

## OD BILATERALNE DO PREVENTIVNE DIPLOMATIJE

### FROM BILATERAL TO THE PREVENTIVE DIPLOMACY

#### **Sažetak**

*Obnovu svoje vanjske politike i diplomatske službe Bosna i Hercegovina ostvaruje restitucijom državne nezavisnosti 1992. godine, međunarodnopravnim priznanjem kao suverene zemlje i prijemom u OUN, Vijeće Evrope i druge međunarodne organizacije i asocijacije. Ovo je osnova na kojoj državne institucije BiH baziraju svoje vanjskopolitičko i diplomatsko djelovanje, te uspostavljaju i šire mrežu diplomatsko-konzularnih predstavništava, s ciljem pozicioniranja u savremenim uslovima naše zemlje kao punopravnog subjekta u međunarodnim odnosima. Pri tome se suočavaju sa pluraliziranjem diplomatskog djelovanja od klasičnog, bilateralnog, do potpuno novog i modernog: preventivnog, kao samit i „šatl“.*

**Ključne riječi:** *Bosna i Hercegovina, diplomatija, međunarodni odnosi, vanjska i ekonomska politika, samit, alibi i preventivna diplomatija*

#### **Summary**

*Bosnia and Herzegovina achieved renewal of its foreign policy and diplomatic service through the restitution of state independence in 1992, the international legal recognition as a sovereign country and its reception into the UN, Council of Europe and other international organizations and associations. This is the foundation on which the B&H state institutions base their foreign policy and diplomatic activities, and establish a wider network of diplomatic and consular missions, with the aim of positioning of our country within the present conditions as a full subject of international relations. In doing so, they face the pluralization of diplomatic activity from the classical, bilateral, to a completely new and modern: summit, shuttle and preventive.*

**Key words:** *Bosnia and Herzegovina, diplomacy, international relations, foreign policy, economic, summit, alibi and preventive diplomacy.*

#### **Uvod**

U istoriji diplomatije odavno je poznata činjenica da je bitan fenomen istorijskog razvitka društva i države bio rat, u značenju oružanog ataka na neku suverenu državu. A stalna saputnica rata je bila diplomatija, tako da su rat i diplomatija često predstavljali lice i naličje iste medalje.

Međunarodnopravno priznanje samostalne i suverene države Bosne i Hercegovine 1992. godine rezultiralo je, između ostalog, potrebom brzog organizovanja i djelovanja odgovarajuće službe vanjskih poslova, koja bi, kao diplomatija iznova uspostavljene samostalne države, radila na prioritetnim zadacima zaustavljanja rata i pozicioniranja Bosne i Hercegovine kao punopravnog faktora u međunarodnim odnosima. U današnjoj fazi razvoja zemlje naša diplomatija među primarnim ciljevima svog djelovanja treba da doprinese, kao što je to primjereno zemljama tranzicije, izgradnji Bosne i Hercegovine kao demokratske, pravne, privredno prosperitetne i socijalno stabilne države, a prije svega njezinoj međunarodnoj afirmaciji i pridruženju evroatlanskim integracijama.

Intenzivni razvitak savremenih diplomatskih odnosa podrazumijeva participaciju u tim odnosima praktično svih oblika međunarodne saradnje ali i stručne i osposobljene službenike institucija vanjskih poslova koji će kroz odgovarajuću edukaciju steći potrebna specijalistička diplomatska znanja o pravilima, statusnim pitanjima, formama komuniciranja i svim drugim bitnim faktorima koji se tiču oblasti međunarodnih odnosa i uređivanja relacija između međunarodnopravnih subjekata i njihovih predstavnika.

### **Studij diplomatije na FPN-u**

Svjesni navedenih zadaća na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu su još u toku rata 1992–1995. godine utemeljene određene naučne discipline iz oblasti diplomatije kao što je istorija diplomatije, a potom i opća diplomatija, kao i neke druge srodne discipline, prije svega evropske integracije.

Organizovanjem interdisciplinarnog postdiplomskog studija *Diplomatija u savremenom svijetu* na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu 2008. godine, sa deset aktuelnih modula, među kojima je i *Savremena diplomatija*, snažno je afirmirano šire izučavanje svih aspekata diplomatskog djelovanja. U nastavu dodiplomskog, masterskog i postdiplomskog studija uvedeno je izučavanje naučnih oblasti: novija istorija diplomatije, diplomatija, multilateralna diplomatija i savremena diplomatija i diplomatska služba Bosne i Hercegovine. Za svaki od ovih naučnih predmeta priređene su odgovarajuće hrestomatije 2008–2013. godine, s ciljem da hrestomatski izbor relevantnih tekstova iz svake od ovih oblasti, od autora internacionalnog sastava i renomea, pomogne studentima u bržem savladavanju predviđenih naučnih i informativnih jedinica. Građa sadržana u tim hrestomatijama, sa primjerenim uvodima,

predgovorima i eksplicacijama, iako nije mogla biti sveobuhvatna u svim potrebnim aspektima jer su hrestomatije imale ograničenu svrhu, ipak su sadržavale fundus neophodnih činjenica u vezi sa pitanjima vanjske politike i diplomatije, vrste diplomatskih djelovanja, za diplomatske odnose, njihove aktere, sadržaj te djelokrug funkcija, pravila ponašanja, tehnike diplomatskog djelovanja i korespondencije, privilegija i imuniteta itd. Konzularnoj službi i pitanjima u vezi s njom također je posvećena određena pažnja, jer je Bosna i Hercegovina zemlja sa brojnom dijasporom koja obuhvata gotovo četvrtinu ukupnog stanovništva (sa njezinom značajnom ulogom na sva kretanja u zemlji, posebno na finansijsko-privrednom planu, turizmu itd.).

U međuvremenu je na Fakultetu produbljen studij diplomatskih disciplina kroz zasnivanje posebnog usmjerenja diplomatskog studija na Odsjeku za politologiju – Međunarodni odnosi i diplomatija (dodiplomski i masterski studij) – a pripremljen je i elaborat za utemeljenje posebnog odsjeka studija diplomatije, kao jednog od prioriternih zadataka u profiliranju studijskih usmjerenja.

## **Iz prošlosti bh. diplomatije**

Već od svog nastanka bosanska srednjovjekovna država je imala svoje određene oblike međudržavnih odnosa, prvo, rudimentarnog karaktera, a kasnije veoma razvijenog stupnja, tako da je ranofeudalna država Bosna, održavajući i tim prilikama primjerene političke, ekonomske i druge veze, odnose i saradnju sa svojim političkim okruženjem, razvijala i odgovarajuće diplomatske i konzularne odnose, izgrađujući sopstvenu diplomatsku službu. Sjajne dokaze za tu ocjenu nalazimo u dokumentima prezentiranim u relevantnim studijama iz ove problematike vrsnih historičara A. Babića „Diplomatska služba u srednjovjekovnoj Bosni“ i M. Šunjića „Bosna i Venecija (odnosi u XIV i XV stoljeću)“ kao i brojnoj sačuvanoj arhivskoj građi.

Diplomatska služba srednjovjekovne Bosne predstavljala je jedan od oblika u kome se izražavala organizacija tadašnje države. Na početku ta diplomatska služba je bila jednostavna i neposredna, a razvojem državne strukture i grananjem vanjskopolitičke prakse ona poprima izgrađene oblike, kompatibilne diplomatskim službama razvijenih država tog doba (Mletačka i Dubrovačka republika i dr.). U vanjskopolitičkim odnosima Bosne sa vanjskim svijetom od 40-ih godina XIV vijeka diplomatsku službu obavljaju za to određeni poslanici (posli, poklisari, ambaxatores, nuntii, oratores), a njihova funkcija postepeno postaje sve

stabilnija. Pisane poruke nosilaca vlasti bosanske države od tog doba postaju uobičajene, a stranim vladama šalju se preko navedenih izaslanika. Neovisno od njihovog konkretnog sadržaja, prema izgrađenosti forme i sofisticiranosti kompozicije ove diplomatske poruke svjedoče o razvoju političke kulture kao jednog od vidova kulturnog razvitka uopšte (A. Babić, 283).

U srednjovjekovnoj Bosni vanjskopolitički poslovi bili su koncentrirani na vladarevom dvoru. Vlastelinski sabor je imao određenih ingerencija i uticaja na donošenje vanjskopolitičkih odluka, ali su se svi tehnički poslovi diplomatskog djelovanja, vođenja diplomatskih pregovora i zaključivanja ugovora odvijali na dvoru. U političkom značenju (dvor kraljevstva; *mi, curia domini regis*) dvor su činili vladar, koji je u pitanjima vanjskopolitičkog odlučivanja imao ključnu ulogu, članovi uže vladareve porodice, probrana vlastela te nosioci najvažnijih dvorskih zvanja. Navedena lica zajedno čine vladarev „dvor“ u smislu užeg savjeta koji se sastaje po potrebi, tj. povremeno. Iako je vladar u vanjskopolitičkom odlučivanju imao presudnu riječ, na njegove odluke određen uticaj imao je i njegov dvor kao uži savjet.

Diplomatska kurtoazija bila je standardnog oblika na bosanskom dvoru, a prakticirana je u različitim svečanim prilikama kada su čestitanja i lijepe želje bosanskom vladaru izražavale strane vlade u pisanoj formi ili šaljući svečana izaslanstva, a u takvim prilikama završavani su i važni politički poslovi. O stupanju na prijesto vladari su obavještavali strane vlade zvaničnom notifikacijom, koja je često korištena za slanje poruke sa željama o produženju prijateljskih odnosa. Običaj uzajamnog darivanja bio je također jedan od vidova diplomatske kurtoazije, a darovi u potrošnoj robi razvijali su više potrebe ličnog života vladajuće društvene elite, ali su imali i neke popratne negativne posljedice koruptivne naravi. Prilikom graničnih i drugih lokalnih sporova ulogu poslanika u prvo vrijeme obavljaju pripadnici lokalne vlastele kao opunomoćenici vladara. Kod značajnih političkih pitanja službu poslanika kasnije preuzimaju važniji dvorski zvaničnici kao što su bili lozofet, protovestiar i dvorski knez, pa čak i pojedine ugledne velmože. Funkcija poslanika ponekad je povjeravana i strancima. Od kraja 14. vijeka pojedine ličnosti izaslanički djeluju više godina pa i nekoliko decenija, što pokazuje da služba izaslanika postaje trajnija, a svakako i stručnija, jer se pitanja koje oni obavljaju sve više umnožavaju i traže veća znanja, vještine i iskustvo. Dešavalo se da je u diplomatskoj službi srednjovjekovne Bosne diplomatsku funkciju sin preuzimao poslije smrti svoga oca. Povremenu službu poslanika vršile su i neke osobe koje su dolazile iz nižih

društvenih slojeva, pa i neslobodnih ljudi, a neki od takvih su, zahvaljujući svojim zaslugama u službi na dvoru, dospijevali i do ranga feudalnih posjednika zemlje, pa čak i do statusa vlastele.

## **Višesmjernost diplomatskog djelovanja**

Kao sredstvo ostvarenja državnih interesa i ciljeva u međunarodnim odnosima diplomatija je odražavala duh i posebnosti svoga vremena prolazeći kroz različite promjene, usko povezana s karakterom međunarodnih političkih i ukupnih odnosa pojedinih razdoblja razvitka čovječanstva.

Uzimajući u obzir sve distinkcije kao i višeznačnost pojma „diplomacija“, može se prihvatiti konstatacija da se pod pojmom „diplomacija“ najčešće podrazumijeva vođenje državnih poslova na području vanjske politike posredstvom službenih odnosa s drugim državama i međunarodnim organizacijama. U tom kontekstu diplomatija se isto tako profilira kroz više vrsta usmjerenja kao što su bilateralna i multilateralna, tradicionalna i parlamentarna, javna i tajna diplomatija, „šatl“ i preventivna diplomatija, odnosno kroz njihovu kombinaciju.

Imajući ovo u vidu, jasno je da je diplomatsko djelovanje svake države dinamičan proces širokog spektra aktivnosti na čije prioritete utiču promjene unutrašnjih i međunarodnih relacija. Pri tome je, nedvojbeno, da bi primarni cilj svakog diplomatskog angažmana trebao da bude u funkciji univerzalnih vrijednosti u međunarodnim odnosima, kao što su osiguranje mira, unapređenje demokratije i ljudskih prava, promicanje ekonomskog i kulturnog prosperiteta, pridržavanje normi međunarodnog prava, odbacivanje upotrebe sile te razvitak svih oblika međunarodne saradnje.

Savremeno doba karakteristično je po tome što je politika prožela sve sfere ljudske aktivnosti i ponašanja, gdje je teško odvojiti pojedina sredstva vanjskopolitičkog angažmana od vanjskopolitičkog globalnog odlučivanja usmjerenog na dugoročne političke ciljeve, ali i pored toga, kao forma primarno državne aktivnosti upravljene prema drugim državama o diplomatiji se može govoriti, prije svega, kao o političkom sredstvu te aktivnosti, odnosno da je diplomatija tehnika državnog djelovanja usmjerena prema međusobnom komuniciranju vlada (R. Vukadinović, 142).

Savremena diplomatija, čije postojanje neki vezuju za promjene nastale nakon Drugog svjetskog rata, pluralizira se prema svojim unutrašnjim posebnostima, tako da se, pored tradicionalne dvostrane,

bilateralne diplomatije, sve više govori o višestranjoj, multilateralnoj diplomatiji. Naspram tajne, koja je u prošlosti bila dominantna, uvodi se pojam „javne diplomatije“. Stvaranje međunarodnih organizacija, multipliciranje međunarodnih skupova i konferencija te specifičnosti njihovih procedura i metoda rada uzrokuju razvoj parlamentarne diplomatije, a učestali sastanci šefova država i vlada razvijaju posebnu vrstu *summit diplomacy*, odnosno diplomatija na vrhu. U periodu hladnog rata svekoliko bipolarno političkoblokovsko sučeljavanje dovodi do pojma „totalne diplomatije“, a popuštanje u njihovim odnosima do „detant diplomatije“. Osobena vrsta diplomatskog djelovanja usmjerena na onemogućavanje međunarodnih sukoba označena je kao „preventivna diplomatija“ (S. Berković, 15.)

### **Ekonomska diplomatija**

U klasičnoj diplomatiji ona je bila sredstvo ostvarivanja specifičnih političkih i međunarodnopravnih aktera, gdje je bila evidentna odvojenost ekonomskih i političkih ciljeva i funkcija, dok u savremenoj diplomatiji te podvojenosti nestaje, a diplomatija ostvaruje zajedno i ekonomske i vanjskopolitičke ciljeve, institucionalizirajući se u formama međunarodnih ekonomskih odnosa i ekonomske diplomatije.

U savremenim uslovima ekonomska diplomatija je prepoznala veze koje su još u prošlosti povezivale trgovinu i diplomatiju. Zabilježeno je da je već 1850. g. u Sardinijskom kraljevstvu osnovano odjeljenje za konzularne i komercijalne poslove pri ministarstvu vanjskih poslova, a potom komercijalna odjeljenja u ministarstvima dobijaju svoje opunomoćenike i u diplomatskim misijama. Uz razvoj međunarodnih komunikacija povećan je interes za korišćenje ekonomske diplomatije kao važnog dijela državnog vanjskog djelovanja. Kao vid geoekonomskih inovacija poznato je insistiranje predsjednika Klinton na stalnom otvaranju i širenju tržišta, te jačanju ekonomskih veza sa svijetom, u okviru čega je osnovana i posebna tzv. *war room* kao grupa 20 eksperata čija je zadaća bila rad na pitanjima američkog izvoza (R. Vukadinović, 2005: 146.) Prema tvrdnjama predsjednika Širaka, on je za godinu dana na svojim državničkim putovanjima osigurao Francuskoj 120 milijardi franaka poslova, a predsjednik Berlusconi je reformisao Ministarstvo vanjskih poslova Italije na način da je imenovao bankare, finansijere i biznismene na pozicije ambasadora. Protivnici prenaplašene uloge ekonomske diplomatije smatraju da je primarna funkcija diplomatije politički aspekt, a da ambasade mogu pomoći u razvoju ekonomskih veza,

ali da se ne mogu svoditi na neku vrstu predstavništva ekonomskih komora ili velikih kompanija, jer upravo te komore sve više same otvaraju predstavništva na prostorima od njihovog interesa, a da velike kompanije, u principu, imaju razvijene odnose i veze, tako da im ambasade nisu neophodne.

## **Diplomatija na vrhu**

Praksu diplomatije na vrhu nalazimo u dalekoj prošlosti, čak prije bilateralne diplomatije stalnih misija, no punu afirmaciju ona doživljava u nekoliko posljednjih decenija institucionaliziranjem više formi, od regionalnih do univerzalnih. Pošto se provodi i institucionalizuje i na bilateralnom nivou, postoje ocjene da je diplomatija na vrhu u biti specifičan oblik bilateralne diplomatije, kao i one multilateralnog karaktera.

Pokušaji kao što je onaj Donalda Vota iz 1963. godine da samite definiše kao novi oblik diplomatije na vrhu, odnosno kao multilateralne sastanke „priznatih lidera velikih sila“, nisu prihvaćeni jer je osporeno da je riječ samo o multilateralnim sastancima, ali i da su u pitanju samo velike sile, tako da nije etablirana formalna distinkcija između diplomatije na vrhu, u užem smislu, i samita kao posebne vrste diplomatije na vrhu, u širem smislu (M. Mitić, 16). Prevladava stanovište da se diplomatija na vrhu, odnosno samit diplomatija, vezuje za održavanje sastanaka šefova država koji direktno „pretresaju“ određene zajedničke probleme.

Poznati su primjeri samita diplomatije na Bečkom kongresu 1815. i Parizu 1919. godine, ali najčešće samiti se povezuju sa Čerčilovim predizbornim govorom 1950. i prvim susretom na vrhu četiri velike sile u Ženevi 1955. godine. Učesnici tog prvog samita su bili lideri SAD-a, Sovjetskog saveza, Velike Britanije i Francuske, a nakon toga se samit diplomatija isključivo veže za brojne sastanke lidera američko-sovjetskog dijaloga, na kojima su potpisani važni ugovori koji su materijalizirali detant (SALT I, SALT II, ABM ugovor).

Od 1975. započelo je održavanje samita zapadnih zemalja na kojima se susreću šefovi država glavnih industrijskih zemalja. Tzv. „sastanci u knjižnici“ su vrsta sastanaka koje karakterišu fleksibilnost, privatnost i povremenost okupljanja, a tako su nazvani prema neformalnim susretima ministara finansija SAD-a i zapadnoevropskih zemalja održavanih u periodu 1973–1975. godine. Posebna vrsta sastanaka su oni po modelu Atlantskog vijeća koji na redovnim

okupljanjima tretiraju pitanja koordinacije ekonomske politike i formalne međunarodne saradnje.

Francuska i Savezna Republika Njemačka već niz godina praktikuju redovne polugodišnje susrete šefova država odnosno vlada, kao i privatne i multilateralne sastanke. Posljednjih godina institucionaliziraju se slični susreti između predsjednika SAD-a i Ruske Federacije i drugih država, što pokazuje da je diplomatija na vrhu umnogome poprimila formu multilateralne diplomatije.

Rasprave o najvažnijim pitanjima svjetske zajednice dopijevaju u središte zanimanja diplomatije u vrhu, ali njihovi su akteri relativno mali broj država, čime članovi takvih „klubova na vrhu“ zauzimaju monopolističke pozicije jer, osim u opštoj raspravi u Generalnoj skupštini UN-a ili nekim ceremonijalnim ili komemorativnim prilikama gdje se ne utvrđuju zajednički stavovi, samita šefova država i vlada na univerzalnom planu gotovo da i nema.

Činjenica da se na direktnim sastancima vodeći politički lideri lično upoznaju, sklapaju određena prijateljstva, a nakon toga mogu jednostavnije rješavati konkretna pa i najkompliciranija pitanja, ukazuje na neminovnost, značaj i izuzetnu korist diplomatije na vrhu. Bivši britanski ministar vanjskih poslova Amurin Bevand upozorio je na ovaj aspekt. „Moramo se suočiti sa situacijom bez presedana i sa problemima koje tradicionalna diplomatija ne može da riješi. Stoga treba presjeći sa manevrima profesionalnih diplomata i pustiti šefove država da što prije sjednu licem u lice“ (A. Jelić, 78).

Dio autora smatra da direktni susreti vodećih političkih lidera mogu stvoriti iskrivljenu sliku stvarnosti u predodžbama određenog lidera, da on može potpasti pod uticaj okolnosti posebnih prilika i osobnosti svog sagovornika, te da poslije na osnovu tog unaprijed stvorenog mišljenja sve događaje u vezi s tim procjenjuje na pozitivan način, kakvo je bilo Ruzveltovo uvjerenje da njegova saradnja sa Staljinom može biti uspješna, jer se „Ruzvelt oslanjao na lične odnose sa Staljinom“.

Među onima koji su iznijeli ozbiljne zamjerke u vezi sa diplomatijom na vrhu je i bivši podsekretar SAD-a Džordž Bol, koji potcrtava da su akteri diplomatije na vrhu prominentne osobe, suvereni autoriteti svojih režima i praktično posljednje instance o svim najvažnijim političkim pitanjima, da te osobe ignorišu političke detalje i da su sujetne, da su suviše senzibilne spram potreba šefova vlada koji su im prijatelji i prema kojima se odnose kao prema članovima istog sindikata, te da su njihove aktivnosti praćene masovnim publicitetom koji je za njih od



vitalne važnosti. Na osnovu svega toga Bol je mišljenja da su šefovi država uvijek u opasnosti da naprave nepromišljene koncesije u cilju postizanja prividnog uspjeha ili da naprave „užasan prasak“ (M. Mitić, 17).

## Šatl diplomatija

Posrednička ili „šatl diplomatija“ je također jedan od oblika diplomatske aktivnosti, pored bilateralne, multilateralne i diplomatije na vrhu, a sadrži neke od karakteristika ovih posljednjih. Ovakvo posredničko diplomatsko djelovanje praktikuju u posljednje vrijeme uglavnom velike sile u rješavanju određenih međunarodnih konfliktnih situacija, izražavajući na ovaj način svoju moć i uticaj. Posebno su Sjedinjene Američke Države kreirale ovu vrstu diplomatije, u kojoj specijalizirani timovi diplomata kao posrednici putuju između jedne i druge sporne strane, prenoseći uzajamne poruke, nastojeći da postignu zajedničko rješenje kao rezultat prijedloga spornih strana, ali često i samih posrednika u cilju iznalaženja kompromisa.

Nastanak šatl diplomatije kao pregovaračke prakse novijeg datuma mnogi povezuju sa Henrijem Kisindžerom, savjetnikom za nacionalnu sigurnost, a potom državnim sekretarom vanjskih poslova SAD-a (pod Niksonom i Fordom 1973–1977), koji je neprestano putovao avioletom na relaciji Jerusalem – Damask – Kairo nakon arapsko-izraelskog rata 1973, nastojeći da pregovaranjem postigne mir. Poznat je i model šatl diplomatije sa pregovora u Kamp Dejvidu u septembru 1978. između egipatskog predsjednika Anvara Sadata i izraelskog premijera Menahema Begina, u kojima je posrednik bio predsjednik SAD-a Džimi Karter.

U šatl diplomatiji je zastupljeno pregovaranje u kome praktično nema izravnog kontakta među pregovaračkim stranama, nego se ono obavlja putem posrednika (Ž. Kovačević, 257). Ne samo da prenosi poruke od jedne strane drugoj, pregovarač je ustvari organizator, voditelj i usmjerivač ukupnog pregovaračkog procesa. Ričard Holbruk je unaprijedio proces šatl diplomatije kroz dejtonske pregovore, koji su doveli do okončanja rata u Bosni i Hercegovini i postizanja mirovnog sporazuma (vidjeti: R. Holbruk, „Završiti rat“). Novina ili specifičnost pregovora u Dejtonu bila je ta što su pregovori službeno nazvani mirovnim razgovorima na blizinu (Proximity Peace Talks), jer su obavljani u krugu zračno-plovne baze u kojoj su se zgrade pregovaračkih strana nalazile desetak metara jedna od druge, a da ipak nisu direktno međusobno pregovarale, tako da je to Holbruk označio kao „pješačku šatl

diplomaciju“. Uz to, pregovarači su bili izolovani, bez kontakta sa javnošću, s ciljem da pregovori traju do konačnog postizanja sporazuma.

### **Alibi diplomatija**

Kao posebna forma diplomatskog djelovanja mogla bi se identificirati alibi diplomatija, koja podrazumijeva političke inicijative, pregovore i druge diplomatske aktivnosti koje zamjenjuju stvarnu akciju, čiji je cilj sticanje podrške javnog mnijenja, bilo međunarodnog ili domaćeg, a najčešće oba (Kovačević, 283). U određenim slučajevima aktivnosti su praćene velikim publicitetom, sa deklarativnim demonstriranjem odlučnosti da se riješi neka kriza, otklone nepravde, pokrene mirovni proces i sl. To su fingirane akcije i simulirana odlučnost da se realizuje proklamovana namjera, bez stvarne želje da se pređe sa riječi na djela. Ima također slučajeva alibi diplomatije kada je odluka o npr. oružanoj intervenciji već donijeta, ali zbog nepopularnosti takvog postupka čini se sve da se stvori predstava kako su poduzeti svi koraci da se problem riješi pregovorima i na diplomatski način.

Cimerman navodi da je npr. uvođenje šest „zona sigurnosti“ u Bosni i Hercegovini od Vijeća sigurnosti UN-a, bez potrebnih odredbi vojne prirode koje bi ih učinile stvarno bezbjednim, ustvari praksa alibi diplomatije u multilateralnoj odori. Također su mjere ekonomskih sankcija često u funkciji alibi diplomatije, jer umjesto provođenja konkretne akcije, stvaraju njezin privid s ciljem da se očekivane promjene u postupcima drugih postignu bez rizika i naročitog napora, a da se stvori dojam sopstvene odlučnosti.

Posredovanje katoličke humanitarne organizacije „Sveti Eudžidio“ da se organizuju direktni pregovori između kosovskih Albanaca i Vlade Srbije o normalizaciji obrazovanja na Kosovu također je primjer alibi diplomatije, a uspješno je završeno uz veliki publicitet u septembru 1996. godine sporazumom Milošević – Rugova, ali su obje strane ovu inicijativu iskoristile samo kao politički marketing, bez ikakve provedbe ovog sporazuma.

Neki autori kao najreljefni primjer alibi diplomatije navode pregovore u Rambujeu 1999. godine (Kovačević) između srpske i albanske strane o sporazumu u vezi sa statusom Kosova, uz posredovanje Kontakt grupe međunarodne zajednice, koju su činile Francuska, Njemačka, Velika Britanija, Italija, SAD i Rusija.

## Preventivna diplomatija

Posebna djelatnost u uskoj vezi sa multilateralnom diplomatijom i koja spaja različita vanjskopolitička sredstva i metode jeste preventivna diplomatija. Ona putem pregovaranja tretira određena pitanja prije nego postanu problemi i probleme prije nego prerastu u oružani sukob. Pojam preventivne diplomatije kao višeznačne i kontroverzne odrednice prvi je upotrijebio drugi generalni sekretar UN-a Dag Hammarskold 1960. godine, tražeći da OUN primjeni efektivne kolektivne mjere za sprečavanje i eliminiranje prijetnji miru. Njegov glavni cilj je bio da izolira regionalne i lokalne konfliktne od djelovanja supersila i da se isključi njihov angažman u početnim fazama konflikata koji bi zatim odveli u razbuktavanje onih većeg značaja, kao što su globalni i regionalni. Ono što bi vodilo smanjivanju mogućnosti eskalacije i nuklearne katastrofe Hammarskold je vidio u stvaranju vrućih linija (hot lines), stvaranju centara za smanjivanje rizika i transparentnosti sigurnosnih mjera koje se provode.

U dokumentu „Program za mir“ (Agenda for Peace, 45) 1992. godine tadašnji generalni sekretar UN-a Butros Gali je iznio svoju odrednicu preventivne diplomatije kao djelovanje koje je potrebno u posthladnoratnoj fazi fluidnih međunarodnih odnosa s novim učesnicima i brojnim konfliktima: „Preventivna diplomatija je akcija za sprečavanje izbivanja sporova između strana, za sprečavanje da postojeći sporovi izrastu u sukob i za ograničavanje širenja ovih posljednjih kada se već dogode“ (Agenda for Peace, 45).

Pregovaranje je bit preventivne diplomatije i može se odvijati direktno između strana u sporu ili preko posredovanja treće strane, što je češći slučaj. Posredovanje je takvo pregovaranje u kome je treća strana inicijator i katalizator u realizaciji pregovora koje strane u sukobu nisu u stanju same da ostvare.

U zavisnosti od tipa blokade koja onemogućuje strane u sporu da same pregovaraju, medijatori imaju jednu od tri uloga (Kovačević, 45): u prvoj ulozi medijator osigurava komunikaciju između strana i prenosi poruke, bez sopstvenog je inputa u pregovaračkom procesu, te djeluje u punom značenju katalizatora. U drugoj ulozi, pošto strane u sporu ne mogu da sagledaju rješenje sukoba, medijator kao formulator unosi u pregovore sopstvene ideje, unosi input angažovanim traganjem za solucijom. U trećoj ulozi, pošto strane smatraju ponuđene solucije nedovoljno privlačnim, medijator kao manipulator pomoću izglednih nagrada ili prijetnji sankcijama aktivno utiče na njihovo prihvatanje.

Kao proces političkog usklađivanja evidentno suprotstavljenih interesa država, preventivna diplomatija i u svom užem i širem značenju, kroz prevenciju sukoba kao skup mjera za onemogućavanje nastanka oružanih konflikata i međusobnih ratova, sa arbitražom i sudskim postupkom kao načinima razrješenja sporova, čini ključne instrumente pomoću kojih međunarodna zajednica, u skladu sa glavom VI Povelje UN-a, mirnim sredstvima rješava opasnosti za mir u svijetu. Ovo su tri glavna faktora kolektivne sigurnosti, što podrazumijeva zajedničku odgovornost za sudbinu čovječanstva, jednaku bezbjednost za sve države i izgradnju trajnog mira (D. N. Vasić, 20).

Divergentni procesi u međunarodnoj zajednici, produbljivanje jaza između bogatih i siromašnih, narušavanje životne sredine i ubrzano trošenje prirodnih resursa, promjena odnosa političkih snaga u svijetu, uzajamno povezivanje i saradnja, s jedne, i vojna rivalstva i utrka u naoružavanju, s druge strane, kao i drugi faktori neminovno traže angažovanje preventivne diplomatije. A suštinsko pitanje pri tome je kako rano upozorenje pretvoriti u pravovremenu akciju, jer poslije toga prava prilika za uticaj na događaje zapravo je već zakasnila. Takav slučaj je bio sa zemljama Evropske unije (tada EZ) koje su u pogledu raspada Jugoslavije 90-ih godina – zbog oklijevanja, pregovora u Maastrichtu i fascinacije ponovnim ujedinjenjem Njemačke – propustile pravi trenutak da se na početku krize, dok su nacionalni lideri još bili slabi i nesigurni, a kriza nije otišla predaleko, iskoriste svi mehanizmi dobro organizovane i koncentrisane preventivne diplomatije.

Nova konstelacija političkih snaga na međunarodnoj sceni, a posebno razilaženje u interesima velikih sila, i dr. činioци doveli su do toga da je praksa preventivne diplomatije počela da poprima drugačije obrise, forme i sadržaje od prvobitno zamišljenih, te je ojačao pritisak da preventivna diplomatija UN-a posluži globalnom upravljanju procesima na međunarodnom planu, a da se određene ciljne promjene projektuju, podstiču i realizuju samo kao njezina maska. U tom smislu postmodernističke škole mišljenja kreirale su nove institute kao što su meko pravo (soft law), pravo na anticipativnu intervenciju (preemptive war), odgovornost za zaštitu (R2P) i slično (ibid., 356.) Ovakve pravne inovacije najčešće su funkcionisale kao opravdanje za spoljno miješanje u unutrašnje stvari država, te da im propišu kriterijume za organizaciju vlasti, kreiranje ekonomskog sistema, reformu oružanih snaga, rekonstrukciju policije i ukupni kooperativni model ponašanja u međunarodnim odnosima. Od poželjnog sredstva za rješavanje sporova, preventivna diplomatija je zbog kontroverzne prakse od pojedinih moćnih

zemalja povremeno se pretvarala u nešto od čega se plaše manje države. U prilikama kada je bila u skladu sa Poveljom UN-a, služila je jačanju povjerenja država u međunarodni poredak i međunarodno pravo uopšte.

## **Restitucija diplomatije BiH i njezina reforma**

Obnovu sopstvene vanjske politike i diplomatske službe Bosna i Hercegovina ostvaruje restitucijom državne nezavisnosti 1992. godine, međunarodnopravnim priznanjem kao suverene zemlje i prijemom u Organizaciju ujedinjenih nacija, Vijeće Evrope i druge međunarodne organizacije i asocijacije. Ovo je osnova na kojoj državne institucije Bosne i Hercegovine temelje svoje vanjskopolitičko i diplomatsko djelovanje te uspostavljaju i šire mrežu diplomatsko-konzularnih predstavništava s ciljem pozicioniranja u savremenim uslovima naše zemlje kao punopravnog faktora u međunarodnim odnosima. Vanjska politika i diplomatija BiH pod primarnim ciljevima svog djelovanja treba da poduzme sve potrebne korake na izgradnji i razvoju svoje zemlje kao demokratske, pravne, privredno prosperitetne i socijalno stabilne države, njezine međunarodne afirmacije, te pridruženja evroatlanskim integracijama. Više nego komplikovana pozicija Bosne i Hercegovine u turbulentnim međunarodnim odnosima na globalnom planu, sa izraženim dilemama u pogledu daljeg proširenja EU, u uslovima još uvijek konačno nedefinisane geostrateške i geopolitičke sudbine Balkana, pred vanjsku politiku i diplomatiju BiH postavljaju teška pitanja revizije strateških prioriteta, prilagođavanja svim tim novim okolnostima, ali i nalaženja snage, sposobnosti, vizije, umijeća i resursa za poduzimanje koraka za provođenje revizije i reformi, što bi zemlju iz stanja nepotpunog suvereniteta ili poluprotektorata dovele do funkcionalne države koja bi bila kadra da u globalnim političkim, ekonomskim i drugim multilateralnim konstelacijama profilira sopstvenu međunarodnu ulogu, afirmišući demokratske vrijednosti i svekoliki prosperitet svojih građana.

Također u oblasti poslova vanjske politike i diplomatije potrebno je provesti reforme institucija zaduženih za donošenje i provođenje vanjskopolitičkih odluka (Predsjedništvo, Ministarstvo vanjskih poslova, diplomatsko-konzularna mreža), od njihovog strukturalnog prilagođavanja, institucionalne optimalizacije, do moderne kadrovske revitalizacije koja podrazumijeva, između ostalog, integralni sistem obrazovanja i obuke diplomata. Samo uz ovakve i druge mjere moguće je da vanjska politika i diplomatija Bosne i Hercegovine od aktivnog

primatelja međunarodne bilateralne i multilateralne pomoći preraste u jednakopravni subjekt međunarodne diplomatije i međunarodnih odnosa.

## Literatura

1. A. Babić, *Diplomatska služba u srednjovjekovnoj Bosni*, Sarajevo, Međunarodni centar za mir, 1995.
2. J. Baker, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace 1989-1992*, New York, Putnam, 1995.
3. S. Berković, *Diplomacija i diplomatska profesija*, Dubrovnik, Urban-Media, 2006.
4. G. R. Berridge, *Diplomacy*, Hampshire, Palgrave, 2002.
5. B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, New York, United Nations, 1995.
6. K. M. Cahill, *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start*, New York, Routledge, 2000.
7. Conflict prevention, Washington D.C., The Aspen Institute, 1997.
8. S. Đorđević, M. Mitić, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Beograd, Javno preduzeće „Službeni list SRJ“, 2000.
9. R. G. Feltham, *Diplomatic Handbook*, London, Longman Group, 1993.
10. M. Finnemore, *The Purpose of Intervention*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.
11. R. Fisher, V. Juri, *Kako da postignete dogovor*, Beograd, Mono & Manana, 2005.
12. R. Foot, S. N. MacFarlane, M. Mastanduno, *US Hegemony and International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
13. M. G. Fry, *Guide to International Relations and Diplomacy*, London, Continuum, 2004.
14. S. Halilović, *Savremena diplomatija i diplomatska služba BiH*, Sarajevo, 2012.
15. R. Holbrook, *Završiti rat*, Sarajevo, Šahinpašić, 1998.
16. J. L. Holzgrefe, R. O. Keohane, *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, New York, Cambridge University Press, 2003.
17. A. Jelić, *Savremeno diplomatsko pravo*, Beograd, 1998.
18. J. Kaufman, *Conference diplomacy*, London, Macmillan, 1996.
19. H. Kissinger, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994.
20. Ž. Kovačević, *Međunarodno pregovaranje*, Beograd, Diplomatska akademija MSP SCG, 2004.
21. M. Lund, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington D.C., US Institute for Peace, 1996.
22. J. Melisen, *Innovation in Diplomatic Practice*, London, Macmillan, 1999.

23. M. Mitić, *Diplomatija*, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 1999.
24. J. S. Nye, *The future of power*, Perseus Books Group, 2011.
25. M. Ogorec, *Vojno-diplomatska praksa*, Zagreb, Golden marketing – Tehnička knjiga, 2005.
26. K. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, Polity Press, 2003.
27. Š. Stefanović, *Diplomatija u međunarodnim odnosima*, Beograd, Fakultet političkih nauka, 2008.
28. D. N. Vasić, *Preventivna diplomatija*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
29. R. Vukadinović, *Međunarodni politički odnosi*, Zagreb, Barbat, 1998.
30. A. Watson, *Diplomacy*, London, Routledge, 1991.
31. W. Zimmerman, *Izvori jedne katastrofe*, Zagreb, Globus International, 1997.