

Vladimir TRAPARA
i Miloš JONČIĆ¹

UDK: 327.56:061.1
Bibliid 0025–8555, 64(2012)
Vol. LXIV, br. 3, str. 275–302
Izvorni naučni rad
Avgust 2012.
DOI: 10.2298/MEDJP1203275T

PUT ZA REŠAVANJE SUKOBA – UPOREDNA ANALIZA ZAMRZnutIH SUKOBA NA PROSTORU OEBS

APSTRAKT

U ovom radu autori uporedno analiziraju zamrznute sukobe na području OEBS, sa ciljem da utvrde specifičnosti puta za njihovo rešavanje. Naglasak je na postsovjetskim sukobima, dok se Kosovo i Kipar obrađuju kao pomoćni slučajevi. Za definiciju zamrznutog sukoba presudan je nesklad između pravnog i faktičkog stanja u pogledu teritorijalnih promena koje su nastupile kao posledica oružanog sukoba. Otuda je međunarodno–pravni aspekt ujedno i najvažniji u razmatranju mogućnosti za rešavanje ovih sukoba. Ostali u radu analizirani aspekti su: bezbednosni, energetski, ekonomski i demokratski. Zaključak koji se nameće kao zajednički u analizi svakog od ovih aspekata je da su SAD i Rusija ključni akteri koji utiču na rešavanje pomenutih zamrznutih sukoba, te da će u odsustvu njihove saglasnosti ovi dugoročno ostati zamrznuti.

Ključne reči: zamrznuti sukobi, OEBS, postsovjetski prostor, Pridnjestrovlje, Abhazija, Južna Osetija, Kosovo, Kipar, Sjedinjene Države, Rusija

UVOD: KONCEPT ZAMRZnutIH SUKOBA

Koncepcija zamrznutih sukoba (frozen conflicts) nije u dovoljnoj meri razvijen u nauci o međunarodnim odnosima. Ovaj termin se u do sada objavljenim knjigama i naučnim, stručnim i periodičkim člancima pominje isključivo u kontekstu analize konkretnih primera sukoba (kojima se i mi ovde bavimo), pa je njegovo precizno definisanje u drugom planu. Tako se srećemo sa

1 Vladimir Trapara, istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e–mail adresa: vtrapara@diplomacy.bg.ac.rs; Miloš Jončić, istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu Beograd, e–mail adresa: mjoncic@diplomacy.bg.ac.rs

gotovo zdravorazumskom definicijom, po kojoj su zamrznuti sukobi „ratovi koji nisu rešeni putem mirovnih dogovora, već prostim zamrzavanjem položaja svake od strana”.² Ovu definiciju bi trebalo dodatno precizirati određivanjem šta konkretno znači izostanak mirovnog dogovora. Elemente za to možemo naći u nekim drugim pokušajima definisanja. Tako jedan autor govori o neuspešnosti napora da se postigne političko rešenje sukoba, iako aktivnih neprijateljstava nema.³ Drugi ističe teritorijalni karakter sukoba kao ključnu odrednicu – u pitanju su teritorijalni sukobi bez trajnog rešenja – iako se ne slaže sa terminom „zamrznuti”, budući da ovaj izraz sugerise da je situaciju moguće držati nepromenjenom; umesto ovog, nudi termin „otegnuti sukobi” (protracted conflicts), jer su u njima sve strane nezadovoljne *statusom quo*, pa je obnavljanje „vrućeg” sukoba samo odloženo i varnica može da se zapali u bilo kom trenutku.⁴ Dov Linč (Dov Lynch), najpoznatiji autor koji se bavi analizom zamrznutih sukoba, vezuje svoje određenje istih za obrazovanje „*de facto* država”. Kod ovih država postoji nesklad između pravnog i empirijskog aspekta državnosti, te između unutrašnje i spoljne suverenosti. Dok *de facto* država tvrdi da pored teritorije, stanovništva i vlade ima i kapacitet da stupi u odnos sa drugim državama (što su kriterijumi koje postavlja Konvencija iz Montevidea), ovo poslednje je sporno usled odsustva njenog priznanja od strane država s kojima bi stupila u odnose.⁵ Drugim rečima, zamrznuti sukobi kao glavnu posledicu imaju nepoklapanje između pravnog i faktičkog stanja – u njima nastaju države koje su to *de facto*, ali nisu i *de jure*, jer im nedostaje široko međunarodno priznanje, te mogućnost da održavaju diplomatske odnose sa većim brojem država, da pristupe značajnim univerzalnim međunarodnim ugovorima, kao i da stupe u članstvo UN

- 2 John Peet, “Frozen Conflicts – Europe’s Unfinished Business”, Economist, Nov 19th 2008, from The World in 2009 print edition, Internet, <http://www.economist.com/node/12494503> 6/6/2012
- 3 S. Neil MacFarlane, “Frozen Conflicts in the Former Soviet Union – The Case of Georgia/South Ossetia”, Internet, <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/08/MacFarlane-en.pdf> 19/4/2012, p. 23. U jednom od naših ranijih radova, dajemo slično određenje zamrznutih sukoba, insistirajući na odsustvu trajnog političkog rešenja “prihvaćenog od svih relevantnih strana”. Vladimir Trapara, “Western Balkans and NATO: False Promise of the Long-Term Regional Security”, in: Western Balkans: From Stabilization to Integration, Miroslav Antevski and Dragana Mitrović (eds.), Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2012, p. 428
- 4 Filon Morar, “The Myth of 'Frozen Conflicts': Transcending Illusive Dilemmas”, per Concordiam, Vol. 1, No. 2, June 2010, p. 11.
- 5 Dov Lynch, “Separatist States and Post-Soviet Conflicts”, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944–), Vol. 78, No. 4, Oct. 2002, pp. 834–835.

i drugih relevantnih međunarodnih organizacija. Mi ćemo dodati da nije neophodno da sukob rezultira nastankom novih država; dovoljno je da se dese bilo kakve teritorijalne promene kojima široko međunarodno priznanje biva uskraćeno. Ovo će biti presudno i za našu definiciju.

Pod zamrznutim sukobima podrazumevamo unutrašnje ili međudržavne sukobe koji se odlikuju relativno stabilnim prekidom vatre bez trajnog političkog rešenja, u smislu da je raspored snaga na terenu proizveo faktičko stanje teritorijalnih promena kojima nedostaje pravno utemeljenje budući da ne postoji saglasnost volja relevantnih aktera o tome.

O zamrznutom sukobu možemo da govorimo samo ako mu je prethodio „vrući” sukob; samo odsustvo trajnog političkog rešenja nije dovoljno. Tako na primer Zapadna i Istočna Nemačka u vreme Hladnog rata nisu bile u zamrznutom sukobu, jer međusobno nikada nisu vodile rat, ali Severna i Južna Koreja jesu. „Relativno stabilan” prekid vatre znači da većih neprijateljstava koja su karakterisala „vrući” sukob u dužem vremenskom periodu nema, iako su sporadične čarke moguće. Obnova većih neprijateljstava značila bi da je sukob „odmrznut”, tj. da je došlo do obnove „vrućeg” sukoba. Ovo je bio slučaj u Kašmiru 1999. i Gruziji 2008, nakon čega su sukobi ponovo „zamrznuti”, ali ne i na Kosovu 2011, jer do neprijateljstava većeg obima nije došlo. Još jednom podvlačimo da je teritorijalni element neophodan za definiciju zamrznutih sukoba. Tako građanski sukob dveju političkih frakcija oko vlasti u državi u kome je došlo do relativno stabilnog prekida vatre bez političkog rešenja ne možemo smatrati zamrznutim sukobom, ukoliko raspored zaraćenih snaga nije proizveo stabilnu teritorijalnu podelu države. Do ovakve podele došlo je između NR Kine i Tajvana, tako da to danas jeste zamrznuti sukob, ali to nije bilo i prethodno primirje između komunista i nacionalista, sklopljeno radi zajedničke borbe protiv spoljnog agresora (Japana). Pod relevantnim akterima ne mislimo samo na neposredne učesnike sukoba, već i na sve one aktere u međunarodnom sistemu koji svojim delovanjem mogu da aminuju ili spreče da faktičko stanje dobije i pravni karakter, te da na taj način utiču na eventualno okončanje sukoba političkim rešenjem. U današnjem međunarodnom sistemu, to su najpre stalne članice SB UN: SAD, Rusija, Kina, Francuska i Velika Britanija, jer one svojim vetom mogu da spreče bilo koju državu da postane član UN. U zavisnosti od konteksta i geografske lokacije sukoba, obeležje relevantnih aktera mogu da dobiju i druge države i međunarodne organizacije, na primer: Evropska unija i njene najjače države članice, zemlje Arapske lige, razne regionalne sile koje mogu da utiču na stav većeg broja manjih država o određenom sukobu... Tako EU ima veliku ulogu u trenutnom stanju kosovskog sukoba, a Arapska liga u

pogledu izraelsko–palestinskog. „Saglasnost volja” relevantnih aktera može da bude i nametnuta, što ne predstavlja prepreku da govorimo o okončanom, a ne zamrznutom sukobu. Tako situaciju između Prvog i Drugog svetskog rata i pored toga što je jedan broj relevantnih aktera bio nezadovoljan međuratnim političkim rešenjima, ipak ne možemo smatrati zamrznutim sukobom, jer su postojali mirovni ugovori i Društvo naroda koji su tim rešenjima davali kakvo–takvo pravno utemeljenje. Takođe, ni sukob Rusije i Japana oko Kurilskih ostrva nema karakter zamrznutog, jer su u pitanju međunarodno priznate granice Rusije. Sa druge strane, kosovski i izraelsko–palestinski sukobi nisu rešeni, već će ostati zamrznuti dogod Kosovo i Palestinu kao nezavisne u odgovarajućim granicama ne priznaju svi relevantni akteri koji mogu da utiču na njihov položaj u međunarodnom saobraćanju.

Mi ćemo se u ovom radu baviti zamrznutim sukobima na području koje pokriva Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS), i to ne svim u istoj meri. Naglasak ćemo staviti na analizu tri postsovjetska sukoba tog tipa (Pridnjestrovlje, Nagorno–Karabah, Abhazija/Južna Osetija), kojima se uglavnom bave i drugi autori koji razmatraju zamrznute sukobe. Preostala dva slučaja (Kosovo i Severni Kipar) korišćićemo kao pomoćne primere, za poređenje. Razlog za ovo jeste činjenica da prva tri sukoba imaju vrlo sličnu kontekstualnu uslovljenost, dok su preostala dva unekoliko različita. Zato će naši zaključci o mogućnostima za rešavanje postsovjetskih sukoba moći da budu opštijeg tipa, dok ćemo one koji važe za svih pet slučajeva morati da ostavimo sa ograničenim domašajem, uz ograde o različitosti konteksta. Pre nego što pređemo na detaljniju uporednu analizu različitih aspekata mogućnosti za rešavanje pomenutih sukoba, dajemo njihov pregled u najsazetijem obliku.

PREGLED RATOVA ZA „SOVJETSKO NASLEĐE” I PROBLEMA U REŠAVANJU ZAMRZNUTIH SUKOBA

Pridnjestrovlje. Zamrznuti sukob u Moldaviji ogleda se u *de facto* nezavisnom statusu Pridnjestrovlja u odnosu na ostatak zemlje, koji datira od prekida vatre jula 1992. Pridnjestrovlje je uzana teritorija između reke Dnjestar i ukrajinske granice, a obuhvata i oblast grada Bender na suprotnoj obali Dnjestra. Naseljena je pretežno slovenskim (ruskim i ukrajinskim) stanovništvom (preko 60 posto), mada udeo Moldavaca nije mali (preko 30 posto). Ovaj sukob ima svoj istorijski koren u činjenici da se teritorija Pridnjestrovlja i pre aneksije Besarabije (na koju otpada najveći deo teritorije današnje Moldavije) nalazila u sastavu Sovjetskog Saveza, u okviru Moldavske

ASSR. Po aneksiji, od Besarabije i Pridnjestrovlja formirana je nova, Moldavska SSR, koja ostaje u istim granicama do proglašenja nezavisnosti u leto 1991. Povod da Pridnjestrovlje ne prihvati ostanak u okviru nezavisne Moldavije jesu nacionalističke, protiv slovenskog stanovništva usmerene reforme koje su vlasti Moldavije počele da sprovede 1989–90, a koje su se ticale proglašenja moldavskog jezika za jedini zvanični, prelaska na latinično pismo, te usvajanja rumunske himne za državnu himnu Moldavije i državne zastave slične rumunskoj, uz najave prorumunskih krugova o mogućem prisajedinjenju Moldavije Rumuniji.

Iako je do prvih oružanih sukoba na teritoriji Pridnjestrovlja (koje je još u septembru 1990. proglasilo zasebnu Pridnjestrovsku Moldavsku SSR u okviru Sovjetskog Saveza) došlo već novembra 1990, glavni talas oružanih sukoba između snaga Moldavije i secesionista, podržanih ruskim i ukrajinskim dobrovoljcima, a kasnije i regularnom ruskom 14. Armijom, odigrao se u periodu mart–jul 1992. U tim sukobima secesionisti odnose pobjedu. Primirje uspostavljeno 21. jula 1992. predvidelo je raspoređivanje rusko–moldavsko–pridnjestrovskih snaga očuvanja mira, među kojima je ruski kontingent najveći. Pokušaji rešavanja ovog sukoba do danas nisu urodili plodom, a za sada je najbliži uspehu bio Kozakov memorandum iz 2003, koji je predviđao federalizaciju Moldavije. Ovaj memorandum je moldavski predsednik pod pritiskom zapadnih sila naposljetku odbio, jer se nije slagao sa odredbom o ostanku ruskih trupa na teritoriji Pridnjestrovlja u narednih 20 godina.⁶ Trenutno se razgovori o rešenju sukoba vode u formatu „5+2”, uz učešće predstavnika Moldavije, Pridnjestrovlja, Rusije, Ukrajine i OEBS, te EU i SAD kao posmatrača.

Nagorno–Karabah. Azerbejdžan i Jermenija prvi put su se sukobili oko ove planinske enklave većinski naseljene jermenskim stanovništvom u periodu 1918–1920, nakon što su dve zemlje proglasile nezavisnost od Rusije. Uskoro ih je međutim nova sovjetska vlast inkorporirala u Transkavkasku SFSR u okviru Sovjetskog Saveza, a sam Nagorno–Karabah je 1923. stekao status autonomne oblasti u okviru Azerbejdžana. U poslednjim godinama Sovjetskog Saveza obnavljaju se najpre etničke tenzije, a zatim, nakon odluke Nagorno–Karabaha u februaru 1988. da se pripoji Jermeniji, dolazi i do oružanog sukoba između Jermenije i Azerbejdžana – najpre kao federalnih jedinica u okviru Sovjetskog Saveza, a od 1991. i kao nezavisnih država. Rezultat tog sukoba je pobjeda

6 “Transnistrian Conflict after 20 Years: A Report by an International Expert Group”, Witold Rodkiewicz (ed.), Centre for Eastern Studies, Institute for Development and Social Initiatives “Viitorul”, Warsaw, Chisinau, 2011, p. 10.

jermensko–karabahskih snaga i *de facto* nezavisnost od Azerbejdžana najvećeg dela Nagorno–Karabaha i dodatnih susednih azerbejdžanskih teritorija, koje se od primirja uspostavljenog maja 1994. Protokolom iz Biškeka nalaze pod kontrolom jermenskih trupa. Pokušaji da se sukob trajno reši već 20 godina se bezuspešno čine od strane Minsk grupe, formirane 1992. pod okriljem OEBS, kojom kopredsedavaju Rusija, Francuska i SAD.

Abhazija i Južna Osetija. Ovaj zamrznuti sukob na teritoriji Gruzije jedini je od pomenutih koji je „odmrzavan” i ponovo „zamrzavan”. Takođe, Abhaziju i Južnu Osetiju, za razliku od Pridnjestrovlja i Nagorno–Karabaha priznaje nekoliko članica UN. Obe teritorije i geografski i politički i ekonomski čvrsto su vezane uz Rusku Federaciju, a ogromna većina njihovog stanovništva ne želi povratak u Gruziju. Kao i prethodna dva slučaja, i ovaj zamrznuti sukob ima korene u ranoj fazi nastanka Sovjetskog Saveza, kada je Južna Osetija dobila status autonomne oblasti, dok je Abhazija jedno vreme imala neku vrstu prelaznog statusa između republike i autonomne republike, da bi od 1931. definitivno funkcionisala kao ASSR u okviru Gruzije.

Do prvih međuetničkih tenzija i sukoba u Abhaziji (inače tada manjinski naseljenoj abhaskim stanovništvom) dolazi već 1989. godine povodom kretanja Gruzije ka nezavisnosti i zahteva Abhazije da bude nezavisna od Gruzije, tj. posebna SSR u okviru Sovjetskog Saveza. Nakon proglašenja nezavisnosti Gruzije 1991. (Abhazi su bojkotovali referendum o nezavisnosti), u Gruziji dolazi do kratkotrajnog građanskog rata između pristalica Gamsahurdije nacionaliste koji je, zanimljivo, održavao dobre odnose sa abhaskim rukovodstvom⁷ i Ševarnadzea, u kome ovaj drugi odnosi pobjedu izvevši puč kojim dolazi na vlast. Povod za eskalaciju abhasko–gruzijskog sukoba u otvoreni rat bila je najava o promeni gruzijskog ustava koja bi pretila da ukine autonomiju Abhazije, nakon čega se ova poziva na sopstveni ustav iz 1925.⁸ i proglašava nezavisnost u julu 1992. U ratu koji je trajao skoro dve godine, a u kome su na abhaskoj strani učešće uzeli i dobrovoljci iz ruskih kavkaskih republika i kozaci, te i sama ruska armija pružila izvesnu podršku, Abhazija odnosi pobjedu i do primirja zaključenog u proleće 1994. njene snage pod kontrolu stavljaju skoro celu teritoriju ove republike (osim Kodorskog klanca). Kao rezultat primirja, dolaze i trupe očuvanja mira iz zemalja ZND, najviše iz Rusije, sa zadatkom razdvajanja zaraćenih strana. Jedna od posledica rata je i

7 Ceslav Ciobanu, *Frozen and Forgotten Conflicts in the Post–Soviet States: Genesis, Political Economy and Prospects for Solution*, Richmond, 2008, p. 120.

8 *Ibid.*, p. 121.

etničko čišćenje Gruzina iz Abhazije, time i porast abhaskog udela u ukupnom stanovništvu ove sada *de facto* nezavisne države.

U isto vreme kad i u Abhaziji, izbijaju etničke tenzije i u Južnoj Osetiji. Na proglašenje nezavisne južnoosetijanske republike krajem 1990, tadašnji gruzijski lider Gamsahurdija odgovara nasilnom akcijom, te dolazi do oružanog sukoba u kome na strani Južne Osetije učestvuju i dobrovoljci iz ruske republike Severne Osetije. Gamsahurdijin naslednik Ševarnadze, suočen sa eskalacijom sukoba u Abhaziji i strahom od ruske intervencije, pristaje na primirje utvrđeno sporazumom sklopljenim u Sočiju juna 1992. Taj sporazum je kao posledicu imao *de facto* nezavisnost od Gruzije i ove teritorije, a predvideo je i raspoređivanje zajedničke mirovne misije sastavljene od vojnika iz Rusije, Gruzije i Osetije.

Ovakvo zamrznuto stanje, bez konačnog rešenja na vidiku, potrajalo je petnaestak godina. Sa dolaskom na vlast Sakašvilija u Gruziji 2003. tenzije rastu, kako na relaciji Gruzije prema otcepljenim republikama, tako i u odnosima Gruzije i Rusije. U međuvremenu je većina građana Južne Osetije i Abhazije dobila rusko državljanstvo, pa je postalo realno očekivati da će se Rusija u slučaju obnavljanja oružanog sukoba umesto neutralnog držanja, staviti na stranu secesionista. To se i desilo u avgustu 2008, kada je nakon sporadičnih obostranih čarki između Južne Osetije i Gruzije došlo do punog napada gruzijskih snaga na ovu *de facto* republiku. Brz odgovor regularne ruske armije u cilju zaštite ruskih državljana i mirovnjaka doveo je do šestodnevnog rata u kome je gruzijska vojska isterana iz Južne Osetije, dok su jedan deo gruzijske teritorije izvan ove oblasti ruske trupe držale pod okupacijom još neko vreme, a Abhazija iskoristila priliku da zauzme Kodorski klanac. Jednom „odmrznut“ sukob ponovo je (prekidom vatre pri kome je posredovao francuski predsednik) „zamrznut“, jer političkog rešenja koje bi od svih relevantnih aktera bilo prihvaćeno kao pravno utemeljeno i dalje nema. Ono što je novo je da je Rusija priznala Abhaziju i Južnu Osetiju kao nezavisne, u čemu joj se naknadno pridružilo još nekoliko zemalja sveta, ali ogromna većina njih ih i dalje ne priznaje.

Zajedničko obeležje postsovjetskih zamrznutih sukoba je da su oružani sukobi koji su im prethodili neposredna posledica raspada Sovjetskog Saveza, odnosno, ako idemo dovoljno daleko u istoriju, Ruskog carstva, čiji je Sovjetski Savez naslednik. Ovde uočavamo sličnost sa Kosovom i Kiprom, jer su oružani sukobi koji su prethodili „zamrzavanju“ i u ovim slučajevima posledica raspada bivših višenacionalnih celina ili imperija – kod Kosova to su Jugoslavija i pre nje Osmanlijsko carstvo, a kod Kipra Britanska imperija. Ono što, međutim, suštinski razlikuje Kosovo i Kipar od postsovjetskih sukoba jeste to što je kod ovih drugih Rusija bila posredan ili neposredan učesnik oružanih sukoba i danas

je glavna sila koja svojim delovanjem na terenu doprinosi njihovoj „zamrznutosti”. U slučaju Kipra, uticaj Rusije je zanemarljiv (tu Turska igra sličnu ulogu), dok se u slučaju Kosova iscrpljuje u nepriznavanju ove *de facto* države i time održavanju sukoba kao zamrznutog (dok stanje na terenu kontrolišu druge sile, SAD i njihovi saveznici). Dakle, u sukobima oko Pridnjestrovlja, Nagorno–Karabaha, Abhazije i Južne Osetije, uticaj Rusije je *faktički*, a u sukobu oko Kosova *pravni*, što je činjenica koja je nezaobilazna za razumevanje razlike u kontekstu između ovih primera.

Od svih ovih primera, Kosovo je specifično jer se jedino ispoljava kao dvostruki sukob, kroz odnos Kosova prema ostatku Srbije i severnog dela prema ostatku Kosova. Naime, iako Srbija nema elemente suvereniteta na teritoriji Kosova, njeni zakoni se delimično sprovode i njene institucije funkcionišu u njegovom severnom delu. Iako je ovaj uticaj Srbije umanjen nakon dešavanja u leto 2011, i dalje se ne može reći da Priština *faktički* kontroliše sever, tako da prilikom razmatranja mogućih rešenja za ovaj sukob valja voditi računa o njegovoj „dvostrukosti”. Kosovo je osobeno i po tome što je ova *de facto* država međunarodno priznata u relativno visokom stepenu – u trenutku pisanja ovog rada, priznaje je 91 država članica UN. Na drugoj strani, Severni Kipar priznaje samo Turska, Abhaziju i Južnu Osetiju Rusija, Venecuela, Nikaragva i još par pacifičkih zemalja, a Pridnjestrovlje i Nagorno–Karabah za sada ne priznaje nijedna članica UN.

Kad su u pitanju predlozi za političko rešenje ovih sukoba, situacija je šarolika. U slučajevima Abhazije, Južne Osetije i Kosova, radi se o kvalitativno suprotstavljenim predlozima koje nude sukobljene strane – dok *de facto* države i spoljni akteri koji ih podržavaju (u prva dva slučaja Rusija, u trećem SAD i njihovi evropski saveznici) zagovaraju nezavisnost kao isključivo rešenje, pa čak i pripajanje susednim državama⁹ (posebno u slučaju Južne Osetije), države metropole (Gruzija i Srbija) se čvrsto suprotstavljaju nezavisnosti i nude široku autonomiju kao rešenje. Nagorno–Karabah se takođe može svrstati u ovu grupu, usled zagovaranja nezavisnosti od Azerbejdžana i pripajanja Jermeniji, s tim da je ovaj slučaj pomalo neobičan, jer Jermenija kao ključni spoljni akter koji podržava *faktičku* secesiju Nagorno–Karabaha ga sama još uvek zvanično ne priznaje ni kao nezavisnu državu, ni kao deo svoje teritorije.¹⁰ Pridnjestrovlje i Kipar su nešto blaži oblici sukoba, jer iako su Pridnjestrovlje i Severni Kipar

9 Sever Kosova je ovde specifičan slučaj. Za njega se ne može bez rezerve reći da teži pripajanju susednoj državi (Srbiji), jer sebe (kao i ostatak Kosova) sve vreme vidi kao njen deo.

10 Iako Nagorno–Karabah sve vreme od uspostavljanja okupacije praktično funkcioniše kao deo Jermenije.

faktički nezavisne države (Severni Kipar je kao takav i priznat od Turske), sva je prilika da bi se one i spoljni akteri koji ih podržavaju (u prvom slučaju Rusija, u drugom Turska) zadovoljile i statusom federalnih jedinica u državama od kojih su se odvojile, na šta države metropole za sada ne pristaju.¹¹

Put za rešavanje zamrznutih sukoba je unekoliko složeniji nego kada je reč bilo o „vrućim” sukobima, bilo u sporovima gde nije došlo do značajnije primene nasilja. U odnosu na „vruće” sukobe, nepovoljna okolnost je ta što ovde nema kontinuiranog nasilja koje bi svojim posledicama u vidu materijalnih i ljudskih žrtava navelo strane u sukobu da shvate da je dalje nasilje neisplativo i da se mora tražiti političko rešenje.¹² Akteri neposredno ili posredno upleteni u zamrznuti sukob nemaju tako intenzivan osećaj da se uopšte nalaze usred sukoba, a mnogima od njih nerešena situacija ne samo da ne nanosi štetu, već im odgovara. Sa druge strane, ono što otežava rešavanje zamrznutih sukoba u odnosu na sporove u kojima u ranijoj fazi nije došlo do značajnijeg nasilja jeste to što je kod njih takvog nasilja bilo i što je ono proizvelo određene posledice na terenu. Strana koja je (uslovno rečeno) zadovoljnija tim posledicama neće biti sklona kompromisu jer bi se njime odrekla dela ratnog plena u koji je uložila određene žrtve, dok će druga takođe biti nesprijetna na kompromis, jer bi njime legitimisala ratni plen druge strane.

Neposredni akteri zamrznutih sukoba po pravilu jako teško pristaju na ustupke, jer su u njihovim političkim elitama obavezno prisutni „čvrstorukaši” koji se, oslonjeni na negativna osećanja prema drugoj strani prisutna u javnom mnjenju, suprotstavljaju svakom ustupku, označavajući ga kao izdaju.¹³ Kada i dolazi do ustupaka obično je to u nekim sporednim oblastima koji se ne tiču neposredno onoga što je suština sukoba, i obično je pritisak spoljnih aktera taj koji odlučujuće utiče na elite da načine ustupke. U situaciji kada relevantni spoljni akteri (velike sile) podržavaju različite strane u sukobu, njegova „zamrznutost” se

11 Situacije najbliže postizanju takvog sporazuma bile su pomenuti Kozakov memorandum (u slučaju Pridnjestrovlja) i referendum o ulasku Severnog Kipra u EU, kada su građani Severnog Kipra bili za, a stanovnici grčkog dela ostrva protiv.

12 Zartman ovo naziva „bolnom pat–pozicijom”, smatrajući da tada sukob postaje „zreo” za rešavanje. I. William Zartman, “Conflict and Resolution: Contest, Cost and Change”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 518, *Resolving Regional Conflicts: International Perspectives*, Nov. 1991, pp. 16–18.

13 Tako je na primer predsednik Jermenije Lev Ter–Petrosjan 1998. morao da podnese ostavku pod pritiskom čvrstorukaša, jer je prethodno prihvatio određene teritorijalne promene u korist Azerbejdžana. Peter Rutland, “Frozen Conflicts, Frozen Analysis” (very preliminary draft), Internet, http://prutland.web.wesleyan.edu/Documents/Frozen_conflicts.pdf 18/4/2012, pp. 12–13.

produžava u nedogled, jer jedan spoljni pritisak poništava drugi. Mogućnost da se sukob reši nekim vidom regionalne integracije koja bi obesmisllila teritorijalnu suštinu sukoba takođe je mala, jer su takvi oblici integracija (na primer EU, NATO, ZND, ODKB) po pravilu predvođeni silama koje su pristrasne u korist neke od strana u sukobu i zahtevaju postizanje pristrasnog rešenja kao uslov da bi uopšte primili u integraciju neko od područja zahvaćeno zamrznutim sukobom. Univerzalniji oblici integracije (na primer UN i OEBS) zbog svoje raznolikosti koja se preslikava na proces odlučivanja imaju isuviše razvodnjen uticaj na rešavanje ovih sukoba.

U slučaju zamrznutih sukoba do izražaja dolazi potreba otklanjanja dubljih uzroka sukoba kako bi ovi bili rešeni, jer je skromniji cilj u vidu obustavljanja oružanog nasilja (makar i privremeno) već postignut njihovim „zamrzavanjem”. Stoga bi svaki iskreni napor da se sukob reši trebalo da pođe od pitanja šta je suština sukoba, odnosno šta je to oko čega se neposredni i posredni akteri ne slažu, pa ne mogu da se dogovore oko rešenja koje bi za sve bilo podjednako prihvatljivo? Odgovor na ovo pitanje ne iscrpljuje se u polaganju prava na istu teritoriju, već ima nekoliko aspekata, kojima se bavimo u sledećem poglavlju.

ANALIZA ASPEKATA POSTSOVJETSKIH ZAMRZNUTIH SUKOBA

Rekli smo da je zajedničko obeležje zamrznutih sukoba na postsovjetskom prostoru presudna uloga Rusije. Ova velika sila je imala neposredno ili posredno učešće u oružanim sukobima koji su prethodili „zamrzavanju”, da bi kasnije delovala kao akter koji štiti faktičko stanje na terenu i na taj način doprinosi „zamrznutosti” ovih sukoba. Ovakva uloga Rusije nailazi na kritiku u radovima velikog broja zapadnih autora, a naročito onih poreklom iz država čijim secesionističkim područjima Rusija pomaže. Tako se mogu sresti mišljenja da Rusija namerno opstruiše rešavanje ovih sukoba, tj. održava ih u „zamrznutom” stanju, kako bi sprečila „dovršenje trajnog evropskog poretka zasnovanog na miru i bezbednosti”, kao i „integraciju regionalnih režima u EU i NATO”.¹⁴ Rusiji je zamrznuti status ovih sukoba izgovor da drži trupe na terenu što je duže moguće,¹⁵ s obzirom na njene hegemonističke pretenzije prema postsovjetskom

14 Stephen Blank, “Russia and the Black Sea’s Frozen Conflicts in Strategic Perspective”, *Mediterranean Quarterly*, Vol. 19, No. 3, Summer 2008, p. 24.

15 Cezlav Ciobanu, “Political Economy of ‘Frozen Conflicts’ in ex–Soviet States: Challenges and Prospects for the U.S. and Russia”, *Revista stiintifica a Universitatii de Stat din Moldova*, 3 (13), 2008, p. 122.

prostoru.¹⁶ Ističe se i rusko tolerisanje „političke ekonomije kriminala, korupcije, trafikinga i nasilja”, za koju su separatističke oblasti postale raj,¹⁷ kao i energetske činilac – nastojanje Rusije da kontroliše energetske budućnost regiona i čitave Evrope.¹⁸ Autoritarni karakter režima *de facto* država, kao i ruskog režima koji ih podržava je takođe nešto oko čega se svi ovi autori slažu.

Ono što većina ovih autora ispušta iz vida je da je ključna prepreka izgradnji „trajnog evropskog poretka zasnovanog na miru i bezbednosti” opstanak hladnoratovske podele u Evropi, a to nije krivica Rusije, već onih koji nastoje da u „evroatlantske integracije” uključe zemlje postsovjetskog prostora, a isključe Rusiju – SAD i njihovih evropskih saveznika. Ovi akteri su podjednako zaslužni za nerešavanje zamrznutih sukoba, jer ako Rusija podržava separatiste (što joj se ponekad nepravedno spočitava), oni bez rezerve podržavaju države u kojima ogromna većina stanovništva separatističkih oblasti ne želi da živi. Takođe, nema ni reči kritike sličnog ponašanja SAD prema slučaju Kosova – odbija se bilo kakva analogija između Kosova i ovih sukoba, uz argument poput onog da Kosovo nije presedan, jer njegova jedinstvenost leži u činjenici da se nalazi pod efektivnim starateljstvom UN od 1999, te da Rezolucija 1244 definiše način pregovaranja o njegovom konačnom statusu.¹⁹ Grubo se prećutkuje druga činjenica, a to je da je starateljstvu UN i Rezoluciji 1244 prethodila agresija NATO na Srbiju, što znači da je trenutna faktička nezavisnost Kosova rezultat spoljne upotrebe sile, jednako kao što su to nezavisnost Severnog Kipra i pomenutih *de facto* država sa postsovjetskog prostora.²⁰ Nastojanje Rusije da zaštiti svoje energetske interese je podjednako legitimno kao i slično nastojanje EU, te na taj problem ne treba gledati jednostrano, kao na rusko ucenjivanje Evrope. Govoriti o separatističkim oblastima na postsovjetskom prostoru kao rajeveima za kriminal je licemerno ako se zna da ništa manji rajevi za kriminal nisu područja okupirana od strane zapadnih sila (Kosovo, Avganistan...), pri čemu strani okupatori tolerišu

16 Dov Lynch, “Separatist States and Post–Soviet Conflicts”, op. cit., pp. 845–846.

17 Ceslav Ciobanu, “Political Economy of ‘Frozen Conflicts’ in ex–Soviet States: Challenges and Prospects for the U.S. and Russia”, op. cit., pp. 122–123

18 Stephen Blank, “Russia and the Black Sea’s Frozen Conflicts in Strategic Perspective”, op. cit., p. 30.

19 Ceslav Ciobanu, “Political Economy of ‘Frozen Conflicts’ in ex–Soviet States: Challenges and Prospects for the U.S. and Russia”, op. cit., p. 124.

20 Ima i autora na Zapadu koji misle drugačije o sličnostima i razlikama između ovih primera. Videti: Rein Mullerson, “Precedents in the Mountains: On the Parallels and Uniqueness of the Cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia”, Chinese Journal of International Law, Vol. 8, No. 1, 2009, pp. 2–25.

i direktno učestvuju u kriminalnim aktivnostima. Konačno, kada se govori o autoritarnosti ruskog režima i režima u *de facto* državama, prećutkuje se da su neki od prozapadno, a antiruski raspoloženih režima (na primer onaj u Gruziji) podjednako autoritarni.

Da separatističke *de facto* države i međunarodno priznate „države metropole”²¹ od kojih su se otepile imaju različite stavove o tome kako rešiti ove sukobe, to je jasno. Da se SAD i njihovi evropski saveznici s jedne, te Rusija s druge strane (u slučaju Severnog Kipra može se reći Turska i ostatak sveta) na različite načine odnose prema ovim sukobima, takođe je jasno. Ako je naposljetku jasno i to da nijedna od strana ne može silom da nametne svoj stav, onda je rešenje moguće tražiti samo u nekoj vrsti kompromisa. Napori međunarodnih organizacija da posreduju pri postizanju tog kompromisa nisu urodili plodom, jer je očigledno da su države (posebno velike i regionalne sile) i dalje glavni akteri koji drže ključeve sukoba i saradnje u svojim rukama. Da bismo odgovorili koji je put za rešavanje zamrznutih sukoba i koje su prepreke na tom putu, moraćemo detaljnije da analiziramo nekoliko aspekata ovih sukoba koje smo do sada dotakli. To su: međunarodnopravni aspekt – mogućnost da se nesklad između pravnog i faktičkog stanja traži kroz izmene i prilagođavanje međunarodnog prava, te uloga velikih sila i malih država u tome; bezbednosni aspekt – šta ovi sukobi predstavljaju u širim bezbednosnim okvirima i kako se na njih odražava neslaganje glavnih aktera (SAD i Rusije) oko evropskog bezbednosnog poretka; energetska aspekt – mogućnost da razrešavanje energetske bezbednosne dileme na relaciji EU – Rusija pozitivno utiče na rešavanje pomenutih sukoba; ekonomski aspekt – da li je perspektiva rešavanja sukoba u ekonomskom napretku (i eventualnoj integraciji u veće ekonomske celine) ovih područja?; demokratski aspekt – da li se ovi sukobi mogu transformisati tako da postanu razrešivi putem demokratskih procedura? Namerno preskačemo etničko–identitetski aspekt, jer za razliku od ostalih nabrojanih aspekata, njega podrazumevamo kao trajan činilac (koji je u začetku i odredio ko je s kim u sukobu obrazovanjem podele na „nas i njih”) i ne mislimo da se on može bitno izmeniti kako bi sukob postao lakše rešiv. Nismo pristalice shvatanja o poželjnosti veštačke izgradnje nacija i oblikovanja novih identiteta koji bi silom ukinuli postojeće razlike, već te razlike posmatramo kao date i tražimo rešenje sukoba mireći se sa njima.

Međunarodno–pravni aspekt. Razmatranje međunarodno–pravnog aspekta zamrznutih sukoba zahteva da se prethodno razmotre tri značajna međunarodno–pravna problema. Rekli smo da su zajedničko obeležje svih

21 Izraz koji koristi pomenuti Dov Linč.

zamrznutih sukoba teritorijalne promene koje nisu legalizovane širim međunarodnim priznanjem. To nas nužno upućuje na razmatranje sukoba načela suvereniteta i teritorijalnog integriteta na jednoj, i prava na samoopredeljenje i secesiju, na drugoj strani. Dalje, rekli smo i da su pomenute teritorijalne promene izvedene upotrebom sile, kako od strane samih secesionista, tako i intervenišućih spoljnih sila. To nas vodi ka razmatranju zabrane pretnje i upotrebe sile, načela neintervencije, te eventualnog postojanja prava na humanitarnu intervenciju i s njom povezanom doktrinom „odgovornosti za zaštitu”. Konačno, razmotrićemo i međunarodno–pravni značaj samog priznanja država i teritorijalnih promena.

Istorijski gledano, pravo na *samoopredeljenje* postalo je aktuelno još u vreme Francuske revolucije, da bi svoju potvrdu dobilo u Oktobarskoj revoluciji i čuvenih „14 tačaka” Vudroa Vilsona. Prvi međunarodno–pravni akt univerzalnog karaktera koji izričito navodi pravo na samoopredeljenje, jeste Povelja UN, svrstavajući ovo pravo (bez utvrđivanja njegovog normativnog sadržaja) u osnovna načela.²² U jednom drugačijem svetlu, pravo na samoopredeljenje se javlja u Deklaraciji o davanju nezavisnosti kolonijalnim državama i narodima (1960). Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadrže identične članove, u kojima stoji: „Svi narodi imaju pravo na samoopredeljenje. Na osnovu ovog prava oni slobodno određuju svoj politički položaj i slobodno postižu svoj privredni, društveni i kulturni razvoj”.²³ Ovako shvaćeno, pravo na samoopredeljenje ne podrazumeva i pravo na *secesiju* – otcepljenje dela teritorije jedne države radi formiranja nove ili priključenja postojećoj državi – osim u kontekstu oslobađanja kolonija. Iako je Deklaracijom UN o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država (1970) podignuto na nivo opšteg načela međunarodnog prava, pravo na samoopredeljenje bi, ukoliko bi bilo shvaćeno kao pravo na secesiju, došlo u sukob sa drugim opštim načelom – teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti država. Drugim rečima, sukobilo bi se sa suverenošću postojećih država. Proširenje prava na secesiju sa kolonijalnih naroda na nacionalne manjine ugrozilo bi stabilnost međunarodnog poretka, jer bi otpočeo proces usitnjavanja država za koji se ne zna gde bi mogao da stane, pa postoji opšteprihvaćeno mišljenje da ga ne treba dozvoliti. Dakle, mimo dekolonizacije se ne može govoriti o legalnosti prava na secesiju po međunarodnom pravu.²⁴

22 Milenko Kreća, Međunarodno javno pravo, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 565.

23 Navedeno prema: Cristopher J. Borgen, “Imagining Sovereignty, Managin Secession: The Legal Geography of Eurasia’s ‘Frozen Conflicts’”, Oregon Review of International Law, Vol. 9, 2007, p. 484.

24 Ibid., p. 485.

Među opštim načelima savremenog međunarodnog prava nalazi se *zabrana pretnje ili upotrebe sile* protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti suverenih država, uz dva izuzetka – prava na individualnu i kolektivnu samoodbranu i uz ovlašćenje Saveta bezbednosti UN na osnovu Glave VII Povelje UN. Takođe, jedno od opštih načela međunarodnog prava je i načelo *neintervencije*. Ipak, postoji duga istorija pokušaja da se u određenim slučajevima opravda oružana intervencija protiv suverene države, među kojima pravo na *humanitarnu intervenciju* zauzima središnje područje debate. Da li međunarodno pravo dozvoljava oružanu intervenciju protiv suverene države koja ne uspeva da spreči masovno kršenje ljudskih prava sopstvenog stanovništva, ili ga i sama čini? Na ovo pitanje se i pored razvijene doktrine, ali i prakse humanitarnih intervencija poslednjih decenija, nije mogao dati jasan odgovor, sve do usvajanja dokumenta o „odgovornosti za zaštitu” (*Responsibility to Protect*) na Svetskom samitu UN 2005. Prethodno je Međunarodna komisija o intervenciji i državnom suverenitetu (ICISS) 2001. usvojila izveštaj koji nosi naslov „Odgovornost za zaštitu” i sadrži istoimeni koncept, za koji se smatra da je donekle razvodnjen u pomenutom dokumentu sa Svetskog samita.²⁵ Široka podrška svetskih država ovom konceptu predstavlja dokaz o opšteprihvaćenosti stava o tome da suverene države imaju „odgovornost da štite svoje građane od katastrofa koje se mogu izbeći – masovnih ubistava, silovanja i gladi – ali da kada su nevoljne ili nesposobne da to čine, tu odgovornost mora da preuzme šira zajednica država”.²⁶ Ono što u dokumentu nedostaje u odnosu na izveštaj jesu kriterijumi legitimnosti intervencije, kojih bi morali da se pridržavaju i SB UN i pojedinačne države: pravedan cilj, odgovarajuća namera, intervencija kao poslednje sredstvo, proporcionalnost sredstva cilju, razumni izgledi na uspeh.²⁷ Takođe, postignuta je saglasnost da SB UN mora da bude taj koji će odobriti intervenciju.²⁸ Zahvaljujući usvajanju ovog koncepta, po prvi put se može govoriti o „odgovornosti za zaštitu” kao pravnoj normi u nastajanju, koja bi dozvolila

25 Alex J. Bellamy and Nicholas J. Wheeler, “Humanitarian Intervention in World Politics”, Internet, <http://cadair.aber.ac.uk/dspace/bitstream/handle/2160/1925/Wheeler?sequence=1> 12/7/2012, p. 25.

26 Iz ICISS izveštaja, navedeno prema: Carsten Stahn, “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?”, *The American Journal of International Law*, Vol. 101, No. 1, Jan. 2007, p. 99.

27 *Ibid.*, p. 105

28 Alex J. Bellamy and Nicholas J. Wheeler, “Humanitarian Intervention in World Politics”, *op. cit.*, p. 26.

humanitarnu intervenciju.²⁹ Ipak, kako za sada nema jednoobrazne prakse država u ovom pogledu, sama opšta prihvaćenost ovog koncepta kao prava nije dovoljna da bi se moglo govoriti o normi običajnog karaktera. Postoji shvatanje po kome je ovo pravo već konstituisano kao opšte načelo priznato od strane civilizovanih naroda, s obzirom na to da „država ima dužnost da štiti ljude koji žive unutar njenih granica i nema pravo da ih teroriše”.³⁰ Zaključujemo da je legalnost humanitarne intervencije i dalje sporno pitanje, iako savremeno međunarodno pravo ide ka tome da ga prizna pod određenim uslovima.

U praksi je u poslednjih nekoliko decenija i izvan kolonijalnog konteksta dolazilo do primera secesija uz pozivanje na pravo na samoopredeljenje, pri čemu su neke od tih secesija izvršene nasilno, često uz intervenciju neke spoljne sile. Ponekad bi ove intervencije bile pravdane kao humanitarne. Ovakve secesije su, kao što vidimo, sa stanovišta međunarodnog prava nelegalne, ali se dešavalo da naknadno budu legalizovane širokim međunarodnim priznanjem. Suprotno tome, tamo gde do takvog priznanja ne bi došlo, secesija bi ostala nelegalna, a sukob zamrznut. Ovo nas vodi ka razmatranju pitanja međunarodno–pravnog značaja *priznanja država*.

„Priznanje je izjava međunarodno–pravne ličnosti o međunarodno–pravnom statusu druge stvarne ili navodne međunarodno–pravne ličnosti, ili o važnosti određene faktičke situacije”.³¹ Ukoliko je izjava o priznanju data izričito, putem formalizovanog akta, govorimo o priznanju *de jure*. O priznanju *de facto* je reč onda kada izostane izričiti formalni akt, ali se subjekt međunarodnog prava upusti u određene radnje koje ukazuju na to da priznaje datog subjekta ili važnost situacije. U međunarodno–pravnoj doktrini se izdvajaju dve teorije priznanja država: deklarativna i konstitutivna. Po deklarativnoj teoriji, priznanje predstavlja prosto konstatovanje činjenice da dati entitet postoji kao država, dok on kao takav nastaje faktičkim putem. Po konstitutivnoj teoriji, priznanje je neophodno da bi država uopšte nastala, tj. da bi se neki entitet konstituisao kao država. Dosadašnja praksa priznanja pokazuje da su i jedna i druga teorija delimično tačne. U prilog tome govori i Konvencija o pravima i dužnostima država (Montevideo, 1933),

29 Videti: Carsten Stahn, “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?”, op. cit., pp. 99–120.

30 Peter van Walsum, “The Security Council and the Use of Force: The Cases of Kosovo, East Timor, and Iraq”, in: The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality – A Need for Change, Niels Blokker and Nico Schrijver (eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, p. 73.

31 Malcolm N. Shaw, International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 368.

koja navodi kriterijume državnosti: stalno stanovništvo, definisanu teritoriju, vladu i sposobnost ulaska u odnose sa drugim državama.³² Ovaj poslednji kriterijum upućuje na to da priznanje država ipak ima izvestan konstitutivni značaj – država ne može da stupi u odnose sa državama koje je ne priznaju, tako da posedovanje samo prva tri elementa, bez četvrtog, nije dovoljno da bi se moglo govoriti o dovršenoj državnosti jednog entiteta. Naravno da priznanje od strane bilo kog subjekta nema istu težinu; već smo rekli da je stav velikih sila, u današnje vreme stalnih članica SB UN, presudan kada je reč o ulasku jedne zemlje u UN, samim tim i njeno puno uključenje u međunarodne odnose. Dogod sve stalne članice ne priznaju određenu državu, makar je priznavala i ogromna većina ostalih zemalja, ne može se govoriti o širokom međunarodnom priznanju.

U svetlu onoga što smo rekli o samoopredeljenju i secesiji, možemo da postavimo pitanje o kriterijumima priznanja, odnosno o tome pod kojim uslovima se države (pre svega velike sile) odlučuju da upute priznanje entitetima koji pretenduju na isto. Iako su politički kriterijumi ti koji u ovom slučaju najčešće imaju prednost nad pravnim,³³ ovde postoje izvesni elementi jedonoobrazne prakse koja bi, ako bi je države prihvatile kao pravo, mogli da prerastu u pravne norme. Na primer, takvo je načelo *uti possidetis*, prvobitno primenjeno u procesu oslobađanja latinoameričkih, a zatim i drugih kolonija. Po njemu, pravo na priznanje imaju oni entiteti koji već postoje unutar granica povučenih od strane kolonizatora, bez obzira na etničku izmešanost njihovih stanovništava.³⁴ Kasnija primena ovog načela i prilikom raspada socijalističkih federacija, gde su priznanje dobijale samo odcepljene federalne jedinice, ne i entiteti čije su se granice naknadno formirale u toku sukoba,³⁵ govori nam o jednoobraznosti njegovog

32 Navedeno prema: Malcolm D. Evans, *International Law*, Oxford University Press, New York, 2003, p. 221.

33 Ponekad ti kriterijumi poprimaju i moralni karakter, poput onih koje je EZ postavila u Deklaraciji o smernicama za priznanje novih država u istočnoj Evropi i Sovjetskom Savezu i Deklaraciji o Jugoslaviji. Prema Smernicama, kandidati za priznanje su one nove države „koje su se konstituisale na demokratskoj osnovi, prihvatile odgovarajuće međunarodne obaveze i posvetile se u dobroj veri mirovnom procesu i pregovorima”. Navedeno prema: Roland Rich, “Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and The Soviet Union”, *European Journal of International Law*, 4, 1993, p. 43. Uvođenje demokratskog načela svakako odstupa od tradicionalnih kriterijuma. Cedric Ryngaert and Sven Sobrie, “Recognition of States: International Law or Realpolitik? The Practice of Recognition in the Wake of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia”, *Leiden Journal of International Law*, 24, 2011, p. 475.

34 Malcolm D. Evans, *International Law*, op. cit., p. 214.

35 Poput Republike Srpske Krajine i Republike Srpske.

primene, sa ciljem da se izbegne kaos koji bi nastao ukoliko bi priznanje uz pozivanje na načelo samoopredeljenja mogao da dobije bilo ko. U svetlu onoga što smo rekli o humanitarnoj intervenciji, valja ukazati i na Stimsonovu doktrinu iz 1931, koja je izvedena iz odbijanja SAD da priznaju japansku satelitsku državu Mančukuo. Ova doktrina podrazumeva nepriznavanje teritorijalnih promena izvedenih narušavanjem kogentne norme međunarodnog prava o zabrani pretnje ili upotrebe sile i kao takva može se smatrati „drugim normativnim stubom” na koji su se države u poslednjih nekoliko decenija oslanjale prilikom priznanja država.³⁶ Da li bi humanitarna intervencija mogla da predstavlja izuzetak od ovog pravila? Po ovom pitanju jednoobrazne prakse nema, što će nam pokazati i naši primeri zamrznutih sukoba.

U svim razmatranim slučajevima zamrznutih sukoba, entiteti koji traže priznanje pozivaju se na načelo samoopredeljenja. Kako su ovi entiteti (osim Severnog Kipra, ali i severnog dela Kosova i područja naknadno pripojenih Nagorno–Karabahu) imali status administrativnih jedinica u bivšim višenacionalnim državama, to se na njih može primeniti načelo *uti possidetis*.³⁷ U nekim od slučajeva, gde je njihov *de facto* nezavisan status ostvaren oružanom intervencijom spolja koja se pravda kao humanitarna, interventni su ih priznali između ostalog pozivajući se na humanitarno načelo – gubitak prava „države metropole” na teritoriju *de facto* države pravda se masovnim kršenjem ljudskih prava stanovništva ove poslednje, što je i predstavljalo povod za intervenciju. U svim slučajevima priznanje nije stiglo preuranjeno, već onda kad su centralne vlasti izgubile reprezentativnost i efektivnost, tj. sposobnost da sačuvaju teritorijalni integritet na odcepljenim teritorijama.³⁸ Kao što vidimo, SAD u slučaju Kosova i Rusija u slučaju Abhazije i Južne Osetije, primenile su gotovo iste kriterijume. Da li onda možemo da govorimo o jednoobraznoj praksi koja bi dovela do nastanka novih međunarodnih običajnih normi o priznanju novih država, koje bi se mogle primeniti i na ostale slučajeve zamrznutih sukoba (ali i sve druge teritorijalne promene koje bi se ubuduće mogle javiti)? Jedino ukoliko bi Rusija i SAD, a zatim i druge velike sile (koje bi kasnije verovatno

36 Cedric Ryngaert and Sven Sobrie, “Recognition of States: International Law or Realpolitik? The Practice of Recognition in the Wake of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia”, op. cit., p. 473.

37 Što donekle može da bude i sporno, s obzirom na to da se radi o autonomnim, a ne federalnim jedinicama.

38 Danilo Tirk govori o ovome kao o odlučujućoj činjenici koja je išla u prilog priznanja bivših jugoslovenskih republika. Danilo Turk, “Recognition of States: A Comment”, European Journal of International Law, 4, 1993, p. 69.

sledile i manje države) prihvatile ovakvu praksu kao pravo. Što ovde ne važi, jer SAD insistiraju na tome da je Kosovo poseban slučaj, što Rusiji ostavlja kao jedinu mogućnost da se ponaša na isti način i nameće *ad hoc* rešenje u skladu sa svojim interesima tamo gde ima trupe na terenu.³⁹ Dok traje ovakvo neslaganje između SAD i Rusije u pogledu međunarodno–pravnih normi, kao glavnih aktera od kojih zavisi sudbina zamrznutih sukoba, ne može se očekivati veći doprinos međunarodnog prava u rešavanju ovih sukoba⁴⁰ – bilo ovakvog kakvo jeste, bilo u slučaju njegovog eventualnog progresivnog razvoja. Dijalog Rusije i SAD o novom međunarodno–pravnom poretku koji bi u praksi bio univerzalno poštovan, jedina je opcija za rešavanje zamrznutih sukoba u skladu sa međunarodnim pravom.

Bezbednosni aspekt. Kako naslov ovog rada ukazuje, u njemu se bavimo zamrznutim sukobima na području OEBS. OEBS je organizacija koja je zamišljena kao krovni element evropske bezbednosti, koji bi povezoao sve države na prostoru od Vankuvera do Vladivostoka u jedinstven prostor sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti. Međutim, iako je ona danas najširi oblik bezbednosnog povezivanja država (posle UN), sa 56 članica u svom sastavu, ona i dalje ne uspeva da se potvrdi u ulozi koja joj je namenjena.⁴¹ Osnovni razlog za to je samo jedan – neslaganje velikih sila na prostoru koji obuhvata, pre svega SAD i Rusije, o tome kako bi evropska bezbednosna arhitektura trebalo da izgleda. Otuda i neuspeh OEBS da razreši bilo koji od zamrznutih sukoba kojima se ovde bavimo. Primera radi, Minsk grupa osnovana pod okriljem OEBS za skoro dve decenije svog postojanja nije postigla opipljive rezultate kad je status Nagorno–Karabaha u pitanju, dok je Misija OEBS u Gruziji obustavljena na kraju 2008, usled neslaganja Rusije da se njen mandat produži tako da obuhvati Južnu Osetiju i Abhaziju.⁴² Očigledno je da status zamrznutih sukoba u ovakvim okolnostima postaje moneta za potkusurivanje velikih sila.

Osnovni problem sa evropskom bezbednošću je taj što sa završetkom Hladnog rata (sa velikim „H“), nije okončan i hladni rat u smislu geopolitičkog rivalstva SAD i Rusije. Rusija se više ne takmiči sa SAD za svetsku prevlast kao

39 Videti: Vladimir Trapara, „Pravila o međunarodnom miru i bezbednosti u svetlu odnosa između velikih sila”, Međunarodna politika, god. LXI, br. 1140, oktobar–decembar 2010, str. 80–92.

40 Tome u prilog govori i relativno bezvredno savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde iz 2010. o legalnoosti proglašenja nezavisnosti Kosova. Ibid, str. 90.

41 Videti: Vladimir Trapara, „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji”, Međunarodni problemi, Vol. LXIII, br. 1, 2011, str. 99–125.

42 Ibid, str. 109–110, 112–113.

što je to Sovjetski Savez činio, niti ima njegov imperijalni uticaj (ili onaj koji je imala carska Rusija). Međutim, Rusija je i dalje velika sila koja se pita najpre o sopstvenoj bezbednosti, a zatim i o bezbednosti svog neposrednog okruženja. I pored toga što je današnji međunarodni sistem unipolaran, SAD tu svoju premoć nisu uspele da pretoče u konkretnu kontrolu nad sistemom, u smislu da nametnu isključivo svoj i eliminišu uticaj ostalih velikih sila na pitanja od značaja za evropsku i globalnu bezbednost. To znači da njihova vizija „Evrope cele i slobodne” (što će reći Evrope „evroatlantskog” modela, pod američkom dominacijom) nije ostvarena, a takođe se nije desilo bezbednosno ujedinjavanje Evrope po alternativnom modelu, gde ne bi jedna sila bila dominantna. Bezbednosna podela u Evropi i dalje opstaje, samo je pomerena na istok, proširenjem NATO i zapadne sfere uticaja.

Ruska vizija „jednake bezbednosti za sve”, podrazumeva uspostavljanje nove evroatlantsko–evroazijske bezbednosne arhitekture, bez podele na zone sa različitim stepenom bezbednosti, gde nijedna država ili savez ne bi bili dominantni, niti ostvarivali svoju bezbednost umanjujući bezbednost drugih, što bi trebalo regulisati Evropskim bezbednosnim sporazumom.⁴³ Iz ruskog ugla, najveća prepreka ostvarivanju jednake bezbednosti u Evropi jeste politika SAD u kojoj je NATO dominantna evroatlantska bezbednosna institucija, kao i širenje ovog vojnog saveza na istok, pa i na zemlje postsovjetskog prostora, ali ne i na Rusiju, što ovu isključuje iz ravnopravnog odlučivanja o pitanjima evropske bezbednosti. U svojoj najnovijoj vojnoj doktrini, odobrenoj od strane predsednika u februaru 2010. Rusija je označila preuzimanje globalne uloge od strane NATO uz kršenje međunarodnog prava i pomeranje vojne infrastrukture zemalja NATO bliže ruskim granicama, između ostalog i putem proširenja alijanse, kao vojnu opasnost broj jedan.⁴⁴ Srž problema nije toliko u samom proširenju NATO, koliko u činjenici da je Rusija isključena iz njega.

Upornost SAD i pojedinih njihovih evropskih saveznika u tome da ne prihvate Rusiju kao ravnopravnog subjekta evropske bezbednosti, već da je umesto toga širenjem NATO na zemlje iz njenog neposrednog okruženja

43 Videti: Sergei Lavrov, “The Euro–Atlantic Region: Equal Security for All”, *Russia in Global Affairs*, No 2, April–June 2010, Internet, http://eng.globalaffairs.ru/number/The_Euro-Atlantic_Region:_Equal_Security_for_All-14888 12/06/2012; President of Russia Dmitry Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, June 5, 2008, Internet, http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/C080DC2FF8D93629C3257460003496C4 12/06/2012; European security treaty, Draft, Internet, <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml> 12/06/2012.

44 The Military Doctrine of the Russian Federation, Internet, http://merln.ndu.edu/whitepapers/Russia2010_English.pdf 12/06/2012.

zaokruže i dovedu u geopolitički podređen položaj, pokazuje da oni ne žele jednaku, već nejednaku bezbednost u Evropi, u kojoj bi njihov savez dominirao. Nastojanje Obamine administracije u prve dve godine svog mandata da „resetuje” odnose sa Rusijom, dovelo je do izvesnog otopljanja odnosa sa ovom silom i napretka u saradnji na određenim poljima (nuklearno razoružanje, saradnja u Avganistanu, prijem Rusije u Svetsku trgovinsku organizaciju...), ali ne i na polju sporazumevanja o izgledu nove evropske bezbednosne arhitekture, što paralelno sa insistiranjem NATO da svoju vojnu infrastrukturu (pre svega antibalistički štiti) rasporedi blizu ruskih granica, ponovo kvari rusko–američke bezbednosne odnose.⁴⁵

Među bezbednosnim pitanjima oko kojih se Rusija i SAD trenutno ne mogu saglasiti upravo iz razloga što nemaju istu viziju evropske bezbednosne arhitekture, jesu i zamrznuti sukobi koje razmatramo. Bezbednosna podela u Evropi ima za posledicu praksu po kojoj onaj ko ima trupe na terenu uspostavlja odgovarajuće faktičko stanje, ali ne može da ga pretvori u pravno, jer se druga sila sa tim ne slaže. Stoga je rešenje zamrznutih sukoba izgleda jedino moguće ukoliko bi se Evropa ujedinila u bezbednosti (prema ruskom modelu, ili nekom sličnom), tako da svaki relevantni subjekt, uključujući i Rusiju, dobije ravnopravnu mogućnost da se pita o toj bezbednosti. Insistiranje SAD da se samo one pitaju, da jednostrano šire NATO na istok i pokušavaju silom, marginalizujući Rusiju da nametnu svoju viziju evroatlantske bezbednosti, ne doprinosi rešenju zamrznutih sukoba. Naprotiv, ovakvo ponašanje samo provocira Rusiju da se ponaša na sličan način kao SAD, u duhu tradicionalne politike o sferama uticaja, što smo mogli da vidimo na primeru njenog priznanja Abhazije i Južne Osetije, koje je bilo očigledno podstaknuto zapadnim priznanjem nezavisnog Kosova. Konačno, da NATO sam može da reši zamrznute sukobe ukoliko bi u sebe integrisao područja njima zahvaćena je iluzija, ako imamo u vidu da to što su i Grčka i Turska članice NATO nije pomoglo rešenju kiparskog pitanja. Prema tome, bez nove evropske bezbednosne arhitekture o kojoj bi se složili SAD i Rusija, nema ni odgovarajućih rešenja zamrznutih sukoba, iako bi i pri ovoj konstataciji trebalo ostati rezervisan – to što bi se SAD i Rusija sporazumele o širim bezbednosnim odnosima, ne znači automatski da bi umele zajednički da pronađu idealna rešenja za zamrznute sukobe, ali bi ta rešenja svakako bila bolja nego u slučaju da ih jedna sila nameće na svoju ruku.

45 Za snažnu kritiku američkog pristupa „resetovanju” odnosa sa Rusijom, videti: Stephen Cohen, “Obama’s Russia ‘Reset’: Another Lost Opportunity?”, June 1, 2011, Internet, <http://www.thenation.com/article/161063/obamas-russia-reset-another-lost-opportunity> 14/6/2012.

Energetski aspekt. Područja zahvaćena postsovjetskim zamrznutim sukobima zanimljiva su i zbog pitanja energetske bezbednosti. Radi se o područjima koja imaju tranzitni položaj kada je reč o transportu nafte i prirodnog gasa, a neki njihovi delovi su i sami bogati tim resursima (Azerbejdžan kao izvoznik energenata). Kada se u literaturi govori o energetske bezbednosti, to se obično čini iz ugla zemalja uvoznica – energetska bezbednost se shvata kao „neprekinuta fizička dostupnost (energije) za priuštivu cenu, uz poštovanje ekoloških obzira”.⁴⁶ Za zemlje uvoznice tako se javlja energetska bezbednosna dilema čija suština je u njihovoj nesigurnosti do kakvog će ishoda dovesti njihova saradnja sa tranzitnim zemljama i zemljama izvoznicama, tj. da li im pretila opasnost od zavisnosti koja bi im ugrozila snabdevanje energentima po razumnoj ceni. Ovakvo shvatanje iz vida ispušta zabrinutost zemalja izvoznica za sopstvenu energetske bezbednost, tj. njihov osećaj energetske bezbednosne dileme, koja se kod njih ispoljava nešto drugačije. One su, naime zabrinute da li će njihove ekonomije imati neprekinuti dotok prihoda od izvoza energenata (iz ugla zemalja izvoznica), odnosno naplate tranzita preko svoje teritorije (iz ugla tranzitnih zemalja).⁴⁷ Da bi razrešile energetske bezbednosnu dilemu, države primenjuju mere diverzifikacije: uvoznice traže alternativne snabdevače i puteve, izvoznice alternativna tržišta i puteve, a tranzitne pokušavaju da se uključe u što više alternativnih puteva energenata.⁴⁸ Vidimo da su putevi kojima energenti idu (naftovodi i gasovodi) u centru pažnje državnih strategija energetske bezbednosti, a to je pitanje koje značajno utiče i na postsovjetske zamrznute sukobe.

Neki od najznačajnijih, što postojećih, što predloženih naftovoda i gasovoda prolaze kroz Zakavkazje i Moldaviju, dakle područja zahvaćena zamrznutim sukobima. Uz to, nerešen status ovih sukoba ima za neposrednu posledicu otežavanje saradnje zemalja u crnomorskom regionu, koje je neophodno za nesmetan protok energenata. Teoretisanjem o energetske bezbednosnoj dilemi dolazimo do hipoteze (koja bi se mogla potvrditi u budućnosti) da je krajnji ishod ove dileme jačanje saradnje na tržištu energenata, jer jednom kada svi relevantni akteri izvrše diverzifikaciju i kao rezultat nastane mreža gasovoda i naftovoda, oni će biti u manjem strahu od zavisnosti i eksploatacije.⁴⁹ Međutim, zamrznuti sukobi se u ovom slučaju javljaju kao prepreka za izgradnju te mreže.

46 Internet, http://www.iea.org/subjectqueries/keyresult.asp?KEYWORD_ID=4103 16/3/2012

47 Videti: Maja Draganić, Vladimir Trapara, “Energy Security Dilemma in the Eurasian Gas Market” (rukopis u pripremi za štampanje u zborniku sa međunarodne konferencije).

48 Ibid.

49 Ibid.

Kako smo videli, zapadni autori su skloni da na prvom mestu optuže Rusiju kao glavnog izazivača problema na energetsom tržištu, u koju svrhu ona i održava pomenute sukobe zamrznutim. To je, međutim, odraz istog pristrasnog stava kao kad je vizija evropske bezbednosti u pitanju.

Kao i evropska bezbednost uopšte, tako je i evropska energetska bezbednost sveobuhvatna i nedeljiva. Otuda bi svaki pokušaj marginalizacije jedne tako velike i značajne izvoznice energenata poput Rusije bio osuđen na neuspeh i ispostavio bi se na duži rok znatno skupljim od saradnje s njom. To je jasno jednom broju evropskih zemalja uvoznica, poput Nemačke, Francuske i Italije, kao i nekim tranzitnim zemljama, poput Turske i Bugarske, koje razvijaju alternativne puteve, ali ne na štetu Rusije, sa kojom saraduju u izgradnji novih puteva kretanja energenata (na primer gasovoda Severni i Južni tok). Problem je u tome što Sjedinjene Države, koje nisu upućene na energetske saradnju sa Rusijom kao što su to evropske zemlje, nastoje da ometu saradnju EU i Rusije, favorizujući alternativne pravce i podržavajući neke od rusofobično orijentisanih tranzitnih zemalja „nove Evrope” uključujući i one upletene u zamrznute sukobe. Shodno tome, mogli bismo da kažemo da su i SAD, a ne samo Rusija, akter kome odgovara nerešeno stanje ovih sukoba, kako bi omeli danas energetske saradnju, a sutra možda i približavanje EU i Rusije na širem bezbednosnom planu. Pošto su države EU bezbednosno podeljene i zavisne od SAD, to one ne mogu kao celina da se odupru ovoj vrsti američkog pritiska. Prema tome, i u energetske oblasti su SAD i Rusija ključni akteri koji moraju da se sporazumeju o rešenjima koja bi stvorila povoljan ambijent za rešavanje zamrznutih sukoba. Da li bi stvaranje razuđene energetske mreže zaista dugoročno uticalo na stabilizaciju regiona koje ta mreža pokriva, za sada je doduše samo teorijska zamisao, te ostaje da se potvrdi u praksi.⁵⁰

Ekonomski aspekt. Obeležja *de facto* država na postsovjetskom prostoru, ali i njihovih država metropola jesu ekonomska nerazvijenost, visok stepen siromaštva, kao i rasprostranjen kriminal i korupcija.⁵¹ Ako se može tvrditi da ovi činioci doprinose nerešenom stanju zamrznutih sukoba, da li bismo mogli reći da bi sa popravljanjem ekonomskih pokazatelja oni odlučnije krenuli u pravcu rešavanja? Postoji teza da države metropole jednostavno nisu ekonomski dovoljno privlačne *de facto* državama, da bi ove odustale od

50 Ibid.

51 Dov Lynch, “Frozen Conflicts – Unrecognized States in Eurasia”, *The World Today*, Augst/September 2001, pp. 37–38; Ceslav Ciobanu, “Political Economy of ‘Frozen Conflicts’ in ex–Soviet States: Challenges and Prospects for the U.S. and Russia”, op. cit., pp. 122–123.

secesije.⁵² Pošto su zemlje neposredno zahvaćene zamrznutim sukobima relativno slabog ekonomskog potencijala i marginalne u globalnim ekonomskim odnosima, to bi za njih jedino logično rešenje da krenu putem ekonomskog napretka bila neka vrsta regionalne integracije sa ekonomski snažnijim akterima.

Primer Kipra nam pokazuje da se ne može po automatizmu očekivati da ekonomski prosperitet metropole motiviše secesioniste da se predomisle po pitanju željenog statusa. Etničko–identitetski aspekt se ovde pokazuje kao presudniji. Tu su i ostali aspekti o kojima govorimo, jer rešenje zamrznutih sukoba ne zavisi samo od neposredno upletenih strana, već i od velikih sila koje ne bi lako dozvolile za njih neadekvatno rešenje. Ovo vidimo i na primeru ekonomskog aspekta, kada je reč o mogućnosti da područja zahvaćena zamrznutim sukobima ekonomski prosperiraju putem integracije u šire okvire. Problem je u tome što trenutno postoje suprotstavljeni integrativni oblici, pri čemu izbor lokalnih država u koji će se uključiti nije tako jednostavan. Evropska unija je za dobar deo zemalja Istočne Evrope najprivlačniji model integracije. Pa ipak, put do ulaska i ostvarivanja koristi od istog je za ove zemlje vrlo dug i naporan, jer bi usput morale da ispune niz uslova, između ostalih i da reše svoje zamrznute sukobe. Stoga se kao realnija alternativa nameće ruski projekat evroazijske ekonomske unije, koji je Rusija lansirala suočena sa nemogućnošću da usled svoje specifičnosti sama uđe u EU, a sa krajnjim ciljem da integriše i ekonomski napredi postsovjetski prostor, kako bi se ovaj naknadno što čvršće povezao sa Evropskom unijom.

Za rešavanje zamrznutih sukoba i ekonomski napredak područja zahvaćenih njima, najbolje bi bilo da se ostvari scenario o ekonomskom objedinjavanju evropskog i postsovjetskog prostora. Međutim, kao i po pitanju energetike, o ovome se ne pitaju samo Rusija i evropske zemlje, već i Sjedinjene Države, koje u ovakvoj ideji vide opasnost. Stoga one podržavaju širenje EU koje ne bi bilo kompatibilno, već bi išlo na štetu ruskog projekta i uopšte ruskog uticaja na postsovjetskom prostoru. Na taj način bi SAD da iskoriste privlačnost evrointegracije da od država upletenih u zamrznute sukobe služeći se evropskom politikom uslovljavanja iznude rešenja istih koja njima odgovaraju, a suprotstavljena su ruskim interesima. Dakle, i na ekonomskom planu bi bilo neophodno da se dva ključna aktera, SAD i Rusija slože u stavovima, kako bi se postsovjetske države na odgovarajući način ekonomski integrisale i iskoristile tu integraciju za ekonomski napredak koji bi poslužio svrsi rešavanja

52 Dov Lynch, "Separatist States and Post-Soviet Conflicts", op. cit., pp. 843–845.

zamrznutih sukoba. Naravno, uz svest da ekonomski napredak neće otkloniti identitetske razlike koje definišu strane u sukobu.

Demokratski aspekt. Postsovjetske *de facto* države odlikuju se (kao i većina zemalja nastalih na području bivšeg Sovjetskog Saveza) autoritarnim, u najmanju ruku hibridnim, ali ipak nedemokratskim režimima sa jakim predsednicima, od kojih neki ostaju na vlasti jako dugo.⁵³ Nedemokraciji ovih režima doprinosi i uticaj Rusije, koja nastoji da njoj lojalni ljudi budu na vlasti, nezavisno od izborne volje građana.⁵⁴ Prema tezi o demokratskom miru, ovo bi bio ključni činilac koji utiče na produžavanje zamrznutih sukoba i moguće obnavljanje nasilja, dok bi demokratizacija postsovjetskog prostora bila najbolje rešenje za mir. Pre svega zbog toga što bi demokratizacija omogućila miroljubivo dolaženje do modela koji bi bio zasnovan na konsocijaciji, tj. u kome bi manjine koje žele da se otepe dobile ravnopravnu mogućnost da učestvuju u vlasti zajedničke države.

Ako bismo i prihvatili spornu i objašnjenjem siromašnu tezu o demokratskom miru, postavlja se pitanje kako uopšte ostvariti demokratiju u državama koje su uključene u zamrznute sukobe? Autori koji se bave demokratizacijom ističu kako ona ne može ni da otpočne u državama gde postoje značajni delovi stanovništva koji datu državu ne osećaju kao svoju.⁵⁵ Uz to, protivrečan uticaj velikih sila, manjak bezbednosti i loša ekonomska situacija, činioци su koji doprinose autoritarnim tendencijama. Pomenuti izgledi za evropsku integraciju mogli bi pozitivno da utiču na demokratizaciju ovih područja, jer je ona jedan od uslova za pridruživanje EU. Međutim, od EU drugačije deluju SAD, koje su (kao i Rusija), iako deklarativno za demokratiju, u određenim slučajevima (ovo je najvidljivije u Gruziji) pre sklone da podrže njima lojalan autoritarni režim, nego demokratsku vlast koja bi pre odgovarala interesima druge velike sile. Prema tome, i ovde vidimo kako različite strateške računice SAD i Rusije negativno utiču na rešavanje zamrznutih sukoba, u ovom slučaju tako što ometaju demokratizaciju aktera koji učestvuju u njima. No, čak i kada bi se Rusija i SAD

53 Na primer, Igor Smirnov je 20 godina (1991–2011) bio predsednik Pridnjestrovlja, a Vladislav Ardžinba je vladao Abhazijom 15 godina (1990–2005).

54 Primer su predsednički izbori u Južnoj Osetiji novembra 2011, na kojima je ruski favorit izgubio, a koje je vrhovni sud ove *de facto* republike naknadno poništio. Q and A: South Ossetia separatist presidential election, BBC News Europe, Internet, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17448113> 14/6/2012

55 Juan Linz and Alfred Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 16–37.

u sklopu nekog šireg paketa međusobnog sporazumevanja složile da pomognu demokratizaciju ovih područja, ne treba gajiti iluzije da bi to bilo dovoljno za rešavanje zamrznutih sukoba. Možda bi demokratski izabrane elite bile spremnije da miroljubivo reše sukobe, ali smo pre skloni da tvrdimo da bi u većini slučajeva rešenje do koga bi se na kraju došlo pre bio „sporazumni razvod” (po češko–slovačkom modelu), nego reintegracija u neku vrstu konsocijacione zajednice belgijskog ili švajcarskog tipa.

ZAKLJUČAK: PUT ZA REŠAVANJE ZAMRZNUTIH SUKOBA

Iz celokupne analize aspekata zamrznutih sukoba na području OEBS, kao glavni zaključak nameće se sledeći:

SAD i Rusija su ključni akteri koji u svojim rukama drže ključeve rešenja postsovjetskih zamrznutih sukoba. Bez saglasnosti ovih sila u stavovima na terenu međunarodnog prava, bezbednosti, energetike, ekonomije i demokratije, ovi sukobi će u dugoročnoj perspektivi ostati zamrznuti.

Slično se može reći i za kosovski sukob, uz ogradu da je tu uloga Rusije manja i da se svodi na suprotstavljanje legalizaciji nezavisnosti Kosova njegovim nepriznavanjem. Što se tiče Kipra, tu bitnu ulogu pored ovih dveju sila igra Turska, mada nije isključeno da tu regionalnu silu, kao i neke evropske zemlje (npr. Nemačku) možemo posmatrati kao bitne igrače (nezavisno od Rusije i SAD) i u ostalim pomenutim sukobima.

Na kraju, i jedna napomena u vezi sa fenomenom zamrznutih sukoba uopšte. Očekujemo da proučavanje ovog fenomena dobije na značaju u budućnosti, s obzirom na to da je ključni element definicije zamrznutih sukoba nesklad između pravnog i faktičkog stanja. Današnji svet pun je globalnih izazova koji zahtevaju kvalitetnije upravljanje međunarodnim poretom, a za ovo su pak potrebni efikasni međunarodno–pravni mehanizmi. Kako oni još uvek ne postoje, to se može očekivati učestalo javljanje rasednih linija između međunarodnog prava kakvo jeste i faktičkih međunarodnih odnosa, koji idu svojim putem. U tim rasednim linijama mogu se smestiti i neki novi sukobi, možda i većih razmera od analiziranih, koji bi usled protivrečnih volja velikih sila o pravnom regulisanju njihovih posledica ostali zamrznuti. Iskustvo zamrznutih sukoba koje smo analizirali dobra je polazna tačka za suočavanje i sa svim budućim sukobima u smislu traganja za njihovim punim rešenjem, umesto „zamrzavanja”, za koje smo videli u kojoj meri otežava put za rešavanje sukoba.

LITERATURA

1. Bellamy, Alex J. and Wheeler, Nicholas J, “Humanitarian Intervention in World Politics”, Internet, <http://cadair.aber.ac.uk/dspace/bitstream/handle/2160/1925/Wheeler?sequence=1> 12/7/2012.
2. Blank, Stephen, “Russia and the Black Sea’s Frozen Conflicts in Strategic Perspective”, *Mediterranean Quarterly*, Vol. 19, No. 3, Summer 2008, pp. 23–54.
3. Borgen, Christopher J, “Imagining Sovereignty, Managin Secession: The Legal Geography of Eurasia’s ‘Frozen Conflicts’”, *Oregon Review of International Law*, Vol. 9, 2007, pp. 477–535.
4. Ciobanu, Ceslav, *Frozen and Forgotten Conflicts in the Post–Soviet States: Genesis, Political Economy and Prospects for Solution*, Richmond, 2008.
5. Ciobanu, Ceslav, “Political Economy of ‘Frozen Conflicts’ in ex–Soviet States: Challenges and Prospects for the U.S. and Russia”, *Revista stiintifica a Universitatii de Stat din Moldova*, 3 (13), 2008, pp. 119–127.
6. Cohen, Stephen, “Obama’s Russia ‘Reset’: Another Lost Opportunity?”, June 1, 2011, Internet, <http://www.thenation.com/article/161063/obamas-russia-reset-another-lost-opportunity> 14/6/2012.
7. Draganić, Maja, Trapara, Vladimir, “Energy Security Dilemma in the Eurasian Gas Market” (rukopis u pripremi za štampanje u zborniku sa međunarodne konferencije).
8. *European security treaty*, Draft, Internet, <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml> 12/06/2012.
9. Evans, Malcolm D, *International Law*, Oxford University Press, New York, 2003
10. Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Beograd, 2010.
11. Lavrov, Sergei, “The Euro–Atlantic Region: Equal Security for All”, *Russia in Global Affairs*, No 2, April–June 2010, Internet, http://eng.globalaffairs.ru/number/The_Euro-Atlantic_Region:_Equal_Security_for_All-14888 12/06/2012.
12. Linz, Juan and Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post–communist Europe*, Johns Hopkins University Press, 1996.
13. Lynch, Dov, “Frozen Conflicts – Unrecognized States in Eurasia”, *The World Today*, August/September 2001, pp. 36–38.
14. Lynch, Dov, “Separatist States and Post–Soviet Conflicts”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944–)*, Vol. 78, No. 4, Oct. 2002, pp. 831–848.
15. MacFarlane, S. Neil, “Frozen Conflicts in the Former Soviet Union – The Case of Georgia/South Ossetia”, Internet, <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/08/MacFarlane-en.pdf> 19/4/2012.

16. Morar, Filon, “The Myth of 'Frozen Conflicts': Transcending Illusive Dilemmas”, *per Concordiam*, Vol. 1, No. 2, June 2010, pp. 10–17.
17. Mullerson, Rein, “Precedents in the Mountains: On the Parallels and Uniqueness of the Cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 8, No. 1, 2009, pp. 2–25.
18. Peet, John, “Frozen Conflicts – Europe’s Unfinished Business”, *Economist*, Nov 19th 2008, from The World in 2009 print edition, Internet, <http://www.economist.com/node/12494503> 6/6/2012.
19. *President of Russia Dmitry Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, June 5, 2008*, Internet, http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/C080DC2FF8D93629C3257460003496C4 12/06/2012.
20. Q and A: South Ossetia separatist presidential election, BBC News Europe, Internet, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17448113> 14/6/2012.
21. Rich, Roland, “Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and The Soviet Union”, *European Journal of International Law*, 4, 1993, pp. 36–65.
22. Rutland, Peter, “Frozen Conflicts, Frozen Analysis” (very preliminary draft), Internet, http://prutland.web.wesleyan.edu/Documents/Frozen_conflicts.pdf 18/4/2012.
23. Ryngaert, Cedric and Sobrie, Sven, “Recognition of States: International Law or Realpolitik? The Practice of Recognition in the Wake of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia”, *Leiden Journal of International Law*, 24, 2011, pp. 467–490.
24. Shaw, Malcolm N, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
25. Stahn, Carsten, “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?”, *The American Journal of International Law*, Vol. 101, No. 1, Jan. 2007, pp. 99–120.
26. *The Military Doctrine of the Russian Federation*, Internet, http://merln.ndu.edu/whitepapers/Russia2010_English.pdf 12/06/2012.
27. “Transnistrian Conflict after 20 Years: A Report by an International Expert Group”, Witold Rodkiewicz (ed.), Centre for Eastern Studies, Institute for Development and Social Initiatives “Viitorul”, Warsaw, Chisinau, 2011.
28. Trapara, Vladimir, „Pravila o međunarodnom miru i bezbednosti u svetlu odnosa između velikih sila”, *Međunarodna politika*, god. LXI, br. 1140, oktobar–decembar 2010, str. 80–92.
29. Trapara, Vladimir, „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXIII, br. 1, 2011, str. 99–125.
30. Trapara, Vladimir, “Western Balkans and NATO: False Promise of the Long–Term Regional Security”, in: *Western Balkans: From Stabilization to Integration*,

Miroslav Antevski and Dragana Mitrović (eds.), Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2012, pp. 425–436.

31. Turk, Danilo, “Recognition of States: A Comment”, *European Journal of International Law*, 4, 1993.
32. Van Walsum, Peter, “The Security Council and the Use of Force: The Cases of Kosovo, East Timor, and Iraq”, in: *The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality – A Need for Change*, Niels Blokker and Nico Schrijver (eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005.
33. Zartman, I. William, “Conflict and Resolution: Contest, Cost and Change”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 518, Resolving Regional Conflicts: International Perspectives, Nov. 1991, pp. 11–22.

Vladimir TRAPARA and Miloš JONČIĆ

**THE ROAD TO CONFLICT RESOLUTION: A COMPARATIVE
ANALYSIS OF FROZEN CONFLICTS IN THE OSCE AREA**

ABSTRACT

In this paper the authors comparatively analyze the frozen conflicts in the OSCE area with an objective to discover specific features of the road to their solution. An accent has been put on the post–Soviet conflicts, while Kosovo and Cyprus are treated as subsidiary cases. A decisive element of the frozen conflict definition is a disharmony between the legal and factual state regarding territorial changes which took place as a consequence of an armed conflict. Thus, the international law aspect is the most important in considering possibilities for settlement of these conflicts. Other aspects which are analyzed in the paper are security, energy, economic, and democratic ones. The common conclusion of the analysis of each of these aspects is that the USA and Russia are the key actors which influence these frozen conflicts’ resolution. In the absence of their consensus, these conflicts are doomed to remain frozen in the long run.

Key Words: frozen conflicts, OSCE, post–Soviet space, Transnistria, Abkhazia, South Ossetia, Kosovo, Cyprus, United States, Russia