnic minority. Indeed, the various censuses show huge differences. While the 1991 census recorded 42 331 Romanians and 17 807 Vlachs in Serbia⁵⁴, 34 576 and 40 054 were the respective figures recorded at the 2002 census⁵⁵. The rapporteur notes the unsubstantiated allegations of several of his informants that the censuses were tampered with⁵⁶.

72. The Romanian ethnic minority is settled in quite distinct regions of Serbia's territory. Its principal homeland is Vojvodina and eastern Serbia, to be more exact in the Timoc, Morava and Danube valleys. The Vlachs are settled almost exclusively in eastern Serbia.

73. The Vlachs are an ethnic group present in Serbia and other adjacent countries, culturally and linguistically related to the Romanians.

74. Some believe that the Vlachs are part and parcel of the Romanian minority, others that they are a separate minority. The fact that the Vlachs have organised themselves independently from the Romanian minority by founding their own Council for the Vlach national minority shows that some of the Vlachs do not regard themselves as belonging to the Romanian minority.

75. The rapporteur observes that the process of instituting a National Council for the Vlach minority was long and arduous. Indeed, for a long time the Serbian government refused to register such a council because it was indistinguishable from the national council for the Romanian minority already in existence. The statutes proposed for the registration of a national council for the Vlach minority, as well as bearing the same name in Romanian as the council for the Romanian minority, provided that the Vlach minority's language/the council's working language should be literary Romanian. This led the government to believe that they were one and the same minority, and the law does not permit the formation of more than one national council for one minority (a national council for the Romanian minority had already been registered).

76. Language is a subject on which the different sensibilities of the 'Romanian' ethnic minority clash. Some consider that since the Vlach language has no written form, the only written language common to the Romanian ethnic minority is literary Romanian. They see this as evidence that the Vlachs are members of the Romanian minority. Others, however, are making attempts to codify the Vlach language in order to assert this minority's independence and distinctiveness a little more strongly.

77. Finally, shortly before the rapporteur's visit to eastern Serbia, a vote among the members of the future national council for the Vlach minority allowed its statutes to be amended with the inclusion of the provision that the language would be "Serb and the 'mother' tongue". Following this amendment, the national council for the Vlach minority could be legally registered on 31 July 2007. Within this national council, two tendencies are represented, one that considers the Vlach minority altogether independent from the Romanian minority, the other taking the opposite view that it is the same minority.

78. The rapporteur heard all parties and was able to discern that the vote on amendment of the statutes was markedly contested among the members of the Vlach minority, some of whom demanded reconsideration of the decision. According to the information supplied to the rapporteur, it would moreover appear that a decision to that effect (reaffirming that the written language of the minority is literary Romanian) was taken within the national

council for the Vlach minority. But the authorities have informed the rapporteur that the consequence of going back on this amendment of the statutes would be the removal of the national council for the Vlach minority from the registers. To date, however, the rapporteur has not been informed of a move in that direction.

- Position of the governments concerned

79. The position of the Romanian authorities in this respect is very clear-cut, President Basescu having moreover described the division as an “error” and called upon the two associations to unite⁵⁷. He considers that Romania can offer its protection to the Romanian ethnic minority and thus to the Vlachs as well. Moreover, he regards the division as detrimental to the protection of the Romanian ethnic minority’s interests as it weakens their representation. Clearly, the Romanian authorities are doing everything to induce the members of the Vlach minority to organise under conditions of union with the members of the Romanian minority in Serbia while respecting each individual’s freedom to choose his own identity⁵⁸.

80. The rapporteur points out that this stance of the Romanian authorities is of some interest since the Romanian minority would undergo a very large potential numerical increase if the Vlachs joined it. In this way, the Romanian ethnic minority would come close in numbers to the Hungarian minority (Serbia’s largest at present), or even outstrip it.

81. The Serbian government for its part wishes to be as non-committal as possible on this issue. Some of the rapporteur’s contacts told him of their convictions that it is altogether in the interests of the Serbian authorities for the Romanian ethnic minority to remain divided so that it keeps smaller proportions, and that they would do everything to preserve an artificial division within it. Others have gone so far as to claim that the authorities’ passiveness towards the Vlach minority is tantamount to tacit assimilation. Remarks of the same kind have reached the rapporteur concerning the Croat minority and the Bunjevci minority, or again the Ukrainian minority and the Rusyn minority⁵⁹.

82. However, the rapporteur could not find any real interference by the authorities regarding this question. He does not consider abusive the conditions for registering an independent national council for the Vlach minority. At his explicit request during his meetings on the spot, the Serbian authorities assured the rapporteur that they would not object to the Vlachs’ joining with the Romanians under the umbrella of the national council for the Romanian minority if they decided to form a single large Romanian ethnic minority. The authorities do not encourage this amalgamation (that is not their role), neither do they prevent it.

83. It should also be observed that the 2002 census mentioned both the Romanian minority and the Vlach minority. The Advisory Committee saw this as a positive factor bearing witness to the authorities’ equal recognition of the identity of the two minorities within the meaning of Article 3 of the Framework Convention⁶⁰.

- Position of the rapporteur: recapitulation of the principles

84. Consequently, the rapporteur thinks that the position of the Serbian authorities in the matter is reasonable *a priori* and has not hampered the freedom of the members of national minority to recognise themselves as such or to refrain from doing so, in accordance with Article 3 of the Framework Convention, whose provisions must stand as the basic reference here. The rapporteur therefore calls upon the authorities to take positive steps on behalf of the minorities, including the Vlach minority, and to ensure the abolition of all discrimination against its members.

85. The rapporteur was struck by the divergences of viewpoint even among the members of the Vlach minority over the question whether or not they belong to the Romanian ethnic minority. This argument causes infighting coloured by contrasting political interests, so much so that some members of the minority known as ‘Vlach’, who are even among the founding member of the national council for the Romanian minority based in Vojvodina, are almost considered traitors by their peers who advocate a separate Vlach minority.

86. In no circumstances is it for the rapporteur to set himself up as a judge and rule on this question. He would reiterate the fundamental principle stated in Article 3 paragraph 1 of the Framework Convention, that *“Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice”*. The rapporteur recalls that any attempt to impose an identity on a person or group of persons is inadmissible⁶¹.

ii. Question of the (non) recognition of the Romanian Orthodox Church as a traditional church

87. The new law of 2006 on churches and religious organisations in the Republic of Serbia⁶² does not recognise the Romanian Orthodox Church as a traditional church. The seven traditional churches recognised under this law are the Serbian Orthodox Church, the Roman Catholic Church, the Slovak Evangelical Church, the Evangelical Christian Church, the Reformed Church, the Islamic Community and the Jewish Community. The reasons why the Romanian Orthodox Church is not on this list can be queried⁶³. Moreover, the Romanian Orthodox Church is not even on the list of religious denominations set out in section 17 of the aforesaid law.

88. This new law, when at the draft stage, received a number of criticisms from the Venice Commission⁶⁴. In substance, the Venice Commission raised several questions as to the possible discriminatory application of the criteria stipulated in the registration procedure. It also expressed anxiety at the possibility of registration becoming a requirement for basic rights (*inter alia*, acquisition of legal personality) and recalled that the application of Article 9 ECHR could not be made subject to a registration system.

89. More specifically, where the rights of minorities are concerned, the Venice Commission notes that certain provisions (sections 33 and 34) “*could provoke some bias in favour of the dominant local Church and discrimination against local minorities*”.

90. The new law, and its application by the ministry for religious affairs, considered arbitrary⁶⁵ or discriminatory in some cases, have apparently eroded respect for freedom of religion in Serbia.

91. According to information conveyed to the rapporteur by the Serbian authorities, the Romanian Orthodox Church is recognised in Serbian law. It would also appear that to quite a large extent the relations between the Serbian Orthodox Church and the Romanian Orthodox Church are settled directly by the church authorities themselves, relations between the Serbian Orthodox Church and its Romanian counterpart being governed by canon law. The two churches have concluded an agreement on mutual recognition. In November 2006, the Serbian Orthodox Church recognised the Dacia Felix diocese professing Romanian Orthodoxy, while the Romanian Orthodox Church recognised the Serbian Orthodox diocese of Timisoara in Romania. However, this agreement reportedly does not give the Romanian Orthodox Church’s diocese jurisdiction over the Timoc region, placed in the exclusive purview of the Serbian Orthodox Church. Indeed, this is the region where the members of the Romanian ethnic minority complain most of not being able to engage freely in their worship.

92. At present, the Romanian Orthodox Church is therefore represented by a Vicar in Serbia. Some would like it to be possible for a diocese to be created. The Parliament of Vojvodina has approved a proposal for amendment to add the Romanian Orthodox Church to the list of traditional churches set out in the law of 2006.

93. At Negotin in the Timoc valley, the rapporteur conferred with a group including Bojan Aleksandrovic, a priest of the Romanian Orthodox denomination. The Rev. Aleksandrovic complained that administrative barriers had been raised deliberately to prevent him from building a church for his parish. He also claimed to have received death threats and been prevented from lodging a complaint on the ground that there was no legal basis for such a proceeding. He considers that the Serbian Orthodox Church is actually the State Church since the construction of a church of another denomination requires permission from the Serbian Orthodox Church authorities (as was pointed out to him in writing by the competent ministry).

94. In Belgrade the rapporteur met officials of the Romanian Orthodox Church (notably the Vicar) who expressed complete satisfaction with the situation of the Romanian Orthodox Church in Serbia which numbers 39 parishes (in addition to certain smaller entities). Contrary to the positions reported by the press, they consider that the Romanian Orthodox Church is quite adequately recognised in Serbian legislation, and cited the regulations on the content and keeping of the register of churches and religious communities (Official Gazette of the Republic of Serbia, 26 July 2006, No. 43/2006), providing in article 2 that

“With the consent of the Serbian Orthodox Church, the Romanian Orthodox Church’s organisational unit of Banat shall be entered in the register” (unofficial translation)⁶⁶.

95. There was also question of the situation regarding Romanian Orthodox religious instruction in schools, the teachers moreover being paid by the Serbian state authorities. The representatives of the Romanian Orthodox Church informed the rapporteur that there were schoolbooks in Romanian (and let the rapporteur have some copies).

96. Furthermore, the representatives of the Romanian Orthodox Church diocese informed the rapporteur that the Rev. Aleksandrovic was not recognised by their church (not having completed the requisite training in the faculty of theology). In eastern Serbia, the position is that at present no competence exists for the Romanian Orthodox Church, so that every parish of this faith needs the permission of the Serbian Orthodox Church authorities. According to the representatives of the Romanian Orthodox Church in Serbia, the Serbian Orthodox Church is ready to have masses said in Vlach//Romanian since priests of Vlach origin have been ordained. However, that would require an agreement between the two churches. But if things are that simple and call for a mere understanding between the two churches, the rapporteur wonders why no solution has yet been found.

97. So, while the rapporteur could observe the apparent cordiality of relations between the clergy of Serbian Orthodox Church and the Romanian Orthodox Church of Serbia, he is surprised that so much latitude of decision is left to Serbian Orthodox Church, whose influence in the recognition of other churches or religious communities seems exaggerated. He is also surprised at the importance of the status evidently granted to canon law in a secular state. He fears this may point to an incomplete separation of church and state. This situation would not be worrying *per se* if the competences were clearly defined, but in actual fact some uncertainty seems to prevail. The Venice Commission moreover clearly recommended that a more precise conception of the legal status of canon laws and ecclesiastical decisions be provided.

98. As to the practical possibility of attending a mass according to Romanian Orthodox liturgy and in Vlach/Romanian, the situation is very uneven depending on the region considered. ‘Romanians’ living in Vojvodina have no trouble attending a mass celebrated according to Romanian Orthodox liturgy and in their mother tongue. The position is more complex for the members of the Romanian or Vlach minority dwelling in eastern Serbia. It would appear to be possible at times in certain villages, but not consistently so. Moreover, any fresh attempt to hold a mass according to Romanian Orthodox liturgy in a locality of eastern Serbia is allegedly subjected to strong pressure and hostile reactions.

99. The rapporteur urges the Serbian authorities to co-operate with the representatives of the two churches in finding a practical solution whereby freedom of religion is made a reality in eastern Serbia too. It seems necessary to think about the possibility of granting a see to the Romanian Orthodox Church, for instance by extending the territorial jurisdiction of the Dacia Felix diocese.

iii. Use of the Vlach/Romanian language in administration, education and the media

100. It has been reported that the use of the Vlach language in local administrations is not even entrenched in localities where the members of this minority represent over 15% of the population. This 15% proportion is prescribed by the national legislation for the use of a language in administration to be permissible. Now, the Vlach language is not one of the minority languages on which Serbia has made an undertaking in accordance with the Charter for Regional or Minority Languages. Indeed, the rapporteur considers it necessary to recall that certain of the Charter's provisions apply to all minority languages including those not mentioned in the instrument of ratification⁶⁷. By virtue of the principles stated in Part II of the Charter, particularly Article 7, the Vlach language should benefit from the measures to protect regional or minority languages⁶⁸.

101. The problem of education in the minority language is twofold: on the one hand it is hardly possible to teach in Vlach as this is an essentially oral language, and besides there is a shortage of qualified teachers to teach in Romanian.

102. The Serbian authorities and the representatives of the minorities should combine their efforts to find practical solutions to this problem. A proactive policy on this would be highly desirable since teaching in, or of, the mother tongue is undeniably a factor enabling a minority to remain in existence. Education underpins pluralism, since language is the essential ingredient of the various cultures.

103. According to the information conveyed to the rapporteur, on several occasions members of the Vlach/Romanian minority have collected signatures in a petition asking for instruction in their language to be provided, without success.

104. Regarding the media, the members of the Romanian and/or Vlach minority residing in eastern Serbia are plainly at a great disadvantage compared to those living in Vojvodina.

105. While the members of the Romanian minority of Vojvodina have access to a fairly wide range of printed, radio and television media in Romanian, there is no such offer in eastern Serbia. Residents of north-eastern Serbia cannot pick up the programmes broadcast by Vojvodina television. In reply to the rapporteur's enquiry, his informants, including the authorities, invoked technical constraints in that access to the broadcasts from Vojvodina was by cable only. Certain initiatives have been launched to introduce a news programme in Romanian in eastern Serbia but have evidently not been successful.

106. The authorities have pointed out that the obligation under the Charter for Regional or Minority Languages to have printed media in minority languages does not apply to Vlach which was not included by Serbia in the instrument of ratification. Here, the rapporteur reiterates the points made in paragraph 100 above.

107. Having noted the demand raised by the members of the Vlach/Romanian minority in the Timoc valley, the rapporteur calls upon the Serbian authorities and the players concerned to consider means of extending the availability of Romanian-language televised media in Vojvodina so that interested persons can also benefit from it in eastern Serbia. In the current state of technology, this is probably not an unfeasible demand.

108. Moreover, the rapporteur was informed of the current privatisation of the printed media in Serbia and is aware that small entities, particularly those using minority languages, will not be able to survive a wave of privatisation. The rapporteur invites the authorities to provide for exceptions so as to ensure the viability of the minority language media.

109. In conclusion, the rapporteur has been able to ascertain that the Vlach minority are afraid of losing their identity, their distinctive traits and their mode of expression, and on that score are fighting to be recognised independently from the Romanian minority. Yet he has also observed that two elements of the one minority are working towards the same end, though employing completely different means. These divergences can only impair protection of the rights of this minority, and present the danger of being readily exploitable with a view to assimilating the members of the minority more and more with the national majority. The rapporteur has strong fears that if the internal disputes persist or intensify, a loss of identity for some of the members of this minority will be virtually inevitable. On the other hand, if the members of the minority – whether one wishes to call it Romanian or Vlach is of little account – unite, they will have a real opportunity to secure respect for the rights conferred on them by the law and international standards.

VII. Concluding remarks

110. As already noted by the Advisory Committee in its opinion (mentioned above), the Balkans region remains marked by interethnic tensions, the dismal legacy of the anti-minority policy of the Milosevic era. Even today, incidents of an ethnic nature, with varying degrees of violence and intensity, are recorded in Serbia. Quite plainly it is still necessary today to rebuild trust between minorities and the Serbian authorities as well as between minorities. The authorities should take more measures of a positive and proactive kind in that direction, and above all ensure that they are fully and effectively implemented.

111. The situation of national minorities in Vojvodina received considerable attention from the international community in 2004, which resulted in better handling of anti-minority violence at the political level. It was urgent to react as the incidents were increasing at an alarming rate. However, it should be emphasised that in many respects national minorities enjoy a far better protection of their rights in Vojvodina than anywhere else in Serbia. Yet, if such incidents have decreased, they have not disappeared; the society is thus not completely out of any danger of nationalistic rhetoric. In the view of **the debates on the status of Kosovo**, it is of utmost importance that the authorities of the Republic of Serbia

continue their efforts as regards national minorities and take all necessary actions to avoid any fresh escalation of inter-ethnic violence.

112. The rapporteur notes that in many respects (education in and protection of the mother tongue, worship in the mother tongue, representation in political bodies and administrations, cultural initiatives, etc.) the situation of the Vlach minority in eastern Serbia is distinctly less favourable than for the members of national minorities living in Vojvodina. Whereas a number of initiatives in Vojvodina have been considered commendable by the Advisory Committee, it has noted in particular that the situation of the Vlach minority in north-eastern Serbia is far less advanced.

113. In 1997 the Parliamentary Assembly already said that it was “*concerned about the critical situation of the Aromanian culture and language, which have existed for over two thousand years in the Balkan peninsula*”⁶⁹.

114. The rapporteur can only confirm the danger which he was able to ascertain. Vlach (or “Aromanian”) culture is indeed threatened. Nobody disputes the very close links between Romanian culture and Vlach culture but – without entering into discussion of the designation of these minorities – there are certain distinctive traits, and it is these that are threatened with extinction.

115. Each regional culture, or culture specific to a given population group, is a building-block of cultural pluralism and thus enhances the wealth of our societies.

116. The rapporteur strongly encourages the members of the Vlach/Romanian minority in eastern Serbia to combine their efforts and overcome their internal conflicts in their own interest and in order to preserve the distinctive traits that make up their identity. Here the Serbian authorities have a duty not to impede but to support initiatives in that direction.

117. Furthermore, one of the constant problems in Serbia, a crippling one when it comes to effectively guaranteeing fundamental rights and freedoms, is inadequacies in the legislative sphere and in the application of the laws.

118. Indeed, as already noted by the Committee of Ministers, “*The main problems in the protection of national minorities in Serbia [...] pertain to the implementation of the relevant norms in practice*”⁷⁰. This finding is still valid today. However, while the Advisory Committee, in its 2004 opinion, held that these problems were partly due to poor co-operation between the entities of the State Union of Serbia and Montenegro, today this can no longer be blamed for the non-application of the standards in practice.

119. The rapporteur urges the Serbian authorities to ensure the full and effective application of the standards laid down for protection of national minorities. Trust between the various groups making up the population of Serbia, and interethnic peace, depend on it.

120. Lastly, and this is an essential point of the rapporteur's conclusions, the Serbian authorities have the duty to limit regional differences in protection of the rights of minorities and to take appropriate initiatives; the blatant geographical discrimination that exists is unacceptable.

121. More specifically, the rapporteur invites the competent authorities:

- to pay greater attention to allegations of interethnic violence and deal with them expeditiously, firmly and efficaciously, particularly by means of effective police investigations and judicial proceedings;
- to consider re-instating the position of Minister for Human and Minority Rights;
- to ensure that the legislation on the rights of minorities, particularly the laws enacted in 2002, are effectively implemented;
- to establish as speedily as possible the fund for promoting the social, economic, cultural and general development of national minorities provided for in section 20 of the framework law of 2002 on the protection of the rights and freedoms of national minorities;
- to rapidly pass a law against discrimination, taking into account the comments made by the Venice Commission;
- to adopt as a matter of priority the legislative texts on the financing and election of the national councils for national minorities, taking account of the comments by Council of Europe experts on the draft law on elections;
- to define more precisely the functions and obligations of the national councils for national minorities while granting them the necessary funds to accomplish their missions;
- to introduce a mechanism enabling the national councils for national minorities to supervise the acts of the executive with regard to the rights of minorities;
- to convene more frequent and regular meetings of the National Council for National Minorities;
- to envisage appointing a deputy ombudsman in charge of questions relating to the rights of minorities;
- to give the autonomous provinces adequate financial guarantees;
- to take positive measures in favour of members of minorities, including the Vlach minority, and to eradicate all discrimination against their members;

- to intensify their efforts for the furtherance of initiatives to promote a spirit of tolerance and intercultural dialogue;
- to step up initiatives to train teachers with the requisite qualifications for language teaching and teaching in minority languages;
- to continue developing bilingual schools;
- to eliminate the regional differences that exist in effective safeguards for the rights of minorities (particularly for the use of minority languages in administration, education in minority languages, freedom of religion, etc.) by the full application throughout the territory of the existing legislation in these matters;
- to consider technical solutions which would enable persons living in eastern Serbia to receive broadcasts in Romanian made in Vojvodina;
- to provide for exceptions to the media privatisation procedures for the benefit of the media operating in minority languages, in order to ensure their viability.

122. The rapporteur also calls upon Serbia and the kin-states concerned to convene as early as possible the joint intergovernmental committees provided for in the bilateral agreements concluded by them on co-operation in the field of protection of national minorities.

Биографија

Мр Јелена Милићевић-Пророковић, је рођена 1977. године у Аранђеловцу, где је завршила основну и средњу школу. Дипломирала је на Факултету политичких наука, Универзитета у Београду, 2001. године са дипломским радом под називом „Теорије силе, реалистичке теорије и стање у међународним односима након хладног рата“. Магистрирала је на истом факултету, на Катедри за међународне односе, 2008. године, са радом на тему „Либерални институционализам у међународним односима“. Овај магистарски рад је први који је објавило Удружење за политичке науке Србије, у новопокренутој библиотеци под називом „Прва студија“.

Кандидаткиња је завршила и Дипломатску академију у Министарству спољних послова Републике Србије, где ради од 2003. године. Тренутно је саветник у Амбасади Републике Србије у Братислави. Говори енглески, шпански и словачки језик, а служи се румунским и француским. Удата је и мајка троје деце.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Јелена Милићевић-Пророковић

број уписа 125

Изјављујем


да је докторска дисертација под насловом

Дипломатско разрешавање конфликта као чинилац безбедности

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 5.02.2013



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Јелена Милићевић-Пророковић

Број уписа 125

Студијски програм науке безбедности

Наслов рада Дипломатско разрешавање конфликта као чинилац безбедности

Ментор проф. др Радомир Милашиновић

Потписани Јелена Милићевић-Пророковић

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 05.02.2013.



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Дипломатско разрешавање конфликта као чинилац безбедности

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

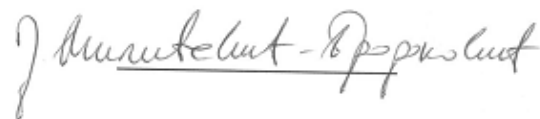
Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 05.02.2013.



1. Ауторство - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.