

Милош Шолаја<sup>1</sup>

Прегледни научни рад  
UDK 342.2/.3:355.02  
DOI 10.7251/POL1611075S

## СУБЈЕКТИВИТЕТ, СУВЕРЕНИТЕТ, ТЕРИТОРИЈАЛИЗАЦИЈА И СУБ-ДРЖАВНИ ЕНТИТЕТИ

SUBJECTIVITY, SOVEREIGNTY, TERRITORIALIZATION  
AND SUB-STATE ENTITIES

***Abstract:** The end of the Cold War and last decade of XX century revealed few phenomena in international relations. The most important re-examining are turned to state sovereignty dealing not only with state idea and state and its role as a subject of international relations but also taking account on other actors as territorially-political entities developed in different periods and shapes on a territory of internationally recognized sovereign states. New entities, dominantly based on ethno-national foundations set a question of self-determination and provoked internal conflicts, separatist tendencies and resistance of internationally recognized states including society of states. Non-recognized state-shaped appearances were represented the most frequently as “de facto states”. They have some place in international law, some position in international political relations and limited role in international economy relations raising a question of international order. Processes of emerging and functioning of “de facto states” after the Cold War characterized processes of independency and sovereignty in post-socialist countries. But there are more and more indicators of similar processes in West Europe. Fragmentation is process of dissolution of post-socialist Soviet and Yugoslav space states that enables existing of “de facto states” as partly or limited recognized by international actors. Some of them disappeared in processes of geopolitical re-composition of international space which reflects as consequences on question of recognition, international rights and position of these un-recognized entities. Although not recognized they continue to exist on the basement and praxis of “weberian state of legitimized monopoly of psychical power.” A*

---

<sup>1</sup> Аутор је ванредни професор на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци.

*question is what is future od “de facto states” or Istrates within states” in terms of survival in a frame of international order.*

**Key words:** *sovereignty, state, territory, political entity, international law, society of states*

**Апстракт:** *Завршетак Хладног рата и посљедња деценија Двадесетог вијека учинили су видљивим низ феномена у међународним односима. Најважнија преиспитивања односила су се на субјективитет државе и државне идеје на начин да субјективитет државе не познаје искључиво суверене државе и њихову улогу као чланица међународне заједнице, већ и друге територијално-политичке ентитете који су се развијали у различитим периодима и облицима на територији постојећих међународно признатих суверених држава. Појава нових ентитета, углавном заснованих на етно-националним основама, постављала је питање самоодређења и самоопредјељења и изазивала сецесионистичке процесе, унутрашње конфликте и отпор суверених држава, али и отпор у међународном друштву држава. Непризнате државне творевине представљене најчешће општим термином „де факто државе”, немају позицију у међународном праву и утицај на међународне политичке, у некој мјери економске односе и постављају питање савременог међународног поретка. Процеси настајања и функционисања ”де факто држава“ карактерисали су процесе дефинисања независности и суверенитета државе у постсоцијалистичким државама након Хладног рата, али се показује све више и интензивније да су комплементирани децентрализацији и потенцијалној фрагментацији држава Европске уније. Фрагментација је процес у постсоцијалистичком совјетском и југословенском простору у којима се де факто државе успостављају као ограничено или дјелимично признате. Неке су нестајале у процесу геополитичке рекомпозиције простора, што има рефлексije и на питање признања, права и положаја оних политичких ентитета који су, иако непризнати, наставили да функционишу на основама праксе и модела „веберијанске државе“. Питање које се поставља јесте каква је будућност „де факто држава“ или „држава у држави“ у погледу опстанка и у оквирима међународног поретка.*

**Кључне ријечи:** *суверенитет, држава, територија, политички ентитет, међународно право, друштво држава, признање*

Постхладноратовски процеси на глобалном плану могли су већ да се примјете средином 80-тих година 20. вијека. Најважнија њихова особина јесте да су указали на кризу легитимитета државе и умањење улоге државе посебно у сфери безбједности државе као најважнијег субјекта међународних односа чији је суверенитет заснован на територијалности. Класична суверена држава почиње да буде оспоравана као субјект међународних односа, а тиме се поставља и питање међународног поретка заснованог на односима међу сувереним државама. Посљедично доводи се у питање и међународно право у коме је држава готово једини носилац права и обавеза у оквирима достигнутог нивоа међународног права. Кретања у савременом међународном окружењу означили су процеси „фрагментације” – појава интегративних надржавних творевина, али и јачања субдржавних политичких ентитета. Појава се назива и „глокализације” - с једне стране глобализација политичких процеса, с друге јачање политичке улоге и утицаја локалних политичких актера. Процес је указао на промјене у односима политичке моћи – раст броја политичких и државно-правних ентитета. Неки од њих нису признати у смислу међународног права, али дјелимично утичу на међународне геополитичке односе и нове геостратешке концепте. Те промјене видљиве су у пољу јачања мултиполаризма и већег степена организованости и утицаја међународних институција које трпе притисак новонасталих политичких ентитета, обликованих по „веберијанском“ моделу државе. Они у међународној заједници нису остварили суверенитет ни доказали апсолутни субјективитет, али су углавном територијализовани и имају суверену унутрашњу моћ унутар граница гдје су организовали власт. Процес указује на кризу савремене државе и промјене традиционалних ауторитета који представљају државу у односима с другим државама и у оквирима међународне заједнице. Либерални институционализам је у теоријском смислу објаснио пролиферацију политичких и државних ауторитета у два правца: јачање постхладноратовског мултилатералног институционализма, али и омогућавање функционалистичке фрагментације. Потоњи процес води ка територијализацији политичких ентитета успостављених на дијелу територија постојећих међународно признатих држава, углавном супротно вољи њихових влада, и њиховом организовању на принципима суверене државе с намјером да остваре међународно признање.

Процеси у међународним односима послје Хладног рата поставили су на дневни ред питање дефинисања националног интереса у државама – субјектима међународних политичких односа и међуна-

родног правног система на другачијим основама. Промијењено међународно безбједносно окружење и другачије вриједносно дефинисање система колективне безбједности измијенили су и улогу рата као средства рјешавања конфликта. Ратова између великих сила данас нема, али је повећан број унутардржавних конфликта, најчешће оружаних, углавном између етничких група и у највећем броју случајева ради се о територијализацији етничког конфликта стварању институција на територијалној основи и на начин суверених признатих држава.

Да би се боље разумјели процеси који су довели до успостављања и функционисања облика државности различитих од државе као субјекта међународне политике и међународног права неопходно је анализирати њихов положај у односу према држави у оквиру чије територије и политичког система су настали, узроке и поводе, њихово самоделифинисање државно-правног политичког ентитета, 'унутардржавну' структуру која подразумева степен политичке стабилност, унутрашње владавине у управљања, као и степен безбједности тог политичког ентитета као државно-правне цјелине, али и њиховог становништва, ниво економске ефикасности и самосталности. Посебно питање је положај новонасталих непризнатих државних творевина у међународним односима и међународном праву. Дакле, какав је њихов однос према међународно-правним субјектима који прихватају постојање нових субјеката и способност успостављања дипломатских веза као правни акт признања. Какав је њихов однос према 'метрополским државама'у чијим оквирима су настали, какав према другим државама као признатим међународним политичким и правним субјектима?

За дефинисање недржавних политичких ентитета са особинама државности користи се више термина који означавају њихов међународни положај, али и суштину у оквирима међународног поретка. Различит је њихов однос према држави којој де јуре припадају или према међународном политичком оквиру. Савремена терминологија међународних односа термилошки их одређује као „непризнате државе”, „дјелимично признате државе” „државе у држави” „нешто као државе”, „непризнате државе које имају дјелимичну контролу над територијом”, „дјелимично признате државе под војном окупацијом”, „територије под контролом Уједињених нација”, „интерне повезаности унутар одређене територије” „државе у сјенци“ или, коначно „де факто државе” (de facto states). То говори о њиховој позицији у систему међународних односа, а с друге стране о квалитету примјене сопственог политичког приступа и ефикасности

реализације својих политика на унутрашњем плану. Самодефинисање и самоорганизовање „де факто држава” испровоцирано је највише унутрашњим политичким односима у међународно признатим државама у којима су настале. Тестирање нивоа државности и унутрашње суверености, политичког система и међународног политичког и правног субјективитета „де факто држава” најреалније је у односу на Конвенцију о правима и дужностима држава из Монтевидеа 1933. године. ”De facto states (де факто државе) постоје тамо гдје је неорганизовано политичко руководство држава. Њихова снага јача у оквиру самониклих унутрашњих капацитета: имају довољно капацитета да за популацију на 'свом' дијелу територије обезбиједи остваривање државне власти и ефективну контролу у значајном временском периоду и тако стичу повјерење становника као и у јавности. De facto states виде себе способним да успостављају релације с другим државама, да траже пуну уставну независност, а да у ширим међународним односима буду препознате као суверене државе” (Lynch, 2004. Стр. 17.).

Према анализи Скота Пега (Pegg 2008. Стр. 1) „де факто државе” испуњавају већину критеријума међународног субјективитета из Монтевидеа. Прво, имају организовано политичко руководство које ужива значајну мјеру подршке становника. Друго, политичко вођство посједује довољно капацитета да обезбиједи систем државне управе и јавне службе за своје становништво. Треће, контролишу цијелу или бар већи дио територије у периоду од најмање двије године; то је период од пресудне важности довољан да се докаже да нека територија има извјестан достигнути степен сталности. Четврто, „де факто државе” виде себе као довољно способне да успостављају односе с другим државама. Пето, активно траже међународно признато право своје суверености. Шесто, углавном не успијевају да остваре шире признање суверености и остају већином непризнате од стране међународног друштва суверених држава, иако постоји много признатих држава које никада нису ефективно контролисале своју територију или организовале ефикасну власт за своје становништво, а признате су упркос чињеници да су неефикасне. С друге стране, де факто државе остају непризнате без обзира на то колико су ефективне и ефикасне и колико су њихове владе способне да контролишу територију и врше власт.

Други угао гледања јесу не-државни субјекти међународних политичких и економских односа „држава у држави”, као елемент који у великој мјери утиче не помјерање Веберовске (Max Webber) концепције државе присвајајући за себе као суб-државни ниво управо „веберовске државноправне облике”, мијењајући и успостављајући

разноликост нивоа односа између „државе” и „суб-државних ентитета”, прије свега изазивајући суверенитет државности, посебно слабих држава, истовремено утичући на пораст броја субјеката и успостављање још сложенијих међународних односа. Сваког тренутка у свијету постоји између 5 и 30 „де факто држава”. Конкретни примјери су Придњестовска Молдавска Република Транснистрија, Република Јужна Осетија, Република Абхазија, Република Нагорно-Карабах, Турска Република Сјеверни Кипар, Република Сомалиленд. Поред ових, као „де факто државе” узимају се случајеви Тајвана и Косова. У историјском смислу случајеви „де факто држава” су такође Република Бијафра у Нигерији, Република Чеченија у Русији и Република Српска Крајина у Хрватској. У овом раду тестираће се државност Републике Српске у Босни и Херцеговини, у смислу испуњавања критеријума субјективитета „де факто државе”, као „државе у држави” и још неких суб-државних творевина на југоистоку Европе и у ширем црноморском простору.

Приликом спомињања „де факто држава”, врло често се посматрају као синоним за сецесионизам, извор анархичних односа у међународној политици, изворе и узроке нестабилности у одређеним дијеловима свијета, засновани на агресивним политикама о војним акцијама и етничком чишћењу становништва. Негативни имиџ појачава се и перцепцијом ових државних облика као ратоборних и то с високим степеном насиља, посебно оних које се односи на етничко чишћење.

Посебно питање по којем треба посматрати „де факто” државе јесте сувереност. И у односу на државе као међународно признате правне субјекте постоји двострани приступ суверености – један је сувереност као апсолутно важећа карактеристика државе у теоријском смислу која на својој територији остварује највишу власт, друга је условљена сувереност стављена у контекст међународних односа и моћи у међународним односима која подразумејева и могућност интервенције у унутрашње процесе индивидуалних држава. Посебни аспекти суверености су унутрашња и спољна сувереност. У досадашњим схватањима суверености оба аспекта била су обједињена – није било могуће говорити о унутрашњој, ако није била призната спољна сувереност – држава је била или суверена или није била држава. С обзиром на дефинитивну чињеницу постојања „де факто држава” у међународним односима, као и на чињеницу да својим постојањем утичу на међународне односе, неопходно је посебно посматрати оба аспекта суверености у оквирима које задаје савремени контекст међународних односа. Унутрашња сувереност тражи преиспитивање одређења територије, процеса развоја владавине и

демократије, управљања, рјешавања унутрашњих конфликта, питања самоодређења и идентитета као кључних основа успостављања друштвеног консензуса и механизма институционалног дизајна. Овај процес је од посебне важности у циљу разликовања „де факто” државе од оне на чијој су територији настале и које настоје да их задрже у својим државноправним оквирима. У погледу унутрашњег и спољног аспекта суверености, поставља се питање у којој мјери је могућа изградња државности „де факто” државних творевина уколико немају међународно признање суверености.

Егзистенцију „де факто држава” могуће је анализирати у међународном контексту кроз утицаје које остварују у односу на „безбједност, политичку економију и међународно право” (Pegg, 2008. стр. 2.). У погледу безбједности, иако готово све могу да се сматрају 'малим државама' могу да носе знатне безбједносне ризике, јер могу знатно да умање безбједност и стабилност у регионима и окружењу у којем се налазе. Разлози могу да буду у оружаним конфликтима у којима постоји и могућност учешћа сусједних држава, али и држава 'патрона' које често могу да се нађу и међу глобалним геополитичким играчима. С друге стране, велике изазове безбједности представљају етнички сукоби и етничка чишћења, организовани криминал и раширена корупција који регионалне просторе чине нестабилним.

Утицај „де факто држава” на међународне економске односе веома је мален, готово незнатан. Политички циљеви и опстанак државности најчешће су и главни приоритети при чему се економија ставља у други план. Недостатак суверености и међународног признања као и недовољна правна уређеност и сигурност одвраћају многе потенцијалне партнере од инвестирања у ове политичке ентитете. Поред тога, у једном броју случајева ради се и о грабљивој експлоатацији природних богатстава или распродаји раније стеченог друштвеног богатства, што се дешавало у бројним случајевима „непризнатих држава” у Африци и Азији. Постоје и позитивни примјери попут Тајвана познатог по производњи електронске опреме или Сомалиленда<sup>2</sup> који успјешно и економски ефикасно извози стоку и пољопривредне производе у Иран и земље Арапског заљева.

У погледу међународног права „де факто државе” немају мјесто у међународном друштву држава. „То не значи да немају положај у међународном праву” (Pegg, 2008. стр 3.). На ове политичке творевине односи се перемпторна правна норма међународног права према којој се постојање ових државноправних творевина не поставља као правно питање.

---

<sup>2</sup> Бивши британски дио Сомалије који је 1991. године прогласио независност од Сомалије



Шта се успоставља као препрека међународном признању постојања политичких творевина који не могу да се идентификују с државом? Пег сматра да међународно право релативно лако може да се прилагоди њиховом постојању, али да је проблем непријатељство постојећих суверених држава да прихвате било какву форму прилагођавања (Pegg, 2008. стр. 3.). Међународно право ипак признаје њихово постојање кроз одредбе хуманитарног права, прије свега кроз Женевске конвенције из 1949. године. Члан 3. се примјењује и на непризнате државне творевине, укључује сарадњу с њиховим институцијама, али то не може да се узме као акт међународно-правног признања државе. Има случајева који говоре о активном односу „де факто држава” и међународних организација, посебно економско-финансијских. Тајван је постао чланица Свјетске трговинске организације (WTO) на основу тумачења из времена антиколонијалних процеса по којем чланице WTO –а нису искључиво државе, већ и самосталне економије чије владе могу да контролишу територијално царине и порезе и могу да доносе и спровode сопствене економске политике.

У односима с међународном заједницом, поставља се питање односа и комуникације де факто држава с другим државама. Према Scott Pegg-у, досадашња пракса показује три приступа у односима међународног окружења и „де факто држава”: један је потпуно супротстављање постојању неких од тих државних творевина и активно настојање да престану да функционишу и да се утопе или трансформишу у друге државе. Израз ових настојања најчешће су одбијање комуникације с њима, врло ограничена прихватљивост од стране признатих држава, одбијање формалне сарадње кроз потписивање споразума и уговора, активно негирање постојања до вођења политичких кампања против њих што може да укључује економски ембарго и санкције као и употребу политичких притисака и политике условљавања. Други приступ, за који се сматра да је много чешћи од активног опонирања, је игнорисање постојања „де факто држава” односно „прећутно избјегавање“ сваке сарадње и комуникације што многима омогућава да активно раде на реализацији свог сувереног статуса. У таквим случајевима, постоје могућности комуникације, али се они свode на практичну комуникацију попут непримјењивања одређених међународних аранжмана (на примјер Међународни монетарни фонд и Свјетска банка) док се не успостави статус сувереног међународно признатог субјекта међународног права и међународне политике или прихватљивости комуникације. Трећи је „приступ ограничене прихватљивости” (Pegg, 1998. стр. 6). То се дешава у ситуацијама када Уједињене нације, друге међународне



организације или државе успостављају одређен ниво веза, чак их институционализују у смислу сталних представничких канцеларија и других институција које активно официјелно раде на разрјешавању конфликта карактеристичних за ситуацију готово свих „де факто држава”.

Различити приступи међународног окружења „де факто државама” успостављају и различите моделе односа које конкретни актери међународне политике успостављају с овим типом творевина. Први полази од „ограниченог приступа” према којем неке међународне организације, агенције, страни инвеститори, па и поједине владе успостављају с њима, често и упркос противљењу суверених „метрополских“ или изворних држава. Други је „модел чланства у међународним економским организацијама” који је највише везан за источноазијски простор и који не подразумијева чланство типа „држава чланица” већ ” економија чланица” као што је случај у АПЕС-у<sup>3</sup> гдје су чланице Хонг-Конг и Тајван које нису суверене државе. Трећи је такозвани „тајвански модел” по којем већина држава успоставља и одржава односе с Тајваном.<sup>4</sup> Ти односи подразумијевају „флексибилни прагматизам” што се одражава кроз чињеницу да Тајван у Олимпијском комитету прихвата да носи назив ” Тајван (или Тајпеј), Кина” да не би дошло до забуне усљед појављивања 'двје Кине'; Слично је у оквирима Свјетске трговинске организације гдје се Тајван појављује под називом „Посебна царинска територија Тајван, П'енгу, Кинмена и Матсу”. Тајван настоји да етаблира и одржава и добре везе и активну сарадњу и са државама које нису успоставиле дипломатско признање с Тајваном као државом<sup>5</sup> и у којима успоставља „Тајванске канцеларије за економију и културу”. Посебан облик дипломатске комуникације с „де факто државама” је „приватизација” дипломатских односа (Pegg, 1998. стр. 9.). Модел „приватизације” међудржавних односа подразумијева успостављање официјелно не-дипломатских односа, али који се успостављају у оквиру дипломатског сервиса и уз надзор државе која успоставља везе с Тајваном. Такав је случај с „Актом о односима с Тајваном” који је усвојио Конгрес Сједињених Америчких Држава на основу које је успостављен Амерички Институт за Тајван (АИТ) као приватне непрофитне компаније која на основу уговора с Владом САД одржава односе у недостатку правих дипломатских односа. С тајванске стране успостављен је

<sup>3</sup> Azijsko-pacifička ekonomska saradnja (Asian Pacific Economy Cooperation APEC)

<sup>4</sup> Službeni naziv koji Tajvan koristi za sebe je Republika Kina (Republic of China) što ga razlikuje od međunarodno priznate Narodne Republike Kine

<sup>5</sup> Дипломатске односе с Тајваном успоставило је око 20 држава у свијету

„Координациони савјет за Сјеверноамеричке послове” (CCNAA). Сличне односе путем „невладиних” институција Тајван је успоставио и са Народном Републиком Кином.

Овако грађеним односима прихваћеним и од стране суверених међународно признатих држава „де факто државе” се дефинитивно успостављају као субјекти међународних односа. Они граде и међународне политичке и међународне правне односе с признатим субјектима међународних односа, као државама тако и другима попут међународних организација или транснационалних субјеката, без обзира што их неки правно не признају, суштински игноришу, чак и активно раде против њих. С друге стране, успостављају перманентне и систематизоване ограничене прилагођене односе с њима путем међународних уговора и споразума. Обим и ниво сарадње зависе од обостране користи која може да буде политичка, безбједносна економске или нека друга. Недостатак суверености није оставио ове државе изван правно признате егзистенције. Политички разлози наводе многе суверене државе, а то значи и међународно право, да се поставе флексибилно према „де факто” државоликим творевинама упркос отпорима које суверене државе из којих су настале пружају. Отпор према самоконституисању њихових дијелова као самосталних држава. У одређеним ситуацијама и посебним случајевима ове државе могу да буду веома корисне и допринесу позитивним токовима у свом међународном окружењу. Геополитичка чињеница је да су овакви државно-правни облици постојали током историје у разним дијеловима свијета и да су на различите начине доприносили утицају на развој политичких односа. Постојање таквих субјеката међународних односа утицало је на настанак конструктивистичких рјешења која се појављују када треба да се заобиђу правне норме које су суверене државе његовале као чврсте и непромјенљиве.

Постхладноратовски међународни оквир успоставио је и радикално другачији међународни поредак карактеристичан по успостављању новог безбједносног окружења који је омогућио да у неким регионима нестане опасност по фактичку егзистенцију и опстанак неких суверених држава. То је омогућило настајање или једноставну реализацију раније искључиво потенцијалних „де факто држава” и њихово политичко међународно позиционирање. Чињеница је да су мањи безбједносни спољни изазови утицали на незаустављиву интересну и националну интеграцију и идентификацију као основу принципа самоодређења и територијалне самодетерминисаности који постављају питање разграничења у односу на изворну државу. Територијално заокруживање на друштвеним и политичким основама

различитим од изворне државе на чијој се територији заокруживала „де факто држава” било је основа за потпуно нову институционализацију тих територија, најчешће другачијих у односу на државе из које су настале. Институције специјализоване за односе с међународним окружењем, као и потреба за опстанком, условљавају потребу за захтјевом за међународно признање до којег се тешко долази. То не спречава институције нове државне творевине да раде на реализацији признања као циља. Смањен број, врста и јачина пријетњи сувереним државама утицао је на јавно појављивање релативно великог броја недржавних облика субјеката међународних односа који немају међународно признату сувереност. Чињеница да многе земље остварују везе различитог квалитета и интензитета с овим субјектима међународних односа као и да њихово кумулативно дјеловање има утицај на међународно друштво држава. То су разлози настојања субдржавних субјеката међународних односа да на међународном плану успоставе сопствене мултилатералне институције које ће се бавити питањем признања њиховог положаја и заштите права, посебно признања њихове улоге у реализацији и заштити људских права. Процес међународног конституисања „де факто држава” долази на теоријским основама и поставкама либералног институционализма и конструктивизма који се испољавају кроз глобалне процесе започете након Хладног рата. Процес траје до данас и у његовом оквиру се старе међународне институционалне структуре замјењују новим. Петнаест „де факто држава”, без обзира на разлике у погледу настанка и државно-правног оквира на чијим су темељима настале, без обзира на ниво самосталности и самоодрживости, на степен интернационалне инклузивности и друге, по свему различите особине, организовале су 1991. у Палати мира у Хагу међународну организацију названу „Непредстављени народи и народне организације” (Unrepresented Nations and Peoples Organizatins – UNPO). Покрет данас броји више од 70 чланица. Основни циљеви и одредбе говоре о једином заједничком проблему – неадекватна заступљеност у међународним форумима посебно изостанак представљености у Уједињеним нацијама што за последицу има веома ограничену могућност учешћа на међународној позорници за њих, као и могућност да се ослоне на могућност заштите од стране глобалних правних тијела надлежних за њихову заштиту, за ефикасности заштите околине и да умање последице конфликта.<sup>6</sup>

Једна од посљедњих систематских расправа не тему „де факто држава” одржана је 15. маја 2008. у Европском парламенту у Бриселу у

---

<sup>6</sup> <http://www.unpo.org/section/2>

организацији УНПО-а и Савеза либерала и демократа Европског парламента под називом „Отварање Свијета за де факто државе (ограничења и могућности у међународном контексту”. Конференција је отворила принципијелна питања и проблеме с којима се суочавају ови субдржавни облици: де факто државе су у међународно признатом вакууму на веома контрадикторан начин – међународно право се не односи на њих, а с друге стране морају да се придржавају међународног права. Истовремено су инкорпорисане у међународни правни оквир, а да при томе, не инсистирају безусловно и обавезно на признању суверенитета<sup>7</sup>

Посебно питање које су покренуле UNPO чланице (де факто државе) јесте однос према самоопредјелењу: међународно право је двосмислено када је самоопредјелење у питању. Неколико међународних конвенција говори о праву на самоопредјелење које говори о истовременој необавезности задржавања 'принципа територијалног интегритета'<sup>8</sup>. У истом тону се настоји истаћи да „захтјев за самоопредјелење не би нужно требало да се мијеша са захтјевом за право на сецесију”. У том смислу Watson се залаже за рјешење дилеме: шта међународна заједница може да уради да обезбиједи да се не негира право де факто државама да учествују у животу међународне заједнице и како да се унаприједи глобално управљање да међународна заједница више не буде жртва насиља и цијепанја које могу да наметну сепаратистички покрети”.

Споменута Конференција UNPO од 15. маја 2008. донијела је и документ једноставно назван 'Декларација'<sup>9</sup> у чијој се преамбули саопштава да поред „међународно признатих државних граница постоје ентитети без службеног признања као државе, а који имају многе или чак и све емпиријски утврђене критеријуме државности, а понекад чак и функционишу у међународним форумима”. Такође се саопштава да „де факто државе могу да имају сопствене демократски изабране владе, политички систем, законе, судство, полицију, одбрамбене снаге, новац и спољнополитичка представништва на територији било које формално признате државе независно од тога да ли само тврди или је стварно суверена”. Преамбула Декларације је увод у тврдње у којима је UNPO увјерен да се „конференција не одржава с намјером да каже да ли ови ентитети треба да буду суверени или не, јер је то веома комплексно и контроверзно питање, већ да

<sup>7</sup> <http://www.unpo.org>.

<sup>8</sup> <http://www.unpo.org>

<sup>9</sup> <http://www.unpo.org>

покаже да они постоје у реалности на начин да ови 'цепови у свијету' постоје и функционишу као државе у одређеном степену производећи на тај начин и практичне посљедице”. Неке од тих посљедица осјете се у области недовољно стабилне и правно утемељене трговине, недостатка међународно признате централне банке или квалитетно организоване здравствене заштите становника, у области безбједности или комуникација. На међународно политичком плану не дозвољава се приступ свјетском поретку чак ни на елементарном нивоу иако неки од унутрашњих проблема могу да произведу велике посљедице у глобализованом и међузависном свијету. Конференција се закључује констатацијом да је „главни циљ стварање одрживо сталног механизма укључивања и консултација непризнатих државних ентитета у међународну заједницу не само у име користи за становнике ових де факто држава већ и због међународне заједнице у цјелини.”

Интензитет настојања непризнатих држава да постигну одређен ниво међународног признања интензивирају у вријеме снажног и широког таласа антиколонијалних покрета и постколонијалног кризног менаџмента у којем су се *de facto states* јавили као независне државе у односу на бивше колоније<sup>10</sup> као сепаратистички покрети у новонасталим углавном политички слабим, несигурним и нестабилним државама које карактеришу слабе институције и политички системи, али и јаки национални идентитети и тензије. Стање перманентне економске и друштвене постколонијалне транзиционе кризе, недограђени заједнички политички идентитети и дивергентни интереси утичу на појаву де факто држава у једном периоду историје колонијалних држава попут Бијафре, Катанге, Западне Сахаре и других, као и бујању разних националних, религиозних, племенских и других покрета са истим амбицијама. Очигледно је да вријеме економске, а посљедично и других криза, погодује трансформацији партикуларних интереса у националне или друге групне идентитете који служе као легитимацијска основа за успостављање субдржавних политичких ентитета на дијелу територије суверених држава. У највећем броју случајева ради се о директно испољеној тежњи ка потпуној суверености, независности и потпуном међународном признању што успоставља конфликтне ситуације и сецесионистичке кризе који постају предмет интервенције међународне заједнице.

Динамика постхладноратовских односа унутар Западне Европе и држава Европске уније, најразвијенијег дијела свијета, показује

---

<sup>10</sup> Indija i..... su osnivači Međunarodnog monetarnog fonda i Ujedinjenih nacija iako još nisu *de jure* bile независне државе

сличан правац транспозиције интереса у националне, регионалне и друге партикуларне ентитете као дио аутономног процеса неконтролисане 'децентрализације' као резултат неравномјерног друштвеног развоја појединих европских држава и регија унутар њих. Покушај Европске економске заједнице да 1986. године одговори „политиком кохезије” није био довољан да спријечи регионалне притиске за наглашено постављање питања самодефинисања и самоодређења посебности и идентитета најчешће на националној и етничкој основи. Глобална економска криза само је појачала центрипеталне тежње које се испољавају у све израженијим захтјевима за институционално и територијално дефинисање интереса и идентитета различитих и одвојених у односу на суверене државе у чијим оквирима настају и настоје да искажу посебност. Чињеницу да је препознала субнационални ниво као значајну могућност за дефинисање регионалних и развојних политика Европска унија (Европска економска заједница до 1992.) институционализовала је кроз Комитет регија европске уније (Committee of Regions – CoR). Самоиницијативно организовану Скупштину региона током 1991. и 1992. године ЕУ је институционално учврстила као Комитет региона који је постао савјетодавно тијело Европске уније за регионалне политике и кохезиону политику које би требале да унаприједе развој појединих регија до нивоа развијености метрополских држава. Временом су политички утицај европских регија и Комитета регија толико ојачали у Европској унији да се састав Комитета од територијалне регионалне репрезентације трансформисао у репрезентацију непосредно бирањих политичких партија и група у својим регионима чиме се поставио као озбиљна конкуренција Европском парламенту у областима у којима је надлежан да даје мишљење Европској комисији (територијални односи и политика кохезије, одрживи развој, култура и образовање, економска и социјална политика, уставни односи и европско управљање, међународни економски односи). Начин и ниво утицаја у усвајању политика и извршних одлука чак су изражене и кроз примједбе Европског парламента да је „Комитет региона сувишан” (Динан, стр 304.).

Децентрализација на регионалном принципу ушла је 1981. године и у Европски парламент, када је Европска политичка партија усвојила Декларацију о Конвенцији којом је активно почела да се бави питањима децентрализације и проблемима региона. Затим је 2004. формирала Европски слободни савез (European Free Alliance – EFA) у чијој су основи партикуларне регионалне политике са изразитим циљевима дефинисаних регионалних политика. Предсједник

ЕФА Нели Маес (Nelly Maes) каже да „Европски слободни савез жели да преда историји књиге неправде у погледу језика, заједница, мањина и недржавних нација. Негирање права људи и регија, њихових језика и културе и права на самоопредјељење остаје извор фрустрација и расправа многих земаља у Европи и изван ње. С друге стране, уско размишљање и себични интереси држава чланица спречавају Европу да постане истински шампион људских права, као и развоја и мира на глобалној скали. Слободни људи који могу да испоље сопствени идентитет као нација, регија или језичка заједница и који раде заједно да створе демократске институције које политички обликују Европску унију представљају сам облик Европског слободног савеза”<sup>11</sup> Европски слободни савез обједињује 13 регионалних сепаратистичких партија. Он открива могућност и идеју цијепања држава по којој би Европа могла да има велики број нових држава насталих на тлу тренутно постојећих. Европа би била састављена од много уситњенијих мање или више суверених територија. „Шпанија би се распала на шест, Француска на пет покрајина, а Белгија би нестала. Поред ’велике Каталоније’ у чијем саставу би били и Балеари, на мапи ЕФА ниче и нова област – Андора. Пољска би изгубила Шлезивију, која би добила ’посебан статус’, а у Шпанији би настале: независна Андалузија, независна Галиција, Арагон и , наравно, Баскија. Француска би остала без готово пола своје територије, пошто би настале Окситанија, Бретања и Алзас. Велика Британија би се такође распала. Јужни Тирол би постао посебна држава” (Политика, Београд, 29. октобар 2012. ср. 5.). Ова могућност премијерно је промовисана 2007. године на Сајму књиге у Франкфурту. „Да тренд који у Европском парламенту гурају челници ЕФА није безазлен и да су сепаратистички покрети сваким даном све моћнији у Европи открива и шокантна најава ’промјена’ у политичкој карти европског континента, коју су 2006. године у лондонском „Тајмсу” објавили уредник Ричард Бистон и новинар Цереми Пејџ најавивши настанак бројних нових држава до 2020. године. „Тајмс” је изазвао лавину реакција, јер је у новој карти Европе предвидио појаву нових актера, а међу њима Херцег-Босну и Републику Српску уз Курдистан, Велс и Уједињену Ирску”. (Политика, Београд, 29. октобар 2012. стр. 5.)

Процес сепарације региона у Европи, али и много шире, у суштини је значајно одмакао иако је раније био веома мало видљив пошто га игноришу и политика и медији. Приједлози за понављањем референдума за независност у Квебеку (Канада) и недавно одржаног

<sup>11</sup> <http://www.e-f-a.org/efactive.php?id=97>



референдума у Шкотској (Велика Британија), изразита децентрализација Белгије и индепендистички покрети широм Шпаније, међу којима предњачи Каталонија, јасно показују све изразитију тежњу за децентрализацијом до независности. Веб-страница ЕФА објавила је 12. септембра 2012. године да би Каталонија могла да постане прва нова независна држава у Европској унији: „У контексту тоталне кризе (политичке, економске и еколошке), људи Каталоније јасно су видјели да је једини пут да превазиђу текућу кризу да имају одрживу и бољу будућност дајући нови статус својој нацији. Тај статус ће им омогућити такав раст и моћ у глобализованом свијету да сачувају идентитет, карактер, културу и традицију, статус који ће им донијети пуну партиципацију у доношењу одлука које се тичу њихове нације, статус пуног суверенитета и независну државу у оквиру Европе”<sup>12</sup>

Дискусија и сам процес децентрализације улазе у фазу шире расправе о децентрализацији и дефинисању политичких ентитета у Европској унији. Расправу иницирају сви региони, јер су посебно заинтересовани за крајњи резултат – независност у оквирима Европске уније. „Између 22. и 24. марта (2012.) у главном граду Фризације (Frislan) Љуверту (Ljouwert) окупило се више од 150 политичара из цијеле Европе да почну дискусију о европском изборном програму 2014. године. Више од 30 година циљ про-европских партија Европског слободног савеза јесте да изграде неку другу Европу, бољу Европу. Иако све више и више економских студија показује да је децентрализација и приближавање економске и политичке моћи нивоима ближим људима, Европска унија одбија да одреди право мјесто регионима и нацијама. Европски слободни савез жели бољу Европу, Европу која заиста примјењује принцип супсидијарности, Европа која се отвара за нове државе које се појављују попут Шкотске, Велса, Фландрије, Каталоније, Галиције, Баскије ...”<sup>13</sup>

Западноевропски талас „де факто држава у настајању или у покушају” и процес појачане децентрализације временом ће коинцидирати са де факто државама насталима на простору Балкана и Црног мора, у суштини на просторима нешто ширим од граница које су обухватили Совјетски Савез и СФР Југославија. Изузетак из политичког одређења 'постсоцијализма' је покушај стварања „курдске државе” која се за своје територијално одређење и суверенитет бори на простору Турске гдје су Курдима та права потпуно негирана, за разлику од Ирака и Сирије гдје су већ организовали аутономију и

<sup>12</sup> <http://www.e-f-a.org/news.php?id=667>

<sup>13</sup> <http://www.e-f-a.org/news.php?id=667>

аутономну контролу територије и институција, као и Ирана гдје уживају право на самоопредјељење. За постјугословенски и постсовјетски простор, карактеристичан је процес настанка независних држава - бивших федералних република, али је исто тако карактеристично да је у том таласу у декларативно одвојеним државама настао још и низ етнонационалних сецесионистичких покрета који су настојали да се одвоје он „новостворених држава“, сматрајући да су и њихова национална права и право на самоопредјељење угрожени и да је рјешење тог питања у отцјепљењу. Заједничко тим отцјепљењима јесте да су дио комунистичког политичког и државног наслијеђа и да представљају сецесионистичка настојања којима се опиру „нове“ матичне државе, а које мање-више подржавају старе „централизоване“ федерације у којима су након сецесије бивших федералних република успостављени нови политички амбијенти. Сличне државно-правне творевине успостављају нови политички систем, нове демократске институције, одржавају изборе у настојању да усвоје одговарајуће државно-политичке стратегије и постану суверене државе, дакле потпуно с крајњим циљем да остваре међународно признање. У свим случајевима „најважније је рећи да су та настојања у самом почетку била илузорна. Облик ових субдржавних виртуелних ентитета и 'државних структура' урушио се у унутрашњим ратовима тако да су се ови 'ентитети' упркос реалној територијалној контроли коју су остваривали, приближили статусу 'пропале' државе' ('failed state') у пуном смислу те ријечи: пријетило је непостојање и интерног и спољног суверенитета” (Caspersen, стр. 4).

Узрок настанка „де факто држава” на простору двије постсоцијалистичке федерације налази се, прије свега, у етничким разликама које су се успоставиле и као основа за дефинисање националног идентитета, дефинисања политичког и економског система другачијег од државе на чијем су простору успостављане у којем етно-националне елите имају доминантну улогу. „Оно што међународна заједница не жели да види јесте процес успостављања етничких држава, јер је чињеница да су нове државе грађене на економској искључивости и да промоција таквих политика не би могла да буде нормална у савременим грађанским државама. „Национално питање не би могло да постане рјешење бесконачним умножавањем етничких држава, већ демократским развојем држава које промовишу како колективну исто тако и индивидуалну заштиту индивидуа” (Ивековић, стр. 180).

Чињеница је да су сва рекурзивна отцјепљења исто као и примарна, ишла путем настојања остваривања међународне суверености.

Критеријуме за признавање суверености и независности држава на простору Совјетског Савеза и социјалистичке Југославије израдила је Бадентерова комисија које је ове двије федерације оцијенила „државама у процесу распада”. Нажалост, у случају СФР Југославије, ова Комисија је селективно приступила захтјевима за независношћу појединих југословенских република не процјењујући оправданост примарних отцјепљења као у случају БиХ, као ни рекурзивних која се односе на Републику Српску Крајину или на Српску Републику БиХ (касније Републику Српску). Однос међународног друштва према постсовјетским и постјугословенским отцјепљењима не одражава њихов однос према сличним ентитетима другим просторима, посебну у простору западне политичке хемисфере. Генерално гледано, чињеница је да међународна заједница није благонаклона према „де факто државама” и да не прихвата овај концепт као легитиман, јер је међународно друштво држава конзервативно и не постоји шанса да се постигне евентуални међународни консензус у вези „стандарда легитимности”, сецесије или признања суверености „де факто држава”. Један од разлога лежи и у чињеници да сецесионистичке државе покушавају да остваре независност и суверенитет независно од интереса актера међународних односа. То је посебно изражено у постсоцијалистичком простору гдје је процес настанка независних држава имао геополитички значај контроле раније недодирљивог простора, а с друге стране да се не иде даље у уситњавање простора. „Чињеница је да је међународна заједница прихватила 'бантуизацију' већег дијела ових простора и то има јасну економску логику. Заиста се чини да политичка фрагментација тих региона дијалектички повезана с процесима интеграција на свјетској сцени” (Ивековић, 180). Слиједећи ту логику, међународна заједница или државе појединачно развиле су, генерално гледано, рестриктиван однос према овим творевинама према првом од три наведена модела односа: негирање и санкције, игнорисање и равнодушност или дјелимично успостављање односа. У случају „де факто држава” на споменутом простору поново су почеле да се сучељавају политике великих сила чиме сецесионистичке, неке непризнате државе постају дјелимично признате, а све суб-државне творевине поново постају улог у тим односима. Тиме је нестала могућност дефинисања општег става. „Де факто државе“ су цијена у односима глобалних актера политичке сцене, али исто тако и регионалних играча у чијим односима ови државно-правни облици имају велики значај.

На просторима региона и сада живе многи народи који су међусобно различити и супротстављени конфликтима територијалне, ет-

ничке, вјерске и културне природе уопште” (Јефтић, стр 341.). У пост-совјетском простору непризнате су Придњестровска Молдавска Република – Трансњистрија и Аутономна Република Крим, док су Абхазију и Јужну Осетију признали Русија, а условно Никарагва, Венецуела и Науру, док је Турску Републику Сјеверни Кипар признала само Турска. На простору бивше Југославије постоје дјелимично признате де факто државе које су у међународним оквирима на различите начине дјелимично и ограничено признате. Косово је у правном положају де факто државе једнострано прогласило независност коју је до сада признале око стотину држава, али не и чланице Савјета безбједности Уједињених нација с правом вета. Оба ентитета у Босни и Херцеговини – Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине стекле су Дејтонским мировним споразумом ограничени међународни правни и политички субјективитет који је одлукама Високог представника, политичким притисцима и условљавањима међународне заједнице знатно умањен. Посљедњим међународним иницијативама, посебно усвајањем реформске агенде под притиском Европске комисије (ЕУ) наглашени су извјестан степен суверености и територијално одређење, дакле и одређен степен државности десет кантона - федералних јединица ентитета Федерације БиХ. Државни де факто правни ентитети који нису успјели - да обезбиједи било који степен признања у разрјешењу југословенске ратне кризе нестали су као правне и политичке творевине: Република Српска Крајина на простору Хрватске, Хрватска Република Херцег-Босна и Аутономна Покрајина Западна Босна, обе творевине чије су се посебности Вашингтонским споразумом 18.марта 1994. утопиле у 'ентитетску државност' на простору Федерације БиХ као уставно- правног ентитета у Босни и Херцеговини.

Талас промјена након распада социјалистичких федералних творевина попут Совјетског Савеза и Југославије донио је геополитичку рекомпозицију оба раније компактна простора, али и вриједносне промјене које су социјалистичке вриједности требале да замијене вриједностима друштва либералне демократије што су све државе прогласиле као примарни циљ. Непосредна реализација тих вриједности подразумијевала би развијено грађанско друштво чија је изградња застала на потреби националних идентитета и етничке територијалне самодетерминације, на потреби да се дефинишу границе самоопредјелења и на неопходности да се колективне националне вриједности изграде на принципима етно-националног консензуса и остваре у државно-правним и политичким ентитетима који у будућности могу да имају три карактеристична развојна правца: први

је признање суверености и независности непризнатих или дјелимично признатих де факто држава што треба да потврде најважнији субјекти глобалних односа, други је игнорисање њиховог постојања од стране великих сила и потреба да се међународни субјективитет постигне у корелацији са сусједима као настојање да се постигне ефикасна регионална безбједност искључиво у локалној мрежи актера; трећи је прихватање њихових посебности, дефинисање позиције по међународном праву и активна комуникација с њима и признавање државности и оквирима постојећих признатих држава, али у сваком случају изостанак њиховог признања као држава – чланица Уједињених нација.

## ЛИТЕРАТУРА

1. N. Caspersen, The Politics of Unrecognized States: Democratisation, Self-determination and Contested Identities: Non-Technical Summary (Research Summary) ESRC End of Award Report, RES-000-22-2728
2. Динан, Дезмон, Све ближе Унија: увод у европску интеграцију, Службени гласник, Београд, 2009.
3. I. Iveković, Ethnic and Regional Conflicts in Yugoslavia and Transcaucasia: A Political Economy of Ethnonational Mobilisation, Longo Editore Ravenna, 2001.
4. Н. Јефтић: De facto states у Crnomorskom Regionu, Актуелна питања из међународних односа, ур. Невенка Јефтић, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2008. стр. 337 – 343.
4. D. Lynch, Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto states, United States Institute for Peace, 2004.
5. A. Pavković, Radan, Petar, Stvaranje novih država – Teorija i praksa otcjepljenja, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
6. S. Pegg, De Facto States in the International System, Institute for International Relations, The University of Columbia, Working Paper 21, February 1998.
7. S. Pegg, the Impact of De Facto States on International law and the International Community 15. maj 2008.
8. Дневне новине „Политика”, Београд, 29. октобар 2007.
9. [www.e-f-a.org](http://www.e-f-a.org)
10. [www.unpo.org](http://www.unpo.org)