

**Stručni rad**

**UDK 327(497.6)“1995“**

**DOI 10.7215/SVR1204157P**

# **SPOLJNA POLITIKA DEJTONSKE BOSNE I HERCEGOVINE**

**Danilo Petrović<sup>1</sup>**

Kabinet člana Predsjedništva BiH iz Republike Srpske

**Sažetak:** U radu je na određen način predstavljena spoljna politika Dejtonske Bosne i Hercegovine. Njenu osnovu čini Ustav BiH i odrednice koje definišu aktere u kreiranju i sprovođenju spoljne politike Bosne i Hercegovine. Pored toga, značajan dio rada posvećen je diplomatsko-konzularnoj mreži (DKP) sa osvrtom na njene nedostatke i moguće transformacije kako bi obezbijedilo efikasnije provođenje spoljne politike BiH, definisane na osnovama konsenzusa predstavnika dva entiteta i tri konstitutivna naroda. Kroz prizmu dvogodišnjeg nestalnog članstva Bosne i Hercegovine u Savjetu bezbjednosti Ujedinjenih nacija predstavljeni su konkretni problemi u provođenju spoljne politike BiH koji negativno utiču, kako na unutrašnjopolitičke odnose u BiH, tako i na stvaranje negativnog imidža BiH u međunarodnim odnosima. Na kraju su, na određen način predstavljeni pravci cjelovitog definisanja spoljne politike BiH, kao i organizacije sistema DKP mreže u skladu sa specifičnostima uređenja BiH.

**Ključne riječi:** *Dejtonska Bosna i Hercegovina, spoljna politika, Predsjedništvo BiH, diplomatsko-konzularna mreža.*

## **UVOD**

Da bismo govorili o spoljnoj politici Bosne i Hercegovine, njenim osnovama, načinu definisanja, provođenja, kao i eventualnim pozitivnim i negativnim efektima po Bosnu i Hercegovinu, potrebno je prvo razumjeti njeno političko uređenje. Dakle, neophodno je prije svega, objasniti veoma složenu strukturu Bosne i Hercegovine, kao preduslov dalje analize ovog problema, pri tome imajući u vidu da je ona postkonfliktna zemlja. Da bi se cjelovito razmatralo ovo pitanje, neophodno je na određen način definisati problem i temu. Postoji niz definicija spoljne politike koje polaze sa različitih pozicija. Jedna od prihvatljivijih navodi: „Pomoću spoljne politike društvo organizovano u nacionalnoj državi provodi svoje interese naspram drugih država, tj. u međunarodnom sistemu (međunarodnih odnosa). Spoljna politika u klasičnom smislu obuhvata sve one aktivnosti ili propuste neke vlade naspram druge, koje u cjelini čine određeni obrazac odnosa. Pod spoljnom politikom podrazumijeva se, takođe, saradnja neke

---

<sup>1</sup> Magistrand na Fakultetu političkih nauka u Beogradu  
Savjetnik člana Predsjedništva BiH iz Republike Srpske za spoljnu politiku

vlade u multi i nadnacionalnim i međunarodnim organizacijama, odnosno konferencijama, poput UN-a, OECD-a, EU-a, NATO-a, OEBS-a i svjetskih ekonomskih samita<sup>2</sup>.

### DEJTONSKA BOSNA I HERCEGOVINA<sup>3</sup>

Bosna i Hercegovina kakvu danas poznajemo, sa međunarodnim subjektivitetom i teritorijalnim integritetom, nastala je potpisivanjem Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Kao što je poznato, Sporazum je parafiran 21. novembra 1995. godine, nakon tronedjeljnih mirovnih pregovora u Dejtonu, Ohajo - SAD, a potpisan 14. decembra 1995. godine u Parizu. Ovim sporazumom je trebalo okončati najteži građanski rat vođen kao posljedica raspada SFRJ u kojem su se žestoko sukobljavale tri nacionalne grupacije. U građanskom ratu stradalo je prema nepotvrđenim podacima 97.200 lica, uz brojne ranjene i unesrećene, a poseban problem je predstavljalo razaranje stambenih i ekonomskih potencijala. Istovremeno, to je bila jedna od većih kriza sa kojima se susrela međunarodna zajednica na kraju XX vijeka, koji je inače obilježen brojnim svjetskim sukobima.

Odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina je konstituisana kao država sastavljena od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Oba entiteta<sup>4</sup> su dobila ingerencije koje imaju samostalni političko-teritorijalni subjekti. Na osnovu ovako široke autonomije entiteta, može se konstatovati da entiteti imaju osobine konfederalnih ili federalnih jedinica.

U tom smislu ona je definisana kao multietnička, multikonfesionalna i multikulturna država, u kojoj ravnopravno žive pripadnici tri konstitutivna naroda i drugi, pri čemu se važeće odluke za i u ime BiH donose konsenzusom demokratski izabраниh političkih predstavnika tri konstitutivna naroda, Srba, Hrvata i Bošnjaka.

Dakle, Bosna i Hercegovina je suverena, nezavisna i međunarodno priznata država, članica Ujedinjenih nacija i aspirant za punopravno članstvo u Evropskoj uniji i NATO savezu. Sa formalnopravnog međunarodnog aspekta Bosna i Hercegovina u punoj mjeri ostvaruje svoja prava u međunarodnoj zajednici.

Na osnovu brojnih pokazatelja Bosna i Hercegovina ima nedefinisan oblik državnog uređenja, jer se u svijetu posmatra kao jedinstvena državna zajednica, a vrlo kompleksna po obliku i unutrašnjoj

<sup>2</sup> Dieter, Nohlen (2001): Politološki rječnik, Panliber, Osijek – Zagreb s. 496

<sup>3</sup> Dejtonska Bosna i Hercegovina je naziv koji ovdje koristimo da označimo BiH koja je u sadašnjoj ustavnopravnoj i političkoj formi i uređenju od 1995. godine.

<sup>4</sup> Izraz „entitet“, tvrde pravni teoretičari, ne postoji u ustavnopravnom rječniku. Ta riječ se po pravilu objašnjava kao: 1) nešto što realno postoji, stvar; 2) biće ili postojanje; 3) suštinska priroda. (Mićo Stojanović (2001): *Geopolitička i geostrategijska suština procesa savremenog svijeta: protivvrječnosti i kontraverze međunarodnih odnosa*, Grafomark, Laktaši, Banjaluka, s. 36).

složenosti<sup>5</sup> državnog uređenja. U tom smislu, može se reći, da se njeno unutrašnje uređenje zasniva na formuli 1+2+3, tačnije: jedna država, dva entiteta i tri konstitutivna naroda.

Implementacija Dejtonskog mirovnog sporazuma odvija se u dinamici veoma složenih unutrašnjih političkih odnosa i permanentnog uticaja krugova međunarodne zajednice. Stoga je važno istaći da se zbog karaktera samog Dejtonskog mirovnog sporazuma i činjenice o postojanju institucije i pozicije Visokog predstavnika u BiH, se kao zemlja nalazi u nekoj vrsti „ograničenog suvereniteta“ ili bolje rečeno „međunarodnog protektorata“ sa nizom pravnih implikacija koje iz toga proizilaze.

Međutim, i pored svega navedenog, osnovne kompetencija nad utvrđivanjem i vođenjem spoljne politike zemlje u potpunosti pripada određenim organima Bosne i Hercegovine, prije svega Predsjedništvu BiH i Ministarstvu spoljnih poslova BiH.<sup>6</sup>

Ustav Bosne i Hercegovine, koji je sastavni dio Aneksa 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, precizira određene nadležnosti. Tako u članu III - 1 (a), u dijelu koji govori o podjeli nadležnosti i odnosima između institucija BiH i entiteta<sup>7</sup>, u prvom stavu spoljnu politiku stavlja u nadležnost državnih institucija Bosne i Hercegovine. Članom III - 2 (d) Ustav BiH definiše da: „Svaki Entitet može da ulazi u sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama, uz pristanak Parlamentarne skupštine. Parlamentarna skupština može da odredi zakonom da za neke vrste sporazuma taj pristanak nije potreban“. Istim članom III - 2 (a) entiteti zadržavaju pravo da uspostavljaju specijalne paralelne odnose sa susjednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine. Mađutim, Ustav BiH, takođe, jasno nalaže obavezu entiteta da pružaju potrebnu pomoć Savjetu ministara Bosne i Hercegovine u ispunjavanju njenih međunarodnih obaveza i poštovanju preuzetih međunarodnih sporazuma pobrojanih u aneksu Ustava kao i ostvarivanju prava i obaveza članstva BiH u međunarodnim organizacijama na bazi kontinuiteta ili novog članstva. Ustav BiH, dakle, ograničava mogućnosti učešća entiteta u spoljnopoličkim aktivnostima i saradnji sa organima drugih država i međunarodnih organizacija.

---

<sup>5</sup> Takvim ustavnim aranžmanima stvoren je najsloženiji politički sistem u Evropi. Na području od 51.129 kvadratnih kilometara na kojemu živi oko četiri miliona stanovnika uspostavljen je teško odredivi politički sistem uspostavljen prema 14 ustava – jednome opštedržavnom, dvama entitetskim, deset kantonalnih i jednome distriktskom – u kojemu se odluke donose u 14 zakonodavnih tijela, u 14 vlada i u više od 200 ministarstava na pet nivoa organizacije: državnoj, entitetskoj, kantonalnoj, distriktskoj i opštinskoj. Pored tog postoje tri ustavna suda, tri vrhovna suda, te mnoštvo državnih, entitetskih i kantonalnih raznih sudova. (Mirjana Kasapović, (2005): *Bosna i Hercegovina podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb.

<sup>6</sup> Dejtonskim mirovnim sporazumom i drugim relevantnim dokumentima i odlukama, međunarodnim institucijama i organizacijama dodijeljen je mandat u obavljanju određenih poslova u BiH koji se ogledaju u ulozi međunarodnih mirovnih i policijskih snaga, poziciji i ulozi Visokog predstavnika međunarodne zajednice za BiH, poziciji sudskih i drugih organa za zaštitu ljudskih prava, itd. Za razliku od ovih primjera BiH kao država zadržala je suverenitet nad vođenjem spoljne politike.

<sup>7</sup> Bosna i Hercegovina se shodno Ustavu BiH sastoji od dva entiteta, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine.

## SPOLJNA POLITIKA BOSNE I HERCEGOVINE

Spoljnopolitičko djelovanje Bosne i Hercegovine još uvijek karakteriše mnogo odstupanja od opštih principa spoljne politike BiH<sup>8</sup>, nesinhronizacije i suprotnih djelovanja između različitih faktora koji učestvuju u međunarodnim odnosima u ime BiH.

U skladu sa Ustavom BiH, odredbama dokumenta „Opšti pravci i prioriteti za provođenje spoljne politike Bosne i Hercegovine“<sup>9</sup>, koji je usvojen od strane Predsjedništva BiH, 2003. godine, zakonima, odlukama i stavovima Predsjedništva BiH, Parlamenta BiH, Savjeta ministara BiH, spoljna politika BiH trebalo bi da služi opštoj promociji i ostvarivanju zajedničkih spoljnopolitičkih ciljeva dva entiteta i tri konstitutivna naroda, oko kojih postoji konsenzus.

Međutim, bez obzira što je kreiranje i provođenje spoljne politike zemlje kompetencija države Bosne i Hercegovine, postoje određene specifičnosti u determinisanju spoljne politike. Naime, determinante spoljne politike nisu iste u zemljama koje egzistiraju vijekovima u svijetu i postoknfliktnoj zemlji kakva je Bosna i Hercegovina. Rat, ustavni položaj, ustavno uređenje, Dejtonski mirovni sporazum, institucija Visokog predstavnika međunarodne zajednice za BiH, institucija Specijalnog predstavnika EU za BiH, supervizora za distrikt Brčko, dakle specifično uređenje određuje i brojne specifičnosti spoljne politike. Pored toga, iako je Bosna i Hercegovina članica sistema Ujedinjenih nacija, sa svojim subjektivitetom i teritorijalnim integritetom, koja kreira i provodi svoju spoljnu politiku dešava se apsurdna situacija da Visoki predstavnik međunarodne zajednice za BiH podnosi izvještaj Savjetu bezbjednosti UN-a pri čemu u ime BiH na istom sastanku najčešće prisustvuju i predstavnici Bosne i Hercegovine, koji uglavnom iznose stavove o situaciji u BiH koji su vrlo često suprotni stavovima koje iznosi Visoki predstavnik. Dakle ocjene se mogu značajno razlikovati, što govori o stvarnom političkom položaju zemlje u međunarodnim odnosima.

U skladu sa odredbama Ustava BiH, Predsjedništvo BiH<sup>10</sup> je nadležno za utvrđivanje i vođenje spoljne politike zemlje. Da bi bile važeće, sve odluke Predsjedništva BiH moraju biti usvojene konsenzusom. Ukoliko dođe do preglasavanja jednog od članova Predsjedništva BiH, taj član ima pravo da u roku od 72 časa zatraži zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pred entitetskim Parlamentom. U slučaju člana Predsjedništva BiH iz Republike Srpske, to je Narodna skupština Republike Srpske, dok se članovi Predsjedništva BiH iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda obraćaju Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. U slučaju da je

---

<sup>8</sup> Dokument *Opšti principi spoljne politike BiH* usvojen je 26. marta 2003. godine od strane Predsjedništva BiH.

<sup>9</sup> Ovim dokumentom, usvojenim 26. marta 2003. godine, definisana su prije svega načela spoljne politike BiH, zatim prioriteti spoljne politike zemlje, osnovni pravci i aktivnosti bilateralne i multilateralne prirode, te zaštita interesa državljana Bosne i Hercegovine u inostranstvu.

<sup>10</sup> Predsjedništvo BiH čine tri člana. Jedan član je iz reda srpskog naroda, biran u Republici Srpskoj, a druga dva iz Federacije BiH, iz bošnjačkog i hrvatskog naroda.

njihov zahtjev podržan od strane parlamenta, sporna odluka Predsjedništva BiH koja je usvojena preglasavanjem se poništava i nema nikakvo pravno dejstvo. Dakle, za sve odluke potrebna je kvalitetna demokratska rasprava i zajednički stav na bazi usaglašavanja, odnosno visok stepen konsenzusa.

Dalje, odluke Predsjedništva u operativnom smislu provodi izvršni organ za sprovođenje spoljne politike, a to je u ovom slučaju Ministarstvo spoljnih poslova Bosne i Hercegovine koje uglavnom djeluje putem svoje diplomatsko-konzularne mreže i odsjeka zaduženih za određene oblasti koji se nalaze u sjedištu Ministarstva spoljnih poslova u Sarajevu.

Diplomatsko-konzularna mreža Bosne i Hercegovine koncipirana je na nerealnim osnovama, kako u odnosu na strateške ciljeve, tako i u odnosu na finansijske mogućnosti zemlje. U velikoj mjeri koristi se institut nerezidentnog pokrivanja (koji je predviđen Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima). BiH danas ima 52 diplomatsko-konzularna predstavništva u svijetu na nivou ambasadora, 41 predstavništvo na nerezidentnoj osnovi. Poseban dio diplomatsko-konzularne mreže odnosi se na postojanje i 6 diplomatskih misija. Riječ je o diplomatskim predstavništvima BiH pri najvećim međunarodnim multilateralama: Misija pri Evropskoj uniji u Briselu, pri NATO-u u Briselu, pri OSCE-u u Beču, pri OUN u Njujorku i Ženevi, te Misija pri Savjetu Evrope u Strazburu.

U operativnom, diplomatsko-političkom aspektu, ambasade su organizaciono pozicionirane u Sektoru za bilateralne odnose u Ministarstvu spoljnih poslova BiH, koji se dalje dijeli na: Odsjek za susjedne zemlje, Odsjek za Zapadnu Evropu, Odsjek za centralnu i istočnu Evropu, Odsjek za Sjevernu i Južnu Ameriku, Australiju, Japan i Okeaniju, Odsjek za Aziju i Afriku i Odsjek za ekonomsku diplomatiju.

Danas u međunarodnim odnosima djeluju različite vrste zemalja koje se mogu svrstati u četiri kategorije:

1. Velike sile koje o najvažnijim pitanjima imaju svjetsku i regionalnu strategiju na bilateralnom i multilateralnom nivou.
2. Zemlje u razvoju od kojih su neke velike (Brazil, Indonezija, Egipat, Nigerija...), koje takođe imaju svjetsku strategiju za svoj spoljnopolički nastup.
3. Zemlje u tranziciji koje prolaze kroz pojačanu unutrašnju transformaciju, što bitno određuje i krajnje domete njihovog spoljnopoličkog nastupa.
4. Male zemlje koje svoju vanjsku politiku iscrpljuju u regionalizmu i multilateralizmu.

Bosna i Hercegovina, objektivno, spada u kategoriju malih država u tranziciji. Danas dominira kombinacija unilateralnog i multilateralnog djelovanja u međunarodnim odnosima, pa su male zemlje zbog toga prinuđene da se odreknu ambicija da mijenjaju globalni svijet.

Praktično, diplomatija male zemlje danas mora biti sposobnija od diplomatije velike zemlje, da bi sprovela svoju strategiju usmjerenu na zaštitu državnih interesa, odnosno zajedničke interese oko kojih postoji konsezus svih političkih subjekata unutar države. U slučaju Bosne i Hercegovine, ovo još više dobija na težini, jer spoljna politika BiH je u velikoj mjeri staromodna i defanzivna, zasnovana na prevaziđenim

spoljnopolitičkim konceptima koji ne odražavaju političku realnost i promjene u savremenom svijetu. Poseban problem je što spoljna politika BiH nije prilagođena stvarnim potrebama i mogućnostima zemlje. Načelnost spoljne politike je najslabija strana spoljne politike BiH, iako su principi i načela uglavnom vrijednosno pozitivno formulisana i kompatibilna sa univerzalnim i opšteprihvaćenim načelima savremenih međunarodnih odnosa u svijetu. BiH nedostaje strateška operativna razrada opštih pravaca i prioriteta spoljne politike zemlje koja bi jasno usmjerila i precizno odredila obaveze svih subjekata u zemlji na spoljnopolitičkom planu. Na tom putu još ima sporosti, sukoba različitih interesa, neadekvatnih kompromisa, nerealnih procjena međunarodne situacije i vlastitih mogućnosti, improvizacija i simboličnih i neopravdanih spoljnopolitičkih poteza čiji je stvarni uzrok nepostojanje unutrašnjeg političkog konsenzusa.

### **PROBLEMI KREIRANJA SPOLJNE POLITIKE BIH NA PRIMJERU ČLANSTVA BIH U SAVJETU BEZBJEDNOSTI UN-a (2010 – 2012)**

Članstvo u Savjetu bezbjednosti UN-a za jednu malu zemlju je svakako veliki izazov i šansa za spoljnopolitičku promociju zemlje i ostvarivanje još čvršćih veza sa velikim silama i brojnim državama. Da je to velika i jedinstvena prilika, pokazuje i podatak da neke zemlje budu članice i po nekoliko puta dok istovremeno postoje zemlje koje nikada nisu bile članice ovog tijela UN-a, odnosno „svjetske Vlade“, kako ga definišu pojedini teoretičari međunarodnih odnosa. Nažalost, u slučaju Bosne i Hercegovine, ispostavilo se da je članstvo u SB UN-a, umjesto izazova i šanse za promociju, postalo prostor za neslaganja i blamažu.

Na bazi prethodno rečenog, BiH je izabrana u nestalno članstvo Savjeta bezbjednosti UN-a za period 2010 – 2012. godine ispred istočnoevropske grupe zemalja. Njen protivkandidat bila je Poljska, koja je u određenom trenutku povukla svoju kandidaturu, pa je BiH praktično kao jedini kandidat dobila podršku većine zemalja. Takav izbor se bitno odrazio na situaciju u zemlji i ukazao na nedorečenosti sistema kreiranja i sprovođenja spoljne politike. Do izražaja su došla i brojna neslaganja koja postoje unutar BiH, posebno oko definisanja zajedničkih političkih stavova koje treba zastupati pred ovom institucijom. Ovo članstvo je pokazalo i određena ograničenja ovakvog sistema. Praktično, sistem sam po sebi za te primjere „iskakanja“ nema rješenje, jer ne postoji sistem odgovornosti.

Ispoljena podrška kandidaturi i izboru BiH za nestalnu članicu Savjeta bezbjednosti UN-a ima još jednu važnu dimenziju. Naime, to je prvi put u istoriji SB UN-a da jedna država postane članica Savjeta bezbjednosti UN-a, a istovremeno je predmet rasprava SB UN-a.<sup>11</sup> Poznato je da je BiH predmet rasprava SB UN-a od samog početka konflikta u BiH

---

<sup>11</sup> Malo je poznata činjenica, definisana privremenim poslovnikom o radu Savjeta bezbjednosti, da država koja je bila predmet rasprava Savjeta bezbjednosti, prestaje biti tema o kojoj raspravlja i odlučuje SB UN-a, samo u slučaju da 5 godina ne bude na dnevnom redu zasjedanja SB UN-a, jer se tada briše sa spiska tema.

1992. godine. Savjet bezbjednosti je u tom periodu usvojio veliki broj rezolucija koje se odnose na BiH, a koje su „međunarodnoj zajednici“ omogućile aktivno djelovanje na zaustavljanju sukoba i definisanju unutrašnjeg funkcionisanja. Dakle, kada je riječ o BiH radi se o presedanu, jer SB UN-a i dalje, u redovnoj proceduri na osnovu svojih ranije usvojenih rezolucija, permanentno raspravlja o situaciji u BiH, a na osnovu izvještaja visokog predstavnika međunarodne zajednice za BiH, koji svoj izvještaj SB dostavlja svakih 6 mjeseci. Absurd se javlja, kada visoki predstavnik predstavlja svoj izvještaj o stanju u BiH, a koji je suprotan stavovima zvaničnika BiH.

Tokom 2010. i 2011. godine Savjet bezbjednosti održao je 502 zasjedanja. Delegacija BiH, predvođena stalnim predstavnikom BiH pri Ujedinjenim nacijama u Njujorku, prisustvovala je svakoj od 502 održane sjednice i u ime BiH iznosila spoljnopolitičke stavove o značajnim temama, koje su bile na dnevnom redu zasjedanja SB UN-a.

Pored toga, u ime BiH glasalo se za razne rezolucije, kojima se produžava mandat UN-a na određenom području, ustanovljavaju nove misije UN-a na kriznim područjima ili zemljama, uvodi embargo za svjetski mir i bezbjednost problematičnim državama, osuđuju teroristički napadi različitih organizacija, imenuju specijalni predstavnici UN-a, usvajaju izvještaji i slično.

Međutim, važno je istaći da nisu sva izlaganja, pa i glasanja, u ime BiH u Savjetu bezbjednosti predstavljala rezultat konsenzusa, niti stavove svih u BiH. Tokom dvogodišnjeg nestalnog članstva u SB UN-a, stalni predstavnik BiH pri UN u Njujorku pročitao je u ime BiH nekoliko desetina neusaglašenih izlaganja, koja su usvojena preglasavanjem jednog od članova Predsjedništva BiH. U svim slučajevima radilo se o preglasavanju člana Predsjedništva BiH iz Republike Srpske.

U nekim od takvih slučajeva instrukcija stalnom predstavniku BiH pri UN u Njujorku izdavana je telefonom iz kabineta bošnjačkog ili hrvatskog člana Predsjedništva BiH. U ostalim slučajevima ta instrukcija je slata u pisanoj formi uz svjesno ignorisanje stava srpskog člana Predsjedništva. Da stvar bude još gora, i stalni predstavnik BiH pri UN u Njujorku je u potpunosti svjesno čitao takva neusaglašena izlaganja u ime BiH, znajući da nemaju saglasnost jednog od članova Predsjedništva, koje po Ustavu BiH ima po pitanju spoljne politike.

U okviru Ministarstva spoljnih poslova BiH za potrebe efikasnog članstva BiH u Savjetu bezbjednosti formiran je operativni tim koji je trebalo da bude veza između Predsjedništva BiH i Stalne misije BiH pri UN u Njujorku. Ovaj tim bio je u stalnoj komunikaciji sa Misijom u Njujorku i sa kabinetima članova Predsjedništva i cirkulisao je dokumente koji su išli iz Njujorka prema Predsjedništvu i obrnuto.

Prema dogovoru trojice članova Predsjedništva BiH, koordinaciju i pripremu stavova BiH u vezi pitanja na dnevnom redu zasjedanja Savjeta bezbjednosti UN-a, obavljala su tri savjetnika članova Predsjedništva BiH

za međunarodne odnose. Dakle, odluke su donošene u Predsjedništvu BiH, a zatim ih je Ministarstvo prosljeđivalo Misiji<sup>12</sup> u Njujorku.

I u operativnom radu ovako zamišljenog sistema spoljne politike bilo je dosta problema. Uglavnom se dešavalo da dopisi i materijali za sjednice SB UN-a, o kojima Predsjedništvo BiH treba da donese stav, budu dostavljeni doslovno u zadnji trenutak.

Ovo je znatno sužavalo manevarski prostor unutar Predsjedništva da se eventualno postigne konsenzus oko spornih pitanja. Takođe, dolazilo je do kašnjenja u slanju instrukcije iz Predsjedništva BiH prema Misiji BiH u Njujorku, pa je stalni predstavnik u određenom broju situacija iznosio stavove u ime BiH, koji ne samo da nisu predstavljali stav i mišljenje svih iz BiH već nisu bili usvojeni u Predsjedništvu kao nadležnom organu za kreiranje spoljne politike.

Postavlja se logično pitanje: Zašto srpski član Predsjedništva BiH u tim slučajevima nije iskoristio svoje ustavno pravo i zatražio zaštitu vitalnog nacionalnog interesa i osporio odluke usvojene preglasavanjem i zanemarivanjem njegovog stava? Razloga je nekoliko. Prije svega, treba zamisliti sazivanje posebnih sjednica Narodne skupštine Republike Srpske nekoliko puta mjesečno, i to uglavnom oko istih pitanja gdje ne postoji konsenzus u Predsjedništvu BiH (Kosovo, Palestina, Izrael, Srbija, itd.).

Drugo, vremenski okvir je ograničen, jer su sporne odluke o izlaganjima u ime BiH donošene i iznošene pred SB UN-a u roku od nekoliko časova, a za zakazivanje posebne sjednice Narodne skupštine Republike Srpske predviđen je rok od 72 sata. Dakle, najvažnija je činjenica da odluke Narodne skupštine o podršci zahtjevu srpskog člana Predsjedništva BiH za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa i poništenju odluke Predsjedništva BiH praktično ne bi imale nikakvog efekta, jer je šteta već učinjena iznošenjem stavova na sjednicama SB UN-a koji su onog trenutka kada su izgovoreni, postali zvaničan stav države Bosne i Hercegovine i ulaze u zvaničan zapisnik sa sastanka. Poseban aspekt vremenskog ograničenja predstavlja i vremenska zona, odnosno vremenska razlika između Bosne i Hercegovine i Sjedinjenih Američkih Država, koja iznosi 6 časova. Ovo je dodatno otežavalo komunikaciju na relaciji Misija BiH pri UN u Njujorku – Predsjedništvo BiH.

Bosna i Hercegovina je svojim članstvom i učešćem na zasjedanjima Savjeta bezbjednosti, tokom dvogodišnjeg nestalnog članstva, učestvovala u donošenju odluka važnim za održavanje svjetskog

---

<sup>12</sup> Misija BiH pri UN u Njujorku je diplomatsko predstavništvo BiH pri najvećoj multilateralu na svijetu, Ujedinjenim nacijama. Misijom rukovodi stalni predstavnik BiH pri Ujedinjenim nacijama, imenovan od strane Predsjedništva BiH. Pored stalnog predstavnika, Misija broji još 8 diplomata, 1 ranga ministar – savjetnik, 2 u rangu savjetnika, 3 u rangu prvog sekretara, 1 u rangu drugog i 1 u rangu trećeg sekretara. Oni su raspoređeni na radne zadatke u svim radnim tijelima koja postoje unutar sistema Ujedinjenih nacija. U svom redovnom obavljanju dužnosti prate rad svih tijela UN-a i izvještavaju Predsjedništvo BiH putem Minsitarstva spoljnih poslova BiH. Takođe, na osnovu instrukcije Predsjedništva BiH iznose stavove BiH na radnim sastancima raznih tijela UN-a, kao što su to razni komiteti, komisije itd.



mira i bezbjednosti i mirnog rješavanja postojećih i novostvorenih kriza širom svijeta. Iz tog razloga veoma je važna činjenica da BiH nije uvijek imala jedinstven stav u svom nastupu u SB UN-a, što je bila velika šteta. Iznošenjem jednostranih stavova i mišljenja u ime BiH stvorena je negativna slika i imidž BiH u međunarodnim krugovima, iako su mnogi iz sistema Ministarstva spoljnih poslova i kabineta bošnjačkog i hrvatskog člana Predsjedništva BiH pokušali da ovo članstvo okarakterišu kao veoma uspješno na promociji države BiH i stvaranju pozitivnih efekata. Sve ovo posebno dobija na težini ako se uzme u obzir činjenica da se eventualno naredno članstvo BiH u Savjetu bezbjednosti UN-a ne može i neće desiti sigurno u narednih nekoliko desetina godina.

### **PREPORUKE NA UNAPREĐENJU SPOLJNE POLITIKE**

Bosna i Hercegovina ima veoma specifično političko i društveno uređenje, koje se reflektuje i na spoljnu politiku. Svaka spoljna politika traži jedinstvenost nastupa, a u slučaju Bosne i Hercegovine postizanje tog jedinstva predstavlja ozbiljan problem i otkriva sve nedostatke sistema koji se odnosi na kreiranje i provođenje spoljne politike države.

Razlike koje otežavaju proces donošenja odluka za jedinstven spoljnopolitički nastup Bosne i Hercegovine vidljive su, kako oko spornih pitanja o kojima postoje različita mišljenja unutar BiH, tako i oko sistema Ministarstva spoljnih poslova, odnosno DKP mreže.

Najčešća sporna pitanja tiču se Bliskog istoka. Dok se iz Republike Srpske stalno ponavlja da rješenja treba tražiti mirnim putem u direktnim pregovorima sukobljenih strana, uz eventualnu podršku i medijaciju međunarodne zajednice, iz Federacije BiH se stalno potencira bezrezervna podrška unilateralnim potezima, kao što je to bio slučaj sa zahtjevom Palestine za punopravno članstvo u UN. Nažalost, postoje primjeri sporenja i oko regionalnih pitanja i susjednih država. Iako u smjernicama spoljne politike stoji razvoj dobrosusjedskih odnosa sa svim državama u okruženju, u realnom provođenju spoljne politike u tom pravcu postoje brojne barijere, kao što je to slučaj sa Srbijom, pri čemu predstavnici Federacije BiH u institucijama BiH, uključujući Ministarstvo spoljnih poslova i Predsjedništvo BiH, na sve načine pokušavaju taj odnos svesti na najmanju moguću mjeru, pa čak i po cijenu ugrožavanja zajedničkih interesa. U posljednje vrijeme evidentna su brojna neslaganja u vezi statusa Kosova i odnosa s njima.

Srpski član Predsjedništva smatra da BiH nije priznala Kosovo i da u skladu sa tim treba i da se postupa u međunarodnim odnosima dok druga dva člana Predsjedništva, iako svjesni ove činjenice, kao i ostali politički predstavnici iz Federacije BiH, djeluju na način da u svakoj prilici postignu određen nivo saradnje sa Kosovom, koji se svakako može protumačiti kao određen pokušaj formalizacije odnosa sa Kosovom.

Eklatantno je i neslaganje oko organizacije sistema DKP mreže Ministarstva spoljnih poslova BiH. Iz Republike Srpske, u skladu sa evropskim opredjeljenjem svih u BiH se teži i zagovara otvaranje ambasada prije svega u zemljama članicama Evropske unije, dok

predstavnici bošnjačkog i hrvatskog nacionalnog korpusa prednost daju njihovom otvaranju u islamskim zemljama. Dakle postoji jedan ozbiljan debalans kod rasporeda DKP mreže BiH u odnosu na definisane spoljnopolitičke ciljeve i smjernice oko kojih su se složili demokratski izabrani politički predstavnici sva tri konstitutivna naroda u BiH. Tako na primjer BiH nema ambasadu u Slovačkoj, Irskoj, Albaniji i Ukrajini, dok ih u Zalivu ima gotovo u svim zemljama.

Taj disbalans je vidljiv i kod provođenja spoljne politike. Nisu rijetki slučajevi samovoljnog istupanja ambasadora BiH bez prethodno definisanog stava Predsjedništva BiH, i jasne instrukcije, pri čemu su ta istupanja uvijek na štetu srpskog naroda i Republike Srpske.

Dakle, čim se krene u detalje, vidljive su razlike u svim aspektima kreiranja i provođenja spoljne politike BiH.

## ZAKLJUČAK

Ukoliko se želi izgraditi novi pozitivni imidž u svijetu BiH mora na nov i moderan način pristupiti redefinisanoj ciljeva svoje spoljne politike i u skladu sa novim strateškim konceptom organizovati svoju profesionalnu diplomatsku službu i mrežu. Potrebno je napraviti novi prijedlog rasporeda DKP BiH na bazi analitičke procjene opravdanosti i kvaliteta dosadašnjeg rada ambasada, novih potreba zemlje koje proizilaze iz promjena na međunarodnoj političkoj sceni (proširenje EU) i očekivanih, ali izvjesnih promjena pozicije BiH, kao što je činjenica da se zemlja nalazi u statusu predkandidature za članstvo u EU, te da će težište aktivnosti trebati usmjeriti upravo u tom pravcu. Dakle, treba preispitati sadašnji veliki broj ambasada u arapskom i islamskom svijetu (Iran, Jordan, Saudijska Arabija, Kuvajt, Libija, Egipat, Pakistan, Indonezija, Malezija) koje su se u praksi pokazale kao ambiciozan, nepotreban i skup projekat koji ne ispunjava osnovna očekivanja koja su se nastojala postići ovakvim rasporedom DKP-a. U svim ovim zemljama zajedno postoji zajednica državljana BiH, koja je nekoliko puta manja nego u samo jednoj zemlji u Evropi. S druge strane, ekonomska očekivanja od odnosa sa ovim zemljama pokazala su se nerealnim i neopravdanim. Taj disbalans se u budućnosti mora otkloniti ili bar uravnotežiti smanjenjem sadašnjeg velikog broja ambasada.

Što je najvažnije, biće potrebno definisati mogućnost sankcionisanja samovolje bilo koga u sistemu provođenja spoljne politike države. Shodno tome, treba razmotriti u budućnosti mogućnost pozivanja ambasadora u zemlju na konsultacije u vezi nekih pitanja u slučaju grubih kršenja ambadorske diplomatske dužnosti. Dakle, onemogućiti samovolju i unilateralno djelovanje ambasadora i službenika u DKP-ima, bez obzira kom konstitutivnom narodu pripadali.

Jer takvo ponašanje pored toga što ima negativne implikacije na jedan narod u BiH, sasvim sigurno ima negativan uticaj i na loš spoljnopolitički imidž BiH u cjelini. Dalje, bilo bi korisno generalno pooštriti odgovornost svih diplomatsko-konzularnih predstavnika BiH prema zemlji i predstavljanju u skladu sa ustavnom strukturom zemlje.

Posebno, odgovornost ministra spoljnih poslova mora biti više nego do sada postavljena i vezana za Predsjedništvo BiH, kako bi se izbjeglo iznošenje jednostranih i stranačkih političkih stavova.

## FOREIGN POLICY OF 'DAYTON' BOSNIA AND HERZEGOVINA

**Danilo Petrović**

**Abstract:** The article gives an overview of foreign policy of the Dayton Bosnia and Herzegovina. The article refers to the constitutional basis and guidelines that define actors in creating and implementing of the foreign policy of Bosnia and Herzegovina. In addition, the article deals with the structure of diplomatic – consular network with emphasis on its shortcomings and possible transformations in order to be able to adequately implement the foreign policy of Bosnia and Herzegovina as defined by consensus of representatives of the two entities and three constituent peoples. Also, through the prism of the two-year non-permanent membership of Bosnia and Herzegovina to the United Nations Security Council the article presents the specific problems in implementation of the foreign policy of Bosnia and Herzegovina, which negatively affects the internal political relations in BiH and creates negative image of BiH in international relations. Finally, the article gives recommendations for future ways of defining of the foreign policy of Bosnia and Herzegovina as well as the recommendations for future organization of the diplomatic – consular network in accordance with the specific constitutional and political organization of BiH.

## LITERATURA

1. Kapetanović, Amer, Latinović, Đorđe (2005): *“BiH od regionalnih integracija do EU”*, Fondacija „Fridrih Ebert“, Sarajevo
2. Kasapović, Mirjana (2005): *“Bosna i Hercegovina – podijeljeno društvo i nestabilna država”*, Zagreb
3. Kecmanović, Nenad (2007): *“Nemoguća država – Bosna i Hercegovina”*, Filip Višnjić, Beograd
4. Nohlen, Dieter (2001): *“Politološki rječnik”*, Država i politika, Panliber, Osijek – Zagreb – Split
5. Popović, Vitomir, Lukić, Vladimir (1999): *„Dokumenti Dejton – Pariz“*, Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju Banja Luka, Banja Luka
6. Simić, Dragan (2009): *„Svetska politika“*, FPN, Čigoja štampa, Beograd
7. Stojanović, Mićo (2001): *“Politička geografija, geopolitika, geostrategija – uvod u geopolitičko mišljenje”*, Matica srpska, Banja Luka, Banja Luka
8. Stojanović, Mićo (2001): *“Geopolitička i geostrategijska suština procesa savremenog svijeta: protivrječnosti i kontraverze međunarodnih odnosa”*, Grafomark, Laktaši, Banja Luka
9. <http://www.predsjednistvobih.ba>
10. <http://www.mvp.gov.ba>
11. <http://www.un.int/bosnia>
12. <http://www.un.org/sc>

## RESUME

Bosnia and Herzegovina has a very specific political and social order that reflects to the foreign policy as well. Every foreign policy seeks uniformity in performance, and in the case of Bosnia and Herzegovina achieving of this unity is a serious problem and reveals all the flaws of the system relating to defining and implementing of the foreign policy of the state.

The differences that complicate decision-making process for the unique appearance of BiH foreign policy are seen on contentious issues on which there are different views within the BIH, as well as about system of the Ministry of Foreign Affairs and diplomatic – consular network respectively.

In order to create a new positive image in the world, BiH has to, in a new and modern way, access redefining of its foreign policy goals and, in line with the new strategic concept, to organize its professional diplomatic service and network. It is necessary to make a new proposal for distribution of diplomatic – consular network, based on analytical assessments of validity and quality of the work of embassies, the new needs of the country arising from changes in the international political scene ( EU enlargement ) and expected and certain changes of the position of BiH, as it is the fact that the country is in the pre – candidate status for EU membership and that the focus of the future activities should be in that direction.