

UDK: 321.01(497.6)
Biblid: 0025-8555, 70(2018)
Vol. LXX, br. 2, str. 181–207

Izvorni naučni rad
Primljen 24. jula 2018.
Odobren 20. avgusta 2018.
DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP1802181L>

Ograničenja primene koncepta izgradnje države: slučaj Bosne i Hercegovine

Vuk LAZIĆ¹

Apstrakt: Autor u članku razmatra teorijske nedostatke koncepta izgradnje države na primeru njegove primene u slučaju Bosne i Hercegovine. Teorijska kritika usmerena je na deficit legitimiteta procesa, integrativnu strategiju, dominaciju (geo)političkog činioca i zanemarivanja značaja lokalnog nivoa. Analiza dinamike političkih odnosa uspostavljenih tokom procesa izgradnje države pokazuje trend sukobljavanja između nosilaca procesa i lokalnih aktera, opredeljenih za sve snažnije pružanje otpora ovako postavljenom konceptu. Aktivnost visokog predstavnika kao najznačajnijeg aktera u procesu izgradnje države predstavlja relevantan pokazatelj iznetih tvrdnji. Autor smatra da su manjak legitimiteta i odgovornosti međunarodne zajednice, zanemarivanje pozicija i interesa lokalnih aktera i insistiranje na centralističkoj strategiji koja se nameće odozgo-nadole osnovni uzroci neuspeha projekta. Zavisnost Bosne i Hercegovine od međunarodnog činioca i neuspeh procesa izgradnje države imaju izuzetno negativne posledice na političku stabilnost i budućnost države.

Ključne reči: koncept izgradnje države, međunarodna zajednica, izgradnja mira, Bosna i Hercegovina.

¹ Autor je istraživač-pripravnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: vuk.lazic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179029), a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2018. godine.

Koncept izgradnje države: osnovne odlike i relevantne teorijske kritike

Posthladnoratovski period obeležili su oružani sukobi između raznovrsnih aktera u međunarodnim odnosima, a nakon zaključenja mirovnih sporazuma bilo je neophodno obezbediti osnove za dugoročni mir i stabilnost postkonfliktnog prostora. U ovim okolnostima pitanje izgradnje mira nametalo se kao fundamentalan problem. Jedan od najznačajnijih i najpraktikovanijih pristupa u okviru naučnog polja izgradnje mira (*peacebuilding*) predstavlja koncept izgradnje države (*state-building*). U neakademskoj upotrebi ovaj pojam često se poistovećuje sa izgradnjom nacije (*nation-building*). Nekadašnji američki predsednik Džordž Buš mlađi (George W. Bush) istakao je u jednom govoru od 2000. godine da su aktivnosti SAD u Avganistanu usmerene na izgradnju nacije, zasnovanu na težnji za uspostavljanjem stabilnog institucionalnog okvira.² Sa teorijskog aspekta moguće je utvrditi razliku između dva koncepta, gde je izgradnja nacije pretežno zasnovana na civilizacijskim, kulturološkim, etničkim, religijskim i jezičkim procesima dugog istorijskog trajanja, dok u okviru koncepta izgradnje države preovlađuju institucionalni i administrativni činioci. U osnovi ovih pojmova nalaze se dva suštinski različita shvatanja uzroka neuspeha države i načina njegovog rešavanja. Izgradnja države u najvećoj meri uviđa institucionalno slabu državu koja nije u mogućnosti da obezbedi osnovna javna dobra građanima, što značajno ugrožava njen legitimitet, dok stanovište o izgradnji nacije teži ujedinjenju slabo povezanog, duboko podeljenog i nehomogenog društva u jedinstvenu celinu sa zajedničkom etno-religijskom, jezičkom ili drugom kulturnom komponentom.³ Izgradnja države zasniva se na optimističnom uverenju da će snažne i sposobne demokratske institucije biti dovoljan osnov za uspostavljanje trajnog konsenzusa i prevazilaženje brojnih unutrašnjih nesporazuma, dilema i strahova kod lokalnih aktera. Često se kao primer uspešno okončanog procesa navode posleratni Japan i Nemačka, iako je kod ovih država – uprkos odličnim ekonomskim rezultatima – prisutan deficit suvereniteta u nekim od osnovnih državnih funkcija. U okviru savremene literature,

² Paul D. Miller, "Bush on Nation Building and Afghanistan", *Foreign Policy*, 17 November 2010, <http://foreignpolicy.com/2010/11/17/bush-on-nation-building-and-afghanistan/>, 15/05/2018.

³ Armin von Bogdandy, Stefan Häußler, Felix Hanschmann, Raphael Utz, "State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches", in: Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 9, Max Planck, Heidelberg, 2005, pp. 580–588.

kritičko promišljanje izgradnje države zasniva se na iskustvima neuspješnih procesa od kojih se izdvajaju Avganistan, Irak i Bosna i Hercegovina.⁴

Uprkos postojanju nesuglasica oko tačnog sadržaja pojma, moguće je identifikovati ključne karakteristike koje ga određuju kao proces izgradnje i jačanja institucionalnih kapaciteta države, u skladu sa liberalno-demokratskim modelom uređenja, iniciranim od strane spoljnih aktera, u čijem sprovođenju dominiraju administrativni i tehnički aspekti.⁵ Osnovni činioci procesa su: slabe države (neuspješne, propadajuće, propale), akteri koji ga sprovode (međunarodna zajednica, države i međunarodne organizacije) vođeni specifičnim motivima, interesima i ciljevima, sadržaj (agenda) i ciljevi procesa, strategije i taktike operacionalizacije i postignut krajnji ishod.

Predmet procesa predstavljaju „slabe” države u postkonfliktnom periodu, sa izuzetno nestabilnom unutrašnjom političkom dinamikom i institucionalnom strukturom, što ih čini potencijalnim izvorom novih sukoba. Pored termina „slaba država” često se koriste i termini nefunkcionalna, propadajuća, neuspješna i propala država. Prvi nivo čine nefunkcionalne države sa izraženom društvenom i institucionalnom nestabilnošću, koja u određenim okolnostima može da proizvede propadajuću ili neuspješnu državu (visok konfliktni potencijal), dok u najteže slučajeve spadaju tzv. propale države u kojima se ne nazire mogućnost uspostavljanja centralnog autoriteta i zadovoljavajućeg stepena saglasnosti o osnovnim izvorima i elementima političkog poretka (npr. Libija nakon 2011. godine).⁶

Nosioci procesa izgradnje države, najčešće obuhvaćeni sintagmom „međunarodna zajednica”, spoljni su akteri koji iniciraju i sprovode agendu, a pored država čine ih međunarodne organizacije (Svetska banka, Međunarodni monetarni fond, OEBS) ili Evropska unija kao svojevrsan nadnacionalni globalni akter. Važne teorijske rasprave vode se oko prirode motiva (altruistični ili egoistični) i osnova legitimiteta nosilaca procesa, kao i pitanja delotvornosti očuvanja nemogućih država.⁷ U literaturi o izgradnji države preovlađuje altruističko shvatanje motiva koji pokreće razvijene države u nameri da izgradnjom slabih država povećaju stabilnost, sigurnost i razvoj postkonfliktnih oblasti.⁸ Vredi takođe pomenuti koncept odgovornosti za zaštitu, usvojen na Svetskom

⁴ Oliver P. Richmond, “Failed statebuilding versus peace formation”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 48, No. 3, 2013, pp. 379–389.

⁵ Zoe Scott, “Literature review on State-Building”, Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham, Birmingham, 2007, pp. 3–5.

⁶ Robert I. Rotberg, *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, Brookings Institution Press & World Peace Foundation, Cambridge, 2003, pp. 2–19.

⁷ Zoe Scott, “Literature review on State-Building”, op. cit., p. 5.

⁸ Ibid., p. 4.

samitu 2005. godine, koji je uprkos uskom pravnom osnovu primene uz naknadno selektivno sprovođenje naznačio promenu u međunarodnim odnosima.⁹ Osnovni motiv prema ovom shvatanju predstavlja zabrinutost koja proističe iz moralne odgovornosti razvijenih država i straha od potencijalnih opasnosti (bezbednosnih, ekonomskih i migrantskih) koje mogu da prouzrokuju slabe države.

Drugo shvatanje određuje izgradnju države kao oblik neokolonijalizma i neoimperijalizma, čiji je cilj ostvarenje interesa najbogatijih država, a ne briga za dobrobit građana neuspešnih država.¹⁰ Sebastian Malabi (Sebastian Mallaby) ističe pojavu neoimperijalističkih činilaca u spoljnoj politici SAD kao najznačajnijeg svetskog nosioca procesa izgradnje države.¹¹ Roland Paris (Roland Paris) smatra da je uprkos određenim razlikama (veći stepen multilateralizma i humanosti) proces izgradnje države izraz savremene misije civilizovanja koje su tokom vekova evropske sile proklamovale kao legitimizacijsku osnovu nametanja sopstvenih interesa i vrednosti nerazvijenim društvima kolonija.¹² Paris kroz brojne primere ukazuje na liberalnu pristrasnost međunarodnih organizacija kao značajnih nosilaca procesa jer često deluju u interesu razvijenih država.¹³ Pored geopolitičkih razloga iniciranja procesa prisutni su bezbednosni (slabe države su povoljne za razvoj terorističkih i kriminalnih mreža), ekonomski (izvor su mogućih ekonomskih šokova i trgovinskih previranja) i humanitarni (problem migracija).¹⁴

Pitanje legitimiteta i odgovornosti nosilaca procesa predstavlja jedan od teorijski najranjivijih aspekata čitavog koncepta. Osnovni cilj izražen u potrebi stvaranja institucionalno snažne i sposobne države nužno podrazumeva intervenciju u najvažnije društvene oblasti, na koje suvereno pravo ima samo država predmet procesa.¹⁵ Pored toga, agenda procesa uvek je prožeta snažnim reformskim nabojem izraženim u težnji za uvođenjem novih institucija i praksi ili opsežnoj rekonstrukciji postojećih. Međutim, aktivnost i uticaj spoljnih aktera često

⁹ Videti: Mitar Kovač, Brankica Potkonjak Lukić, Saša Nikolić, „Primena norme ‘Odgovornost za zaštitu’”, *Vojno delo*, vol. 63, br. 4, 2011, str. 49–66.

¹⁰ Zoe Scott, „Literature review on State-Building”, op. cit., pp. 4–6.

¹¹ Sebastian Mallaby, „The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire”, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 2, 2002, pp. 2–7.

¹² Roland Paris, „International peacebuilding and the ‘mission civilisatrice’”, *Review of International Studies*, Vol. 28, Issue 4, 2002, pp. 650–656.

¹³ Ibid., pp. 639–642.

¹⁴ „State building and global development”, Center for Global Development, https://www.cgdev.org/sites/default/files/2848_file_STATE_BUILDING1_0.pdf, 10/05/2018, pp. 1–3.

¹⁵ Bosna i Hercegovina nakon Dejtonskog sporazuma predstavlja vrstu međunarodnog protektorata uspostavljenog na određeni period.

ima kontraproduktivne posledice, o čemu svedoče brojni primeri – neuspešna podrška Kancelarije visoko predstavnika za Bosnu i Hercegovinu reformističkim i umerenim partijama na izborima održanim 1998. godine.¹⁶

Stvarnost ukazuje na činjenicu da altruistični i demokratski proklamovani motivi kroz duži vremenski period ustupaju mesto nelegitimnom i neodgovornom intervencionizmu. Razvijene države u eri globalizacije ističu novi nalog za izgradnju države, koji se opravdava bezbednosnim rizicima i novoproklamovanom etikom o zajedničkoj odgovornosti jakih i razvijenih za upravljanje slabim državama.¹⁷ Ovako utvrđen koncept stvara „novo partnerstvo”, koje zapravo predstavlja podeljeni suverenitet obeležen novim oblicima potčinjavanja, intervencionizma i dominacije.¹⁸ Analiza odnosa između stepena prinude (intervencionizma) i nivoa legitimiteta pruža važna teorijska i praktična saznanja. Gipertova (Birte Julia Gippert) navodi četiri stava o ovom odnosu: prvi, koji ističe da legitimitet podrazumeva prinudu; drugi, koji navodi da upotreba prinude podriva legitimitet; treći, koji određuje prinudu kao osnov legitimiteta; i četvrti, prema kojem efikasna prinuda kroz duži vremenski period može da uspostavi legitimitet.¹⁹ U slučaju Bosne i Hercegovine važi drugi stav koji ukazuje na činjenicu da je međunarodna zajednica upotrebila prinudu koja uveliko prevazilazi stepen njenog legitimiteta kod lokalnih aktera, što dinamiku preusmerava u pravcu sukobljavanja i tenzija.

Većina teoretičara je saglasna sa stavom da je sadržaj procesa izgradnje države u visokom stepenu određen osnovnim vrednostima i institucionalnim odlikama država Zapada koje se pojavljuju kao vodeći nosioci.²⁰ Ovaj model odlikuje (neo)liberalni ekonomski sistem i demokratsko uređenje države, sa posebnim naglaskom na slobodne izbore, vladavinu prava i značaj građanskog društva.²¹ Tri najznačajnija polja na koja se proces izgradnje države fokusira su bezbednosno, legitimizacijsko (uspostavljanje vertikalnog legitimiteta) i institucionalno. Izgradnja

¹⁶ Richard Caplan, “International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina”, *Global Governance*, Vol. 10, No. 1, 2004, p. 59.

¹⁷ Radmila Nakarada, „Da li Srbija ima svoju strategiju?”, *Nova srpska politička misao*, 25. decembar 2010, www.nspm.rs/hronika/radmila-nakarada-da-li-srbija-ima-svoju-strategiju.html, 10/05/2018.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Birte Julia Gippert, “Legitimacy and Coercion in Peacebuilding: A Balancing Act”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 11, No. 3, 2017, pp. 326–327.

²⁰ Zoe Scott, “Literature review on State-Building”, op. cit., pp. 4–10.

²¹ Na zvaničnom sajtu Visokog predstavnika u BiH navodi se da je vladavina prava „početna tačka i ključan uslov za napredak u svim drugim oblastima reforme”. Navedeno prema: www.ohr.int/?page_id=1167, 10/05/2018.

države u Bosni i Hercegovini doživela je potpuni neuspeh u legitimizacijskom aspektu, što značajno podriva rezultate ostvarene u preostala dva polja.

Amitai Ecioni (Amitai Etzioni) ističe da su nerešivi i opterećujući problemi sa kojim se nosioci procesa izgradnje države tokom vremena suočavaju rezultat široko postavljenih ciljeva.²² Ovaj autor zalaže se za opreznu i ograničenu agendu koja sadrži svega nekolicinu tačaka, ali čijoj bi se realizaciji pristupilo sa većim stepenom posvećenosti.²³ Za razliku od stavova koji uzrok neefikasnosti procesa vide u nedovoljnim tehničkim i ljudskim resursima, Paris smatra da je mehanizam prenosa i harmonizacije vrednosti spoljnih (zapadnih) i lokalnih (nezapadnih) aktera jedna od najizazovnijih empirijskih prepreka isprečenih pred ovim konceptom.²⁴ Problem transmisije vrednosti uočava i Frensis Fukujama (Francis Fukuyama) kada ističe da od četiri aspekta državnosti – organizacije i upravljanja, institucija, legitimiteta i društvenih i kulturnih faktora – poslednji ima najmanju verovatnoću uspešnog i lakog prenosa i primene.²⁵

Pred nosiocima procesa izgradnje države nalazi se suštinski izbor između dva strateška cilja i dve taktike njihove realizacije. Prvi, integrativni cilj teži jačanju centralnog nivoa i strukturalnoj reformi postojećeg političkog sistema zasnovanog na entitetskim i etničkim osnovama, dok drugi, konsocijativni teži potpunoj primeni mehanizama karakterističkih za ovaj pristup. Moguće su dve taktike realizacije, autoritarna i interaktivna. U autoritarnoj dominira pravac odlučivanja odozgo-nadole, koji se sprovodi kroz nametanje rešenja ili proces uslovljavanja, sa naglaskom na tehnokratski i šematizovani pristup (bez dublje analize lokalnog nivoa). Interaktivna strategija imala bi pravac odozdo-nagore; po sredstvima mekši i demokratskiji pristup koji u obzir uzima kulturne i političke odlike lokalnog nivoa, po strukturi znatno složeniji i dvosmeran, sa većim stepenom legitimiteta postignutih rezultata, ali znatno težim načinom njihovog iniciranja.

Fukujama ističe da, čak i u slučajevima gde postoji, unutrašnja saglasnost oko izgradnje države ima ograničen efekat, dok proces u kome dominira spoljno uslovljavanje po pravilu rezultira neuspehom.²⁶ Sredstva pružanja pomoći u procesu izgradnje države kreću se u rasponu od političke i finansijske pomoći, preko težnji

²² Amitai Etzioni, "A self-restrained approach to nation-building by foreign powers", *International Affairs*, Vol. 80, No.1, 2004, pp. 14–17.

²³ Ibid.

²⁴ Roland Paris, "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", op. cit., pp. 642–650.

²⁵ Srđan Blagovčanin, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: građenje države kroz process evropskih integracija*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016, str. 20–21.

²⁶ Ibid.

za sprovođenjem strukturalnih reformi do iniciranja raznovrsnih dijaloga između lokalnih aktera.²⁷

Na kraju, značajna teorijska rasprava usmerena je na kritiku tehnokratskih i univerzalističkih činilaca procesa jer zanemaruju osnovne odlike lokalnog nivoa.²⁸ Ipak, kritika ne pruža u potpunosti jasne mogućnosti i alternativu navedenom pristupu.²⁹ U okviru ovog naučnog polja primetan je nedostatak istraživanja sa istorijskog, kulturološkog, sociološkog i ekonomskog stanovišta, što vodi suženom pristupu i površnom razumevanju lokalnih okolnosti i procesa.³⁰

U ovom radu nastojaćemo da dokažemo tezu da su nosioci procesa izgradnje države u Bosni i Hercegovini zanemarili legitimizacijski aspekt svojih aktivnosti, opredeljujući se za autoritarnu strategiju sprovođenja sadržaja sa negativnim posledicama po stabilnost postojećeg političkog poretka i osnovne interese lokalnih aktera. Zbog toga ćemo analizirati dinamiku procesa izgradnje države sa težištem na političkom neslaganju i sukobljavanju između nosilaca tog procesa i interesa lokalnih aktera.

Bosna i Hercegovina kao predmet procesa izgradnje države

Prostor Bosne i Hercegovine je zbog geopolitičkog značaja i specifične etno-religijske složenosti bio kroz istoriju polje nad kojim su sprovedeni projekti brojnih međunarodnih aktera, od kojih je najintenzivnija bila strategija Austrougarske (od 1878. godine) prema zacrtanim ciljevima i korišćenim metodama.³¹ Kraj 20. veka na ovom prostoru obeležio je građanski rat (1992–1995) okončan 21. novembra 1995. godine potpisivanjem Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Sporazum). Iako nije izraz volje tri naroda već diplomatski ugovoren dokument, Sporazum predstavlja najvažniji pravni osnov i

²⁷ "State building and global development", op. cit.

²⁸ Videti: Hamdesa Tusso, "Indigenous Processes of Conflict Resolution: Neglected Methods of Peacemaking by the New Field of Conflict Resolution", in: Thomas, Matyok, Senehi Jessica, Sean Byrne (eds), *Critical Issues in Peace and Conflict Studies*, Lexington books, Plymouth, 2011, pp. 245–271.

²⁹ Videti: Roland Paris, "Saving liberal peacebuilding", *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 2, 2010, pp. 337–365.

³⁰ Zoe Scott, "Literature review on State-Building", op. cit., pp. 7–12.

³¹ Videti: Tomislav Kraljačić, *Kalajev režim u Bosni i Hercegovini 1882–1903*, Catena Mundi, Beograd, 2017.

nezaobilazan okvir za unutrašnje uređenje države. Zbog toga proces izgradnje države u Bosni i Hercegovini nije moguće valjano tumačiti bez uzimanja u obzir konstitutivnih elemenata Sporazuma.

Pred izborom između suvereniteta (demokratije) i stabilnosti, kreatori Sporazuma opredelili su se za stabilnost po cenu privremene suspenzije demokratije, čije funkcionisanje nije ni bilo moguće u uslovima nepostojanja bosanskog naroda kao njenog demosa.³² Suštinski, Bosna i Hercegovina nikada nije bila demokratski legitimizovana, što će predstavljati izvor brojnih političkih kriza, naročito vidljivih tokom procesa izgradnje države. Ipak, Sporazum sadrži korpus konsocijativnih mehanizama koji su značajno doprineli njegovoj stabilnosti, mada konsocijativni model nije nikada bio u potpunosti primenjen.³³

Aneks 4 Sporazuma, naslovljen „Ustav Bosne i Hercegovine”, određuje ovu državu kao složenu, u kojoj žive tri konstitutivna naroda (Srbi, Hrvati i Bošnjaci), dok se njena teritorija sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.³⁴ Horizontalno uređenje može se odrediti kao asimetrična (kon)federacija zbog postojanja jedinstvene Republike Srpske i kantonalno uređene Federacije Bosne i Hercegovine.³⁵ Sporazum ne poznaje centralne organe čiji se sastav bira isključivo demokratskom procedurom, već uključuje nacionalni i entitetski kriterijum, što rezultira u sastavljanju institucija na principima reprezentativnosti svih konstitutivnih naroda. Pored toga, sva zakonodavna rešenja moraju da odobre oba doma Parlamentarne skupštine, uz mogućnost veta na predložene odluke koje su štetne po vitalne nacionalne interese jednog od tri naroda.³⁶

„Zajednica se pojavljuje kao zastupnik onih interesa koji treba da obezbede ostvarivanje državnih funkcija u odnosu na svet”, dok se s druge strane određeni korpus ovlašćenja nalazi u nadležnosti entiteta.³⁷ Entiteti imaju sopstvene vlade, za razliku od centralnog nivoa na kojem ne postoji jedinstvena Vlada Bosne i

³² Dejan Jović, „Kakva budućnost za Bosnu i Hercegovinu?”, *Reč*, vol. 72/18, 2003, str. 49–50.

³³ Mate Subašić, „Bosna i Hercegovina ili Federacija BiH i Republika Srpska – analiza mogućnosti implementacije konsocijacijskog i integrativnog pristupa”, *Politička misao*, vol. 52, br. 2, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2015, str. 67.

³⁴ „Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini”, Aneks 4, član 1, stav 3, Dejton–Pariz, 1995, <http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf>, 27/07/2018.

³⁵ Mirjana Kasapović, „Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy?”, *Politička misao*, Vol. 42, No. 5, 2005, str. 3–4.

³⁶ „Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini”, član 4, op. cit.

³⁷ Milan Šahović, „Ustav Bosne i Hercegovine prema Dejtonskom sporazumu”, *Međunarodni problemi*, god. XLVIII, br. 1–2, 1996, str. 36–38.

Hercegovine.³⁸ Ustav nabraja deset oblasti koje su u isključivoj nadležnosti centralne vlasti: 1) spoljna politika; 2) spoljnotrgovinska politika; 3) carinska politika; 4) monetarna politika; 5) finansiranje institucija i plaćanje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; 6) imigracija, izbeglice i azil; 7) prevođenje međunarodnih međuentitetskih politika i regulacija krivičnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom; 8) uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih međunarodnih komunikacija; 9) regulisanje međuentitetskog transporta; i 10) kontrola vazdušnog saobraćaja.³⁹ Nadležnosti entitetskih vlasti negativno su naznačene, pri čemu „sve vladine funkcije i moći koje nisu izričito date u ovom Ustavu institucijama Bosne i Hercegovine, biće funkcije i model entiteta”.⁴⁰ Entiteti pored toga imaju mogućnost uspostavljanja paralelnih odnosa sa susednim državama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.⁴¹

Drugi nivo analize obuhvata faktično stanje koje odlikuje postojanje tri naroda sa različitim etno-religijskim opredeljenjem, tumačenjem istorije i teškom ratnom prošlošću. Društvo Bosne i Hercegovine ispresecano je pojačavajućim društvenim rascepima u kojima dominira snažan etno-religijski činilac, što onemogućava stvaranje jedinstvenog javnog mnjenja kao glavnog preduslova demokratske države. Podeljeno društvo kao posledicu ima izuzetno nizak stepen lojalnosti prema sopstvenoj državi, koji u slučaju Bosne i Hercegovine iznosi svega 0,56 – naspram npr. 4,26 u Crnoj Gori.⁴²

Usled odsustva bazičnog konsenzusa o političkom poretku, konsocijativni činioци nisu rezultirali punom funkcionalnošću, ali su ipak obezbedili relativnu stabilnost. Bosanski slučaj je, kako ističe Robert Hajden (Robert Hayden), upozoravajući sa aspekta ograničenja konsocijalnog modela upravo zbog nepostojanja društvenog konsenzusa o odlikama, pa čak i o postojanju nacije i države.⁴³

³⁸ Bogdana Koljević, „Subjektivitet Dejtonskog sporazuma i savremene političke tendencije”, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (urs), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet političkih nauka Banja Luka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 152.

³⁹ „Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini”, Aneks 4, član 3, stav 1, op. cit.

⁴⁰ Ibid., stav 3.

⁴¹ Ibid., stav 2.

⁴² Enis Zebić, „O jugonostalgiji i lojalnosti sopstvenoj državi”, *Slobodna Evropa*, 6. mart 2017, <https://www.slobodnaevropa.org/a/drzave-bivsa-jugoslavija/28353936.html>, 14/07/2018.

⁴³ Robert M. Hayden, „Democracy without a Demos? The Bosnian Constitutional Experiment and the Intentional Construction of Nonfunctioning States”, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 2, 2005, pp. 230.

Agenda i strategija nosilaca procesa izgradnje države

U gotovo svim fazama krize u Bosni i Hercegovini od izbijanja⁴⁴ i trajanja sukoba,⁴⁵ preko povlačenja poteza u pravcu njenog rešavanja (iniciranje Vašingtonskog i Dejtonskog sporazuma), pa i u procesu izgradnje države na teritoriji Bosne i Hercegovine, Sjedinjene Američke Države se pojavljuju kao najuticajniji spoljni akter, a važnu ulogu imaju i Nemačka i Evropska unija. SAD svoj vojno-bezbednosni uticaj ostvaruju u Bosni i Hercegovini posredstvom NATO-a, koji zauzima najznačajnije mesto u vojnoj oblasti.⁴⁶

Na političkom planu, međunarodna zajednica vrši uticaj preko Saveta za implementaciju mira (u daljem tekstu: Savet) i institucije Visokog predstavnika Ujedinjenih nacija za Bosnu i Hercegovinu (u daljem tekstu: Predstavnik). Ove institucije imale su ključnu ulogu u prvoj fazi procesa izgradnje države (1996–2005), dok je u drugoj fazi (od 2005. naovamo) primetno jačanje uloge Evropske unije. Ključne aktere na početku procesa odlikovao je visok stepen uzajamne usaglašenosti, što se vidi u potpuno identičnim agendama, kritikama i predloženim rešenjima.

U prvim godinama primene Sporazuma mogla su se utvrditi četiri različita viđenja budućnosti Bosne i Hercegovine: 1) centralističko; 2) izraženo decentralističko; 3) kantonalizacija države ili uvođenje trećeg entiteta; i 4) očuvanje postojeće dvoentitetske strukture.⁴⁷ Međunarodna zajednica se u slučaju Bosne i Hercegovine opredelila za integrativni pristup (centralizaciju) i autoritarnu taktiku (nametanje rešenja i uslovljavanje). Stavovi nosilaca procesa jasno pokazuju da je jedan od osnovnih ciljeva stvaranje funkcionalne, građanske, evroatlantske i

⁴⁴ Nakon razgovora sa ambasadorom SAD u Jugoslaviji Vorenom Cimermanom, Alija Izetbegović je kao predstavnik muslimana u BiH povukao prethodno datu saglasnost za primenu Kutiljerovog plana od marta 1992. godine. Intervju Žozea Kutiljerana, 23 februar 2015, www.novosti.rs/vesti/naslovna/dosije/aktuelno.292.html:535145-Zoze-Kutiljero-Rat-mogao-biti-sprecen, 10/05/2018.

⁴⁵ NATO je bombardovao položaje vojske Republike Srpske 1995. godine i naoružavao muslimane uprkos embargu. Videti: Vladislav Jovanović, *Diplomatija i šah – ni konfrontacija ni kapitulacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 10–13.

⁴⁶ NATO je od 1995. do 2004. sprovodio operaciju očuvanja mira u Bosni i Hercegovini u vidu misije IFOR i SFOR, koje su u početku brojale 32.000 vojnika. Videti: Zoran Jeftić, Željko Ivaniš, „Vojni aspekti postdejttonskog mirovnog procesa u Bosni i Hercegovini”, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (urs), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, op. cit., str. 78–86.

⁴⁷ Dragan Đukanović, „Izmene ustavnog ustrojstva BiH”, *Međunarodni problemi*, god. LVI, br. 2–3, 2004, str. 312.

postnacionalističke Bosne i Hercegovine.⁴⁸ Važno je naglasiti da Sporazum ni u jednoj odredbi ne pominje navedeni cilj međunarodne zajednice.

Prvi teorijski problem strateškog opredeljenja međunarodne zajednice ogleda se u insistiranju na izjednačavanju centralizacije sa funkcionalnošću. Odnos relacije između ovih pojmova nije sasvim jednostavan, dok je uporno insistiranje na centralizaciji naročito opasno u slučaju duboko podeljenih multinacionalnih društava sa ratnom prošlošću, za koje je adekvatnija primena konsocijativnog modela. Primeri poput Belgije koja ostvaruje odlične rezultate u poljoprivredi uprkos odsustvu ministarstva na centralnom nivou, govore u prilog ovoj tvrdnji.⁴⁹

Drugi problem predstavlja manjak minimalne zajedničke volje svih lokalnih aktera oko aktivnosti i agende nosilaca procesa. Aneks 10 Sporazuma predviđa instituciju Visokog predstavnika kao zastupnika međunarodne zajednice sa utvrđenim mandatom i zadatkom ostvarivanja pune primene civilnih aspekata Sporazuma, koji pored humanitarnih i infrastrukturnih zahteva uključuje i uspostavljanje političkih i ustavnih institucija, unapređenje poštovanja ljudskih prava i održavanje poštenih i slobodnih izbora.⁵⁰ Ovlašćenja Visokog predstavnika precizno su navedena u članu 2 ovog aneksa i u najvećoj meri se svode na nadziranje implementacije civilnih aspekata Sporazuma, održavanje kontakta sa relevantnim subjektima, otklanjanje političkih i drugih prepreka na putu ka punoj primeni odredbi Sporazuma, slanje periodičnih izveštaja UN, EU, SAD, Rusiji i drugim zainteresovanim akterima i organizacijama.⁵¹ Visoki predstavnik ustanovljen je kao *ad hoc* institucija sa mandatom koji se okončava nakon ostvarenja zacrtanih ciljeva. Međunarodni legitimitet Predstavnika zasnivao se na odredbi Sporazuma koja je predviđala da se njegovo imenovanje vrši u skladu sa relevantnim rezolucijama Saveta bezbednosti UN.⁵²

Međutim, 8. i 9. decembra 1995. godine u Londonu je održana Konferencija o implementaciji mira koju je inicirala međunarodna zajednica, sa navodnim ciljem zadobijanja široke podrške za puno sprovođenje Sporazuma.⁵³ Rezultat konferencije bilo je formiranje Saveta za sprovođenje mira (*Peace Implementation Council*), koga

⁴⁸ Srđa Trifković, „Nezavršeni posao, Sjedinjene Američke Države na Balkanu kao Damoklov mač nad Republikom Srpskom: istorijat, implikacije, preporuke”, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (urs), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, op. cit., str. 233.

⁴⁹ Richard Caplan, „International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina”, op. cit., p. 56.

⁵⁰ „Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini”, op. cit., Aneks 10, član 1 stav 1.

⁵¹ Ibid., član 2.

⁵² Ibid., Aneks 4, član 1.

⁵³ Informacije o dosadašnjim sastancima dostupne su na: www.ohr.int/?page_id=1226.

ne predviđa ni jedna odredba Sporazuma. Savet je do sada imao pet sastanaka na ministarskom nivou.⁵⁴ Sa aspekta odredbi Sporazuma i legitimiteta posebno je problematična nadležnost ove organizacije da nagleda rad i izdaje smernice Visokom predstavniku UN. Ovako postavljen mehanizam otvorio je mogućnost za snažnije ali i neodgovornije delovanje međunarodne zajednice.

Treći veoma značajan problem predstavlja neusklađenost između relativno niskog legitimiteta i visokog stepena prinude koji se upotrebljava protiv volje lokalnih aktera. Nedovoljan legitimizacijski kapacitet postavljenih ciljeva i nametnutih rešenja izaziva kod lokalnih aktera političku reakciju visokog inteziteta. Srbi ovaj proces vide kao razgradnju Republike Srpske, kroz protivpravno oduzimanje ovlašćenja i nametanje centralnih organa, dok Hrvati poučeni dosadašnjim iskustvom u njemu vide političku dominaciju u korist većinskih Bošnjaka.⁵⁵ Paradoksalno, ali ni Bošnjaci svoje nade ne polažu u ovaj proces, pre svega zbog njegove neefikasnosti i višegodišnjeg zastoja. Najzad, jedan od najvećih izazova po stabilnost i mir Bosne i Hercegovine predstavlja opasnost od eskalacije složene političke dinamike izazvane u najvećoj meri upravo delovanjem nosilaca procesa.

Dinamika procesa izgradnje države u Bosni i Hercegovini

Lokalni odnosi i politička dinamika u Bosni i Hercegovini rezultat su složenih, dugotrajnih i protivrečnih istorijskih procesa, koji su proizveli duboke društvene rasepe.⁵⁶ Tri naroda imaju sopstveno tumačenje zajednički proživljene istorije, koje se gotovo ni u jednoj tački ne preseca niti dodiruje. Međutim, sličnosti u senzibilitetu i čulnosti, tragična istorijska iskustva i svest o zajedničkoj sudbini mogu da predstavljaju temelj u obnovi poverenja i međusobnih odnosa.

Nosioci izgradnje države nisu u dovoljnoj meri uzeli u obzir postojeće prilike i interese lokalnih zajednica i aktera, već su insistirali na unapred zacrtanim rešenjima i procedurama. Zanimarivanje značaja legitimiteta, nesrazmerno velika upotreba

⁵⁴ Savet se sastoji od 55 učesnika, uključujući i brojne organizacije koje su se već ranije istakle u različitim fazama procesa od Međunarodnog monetarnog fonda do Svetske banke. Važnu ulogu u radu Upravnog odbora Saveta ima Turska, koja u okviru njega predstavlja Organizaciju islamske konferencije.

⁵⁵ Majorizacija Hrvata obuhvata probleme nelegitimnog izbora hrvatskog člana u Predsedništvu, blokadu grada Mostara, pitanje hrvatskog jezika i javnog servisa, obrazovnog sistema, raspodele finansijskih sredstava itd.

⁵⁶ Problem obeležavanja nacionalnih praznika ukazuje na manjak zajedničkog istorijskog događaja oko čijeg značaja bi se složili pripadnici svih naroda.

prinude, neodgovorno delovanje i tehnokratski pristup neke su od osnovnih odlika izgradnje države u Bosni i Hercegovini.

Legitimitet predstavlja dinamičnu kategoriju koja se može sagledati u inicijalnom (pre određene aktivnosti) i akcionom aspektu (nakon aktivnosti).⁵⁷ Inicijalni legitimitet u Bosni i Hercegovini bio je na izuzetno niskom nivou, naročito nakon primene autoritarnih metoda međunarodne zajednice. Prilikom upotrebe prinude stepen legitimiteta je dodatno opadao, otpor lokalnih aktera je rastao, a međunarodna zajednica na ovu situaciju odgovarala je povećanim stepenom prinude, što je čitav proces izgradnje države dovelo u fazu stagnacije. Nosioci procesa od samog početka aktivno su negirali jasnu pravnu formulaciju određenih rešenja iz Sporazuma, što je rezultiralo postojanjem velikog broja njegovih tumačenja.⁵⁸ Sporazum je označen kao mirovno, ali ne i političko rešenje, što je podsticalo stalne zahteve za neophodnim ustavnim reformama koje su bile uzrok sve dubljih političkih kriza u odnosima između lokalnih aktera. Pravna nestalnost Sporazuma koja je u najvećoj meri rezultat delovanja međunarodne zajednice predstavljaće nestabilno tlo za dalji tok procesa izgradnje države.

Sadržajem procesa u Bosni i Hercegovini dominira težnja za uspostavljanjem stabilnih i funkcionalnih centralnih institucija sa delokrugom ovlašćenja koja prema odredbama Sporazuma pripadaju entitetskom, a ne centralnom nivou, čime se narušava postojeći politički (mirovni) poredak. Visoki predstavnici označavali su prirodu Sporazuma kao ključni razlog neuspeha izgradnje države. Nekadašnji Predstavnik Wolfgang Petrič (Wolfgang Petritsch) više puta je isticao da je stvaranje dva autonomna entiteta pod slabom nacionalnom vladom bila greška koju su svojim delovanjem Visoki predstavnici težili da otklone.⁵⁹ Osnovu političkog sukobljavanja u Bosni i Hercegovini čini insistiranje međunarodne zajednice na integrativnom pristupu koji zahteva strukturalnu reformu postojeće dvoentitetske strukture u pravcu centralizacije, što kod dva od tri lokalna aktera izaziva politički otpor.

Predstavnik i Ustavni sud čine najvažnije poluge izgradnje države u Bosni i Hercegovini, dok su osnovna sredstva sprovođenja procesa dominantno autoritarne

⁵⁷ Birte Julia Gippert, "Legitimacy and Coercion in Peacebuilding: A Balancing Act", op. cit., p. 3.

⁵⁸ Nenad Kecmanović navodi sledeća tumačenja Dejtonskog sporazuma: izvorni Dejton, Dejton kao revizija Predstavnika, „Dejton kao ludačka košulja”, Dejton kao „duh nasuprot slova”, Dejton kao „legalizacija genocida”, Dejton kao mirovni uspeh bez političkog rešenja, „Dejton 2”, Dejton kao nasilje nad Bošnjacima, Dejton kao podvala Srbima, Dejton kao hrvatska šansa za treći entitet, Dejton prevaziđen „briselskom fazom”. Videti: Nenad Kecmanović, „Dejton i referendum u Srpskoj”, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (urs), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, op. cit., str. 130–134.

⁵⁹ Charles Recknagel, "Bosnia-Hercegovina: Lessons in State Building", *Radio Free Europe*, 23 November 2005, <https://www.rferl.org/a/1063207.html>, 10/05/2018.

prirode, od vojnog prisustva, političkog pritiska do pretnje izolacijom lokalnim akterima i smenjivanja i zabrane obavljanja javnih funkcija izabranim zvaničnicima.

Od 1996. godine počinje prva autoritarna faza u okviru koje je donet niz strukturalnih rešenja i odluka, nametnutih nasuprot demokratskim principima, sa negativnim posledicama po lokalnu stabilnost i legitimitet, pa čak i efikasnost procesa.⁶⁰ U drugoj, mekšoj fazi (od 2005) koju je vodila Evropska unija, problem legitimiteta zamenjen je problemom neefikasnosti, odnosno izostanka značajnijih rezultata. Određenu prekretnicu predstavlja 2005. godina u kojoj je Savet za implementaciju mira izrazio nameru da upotrebu bonskih ovlašćenja zameni evropskom agendom i pojačanom ulogom Evropske unije, što se ujedno podudara sa okončanjem mandata Pedija Ešdauna (Paddy Ashdown).⁶¹

Izbor autoritarne strategije bio je očigledan nakon donošenja Deklaracije iz Sintre i Bonske deklaracije (1997), koje će imati strukturalne posledice po institucionalni sistem i političke procese u Bosni i Hercegovini.⁶² Deklaracija iz Sintre ističe nespremnost lokalnih aktera da pruže napor u pravcu izgradnje države koja se oslanja isključivo na delovanje Predstavnik.⁶³ Međunarodna zajednica i lokalni akteri tokom čitavog procesa prebacivaće odgovornost i negativne posledice sa jednih na druge.

Pored najave širenja ovlašćenja Predstavnik, u dokumentu se prvi put pominje konstrukcija „slovo i duh” Sporazuma, kojom se otvara ogroman prostor za diskreciono delovanje Predstavnik.⁶⁴ Duh Dejtona predstavljen je kao unutrašnja suština dokumenta, sa osobenim metafizičkim značenjem, koje po važnosti nadilazi slovo Sporazuma.⁶⁵ Selektivno i neprincipijelno tumačenje odredbi prikriva se navodnim duhom dokumenta, sa namerom obezbeđivanja legitimizacijske i kvazipravne osnove za sprovođenje agende nosilaca procesa. Primena ove konstrukcije na tumačenje odredbi najvažnijeg pravnog dokumenta proizvodi pravnu nesigurnost, oslikavajući ujedno imanentni nedostatak (međunarodnog) suvereniteta koji Bosnu i Hercegovinu čini vrstom (polu)protektorata.

⁶⁰ Sprovedena pod mandatom Karlosa Vestendorpa (1997–1999), Vofganga Petriča (1999–2002) i Pedija Ešdauna (2002–2005).

⁶¹ Srđan Blagovčanin, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: građenje države kroz process evropskih integracija*, op. cit., str. 28–29.

⁶² Deklaracija doneta 1997. godine na ministarskom sastanku Upravnog odbora Saveta za implementaciju mira, održanom u portugalskom gradu Sintra, dostupna je na: www.ohr.int/?p=54145, 10/05/2018.

⁶³ Ibid., tačka 23.

⁶⁴ Ibid., tačke 7, 34 i 70.

⁶⁵ Nenad Kecmanović, „Dejton i referendum u Srpskoj”, op. cit., str. 131.

Bonskom deklaracijom dodeljena su široka ovlašćenja Predstavniku na način koji odredbe Sporazuma nisu predvidele, što će predstavljati prvi ozbiljan udarac legitimizacijskoj osnovi čitavog procesa. Važno je napomenuti, da Savet u oba slučaja nije imao mandat da poveri nove nadležnosti Predstavniku, koji je uprkos tome dobio veoma snažna ovlašćenja da nameće zakone, proglašava nevažećim odluke nižestepenih sudova, zabranjuje vršenje političkih dužnosti i smenjuje funkcionere sa lokalnih i entitetskih nivoa i drugih važnih pozicija.⁶⁶ Bonselna ovlašćenja su i sa aspekta demokratije bila kontraproaktivna, jer su izabrane elite umesto narodu postale odgovorne međunarodnoj zajednici, na koju su često preusmeravali krivicu.⁶⁷ Na ovaj način demokratija se uvodi kao lokalna simulacija ograničenog dometa, dok Sporazum predstavlja neobavezan osnov u procesu stalnog institucionalnog inženjeringa.⁶⁸ Bonselna ovlašćenja predstavljaju značajno ograničenje međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine i još jedan argument u prilog činjenice o postojanju protektorata.⁶⁹

U periodu od 1996. do 2000. godine, Predstavnik je iskoristio nova ovlašćenja da nametne brojne zakone, od Zakona o državljanstvu (1997), zastavi (1998), grbu (1998), izgledu novčanica (1998) himni (1999) do Zakona o državnoj graničnoj službi (2000). Ovim zakonima uspostavljene su osnovne funkcije koje predstavljaju nužan uslov međunarodnog subjektiviteta države. U uslovima odsustva bazičnog konsenzusa predstavnika tri naroda oko sadržaja navedenih zakona u određenoj meri se može razumeti autoritaran način njihovog nametanja. Međutim, pored vandejtonske prirode Bonselnih ovlašćenja, međunarodna zajednica je u brojnim rešenjima pokazala pristrasnost, od kojih očigledan primer zastave, koju pored evropskih elemenata (žuta i plava pozadina, zvezdice itd) odlikuje izuzetna sličnost sa zastavom Republike Bosne i Hercegovine proglašene 1992. godine. Nametnuti zakon zbog izraženog deficita legitimiteta čini donetu odluku delimično primenljivom i trajno spornom.

Važan korpus ovlašćenja Predstavnik je koristio kroz donošenje niza odluka kojim su izvršene smene sa funkcija i zabrane političkog delovanja brojnim licima, uključujući demokratski izabrane predsednike – Nikola Poplašen sa funkcije predsednika Republike Srpske, Anta Jelavića sa mesta predstavnika Hrvata u

⁶⁶ Siniša Karan, „Ustavnopravna i politička priroda odluka Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini”, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, Banja Luka, vol. 5, br. 5, 2015, str. 69–83.

⁶⁷ Sead Turčalo, „Međunarodna zajednica i izgradnja neuspješne države”, *Status*, br. 13, 2008, str. 21.

⁶⁸ Nenad Kecmanović, „Dejton i referendum u Srpskoj”, op. cit., str. 134.

⁶⁹ Matej Savić, „Bosna i Hercegovina – država ili neoprotektorat?”, u: Stevan Rapaić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (urs), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, op. cit., str. 186.

Predsedništvu i Dragana Čavića sa mesta poslanika Narodne skupštine RS, te sudije, gradonačelnike i druge zvaničnike. Upotreba ovog ovlašćenja imala je samo kratkoročne političke efekte praćene dugoročnim negativnim posledicama.

Predlozi o jačanju uloge Evropske unije izneti na Briselskoj konferenciji (2000), u organizaciji Saveta za implementaciju mira, nisu značajnije realizovani u periodu 2000–2006. godina, jer je Predstavnik i dalje zadržao dominantnu ulogu. Jedinstvo aktera oličeno je na početku mandata Pedija Ešdauna, koji je pored funkcije Visokog Predstavnik UN ujedno bio i Predstavnik Evropske unije.⁷⁰ Nastavak procesa izgradnje države i dalje se zasnivao na agendi Predstavnik, čije su smernice suštinski činile sadržaj Mape puta (18 tačaka) predstavljene od Evropske unije 2000. godine. Period od 2000. do 2006. predstavlja najintenzivniji deo procesa izgradnje države, u kojem su uspostavljene centralne pravosudne funkcije, proširena nadležnost i sastav Saveta ministara i osnovane brojne državne agencije.

Reforma pravosuđa, donošenje Zakona o državnoj graničnoj službi, izbornog zakona i utvrđivanje jedinstvenih putnih isprava istaknuti su kao najznačajniji politički zahtevi u ovom periodu.⁷¹ Ekonomski aspekt pored reformi u pravcu stvaranja tržišne ekonomije, uključivao je ukidanje službe društvenog knjigovodstva kao institucije zadužene za nadzor platnog prometa.⁷² Ekonomske posledice prenošenja platnog prometa u ruke komercijalnih banaka imaće ozbiljne posledice po ekonomski suverenitet države.⁷³ Ograničavanje ekonomskog suvereniteta zasniva se najvećim delom na kontroli monetarne politike posredstvom upravljanja Centralnom bankom Bosne i Hercegovine. Potpuno zanemarivanje socijalne dimenzije i posledica implementiranog ekonomskog modela predstavlja jedan od osnovnih nedostataka agende međunarodne zajednice. Devastirajuće posledice privatizacije i ogromna nezaposlenost (naročito mladih) nisu predstavljale dovoljno značajne činjenice za nosioce procesa.

Izborni zakon nametnut 2001. godine izazvao je ozbiljnu političku krizu u odnosima između Hrvata i Bošnjaka. Hrvatski politički predstavnici usprotivili su se predloženim rešenjima o političkom predstavništvu Hrvata u Federaciji BiH. Predstavnik je odgovorio smenom hrvatskog političkog rukovodstva, što je predstavljao začetak budućih problema u odnosima između međunarodne zajednice i hrvatskog faktora. Nasuprot tome, o izmeni Izbornog zakona koju

⁷⁰ Sead Turčalo, „Međunarodna zajednica i izgradnja neuspješne države”, op. cit., str. 22.

⁷¹ Zvanični sajt Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine, www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4727&langTag=bs-BA, 10/05/2018.

⁷² Ibid.

⁷³ Nebojša Katić, „Visoka cena amaterizma”, 20 oktobar 2011, <https://nkatic.wordpress.com/2011/10/20/visoka-cena-amaterizma/>, 10/05/2018.

zahteva presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić-Finci* (2009), ni danas ne postoji konsenzus političkih predstavnika Bošnjaka i Hrvata.⁷⁴

Reforma pravosuđa izvršena je takođe uz ogromne političke pritiske na lokalne aktere, u okviru koje su doneti Zakon o Sudu BiH, Zakon o Tužilaštvu BiH, Krivični zakon, Zakon o krivičnom postupku i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savetu.⁷⁵ Zakon o sudu i Tužilaštvu BiH rezultirali su ne samo izmenama materijalnog i pravno-procesnog okvira, već i uspostavljanjem potpuno novih pravosudnih institucija na centralnom nivou.⁷⁶ Uvođenje novih institucija bilo je u suprotnosti sa odredbama Sporazuma koji je pravosudnu funkciju uz izuzetak Ustavnog suda poverio isključivo entitetima. Važno je pomenuti i Zakon o Savetu ministara (2001) koji je proširio ovo telo sa predviđena tri na devet ministarstava, stvarajući tako osnovu za dalji prenos ovlašćenja na centralni nivo.⁷⁷

U navedenom periodu osnovane su brojne agencije na centralnom nivou od Uprave za indirektno oporezivanje, preko Državne agencije za istragu i zaštitu (2002), Obaveštajno-sigurnosne agencije (OSA) do oružanih snaga Bosne i Hercegovine (2003), iako su u poslednjem slučaju entiteti, a ne država potpisnici Aneksa 1-B Sporazuma koji reguliše ograničenja naoružanja. Primer uvođenja zajedničkih oružanih snaga pokazatelj je neefikasnosti i neodrživosti autoritarne strategije, jer novoosnovana vojska ne uživa dovoljan stepen lojalnosti kod svojih pripadnika.⁷⁸

U toku 2005. godine pokrenuta je prva sveobuhvatna inicijativa za izmenu Ustava na predlog nekadašnjeg zamenika Predstavnikona Donalda Hejza (Donald S. Hays). Predlozi su vodili jačanju centralnog nivoa vlasti, uloge državnog parlamenta i uvođenju novih ministarstava. Takozvani aprilski paket ustavnih reformi doživeo je neuspeh u parlamentu 2006. godine. Dokumenti koje je objavio *Vikiliks* pokazuju da ovaj paket treba da bude prva faza u preispitivanju entitetskog nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.⁷⁹

⁷⁴ „Tekst Mape puta”, Veće ministara Evropske unije, 2000, www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4727&langTag=bs-BA, 10/05/2018.

⁷⁵ Srđan Blagovčanin, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: građenje države kroz proces evropskih integracija*, op. cit., str. 36.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, spoljnih poslova i civilnih poslova i komunikacija.

⁷⁸ Ovo rešenje otvorilo je brojna strateška pitanja, od kojih je vojna imovina jedno od najznačajnijih.

⁷⁹ Dejan Šainović, „Podmićivanjem oborili aprilski paket”, *Nezavisne novine*, 3. septembar 2011, <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Vikiliks-Podmicivanjem-oborili-aprilski-paket/104391>, 10/05/2018.

O izraženoj autoritarnoj aktivnosti Predstavnik svedoči podatak da je Karlos Vestendorp (Carlos Westendorp) donosio četiri izvršne odluke nedeljno, a Ešdaun čak četrnaest odluka nedeljno.⁸⁰ Jednu od ocena aktivnosti Predstavnik dala je Parlamentarna skupština Saveta Evrope u Rezoluciji od 2004. godine, gde smatra „nepomirljivim sa demokratskim načelima to što visoki predstavnik može da donosi izvršne odluke bez ikakve odgovornosti ili obaveze da obrazloži njihovu validnost, kao i bez postojanja pravnog leka”.⁸¹ Jedno od mišljenja Evropske komisije za demokratiju kroz pravo, poznatije kao Venecijanske komisije, navodi da Predstavnik „nije nezavisan sudija i nema nikakav demokratski legitimitet koji su mu dali građani”.⁸² U budućnosti posledice navedenih rešenja biće ne samo dalja delegitimizacija procesa izgradnje države već i samih osnova političkog poretka u Bosni i Hercegovini. Rezultat ove aktivnosti ogleda se u jačanju centralnog nivoa na koji je podignuto preko 70 nadležnosti Republike Srpske, dok je više od 65 nadležnosti preneseno bez saglasnosti Narodne Skupštine ovog entiteta.⁸³ Od 1997. do 2012. godine visoki predstavnici su 899 puta koristili Bonska ovlašćenja, smenjujući zvaničnike, donoseći izvršne odluke o proglašenju zakona, menjajući čak i ustavnu materiju.⁸⁴

Neslaganja među nosiocima procesa i opasnost od daljeg negiranja legitimiteta lokalnih aktera vodili su od 2006. godine suštinskom smanjenju uloge Predstavnik, iako su njegove formalne nadležnosti ostale nepromenjene. Period nakon 2006. godine odlikuje znatno niži stepen upotrebe Bonskih ovlašćenja, koja su zamenjena uslovljavanjem u okviru evropskih integracija, ali i većem insistiranju na dijalogu između lokalnih aktera.⁸⁵ Nakon imenovanja Kristijana Švarc-Šilinga (Christian Schwarz-Schilling) za Predstavnik (2006) prvi put su se mogli čuti predlozi o

⁸⁰ Richard Caplan, “International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina”, op. cit., pp. 60–62.

⁸¹ „Resolution 1384 (2004) – Strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina”, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 23 June 2004, www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17232&lang=en, 20/07/2018.

⁸² „Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlašćenjima visokog predstavnika”, Evropske komisije za demokratiju kroz pravo, 2005, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-bos](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos), 27/07/2018.

⁸³ Bogdana Koljević, „Subjektivitet Dejtonskog sporazuma i savremene političke tendencije”, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (urs), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, op. cit., str. 153.

⁸⁴ Ivan Pepić, Višeslav Raos, „Komparacija konsocijacijske i centrifugalne demokracije: Švicarska i Bosna i Hercegovina”, *Politička misao*, vol. 52, br. 3, 2015, str. 119.

⁸⁵ Predstavnik je u ovom periodu nametnuo odluku o izmeni Zakona o Savetu ministara, dok je Parlamentarnoj skupštini izdao nalog za izmenu odredbi o načinu glasanja.

okončanju mandata ove misije.⁸⁶ Međutim zbog neuspeha reforme policije Savet je odlučio da produži mandat Predstavnik.⁸⁷

Reforma policije započeta 2004. godine predstavlja ključni politički proces i najvažniji uslov za otpočinjanje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Primer reforme policije možda najbolje oslikava neuspeh međunarodne zajednice u nameri da uspostavi snažan centralni nivo, ojača svoj legitimitet i osnaži poverenje između aktera i zajednica. Poverenje Srba u proces reforme policije pre iznošenja prvih predloga (2003) iznosilo je 51 odsto, dok je nakon godinu dana pregovora i pritisaka smanjeno na svega 35 odsto.⁸⁸ Navedeni primer pokazuje negativne posledice autoritarne strategije koja je propustila priliku da formuliše politiku i rešenja koja bi bila prihvatljiva za sve aktere. Neuspeh reforme policije predstavlja momenat nakon koga suštinski slabi do tada izražena autoritarna uloga Predstavnik.

U periodu nakon 2006. godine, kao važan činilac nameće se Ustavni sud BiH koji je težio da kroz svoju sudsku praksu obezbedi pravni osnov i opravdanje za dalje aktivnosti u ovom smeru. Važne odluke ovaj sud je donosio po modelu 5:4, zahvaljujući sastavu u koji su uključene tri strane sudije, što predstavlja jedinstveni slučaj u Evropi. Iako je mandat stranim sudijama u Ustavnom sudu prema odredbama Sporazuma istekao još pre desetak godina, oni su preuzeli ulogu glavnog mehanizama centralizacije i unitarizacije.⁸⁹ Ustavni sud promenio je himnu, zastavu, datum Republike Srpske i imena više gradova na njenoj teritoriji. Ovoj činjenici treba dodati i iskaz bivšeg austrijskog sudije Jozefa Marka (Joseph Marko) koji ističe da je Ustavni sud imao prećutan dogovor sa Predstavnikom da uvek potvrđuje meritum njegovih zakona.⁹⁰

Sve snažnije kritike i očigledno stagniranje u definisanju strategije i daljih aktivnosti otvorili su pitanje ispunjavanja neophodnih uslova za okončanje mandata Predstavnik. Na sastanku Saveta 2008. godine u Briselu istaknuti su sledeći ciljevi: prihvatljivo i održivo rešavanje državne i vojne imovine, izvršenje arbitražne odluke za Brčko, fiskalna održivost, uspostavljanje vladavine prava i procesuiranje ratnih zločinaca; uz dva dodatna cilja: potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pozitivno mišljenje Saveta za implementaciju mira.⁹¹ Godinu dana kasnije Evropski

⁸⁶ Srđan Blagovčanin, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: građenje države kroz proces evropskih integracija*, op. cit., str. 42.

⁸⁷ Ibid., str. 45.

⁸⁸ Birte Julia Gippert, "Legitimacy and Coercion in Peacebuilding: A Balancing Act", op. cit., p. 9.

⁸⁹ Nenad Kecmanović, "Dejton i referendum u Srpskoj", op. cit., str. 138.

⁹⁰ Gordon Bardoš, "U Bosni kao nekad, 'kadija te tuži, kadija ti sudi'", *Politika*, 27. septembar 2016, www.politika.rs/sr/clanak/364333/U-Bosni-kao-nekad-kadija-te-tuzi-kadija-ti-sudi, 22/07/2018.

⁹¹ Srđan Blagovčanin, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: građenje države kroz proces evropskih integracija*, op. cit., str. 49.

sud za ljudska prava doneo je presudu u slučaju *Sejdić-Finci* koja je naložila vlastima Bosne i Hercegovine da izmene izborni zakon i otklone diskriminativne odredbe. Važna inicijativa pokrenuta je 2009. godine kroz takozvani butmirski proces kao zajednički projekat EU i SAD (uz *de facto* američko vođstvo) sa ciljem ostvarenja reformi u pravcu stvaranja funkcionalne države. Zbog čvrstog protivljenja srpske strane, ovaj proces nije ostvario zacrtani cilj.

Posmatrano u širem smislu, primena koncepta izgradnje države dovela je do političke krize prouzrokovane odgovorom Republike Srpske u vidu donošenja Zakona o referendumu u Narodnoj skupštini. Kriza okončana odustajanjem od referenduma i uspostavljanjem strukturalnog dijaloga o pravosuđu, kao i dogovorom SNSD-SDP iz 2012. godine u okviru kojeg je predviđen paket zakona čije bi donošenje označilo korak unazad u procesu izgradnje države.⁹² Mada nije realizovan, ovaj dogovor predstavlja pokazatelj reaktivnog smera budućih političkih procesa u Bosni i Hercegovini koji su uspon doživeli nakon održavanja referenduma o danu Republike Srpske 25. septembra 2016. godine. Referendum je na ovaj način uspostavljen kao značajno sredstvo pružanja političkog otpora i odgovora na autoritarnu političku moć međunarodne zajednice u vidu legitimnog izražavanja volje jednog od konstitutivnih naroda.

Proces evropskih integracija Bosne i Hercegovine trenutno se zasniva na reformskoj agendi koju su sve političke partije prihvatile u julu 2015. godine, a koja sadrži šest tačaka: javne finansije, oporezivanje, finansijska održivost, poslovna klima i konkurentnost, tržište rada i reforma socijalne zaštite i penzija, vladavina prava i dobro upravljanje i reforma javne uprave.⁹³

Danas je sve očiglednije da Bosna i Hercegovina predstavlja, prema rečima Nenada Kecmanovića, „nemoguću državu”, pa čak i „nemoguće društvo”.⁹⁴ Rat u Ukrajini i početak Arapskog proleća preusmerili su pažnju nosilaca na značajnije i urgentnije procese u međunarodnim odnosima, dok će nestabilni rezultati, političke krize i zategnuti odnosi ostati kao njeno nasleđe i opomena lokalnim akterima da preuzmu veću odgovornost za sopstvenu sudbinu.

⁹² Samir Huseinović, „Opasan dogovor SDP-a i SNSD-a”, *Deutsche Welle*, 1. novembar 2012, www.dw.com/bs/opasni-dogovori-sdp-a-i-snsd-a/a-16347634, 10/05/2018.

⁹³ „Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018”, Veće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlade kantona i Vlada Brčko Distrikta, 2015, www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf, 10/05/2018.

⁹⁴ Videti: Nenad Kecmanović, *Nemoguća država: Bosna i Hercegovina*, Glas Srpske, Banja Luka, 2007.

Ishod procesa izgradnje države

Autoritarna primena koncepta izgradnje države u Bosni i Hercegovini nasuprot pravnim i demokratskim načelima narušila je već opterećene odnose između lokalnih aktera. Ključni problem nametnutih rešenja je nezadovoljavajući nivo legitimiteta i autonomnosti, što ih čini neodrživim i puko formalnim. Uvedene institucije i proklamovane vrednosti nisu utkane u lokalni politički sistem i odnose, već su zasnovane isključivo na trenutnoj premoći međunarodnog faktora. Institucije su ozbiljno politički osporene jer je njihovo uvođenje opteretilo postojeće političke odnose, što potvrđuju brojni primeri – od postizbornih kriza do neefikasnosti rada zakonodavnih tela.⁹⁵ Svakako, najdrastičniji primer predstavlja Ustavni sud uspostavljen kao garant ustavnog poretka. Sa više od sto nesprovedenih odluka, ovaj sud sve više gubi pravni autoritet kod lokalnih aktera, prepuštajući dinamiku i procese dominantno političkom činiocu.⁹⁶

Pitanje odgovornosti za postojeće stanje u najvećoj meri snose nosioci procesa zato što su posedovali najveću moć i mogućnost iniciranja različitih predloga i rešenja. U njihovim motivima dominiraju geopolitički razlozi i jasno svrstavanje na stranu jednog lokalnog aktera (pretežno Bošnjaka).

Kao razlozi neuspeha procesa izgradnje države najčešće se označavaju: nedostatak resursa i neadekvatna taktika, neznanje i neuvažavanje lokalnih prilika, neadekvatnost modela kojem se teži i zanemarivanje interesa i značaja ključnih lokalnih aktera.⁹⁷ Prvi razlog ne pruža valjano objašnjenje, jer je proces izgradnje države često praćen respektabilnim finansijskim sredstvima, dok taktički plan i obučenosť nosilaca objašnjavaju samo sporedne aspekte. Drugi razlog može da bude putokaz ka objašnjenju, iako je važno naglasiti da je međunarodna zajednica još pre raspada Jugoslavije imala obilje informacija i podataka o lokalnim prilikama. Treći i četvrti razlog čine osnovu objašnjenja. Međunarodna zajednica je težila modelu koji je ne samo nespojiv sa lokalnim vrednostima i iskustvima, već i sa

⁹⁵ Savet ministara formiran je 2010. godine nakon 16 meseci, a parlament nakon devet meseci. Parlamentarna skupština usvojila je u periodu 2010–2014. samo 14 novih zakona. Srđan Blagovčanin, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: građenje države kroz proces evropskih integracija*, op. cit., str. 78.

⁹⁶ Procene variraju od 80 do više od 100 odluka. „Odluke Ustavnog suda BiH koje nikada nisu provedene”, *Radio televizija Bijeljine*, 6. septembar 2016, www.rtvbn.com/3831926/odluke-ustavnog-suda-bih-koje-nikada-nisu-provedene, 10/05/2018.

⁹⁷ Stein Sundstøl Eriksen, „Statebuilding, ownership and legitimacy: The dilemmas and contradictions of external state building”, *OECD*, 2014, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47109849.pdf>, 10/05/2018.

ključnim odredbama mirovnog rešenja, što je uz ogromne pritiske na lokalne aktere (Srbe, kasnije i Hrvate) izazvalo njihov snažan politički otpor i prouzrokovalo neuspeh procesa izgradnje države.

Zaključak

Međunarodna zajednica uspjela je da uspostavi formalne institucije sa određenim ovlašćenjima, ali je njen neuspeh u legitimizacijskom polju potpuno obesmislio brojne rezultate i doveo u pitanje budućnost Bosne i Hercegovine kao države. Opstanak Bosne i Hercegovine kao jedinstvene države nikad nije bio zavisniji od uključenosti međunarodnog faktora, niti ugroženiji zbog njene dalje aktivnosti. Vrednovanje postignutih rezultata moralo bi da bude jedan od glavnih zadataka međunarodne zajednice, pošto je nedavno iz kancelarije Predstavnik istaknuto da se ne planira okončanje mandata zbog neispunjenosti uslova iz 2008. godine.

Manju, ali ne beznačajnu ulogu u produbljanju krize u Bosni i Hercegovini imale su nacionalne političke elite (od kojih su neke moć stekle u ratnom periodu) koje su težile očuvanju *statusa quo*, odnosno blokadi procesa relaksacije odnosa između tri naroda. Odgovornost lokalnih aktera se neopravdano uvećava u odnosu na odgovornost međunarodne zajednice. Politička moć i uticaj ovih lokalnih elita bila je značajno manja od uticaja međunarodne zajednice, pa je samim tim i njihova odgovornost manja (ali postojeća). Stavovi koji naglašavaju isključivu odgovornost lokalnih elita zanemaruju lokalne kulturološke, istorijske i lične okolnosti i iskustva, koja se odlikuju dubokim podelama i u određenom meri izraženim identitetskim distancama. Sadržaj, način sprovođenja i rezultati procesa uspostavili su institucionalno i faktičko stanje koje kod dve zajednice ne ostavlja prostora građanima, osim izbora nacionalnih političkih partija, dok Bošnjacima produžava san o centralizovanoj i jedinstvenoj državi.

Značaj Dejtonskog sporazuma ogleda se u činjenici da je uvažio nesrećnu stvarnost i nužnost razdvajanja. U određenom stepenu on je sličan Vestfalskom miru, koji nas uči da su paralelni životi i prećutna trpeljivost bolji do pokušaja prisilne integracije, koji se uvek završavaju građanskim ratom.⁹⁸ Za relaksaciju odnosa i uspostavljanje stabilnije političke situacije neophodno je vreme, mir i svest

⁹⁸ Miloš Ković, „Čija zemlja, onoga i vera: Vestfalski mir i Dejtonski sporazum”, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (urs), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, op. cit., str. 100.

o deljenju zajedničkog prostora i sudbine, koji se nužno moraju uređivati isključivo kroz zajednički dogovor lokalnih društvenih snaga.

Bibliografija

- Amitai Etzioni, "A self-restrained approach to nation-building by foreign powers", *International Affairs*, Vol. 80, No.1, 2004, pp. 1–17.
- Blagovčanin, Srđan, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: Građenje države kroz process evropskih integracija*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016.
- Bogdandy, Armin von, Häußler Stefan, Hanschmann Felix, Utz Raphael, "State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches", in: Armin von Bogdandy Rüdiger Wolfrum (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 9, Max Planck, Heidelberg, 2005, pp. 579–613.
- Caplan, Richard, "International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina", *Global Governance*, Vol. 10, No. 1, The Politics of International Administration, Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 53–65.
- Đukanović, Dragan, „Izmene ustavnog ustrojstva BiH”, *Međunarodni problem*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, br. 2–3, 2004, str. 305–324.
- Gippert, Julia Birte, "Legitimacy and Coercion in Peacebuilding: A Balancing Act", *Journal of intervention and statebuilding*, Vol. 11, No. 3, 2017, pp. 321–338.
- Hayden, M. Robert, „Democracy without a Demos? The Bosnian Constitutional Experiment and the Intentional Construction of Nonfunctioning States”, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 2, 2005, pp. 226–259.
- Jeftić, Zoran i Ivaniš, Željko, „Vojni aspekti postdejtonskog mirovnog procesa u Bosni i Hercegovini”, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (urs), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet političkih nauka Banja Luka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 77–87.
- Jovanović, Vladislav *Diplomatija i šah: ni konfrontacija ni kapitulacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
- Dejan Jović, „Kakva budućnost za Bosnu i Hercegovinu?”, *Reč*, vol. 72/18, 2003, str. 47–57.
- Siniša Karan, „Ustavnopravna i politička priroda odluka Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini”, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, Banja Luka, 2015, vol. 5, br. 5, str. 69–83.

- Kasapović, Mirjana, "Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy?", *Politička misao*, Vol. 42, No. 5, Zagreb, 2005, pp. 3–30.
- Kecmanović, Nenad, „Dejton i referendum u Srpskoj”, u: Stevan Rapaić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (ur.), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet političkih nauka Banja Luka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 129–141.
- Nenad Kecmanović, *Nemoguća država: Bosna i Hercegovina*, Glas Srpske, Banja Luka, 2007.
- Koljević, Bogdana, „Subjektivitet Dejtonskog sporazuma i savremene političke tendencije”, u: Stevan Rapaić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (ur.), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet političkih nauka Banja Luka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 152–159.
- Kovač, Mitar; Potkornjak Lukić, Brankica; Nikolić, Saša, "Primena norme 'Odgovornost za zaštitu'", *Vojno delo*, vol. 63, br. 4, 2011, str. 49–66.
- Ković, Miloš, „Čija zemlja, onoga i vera: Vestfalski mir i Dejtonski sporazum“, *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, u: Stevan Rapaić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (ur.), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet političkih nauka Banja Luka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 96–101.
- Kraljačić, Tomislav, *Kalajev režim u Bosni i Hercegovini 1882–1903*, Catena Mundi, Beograd, 2017.
- Mallaby, Sebastian, "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire", *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 2, 2002, pp. 2–7.
- Paris, Roland, "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", *Review of International Studies*, Vol. 28, 2002, pp. 637–656,
- Paris, Roland, "Saving liberal peacebuilding", *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 2, 2010, pp. 337–365,
- Pepić, Ivan; Raos, Višeslav, „Komparacija konsocijacijske i centrifugalne demokracije: Švicarska i Bosna i Hercegovina”, *Politička misao*, vol. 52, br. 3, 2015, str. 105–129.
- Richmond, P. Oliver, "Failed statebuilding versus peace formation", *Cooperation and conflict*, Vol. 48, No. 3, 2013, pp. 378–400.
- Rotberg, Robert I., *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, Brookings Institution Press & World Peace Foundation, Cambridge, 2003.

- Savić, Matej, „Bosna i Hercegovina – država ili neoprotektorat?“, u: Stevan Rapaić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (ur.), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet političkih nauka Banja Luka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 173–191.
- Scott, Zoe, *Literature review on State-Building*, University of Birmingham, Governance and Social Development Resource Centre, 2007.
- Subašić, Mate, „Bosna i Hercegovina ili Federacija BiH i Republika Srpska – analiza mogućnosti implementacije konsocijacijskog i integrativnog pristupa“, *Politička misao*, vol. 52, br. 2, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2015, str. 62–82.
- Šahović, Milan, „Ustav Bosne i Hercegovine prema Dejtonskom sporazumu“, *Međunarodni problemi*, br. 1–2, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996, str. 33–42.
- Trifković, Srđa, „Nezavršeni posao, Sjedinjene Američke Države na Balkanu kao Damoklov mač nad Republikom Srpskom: istorijat, implikacije, preporuke“, u: Stevan Rapaić, Tijana Kecmanović, Aleksandra Vranješ (ur.), *Dejtonski sporazum dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet političkih nauka Banja Luka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 232–244.
- Turčalo, Sead, „Međunarodna zajednica i izgradnja neuspješne države“, *Status*, Dijalog, br. 13, 2008, str. 20–25.
- Tuso, Hamdesa, „Indigenous Processes of Conflict Resolution: Neglected Methods of Peacemaking by the New Field of Conflict Resolution“, *Critical Issues in Peace and Conflict Studies*, in: Thomas, Matyok, Senehi Jessica, Sean Byrne (eds), Lexington books, Plymouth, 2011, pp. 245–271.

Dokumenti:

- „Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini“, Aneks 4, član 1, stav 3, Dejton–Pariz, 1995, <http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf>, 27/07/2018.
- „Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018“, Veće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlade kantona i Vlada Brčko Distrikta, 2015, www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf, 10/05/2018.
- „Resolution 1384 (2004) – Strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina“, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 23 June 2004,

www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17232&lang=en, 20/07/2018.

„Deklaracija iz Sintre”, Upravni odbor Saveta za implementaciju mira, 1997, Sintra, www.ohr.int/?p=54145, 10/05/2018.

„Tekst Mape puta”, Veće ministara Evropske unije, Strazbur, 2000, [//www.ohr.int/?p=54145](http://www.ohr.int/?p=54145), 10/05/2018.

Internet izvori:

Bardoš, Gordon, „U Bosni kao nekad, 'kadija te tuži, kadija ti sudi'”, *Politika*, 27 septembar 2016, www.politika.rs/sr/clanak/364333/U-Bosni-kao-nekad-kadija-te-tuzi-kadija-ti-sudi, 22/07/2018.

Eriksen, Stein Sundstøl, „Statebuilding, ownership and legitimacy: The dilemmas and contradictions of external state building”, *OECD*, 2014, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47109849.pdf>, 10/05/2018.

Huseinović, Samir, „Opasan dogovor SDP-a i SNSD-a”, *Deutsche Welle*, 1 novembar 2012, www.dw.com/bs/opasni-dogovori-sdp-a-i-snsd-a/a-16347634, 10/05/2018.

Katić, Nebojša, „Visoka cena amaterizma”, 20. oktobar 2011, <https://nkatic.wordpress.com/2011/10/20/visoka-cena-amaterizma/>, 10/05/2018.

Miler D. Paul, “Bush on Nation Building and Afghanistan”, *Foreign Policy*, 17 November 2010, <http://foreignpolicy.com/2010/11/17/bush-on-nation-building-and-afghanistan/>, 15/05/2018.

Nakarada, Radmila, „Da li Srbija ima svoju strategiju?”, *Nova srpska politička misao*, 25. decembar 2010, www.nspm.rs/hronika/radmila-nakarada-da-li-srbija-ima-svoju-strategiju.html, 10/05/2018.

„Odluke Ustavnog suda BiH koje nikada nisu provedene”, *Radio televizija Bijeljine*, 6. septembar 2016, www.rtvbn.com/3831926/odluke-ustavnog-suda-bih-koje-nikada-nisu-provedene, 10/05/2018.

Recknagel, Charles, “Bosnia-Herzegovina: Lessons in State Building”, *Radio Free Europe*, 23 November 2005, <https://www.rferl.org/a/1063207.html>, 10/05/2018.

Šainović, Dejan, „Podmićivanjem oborili aprilski paket”, *Nezavisne novine*, 3 septembar 2011, <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Vikiliks-Podmicivanjem-oborili-aprilski-paket/104391>, 10/05/2018.

- “State building and global development”, *Center for Global Development*, https://www.cgdev.org/sites/default/files/2848_file_STATE_BUILDING1_0.pdf, 10/05/2018, pp. 1–3.
- Zebić, Enis, „O jugonostalgiji i lojalnosti sopstvenoj državi”, *Slobodna Evropa*, 6 mart 2017, <https://www.slobodnaevropa.org/a/drzave-bivsa-jugoslavija/28353936.html>, 14/07/2018.
- „Žoze Kutiljero: Rat mogao biti sprečen”, *Večernje novosti*, 23 februar 2015, www.novosti.rs/vesti/naslovna/dosije/aktuelno.292.html:535145-Zoze-Kutiljero-Rat-mogao-biti-sprecen, 10/05/2018.
- Zvanični sajt Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine, <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4727&langTag=bs-BA>, 10/05/2018.
- Zvanični sajt Kancelarije Visokog predstavnika, http://www.ohr.int/?page_id=1167, 10/05/2018.

Vuk LAZIĆ

LIMITATIONS OF THE CONCEPT OF STATE-BUILDING: THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: The paper discusses the dynamics of state-building in Bosnia and Herzegovina, with the focus on the analysis of the structural disadvantages of the concept and its implementation in the post-conflict environment. The case of Bosnia and Herzegovina represents a research case within this area study because it is a heterogeneous and divided society, with complicated historical and ongoing relations between local political actors, the complex structure of the political system, and the increasingly contested role of the international factor in the state-building process. The analysis of the local political dynamics established during the state-building process clearly shows the conflict between the international and local actors. The performance of the High Representative as the most important international actor in the state-building process has caused the increasing resistance of local political actors to the implementation of the state-building. The author emphasizes that the legitimacy deficit and the lack of accountability of the international community, the domination of the authoritarian mode of governance, and the insistence on an integrative strategy that neglects the positions, interests and motives of local actors are the major causes of the failure of the international community project. Since Bosnia and Herzegovina still heavily depends on the international actors, the failure of the state-building process would have far-reaching negative consequences for the political stability and the future of the state.

Key words: state-building, peace-building, international community, Bosnia and Herzegovina.