

MEĐUNARODNA politika

BEOGRAD
GOD. LXXII, BR. 1183
SEPTEMBAR–DECEMBAR 2021.



Institut za međunarodnu
politiku i privredu

Aleksandar Jakovljević

EFFECTS OF PUBLIC POLICY MEASURES
ON COMBATING MIGRATION CHALLENGES
IN SERBIA

Bogdan Stojanović

STRAH OD TARGETIRANJA KAO GLAVNI
UZROK STOPIRANJA LIBIJSKOG
PROGRAMA NUKLEARNOG NAORUŽANJA

Isidora Pop-Lazić

SPECIFIČNOSTI I TOK PRISTUPNIH
PREGOVORA SRBIJE I HRVATSKE
ZA ČLANSTVO U EVROPSKOJ UNIJI

Miloš Jončić

MEĐUNARODNOPRAVNA REGULISANOST
AUTONOMNIH I AUTOMATIZOVANIH
BORBENIH SISTEMA U SAVREMENIM
ORUŽANIM SUKOBIMA

Ivan Dujić

VALIDNOST ISTRAŽIVANJA
SLOBODANA JOVANOVIĆA ZA DRŽAVE
LATINSKE AMERIKE U DIGITALNOJ ERI

Zoran Obradović, Aleksandar Živanović

MIGRANTSKA KRIZA, ILEGALNE
MIGRACIJE I TRGOVINA LJUDIMA
KAO BEZBEDNOSNI PROBLEMI:
STUDIJA SLUČAJA AUSTRIJE I MAĐARSKE

Tatjana Vujić Tubić

OPEK U POSTKORONA GEOPOLITIČKOM
SCENARIJU

MEĐUNARODNA POLITIKA

Makedonska 25, 11000 Beograd, poštanski fah 413, tel. +381 11 3373 824 (glavni i odgovorni urednik)
Internet: www.diplomacy.bg.ac.rs/medjunarodna.htm

UDK 327

ISSN 0543-3657

Godina LXXII, br. 1183, septembar–decembar 2021.
izlazi četvoromesečno

Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu,
11000 Beograd, Makedonska 25

Direktor Instituta

Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ

Glavni i odgovorni urednik

Dr Vladimir TRAPARA

Zamenik glavnog i odgovornog urednika

Dr Ana JOVIĆ-LAZIĆ

Sekretar redakcije

Msr Dragana DABIĆ

Izdavački savet

- Prof. dr Tanja MIŠČEVIĆ, Regionalni savet za saradnju, Sarajevo
Dr Tian DEVEN, Institut za evropske studije Kineske akademije društvenih nauka
Prof. dr Liu ZUOKUI, Institut za evropske studije
Kineske akademije društvenih nauka, Peking
Dr Hue LI, Institut za svetsku ekonomiju i politiku
Kineske akademije društvenih nauka, Peking
Prof. dr Ivo VISKOVIĆ, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Luka BRKIĆ, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Dr Žoltan HAJDU, Mađarska akademija nauka, Pečuj
Dr Hrvoje BUTKOVIĆ, Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb
Dr Biser BANČEV, Institut za balkanske studije Bugarske akademije nauka, Sofija
Dr Marina JOVIĆEVIĆ, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije
Dr Miroslav GLIŠIĆ, Univerzitet odbrane Republike Srbije
Doc. dr Dejan STOJKOVIĆ, Univerzitet odbrane Republike Srbije
Dr Violeta RAŠKOVIĆ-TALOVIĆ, Fakultet za međunarodnu politiku i bezbednost
Univerziteta Union „Nikola Tesla”, Beograd
-

Uređivački odbor

Prof. dr Aleksis TRUD, Univerzitet u Versaju, Versaj
Dr Gordon BARDOŠ, Istraživački centar za jugoistočnu Evropu, Njujork
Prof. dr Miroslav MLADENović, Fakultet bezbednosti, Univerziteta u Beogradu
Dr Edita STOJIC-KARANOVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Aleksandar JAZIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Ivan DUJIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Žaklina NOVIĆIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Prof. dr Petar STANOJEVIĆ, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu
Dr Stevan GAJIĆ, Institut za evropske studije, Beograd
Dr Dušan DOSTANIĆ, Institut za političke studije, Beograd
Dr Dragan PETROVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Jelica GORDANIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Lektura

Maja JOVANOVIĆ

Prelom

Sanja BALOVIĆ

Štampa

Birograf comp doo, Atanasija Pulje 22, Zemun

Godišnja pretplata

Zahtev za pretplatu slati na adresu: *Međunarodna politika*, Makedonska 25,
11000 Beograd, poštanski fah 413, uplata na račun 205-142866-36,
Komercijalna banka a.d. Beograd, Makedonska 32

Za inostranstvo

BiFS doo, Books and periodicals, Supilova 10, 11000 Beograd, Srbija
Tel./fax +381 11 20 84 229, e-mail: bfsbooks@sezampro.rs

Oglasi

Informacije o ceni i raspoloživom oglasnom prostoru mogu se dobiti na telefon
(011) 337 38 25 ili na e-mail: interaff@diplomacy.bg.ac.rs

Pogledi izneti u člancima odražavaju lični stav autora,
a ne nužno i stav Izdavačkog saveta i Uredništva

Izlaženje časopisa *Međunarodna politika* finansira
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

MEĐUNARODNA POLITIKA

UDK 327 Godina LXXII, br. 1183, septembar–decembar 2021. ISSN 0543-3657

Sadržaj

<i>Aleksandar Jakovljević</i> Effects of Public Policy Measures on Combating Migration Challenges in Serbia	5
<i>Bogdan Stojanović</i> Strah od targetiranja kao glavni uzrok stopiranja libijskog programa nuklearnog naoružanja	35
<i>Isidora Pop-Lazić</i> Specifičnosti i tok pristupnih pregovora Srbije i Hrvatske za članstvo u Evropskoj uniji	53
<i>Miloš Jončić</i> Međunarodnopravna regulisanost autonomnih i automatizovanih borbenih sistema u savremenim oružanim sukobima	69
<i>Ivan Dujčić</i> Validnost istraživanja Slobodana Jovanovića za države Latinske Amerike u digitalnoj eri	87
<i>Zoran Obradović, Aleksandar Živanović</i> Migrantska kriza, ilegalne migracije i trgovina ljudima kao bezbednosni problemi: studija slučaja Austrije i Mađarske	107
<i>Tatjana Vujić Tubić</i> OPEK u postkorona geopolitičkom scenariju	131

PRIKAZI

<i>Vladimir Trapara</i> Angela Stent: <i>Putin's World: Russia against the West and with the Rest</i>	155
--	-----

UDK 314.74(497.11)
Biblid 0543-3657, 72 (2021)
God. LXXII, br. 1183, str. 5-34
Izvorni naučni rad
Priljubljen: 11.8.2021.
Prihvaćen: 11.10.2021.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2021.72.1183.1

*Aleksandar JAKOVLJEVIĆ*¹

Effects of Public Policy Measures on Combating Migration Challenges in Serbia²

ABSTRACT

The Global Competitiveness Report 2020 ranks Serbia among the countries worst affected by the brain-drain issue globally. It is estimated that approximately 30 to 50 thousand people migrate each year. The research examines the effects of the adopted policy measure and analyses future measures planned for Serbia. The author focuses on the elimination of push factors, reforming sectors of society that are stimulating outward migration and "pull measures", attracting both the diaspora and foreign citizens to reside in Serbia. The author justifies the initial hypothesis that the issue of circular migration requires a comprehensive approach. Reducing the brain drain problem and fostering repatriation require the simultaneous introduction of public policy proposals that target all key pain points and provide effective results in attracting talented people and supporting the long-term development of Serbia.

Keywords: Circular migration, Serbia, foreign policy, graduates, public policy, diaspora.

¹ Project Assistant, United Nations Development Programme, Belgrade, Serbia. E-mail: aleksandar.jakovljevic@undp.org

² The opinions expressed in this publication are those of the author's. They do not purport to reflect the opinions or views of the UNDP. The designations employed in this publication and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the UNDP concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

Introduction

Migration to more economically developed countries has long been viewed as a negative trend for countries of emigration. Countries with high immigration reap the benefits by attracting a labour force and knowledge-base expertise, thereby strengthening their economies at the expense of the countries of emigration which tend to be less developed, thus widening the development gap. With the growing reliance on technology, reduction of travel barriers in the last decade and the emergence of remote work due to the COVID-19 pandemic, a more comprehensive approach to migration has emerged. It is centred around the idea that migratory trends can be managed through public policies and other measures to benefit beyond the country of destination, harnessing its development potential for the countries of origin and even for the migrants themselves.³ With over 240 million international migrants, it is becoming an increasingly important process which is reshaping economic, political, and cultural contexts around the world.⁴

The focus of this research paper will be to analyse migratory trends in Serbia, compare them to other regional and European countries, and discuss the effects of implemented policies and measures on migration and propose future areas of intervention. Based on available data, the level of contribution of public policies to the changing environment will be evaluated, bearing in mind the broader context and other occurrences which may have contributed to the overall result. The broader international context will be supplemented by examples of major public policy accomplishments in other European countries which serve as the basis for formulating policies in Serbia.

The Global Competitiveness Report 2017-2018 ranks Serbia, alongside BiH and Croatia, as the worst affected by the brain drain globally.⁵ It is estimated that approximately 30 to 50 thousand people migrate each year, mostly to the European Union (EU).⁶ The brain drain affects all sectors of society, and the

³ Ronald Skeldon, "Managing migration for development: Is circular migration the answer?", *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 11, 2010, p. 1.

⁴ Ronaldo Munck, "Globalisation, Governance and Migration: An Introduction." *Third World Quarterly*, vol. 29, no. 7, 2008, pp. 1229-1231.

⁵ *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, World Economic Forum, Geneva, September 2017, Internet, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>, 1/6/2021, p. 67; p. 99; p. 257.

⁶ *Statistics on migration, residence permits, citizenship and asylum for the enlargement countries*, Eurostat, Luxembourg, 2020, Internet, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/10361659/KS-03-20-002-EN-N.pdf/26f0dc16-4a08-2707-f8d5-8b1b84794169?t=1578923591000>, 12/7/2021, p. 3.

migration of young and highly educated individuals diminishes prospects for sustainable growth. According to research published by the Vienna Institute for International Economic Studies, titled “Net Migration and its Skill Composition in the Western Balkan Countries between 2010 and 2019”, a different perspective has been presented. The research examines the migratory trends between the Western Balkans and the EU. Available data for Serbia during the period 2015-2019 shows that 222,889 Serbian citizens were granted EU residence permits for the first time.⁷ Net immigration trends, on the other hand, show only 40,000 emigrants, 8,000 individuals annually.⁸ Additionally, Serbia has seen a net positive migration in the age group 25-29 and a positive influx of 90,000 highly skilled individuals and an influx of circa 40,000 individuals with low education.⁹ Such findings do not necessarily contradict the narrative of the Global Competitiveness Report, but rather present a complete picture. In comparison to other observed countries and territories, Serbia has experienced the most substantial reversal of the brain drain phenomenon, with only Montenegro experiencing a modest influx of highly educated individuals.

Additionally, the global COVID-19 pandemic has shifted trends with a growing number of repatriates in Serbia. Empirical evidence of the Returning Point program could lead to the conclusion that the effects of the pandemic have helped attract the diaspora back to Serbia.^{10,11} With the recent emergence of data that supports this claim, the trend merits further analysis and closer observance. The change is supported by the Government of Serbia, which has implemented activities since 2019 aimed at combating the issue of negative migratory trends through circular and economic migration.

⁷ Sandra Leitner, *Net Migration and its Skill Composition in the Western Balkan Countries between 2010 and 2019: Results from a Cohort Approach*, WIIW, Vienna, March 2021, Internet, <https://wiiw.ac.at/net-migration-and-its-skill-composition-in-the-western-balkan-countries-between-2010-and-2019-results-from-a-cohort-approach-p-5682.html>, 15/6/2021, p. 37.

⁸ Ibid. p. 35.

⁹ Ibid. p. 50.

¹⁰ The Returning Point program was established with the support of the government and the United Nations Development Programme (hereinafter UNDP). The program’s focus was on promoting circular migration, providing direct assistance to the Serbian diaspora, proposing public policy measures aimed at fostering repatriation and enhancing cooperation with Serbian citizens abroad.

¹¹ Andrew Higgins, *As Vaccinations Speed Along in Serbia, the Country Basks in the Glow of a Successful Campaign*, The New York Times, New York, 17 March 2021, Internet, <https://www.nytimes.com/2021/03/17/world/europe/as-vaccinations-speed-along-in-serbia-the-country-basks-in-the-glow-of-a-successful-campaign.html>, 1/7/2021.

Methods and structure of the paper

The author has examined the initial hypothesis that the issue of circular migration requires a comprehensive approach which has presented specific policy guidelines. Reducing the negative impacts of the brain drain and fostering repatriation requires the simultaneous introduction of public policies and programs targeting key pain points to attract a skilled workforce back to Serbia. In addition, comparable data has been drawn based on the policies implemented in countries with similar levels of economic development, segmenting this paper into four main parts.

The first segment focuses on the complexity of migration in Serbia and the wider region by elaborating on the phases of migration that have occurred since the 1960s. Current migratory trends have been presented alongside the existing framework assigned to reduce migration, the contribution of the diaspora and the extent of its impact on the economic stability in Serbia. The second segment presents the public policies and other measures implemented since 2019 to reduce emigration and promote immigration of both Serbian and foreign citizens. During the research, the author has focused on the effects of measures taken to diminish push factors that encourage outward migration and pull factors that help attract individuals to Serbia. The third segment deals with the effects of public policy and other measures implemented in Serbia aimed at providing a systematic response to migratory trends and attracting the Serbian diaspora and foreign citizens. Based on available data, this paper aims at analysing and elaborating on the long-term effects of public policy measures.

The global economy provides opportunities for individuals to move more freely between countries and seek more competitive and attractive livelihoods. Some economists opine that we are increasingly living in the age of migration rather than the age of mobility. The fourth segment presents key conclusions and recommendations for improving existing measures and identifies key future areas of intervention. The aim is to present future opportunities and challenges for Serbia in the post-COVID era in the context of growing cross-border mobility.

The research draws its conclusion based on publicly available data from relevant national and international sources, publications of research institutes, think tanks, and other similar sources and, where necessary, empirical evidence from the author's current and prior assignments in migration. It should be observed that precise data on migration in Serbia are scarce, and thus all findings are deduced from different sources and cross-referenced to ensure a high degree of reliability of the conclusions presented herein.

History of migration, migration framework, and current trends in Serbia

For centuries, migrations from Serbia have been driven by economic and political factors. The primary factors are attributed to armed conflicts, political instability, and inadequate employment opportunities in the Balkan region. It is possible to identify different stages of migration from Serbia and the Balkan region, and the reasons for emigration. This research paper will observe migration history starting with the wave of migration from the erstwhile SFR Yugoslavia which began in the 1960s. Individuals who migrated during this time and their direct descendants form an important part of the Serbian diaspora and have the potential to be directly influenced by modern public policies aimed at fostering repatriation or cooperation with this group.

This wave began in the mid-60s and was almost exclusively an economic migration.¹² Between 1965 and 1992, 232,267 Yugoslavs emigrated based on bilateral agreements between Yugoslavia and Western European countries, reaching the peak in 1970.¹³ Based on the estimates of the Federal Office of Employment Affairs, an additional 85,000 individuals left the country during the same time without the assistance of competent authorities.¹⁴ Among them, 15,000 were highly educated.¹⁵ The disintegration of Yugoslavia triggered the second wave of emigration. Deteriorating economic conditions, United Nations-imposed sanctions and armed conflicts led thousands of individuals to leave Yugoslavia.¹⁶ During this time, about 2.3 million people became refugees or were displaced by the conflict.¹⁷ Many decided to settle in Western Europe and North America. While other former Yugoslav republics saw a greater number of refugees due to the military action, Serbia and Montenegro saw the emergence of migratory trends known as the "brain drain". Research from 1995 shows that 18.5% of the refugees opted to immigrate to Canada and 10.7% to the United States of America (US).¹⁸ Before the outbreak of the civil war, 250

¹² Drenka Vuković, "Migrations of the labour force from Serbia", *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, Vol. 8, No. 4, 2005, pp.139-150.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Corrado Bonifazi, Marija Mamolo, "Past and Current Trends of Balkan Migrations", in *Espace populations sociétés*, vol. 2004/3, University of Lille 1, 2004, pp. 519-531.

¹⁷ Henry Kamm, "Yugoslav Refugee Crisis Europe's Worst Since 40's", *The New York Times*, 24 July 1992, Section A, p. 1.

¹⁸ Grečić, V, V. Matejic, D. Kutlaca and O. Mikic, *Migracije visokostručnih kadrova i naučnika iz SR Jugoslavije*, Savezno ministarstvo za razvoj, nauku i životnu sredinu, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996, str. 40.

highly skilled workers migrated annually from the FR Yugoslavia, while in 1993 alone, the US accepted 422 highly skilled workers and Canada issued 1,750 immigration visas to highly educated individuals.^{19, 20}

The third wave of emigration began with the democratic transition of Serbia in the year 2000 and has been an ongoing process. The latest wave is characterized by individuals seeking to pursue education abroad. The alignment of Serbia with the *acquis communautaire* caused a shift in migratory flows, with 69.2% of migrants immigrating to Germany and Austria in 2016 alone, and almost 90% to the EU and Switzerland.²¹ The continuous emigration from Serbia has led to a sizeable diaspora. Based on the 2008 estimate of the International Organization for Migration, the size of the Serbian diaspora reached almost 4 million.²²

Diaspora contribution

The size of the Serbian diaspora, which is about 55% of the total population of Serbia, carries vast development potential. Diaspora engagement with the country of origin is not new, yet modalities and levels of cooperation differ based on cultural, political, and other contexts.²³ In the case of Serbia, the contribution of the diaspora is most widely seen through foreign remittances.

Remittances in Serbia form an important source of income for local citizens and the economy. The diaspora contribution through remittances peaked in 2018, with 4.32 billion USD being sent to Serbia through formal and informal channels.²⁴ Remittances accounted for 8.78% of the gross domestic product (GDP) in 2018, which was slightly higher than the total

¹⁹ Drenka Vuković, "Migrations of the labour force from Serbia", op. cit. p. 142.

²⁰ FR Yugoslavia was formed after the dissolution of SFR Yugoslavia and included two former republics, Serbia and Montenegro.

²¹ Mr Rade Ćirić, Tomislav Despić, Marija Suzić, Nenad Jevtović, *Troškovi emigracije mladih*, Institute for Development and Innovation, Belgrade, January 2021, Internet, https://drive.google.com/file/d/1_DUnI-RNims0ZMdmON5G0VEVNI-B-62y/view, 22/6/2021, p.9.

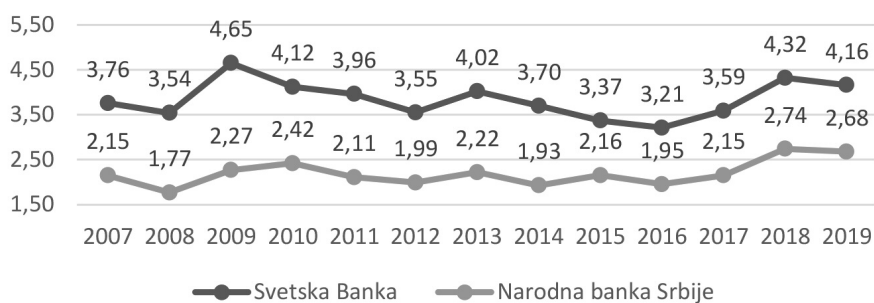
²² Sheila Siar, *Migration in Serbia: A Country Profile 2008*, International Organization for Migration, Geneva, 2008, Internet, https://publications.iom.int/system/files/pdf/serbia_profile2008.pdf, 22/6/2021, p. 11.

²³ Dovelyn Rannveig Agunias, Kathleen Newland, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development*, International Organization for Migration & Migration Policy Institute, Geneva, 2012, p. 13.

²⁴ World Bank, *Personal remittances, received (current US\$) – Serbia*, The World Bank Group, Washington DC, 2019, Internet, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=RS>, 20/6/2021.

stock of foreign direct investment (FDI) during the same year, only to fall to 7.3% in 2020.^{25, 26} While both the World Bank and the National Bank of Serbia track remittances, the former tracks both formal and informal channels, while the latter tracks only formal channels of remittance. The level of remittances is shown in Graph 1 below.

Graph 1: Remittances towards the Republic of Serbia 2007–2019, USD billions



Source: National Bank of Serbia, 2021; and World Bank, 2021.

While observing the broader region, we could witness a relatively high reliance on remittances both in the EU and non-EU members. The EU members, such as Bulgaria, Romania, Poland and Hungary, have all converged to the value of remittances between 1% and 3% of their GDP.²⁷ On the other hand, migratory trends in Croatia, in the past ten years, have increased its reliance on remittances. In 2007, remittances to Croatia accounted for 3.7% of GDP, later increasing to a record 7.1% in 2020.²⁸ Croatia almost levelled with Serbia in 2020, while other non-EU countries are experiencing larger dependence on remittances, accounting for 12.5% in Montenegro, 9.9% in Albania, and 9.1% in Bosnia and Herzegovina.²⁹

Remittance flows remained strong even during the COVID-19 pandemic. Based on the World Bank's Migration and Development Brief,

²⁵ World Bank, *Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$) – Serbia*, The World Bank Group, Washington DC, 2019, Internet, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=RS>, 20/6/2021.

²⁶ World Bank, *Personal remittances, received (% of GDP) – Serbia*, The World Bank Group, Washington DC, 2019, Internet, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=RS>, 20/6/2021.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

the level of remittances decreased by 8.7% to 3.87 billion USD.³⁰ This is above the initial estimates, which expected a drop of about 20%. While observing this data, it is important to observe the claim made by the government that 300 to 400 thousand diaspora members returned to Serbia in March due to COVID-19.³¹ Their expenditures and bank withdrawals in Serbia were classified as consumption instead of remittances, which could lead to the conclusion that the drop could even be lower.

Nonetheless, remittances need to be managed efficiently and not used solely as a source for increased consumption among the local population and for reducing balance of payments deficits.³² The structure of remittances in Serbia does not support long-term investments and harnesses its development potential. With 70% of total remittances in consumption and 26% in real estate, only 3% is directed toward long-term investments.³³ Such a structure supports the living standards of individuals but does not allow for long-term developmental effects.

The inflow of foreign pensions to senior repatriates to Serbia presents another steady stream of monthly diaspora contributions. About 60-65 thousand recipients of foreign pensions in Serbia contributed monthly EUR 20 million in 2009.³⁴ During the COVID-19 pandemic, the Ministry of Labor published that 240,118 citizens receive a pension from abroad, with no economic data available to analyse further the economic impact of this contribution.³⁵

³⁰ Ibid.

³¹ Branko Vučković, *U Srbiju se vratili zbog pandemije, šta dalje*, Radio Free Europe, 22. April 2020, internet, <https://www.slobodnaevropa.org/a/u-srbiju-se-vratili-zbog-pandemije-sta-dalje/30570817.html>, 25/7/2021.

³² Alida Vračić, *The Way Back: Brain Drain and Prosperity in the Western Balkans*, European Council on Foreign Relations, May 2018, p. 14.

³³ Mr Rade Ćirić, Tomislav Despić, Marija Suzić, Nenad Jevtović, *Troškovi emigracije mladih*, op. cit. p. 37.

³⁴ Dr Branko Vasiljević, *Influence of Remittances on Economic and Social Development in Serbia*, University of Belgrade, Belgrade, 2009, Internet, <http://test.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/05/11-Prof.-dr-Branko-Vasiljevi%C4%87-Uticaj-doznaka-na-ekonomski-i-socijalni-razvoj-u-srbiji.pdf>, 1/7/2021, p. 206.

³⁵ Ministry of Labor, Employment, Veteran and Social Affairs, *Isplata inostranih penzija za državljane Srbije nastavlja se i tokom vanrednog stanja*, Ministry of Labor, Employment, Veteran and Social Affairs, Belgrade, 27th March 2020, Internet, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/isplata-inostranih-penzija-za-drzavljan-srbije-nastavlja-se-i-tokom-vanrednog-stanja>, 15/6/2021.

The institutional framework for migration in Serbia

Harnessing the potential of the diaspora and managing migrations require a broad institutional framework to enable the effective implementation of public policies. It is known that the diaspora can bring back financial, social, and intellectual capital and foster the development processes of their country of origin.³⁶ It requires an effective institutional framework, through an inclusive environment involving stakeholders from the government, private and civil sectors, and the international community.

The Serbian diaspora is of significant size and is very heterogeneous. Different phases of migration caused by varied political, economic, and social circumstances have caused a divergence of interest amongst the group and its relations towards institutions in Serbia.³⁷ From the Returning Point experience, Serbian emigrants are eager to contribute towards helping the Serbian government, while others consider it the main cause for emigration. The latter are interested in transferring knowledge or capital back to Serbia in their personal capacity, rather than providing direct assistance to the government and its agencies.

The current institutional framework for migration and the Serbian diaspora is complex and decentralized. In 2009, the Law on the Diaspora and Serbs in the Region was adopted, providing the legal framework for a meaningful engagement with the diaspora.³⁸ The Ministry of Diaspora was thereby established, and later transformed to the Office for Cooperation with the Diaspora and Serbs in the Region, and was tasked to implement this law and to coordinate activities pertaining to the matter. It approaches the diaspora in a more institutional manner by providing financial assistance to organizations abroad, protecting the rights of the diaspora abroad and cooperating on a bilateral level with key destination countries.³⁹ Together with the diplomatic-consular network of Serbia, it assists them in exercising their rights in Serbia, such as the right to vote during parliamentary elections. The Government of Serbia has received feedback from the diaspora that the existing framework has not been sufficient for fostering the repatriation of highly skilled individuals. A more comprehensive approach that could stimulate their contribution and/or repatriation was

³⁶ Dovelyn Rannveig Agunias, Kathleen Newland, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development*, op. cit. p. 26.

³⁷ Drenka Vuković, "Migrations of the labour force from Serbia", op. cit. pp. 142 – 149.

³⁸ "Law on Diaspora and Serbs in the Region", *Official Gazette of the Republic of Serbia* 88/09, 28th October 2009.

³⁹ Office for Cooperation with the Diaspora and Serbs in the Region, *About Us*, Internet, <https://www.dijaspora.gov.rs/o-nama/>, 1/7/2021.

suggested. It has been observed that the government may not always be the most suitable channel for the mobilization of diaspora resources.⁴⁰ Following input from diaspora organizations, the Office of the Prime Minister organized the first “Talent Meetup” in 2018 aimed at gathering highly skilled and successful diaspora members. It was observed that to achieve better engagement, it would be necessary to consult diaspora members on formulating goals. Two reputable organizations, Serbian Entrepreneurs from San Francisco and the Serbian City Club from London, jointly formulated a proposal for the Prime Minister. The solution was to create a quasi-governmental institution. It would enable contributions from diaspora organizations and blur the distinction between non-governmental and governmental bodies. The program was named the Returning Point and was established to address circular migration under the auspices of the United Nations Development Programme (UNDP).

The Returning Point was established to offer a different approach to migration, one focused more on the mobility of people and a growing reliance on technology.⁴¹ It focuses on providing support for the repatriation of highly skilled diaspora and fostering cooperation. The goal was to provide a comprehensive approach to initiating policy changes aimed at improving the diaspora status and diaspora repatriation, support and handholding in the repatriation of highly skilled diaspora, informing the diaspora on opportunities in Serbia, and broad communication on promoting circular migration. With one of the world’s fastest shrinking populations, the Returning Point team addressed some of the issues identified by their colleagues at the UNDP Accelerator Lab Serbia.⁴² In June 2021, Forbes magazine, in an interview with the Prime Minister of Serbia, called the Returning Point *a concierge service for Serbians interested in returning*.⁴³ Currently, the Returning Point is the key driver in initiating and implementing public policy changes pertaining to the diaspora. It has been

⁴⁰ Dovelyn Rannveig Agunias, Kathleen Newland, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development*, op. cit. p. 32.

⁴¹ Irena Cerović, *Depopulacija: o čemu se u stvari radi?*, UNDP Serbia, 31st December 2019, internet, <https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/blog/2019/depopulation-whats-it-all-about-.html>, 24/7/2021.

⁴² Francine Pickup, *U Srbiji se pojavljuje nov pristup korišćenju talenata i hvatanju u koštac sa depopulacijom*, UNDP Serbia, 16th March 2020, internet, <https://sdgintegration.undp.org/serbia-new-approaches-tap-talent-and-tackle-depopulation>, 24/7/2021.

⁴³ Robert C. Wolcott, *National Digital Transformation: A Conversation With Serbia’s Prime Minister Ana Brnabic*, Forbes Magazine, 15th June 2021, Internet, <https://www-forbes-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.forbes.com/sites/robertwolcott/2021/06/15/national-digital-transformation-a-conversation-with-serbias-prime-minister-ana-brnabic/amp/>, 20/6/2021.

able to implement several key public policy changes and is currently spearheading several initiatives aimed at attracting individuals of Serbian origin, digital nomads, and others. Migration and the diaspora also fall under the authority of the Ministry of Labor, Employment, Veteran and Social Affairs, which has adopted the Strategy for Economic Migrations 2021-2027 and is coordinating its implementation.⁴⁴ The Commissariat for Refugees and Migration is predominantly tasked with coordinating activities pertaining to refugees, asylum seekers, and others.

Finally, other institutions in Serbia are contributing to the topic of diaspora and migration through supportive roles or by focusing on a specific objective. The Serbian Chamber of Commerce has established the Diaspora Business Council to bolster diaspora investment. The Ministry of Youth has established the Young Talent Fund, which supports Serbian students abroad to the tune of EUR 2.5 million. The Science Fund of the Republic of Serbia has an open call for cooperation between local and diaspora scientists while the main source of data is provided by the Statistical Office of the Republic of Serbia. Currently, no similar initiatives are being implemented in the region. Despite a similar migratory challenge in other former Yugoslav republics, the Returning Point is the sole example of a body that deals directly with the highly skilled diaspora. In 2008, through a private initiative, an organization called “Tuk Tam” was established in Bulgaria.⁴⁵ As a grassroots movement, it aimed to help “well-educated young professionals find their way back to or stay connected with the home country”. Ever since, they have assisted 14,000 people in their career paths in Bulgaria, provided 100,000 people with insights into Bulgaria and gathered 80,000 EUR in scholarships.

Current migratory trends

Prior to the evaluation of current migratory trends, it is important to note that there is a limited amount of official data which would enable detailed analysis. The Statistical Office currently tracks only internal migrations within Serbia and has plans to collect official data for international migrations in the years to come. In the absence of official data, estimates pertaining to international migrations rely on data from countries of destination and available cross-referenced data fragments.

⁴⁴ “Strategy on Economic Migration”, *Official Gazette of the Republic of Serbia* 21/20, 6th March 2020.

⁴⁵ Tyk-tam Initiative, Bulgaria, Internet source: https://tuk-tam.bg/join?gclid=CjwKCAjw9ailBhA1EiwAJ_GTS0B0cQSVDDQQ57whcPhgXH_a4Z01h9Fq8BCwrUhSeInTp4ysevuKuBoCexMQAvD_BwE, 2/7/2021.

Nonetheless, publicly available data claim that 30 to 50 thousand individuals leave Serbia annually. Such data is not official, yet it falls within the ballpark estimate provided by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) International Migration Outlook. To generate some relevant analysis and generate meaningful conclusions, the ministry without a portfolio in charge of Demography and Population Policy issued a publication titled "Student Migrations" in 2018.⁴⁶ It interviewed 11,000 students to receive a respectable statistical sample for further analysis. 32.4% of interviewed students planned on emigrating from Serbia upon the completion of their studies, with the number reaching above 36% for students in information technology and medicine.⁴⁷ Out of 1,700 medical students enrolled annually, the Serbian Medical Chamber reports that the country has been experiencing an increased annual rate of 800 doctors emigrating.⁴⁸ The Institute for Research and Innovation estimates that the relevant cost of education of a single doctor is EUR 55,000.⁴⁹ With the related lost investment of EUR 44 million, the brain drain of doctors is the best example of the wider problems Serbia is facing. Emigration of doctors only exacerbates the issue as it speeds up the emigration of other people in need of a stable healthcare system and is detrimental to the long-term prospects for development. The primary reason for their desire to migrate is either the inability to find a job in the professional area (27.3%) or lower earnings (21.3%).⁵⁰ Other countries in the region are faced with similar problems.⁵¹

Contrary to popular opinion, Croatian accession to the EU has only exacerbated migratory trends, as seen in Graph 2.⁵²

⁴⁶ Prof. dr Slavica Djukić Dejanović, Gordana Bjelobrk, Nikola Jovanović, Ljiljana Djordjević, *Migracije studenata*, Office of the Minister without Portfolio in charge of Demography and Population Policies, 2018.

⁴⁷ Ibid, pp 25-26.

⁴⁸ Beta, Politika, *Politika: Godišnje iz Srbije odlazi 800 lekara*, N1, Belgrade, November 2018, Internet, <https://rs.n1info.com/zdravlje/a434932-politika-godisnje-iz-srbije-odlazi-800-lekara/>, 2/7/2021.

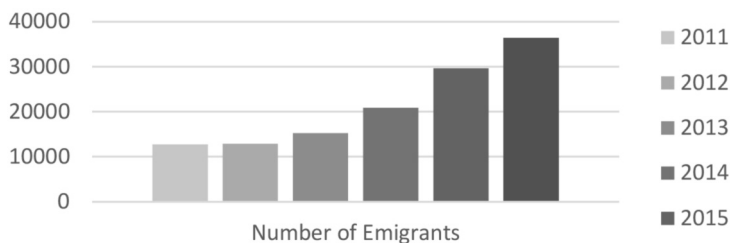
⁴⁹ Mr Rade Ćirić, Tomislav Despić, Marija Suzić, Nenad Jevtović, *Troškovi emigracije mladih*, op. cit. p. 21.

⁵⁰ Mr Rade Ćirić, Tomislav Despić, Marija Suzić, Nenad Jevtović, *Troškovi emigracije mladih*, op. cit. p. 17.

⁵¹ Sandra Leitner, *Net Migration and its Skill Composition in the Western Balkan Countries between 2010 and 2019: Results from a Cohort Approach*, op. cit. 1.

⁵² Alida Vračić, *The Way Back: Brain Drain and Prosperity in the Western Balkans*, op. cit. 7.

Graph 2: Emigration from Croatia



Source: Alida Vračić, 2018:7.

Unlike Croatia, Serbia may not experience a similar phenomenon. EU countries, mainly Germany, have substantially eased requirements for Serbian workers to emigrate.⁵³ Since the introduction of the new immigration law in Germany, from March 2020 until the end of the year, a total of 30.200 visas were issued. Out of those, Serbian citizens were issued 2.024 visas, more than any of the countries included.⁵⁴ This has enabled migratory flows as if Serbia were an EU member state. Therefore, it will not experience a sudden liberalization of regulation which has led to the increase in emigration from Croatia.

Despite the trends which generally tend to support the notion of emigration from the Balkans, positive signs have recently emerged. The data presented above, and generally used in public discussions, focus solely on outward migration. Therefore, to fully understand migratory trends in Serbia, it is necessary to discuss net migrations. An internal memorandum to the Returning Point by the Agency for Qualification, which oversees the foreign diploma recognition process, has noted 1,030 approved requests for recognized foreign university diplomas in 2020. As the recognition of diplomas is not necessary for employment in the private sector, hence the number of repatriates could be substantially larger. Additionally, according to the Migration Profile of Serbia in the year 2019, 15,554 individuals were naturalized while 11,119 individuals were granted Temporary Residence permits for the first time with a majority requesting it for the purpose of

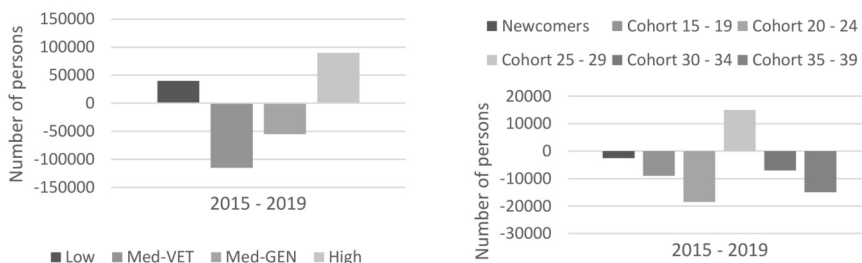
⁵³ Sabine Kinkartz, *Germany's new labor immigration law explained*, Deutsche Welle, 1st March 2020, internet, <https://www.dw.com/en/germanys-new-labor-immigration-law-explained/a-52575915>, 22/7/2021.

⁵⁴ Germany Visa, *50,000 German Visas Have Been Issued to Third-Country Citizens Under the Skilled Workers Immigration Act*, 11th June 2021, internet, <https://www.schengenvisa.info.com/news/germany-has-issued-over-50000-visas-through-the-skilled-workers-immigration-act-so-far>, 23/7/2021.

employment.⁵⁵ This information sheds a different light on a prevailing negative sentiment towards migration.

Another significant study, published in March 2021 by the Vienna Institute for International Economic Studies, revealed a positive upward trend in Serbian migration. Observing the migration from 2010 to 2019, the research focused on migratory trends based on age and education. Due to methodological adjustments, some data for Serbia is shown only for the period 2015-2019. During that time, Serbia had a negative net migration of 40,000 individuals to the EU, averaging 8,000 individuals per year. If we consider the OECD data from 2016 that show that around 90% of migrants from Serbia emigrate to the EU, we can estimate that the net negative migration towards the entire world could average 9,000.⁵⁶ This is in stark contrast to the narrative of Serbia losing 30 to 50 thousand people annually. During 2015-2019, Serbia also attracted 90,000 highly educated individuals, 40,000 low-educated individuals, while losing a net 170,000 individuals with mid-level education, arguably the most favourable statistics in the Western Balkans, as shown in Graph 3.

Graph 3 (left) and Graph 4 (right): Serbia – cumulative net migration flows by educational attainment level 2015 – 2019 and Cumulative net migration flows by cohort in Serbia



Source: Sandra Leitner, 2021.

Serbia has had a positive influx in the 25-29 age group, which correlates with the repatriation of students upon completion of their education abroad (Graph 4). This age group is also the most fertile, which is of particular significance due to the ageing population and diminishing birth rates.

⁵⁵ Government of the Republic of Serbia, *Migration Profile of the Republic of Serbia for 2019*, Commissariat for Refugees and Migration, Belgrade, 2020, Internet, https://kirs.gov.rs/media/uploads/Migracije/Publikacije/Migracioni_profil_Republike_Srbi.%20godinu.pdf, 1/7/2021, p. 8.

⁵⁶ Rade Ćirić, Tomislav Despić, Marija Suzić, Nenad Jevtović, *Troškovi emigracije mladih*, op. cit. p. 9.

Recently, the first post-COVID migration data have been published, using alternative data sources. The Bootstrappers, a team from Harvard University, have developed a regression model to determine the size and movement of Serbian ex-pats using Facebook data and their IP addresses, and cross-referencing them with official statistics in countries of origin to ensure a high level of reliability.⁵⁷ Based on the model, in October 2020, approximately 860,000 individuals were estimated to have originated from Serbia but had spent at least 6 weeks abroad at the moment of data measuring.⁵⁸ In February 2021, this number decreased to 811,000, with the latest measurement from May 2021 showing 735,000 abroad.⁵⁹ A decrease of 125,000 is attributed to the repatriation to Serbia. Their project has won first place as part of the UNDP Data Challenge supporting the creation of new public policies as a response to depopulation challenges. The subsequent wave of repatriation, for the first time quantified by the Bootstrappers team, is evidence of the post-COVID migration trends. Increased repatriation, as observed by the Returning Point team, is supported by the alternative data sources, and substantiates the claim that the COVID-19 pandemic has shifted migratory trends towards repatriation to the country of origin.

Public policies and other implemented measures in Serbia

All published information used for the purpose of presenting the current migratory trends have not considered the changes due to the COVID-19 pandemic. The COVID-19 pandemic has the potential to influence not only the size but also the composition of migrants.⁶⁰ The Returning Point has had around 6,000 enquiries in the year 2020 from the diaspora asking questions regarding repatriation, with the trend continuing in 2021. The COVID-19 pandemic has opened a new opportunity to influence migratory flows. It is observed that several individuals came back to their countries of origin upon the outbreak of the pandemic.⁶¹ The key question is how the government's approach towards public policies can ride this wave of growing repatriation and focus on bringing individuals with intellectual, social, and financial

⁵⁷ Aleksandar Bauranov, Tica Lin, *Leveraging Social Networks To Track Migration*, United Nations Development Programme, Belgrade, 2021, Internet, <https://measuring-depopulation.org/emigration-overview.html>, 10/7/2021.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Tarchi Dario, Sermi Francesco; McMahon Simon; Kalantaryan Sona; Belmonte Martina; Urso Giuliana, *Atlas of Migration – 2020*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, pp. 450-452.

⁶¹ Ibid.

capital to contribute to the overall growth of the Serbian economy. Since 2018, the Government of Serbia has adopted several measures aimed at reducing emigration and fostering repatriation to Serbia. The focus of the measures has been to reduce the desire to emigrate, thus reducing the “pull factors” of the countries of destination, and, more importantly, to work on “push factors” by way of promoting repatriation and cooperation between the diaspora and Serbia and by attracting foreign citizens to move to Serbia.

Adopted and Implemented Public Policies

During the last several decades, the diploma recognition system has been considered a major obstacle. Despite private companies rarely requiring their employees to undergo a formal recognition process, it remained a symbol of the government’s reluctance to attract the diaspora back to Serbia. In 2018, the government adopted a new law for the recognition of foreign academic credentials.⁶² The Law on the National Qualifications Framework established the Agency for Qualifications, which introduced a digital procedure for recognizing foreign university diplomas. The process has been simplified and the deadline for recognizing diplomas has been reduced to 30 days or 8 days for universities on the Academic Ranking of World Universities, the so-called “Shanghai list”. The change was a welcoming signal from the government and the beginning of a more proactive attitude toward attracting the diaspora back. Another important piece of legislation has been the introduction of incentives for employing repatriates or foreigners. The beginning of 2020 saw the introduction of two incentive programs. Repatriates under 40 years of age who have lived abroad for longer than 12 months were eligible for a 70% deduction in taxes and benefits for 5 years if their salary was double the average salary.⁶³ The second program has no age limit and is aimed at both the diaspora and foreign citizens who were abroad for at least 24 months. They were also eligible for a 70% deduction in taxes if their salary was triple the average. The incentives came into force on January 1, 2020, while the accompanying bylaws came into force in November 2020 due to the pandemic and consequent lockdowns.⁶⁴ At the “Talent Meetup” in 2018, the Prime Minister

⁶² “The Law on the National Qualifications Framework”, *Official Gazette of the Republic of Serbia* 27/18 & 6/20, 24th January 2021.

⁶³ Serbia Creates, *Vodič kroz mere podrške razvoju inovativne privrede*, Government of the Republic of Serbia, Belgrade, 2020, Internet, https://serbiacreates.rs/extfile/mere_podrske_inovacijama.pdf, 3/7/2021.

⁶⁴ “Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na umanjenje osnovice poreza na zarade za novonastanjenog obveznika”, *Official Gazette of the Republic of Serbia* 137/20, 13th November 2020.

of Serbia engaged Serbian talented individuals from abroad in a discussion on their problems and on means to foster repatriation. One of the identified problems pertained to the customs regulation allowing for EUR 5,000 of goods to be brought in customs-free, while goods above the threshold were subject to a fee. Based on the diaspora's initiative, the government has brought forward a Decree on Customs Privileges which has raised the limit to EUR 20,000 for those living abroad between 2 to 10 years and eliminated the barrier for all individuals living longer than 10 years abroad. The Decree came into force in late 2019.⁶⁵ Data from the Migration Profile of the Republic of Serbia in 2019 has shown that the primary purpose for foreign citizens requesting Temporary Residency in Serbia was employment. In 2019, 69.6% of applicants wanted to come to Serbia for work purposes, a significant jump from 44.7% in 2018.⁶⁶ The number of people requesting Temporary Residency for the first time jumped 46%, from 7,591 to 11,119, with the main countries of origin being the People's Republic of China, the Russian Federation, Turkey, and Ukraine, with no data on the educational structure of the migrants. Interestingly, 88% of the applicants were male, which could support the claim that they have been employed on infrastructure projects in Serbia.⁶⁷

To increase further the inflow of foreign citizens and highly educated individuals, the Government of Serbia has adopted a Decree establishing a fast-track procedure for granting Temporary Residency to three categories of foreigners.⁶⁸ It established "Start-up Visa" for establishing innovative start-ups in Serbia, "Investor Visa" for investing EUR 50,000 or more into an existing innovative company and "Talent Visa" for individuals with a university degree. The Decree came into force on February 21, 2021, two weeks before the first recorded case of COVID-19 and less than a month before the introduction of the State of Emergency and Martial Law.

Combating the problem of migration requires a comprehensive approach. Therefore, public policies aimed at fostering inward migration require a broader environment that attracts people from abroad back to

⁶⁵ "Uredba o carinskim povlasticama", *Official Gazette of the Republic of Serbia* 138/19 & 86/19, 6th December 2020.

⁶⁶ Government of the Republic of Serbia, *Migration Profile of the Republic of Serbia for 2019*, op. cit., p. 9.

⁶⁷ Government of the Republic of Serbia, *Migration Profile of the Republic of Serbia for 2019*, op. cit., p. 10.

⁶⁸ "Uredba o kriterijumima za određivanje kategorija stranaca i kategorijama stranaca kojima se privremeni boravak u Republici Srbiji može odobriti nezavisno od osnova za odobrenje privremenog boravka", *Official Gazette of the Republic of Serbia* 13/20, 14th February 2020.

Serbia. Positive economic trends in Serbia could substantiate the data presented in the Migration Profile and the overall impression of the Returning Point Program. According to the World Bank data, Serbia has been growing steadily during the past decade. With the negative GDP growth rate of 1% during the COVID-19 pandemic, Serbia has shown resilience partly due to the large share of agriculture in GDP and a growing focus on the IT sector.⁶⁹ Over the past decade, Serbia has shown improvement in the environment for doing business in Serbia and in the economic situation. GDP levels have been growing despite the severe floods in 2014 and COVID-19 in 2020 impacting growth rates (Graph 5).

Graph 5: Serbia GDP growth rate: 2012–2021 (left) and
Graph 6: Unemployment rate Serbia: 2014–2021 (right)

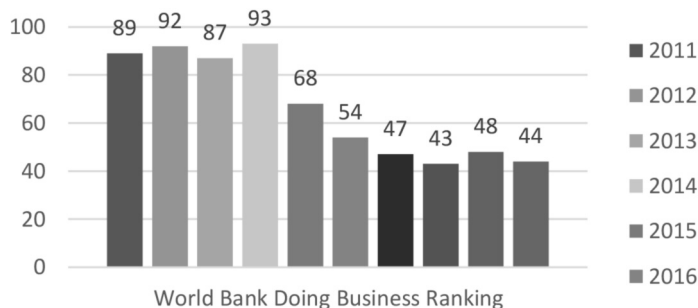


Source: Statistical Office of the Republic of Serbia, 2021.

This growth in economic activity is also accompanied by a decline in the unemployment rate, which has fallen under 10% in Q3 of 2019 for the first time in the last 20 years (Graph 6). Finally, the ease of doing business, measured by the World Bank's Doing Business report, has shown a continuous improvement in this aspect of Serbian society (Graph 7).

⁶⁹ World Bank, *Global Economic Prospects*, The World Bank Group, Washington DC, June 2021, Internet, <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>, 4/7/2021, p. 71.

Graph 7: World Bank Doing Business Ranking Serbia



Source: World Bank Doing Business Report, 2011-2020.

The transition towards a more digital lifestyle during the COVID-19 pandemic was beneficial to the Serbian IT industry, with the export of IT services reaching an all-time high of EUR 1,326 billion in 2020, an increase of 4.5% from the previous year.⁷⁰ Currently, Serbia is facing a shortage of labour force in the IT industry, with some organizations estimating a deficit of 20,000 people.⁷¹ For that reason, the Office for IT and eGovernment has been continuously organizing educational seminars in IT through which more than 2,200 individuals have received formal skills in IT.⁷²

Digitalization of Serbian society, led primarily by the Office of the Prime Minister and the Office for IT and eGovernment, has contributed to the digital transformation of Serbia.⁷³ The government has recognized digitalization as the main catalyst for innovation, modernization, and economic growth. Digitalization processes were supported by international donors such as the UNDP, the European Investment Bank, and others. A Register of Civil Records, generating an electronic registry of all citizens, was created, while many public policies were adopted to enable the digital economy and electronic administrative procedures.

In July 2021, the Returning Point assisted its partners, the UNDP, DSL, StartIT, Nova Iskra, and Share Foundation, in launching a global campaign

⁷⁰ Платни биланс Републике Србије, 2007–2020, Народна банка Републике Србије, Интернет: https://nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/3/7/2021.

⁷¹ Tanjug, *IT sektor obara rekorde: Srbiji nedostaje 20.000 inženjera*, B92, Belgrade, December 2019, Internet, https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2019&mm=12&dd=03&nav_id=1625811, 3/7/2021.

⁷² Prekvalifikacije za IT sektor Budućnost je stigla, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, Internet: <https://www.ite.gov.rs/tekst/sr/117/prekvalifikacije-za-it-sektor.php>, 4/7/2021.

⁷³ Goran Pitić, Nebojša Savić, Srđan Verbić, "Digital Transformation and Serbia", *Ekonomika preduzeća*, vol 66, no 1-2, pp. 116-117.

aimed at digital nomads. *BelgradeGets.digital* is a campaign aimed at attracting digital nomads to work remotely in Serbia with the offering of a free COVID-19 vaccine. Its goal is to attract 2,000 individuals who will discover Belgrade and promote its potential in IT and remote work throughout the world. The implemented measures have been comprehensive, enabling support for repatriation and cooperation through all aspects of life, targeting particularly those who have the potential to contribute the most to the economy. In the absence of credible data up to this point and considering a major global shift due to the COVID-19 pandemic, it cannot be determined to what extent have the implemented public policies effectively contributed to the changing trend observed by the use of alternate data and the Returning Point empirical experience. It is the author's conviction that with proper promotional activities, the true effects will be visible in the subsequent years. It will further reduce the net emigration and potentially level it in this decade.

To cater for the needs of the diaspora, the Office of Prime Minister has established the Returning Point program, as explained in this paper. It was tasked to implement other measures which would provide direct assistance to the diaspora and serve as the primary contact point for Serbian and foreign citizens who want to move to Serbia. The mission of the program is to be in direct contact with the diaspora and implement activities in a modern and innovative manner. During 2020, it received over 6,000 inquiries from people from abroad. Based on the enquiries, the Program has prepared a digital product named Guides for Repatriates, which are semi-personalized products providing relevant business, personal, and administrative information to prospective repatriates. It further assisted in a hand-holding process, directing high-profile individuals toward potential employers, and assisting in overcoming bureaucratic and other barriers to investment in Serbia. During the State of the Emergency, the Returning Point was tasked to coordinate repatriation flights to Serbia which brought back almost 12,000 people. Together with the Ministry of Foreign Affairs, it provided support to students and pupils from abroad and organized flights back to Serbia. With the success of the vaccination campaign in Serbia, the Returning Point has organized a diaspora vaccination campaign that saw the arrival of over 550 individuals from abroad to receive the vaccine. The activities of the organization are accompanied by a communication campaign that focuses on promoting the benefits of circular migration. Through weekly podcasts and media presence, the Program aims to break the general narrative that repatriation is a sign of failure abroad.

In addition to public policy measures, the government of Serbia has enabled other programs which are contributing to a more competitive environment for repatriates. To diminish the attractiveness of foreign

markets for medical workers, primarily Germany, the government has organized an employment program for top medical students in Serbia. The program is seen as a preventive measure for migration toward Germany and other attractive markets. In the past three years, the Ministry of Health claims to have employed over 400 top medical students and 700 nurses, and a total of 25,000 medical workers since the year 2014.⁷⁴

The year 2021 has seen important developments in housing loans for the diaspora. For the first time, commercial banks have been allowed by the National Bank of Serbia to issue housing loans to non-resident citizens and foreigners. With the estimated annual inflow of capital for real estate accounting for USD 1.1 billion, enabling housing loans could present an important tool for economic development. It should stimulate further diaspora investments in Serbia and create tangible bonds with Serbia, fostering repatriation as well.

Future initiatives

The Serbian diaspora has been previously described as complex in terms of its motivation for emigration, yet it is complex due to its origin as well. The Law on Diaspora, Article 2, defines the diaspora as both citizens of the Republic of Serbia as well as Serbian emigrants from Serbia and the region, and their descendants.⁷⁵ Due to historical and political changes in the region, many Serbs are not citizens of the Republic of Serbia, yet they fall under the category of diaspora. Due to their cultural ties to Serbia, they do not consider themselves foreigners in Serbia, even though they *de jure* are foreign citizens. The Constitution mandates the government to protect Serbs (Article 13, Section 2), regardless of their citizenship, thus granting them a different status from other foreign citizens.⁷⁶

Public policies and other implemented activities have been centred around attracting citizens of the Republic of Serbia and foreigners to come to Serbia. They have, *de jure*, allowed Serbs holding citizenship of other countries to use the benefits, although it has not provided a special status for them. Therefore, we observe an opportunity for the government of Serbia to provide preferential treatment to them. In 2007, Poland introduced

⁷⁴ Ivana Božović, *Posao za 100 najboljih diplomaca medicinskih fakulteta*, Radio Television of Serbia, Belgrade, 17th June 2021, Internet, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/4414815/srbija-medicinski-fakultet-diplomci-posao.html>, 1/7/2021.

⁷⁵ "Law on Diaspora and Serbs in the Region", *Official Gazette of the Republic of Serbia* 88/09, 28th October 2009.

⁷⁶ "Constitution of the Republic of Serbia", *Official Gazette of the Republic of Serbia* 98/06, 10th November 2006.

a program of quasi-citizenship called *Karta Polaka*, attracting people of Polish descent to Poland and giving them the right to live, work, and study.⁷⁷ Its primary focus was on Poles living in other countries after the dissolution of the Soviet Union. Over 200,000 quasi-citizenships have been granted so far, helping many Poles return to Poland and enjoy a similar status as Polish citizens. Such an approach should be considered by Serbia as well, in line with its regulatory environment and legal practice. It should allow for Serbs, regardless of their citizenship, to come and settle in Serbia. Due to cultural ties, Serbs from abroad would potentially assimilate quite easily into Serbian society, thus limiting cultural shock.

Other initiatives were recognized during writing this research paper pertaining to the regulatory environment and actions taken by the government to encourage repatriation. In 2008, the Government of Serbia established the Young Talents Fund to support talented young people in Serbia. Among other programs, they sponsor around 500 students to study abroad, providing them with a stipend of EUR 5,000. Despite the requirement to return upon the completion of studies, the effects of such a program have never been officially evaluated, while unofficially they can be deemed unsatisfactory. With EUR 2.5 million spent annually, the government should undertake detailed scrutiny of the success of the program and evaluate if a more effective structure should be created to support a smaller number of talented individuals with a more substantial reward.

Finally, to intensify the positive trend towards repatriation, the Government of Serbia together with its partners should strive to carry on with regulatory reforms. Easing of regulations pertaining to repatriation should be a key goal to allow for an effortless process. During our work at the Returning Point, the team has identified two issues that present an opportunity for reform. For repatriates coming from outside the EU/EEA area, the current regulation forbids the registration of motor vehicles due to the incompatibility of certificates. It presents an obvious obstacle to repatriation. Croatia and Bulgaria have allowed exceptions to the rule once applied to their nationals repatriating, and a similar approach should be observed by Serbia. Finally, the introduced customs incentives have allowed only citizens living abroad for work purposes to make use of it. Due to the strict Customs Law, students and others living abroad for non-work-related reasons are not incentivized to return. Current measures should be continuously observed and reviewed to encourage further repatriation and open Serbia to foreign citizens who wish to settle and build their future in the country.

⁷⁷ Zvezda Vankova, *Circular Migration and the Rights of Migrant Workers in Central and Eastern Europe*, Springer International Publishing, Cham, Switzerland, 2020, pp. 114-116.

Conclusion

Migration in the Balkans has long been considered a negative trend fueled by high unemployment and weak institutions.⁷⁸ Both in Serbia and the broader region, emigration to Western Europe has been an ongoing process. Nonetheless, Serbia is the first country in the region to show reverse and positive trends. In the period from 2010 to 2019, it has been the only country that has had a net influx of people, both highly educated and those with low education. Despite the overall negative net migration fueled by the migration of high-school-educated individuals, it remains a promising sign. The conclusions of the Vienna Institute for Internal Economic Studies point out the reverse trend among students from Serbia as well. They have concluded that a growing percentage of students who migrate from Serbia to study abroad are returning upon completion of their studies.⁷⁹ Their return in growing numbers is supported by the data that the age group 15-19 is seeing a large net emigration abroad, while the age group of 25-29 is seeing net immigration, especially those with high education. Net immigration of highly educated individuals also carries a broader regional component, as Serbia has positioned itself economically to attract over 8,000 students from Montenegro and Bosnia and Herzegovina. Announcements of deeper economic integration in the Balkans through the EU accession process and the Open Balkan initiative, spearheaded by Serbia, Albania, and North Macedonia, could provide an additional economic impulse that could attract additional university graduates to develop their careers in Serbia.

This positive shift in the trend has occurred in the years prior to the outbreak of the COVID-19 pandemic. While no official data is available, based on the experience and direct communication with the diaspora, COVID-19 is presumed to have a positive impact on migratory trends. Using alternate data sources, an estimated 125,000 people have been repatriated months after the initial introduction of restrictive measures in the world. Based on the methodology developed by the team, from October 2020 until May 2021, 14.5% of ex-pats returned to Serbia.⁸⁰

According to the statements made by the heads of the Government of Serbia, in the weeks prior to the introduction of the State of Emergency in Serbia, 300 to 400 thousand people returned. Even though it is safe to

⁷⁸ Čeperković Marko, Gaub Florence, Donika Emini, Zoran Nechev, Isidora Stakić, *Megatrends in the Western Balkans*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2018, Internet, https://www.jstor.org/stable/resrep21139.5?seq=1#metadata_info_tab_contents, 6/7/2021, p. 1.

⁷⁹ Sandra Leitner, *Net Migration and its Skill Composition in the Western Balkan Countries between 2010 and 2019: Results from a Cohort Approach*, op. cit. 10.

⁸⁰ Aleksandar Bauranov, Tica Lin, *Leveraging Social Networks To Track Migration*, op. cit.

assume that many have gone abroad as soon as the situation calmed down, we should observe these occurrences as a trigger for a changing trend.

Observed changes should also not be viewed in the light of the adopted public policy changes which led to the inconclusive assessment of the stated hypothesis. With most changes adopted in late 2019 and 2020, there has not been sufficient time to produce effects observed by the report covering 2010 to 2019. Nonetheless, it represents a valuable policy tool for further improvement of migratory trends in Serbia and increased attractiveness for both the Serbian diaspora and foreigners. At this moment, the authorities are yet to publish official data on the effects of the policies. Full implementation of the measures was presumed to occur in 2020, but due to the pandemic, it is possible that the results do not reveal their true value.

With the concluded migration from Serbia accounting for a negative net of 8 to 10 thousand people, every individual who repatriates due to the implemented measures and direct assistance is reducing the negative migration even further. Therefore, every couple of hundred individuals presents a significant improvement and change for a relatively small country like Serbia. For example, tax incentives for employing repatriates and foreigners were adopted in late 2019 with the bylaws being implemented in Q4 of 2020 due to the pandemic. Program Serbia Creates, in collaboration with the Returning Point, has organized virtual workshops to educate over 350 employers, accountants, and diaspora members about the program's benefits. The response has been promising, with over a thousand enquiries and views sent to the organizers.

Incentives for attracting foreigners to start a business, invest or work in Serbia, came into force a few weeks before the declaration of the State of Emergency in Serbia, thus preventing any promotional activities. With the easing of travel restrictions, it is possible to promote Serbia through the *Belgradegets.digital* and other initiatives.

In addition to public policies, there are positive signs in the adoption of other measures. The Returning Point Program has assisted over 6,000 individuals in 2020 alone, helping them repatriate or cooperate with Serbia. The campaign to vaccinate the diaspora has included 550 individuals who received assistance from their native country, breaking the narrative that Serbia reaches out for remittances only. In the last decade, Serbia has shown economic progress which has fostered repatriation and attracted foreigners. Net immigration of highly educated individuals also carries a broader regional component, as Serbia has attracted over 8,000 students from Montenegro and BiH. Announcements of deeper economic integration in the Balkans, through the Open Balkan initiative, spearheaded by Serbia, Albania, and North Macedonia, could provide for an additional economic impulse that could attract additional university graduates to develop their

careers in Serbia. Further details on the Open Balkan initiative remain to be publicly announced. At this moment, the presidents of the three countries have expressed their hope to eliminate physical borders before 2023 and to jointly work on the removal of other barriers to trade and investment.

The pandemic has had a positive effect and has brought back many more people, with a growing reliance on alternate data to substantiate the claim. Combined with the direct fiscal support and support of the Returning Point and similar initiatives, the framework has been created to promote further repatriation. Future successes depend on the proper and continuous financing of the above-mentioned programs, as the failures of such programs worldwide are often associated with the lack of funding.⁸¹ Further positive results will depend on the continued improvement of key economic factors, improvements in the rule of law, combating corruption, and the European integration process.

To maximize the effects of future policies and activities, stakeholders in Serbia need to identify priority groups for further focus. With several different groups of migrants who have different needs and motivations, the government needs to identify those who carry the biggest development potential and implement clearly focused policies. In the author's view, young people and the highly educated carry the greatest economic and demographic potential and should thus be viewed as a priority group.

Bibliography

- "Law on the National Qualifications Framework", Official Gazette of the Republic of Serbia 27/18 & 6/20, 24th January 2021.
- "Constitution of the Republic of Serbia", Official Gazette of the Republic of Serbia 98/06, 10th November 2006.
- "Law on Diaspora and Serbs in the Region", Official Gazette of the Republic of Serbia 88/09, 28th October 2009.
- "Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na umanjenje osnovice poreza na zarade za novonastanjenog obveznika", Official Gazette of the Republic of Serbia 137/20, 13th November 2020.
- "Strategy on Economic Migrations", Official Gazette of the Republic of Serbia 21/20, 6th March 2020.
- "Uredba o carinskim povlasticama", Official Gazette of the Republic of Serbia 138/19 & 86/19, 6th December 2020.

⁸¹ Michael Fullilove, *World Wide Webs: Diasporas and the International System*, Lowy Institute for International Policy, 2008, p. 70.

“Uredba o kriterijumima za određivanje kategorija stranaca i kategorijama stranaca kojima se privremeni boravak u Republici Srbiji može odobriti nezavisno od osnova za odobrenje privremenog boravka”, Official Gazette of the Republic of Serbia 13/20, 14th February 2020.

Aguniad Dovelyn Rannveig, Newland Kathleen, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development*, International Organization for Migration & Migration Policy Institute, Geneva, 2012, p. 13, p. 26, p. 32, p.27, p.41.

Bauranov Aleksandar, Lin Tica, *Leveraging Social Networks To Track Migration*, United Nations Development Programme, Belgrade, 2021, Internet, <https://measuring-depopulation.org/emigration-overview.html>, 10/7/2021.

Beta, Politika, Politika: Godišnje iz Srbije odlazi 800 lekara, N1, Belgrade, November 2018, Internet, <https://rs.n1info.com/zdravlje/a434932-politika-godisnje-iz-srbije-odlazi-800-lekara/>, 2/7/2021.

Bonifazi Corrado, Mamolo Marija, „Past and Current Trends of Balkan Migrations“, in *Espace populations sociétés*, vol. 2004/3, University of Lille 1, 2004, pp. 519-531.

Božović Ivana, Posao za 100 najboljih diplomaca medicinskih fakulteta, Radio Television of Serbia, Belgrade, 17th June 2021, Internet, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/4414815/srbija-medicinski-fakultet-diplomci-posao.html>, 1/7/2021ž.

Cerović Irena, *Depopulacija: o čemu se u stvari radi?*, UNDP Serbia, 31st December 2019, internet, <https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/blog/2019/depopulation-whats-it-all-about-.html>, 24/7/2021.

Čeperković Marko, Gaub Florence, Donika Emini, Nechev Zoran, Stakić Isidora, *Megatrends in the Western Balkans*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2018, Internet, https://www.jstor.org/stable/resrep21139.5?seq=1#metadata_info_tab_contents, 6/7/2021, p. 1.

Ćirić Rade Mr, Despić Tomislav, Suzić Marija, Jevtović Nenad, Troškovi emigracije mladih, Institute for Development and Innovation, Belgrade, January 2021, Internet, https://drive.google.com/file/d/1_DUnI-RNims0ZMdmON5G0VEVNI-B-62y/view, 22/6/2021, p.9, p. 37, p. 17, p. 21.

Fullilove Michael, *World Wide Webs: Diasporas and the International System*, Lowy Institute for International Policy, 2008, p. 70.

Germany Visa, *50,000 German Visas Have Been Issued to Third-Country Citizens Under the Skilled Workers Immigration Act*, 11th June 2021, internet, <https://www.schengenvisainfo.com/news/germany-has-issued-over->

- 50000-visas-through-the-skilled-workers-immigration-act-so-far, 23/7/2021.
- Government of the Republic of Serbia, Migration Profile of the Republic of Serbia for 2019, Commissariat for Refugees and Migration, Belgrade, 2020, Internet, https://kirs.gov.rs/media/uploads/Migracije/Publikacije/Migracioni_profil_Republike_Srbi.%20godinu.pdf, 1/7/2021, pp. 8–10.
- Grečić, Vladimir et al., *Migracije visokostručnih kadrova i naučnika iz SR Jugoslavije*, Savezno ministarstvo za razvoj, nauku i životnu sredinu, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996.
- Higgins Andrew, *As Vaccinations Speed Along in Serbia, the Country Basks in the Glow of a Successful Campaign*, The New York Times, New York, 17 March 2021, Internet, <https://www.nytimes.com/2021/03/17/world/europe/as-vaccinations-speed-along-in-serbia-the-country-basks-in-the-glow-of-a-successful-campaign.html>, 1/7/2021.
- https://nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/.
- <https://www.ite.gov.rs/tekst/sr/117/prekvalifikacije-za-it-sektor.php>.
- Kamm Henry, „Yugoslav Refugee Crisis Europe’s Worst Since 40’s“, The New York Times, 24 July 1992, Section A, p.1.
- Kinkartz Sabine, Germany’s new labor immigration law explained, Deutsche Welle, 1st March 2020, internet, <https://www.dw.com/en/germanys-new-labor-immigration-law-explained/a-52575915>, 22/7/2021.
- Leitner Sandra, *Net Migration and its Skill Composition in the Western Balkan Countries between 2010 and 2019: Results from a Cohort Approach*, WIIW, Vienna, March 2021, Internet, <https://wiiw.ac.at/net-migration-and-its-skill-composition-in-the-western-balkan-countries-between-2010-and-2019-results-from-a-cohort-approach-p-5682.html>, 15/6/2021, p. 37, p. 35, p. 50, p. 1, p. 10.
- Ministry of Labor, Employment, Veteran and Social Affairs, Isplata inostranih penzija za državljane Srbije nastavlja se i tokom vanrednog stanja, Ministry of Labor, Employment, Veteran and Social Affairs, Belgrade, 27th March 2020, Internet, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/isplata-inostranih-penzija-za-drzavljan-srbije-nastavlja-se-i-tokom-vanrednog-stanja>, 15/6/2021.
- Munck Ronaldo, “Globalisation, Governance and Migration: An Introduction.” *Third World Quarterly*, vol. 29, no. 7, 2008, pp. 1229-1231.
- Office for Cooperation with the Diaspora and Serbs in the Region, About Us, Internet, <https://www.dijaspora.gov.rs/o-nama/>, 1/7/2021.
- Pickup Francine, *U Srbiji se pojavljuje nov pristup korišćenju talenata i hvatanju u koštac sa depopulacijom*, UNDP Serbia, 16th March 2020, internet,

- <https://sdgintegration.undp.org/serbia-new-approaches-tap-talent-and-tackle-depopulation>, 24/7/2021.
- Pitić Goran, Savić Nebojša, Verbić Srđan, "Digital Transformation and Serbia", *Ekonomika preduzeća*, vol 66, no 1-2, pp. 116-117.
- Prof. Dr Dejanović Đukić Slavica, mr Bjelobrk Gordana, Jovanović Nikola, mr Djordjević Ljiljan, Migracije studenata, Office of the Minister without Portfolio in charge of Demography and Population Policies, 2018.
- Serbia Creates, Vodič kroz mere podrške razvoju inovativne privrede, Government of the Republic of Serbia, Belgrade, 2020, Internet, https://serbiacreates.rs/extfile/mere_podrske_inovacijama.pdf, 3/7/2021.
- Siar Sheila, Migration in Serbia: A Country Profile 2008, International Organization for Migration, Geneva, 2008, Internet, https://publications.iom.int/system/files/pdf/serbia_profile2008.pdf, 22/6/2021, p. 11.
- Skeldon Ronald, „Managing migration for development: Is circular migration the answer?“, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol 11, 2010, pp. 1.
- Statistics on migration, residence permits, citizenship and asylum for the enlargement countries*, Eurostat, Luxembourg, 2020, Internet, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/10361659/KS-03-20-002-EN-N.pdf/26f0dc16-4a08-2707-f8d5-8b1b84794169?t=1578923591000>, 12/7/2021, p. 3.
- Tanjug, IT sektor obara rekorde: Srbiji nedostaje 20.000 inženjera, B92, Belgrade, December 2019, Internet, https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2019&mm=12&dd=03&nav_id=1625811, 3/7/2021.
- Tarchi Dario, Francesco Sermi, McMahon Simon; Kalantaryan Sona; Belmonte Martina; Urso Giuliana, Atlas of Migration – 2020, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, pp. 450-452.
- The Global Competitiveness Report 2017-2018*, World Economic Forum, Geneva, September 2017, Internet, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>, 1/6/2021, p. 67; p. 99; p. 257.
- Vankova Zvezda, Circular Migration and the Rights of Migrant Workers in Central and Eastern Europe, Springer International Publishing, Cham, Switzerland, 2020, pp. 114-116.
- Vasiljević Branko Dr, Influence of Remittances on Economic and Social Development in Serbia, University of Belgrade, Belgrade, 2009, Internet, <http://test.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/05/11-Prof.-dr-Branko-Vasiljevi%C4%87-Uticaj-doznaka-na-ekonomski-i-socijalni-razvoj-u-srbiji.pdf>, 1/7/2021, p. 206.

- Vračić Alida, *The Way Back: Brain Drain and Prosperity in the Western Balkans*, European Council on Foreign Relations, May 2018, p. 14, p. 7.
- Vučković Branko, *U Srbiju se vratili zbog pandemije, šta dalje*, Radio Free Europe, 22. April 2020, internet, <https://www.slobodnaevropa.org/a/u-srbiju-se-vratili-zbog-pandemije-sta-dalje/30570817.html>, 25/7/2021.
- Vuković Drenka, "Migrations of the labour force from Serbia", *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, Vol. 8, No. 4, 2005, pp. 139-150.
- Wolcott C. Robert, *National Digital Transformation: A Conversation With Serbia's Prime Minister Ana Brnabic*, Forbes Magazine, 15th June 2021, Internet, <https://www-forbes-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.forbes.com/sites/robertwolcott/2021/06/15/national-digital-transformation-a-conversation-with-serbias-prime-minister-ana-brnabic/amp/>, 20/6/2021.
- World Bank, *Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$) – Serbia*, The World Bank Group, Washington DC, 2019, Internet, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=RS>, 20/6/2021.
- World Bank, *Global Economic Prospects*, The World Bank Group, Washington DC, June 2021, Internet, <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>, 4/7/2021, p. 71.
- World Bank, *Personal remittances, received (% of GDP) – Serbia*, The World Bank Group, Washington DC, 2019, Internet, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=RS>, 20/6/2021.
- World Bank, *Personal remittances, received (current US\$) – Serbia*, The World Bank Group, Washington DC, 2019, Internet, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=RS>, 20/6/2021.

EFEKTI MERA JAVNE POLITIKE U BORBI PROTIV IZAZOVA DEPOPULACIJE U SRBIJI

SAŽETAK

“Global Competitiveness Report 2020” rangira Srbiju kao jednu od zemalja najviše pogođenih fenomenom odliva mozgova sa procenom da godišnje Srbiju napušta 30 do 50 hiljada ljudi. Istraživanje je usmereno na analizu efekata usvojenih javnih politika kao i na analizu budućih planiranih mera. Autor se fokusira na reformu faktora koji podstiču emigraciju, „push factors“ kao i na predlaganje javnih politika koji podstiču privlačenje dijaspora, kao i stranih državljana, da borave u Srbiji. Autor podržava hipotezu da pitanje cirkularnih migracija zahteva sveobuhvatan pristup. Ublažavanje fenomena i efekata odliva mozgova, i podržava povratku, zahteva paralelno uvođenje mera javnih politika koje su usmerene kao eliminaciji svih identifikovanih regulatornih prepreka kao i uvođenje efikasnih mera koje će dovesti do privlačenja talenata i dugoročnog razvoja Srbije.

Ključne reči: Cirkularne migracije, Srbija, spoljna politika, diplomci, javne politike, dijaspora.

UDK 623.454.8(612)
Biblid 0543-3657, 72 (2021)
God. LXXII, br. 1183, str. 35-51
Izvorni naučni rad
Primljen: 15.7.2021.
Prihvaćen: 8.8.2021.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2021.72.1183.2

Bogdan STOJANOVIĆ²

Strah od targetiranja kao glavni uzrok stopiranja libijskog programa nuklearnog naoružanja¹

SAŽETAK

U radu se istražuje uzrok gašenja vojnog nuklearnog programa Libije, koji je trajao od uspostavljanja režima Muamera Gadafija pa sve do 2003. godine. Autor analizira faze razvoja nuklearnog programa, evidentirajući tri perioda – od pokušaja kupovine gotove nuklearne bombe, preko uspostavljanja saradnje sa drugim državama u cilju nabavke tehnologije za proizvodnju, do poslednje faze oslanjanja na sopstvene kapacitete uz spoljnu asistenciju i ilegalnu nabavku elemenata na crnom tržištu. Analizom praksi spoljnopoličkog delovanja i unutrašnjih nuklearnih aktivnosti, autor kroz prizmu realističke paradigme pokušava da locira glavne uzroke stopiranja nuklearnog programa Libije. Odbacujući tezu o nedovoljnoj kadrovskoj sposobnosti, kao razlogu odustajanja i mogućnost ekonomskih sankcija da samostalno urode plodom, autor ističe strah od targetiranja kao glavni razlog napuštanja nuklearnih ambicija. Elaborirajući Gadafijev pragmatizam i razliku između deklariranih i stvarnih namera, autor ističe značaj razumevanja prirode režima vođenog željom o prvoj arapskoj nuklearnoj bombi. Teorija hegemonске stabilnosti nudi osnov za teorijsko tumačenje libijskog ponašanja i konačnog odustajanja od nuklearnog programa. Rad otvara prostor za neke buduće akademske

¹ Autor je naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-pošta: bogdan.stojanovic@diplomacy.bg.ac.rs.

² Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

analize, poput pitanja kada je nuklearno oružje sposobno da odvрати vojnu intervenciju i da li bi Libija bila napadnuta u slučaju nastavka rada na nuklearnoj bombi.

Ključne reči: Libija, nuklearni program, Muamer Gadafi, targetiranje, denuklearizacija, vojna intervencija.

Istorijska težnja Muamera Gadafija

Libija je postala nezavisna država 1951. godine pod kraljem Idrisom, pod čijim vođstvom je i potpisala Sporazum o neširenju nuklearnog naoružanja 1968. godine. Navedeni sporazum je od nuklearnog naoružanja stvorio neku vrstu tabua, pa se od otvorene težnje država za prestižom i moći koju nudi oružje apokalipse, prešlo na prikrivanje pravih namera o nuklearizaciji.³ Samo godinu dana nakon potpisivanja Sporazuma o neširenju nuklearnog oružja, libijski monarh je zbačen nakon državnog udara koji je predvodio tada mladi pukovnik Muamer Gadafi.⁴ Od uspostavljanja režima pukovnika Gadafija, pa u naredne tri decenije, Libija će aktivno pokušavati da se domogne statusa nuklearne sile.⁵ Od dobijanja nezavisnosti, Libija nije imala teritorijalnih sporova niti ozbiljnih bezbednosnih pretnji u regionu, koje bi je podstakle na odluku da započne program nuklearnog naoružanja. Kao širi deo Bliskog istoka, regiona kome je razmišljanje kroz prizmu bezbednosne dileme imanentno, Libija je pod Gadafijevim vođstvom donela odluku o maksimizaciji sopstvene vojne moći, i to kroz nabavku nuklearnog naoružanja. Gadafi je otpočeo konfrontiranje sa Izraelom želeći da se nametne kao lider Arapa i osuđujući izraelski nuklearni monopol na Bliskom istoku.⁶ Političke aspiracije Muamera Gadafija dale su privlačnost nuklearnom oružju, dok je dodatni podsticaj iz bezbednosnog aspekta dao nuklearni status Izraela. Ministar spoljnih poslova Libije, Abdul Obeidi, rekao je da je postojalo nekoliko razloga za nuklearizaciju Libije, ali da je „najvažniji faktor izraelsko nuklearno oružje”.⁷ Za Libiju nije bilo toliko važno protiv koga bi upotrebila bombu, već je jedino bilo važno da je proizvede. Veliko je pitanje da li je Izrael zaista bio pretnja opstanku Libije ili, što je verovatnije, poslužio kao

³ “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, United Nations, 1968, Internet, <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/>, 16/5/2021.

⁴ O dolasku Gadafija na vlast u: Jon B. Alterman, “Libya and the U.S.: The Unique Libyan Case”, *Middle East Quarterly*, Vol. 13, No. 1, Winter 2006, pp. 21–29.

⁵ Elena Geleskul, “The History of the Libyan Nuclear Program: The Reasons for Failure”, *Security index*, Vol. 15, No. 2, 2009, p. 139.

⁶ Ibid.

⁷ Målfrid Braut-Hegghammer, “Libyas Nuclear Turnaround: Perspectives from Tripoli”, *Middle East Journal*, Vol. 62, No. 1, Winter, 2008, p. 60.

izgovor za libijsku nuklearizaciju. Kao ishodište potencijalne bezbednosne pretnje Gadafi je video i glavnog izraelskog saveznika SAD i njihovu imperijalnu težnju, ne samo ka Bliskom istoku gde im je Izrael glavni saveznik, već i globalno.⁸

To što nije bilo direktne bezbednosne pretnje prema Libiji, nije sprečilo pukovnika Gadafija da u kontekstu opštih regionalnih i hladnoratovskih rivaliteta otpočne akviziciju nuklearne bombe. Posmatrajući striktno kroz „naočare” realizma, u momentu pokretanja programa, za libijskog lidera nuklearno oružje je više imalo statusnu nego bezbednosnu funkciju. Kao lider koji je pokušavao da se nametne izvan nacionalnih okvira, vođen ideologijom panarabizma, Gadafi je težio stvaranju prve „arapske” nuklearne bombe.⁹ Iako nije bilo otvorenih bezbednosnih pretnji, celokupna napetost na severu Afrike i Bliskom istoku, kao i spoljnopolitička orijentacija da Libija bude lider arapskog sveta, navele su Gadafija da se upusti u avanturu dostizanja statusa nuklearne sile. Motivacije i podsticaje za takav poduhvat možemo tražiti u njegovoj percepciji sveta i načina na koji je video ulogu Libije u arapskom svetu. Od dolaska na vlast Gadafi je nesumnjivo želeo da Libiji obezbedi mesto u nuklearnom klubu, koji je tada bio rezervisan za mali broj država.

Kupovina nuklearne bombe kao prva opcija

Libijski nuklearni program ugrubo možemo podeliti u tri faze razvoja, s obzirom na dug vremenski period u kojem se odvijao i promenu metodologije u dostizanju istovetnog cilja – a to je nuklearna bomba. Prva faza programa obuhvata dvogodišnji period između 1969. i 1971. godine kada je Libija težila kupovini atomskog oružja. Na samom početku vladavine Gadafi je želeo da dođe do bombe najkraćim mogućim putem, iako su posednici nuklearne tehnologije ekspertizu i arsenale ljubomorno čuvali. U tu svrhu Libija se obratila Kini, kojoj je 1970. godine upućena ponuda za kupovinu kineske nuklearne bombe.¹⁰ Godinu dana kasnije libijski premijer Abdel Salam Jalud posetio je Peking, ali bezuspešno jer je Kina odbila da proda nuklearne bombe i samo ponudila ekspertsku pomoć.¹¹ Kina je u to vreme imala operativne nuklearne arsenale koji su

⁸ Harald Muller, *A European NonProliferation Policy. Prospects and Problems*, Clarendon press, Oxford, 1987, p. 274.

⁹ Joseph Cirincione, Jon B. Wolfsthal and Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenals. Tracking weapons of mass destruction*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2002, p. 305.

¹⁰ Ibid., p. 307.

¹¹ Leonard Spector and Jacqueline Smith, *Nuclear ambitions: the spread of nuclear weapons 1989–1990*, Westview Press, Oxford, 1990, p. 175.

testirani još 1964. godine, ali su nominalno još uvek bili relativno skromni. Odluka kineskog rukovodstva da ne prodaje gotovo atomsko oružje razumljiva je iz aspekta racionalne kalkulacije države koja je uložila enormnu količinu novca, ljudskih resursa i vremena da bi samostalno razvila bombu. Teško je bilo zamisliti da će suverena država, koja je samostalno ovladala retkom tehnologijom i najmoćnijim oružjem koje je svet ikada video, olako prodati to oružje kao što bi prodala tenk, minobacač ili drugu vrstu vojnog naoružanja. Pripadnost nuklearnom klubu bila je ekskluzivitet rezervisan za mali broj najsposobnijih država sveta. Kada je libijskom lideru postalo jasno da je nemoguće kupiti gotovu nuklearnu bombu, odlučio se za samostalni nuklearni program.

Prema tvrdnji Keneta Timermana, Libija je navodno u početnoj fazi nuklearne ambicije kupila nekoliko stotina tona prirodnog uranijuma od francuskih rudnih kompanija u Nigeru, bez prijave nadležnoj Međunarodnoj agenciji za atomsku energiju.¹² Prema potpisanom sporazumu Libija je pristupila međunarodnom režimu nuklearne neproliferacije koja je uključivala strogu kontrolu međunarodne inspekcije bilo kakvih nuklearnih aktivnosti. Doduše, Libija u tom momentu još uvek nije ratifikovala svoj potpis na navedeni sporazum. Miroljubiva upotreba nuklearne energije bila je dozvoljena, ali to je stvaralo dodatne poteškoće u kontrolisanju aktivnosti država koje su neretko pod izgovorom miroljubivih programa u pozadini skriveno razvijale nuklearno naoružanje.

Posle bezuspešnih pokušaja kupovine bombe, Libija je otpočela pregovore sa Sovjetskim Savezom o izgradnji prvog nuklearnog reaktora jer samostalno nije imala dovoljnog znanja za takav poduhvat. Početkom sedamdesetih godina Libija je imala dovoljno novca i bila je spremna da plati visoku cenu za pristup nuklearnoj tehnologiji i obuku libijskih stručnjaka koji bi u budućnosti samostalno upravljali postrojenjima. Porast prihoda od prodaje nafte zbog tada aktuelne naftne krize, omogućilo je Libiji da izdvoji enormne svote novca za veći zamah nuklearizaciji. Godine 1973. osnovana je Libijska komisija za nuklearnu energiju po ugledu na najrazvijenije države sveta, ali je u tom momentu Libija već odustala od kupovine gotove nuklearne bombe.¹³

Spoljnopolitičko koketiranje u potrazi za nuklearnom ekspertizom

Period od 1971. do 1992. godine možemo okarakterisati kao drugu fazu libijskog programa koja se ogledala u pokušajima stvaranja zatvorenog

¹² Kenneth Timmerman, *Weapons of Mass Destruction: the Cases of Iran, Syria, and Libya*, Simon Wiesental Center, Los Angeles, 1992, p. 89.

¹³ Målfred Braut-Hegghammer, "Libyas Nuclear Turnaround: Perspectives from Tripoli", op. cit., p. 62.

gorivnog ciklusa „dual use” tehnologije koja je mogla biti preusmerena u vojne svrhe i proizvodnju plutonijuma. Druga faza nuklearnog programa zapravo je bilo sprovođenje strategije „nuklearnog vrđanja”, gde je Libija pod izgovorom civilnih tehnologija pokušavala da kreira bazu za razvoj nuklearnog oružja. U deceniji između 1971. i 1981. godine Libija je potpisala nekoliko međunarodnih ugovora sa Sovjetskim Savezom, Indijom, Pakistanom, Belgijom, Argentinom i Francuskom za tehnološko-kadrovsku pomoć u oblasti nuklearnih tehnologija.¹⁴

Libija je sa Sovjetskim Savezom ostvarila saradnju u nuklearnim pitanjima. Kao preduslov za tu saradnju Sovjetski Savez je istakao neophodnost ratifikacije Sporazuma o neširenju nuklearnog oružja, što je Libija uradila 1975. godine. Gadafi nije sproveo ratifikaciju sporazuma iz ubeđenja o značaju sprečavanja nuklearne neproliferacije, već upravo suprotno – da bi imao pristup civilnim nuklearnim tehnologijama. Ratifikacija mu je paradoksalno poslužila kao korak napred ka nuklearnoj bombi kroz saradnju sa Sovjetskim Savezom, tada kredibilnom nuklearnom supersilom. Libijski zvaničnici su 1977. godine posetili Moskvu i tražili pomoć u izgradnji nuklearnog teškovodnog reaktora na prirodni uranijum, fabrike za proizvodnju teške vode i postrojenja za separaciju plutonijuma.¹⁵ Libija je za ovu pomoć bila spremna da plati čitavih deset milijardi dolara, što je bila neverovatno visoka cifra ali što bi Libiji omogućilo civilnu tehnologiju koja relativno lako može biti preorijentisana u vojne svrhe.¹⁶ Sovjeti su se plašili nuklearizacije na Bliskom istoku iako su podržavali Gadafijev antiizraelski stav, pa su se odlučili da pomognu Libiji na njenom nuklearnom putu, ali ne u toj meri da može relativno lako proizvesti nuklearno oružje.

Odlučeno je da Sovjetski Savez pomogne Libiji kroz osnivanje istraživačkog centra i izgradnju lakovodnog nuklearnog reaktora sovjetske tehnologije na visoko obogaćeni uranijum snage 10MW.¹⁷ Tim potezom Kremlj je libijski nuklearni program učinio zavisnim od sovjetske pomoći i stručnjaka koji su permanentno boravili u Tajuri, mestu gde se nalazio reaktor. Čitav kompleks u Tajuri bio je pod nadzorom ne samo Sovjetskog Saveza već i Međunarodne agencije za atomsku energiju, u skladu sa prihvaćenim obavezama koje propisuje Sporazum o neširenju nuklearnog

¹⁴ Elena Geleskul, „The History of the Libyan Nuclear Program: The Reasons for Failure”, op. cit., p. 141.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Roland Timerbaev, *Stories of the Past: Memories of the Negotiations on Nonproliferation and Disarmament and Many Other Issues*, ROSSPEN, Moscow, 2007, p. 28.

naoružanja. Međutim, Gadafi je „sedeo” na više stolica kada je bila u pitanju strana asistencija u nuklearnom programu.

Prema Timermanu, Libija i Pakistan su na tajnom sastanku navodno potpisali pakt o izgradnji zajedničke nuklearne bombe, koristeći pakistansku ekspertizu koja je u tom momentu bila naprednija.¹⁸ Nikada nije zvanično ustanovljeno koliko novca je Libija zaista uložila u pakistanski nuklearni program. Saradnja sa Pakistanom otpočela je početkom sedamdesetih godina i bila je potpuno otvorena, bez skrivanja želje da se proizvede nuklearna bomba. Gadafi je istakao da je svetu potrebna „islamska bomba”, koja može biti proizvedena libijskim novcem od nafte i pakistanskim znanjem. Do kraja deкаде, Libija je transferovala Pakistanu preko 100 tona „žutog kolača” (praškasti koncentrat uranijuma) koji je kupila u Nigeru.¹⁹ Da paradoks bude veći, Gadafi je istovremeno koketirao i sa Indijom, pakistanskim arhineprijateljem, i to nedugo nakon uspešnog testa indijske nuklearne bombe 1974. godine. Ambasador Indije u SAD je izjavio da je krajem 70-ih Gadafi „nudio novac Indiji uporediv njenom spoljnom dugu u zamenu za tehnologiju nuklearnog oružja”.²⁰ Indija je odbila ovu ponudu, ali se u julu 1978. godine sporazumom obavezala na pomoć Libiji u postizanju nuklearne nezavisnosti u zamenu za jeftinu isporuku libijske nafte.²¹ U svom političkom pragmatizmu Gadafi je činio sve kako bi se domogao tehnologije koja bi mu obezbedila nuklearnu bombu. Libija je takođe pokušavala da se domogne nuklearne tehnologije iz Francuske i Belgije, ali su ti pokušaji propali zbog snažnog pritiska SAD na svoje zapadnoevropske saveznike.²² Konfrontacija sa SAD je dovela do zabrane pristupa „zapadnim” nuklearnim tehnologijama, ali je Libija uložila ogroman napor da ostvari kontakt sa skoro svim državama sveta koje su u tom momentu raspolagale nuklearnom tehnologijom.

Razvoj sopstvenih nuklearnih potencijala i međunarodna izolacija

Nabavka gotove nuklearne bombe nije uspela, nabavka tehnologije koja bi mu omogućila laki prelazak sa civilnog na nuklearni program nije

¹⁸ Kenneth Timmerman, *Weapons of Mass Destruction: the Cases of Iran, Syria, and Libya*, op. cit., p. 88.

¹⁹ Leonard Weiss, „Pakistan: It’s Deja Vu All Over Again”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 60, No. 3, May-June 2004, p. 52

²⁰ Krajem 70-ih spoljni dug Indije je bio između 15 i 18 milijardi dolara. Videti: Keith Bradsher, „India Official Says Qaddafi Sought Atom-Arms Technology in ‘70s”, *New York Times*, 10 October 1991.

²¹ Wyn Q. Bowen, „Libya and nuclear proliferation: Stepping Back from the Brink”, *Adelphi Paper 380*, The International Institute for Strategic Studies, London, 2006, p. 28.

²² Harald Muller, *A European NonProliferation Policy. Prospects and Problems*, op. cit., p. 261.

sprovedena u dovoljnoj meri da bi bila funkcionalna, što je Gadafija dovelo do uverenja kako jedino može da se osloni na sopstvene potencijale.

U tu svrhu Libija je organizovano slala hiljade svojih državljana na studije nuklearne fizike u Zapadnu Nemačku, SAD i Francusku.²³ Američko „saplitanje” libijskog nuklearnog programa uključivalo je ne samo pritisak na zapadne saveznike da prekinu sve vrste saradnje u nuklearnim pitanjima sa Libijom već je išlo do te mere da je Reganova administracija zabranila libijskim studentima da studiraju nuklearne nauke u SAD.²⁴ Kao i prva faza pokušaja kupovine nuklearne bombe iz Kine druga faza obezbeđivanja tuđe tehnologije, koja bi dovela do proizvodnje bombe, zapala je u ćorsokak. Činjenica je da je Libija potpisala veliki broj međunarodnih ugovora u oblasti nuklearne saradnje, ali je većina tih sporazuma ostala „mrtvo slovo na papiru”. Sovjetski nuklearni reaktor u Tajuri nije mogao da proizvodi fisioni materijal za nuklearnu bombu, a osim toga bio je i nadziran od Međunarodne agencije za atomsku energiju, u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama. Saradnja sa zapadnoevropskim državama je propala, kao i saradnja sa dve međusobno neprijateljske države, Indijom i Pakistanom, jer su obe zemlje prepoznale opasnost libijskog pragmatizma.

Ostrakizam u međunarodnoj areni, od strane zapadnog bloka, dostigao je vrhunac nakon što je Libija označena kao sponzor terorističkih aktivnosti, uključujući i onih na tlu Evrope. Svakako najviše svetske pažnje privukao je slučaj iznad škotskog gradića Lokerbi kada je 1988. godine u eksploziji *Pan Am*-ovog aviona ukupno poginulo 270 ljudi.²⁵ Za teroristički napad je optužena Libija, a sam Gadafi je 2003. godine priznao umešanost i prihvatio plaćanje reparacija porodicama žrtava. Još 1986. godine SAD su unilateralno uvele sankcije Libiji zbog toga što je označena kao sponzor terorizma, ali je nakon incidenta u Lokerbiju slučaj uzbunio i ostatak međunarodne zajednice.²⁶ Godine 1992. Rezolucijom 748 Savet bezbednosti UN uveo je sankcije Libiji na vazdušni transport, nabavku oružja i ograničavanje kretanja određenih libijskih državljana.²⁷ Sledeće godine Savet bezbednosti UN uveo je dodatne sankcije Libiji, čime je zamrznut deo njene imovine u inostranstvu i zabranjena isporuka važne opreme u naftnoj industriji od koje

²³ John Cooley, “Qaddafi’s Great Aim for Libya Is a Nuclear Capability of Its Own”, *Christian Science Monitor*, 12 November 1980, p. 14.

²⁴ “Libya Nuclear Chronology: 1980–1989”, NTI, February 2011, Internet, https://media.nti.org/pdfs/libya_nuclear.pdf, 24/4/2021.

²⁵ Poginulo je 243 putnika, 16 članova posade i 11 ljudi koji su bili na zemlji. Videti: “Pan Am Flight 103 Fast Facts”, CNN, 9 December 2019, Internet, <https://edition.cnn.com/2013/09/26/world/pan-am-flight-103-fast-facts/index.html>, 15/4/2021.

²⁶ Ibid.

²⁷ “Resolution 748”, UN Security Council, 3063rd meeting, 31 March 1992, Internet, <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1992/res748.htm>, 25/4/2021.

zavisi čitava libijska ekonomija.²⁸ Zbog međunarodnog pritiska sa kojim se suočio, Gadafi više nije mogao da pomoć u oblasti nuklearne tehnologije traži među državama članicama UN, već isključivo na crnom tržištu.

Treća faza libijskog programa nuklearnog naoružanja uključuje samostalan razvoj tehnologije za proizvodnju nuklearnog oružja, ali ne bez pomoći spolja. Između 1995. godine, kada je uspostavljena veza sa ozloglašenom privatnom mrežom Abdula Kadira Kana koja je nudila svoje usluge u oblasti nuklearne ekspertize na „crnom tržištu“, i decembra 2003. godine kada je Gadafi definitivno prekinuo nuklearni program, Libija je bila najaktivnija u razvoju nuklearnog oružja.²⁹ Ovaj period uključivao je ilegalne aktivnosti ka sticanju delova neophodnih za samostalnu proizvodnju nuklearne bombe. S obzirom na to da je Libija imala saradnju sa Pakistanom još sedamdesetih godina, uspostavljene veze omogućile su kontakt sa „ocem pakistanske nuklearne bombe“ Abdulom Kadirom Kanom i njegovom ilegalnom mrežom. Prema izveštaju Međunarodne agencije za atomsku energiju, libijski zvaničnici su prvi sastanak sa Kanom imali još 1984. godine, koji nije urodio plodom.³⁰ Abdul Kan je razvio model obogaćivanja uranijuma putem L1 i L2 centrifuga, koje je želeo da proda Libiji. Ugovor o isporuci centrifuga sa Kanom, potpisan je 1995. godine, a dve godine kasnije Libija je dobila 20 gotovih L1 centrifuga za obogaćivanje uranijuma, kao i komponente da sama sastavi još 200 komada.³¹ U septembru 2000. godine isporučene su dve L2 centrifuge radi testiranja, a poručeno je još 10.000 komada čija masovna isporuka kreće dve godine kasnije.³² Mreža Abdula Kana bila je veoma razgranata i uključivala je firme i pojedince iz čak 13 država sveta, a za njene usluge Libija je platila preko 100 miliona dolara.³³

Poslednja faza samostalnog razvoja nuklearnog oružja, kao i čitav nuklearni projekat Libije, definitivno je okončan u decembru 2003. godine kada se Muamer Gadafi javno odrekao nuklearnih ambicija i potpuno demontirao sva nuklearna postrojenja pod nadzorom Međunarodne agencije za atomsku energiju. Nakon inspekcije, Velika Britanija je izvestila javnost da je Libija bila blizu razvoja nuklearnog naoružanja.³⁴ U izjavi se

²⁸ “Resolution 883”, UN Security Council, 3312nd meeting, 1 November 1993, Internet, <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1993/res883.htm>, 25/4/2021.

²⁹ *Nuclear black markets: Pakistan, A.Q. Kahn and the rise of proliferation networks. A net assessment*, The International Institute for Strategic Studies, London, 9 May 2007, p. 76.

³⁰ Elena Geleskul, “The History of the Libyan Nuclear Program: The Reasons for Failure”, op. cit., p. 143.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Nigel Morris and Andrew Buncombe, “Libya Gives Up Nuclear and Chemical Weapons”, *The Independent*, 20 December 2003, Internet, <https://www.independent>.

kaže: „Tokom tri nedelje posete, našim stručnjacima su pokazani prikriveni uređaji i oprema te su im date informacije o naporima Libije na razvoju oružja za masovno uništenje tokom mnogih godina. Pukovnik Gadafi nije stekao sposobnost nuklearnog oružja, mada je bio blizu da je razvije”.³⁵

Strah od targetiranja i kraj libijskih nuklearnih ambicija

Proces nuklearnog odustajanja nije završen preko noći. Otpočeo je u maju 1999. godine kada je Libija pritisnuta sankcijama ponudila SAD odustajanje od nuklearnog programa zarad obustavljanja međunarodnog pritiska i izolacije u međunarodnim političkim i ekonomskim odnosima. Međunarodni pritisak značajno je ojačao nakon što je Libija optužena za teroristički napad na američki avion iznad Lokerbija 1988. godine i francuski avion nad Nigerom godinu dana kasnije.³⁶ Sankcije Ujedinjenih nacija, krah cena nafte i visoka stopa inflacije 1994. godine, dovele su do ozbiljne unutrašnje uzdrmanosti režima. Dodatno „ulje na vatru” bilo je bujanje islamskog fundamentalizma u istočnom delu države koji je pravio ozbiljne probleme sve do 1998. godine. Od jedinog lidera koji se pita za sve u državi, Gadafi je došao u poziciju da mora braniti sopstvenu neprikosnovenost na unutrašnjem planu. Gadafi je shvatio da ideološki dogmatizam u percepciji međunarodnih odnosa mora zameniti pragmatizmom, koji je do tada bio isključivo rezervisan za ostvarivanje nuklearnih ambicija. Tako je Gadafi pokazao spremnost na pregovore sa Zapadom radi umanjivanja međunarodnog pritiska. Nuklearni program je bio važan element pregovora, tj. potreba da Libija odustane od svojih nuklearnih ambicija. Postrevolucionarna faza libijske spoljne politike otpočela je 90-ih godina, kulminiravši maja 1999. godine u pregovorima sa SAD kada je Gadafi obećao denuklearizaciju.

U periodu od 1999. do 2003. godine Libija je deklarativno iskazivala želju da napusti nuklearni program, ali je istovremeno putem mreže Abdula Kana nabavljala neophodne komponente za razvoj atomske bombe. SAD su izašle kao apsolutni pobednik Hladnog rata i poslednju deceniju XX veka provele kao usamljena supersila, uživajući u tzv. unipolarnom momentu.³⁷

co.uk/news/world/politics/libya-gives-up-nuclear-and-chemical-weapons-83350.html, 5/5/2021.

³⁵ Ibid.

³⁶ Målfriid Braut-Hegghammer, “Libyas Nuclear Turnaround: Perspectives from Tripoli”, op. cit., p. 65.

³⁷ O analizi unipolarnog momenta videti: Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, 1990, Internet, <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment>, 13/5/2021.

Teroristički napad na američkoj teritoriji 11. septembra 2001. godine pokrenuo je globalni rat protiv terorizma, u vreme kada se Libija nalazila na listi država sponzora terorističkih akcija. Gledajući američku brutalnu intervenciju u Avganistanu 2001. godine i kasnije 2003. godine u Iraku, pukovnik Gadafi je rezonovao da Libija može biti sledeća meta intervencije, pod izgovorom sprečavanja proizvodnje oružja za masovno uništenje. SAD su se pripremale za napad na Irak krajem 2002. godine, a Gadafi je opravdano postao zabrinut da je on sledeća meta. Tadašnji premijer Italije, Silvio Berlusconi, izjavio je da ga je Gadafi nazvao i rekao da će uraditi „šta god oni žele“, misleći na SAD, kako bi izbegao američki napad.³⁸

Sankcije Saveta bezbednosti UN uvedene 1992, pa pojačane 1993. godine, kombinovane sa američkim sankcijama od 1986. godine, nanele su ozbiljan udarac libijskoj ekonomiji, baziranoj pretežno na izvozu nafte. Sprečavanje proizvodnje i prodaje libijske nafte na međunarodnom tržištu dovele su do ozbiljne ekonomske stagnacije, ali je veliko pitanje da li bi urodile plodom bez postojanja straha od targetiranja kod libijskog diktatora. Pojedini autori smatraju da su sankcije glavni razlog odustajanja Libije od nuklearnog programa i da Gadafi nije imao izbora osim da prekine program pod pretnjom ekonomskog kolapsa.³⁹ Međutim, takav zaključak nije u potpunosti ispravan jer je tokom trajanja sankcija Libija i dalje efektivno radila na razvoju nuklearne bombe, služeći se ilegalnim i tajnim nabavkama značajnih nuklearnih komponenti i ekspertiza. U maju 1999. godine Libija je ponudila gašenje svog nuklearnog programa, ali ga je ugasila tek u decembru 2003. godine. U međuperiodu između 1999. i 2003. godine Libija je nastavila osetljivu razmenu informacija i nabavku tehnologija preko Kanove mreže. To govori da bi sankcije bez straha od targetiranja verovatno dovele do deklarativnog nuđenja stopiranja nuklearnog programa, što se desilo 1999. godine, ali bez stvarne akcije da se taj program prekine što se desilo četiri godine kasnije. „Vrdanje“ u nuklearnim pitanjima i načelno prihvatanje međunarodnih obaveza, uz prikriveni rad na nuklearnoj bombi, pratile su čitav period nuklearnog programa Libije, što nam daje za pravo da ne poverujemo u scenario po kome bi Libija stopirala nuklearni program da nije bilo pretnje vojnom intervencijom.

Pojedini autori smatraju drugačije – da je nabavka nuklearnih komponenti preko ilegalne mreže služila za jačanje pregovaračke pozicije Libije u odnosima sa SAD.⁴⁰ Takva argumentacija ide u prilog tezi da je još

³⁸ Judith Miller, „How Qadhafi Lost His Groove“, *Wall Street Journal*, 16 May 2006, Internet, <https://www.wsj.com/articles/SB114773941211953610>, 15/5/2021.

³⁹ Martin Indyk, „Iraq War Did Not Force Qadhafi's Hand“, *Financial Times*, March 2004.

⁴⁰ Wynn Q. Bowen, „Libya and nuclear proliferation: Stepping Back from the Brink“, op. cit., p. 67.

maja 1999. godine Gadafi odlučio da potpuno prekine nuklearni program, ali je njegov nastavak značio „jače karte” i veći ulog u pregovorima sa SAD. Prema takvom shvatanju, Libija zapravo nije imala stvarnu želju da sprovede nuklearni program posle 1999. godine, već je to služilo kao podizanje uloga. Ova teza je takođe problematična. Da nije postojala stvarna namera za proizvodnju bombe, nuklearni program ne bi dobio takav zamah i toliko ojačao u intenzitetu posle 1999. godine već bi se svodio na minorne aktivnosti u održavanju libijske „nuklearne pretnje”. Zapad je već znao za postojanje libijskog nuklearnog programa i pregovori su uključivali prekidanje istog, pa bi bilo potpuno iracionalno ulagati novac u hiljade centrifuga i novih postrojenja ako definitivno imate nameru da prekinete program. Nuklearne aktivnosti su zapravo bile najsnažnije u periodu nakon što je Libija obećala njihovo stopiranje.

Nastavak, pa čak i intenziviranje nuklearnog programa posle maja 1999. godine ne može biti samo u svrhu „polise osiguranja” za Libiju, posebno jer se radilo o super-tajnim nabavkama putem ilegalnih kanala. Otkrivanje takvih akcija Libije ne bi podiglo ulog u pregovorima, već bi potencijalno ugrozilo pregovore i stvorilo razlog za intervenciju. Jednostavno, zašto bi Gadafi Zapadu demonstrirao jačanje nuklearnih kapaciteta kockajući se da sve izgubi kao meta napada. Njemu nije bilo potrebno pregovaračko sredstvo u vidu nuklearnog programa jer ga je već imao i bez „ilegalnih nabavki” posle 1999. godine. Izgledniji scenario bio je da je Gadafi i dalje želeo nuklearnu bombu, ali se opredelio za „strategiju vrdanja” javno zagovarajući pregovore kako bi olabavio međunarodni pritisak, dok je na drugoj strani tajno razvijao nuklearnu bombu. Kada je video destrukcije u Avganistanu, i posebno Iraku, Gadafi je shvatio da je „vrag odneo šalu” i da će Libija biti naredni poligon za demonstraciju američke vojne moći.⁴¹

Mnoge komponente naručene na crnom tržištu nisu bile ni raspakovane, već su skupljale prašinu u skrivenim skladištima jer nije bilo dovoljno stručnjaka koji su raspolagali znanjem kako se te komponente koriste. Ipak, pogrešno bi bilo zaključiti da je Libija napustila nuklearni program iz razloga manjka kadrovskih sposobnosti. Gadafi je poznajući sopstvene kadrovske slabosti, dosta novca uložio u obrazovanje naučnog kadra u inostranstvu. Kompleksnost upravljanja u Libiji, bez jasne podele nadležnosti, dodatno su otežavale nuklearni program. Neprikosnovenost pukovnika Gadafija, uz nejasne nadležnosti institucija čija se moć svodila na snagu ličnih odnosa sa Gadafijem i njegovim najbližim saradnicima, dovele su do tromosti programa i slabe implementacije na terenu. Pored

⁴¹ Više o tome koliko je intervencija iz Iraka uticala na Libiju videti u: Målfrid Braut-Hegghammer, *Unclear Physics: Why Iraq and Libya Failed to Build Nuclear Weapons*, Cornell University Press, 2016.

toga, Libija je raspolagala dovoljnim količinama novca koje je bila spremna da uloži u razvoj nuklearne bombe, dok je kadrovski potencijal konstantno jačao od početaka nuklearnog programa pa nadalje. Iako su postojale određene resursne prepreke, pre svega kadrovske i organizacione, one nisu bile razlog odustajanja Libije od programa nuklearnog naoružanja, već je to bio uvređeni strah od spoljne vojne intervencije poput onih u Avganistanu i Iraku.

Glavni argument teorije targetiranja potiče od opštije teze o hegemonskoj stabilnosti, podrazumevajući najmoćniju državu koja samostalno dominira svetskom politikom i sprovodi svoje namere diplomatijom, pritiscima ili ratom, ne obazirući se mnogo na postojeća međunarodna pravila. Enid Šetle je tvrdio da će države u eri postojanja hegemonu težiti da izbegnu konfrontaciju sa državom hegemonom, što bi u ovom slučaju značilo napuštanje nuklearnog programa da ne biste postali meta intervencije.⁴² Jednostavna formula po kojoj se Libija odrekla nuklearnog oružja izbegavajući da postane meta hegemonu, tj. SAD.

Kada su libijske diplomate otišle u London na proces pregovora, samo nedelju dana nakon terorističkih napada od 11. septembra 2001. godine, jasno im je saopšteno da sankcije UN (suspendovane rezolucijom), neće biti trajno ukinute sve dok Libija ne prekine program nuklearnog naoružanja.⁴³ Ono što je u kombinaciji sa sankcijama dovelo do definitivne odluke jeste strah da će Libija biti poprište nove američke intervencije, nakon Avganistana i Iraka. Nakon napada na Irak, pod izgovorom da Sadam Husein pokušava da proizvede nuklearnu bombu, Gadafi je shvatio da je suviše opasno nastavljati tajni nuklearni program jer to može biti povod za američki napad. Nastavak sprovođenja strategije „nuklearnog vrdanja” gde bi se javno zagovarala antinuklearna posvećenost dok se bomba razvija u tajnosti, bilo bi jednako hodu po ivici provalije, pa je doneta odluka o stopiranju svih nuklearnih aktivnosti. „Vrdanje” bi generisalo ogroman rizik da se takva aktivnost otkrije i kao posledicu izazove američku intervenciju poput one u Iraku. Osim toga, iz vojnog i logističkog aspekta Amerikancima nije bila strana intervencija u Libiji, budući da su još 1986. godine izvršili bombardovanje Tripolija i Bengazija.⁴⁴

⁴² Videti: Enid Schoettle, *Postures for Non-Proliferation: Arms Limitations and Security Policies to Minimize Nuclear Proliferation*, Taylor and Francis, London, 1979.

⁴³ Peter Beaumont, Kamal Ahmed, and Martin Bright, “The meeting that brought Libya in from the cold”, *The Guardian*, 21 December 2003, Internet, <https://www.theguardian.com/world/2003/dec/21/politics.libya>, 4/5/2021.

⁴⁴ Wyn Q. Bowen, “Libya and nuclear proliferation: Stepping Back from the Brink”, op. cit., p. 11.

Istovremeno sa prihvatanjem pregovora sa Zapadom, Gadafi se odricao i svoje ideologije panarabizma jer je shvatio da je potpuno izolovan u međunarodnim odnosima. Palestinski lider i Gadafijev saveznik, Jaser Arafat, odrekao se radikalnih metoda, a Gadafi je morao da prati trend gušenja radikalizma u novom kontekstu potpune ekskomunikacije iz međunarodne zajednice. Stoga izjava da mu je „Afrika bliža u svakom pogledu nego Irak ili Sirija“, najbolje govori o promeni identitetske paradigme kod Gadafija.⁴⁵ Do 2003. godine Gadafi se javno odrekao arapskog nacionalizma i istakao želju da pristupi porodici civilizovanih naroda. Odricanje od programa nuklearnog oružja podstaknuto je, prema tome, i željom da se ostvare ekonomski i politički benefiti. Status „otpadničke države“ nije bio izdrživ u eri globalne dominacije SAD i bez podrške Sovjetskog Saveza. Na odluku o denuklearizaciji uticala je kombinacija sankcija i političkih pritisaka uz „pokaznu vežbu“ u Iraku koja je definitivno bila prelomni momenat u konstituisanju odluke. Američki predsednik Džordž Buš mlađi, eksplicitno je izjavio da su rat u Iraku i naponi da se zaustavi nuklearni program Severne Koreje poslali jasnu poruku zemljama poput Libije da moraju napustiti programe za masovno uništenje.⁴⁶ Spoljna politika Libije bila je racionalnije vođena, za razliku od 70-ih i 80-ih godina kada je bila vođena revolucionarnim ideološkim žarom bez jasne strategije.⁴⁷ Nuklearna avantura Libije okončana je konačno 19. decembra 2003. godine zajedničkom izjavom sa SAD i Ujedinjenim Kraljevstvom o odustajanju od nuklearnog, biološkog i hemijskog naoružanja i restrikciji posedovanja balističkih raketa većeg dometa od 300 kilometara.⁴⁸

Zaključak

Posle 11. septembra 2001. godine i terorističkog napada na tlu SAD, jedina supersila sveta u tom momentu stvorila je novu globalnu bezbednosnu agendu. Ta agenda uključivala je represivnije mehanizme prema svima koji su pomagali terorizam i prema svim državama koje su pokušavale ilegalno da steknu oružje za masovno uništenje.⁴⁹ Libija se

⁴⁵ Gerald Butt, „Colonel Gaddafi's Libya“, *BBC News*, 15 May 2006, Internet, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3336059.stm, 21/4/2021.

⁴⁶ Nigel Morris and Andrew Buncombe, „Libya Gives Up Nuclear and Chemical Weapons“, op. cit.

⁴⁷ Målfred Braut-Hegghammer, „Libya's Nuclear Turnaround: Perspectives from Tripoli“, *Middle East Journal*, Vol. 62, No. 1, Winter, 2008, p. 57.

⁴⁸ John Hart and Shannon N. Kile, „Libya's renunciation of nuclear, biological and chemical weapons and ballistic missiles“, in: *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, p. 629.

⁴⁹ Wyn Q. Bowen, „Libya and nuclear proliferation: Stepping Back from the Brink“, op. cit., p. 47.

nalazila na obe liste, što je stvorilo izglednu mogućnost da bude predmet intervencije u doglednoj budućnosti. Dugotrajna i snažna ambicija za dostizanje nuklearnog oružja na kraju nije imala rezultat razvoja libijske nuklearne bombe.

Bezbednosna dilema nije bila glavni podsticaj za otpočinjanje libijskog programa nuklearnog naoružanja već ideološka zanesenost liderstvom u arapskom svetu, ali je glavni razlog stopiranja programa bilo uzrokovano bezbednosnom računicom. Čitavo posthladnoratovsko političko odlučivanje u Libiji svodilo se na kalkulaciju troškova i koristi, prilagođavajući se novonastalim međunarodnim okolnostima. Možemo zaključiti da je korišćenjem kombinovanih metoda „štapa i šargarepe“ Libija primorana da odustane od proizvodnje nuklearnog oružja, pre svega zbog straha od američkog targetiranja. Politički i ekonomski benefiti koji bi bili posledica odustajanja, uz snažan strah od targetiranja, okončali su nuklearizaciju Libije. U tom momentu verovatno ispravna bezbednosna kalkulacija od strane Muamera Gadafija, ubrzo će se ispostaviti nedovoljnom da spreči intervenciju i smenu režima 2011. godine. Ova tema daje prostora za neke nove analize u kontekstu odustajanja od nuklearnog programa, posebno kada se uporedo posmatraju države koje su se odrekle oružja i pretrpele intervenciju (Irak i Libija), kao i one koje su ostale netaknute i pored nastavka nuklearnih aktivnosti (Severna Koreja i Iran). Deluje da je libijska denuklearizacija samo odložila intervencionističke namere Zapada.

Koliko će slučaj Libije biti koristan za neke države koje plediraju na razvijanje nuklearnog oružja u sadašnjem ili budućem periodu, posebna je oblast istraživanja. Da li stremljenje ka nuklearnom oružju dovodi do umanjenja bezbednosti poput Iraka ili Libije, ili je pak moguće govoriti o nuklearnom oružju kao vrsti odbrane od spoljne intervencije, o čemu može svedočiti nuklearni status Severne Koreje i možda Irana? Pravo pitanje na koje nemamo odgovor jeste – da li bi libijska nuklearna bomba uspela da spreči vojnu intervenciju u Libiji?

Bibliografija

- “Libya Nuclear Chronology: 1980–1989”, NTI, February 2011, Internet, https://media.nti.org/pdfs/libya_nuclear.pdf, 24/4/2021.
- “Pan Am Flight 103 Fast Facts”, CNN, 9 December 2019, Internet, <https://edition.cnn.com/2013/09/26/world/pan-am-flight-103-fast-facts/index.html>, 15/5/2021.
- “Resolution 748”, UN Security Council, 3063rd meeting, 31 March 1992, Internet, <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1992/res748.htm>, 25/4/2021.

- "Resolution 883", UN Security Council, 3312nd meeting, 1 November 1993, Internet, <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1993/res883.htm>, 25/4/2021.
- Alterman, Jon B., "Libya and the U.S.: The Unique Libyan Case", *Middle East Quarterly*, Vol. 3, No. 1, Winter 2006, pp. 21-29.
- Beaumont, Peter, Kamal, Ahmed, and Martin, Bright, "The meeting that brought Libya in from the cold", *The Guardian*, 21 December 2003, Internet, <https://www.theguardian.com/world/2003/dec/21/politics.libya>, 4/5/2021.
- Bowen, Q. Wyn, "Libya and nuclear proliferation: Stepping Back from the Brink", *Adelphi Paper 380*, The International Institute for Strategic Studies, London, 2006.
- Bradsher, Keith, "India Official Says Qaddafi Sought Atom-Arms Technology in '70s", *New York Times*, 10 October 1991.
- Braut-Hegghammer, Målfrid, "Libyas Nuclear Turnaround: Perspectives from Tripoli", *Middle East Journal*, Vol. 62, No. 1, Winter, 2008, pp. 55-72.
- Braut-Hegghammer, Målfrid, *Unclear Physics: Why Iraq and Libya Failed to Build Nuclear Weapons*, Cornell University Press, 2016.
- Butt, Gerald, "Colonel Gaddafi's Libya", *BBC News*, 15 May 2006, Internet, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3336059.stm, 21/4/2021.
- Cirincione, Joseph, Wolfsthal, Jon B., and Rajkumar, Miriam, *Deadly Arsenals. Tracking weapons of mass destruction*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2002.
- Cooley, John, "Qaddafi's Great Aim for Libya Is a Nuclear Capability of Its Own", *Christian Science Monitor*, 12 November 1980.
- Geleskul, Elena, "The History of the Libyan Nuclear Program: The Reasons for Failure", *Security index*, Vol. 15, No. 2, 2009, pp. 139-145.
- Hart, John and Kile, Shannon N., "Libya's renunciation of nuclear, biological and chemical weapons and ballistic missiles", in: *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, pp. 629-648.
- Homer-Dixon, Thomas F., *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton University Press, Princeton, 1999.
- Indyk, Martin, "Iraq War Did Not Force Qadhafi's Hand", *Financial Times*, March 2004.
- Krauthammer, Charles, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, 1990, Internet, <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment>, 13/5/2021.

- Miller, Judith, "How Qadhafi Lost His Groove", *Wall Street Journal*, 16 May 2006, Internet, <https://www.wsj.com/articles/SB114773941211953610>, 15/5/2021.
- Morris, Nigel and Buncombe, Andrew, "Libya Gives Up Nuclear and Chemical Weapons", *The Independent*, 20 December 2003, Internet, <https://www.independent.co.uk/news/world/politics/libya-gives-up-nuclear-and-chemical-weapons-83350.html>, 5/5/2021.
- Muller, Harald, *A European NonProliferation Policy. Prospects and Problems*, Clarendon press, Oxford, 1987.
- Nuclear black markets: Pakistan, A.Q. Kahn and the rise of proliferation networks. A net assessment*, The International Institute for Strategic Studies, London, 9 May 2007.
- Spector, Leonard and Smith, Jacqueline, *Nuclear ambitions: the spread of nuclear weapons 1989–1990*, Westview Press, Oxford, 1990.
- Schoettle, Enid, *Postures for Non-Proliferation: Arms Limitations and Security Policies to Minimize Nuclear Proliferation*, Taylor and Francis, London, 1979.
- Timerbaev, Roland, *Stories of the Past: Memories of the Negotiations on Nonproliferation and Disarmament and Many Other Issues*, ROSSPEN, Moscow, 2007.
- Weiss, Leonard, "Pakistan: It's Deja Vu All Over Again", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 60, No. 3, May–June 2004, pp. 52–59.
- Timmerman, Kenneth, *Weapons of Mass Destruction: the Cases of Iran, Syria, and Libya*, Simon Wiesental Center, Los Angeles, 1992.

FEAR OF TARGETING AS THE MAIN CAUSE FOR STOPPING LIBYA'S NUCLEAR WEAPONS PROGRAM

ABSTRACT

This article investigates the causes of the shutdown of Libya's nuclear weapons program, which lasted from the establishment of Muammar Gaddafi's regime until 2003. The author analyses the phases of the nuclear weapons program, observing three periods, from attempts to purchase a produced nuclear bomb, through establishing cooperation with other countries in order to procure production technology, to the last phase of relying on own capacities with external assistance and illegal procurement of nuclear elements on the black market. By analysing the practices of foreign policy and internal nuclear activities, the author tries to locate the main causes of the stoppage of Libya's nuclear program through the prism of a realistic paradigm. Rejecting the thesis of insufficient personnel capacity as a reason for stopping the nuclear program and the possibility of economic sanctions to deliver results, the author emphasizes the fear of targeting as the main cause for abandoning nuclear ambitions. Elaborating on Gaddafi's pragmatism and the difference between declared and real intentions, the author emphasizes the importance of understanding the nature of the regime driven by the desire for the first Arab nuclear bomb. The theory of hegemonic stability offers a basis for a theoretical interpretation of Libyan behaviour and the final abandonment of the nuclear weapon program. This article opens up space for future academic analysis, such as the issue of the capability of nuclear weapons to deter military intervention and whether Libya would be attacked in the case of further work on the nuclear bomb.

Keywords: Libya, nuclear program, Muammar Gaddafi, targeting, denuclearization, military intervention.

UDK 339.924(4-672EU:497.11)
339.924(4-672EU:497.5)
Biblid 0543-3657, 72 (2021)
God. LXXII, br. 1183, str. 53–68
Izvorni naučni rad
Primljen: 16.8.2021.
Prihvaćen: 12.10.2021.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2021.72.1183.3

Isidora POP-LAZIĆ¹

Specifičnosti i tok pristupnih pregovora Srbije i Hrvatske za članstvo u Evropskoj uniji – implikacije na bilateralne odnose

SAŽETAK

U radu se analiziraju razlike u pristupnim pregovorima Srbije i Hrvatske za članstvo u Evropskoj uniji, a koje su u najvećoj meri uticale na dosadašnji tok i ishode pregovora, ali i bilateralne odnose dve države. Iako su pregovori nominalno pogodan okvir za rešavanje otvorenih pitanja između država kandidata, ni Srbija ni Hrvatska u nedostatku političke volje nisu iskoristile taj kapacitet. Srbija ima najviše otvorenih pitanja upravo sa susedom Hrvatskom, a dinamika odnosa znatno je promenjena stupanjem Hrvatske u članstvo 2013. godine dajući joj povlašćeni položaj u odnosu na Srbiju kao kandidata. Osnovna teza rada je da je Evropska unija u pregovorima sa Srbijom, uzdižući normalizaciju odnosa između Beograda i Prištine iznad bilateralnih odnosa sa zemljama u regionu, doprinela u najmanju ruku tome da se održi *status quo* u rešavanju otvorenih pitanja sa Hrvatskom (pitanja manjina, nestalih, prognanih i interno raseljenih lica, demarkacija granice na Dunavu, sukcesija i mnoga druga). Ne treba izgubiti iz vida da odnosi Srbije i Hrvatske nisu čisto bilateralni, već imaju svoju dimenziju i u Bosni i Hercegovini, što dodatno ističe značaj za unapređenjem odnosa u cilju dugoročnog mira i stabilnosti na Balkanu.

¹ Isidora Pop-Lazić, istraživač-pripravnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: isidora@diplomacy.bg.ac.rs

Rad je nastao u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

Razloge za ovakvo pozicioniranje Unije vidimo u njenim nastojanjima da poveća svoju ulogu u regionu. Svojim angažovanjem u rešavanju kosovskog pitanja, a usled smanjenja njene takozvane transformativne moći, EU je dostigla maksimum svojih kapaciteta, zbog čega je zauzela pasivan stav kada su u pitanju bilateralni sporovi. Dvostruki aršini kojima se sporadično služila EU, kada su u pitanju Srbija i Hrvatska, bili su vidljivi još u Procesu stabilizacije i pridruživanja koji predhodi pregovaračkom procesu, o čemu će biti reči u prvom delu rada. Iako uslovi za stupanje u članstvo nisu formalno promenjeni, jesu suštinski. U tim promenama se nalazi, između ostalog, razlog sporog napretka Srbije ka članstvu u EU koji je u osnovi političke prirode. Te promene biće predstavljene u drugom delu rada. Na kraju pokušaćemo vrednosno da ocenimo da li je ovakvo delovanje EU, ali i sam pregovarački proces, pozitivno ili negativno uticao na razvoj dobrosusedskih odnosa dve države.

Ključne reči: Evropska unija, Srbija, Hrvatska, pregovarački proces, pristupni pregovori, članstvo, kriterijumi, bilateralni odnosi

Razvoj politike proširenja EU – kriterijumi za članstvo

Manje države prirodno teže saradnji i uključivanju u političke i bezbednosne strukture u okviru kojih će, kako se smatra, lakše moći da ostvare svoje ciljeve i propagiraju svoje interese. Članstvom u brojnim međunarodnim organizacijama one to čine daleko uspješnije nego što bi to mogle samostalno. U tom svetlu posmatramo i težnje država bivše Jugoslavije da postanu članice Evropske unije (u daljem tekstu EU ili Unija). Taj cilj su do danas dosegle Slovenija i Hrvatska, kao ujedno i poslednja država koja je stupila u članstvo. Politika proširenja se menjala tokom godina, i kako je interesovanje za Uniju raslo tako je politika proširenja postajala složenija. Menjao se čak i naziv, pa se danas zvanično zove „politika susedstva i pregovora o proširenju“. Ova naizgled nebitna terminološka promena zapravo ukazuje i na promenu pristupa i (ne)spremnost Unije na proširenje. Imajući u vidu dugogodišnju neizvesnost pristupanja EU ova promena nas navodi na pitanje – da li su pregovori sami po sebi cilj kako bi Unija zadržala poziciju moći, a bez stvarne namere da integriše preostale države tzv. Zapadnog Balkana.

Pravni osnov politike proširenja je član 49 Ugovora o Evropskoj uniji, u kome se navodi da svaka evropska zemlja može podneti zahtev za članstvo ako poštuje principe slobode i demokratije, ljudska prava i osnovne slobode, kao i vladavinu prava.² Pored toga, kriterijumima iz

² Consolidated Version of Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/13, 26.10.2012, art. 49. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF, pristupljeno: 22.10.2020.

Kopenhaga (1993. godine) postavljen je osnov za politiku uslovljavanja koja je i danas sastavni deo politike proširenja. Kriterijumi iz Kopenhaga mogu se podeliti na: *političke* (stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina), *ekonomske* (funkcionalna tržišna privreda i sposobnost da se nosi sa tržišnim pritiscima unutar jedinstvenog tržišta) i *pravne* (*Acquis communautaire* – sposobnost implementacije pravnih tekovina Unije).³ Usvajanjem ovih kriterijuma i formalno je počela transformacija procesa pristupanja, iz procedure priključivanja EU u politiku promovisanja politizovanih normi. Pored uslova koje mora ispuniti država kandidat, često je prenebregnut kriterijum koji se tiče spremnosti EU da prihvati, odnosno integriše nove članice. Iako se često u javnosti može čuti kako će države kandidati biti primljene nakon što ispune sve uslove, i da napredak isključivo zavisi od sprovedenih reformi, praksa nam govori da mora postojati politička spremnost da do proširenja dođe. Dakle, pristupanje zavisi pre svega od političkih odnosa u EU, a potom i od države kandidata. Možemo slobodno reći da zamor od proširenja postaje hroničan, te da se kao posledica javlja i zamor od iščekivanja članstva. Ovaj jaz ispunjava se drugim akterima na međunarodnoj sceni, zbog čega se često mogu čuti disonantni tonovi od strane EU, poput onih da se treba rešiti „malignog uticaja trećih zemalja”.⁴ Primera radi, usklađenost spoljne politike Srbije sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU (ZSBP) – poglavlje 31 ocenjuje se kao polovična. Nakon potpisivanja strateških sporazuma sa NR Kinom i Ruskom Federacijom beleži se konstantan pad usklađenosti sa ZSBP. Najveću usklađenost Srbija je imala 2012. godine kada je ona iznosila 98%, a nakon toga beleži tendenciju opadanja, da bi tek 2019. godine zabeležila blagi rast sa 52% na 57% usklađenosti.⁵ U zemljama sa ograničenim suverenitetom prisustvo spoljnih aktera menja unutrašnju političku

³ Copenhagen European Council (21–22 June 1993), Conclusions of the Presidency, E.U. Bull., supp. 6/1993 (June 1993).

⁴ European Commission Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkan, Brussels, 5.2.2020. Dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

⁵ Vidi: Igor Novaković, Natan Albahari i Jovana Bogosavljević, *Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljnopoličkim deklaracijama i merama Evropske unije tokom 2018. godine*, ISAC Fond, Beograd, 2019. godine. Dostupno na: http://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2019/02/ISAC_ZSBP-Analiza-2018.pdf

Napomena: analiza za 2019. godinu dostupna je samo na engleskom jeziku na sledećem linku: <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2020/02/ISAC-CFSP-Analysis-2019-1.pdf>

dinamiku u procesu donošenja odluka u vezi sa usvajanjem i/ili sprovođenjem zahteva ispostavljenih od strane EU.⁶

Francuska je u novembru 2019. godine podnela *non-paper* o reformi procesa proširenja, da bi usledio *non-paper* još devet država članica narednog meseca iste godine. Početkom tekuće godine usvojena je nova metodologija pristupanja EU, a deset meseci nakon njenog predstavljanja i dalje nisu poznata pravila za primenu. Ovu inicijativu pokrenula je Francuska nakon što je blokirala pregovore sa Severnom Makedonijom i Albanijom, uprkos činjenici da je rešen višedecenijski spor oko imena Makedonije (Prespanskim sporazumom). Spor Makedonije i Grčke takođe je, kao i pitanje Kosova i Metohije, identitetskog karaktera. Ovakav ishod može biti zabrinjavajući pokazatelj, da čak i ako Srbija ispuni sve kriterijume koji se tiču normalizacije odnosa Beograda i Prištine to neće rezultirati njenim članstvom u EU. Nova metodologija neće se po automatizmu primenjivati na Srbiju, već će države kandidati imati pravo da izaberu da li će je prihvatiti ili ne. Ona predviđa da pregovaračka poglavlja budu podeljena u šest tematskih klastera, čime će se srodna poglavlja u okviru klastera otvarati istovremeno, a poglavlja 23 i 24 ostaju blokirajuća. Druga promena odnosi se na mogućnost „delimične integracije” koja predviđa mogućnost da se država, u skladu sa napretkom u pregovorima, postepeno uključi u neke javne politike i programe EU. Predviđeno je da se odvoji više novca iz fondova EU u slučaju dobrih rezultata, ali se uvodi i reverzibilna komponenta koja podrazumeva da se pregovori mogu vratiti korak ili dva unazad ako rezultati izostanu. Ukoliko Srbija odluči da prihvati novu metodologiju važno je pitanje kako će se vrednovati dosadašnji napredak po poglavljima. Ove godine Srbija nije otvorila nijedno novo poglavlje, a takođe nijedno od pet koja su već otvorena nije zatvorila. Ipak, razloge ne možemo tražiti u novoj metodologiji pregovora, jer Srbija ima precizno definisana pravila po kojima pregovara sve dok se neka nova ne usvoje i postanu važeća. To nam govori da razlozi nisu tehničke već političke prirode. Jedan od razloga za izostanak rezultata svakako možemo tražiti u nezadovoljstvu država članica učinkom Srbije u sprovođenju reformi. Ne treba zaboraviti da Srbija nema šefa pregovaračkog tima od septembra 2019. godine, kada je sa te funkcije otišla Tanja Mišćević, a taj problem konstatuje i izveštaj o napretku Srbije za 2020. godinu.

Srbija i Hrvatska – proces pridruživanja EU

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) je politički okvir, odnosno strategija Evropske unije za unapređenje odnosa između država „zapadnog

⁶ Srđan Blagovčanin, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: Građenje države kroz proces evropskih integracija*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2016, str. 15.

Balkana" (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Severna Makedonija, Srbija i Crna Gora) i EU.⁷ Proces reafirmiše ciljeve dotadašnje politike EU s ciljem da se učini izvesnijom evropska perspektiva regiona. Strategija stabilizacije i pridruživanja otvorena je 1999. godine u vreme kada je Savezna Republika Jugoslavija (SRJ) bila izložena NATO agresiji, da bi nakon petooktobarskih promena ušla u sam proces. Kako bi se ojačali započeti reformski procesi, Evropska unija je državama „zapadnog Balkana“ dodelila status *potencijalnih kandidata* za prijem u Evropsku uniju na samitu u Santa Maria da Feiri juna 2000. godine, a zatim predložila neke podsticajne instrumente, među kojima je i pokretanje posebnog političkog foruma koji se ogleda u održavanju periodičnih samita šefova država ili vlada država članica Evropske unije i država tzv. „zapadnog Balkana“.⁸ Prvi takav samit, na kome je SRJ zvanično učestvovala, održan je upravo u Zagrebu u novembru 2000. godine. To je bio prvi samit koji je održan van teritorija država članica. Samit u Zagrebu označio je ulazak i Srbije i Hrvatske u proces evropskih integracija. U završnoj deklaraciji sa pomenutog samita razvoj regionalne saradnje ističe kao prioritet.⁹ Tada pitanje Kosova još uvek nije bilo aktuelno, pošto je samoproglašena nezavisnost proglašena osam godina kasije nakon čega se prioriteti postepeno menjaju, pa čak i kada se kaže regionalna saradnja primarno se misli na odnose Beograda i Prištine, a videćemo u nastavku i zašto je to neprihvatljivo.

Iako su istovremeno krenule put kojim su se kretale Srbija i Hrvatska, kao i dinamika napretka, bitno su se razlikovali. Potpisivanjem, odnosno ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) uspostavlja se odnos *pridruživanja* među ugovornim partnerima, najpovlašćeniji odnos koji prema Evropskoj uniji može imati država koja nije njena članica. Regionalna saradnja, kao formalni uslov za napredak u procesu evropskih integracija, uvedena je upravo sporazumima o Stabilizaciji i pridruživanju. Postkomunističke srednjoevropske države nisu imale formalnu obavezu u svojim Evropskim ugovorima da sarađuju sa susedima.¹⁰ Hrvatska je potpisala SSP krajem oktobra 2001. godine, dok je Srbija to učinila tek u

⁷ Termin „zapadni Balkan“ u ovom radu pišemo pod znacima navoda i malim početnim slovom jer želimo da naglasimo političku prirodu ovog sada već opšteprihvaćenog termina, jer u geografskom smislu taj pojam nije adekvatan i prihvatljiv. Više o kritici pojma „zapadni Balkan“ u: *Nacionalni interes*, godina VIII, vol. 15, br. 3/2012.

⁸ Dr Vladimir Međak, Branko Budimir, *Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji*, ISAC Fond, Beograd, 2013, str. 22.

⁹ The Declaration of the Zagreb Summit, European Commission, 24 November 2000. art. 3.

¹⁰ Jovan Teokarević, „Skroman napredak ka sve manje poželjnoj Evropskoj uniji: Zapadni Balkan u evropskim integracijama 2015–2016. godine“, *Spoljnopolitičke sveske*, broj: 01/16, str. 12.

aprilu 2008. godine. U to vrme Hrvatska je već uveliko bila kandidat i otvorila čak 16 pregovaračkih poglavlja, što približno odgovara pregovaračkoj poziciji Srbije danas. Razlozi ovako sporog napredovanja Srbije leže, između ostalog, u kompleksnosti odnosa u tadašnjoj Državnoj zajednici Srbije i Crne Gore. Zbog nemogućnosti uspostavljanja jedinstvenog tržišta usvojen je pristup dvostrukog koloseka (*twin-track*), koji podrazumeva da se na nivou državne zajednice pregovaraju politički aspekti SSP, a da Srbija i Crna Gora zasebno pregovaraju trgovinski deo sporazuma. Pored toga, pregovori su otkazani, odnosno prekinuti (*called off*) zbog, kako je ocenjeno, nezadovoljavajuće saradnje sa Hagom (u periodu od maja 2006. do juna 2007. godine), a Crna Gora je u tom periodu proglasila samostalnost. I Hrvatska se suočila sa istim problemom, ali u kasnijoj fazi. Pristupni pregovori odloženi su (umesto u martu počeli su u oktobru 2005. godine) iz istog razloga – nedovoljne saradnje sa Hagom. Iako je povod za suspenziju pregovora bio isti u oba slučaja, ovde možemo uočiti jasnu nedoslednost EU po pitanju značaja saradnje sa Haškim tribunalom u procesu pridruživanja (Srbija), odnosno pristupanja (Hrvatska). Srbiji dakle nije bilo dozvoljeno da dobije status kandidata zbog izostanka saradnje sa Hagom, dok je Hrvatska uveliko imala status kandidata ali joj je samo odložen početak pregovora. Ono što je za Srbiju bila prepreka za sticanje statusa kandidata nije bila prepreka za Hrvatsku. Srbija je status kandidata dobila u martu 2012. godine, tek nakon što su Beograd i Priština 24. februara 2012. godine postigli Dogovor o regionalnom predstavljanju i saradnji koji je prihvaćen na privremenoj osnovi. Prema odredbama ovog dogovora u okviru regionalne saradnje dozvoljeno je korišćenje naziva Kosovo sa zvezdicom (*), pri čemu kao naznaka stoji „ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova”.¹¹ Na osnovu prethodno navedenog možemo izvući nedvosmisleni zaključak da je pitanje Kosova postalo i ostalo od najveće važnosti za napredak Srbije u EU integracijama.

Karakteristike pregovaračkih procesa dve države

Evropska unija je do sada imala sedam talasa proširenja, a politika proširenja se usložnjavala kako je broj članica rastao. Dakle, u pitanju je dinamičan proces koji se konstantno nadograđuje. Iako je do tada bilo karakteristično da više država pristupi Uniji istovremeno, Hrvatska je ušla

¹¹ Dogovor o regionalnom predstavljanju i saradnji (2012.), čl. 3, Zvanična Internet prezentacija Vlade Republike Srbije. Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/168200>, pristupljeno: 18.8.2020.

u EU sama, što je prvi takav slučaj nakon pristupanja Grčke 1981. godine. To u praksi znači da nije imao ko da je usporava, niti je imala s kim da se poredi. Srbija u pretpristupnim pregovorima podržava tzv. „princip regate“, koji podrazumeva da se prati individualni napredak svake države nasuprot grupnog pristupanja koji se naziva „princip konvoja“. Pored očiglednih prednosti, kao glavna kritika ovog principa ističe se mogućnost sabotaže pregovaračkih procesa drugih država regiona. Kako države na Balkanu dele pored geografske i kulturnu i istorijsku bliskost, povlašćeni položaj države kandidata skoro izvesno bi bio (zlo)upotrebljen radi ostvarivanja državnih interesa. To nas uči i odnos Slovenije i Hrvatske tokom hrvatskog pregovaračkog procesa, ali i odnos Hrvatske prema Srbiji o čemu će kasnije biti više reči.

Od države kandidata se zapravo danas očekuje da funkcioniše kao članica EU, pre nego što to formalno i postane. Reformisati svoju privredu i društvo prema standardima EU, a onda dugo čekati na članstvo jako je teško ali i skupo. Državi su nametnuti mnogi izdaci, a pretpristupni fondovi su mnogostruko manji od strukturnih kojima imaju pristup države članice. Primera radi, Hrvatska će u narednih sedam godina moći da iskoristi 22 milijarde evra bespovratne pomoći iz Evropskog budžeta i zajedničkog paketa pomoći za države koje su najviše pogođene krizom uzrokovanom pandemijom.¹² S druge strane, države „zapadnog Balkana“ će u skladu sa ekonomsko-investicionim planom, koji je predstavljen početkom oktobra, raspolagati sa devet milijardi evra, pri čemu je nejasno koliko će od te sume činiti krediti. Okvirno govoreći, ove države imaju četiri i po puta više stanovnika nego što ima Hrvatska. Neke procene govore da Srbija kao kandidat godišnje izgubi između 1,2 i 1,3 milijarde evra godišnje, dok je iz IPA fondova za sedam godina povukla svega 1,4 milijarde evra.¹³ Zato je, između ostalog, neophodna izvesna perspektiva članstva svih država kandidata, jer bi u suprotnom mnoge sprovedene reforme ispostavile kao čist trošak, a za sada one predstavljaju samo oportunitetni trošak.

Kriterijumi za prijem Hrvatske u EU znatno su bili pooštreni u odnosu na pređašnje krugove proširenja. Proces pristupanja se nije formalno menjao, ali jeste sadržinski. Države koje su postale članice 2004. i 2007. godine vodile su pregovore u formatu 31 poglavlja, dok se Hrvatska, kao i Srbija, suočila sa 35 pregovaračkih poglavlja, pri čemu poslednje poglavlje pod nazivom „razno“ predstavlja prostor za dodavanje onih uslova koji se ne mogu kategorizovati kao pravna tekovina EU. Dok je za ostale kandidate

¹² „Srbija gubi 1,3 milijarde evra godišnje zato što nije u EU“, *European Western Balkans*, 23.7.2020. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/srbija-gubi-13-milijarde-evra-godisnje-zato-sto-nije-u-eu/>, pristupljeno: 15.8.2020.

¹³ Op. cit.

(ali i za Hrvatsku) ovo poglavlje čisto formalnog karaktera, za Srbiju je ključno pa možda i egzistencijalno, jer podrazumeva „normalizaciju odnosa sa Prištinom“, koja obuhvata i saradnju sa misijom EULEKS (EULEX KOSOVO). Pitanje Kosova je identitetsko pitanje i ne može se svrsteti u pravnu tekovinu EU, zato se nalazi u poglavlju koje nosi naziv „razno“. Prof. dr Nutčeva, sa Mastroškog Univerziteta, upozorava da zahtevi koje ispostavlja EU, a koji zadiru u pitanje suverenita, nemaju isti stepen legitimiteta kao oni koji proističu iz Kopenhaških kriterijuma.¹⁴ O težini ovog poglavlja za pregovarački proces govori podatak da je utvrđeno 36 prelaznih merila (*interim benchmarks*) koje treba ispuniti da bi se naknadno utvrdila merila za zatvaranje ovog poglavlja. U pregovorima sa Hrvatskom poglavlje 35, pored poglavlja 34 „institucije“, nije sadržalo kriterijume koje treba ostvariti da bi se poglavlje zatvorilo, odnosno o kojima se ne vode pregovori, ali ih je svakako neophodno zatvoriti. U slučaju Srbije to je bilo jedno od prva dva poglavlja koja su otvorena u pregovorima sa EU, što još jednom ističe značaj pitanja Kosova za pregovarački proces. U praksi ovo poglavlje se uglavnom otvara među poslednjima. Kada govorimo o pregovaračkom procesu Hrvatske, u okviru poglavlja 35 se rešavalo pitanje Neumskog koridora, odnosno prolaska kroz Neum koji pripada Bosni i Hercegovini ali preseca teritoriju Hrvatske. Uspostavljen je poseban režim carinskih kontrola.¹⁵ Hrvatska je u okviru pregovora za poglavlje 24 dobila izuzeće od primene Zakona o šengenskim granicama na graničnim prelazima sa Bosnom i Hercegovinom i tako rešila pitanje Neumskog koridora.¹⁶ Pandemija virusa dodatno je aktuelizovala ovo pitanje. Hrvatski državljani mogli su prolaziti kroz Neum i uz ličnu kartu, nije im bio neophodan pasoš, ali bez zaustavljanja na području Federacije. Od kako je Savet ministara BiH doneo Odluku o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine, hrvatski državljani moraju nositi pasoš, a u slučaju zaustavljanja preti im i dvonedeljni karantin.¹⁷ Nije na odmet napomenuti suštinsku razliku da je ovo bilateralni spor, dok je pitanje Kosova za Srbiju, prema i dalje važećem ustavu,

¹⁴ Gergana Noutcheva, „EU conditionality and Balkan compliance: Does sovereignty matter?“, Doctoral Dissertation, University of Pittsburgh, 2006. Dostupno na: <http://d-scholarship.pitt.edu/7279/>

¹⁵ Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za međunarodnu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji za poglavlje 35. „Ostala pitanja“, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo vanjskih i evropskih poslova. Dostupno na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/4/35.pdf>, pristupljeno: 18.11.2020.

¹⁶ Pod izuzećem se podrazumeva trajno odustajanje od tekovina EU u specifičnom slučaju i ona se retko dešavaju.

¹⁷ Odluka o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, 18/20.

unutrašnje državno pitanje mada ga tako ne posmatraju članice koje su priznale secesiju tzv. države Kosova. U pregovaračkom okviru EU, i dokumentu pod nazivom „Opšta pozicija EU”, predstavljenom na prvoj međuvladinoj konferenciji na kojoj su otvoreni pregovori o pristupanju, možda se najilustrativnije vidi koliko je favorizovana normalizacija odnosa između Beograda i Prištine u odnosu na sve druge probleme koji opterećuju dobrosusedske odnose.¹⁸ U ovom tekstu od svega 18 strana reč Kosovo se pominje čak 17 puta, dok se svi ostali svrstavaju u „dobrosusedske odnose”. Na samom početku kaže se da „izgledi za pristupanje jačaju proces stabilizacije i pomirenja u regionu pokazujući na delu da proces proširenja dovodi do transformacije i stabilizacije u korist kako EU tako i regiona u celosti”. Ovakvim činom EU pokušava implicitno da promeni sadržaj termina „dobrosusedski odnosi” i da izvrši dodatan politički pritisak na Srbiju da prizna secesiju tzv. države Kosovo. U osnovi principa dobrosusedskih odnosa nalazi se načelo suverene jednakosti država, te se odnosi Beograda i Prištine nikako ne mogu kvalifikovati kao dobrosusedski. Da situacija bude još složenija ni EU nije jedinstvena po ovom pitanju, pa tako pet njenih članica ne priznaje tzv. državu Kosovo. Hrvatska je zajedničkom izjavom sa Mađarskom i Bugarskom priznala tzv. državu Kosovo kao nezavisnu državu. Možemo reći da je glavna *differentia specifica* pregovaračkog procesa Hrvatske u tome što je poglavlje koje je ranije nosilo naziv Pravosuđe i unutrašnji poslovi, podeljeno na dva poglavlja: poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, i 24 – Pravda sloboda i bezbednost. Ova poglavlja su, zajedno sa poglavljem 35, u slučaju Srbije suspenzivna poglavlja, što znači da nedostatak napretka u ovim oblastima sprečava otvaranje bilo kog drugog poglavlja. Hrvatska je prvi put blokirala Srbiju u otvaranju upravo poglavlja 23, a potom i 26 i 33. „Poučena” sopstvenim iskustvom Hrvatska je 2011. godine u Saboru usvojila Deklaraciju o promovisanju evropskih vrednosti u jugoistočnoj Evropi, te se ovom odlukom obavezala da neće blokirati susede zbog bilateralnih sporova koji ne potpadaju pod zakonodavstvo EU.¹⁹ Iz navedenog vidimo da se nije previše striktno pridržavala odredbi pomenute deklaracije.

Specifičnost hrvatskog procesa pristupanja ogleda se u uvođenju merila (*opening benchmarks*) za otvaranje određenih poglavlja. Uveden je set od 138 merila za otvaranje i zatvaranje poglavlja, što je za posledicu imalo najduži

¹⁸ Konferencija o pristupanju Evropskoj Uniji – Srbija, Opšta pozicija EU. Dostupno na: https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodno_izlaganje_eu_o_pristupnim_pregovorima_opsta_pozicija_eu.pdf, pristupljeno: 1.9.2020.

¹⁹ Deklaracija o promicanju evropskih vrijednosti u jugoistočnoj Evropi, *Narodne novine*, br. 121, 28.10.2011. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_10_121_2379.html, pristupljeno: 2.9.2020.

pregovarački proces jedne članice do sada (pet godina i osam meseci).²⁰ Naravno, doprineli su i drugi faktori poput bilateralnih pitanja sa Slovenijom, ostavke premijera Ive Sanadera i drugo. Hrvatska se suočila sa blokadom u ukupno 13 poglavlja, pri čemu je Slovenija blokirala otvaranje osam i privremeno zatvaranje tri pregovaračka poglavlja. Situacija je kulminirala za vreme slovenačkog predsedavanja EU kada je otvoreno pitanje Zaštićenog ekološko-ribarskog pojasa, koji je uslovljen rešavanjem pitanja granice na moru. Tek nakon što je 2009. godine postignut dogovor o međunarodnoj arbitraži, Slovenija je odobrila nastavak pregovora. Indikativno je da se od Srbije traži da konačno reši sve svoje granične sporove pre ulaska u Uniju, a da se to od Hrvatske nije očekivalo, budući da je sam dogovor o arbitraži prihvaćen. Situacija je danas, čini se, još teža jer odluka Stalnog arbitražnog suda u Hagu doneta u korist Slovenije nije sprovedena, pa je Slovenija tužila Hrvatsku Sudu pravde EU zbog neprimenjivanja odluke pozivajući se na član 259 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Hrvatska se odlukom Sabora povukla iz spora 2015. godine zbog „teške povrede arbitražnog postupka” od strane Slovenije, pozivanjem na član 60 Bečke konvencije. Hrvatska, naravno, nije jedina država koja je ušla u EU sa graničnim sporovima, ali jeste poslednja pa ovakav zahtev prema Srbiji pokazuje pooštavanje kriterijuma. Još jedan takav primer oličan je u zahtevu da Srbija pristupi izradi akcionog plana za rešenje problema migranata i izbeglica, kao uslov za otvaranje poglavlja, a da ni sama EU nema takav plan. Upravo migrantska kriza pokazala je koliko je važna saradnja Srbije i Hrvatske, te da ima šire implikacije. Ne treba zaboraviti da je tokom 2015. godine došlo do ozbiljnog pogoršanja odnosa usled jednostranog zatvaranja granica od strane Hrvatske, pod optužbom da Srbija namerno preusmerava migrante na Hrvatsku. Zbog nereagovanja EU u nameri da sankcioniše Hrvatsku zbog ovakvih poteza, Srbija je uvela kontramere. Pretpostavlja se da je Evropska unija reagovala „iza zatvorenih vrata”, ali u javnim istupanjima zvaničnika nije bilo osude ovog čina što svakako unosi zabrinutost. Treba konstatovati da pored toga što su reakcije blage, one su uvek reaktivne, što nam govori da se slične situacije mogu vrlo lako ponoviti. Da su reakcije bile oštrije i pravovremene to bi verovatno uticalo na prevenciju njihovog ponovnog javljanja u budućnosti.

Čini se da EU ostaje dosledna pre svega u procesu daljeg uslovljavanja Srbije, bez obzira na to kako će se to odraziti na pregovarački proces, što Anastakis naziva „rastućom agendom uslovljavanja”.²¹ Činjenica da je teško održati reformski potencijal novih država članica, može da posluži kao

²⁰ U praksi je bilo mnogo više merila pošto su mnoga sadržala i podkriterijume.

²¹ Othon Anastakis, *The Europeanization of the Balkans*, *Brown Journal of World Affairs*, Summer/Fall 2005, Vol. XII, Issue 1, p. 78.

opravdanje za ovakvo delovanje EU. Države su svesne da su članstvom obezbedile više moći i da zbog toga ne moraju više da rade na reformama. Navodeći hipoteze pomoću kojih se meri uspešnost uslovljavanja Šimelfenig i Sedlmajer, između ostalog, navode i hipotezu članstva koja pretpostavlja smanjenu efikasnost politike uslovljavanja što je perspektiva članstva dalja.²² Na primeru Hrvatske i njenih težnji ka šengenskom prostoru vidimo da i kada država ispuni pretpostavljene uslove rezultat može da izostane, ili da se prolongira, što izaziva dodatno nezadovoljstvo. Jasno postavljeni kriterijumi moraju nedvosmisleno voditi do postavljenog cilja, u suprotnom je ceo proces iluzoran.

Uloga EU u rešavanju otvorenih pitanja između Srbije i Hrvatske

Srbija i Hrvatska su istovremeno krenule putem evropskih integracija, a u tom dugom procesu reformi možemo konstatovati da se na rešavanju otvorenih pitanja najaktivnije radilo onda kada je to bilo presudno za ulazak Hrvatske u EU, a da se ta dinamika znatno smanjuje nakon 2013. godine. U prilog tome govore i godišnji izveštaji o napretku koje sastavlja Evropska komisija. Poslednji izveštaj koji je objavljen početkom oktobra 2020. godine samo konstatuje da su sva otvorena pitanja između Srbije i Hrvatske i dalje bez napretka, ili kako se u jednom delu eksplicitno kaže „bez opipljivih rezultata”.²³ Pristupni pregovori glavni su podsticaj za rešavanje otvorenih pitanja koja su nastala kao posledica ratnih sukoba, a EU koja je upravo nastala kao mirovni projekat, trebalo bi da nastoji ispuniti prazninu koja nastaje nedostatkom političke volje dve države da ova pitanja rešavaju. Njena pasivna uloga može dugoročno uticati na stabilnost na Balkanu. I ono što je urađeno, poput potpisivanja „Deklaracije o unapređenju odnosa Srbije i Hrvatske” (kolokvijalnog naziva „Subotička deklaracija”), zanemarljivo je jer se odredbe ne sprovode. Subotička deklaracija usvojena je 20 godina nakon uspostavljanja diplomatskih odnosa Srbije i Hrvatske i predstavlja prvi dokument te vrste u kome su otvorena pitanja taksativno navedena, ali u isto vreme nisu ni iscrpljena. Da je EU zauzela ulogu aktivnog posrednika, kao što je to učinila u odnosima Beograda i Prištine, rezultati bi neupitno bili bolji. Stiče se utisak da je angažovanjem na normalizaciji odnosa Beograda i Prištine Evropska unija zapravo dostigla maksimum

²² Todorović, *nav.delo*, 2011. str. 189.

²³ Commission staff working document, Serbia 2020 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- 2020 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, 6.10.2020. Dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf, pristupljeno: 15.10.2020.

kapaciteta svoje diplomatske i transformativne moći, te da su sva druga pitanja ostavljena u domenu bilateralnog rešavanja.²⁴ Migrantska kriza, ali i pandemija virusa COVID19 su odlični pokazatelj stanja u EU, ali i značaja koje države Balkana imaju u bezbednosnom mozaiku Evrope. Opterećene bremenom ratova Srbija i Hrvatska evidentno nisu u stanju da naprave pomak u rešavanju otvorenih pitanja, jer političke elite profitiraju iz stanja „zamrznutog konflikta”. Pored toga što ne zauzima konstruktivnu ulogu, Evropska unija ne pruža bilo kakav podstrek u cilju rešavanja ovih pitanja. Dodatno, demoralizujući faktor je i izostanak jasne perspektive članstva, što potvrđuje Strategija o proširenju na „Zapadni Balkan” koja je usvojena 6. februara 2018. godine. Od ovog dokumenta očekivalo se da će pružiti jasnu mapu na putu ka EU, ali i određene garancije za članstvo. Ipak, Strategija je samo konstatovala postojeće stanje, ali nije izostavila da spomene da normalizacija odnosa sa Prištinom mora da se dogodi „hitno”. Neka tumačenja navode da je ovo zapravo olakšavajuća okolnost za Srbiju, jer ne postoji jasan vremenski okvir za rešavanje ovog pitanja.²⁵ U istoj tački 4 ove Strategije, pod nazivom „Pomirenje, dobrosusedski odnosi i regionalna saradnja – preduslovi za pristupanje”, navodi se da EU ne može i neće da uvozi bilateralne sporove, posebno naglašavajući granične sporove, upravo zbog situacije u kojoj se nalaze Hrvatska i Slovenija. Ipak, Unija sav teret ostavlja državama da rešavaju bilateralno. Odricanje od odgovornosti vidi se u izjavi da „regionalna saradnja, dobrosusedski odnosi i pomirenje ne mogu se nametnuti spolja”. Ovakav pasivan stav EU je jedan od glavnih razloga zašto do napretka u rešavanju otvorenih pitanja ne dolazi. Nakon toga, samit u Sofiji ne samo da nije potvrdio perspektivu članstva već se ona uopšte i ne pominje.

Unija raspolaže čitavim spektrom alata kojim bi mogla da potpomogne ovaj proces, kao što su uspostavljanje zajedničkih komisija (jer se pokazalo da su bilateralne neefikasne), savetodavna funkcija, stalne konsultacije, pravovremeno i preventivno delovanje i tome slično. Pored toga, Unija može da izvrši značajan politički pritisak kako na Hrvatsku kao članicu tako i na Srbiju kao kandidata da se bave otvorenim pitanjima. Ona ipak, kao što vidimo bira, pasivnu ulogu jer je postavila jedan prioritetni cilj u kome igra ulogu aktivnog posrednika a to su odnosi Beograda i Prištine. Zanimljiv je stav Miše Đurkovića koji skrajnost politike proširenja vidi u činjenici da je „Nemačka ulaskom Hrvatske za koju se ozbiljno borila zaokružila prostor

²⁴ Vidi bliže: Maja Kovačević, „Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br.1/2019, str. 26–49.

²⁵ Vidi bliže na: Suzana Grubješić, „Dugi marš do Evropske unije”, *Evropske sveske*, 3/2018, str. 4–11. Dostupno na: <http://www.emins.org/wp-content/uploads/2018/06/Evropske-sveske-3-2018-Srbija-i-EU-Politi%C4%8Dki-i-ekonomski-odnosi.pdf>, pristupljeno: 22.8.2020.

koji je sada zanima”.²⁶ Izbor ovakve strategije EU rezultira činjenicom da je čitav proces evrointegracija Srbije zarobljen napretkom u odnosima Beograda i Prištine.

Zaključna razmatranja

EU je nastala kao mirovni projekat u posleratnoj Evropi s ciljem normalizacije odnosa između Nemačke i Francuske. Na primeru ovih država vidimo benefite međusobne saradnje u postkonfliktnom okruženju. Iako je Drugi svetski rat za sobom ostavio razarajuće posledice, obe države su relativno brzo pronašle interes u međusobnoj saradnji i time skrenule fokus svog delovanja sa ratnih zbivanja na međusobnu saradnju. Posledice građanskih ratova vođenih na teritoriji bivše Jugoslavije takođe su razarajuće i predstavljaju osnov svih otvorenih pitanja između Srbije i Hrvatske. Zaokret u međudržavnim odnosima, po ugledu na Nemačku i Francusku, čini se još uvek daleko a najviše zbog činjenice da se međusobna netrpeljivost propagira kroz javni diskurs. Ipak, Evropska unija predstavlja zajednički imenilac spoljnostopolitičkih težnji dve države, i kao takva ima mogućnosti da potpomogne proces pomirenja, ali ona to ne čini, zbog čega rizikuje da ugrozi stabilnost na Balkanu. Podsetimo da odnosi Hrvatske i Srbije imaju svoje reperkusije i na stabilnost Bosne i Hercegovine, što bi trebalo dodatno da uveća napore EU ali i predmetnih država da se odnosi unaprede. Kapaciteti pregovaračkih procesa za rešavanje otvorenih pitanja nisu iskorišćeni. Deo odgovornosti leži i na Uniji koja se, preokupirana unutrašnjom reformom, te odgovornosti odriče i vraća ih u domen bilateralizma, a vidimo da ni u Srbiji ni u Hrvatskoj ne postoji težnja da se ozbiljnije bavi otvorenim pitanjima, jer bi u suprotnom učinkovitost formiranih međudržavnih komisija bila veća. EU gubi na svojoj privlačnosti, između ostalog, i usled izostanka jasne perspektive članstva i ostavlja mesta za druge aktere na međunarodnoj sceni da taj jaz popune, što opet može dovesti do novih podela i diversifikacije interesnih zona, nasuprot pomirenju i integraciji. To se jasno vidi na primeru trenutne epidemiološke krize, koja je jasno pokazala da se države kandidati i dalje tretiraju kao periferija, a da ne govorimo o solidarnosti kao jednoj o vrednosti na kojima Unija deklarativno počiva. Kada govorimo o odnosima Srbije i Hrvatske, rešenje vidimo u brzom prijemu Srbije u članstvo, pri čemu joj ne bi bili stavljeni na raspolaganje i u punom kapacitetu svi benefiti članstva. EU mora da stimuliše države da se reformišu i nakon ulaska. Sadašnje delovanje EU višestruko je destimulišuće, a to se vidi i na primeru Hrvatske koja je

²⁶ Miša Đurković, „Evropska unija i Balkan u doba Junkerove komisije”, *Međunarodna politika*, LXVI, br. 1158–1159, str. 146.

ispunila sve uslove da postane deo šengenskog prostora, što je potvrdila Evropska komisija, ali Slovenija najavljuje blokade u Savetu EU. Ukoliko su mir i stabilnost i dalje ključne vrednosti na kojima počiva proces EU integracija, Unija će morati ozbiljnije da se pozabavi stvaranjem mehanizama u cilju uspostavljanja dobrosusedskih odnosa, a ne da kao do sada reaguje reaktivno od slučaja do slučaja, pri čemu se problemi samo zaobilaze i skidaju sa trenutne agende ali se suštinski ne rešavaju. Srbija bi, s druge strane, trebalo češće i podrobnije da ispituje svoje interese i spoljopolitičke ciljeve koji mogu obuhvatati, primera radi, zahtev za reviziju odredbi sporazuma o Stabilizaciji i pridruživanju koji ima višestruke negativne posledice po ekonomiju zemlje. Srbija je jako dugo izložena konkurenciji iz EU, a da ne može koristiti fondove za jačanje konkurentnosti. Takav zahtev bi mogao da bude inicijalni impuls za EU da preispita svoju ulogu i učini preko potrebne korake kako bi demonstrirala izvesnost stupanja u članstvo u bliskoj budućnosti.

Bibliografija

- Anastasakis, Othon, "The Europeanization of the Balkans", *Brown Journal of World Affairs*, Summer/Fall 2005, Vol. XII, Issue 1.
- Blagovčanin, Srđan, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: Građenje države kroz proces evropskih integracija*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2016.
- Commission staff working document, Serbia 2020 Report, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2020 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, 6.10.2020.
- Consolidated Version of Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/13, 26.10.2012, art.49.
- Copenhagen European Council (21–22 June 1993), Conclusions of the Presidency, E.U. Bull., supp. 6/1993 (June 1993)
- Deklaracija o promovisanju evropskih vrednosti u jugoistočnoj Evropi, *Narodne novine*, br. 121, 28.10.2011.
- Dogovor o regionalnom predstavljanju i saradnji (2012), čl 3, Zvanična Internet prezentacija Vlade Republike Srbije.
- Đurković, Miša, „Evropska unija i Balkan u doba Junkerove komisije“, *Međunarodna politika*, LXVI, br. 1158–1159.
- European Commission Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- Enhancing the accession

- process – A credible EU perspective for the Western Balkan, Brussels, 5.2.2020.
- Grubješić, Suzana, „Dugi marš do Evropske unije”, *Evropske sveske*, 3/2018.
- Kovačević, Maja, „Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br.1/2019.
- Konferencija o pristupanju Evropskoj uniji – Srbija, Opšta pozicija EU.
- Međak, Vladimir, i Budimir, Branko, *Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji*, ISAC Fond, Beograd, 2013, str. 22.
- Nacionalni interes*, godina VIII, vol. 15, br. 3/2012.
- Noutcheva, Gergana, *EU conditionality and Balkan compliance: Does sovereignty matter?*, Doctoral Disertation, University of Pittsburgh, 2006.
- Novaković, Igor, Albahari, Natan i Bogosavljević, Jovana, *Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije tokom 2018. godine*, ISAC Fond, Beograd, 2019.
- Odluka o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, 18/20.
- Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za međunarodnu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji za poglavlje 35. „Ostala pitanja”, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova.
- „Srbija gubi 1,3 milijarde evra godišnje zato što nije u EU”, *European Western Balkans*, 23. 7. 2020.
- Teokarević, Jovan, „Skroman napredak ka sve manje poželjnoj Evropskoj uniji: Zapadni Balkan u evropskim integracijama 2015–2016. godine”, *Spoljnopolitičke sveske*, broj: 1/16, str. 12.
- The Declaration of the Zagreb Summit, European Commision, 24 November 2000.
- Todorović, Jelena B., „Srbija i politika uslovljavanja Evropske unije”, *Politička revija*, godina (XXIII) X, vol=28 bp. 2 / 2011, str. 183–200.

**SPECIFICS AND COURSE OF THE ACCESSION NEGOTIATIONS
OF SERBIA AND CROATIA FOR MEMBERSHIP
IN THE EUROPEAN UNION
- IMPLICATIONS FOR BILATERAL RELATIONS**

ABSTRACT

This paper presents an analysis of the differences between Serbia and Croatia's negotiation process for EU membership, especially those which have influenced the course and outcomes of the negotiations so far, as well as the bilateral relations between the two countries. Although the negotiations are a nominally suitable framework for resolving open issues between the candidate countries, due to the lack of political will, neither Serbia nor Croatia has used that capacity. Of all the neighbouring countries, Serbia has the most unsolved issues with Croatia (minority issues, missing persons, exiled and internally displaced persons, border demarcation on the Danube, successions and many others). The dynamics of relations have significantly changed since Croatia became a member in 2013, gaining a much-privileged position in regard to Serbia as a candidate. The main thesis of the paper is that the European Union has at the very least contributed to maintaining the status quo in Serbo-Croatian bilateral relations by raising the question of normalization of relations between Belgrade and Pristina above any other political questions, as well as bilateral relations with the countries in the region. It should be kept in mind that the relations between Serbia and Croatia are not only bilateral, but they also have their implications in Bosnia and Herzegovina, which further emphasizes the importance of improving bilateral relations for long-term peace and stability in the Balkans. The reasons for the Union's position can be found in its efforts to expand its influence in the region. With its engagement in resolving the Kosovo issue, and due to the reduction of its so-called transformative power, the EU has reached the maximum of its capacities, which is why it has taken a passive position when it comes to bilateral disputes. The double standards sporadically used by the EU when it comes to Serbia and Croatia were already visible in the Stabilization and Association Process that precedes the negotiation process, which will be discussed in the first part of the paper. The conditions for membership have not been formally changed, but they have changed in essence. These changes are one of the reasons for Serbia's slow progress towards EU membership, reasons which are basically of a political nature. These changes will be presented in the second part of the paper. In the end, we will try to evaluate whether this action of the EU and the negotiation process itself had a positive or negative impact on the development of good neighbourly relations between the two countries.

Keywords: European Union, Serbia, Croatia, negotiation process, accession negotiations, membership, criteria, bilateral relations.

UDK 341:[355.4:007.5
Biblid 0543-3657, 72 (2021)
God. LXXII, br. 1183, str. 69-85
pregledni rad
Primljen: 30.9.2021.
Prihvaćen: 18.10.2021.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2021.72.1183.4

Miloš JONČIĆ¹

Međunarodnopravna regulisanost autonomnih i automatizovanih borbenih sistema u savremenim oružanim sukobima

SAŽETAK

Razvoj veštačke inteligencije i upravljanje u toj oblasti informatike i kibernetike, na početku XXI veka, doneli su drastične izmene u tehničkim sredstvima koja se koriste u oružanim sukobima. Tehničke inovacije načinile su značajan uticaj na sposobnost oružanih snaga. Činjenica da je pravo oružanih sukoba, usled narastajućeg tehnološkog napretka, postalo neadekvatno i iz tog razloga je privuklo pažnju doktrine.

Korišćenje autonomnih i automatizovanih borbenih sistema (dronova, bespilotnih letelica, vozila i plovila bez ljudske posade, samohodnih borbenih sredstava itd.), koja sama mogu da pronalaze ciljeve, nemaju jasan pravni (međunarodnopravni) status. Sami autonomni i automatizovani borbeni sistemi predstavljaju oruđe, oružje i samim time su legitiman vojni cilj. Naučna i tehnološka revolucija načinila je značajne promene i u domenu izvođenja borbenih operacija, ali posebno u oblasti pripremanja borbenih operacija i izdavanja naređenja za izvođenje tih operacija. Dakle, izrazito brz i drastičan tehnološki razvoj borbenih sredstava je dvostruko uticao na savremeno vođenje oružane borbe. Prvo, usavršio je tehniku za vođenje oružane borbe i drugo, po principu povratne sprege, tako razvijena sredstva uticala su na pojavu novih metoda izvođenja borbenih operacija i

¹ Miloš Jončić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, e-mail: mjoncic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

obratan uticaj, pojava novih zahteva od strane vojne misli za novim usavršenijim borbenim sredstvima.

Rad ima za cilj da definiše autonomne i automatizovane borbene sisteme i da ukaže na moguća kršenja normi međunarodnog prava oružanih sukoba prilikom upotrebe ovih sistema. Takođe, autor ukazuje na pravne praznine u međunarodnom pravu oružanih sukoba koje su se pojavile razvojem novih vrsta borbenih sistema i njihovom upotrebom.

Ključne reči: automatizovani borbeni sistemi, autonomni borbeni sistemi, međunarodno pravo oružanih sukoba, napredne tehnologije, savremeni oružani sukobi

Uvodne napomene

Tehnološki razvoj na prostoru automatizacije i autonomije predstavlja jedan od najznačajnijih tehnoloških trendova koji danas utiču na vojne operacije. Njihovo sve veće prisustvo na bojnopolju rezultat je prednosti, izdržljivosti, doslednosti i potrošljivosti.

Razvoj veštačke inteligencije i upravljanje tom oblasti informatike, na početku XXI veka, doneli su drastične izmene u tehničkim sredstvima koja se koriste u oružanim sukobima. U poslednjih nekoliko decenija svedoci smo mnogih tehničkih promena kako u oružanim sukobima tako i u sposobnostima oružanih snaga.² Više od sto država je u okviru svojih oružanih snaga ili obaveštajnih agencija formiralo posebne jedinice za sajber ratovanje.³ Činjenica da je pravo oružanih sukoba, usled narastajućeg tehnološkog napretka, postalo neadekvatno i iz tog razloga je privuklo pažnju doktrine.⁴

Razvoj autonomnih borbenih sistema trebao bi da donese asimetričnu prednost za onu stranu u oružanom sukobu koja raspolaže ovim sistemima. Savremeni oružani sukobi će povećati upotrebu automatizovanih i autonomnih borbenih sistema na svim delovima bojišta i bojišne prostorije. Posebno pitanje jeste pitanje odbrane od napada ovih sistema. Razvoj borbenih sistema ubrzaće i razvoj odbrambenih sistema, što će značajno uticati i na industriju koja učestvuje u razvoju i proizvodnji ovih borbenih sistema.

Razvoj autonomnih borbenih sistema zauzeo je istaknuto mesto u strateškim smernicama mnogih država, ali zauzimaju sve veću zainteresovanost oružanih nedržavnih aktera.⁵

² Rain Liivoja, "Technological change and the evolution of the law of war", *The evolution of warfare*, International Review of the Red Cross, No. 900, pp. 1157–1177 (1158).

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Više o naoružanim nedržavnim akterima u Miloš Jončić, „Nedržavni akteri u međunarodnom humanitarnom pravu“, u *Nedržavni akteri u međunarodnom pravu*, ur. Mihajlo Vučić, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2020, str. 79–119.

Posebno je pitanje primene normi međunarodnog humanitarnog prava u svetlu eksteritorijalne upotrebe sile protiv nedržavnih aktera. Ovde se nameće posebno pitanje upotrebe dronova od strane Sjedinjenih Američkih Država (SAD) protiv terorista Al Kaide (*Al-Qaeda*) na teritoriji Pakistana i Avganistana.⁶ Upotreba automatizovanih borbenih sistema u borbi protiv terorističkih grupa na prostoru Avganistana ukazala je na činjenicu teškog kršenja normi međunarodnog humanitarnog prava o zaštiti civila. SAD su priznale da su u samo jednom napadu, pre njihovog bezglavog povlačenja iz Avganistana, u napadu drona stradali civili. U tom napadu je stradalo deset civila, od kojih su sedam bila deca.⁷

Definisanje savremenih oružanih sukoba predstavlja temporalnu kategoriju, ali ga ipak treba posmatrati i u svetlu upotrebe novih borbenih sistema. U literaturi koja se bavi međunarodnim odnosima, pod pojmom savremeni oružani sukobi nalaze se i sukobi nakon okončanja Hladnog rata. Sa stanovišta međunarodnog prava oružanih sukoba ovaj termin treba vezati za sukobe koji su se odvijali u drugoj deceniji XXI veka. Teška kršenja normi međunarodnog prava oružanih sukoba izvršila su i neke države, ali i nedržavni entiteti, preciznije rečeno naoružani državni entiteti, kako oni koji predstavljaju međunarono priznatu stranu u sukobu tako i oni koji to priznanje nemaju.

Automatizovani i autonomni borbeni sistemi

Tehnološka dostignuća četvrte industrijske revolucije primenjiva su i u oružanim sukobima. Savremeni oružani sukobi ukazali su da su vojnici bića koja su sklona greškama koja su uzrokovana posledicama stresa i trauma tokom borbenih operacija. Ipak, staro vojničko pravilo je da bez prisustva kopnenih snaga na terenu ne postoji niti vojna pobeda niti potpuna kontrola teritorije. S druge strane, potreba oružanih snaga velikih sila da smanje rizik za svoje kopnene snage doprinosi razvoju borbenih sistema u kojima će se prisustvo ljudskog faktora smanjiti ili u potpunosti isključiti.

Iz tih razloga neophodno je skrenuti pažnju na razlikovanje dve vrste ovih sistema. Prva grupa sistema je delom autonomna i najčešće je karakterišu kao „automatizovan sistem”. Kod ovih sistema se ta autonomnost ogleda u tome

⁶ International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts, Document prepared by the International Committee of the Red Cross for the 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, Switzerland, 8–10 December 2015, *The evolution of warfare*, Volume 97, Number 900 Winter 2015, International Review of the Red Cross (2015), 97 (900), pp. 1427–1502.

⁷ U.S. military admits ‘horrible mistake’ in Kabul drone strike that killed 10 Afghans, *The Washington Post*. Dostupno na: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2021/09/17/drone-strike-kabul-afghanistan/>, posećeno 18.9.2021.

što se njima upravlja iz određenog centra u realnom vremenu. Druga vrsta ima veći stepen autonomnosti. Kada je reč o stepenu autonomnosti, neke definicije „autonomnih sistema” se fokusiraju na način na koji je operator u interakciji sa sistemom: autonomni sistemi su oni koji mogu da rade „...bez bilo kakvog oblika spoljne kontrole tokom dužeg vremenskog perioda”.⁸ Kod ovih sistema unapred je izvršeno programiranje za izvođenje borbenih zadataka (kontrola prostora, neutralisanje protivničkih jedinica i sistema, podrška jedinicama na zemlji, pratnja i zaštita konvoja). Kod ovih drugih sistema veštačka inteligencija sama pronalazi najbolje načine za izvršenje zadatka. Ova vrsta sistema još više dovodi u opasnost poštovanje pravila međunarodnog prava oružanih sukoba.

Otvara se niz pitanja vezanih za *hardware* i *software* kao sastavne delove trijade u kojoj je najslabija karika ljudski faktor (*wetware*).⁹ Za pitanje odgovornosti za eventualne povrede pravila međunarodnog prava nije od značaja sredstvo izvršenja, već lice koje svojim činjenjem ili propuštanjem izvrši neku povredu pravila.

Ne postoji međunarodno dogovorena definicija autonomnih sistema naoružanja. Jedna od definicija, koja se koristi na radnim sastancima Međunarodnog komiteta Crvenog krsta, navodi „Autonomni oružani sistemi predstavljaju oružje koje može nezavisno od ljudskog faktora da bira i napada ciljeve, odnosno sa autonomijom u „kritičnim funkcijama” da pribavlja, prati, bira i napada ciljeve”.¹⁰ To su sistemi koji kada se jednom aktiviraju mogu da biraju i napadaju ciljeve bez intervencije ljudskog operatera, ali i sisteme koji su okarakterisani kao poluautonomni, koji napadaju individualne mete ili specifične grupe meta koje su označene od strane ljudskog operatora. Ovi drugi podrazumevaju i sisteme koji se nazivaju „Fire and Forget”, kao što su neki oblici samonavodećih projektila.

Brzi napredak u civilnoj robotici postignut u protekloj deceniji ostvario je napredak u naoružanju, ali postojeći autonomni sistemi imaju neka ključna ograničenja. Ta ograničenja se, pre svega, vezuju za složeno donošenje odluka i rasuđivanje koje izvode ljudi, zatim imaju mali kapacitet

⁸ George A. Bekey, *Autonomous Robots: From Biological Inspiration to Implementation and Control*, MIT Press, Cambridge, MA, 2005, p. 1; Michael A. Goodrich and Alan C. Schultz, „Human-Robot Interaction: A Survey”, *Foundations and Trends in Human-Computer Interaction*, Vol. 1, No. 3, 2007, p. 217; Tim McFarland, „Factors shaping the legal implications of increasingly autonomous military systems”, *The evolution of warfare*, International Review of the Red Cross (2015), 97 (900), 1313–1339. p. 1317.

⁹ Ibid.

¹⁰ *Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects*, International Committee of the Red Cross, Expert Meeting, Geneva, Switzerland, 26–28 March 2014, p. 7.

da sagledaju svoje okruženje ili da se prilagode neočekivanim promenama i stoga nisu sposobni za rad van jednostavnih okruženja. Sa povećanom autonomijom kod robotskih sistema biće povećana nepredvidljivost u načinu njihovog rada.¹¹ Zato je neophodno dati ljudima prednost u odnosu na autonomne sisteme za određene zadatke koji zahtevaju vezu između ljudi.¹²

Pravno regulisanje upotrebe automatizovanih i autonomnih borbenih sistema

Vojni interes za povećano prisustvo autonomnih borbenih sistema u oružanim operacijama, ali i povećanje same autonomnosti tog oružja opravdava se povećanim potencijalom za operabilnost i sposobnost oružanih snaga, uz smanjenje rizika po ljudstvo oružanih snaga i znatnim smanjenjem operativnih troškova. Trenutna ograničenja koja se odnose na civilne autonomne sisteme jednako se primenjuju i na vojne, uključujući i oružane sisteme.

Sistemi oružja sa značajnom autonomijom prilikom izbora i napada ciljeva već se koriste, ali je njihova upotreba značajno ograničena. Ograničenja se odnose, pre svega, na zadatke koje mogu da izvršavaju. Tako, na primer, mogu da izvršavaju odbrambene operacije ali ne i ofanzivne. Sledeće ograničenje je vezano za ciljeve koje mogu napasti. Cilj napada mogu biti vozila, oruđa, objekti, utvrđeni položaji, infrastruktura koja služi vojnim naporima neprijatelja, ali ne i zadaci usmereni na učesnike u oružanom sukobu, odnosno na živu silu neprijatelja. Poslednje ograničenje koje otežava upotrebu odnosi se na okruženje u kom se koristi takvo sredstvo. Moguća je upotreba u jednostavnim, statičnim, predvidljivim okruženjima, dok bi složena, dinamična, nepredvidiva okruženja predstavljala nepremostivu prepreku za upotrebu ovih sistema.

Bliže ispitivanje postojećih sistema naoružanja može pružiti uvid u to koji nivo autonomije bi se smatrao prihvatljivim i koji nivo ljudske kontrole bi se smatrao odgovarajućim.¹³ Određena istraživanja kao zaključak navode pitanje da li će veštačka inteligencija uvek biti nesposobna da razlikuje civile od boraca, ili čak da pravi razumne kompromise između vojne potrebe i načela humanosti, odnosno od rizika ili štete po civile.¹⁴ Ima shvatanja da su ljudi često okrutni i da vojnici pod pritiskom i velikim stresom prave

¹¹ Ibid.

¹² Thomas Ryan, Vikram Mittal, "Potential for Army Integration of Autonomous Systems by Warfighting Function", *Military Review*, Army University Press, 2019, p. 124.

¹³ *Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects*, op. cit., p. 7.

¹⁴ Više o odnosu vojne potrebe i načela humanosti u Miloš Jončić, *Međunarodnopravni položaj civilnog stanovništva u oružanim sukobima*, Institut za međunarodnu politiku i privredu,

greške, a da je moguće da usled kontinuiranog stresa polude i počine zločine, i da bi u situaciji da se autonomno oružje koristi razumno moglo spasiti živote vojnika izbačenih iz borbe (*Hors de combat*) i civila.¹⁵

Autonomni sistemi oružja koji su visoko sofisticirani i programirani da samostalno određuju sopstvene akcije, donose složene odluke i prilagođavaju se svom okruženju (neki ih nazivaju „potpuno autonomnim oružnim sistemima” sa „veštačkom inteligencijom”) još uvek ne postoje. Iako postoje različita gledišta o tome da li će buduća tehnologija, jednog dana, postići tako visok nivo autonomije, primetno je da su danas mašine veoma dobre u kvantitativnoj analizi, ponavljajućim radnjama i sortiranju podataka, dok ljudi nadmašuju mašine u kvalitativnom prosuđivanju i rezonovanju.¹⁶

U praksi se prepoznaje važnost održavanja ljudske kontrole nad odabirom i napadanjem ciljeva, mada je manje jasno šta bi moglo da znači „smislena ljudska kontrola”. Neki autori sugerisu da bi „potpuno autonomni” naoružani sistemi, po definiciji koji rade bez ljudskog nadzora, mogli biti korisni u vrlo ograničenim okolnostima u sukobima visokog intenziteta. Međutim, autonomni naoružani sistemi koji rade pod nadzorom čoveka verovatno će biti od veće vojne koristi zbog vojnih zahteva za sistematskom kontrolom upotrebe sile.¹⁷

Sjedinjene Američke Države i Velika Britanija su usvojile nacionalnu politiku o autonomnim borbenim sistemima. Ove politike su definisale autonomne borbene sisteme na različite načine. Američka politika ih definiše: „Ubojiti autonomni sistemi oružja (*Lethal autonomous weapon systems – LAWS*) su posebna klasa sistema oružja koji koriste senzorske pakete i računarske algoritme za nezavisno identifikovanje cilja i primenu ugrađenog oružnog sistema za gađanje i uništavanje cilja bez ručne ljudske kontrole sistema”. Iako ovi sistemi još nisu u širokom razvoju, veruje se da bi omogućili vojne operacije u okruženjima degradiranim ili odbijenim komunikacijama u kojima tradicionalni sistemi možda neće moći da rade.¹⁸

Beograd, 2019; Vladan Jončić, Međunarodno humanitarno pravo, Pravni fakultet, Beograd, 2015; Vladan Jončić, Međunarodnopravni status učesnika oružanih sukoba, Pravni fakultet, Beograd, 2012; Vladan Jončić, „Vojna potreba i međunarodno pravo”, *Vojno delo*, 6/96, Beograd, 1996, str. 12, 14; Drraper, G. I. A., „Military Necessity and Humanitarian Imperatives”, *Revue de droit penal et de droit de la guerre*, Vol. XII (2), 1973, p. 129, *Pariska pomorska deklaracija iz 1856*, *Ženevska konvencija iz 1864*, *Petrogradska deklaracija iz 1868*.

¹⁵ Why Should We Ban Autonomous Weapons? To Survive, dostupno na: <https://spectrum.ieee.org/why-should-we-ban-autonomous-weapons-to-survive>

¹⁶ *Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects*, op. cit., p. 7.

¹⁷ Ibid., p. 8.

¹⁸ Defense Primer: U.S. Policy on Lethal Autonomous Weapon. Dostupno na: Systems <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF11150.pdf>

Prema izveštajima iz decembra 2020. godine SAD nisu posedovale ove borbene sisteme, ali su stvorile pravni okvir za njihov razvoj.¹⁹ U poslednjem periodu sve veći broj država i nevladinih organizacija apeluje na međunarodnu zajednicu da usvoji propise međunarodnog javnog prava, koji bi regulisali upotrebu ovog oružja ili da zabrani razvoj i upotrebu ovih sistema iz etičkih razloga.

Ujedinjeno Kraljevstvo takođe navodi u svojim izveštajima da ne poseduje potpuno autonomne borbene sisteme, i dodaje da takvi sistemi još uvek ne postoje već da je reč o većem ili manjem stepenu autonomije od ljudskog faktora.²⁰

Obe države, i SAD i Velika Britanija, usvojile su javno dostupne nacionalne politike o autonomnim oružanim sistemima. Američka politika navodi da će „autonomni i poluautonomni naoružani sistemi biti dizajnirani tako da omogućavaju zapovednicima i operaterima da izvršavaju odgovarajuće nivoe ljudskog prosuđivanja o upotrebi sile“. Politika Ujedinjenog Kraljevstva je da „autonomno puštanje oružja“ neće biti dozvoljeno i da će „... rad oružnih sistema uvek biti pod ljudskom kontrolom“. Druge države ili još nisu razvile svoju politiku ili o njoj nisu otvoreno razgovarale.

Razvoj i upotreba autonomnih sistema u oružanom sukobu mora biti regulisana međunarodnim pravom oružanih sukoba, uz obavezu preduzimanja pravnih preispitivanja u proučavanju, razvoju, nabavci ili usvajanju novog oružja. Ono što predstavlja osnovne prepreke za donošenje jasnih pravnih pravila, koja bi uredila oblast upotrebe i razvoja ovih sistema, jeste nedostatak standardnih metoda za ispitivanje i ocenjivanje koje bi se adekvatno mogle primeniti na ovu grupu oružja.²¹ Kao i kod svakog novog oružja, legalnost autonomnih sistema oružja mora se proceniti na osnovu njihovih efekata koji zavise od dizajna i nameravane upotrebe.²²

U doktrini postoje tri mišljenja koja se odnose na razvoj i upotrebu autonomnih borbenih sistema u oružanim sukobima. Prema prvom mišljenju postojeća pravna pravila sasvim su dovoljna i upotreba ovih sistema se može podvesti pod postojeće norme. Drugo mišljenje ostavlja mogućnost upotrebe ovih sistema, ali u posebnim situacijama kada obavljaju

¹⁹ Department of Defense Directive 3000.09, „Autonomy in Weapon Systems“, Updated May 8, 2017. Dostupno na: <https://www.esd.whs.mil/portals/54/documents/dd/issuances/dodd/300009p.pdf>

²⁰ Lord Astor of Hever (Parliamentary Under Secretary of State, Defence; Conservative), House of Lords debate, 26 March 2013, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldhansrd/text/130326-0001.htm#st_14.

²¹ *Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects*, op. cit., p. 8.

²² Ibid.

jednostavne zadatke u kontrolisanim i predvidljivim okruženjima. Treća grupa autora smatra da je neophodna izričita zabrana autonomnih sistema ili uvođenje obaveze „značajne ljudske kontrole” pri upotrebi ovih sistema.

Kada je reč o ispitivanjima javnog menjenja ona su sprovedena u SAD i u Australiji, i ukazuju na negativan stav civilnog stanovništva prema upotrebi ovih sistema u oružanim sukobima. Postojeće studije koje ispituju javno mnjenje prema smrtonosnim autonomnim sistemima naoružanja (LAWS) bile su ograničenog obima i fokusirane prvenstveno na civile u Sjedinjenim Državama. Kampanja za zaustavljanje robota ubica sproveda je dva istraživanja među australijskim civilima i utvrdila da se više od polovine ispitanika protivi autonomnom oružju.²³

Nema sumnje da razvoj i upotreba autonomnih sistema naoružanja u oružanom sukobu nije u potpunosti regulisan međunarodnim humanitarnim pravom, uključujući tu i obavezu preduzimanja pravnih i tehničkih ispitivanja u proučavanju, razvoju, nabavci ili upotrebi novog oružja.²⁴ Legalnost autonomnih borbenih sistema, kao i kod svakog novorazvijenog oružja, mora se proceniti na osnovu njegovog dizajna i nameravane upotrebe, odnosno efekta na ciljeve. U duhu zaštite načela humanosti posebno je značajna preciznost tog dejstva i efekti koje može stvoriti na samom cilju i u njegovom neposrednom okruženju. Ono što predstavlja značajnu prepreku za utvrđivanje ovih efekata jeste nemogućnost primene standardnih metoda za ispitivanje i ocenjivanje ovih sistema.

Korišćenje autonomnih borbenih sistema (dronova, bespilotnih letelica, vozila i plovila bez ljudske posade, samohodnih borbenih sredstava) koja sama mogu da pronalaze ciljeve, nemaju jasan pravni (međunarodno-pravni) status. Sama sredstva tj. pomenuti autonomni borbeni sistemi, predstavljaju oružje, oruđe i samim time predstavljaju legitiman i legalan vojni cilj. Nameće se posebno pitanje pravnog položaja lica koja upravljaju automatizovanim sistemima i sredstvima. Da li ta lica imaju status učesnika u oružanom sukobu ili predstavljaju lica koja doprinose vojnim naporima strane u sukobu? Da li bi napad na centar iz kog se upravlja ovim sredstvima (operativni centar) predstavljao napad izvršen u skladu sa pravilima međunarodnog ratnog i humanitarnog prava. Geografski položaj operativnog centra morao bi da poštuje pravila koja se zahtevaju od položaja oružanih snaga učesnika u skobu. Eventualno smeštanje operativnog centra u civilno okruženje predstavljalo bi kršenje međunarodnog prava oružanih sukoba. Prilikom odabira položaja operativnog centra neophodno je

²³ Jai Galliot, Austin Wyatt, “Risks and Benefits of Autonomous Weapon Systems: Perceptions among Future Australian Defence Force Officers”, *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Air University Press, 2020, p. 17.

²⁴ *Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects*, op. cit., p. 8.

poštovati pravila koja će obezbedniti zaštitu civilnih objekata i civilnog stanovništva.

Jedno od osnovnih pitanja koje predstavlja dilemu i za Sasolija (*Marco Sassòli*) jeste mogu li autonomni borbeni sistemi da ispoštuju principe razlikovanja, proporcionalnosti i predostrožnosti?²⁵

Princip razlikovanja podrazumeva da strane u sukobu moraju u svako doba da prave razliku između civila i boraca. Napadi mogu biti usmereni samo na borce (učesnike u oružanom sukobu). Napadi ne smeju biti usmereni prema civilima i civilnim objektima.

Davne 1868. godine, na predlog Ruskog carskog kabineta, Međunarodna vojna komisija sastala se u Petrogradu, razmatrala zabrane upotrebe određenih projektila i tom prilikom utvrdila princip „da je jedini legitimni cilj koji treba da imaju pred sobom države za vreme rata oslabljenje vojnih snaga neprijatelja”.²⁶

Haške konvencije (1907) nisu direktno na ovaj način odredile da se mora praviti razlika između civila i boraca. Ipak pravilo sadržano u članu 25, kojim je zabranjeno „napadati ili bombardovati bilo kojim sredstvom nebranjene gradove, sela, naselja ili zgrade”, zasnovano je na ovom principu i predstavlja deo međunarodnog običajnog prava obavezujućeg za sve, bez obzira na činjenicu da li je neka strana u sukobu potpisnica konvencija ili ne.²⁷

Princip razlikovanja civila i boraca kodifikovan je Protokolom I Ženevske konvencije. Članom 51 civilno stanovništvo je izuzeto kao predmet napada i zabranjeni su akti i pretnja nasiljem koja ima za glavni cilj širenje terora među civilnim stanovništvom.²⁸

Ono što najviše karakteriše princip razlikovanja sadržano je u članu 52 Dopunskog protokola I koji navodi da napadi treba strogo da se ograniče na vojne objekte. Takođe, navodi se da su vojni objekti oni objekti koji po svojoj prirodi, lokaciji, nameni ili korišćenju efikasno doprinose vojnoj akciji.

²⁵ Marco Sassòli, “Can Autonomous Weapon Systems Respect the Principles of Distinction, Proportionality and Precaution?”, u *Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects*, International Committee of the Red Cross, Expert Meeting, Geneva, Switzerland, 26–28 March 2014, p. 41.

²⁶ Petrogradska deklaracija iz 1868. godine o zabrani upotrebe odrađenih projektila u ratu, *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, Jugoslovenski Crveni krst, Beograd, 1999. str. 301.

²⁷ Konvencija o zakonima i običajima rata na kopnu, (IV Haška konvencija 1907), *Pravilnik o zakonima i običajima rata na kopnu*, *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, Jugoslovenski Crveni krst, Beograd, 1999. str. 274.

²⁸ Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I) *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, Crveni krst Srbije, Beograd, 2007, str. 208.

Pored ovoga, napad na ove objekte treba da bude opravdan time da se njihovim uništenjem, zauzimanjem ili neutralizacijom postigne odgovarajuća vojna prednost.

Kada je reč o autonomnim borbenim sistemima upravo ovo razlikovanje je teško ostvariti. Autonomni borbeni sistemi koliko god imali razvijenu veštačku inteligenciju ne mogu da utvrde sa visokim stepenom sigurnosti da li je određen objekat civilni ili vojni. Čak i da postoji mogućnost da sistem napravi grubu razliku između civilnih i vojnih objekata otvara se pitanje da li će moći da ostvari razlikovanje u slučaju kada „postoji sumnja da li se neki objekat, koji je normalno namenjen za civilne svrhe, kao što su hram, kuća ili druga prebivališta ili škola, koristi tako da daje efikasno doprinos vojnoj akciji”.²⁹ Pitanje je hoće li autonomni borbeni sistem moći da napravi razliku i da u skladu se zahtevom međunarodnog prava taj objekat prepozna kao onaj koji ne doprinosi vojnoj prednosti.

Ovo pravilo mora se sagledavati u kombinaciji sa zabranom napada na lica *hors de combat* i sa pravilom da su civili zaštićeni od napada, osim ako direktno učestvuju u neprijateljstvima.³⁰

U situacijama kada postoji sumnja da li je određeno lice civil – to lice će se smatrati civilom. Kada je reč o međunarodnim sukobima borci na bojnopolju moraju pošteno da utvrde da li određeni civil može ili ne može da bude predmet namernog napada, na osnovu ponašanja tog lica, lokacije i odeće, kao i drugih informacija koje su u tom trenutku dostupne. Kada postoji sumnja, mora se izvršiti pažljiva procena uslova i ograničenja u datoj situaciji, da bi se utvrdilo da li ima dovoljno indikatora za napad. Ne može se automatski napasti svako ko deluje sumnjivo.³¹

Pod oružjem koje ne pravi razliku u izboru cilja podrazumeva se i oružje od koga se može očekivati da slučajno prouzrokuje gubitke među civilnim stanovništvom, ranjavanje civilnih lica, činjenje štete civilnim objektima ili kombinaciju takvih gubitaka i šteta koji bi bili prekomerni prema konkretnoj i neposredno očekivanoj vojnoj koristi.

Poštovanje ovog pravila bi čak i za automatizovane borbene sisteme koje navodi operater predstavljalo problem, jer on navodi sredstvo iz centra koji

²⁹ Ibid.

³⁰ Lice onesposobljeno za borbu (*hors de combat*) je: (a) svako lice koje je u vlasti protivničke strane; (b) svako lice koje nije sposobno da se brani usled toga što je u stanju bez svesti, brodolomnik, ranjenik ili bolesnik; ili (c) svako lice koje jasno izražava nameru da se preda; pod uslovom da se uzdržava od svakog neprijateljskog akta i da ne pokušava da pobjegne.

³¹ Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck, *Običajno međunarodno humanitarno pravo*, Međunarodni komitet Crvenog krsta, Tom I, Cambridge, 2005, str. 24.

je kilometrima udaljen, a ovo razlikovanje je teško da utvrde čak i oni koji neposredno učestvuju u neprijateljstvima.

Princip razlikovanja treba poštovati i kada je reč o objektima, civilnim ili vojnim. Međunarodni sud pravde je u svom savetodavnom mišljenju potvrdio da je princip razlikovanja ciljeva jedan od „kardinalnih principa” međunarodnog humanitarnog prava i jedan od „nepovredivih principa međunarodnog običajnog prava”.³²

Proporcionalnost u napadu se odnosi na postizanje neposredne vojne prednosti koja bi se ostvarila. Tako, „...napad od kojeg se može očekivati da će izazvati slučajne gubitke civilnih života, povrede civila, štete na civilnim objektima ili kombinaciju ovih dejstava, koja bi bila nesrazmerno velika u odnosu na konkretnu i direktnu vojnu prednost koja se predviđa, je zabranjen”.³³ Protokol I ovaj oblik napada svrstava u napade bez izbora cilja, što je zabranjeno: „napad od kojeg se može očekivati da će izazvati usputne gubitke civilnih života, povrede civila, štete na civilnim objektima ili kombinaciju ovih dejstava, koja bi bila nesrazmerno velika u odnosu na konkretnu i neposrednu vojnu prednost koja se predviđa”.³⁴

U tumačenju principa proporcionalnosti istaknuto je da „oni koji su odgovorni za planiranje, odlučivanje o napadu ili izvršavanje napada, moraju neophodno da donesu odluku na osnovu procene informacija iz svih izvora koji su im u datom trenutku dostupni”.³⁵

Da bi se obezbedila sigurna upotreba autonomnih borbenih sistema neophodno je ispunjenje određenih pretpostavki. Pre svega autonomni oružani sistemi sa veštačkom inteligencijom, iako sposobni za učenje, ne mogu da urade ono što ih ljudska bića nisu naučila, programirala. Sledeće ograničenje se odnosi na granice njihovog delovanja i učenja, koja se moraju predvideti u svakom momentu jer ovi sistemi nisu adresati pravila. To takođe podrazumeva da uvek mora biti moguće predvideti šta ovi sistemi rade, jer u protivnom ljudi ne mogu ostati odgovorni za njihovo ponašanje, a samo su ljudi adresati međunarodnog humanitarnog prava.³⁶

³² Ibid., str. 35.

³³ Ibid., str. 46.

³⁴ Član 51(5)(b) Dopunskog protokola uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I), *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, Crveni krst Srbije, Beograd, 2007.

³⁵ Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck, *Običajno međunarodno humanitarno pravo*, Međunarodni komitet Crvenog krsta, op. cit., 2005, str. 50.

³⁶ Marco Sassòli, “Can Autonomous Weapon Systems Respect the Principles of Distinction, Proportionality and Precaution?”, op. cit., 2014, p. 41.

Princip predostrožnosti u napadu obuhvata više obaveza koje mora da preduzme strana koja preduzima oružanu operaciju. Prilikom izvođenja vojnih operacija, stalno se mora voditi računa o zaštiti civilnog stanovništva, civila i civilnih objekata. Moraju se preduzeti sve moguće mere predostrožnosti da bi se izbegli, a u svakom slučaju sveli na najmanju moguću meru, slučajni gubici i povrede civila i štete na civilnim objektima.³⁷

Na osnovu rezerve koju je prilikom ratifikacije Protokola I uložila Švajcarska istaknuto je da obavezu vođenja računa o zaštiti civila imaju samo „...komandanti bataljona ili na nivou grupa i oni koji su na višem nivou...“, dok se ona ne bi odnosila na mlađe oficire, podoficire i vojnike. Ovaj element je posebno važan u svetlu upotrebe autonomnih borbenih sistema. Poseban problem bi predstavljalo utvrđivanje individualne odgovornosti oficira za izvršena kršenja međunarodnog humanitarnog prava. Kod automatizovanih borbenih sistema odgovornost bi bila na operateru, ali bi to iziskivalo da operateri budu oficiri sa višim činovima, ili primenu komandne odgovornosti koja i dalje izaziva mnogo kontroverzi.

Druga obaveza, koju moraju u okviru principa predostrožnosti da ispune sukobljene strane, odnosi se na preduzimanje svih mogućnosti kako bi se potvrdilo da objekti koji se napadaju jesu vojni ciljevi.

I na kraju treća obaveza zahteva od strana u sukobu da preduzmu sve moguće mere predostrožnosti pri izboru sredstava i metoda ratovanja da bi se izbegli, i u svakom slučaju sveli na minimum, slučajni gubici života civila, povreda civila i oštećenje civilnih objekata.

Ova poslednja obaveza se čini kao najveća prepreka za autonomne borbene sisteme, jer dostignuti nivo veštačke inteligencije je daleko od mogućnosti da pravi razliku u izboru metoda i sredstava kako bi se izbegle navedene posledice. Ovu procenu zaista teško prave i oni sa najvećim iskustvom i poznavanjem pravila međunarodnog prava oružanih sukoba. Veštačka inteligencija na ovom stepenu razvoja nije u mogućnosti da napravi ovu razliku. S druge strane, ne treba isključiti mogućnost da će se tehnološkim razvojem doći do stepena koji će omogućiti ovo razlikovanje, ali sa danas postojećim sistemima ovo nije moguće. Razvoj bi trebao da ide u ovom smeru.

Dok se ne ostvare ova tehnička dostignuća možda bi bilo razumno ograničiti upotrebu autonomnog oružja na situacije u kojima nije potrebna procena proporcionalnosti i gde se neprijatelj sastoji od proglašanih neprijateljskih snaga u sukobima visokog intenziteta (iako i tada mora biti u stanju da oseti ko se predaje ili je na drugom mestu *hors de combat*).³⁸

³⁷ Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck, *Običajno međunarodno humanitarno pravo*, Međunarodni komitet Crvenog krsta, op. cit., 2005, str. 50.

³⁸ Marco Sassòli, “Can Autonomous Weapon Systems Respect the Principles of Distinction, Proportionality and Precaution?”, op. cit., 2014, p. 44.

Da bi se omogućila nesmetana upotreba autonomnih borbenih sistema bilo bi neophodno da se što više isključi subjektivna procena iz ocene šta može da predstavlja cilj, da li je načelo vojne potrebe izrazito nadjačalo princip humanosti.³⁹ Ovo posebno treba naglasiti jer autonomni sistemi nisu u stanju da izvrše subjektivnu procenu vrednosti.

Veliki broj različitih situacija u kojima se mogu naći autonomni borbeni sistemi predstavlja i predstavljaće nepremostivu teškoću za proizvođače ovih sistema.

I pored nejasne regulisanosti u međunarodnom pravu oružanih sukoba upotreba autonomnih i automatizovanih borbenih sistema je realnost. U sukobima u Siriji ove sisteme su koristili, pored regularnih oružanih snaga Sirije i Ruske Federacije, i oružane nedržavne grupe čak i one koje nisu stekle priznanje za ratujuću stranu. Osnovno pitanje koje se ovde može postaviti jeste dostupnost ovog visoko sofisticiranog oružja neregularnim oružanim grupama.

U sukobu na prostoru Nagorno Karabaha vojnu prednost i pobedu Azerbejdžan je ostvario najvećim delom zahvaljujući upotrebi automatizovanih borbenih sistema. Jermenija nije raspolagala značajnim brojem ovih sredstava i pokazalo se da nije mogla da parira posebno u onim delovima gde teren ne dozvoljava upotrebu klasičnog konvencionalnog oružja.

Poslednji sukobi na prostoru Pojasa Gaze doneo je značajna kršenja pravila međunarodnog humanitarnog prava, učinjenih upravo upotrebom autonomnih i automatizovanih borbenih sistema. Samo u jednom izveštaju "Human Rights Watch-a" navedeno je čak šest incidenata u kojima je stradalo 29 civila od kojih je bilo šestoro dece.⁴⁰

Nakon odlaska Sjedinjenih Američkih Država iz Avganistana u više navrata su njihove oružane snage upotrebile automatizovane borbene sisteme u borbi protiv terorista. U jednom napadu, nakon terorističkog napada na aerodrom u Kabulu, američki dron je ubio desetočlanu porodicu sa sedmoro dece, a najmlađa Sumaja (Sumaya) je imala samo dve godine.⁴¹

Zaključna razmatranja

Izuzetan izazov bi predstavljalo stvaranje i programiranje borbenog sistema koji bi mogao da donese znatnu kvalitetnu procenu o poštovanju

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Gaza: Apparently Unlawful Israeli Strikes Kill At Least 11 Civilians, Human Rights Watch. Dostupno na: <https://www.hrw.org/news/2020/02/04/gaza-apparently-unlawful-israeli-strikes-kill-least-11-civilians>; posećeno 23.9.2021.

⁴¹ Afghanistan: US admits Kabul drone strike killed civilians, BBC. Dostupno na: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-58604655>; posećeno 23.9.2021.

pravila razlikovanja, proporcionalnosti i predostrožnosti u napadu kao što to čini borac (učesnik u oružanom sukobu) koji se nalazi na terenu. Savremena tehnologija, koliko god da je napredna, nije sposobna da sa visokim stepenom pouzdanosti donese takve odluke. Zato treba ostati na stanovištu da ovi sistemi ostaju legalni kada se koriste za obavljanje jednostavnih zadataka u predvidljivom okruženju. Ima shvatanja koja traže izričitu zabranu ovih sistema ili razvoj pravne norme koja će normirati i definisati „značajnu ljudsku kontrolu” ovih sistema. Sa shvatanjima autora koji smatraju da su postojeći propisi dovoljni, nije se moguće složiti. Ova oblast zahteva snažno involviranje doktrine i prakse kako bi se formirao korpus pravnih pravila koja će je urediti i koja će omogućiti jasnu zaštitu za sve kategorije ugroženih lica u oružanim sukobima.

Ako bi se postigao nivo da se autonomni i automatizovani sistemi mogu koristiti u skladu sa pravilima međunarodnog prava oružanih sukoba, tada tek treba uključiti i etičke i moralne izazove i dobro ih razmotriti. Principi humanosti i javne svesti teško dozvoljavaju da odluke o životu i smrti donose mašine sa malo ili nimalo ljudske kontrole. Poštovanje ljudskog prava na dostojanstvo dovodi do obaveze da se odluka o ubijanju ne može preneti na mašinu, već odluka o oduzimanju ljudskog života mora ostati na ljudima.

Treba se složiti sa Istraživačkom službom Kongresa (*Congressional Research Service*) koja ulogu ljudskog operatera uvodi kao važan deo kontrole automatizovanih borbenih sistema, pa tako navodi da svi borbeni sistemi bez obzira na stepen njihove autonomije budu osmišljeni tako da „...se dozvoli komandantima i operaterima da odaberu odgovarajuće nivoe ljudske procene o upotrebi sile”.

Osnovni zadatak i izazov u razvoju autonomnih borebnih sistema mora biti postizanje takvog nivoa da oni sami budu sposobni da percipiraju informacije neophodne za usklađivanje sa pravilima međunarodnog prava oružanih sukoba. Dok se ne postigne takav nivo veštačke inteligencije, najbolje rešenje bi bilo ograničiti upotrebu autonomnog oružja na situacije u kojima nije potrebna procena proporcionalnosti i gde se neprijatelj sastoji od proglašanih neprijateljskih snaga u sukobima visokog intenziteta (iako i tada mora biti u stanju da oseti ko se predaje ili je na drugom mestu *hors de combat*).⁴² Da bi se obezbedila nesmetana upotreba ovih sistema u operacijama u unutrašnjim sukobima, pobunama, borbi između regularnih snaga i naoružanih nedržavnih aktera, ili nedržavnih aktera međusobno, neophodno je čekati dalji razvoj i napredak veštačke inteligencije.

⁴² Marco Sassòli, “Can Autonomous Weapon Systems Respect the Principles of Distinction, Proportionality and Precaution?”, op. cit., 2014, p. 41.

Autonomni sistemi krše načela humanosti i njihova upotreba treba da bude ograničena. Sve dok se ne obezbedi takav nivo tehnološkog razvoja da autonomni borbeni sistemi mogu da prave razlikovanja, posebno kada je neophodna subjektivna procena, upotreba ovih borbenih sistema mora ostati pod dejstvom De Martensove klauzule, ili dok se ne donesu pravna pravila koja će u potpunosti regulisati upotrebu i način razvoja ovih sistema.

Iako nove tehnologije ratovanja nisu posebno regulisane međunarodnim ugovorima, njihov razvoj i upotreba u oružanim sukobima se ne odvija u pravnom vakuumu. Kao i svi drugi sistemi naoružanja i novi moraju biti osposobljeni za upotrebu u skladu sa međunarodnim pravom oružanih sukoba, a posebno pravilima o vođenju neprijateljstava. Odgovornost da osigura primenu navedenih pravila leži na svakoj državi koja razvija ove nove tehnologije i priprema ih za upotrebu u oružanim sukobima.

Bibliografija

Afghanistan: US admits Kabul drone strike killed civilians, BBC, dostupno na: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-58604655>; posećeno 23.9.2021.

Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects, International Committee of the Red Cross, Expert Meeting, Geneva, Switzerland, 26–28 March 2014.

Bekey, George A., *Autonomous Robots: From Biological Inspiration to Implementation and Control*, MIT Press, Cambridge, MA, 2005, p. 1.

Defense Primer: U.S. Policy on Lethal Autonomous Weapon Systems <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF11150.pdf>; posećeno 18.9.2021.

Department of Defense Directive 3000.09, "Autonomy in Weapon Systems," Updated May 8, 2017. Dostupno na: <https://www.esd.whs.mil/portals/54/documents/dd/issuances/dodd/300009p.pdf>; posećeno 18.9.2021.

Drraper, G. I. A., "Military Necessity and Humanitarian Imperatives", *Revue de droit penal et de droit de la guerre*, Vol. XII (2), 1973.

Galliot, Jai, Wyatt, Austin, "Risks and Benefits of Autonomous Weapon Systems: Perceptions among Future Australian Defence Force Officers", *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Air University Press, 2020.

Gaza: Apparently Unlawful Israeli Strikes Kill At Least 11 Civilians, Human Rights Watch. Dostupno na: <https://www.hrw.org/news/2020/02/04/gaza-apparently-unlawful-israeli-strikes-kill-least-11-civilians>; posećeno 23. 9.2021.

Goodrich, Michael A. and Schultz, Alan C., "Human-Robot Interaction: A Survey", *Foundations and Trends in Human-Computer Interaction*, Vol. 1, No. 3, 2007, p. 217.

- Henckaerts, Jean-Marie, Doswald-Beck, Louise, *Običajno međunarodno humanitarno pravo*, Međunarodni komitet Crvenog krsta, Tom I, Cambridge, 2005, str. 24.
- Lord Astor of Hever (Parliamentary Under Secretary of State, Defence; Conservative), House of Lords debate, 26 March 2013, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldhansrd/text/130326-0001.htm#st_14; posećeno 18.9.2021
- McFarland, Tim, "Factors shaping the legal implications of increasingly autonomous military systems", *The evolution of warfare*, International Review of the Red Cross (2015), 97 (900), 1313–1339. p. 1317
- Ryan, Thomas, Mittal, Vikram, "Potential for Army Integration of Autonomous Systems by Warfighting Function", *Military Review*, Army University Press, 2019.
- Sassòli, Marco, "Can Autonomous Weapon Systems Respect the Principles of Distinction, Proportionality and Precaution?", u *Autonomous Weapon Systems: Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects*, International Committee of the Red Cross, Expert Meeting, Geneva, Switzerland, 26–28 March 2014.
- U.S. military admits 'horrible mistake' in Kabul drone strike that killed 10 Afghans, The Washington Post, dostupno na: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2021/09/17/drone-strike-kabul-afghanistan/>; posećeno 18.9.2021.
- Why Should We Ban Autonomous Weapons? To Survive. Dostupno na: <https://spectrum.ieee.org/why-should-we-ban-autonomous-weapons-to-survive>
- Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I), *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, Crveni krst Srbije, Beograd, 2007.
- Ženevska konvencija iz 1864.*
- Jončić, Vladan, „Vojna potreba i međunarodno pravo”, *Vojno delo*, 6/96, Beograd, 1996.
- Jončić, Vladan, Međunarodno humanitarno pravo, Pravni fakultet, Beograd, 2015.
- Jončić, Vladan, Međunarodnopravni status učesnika oružanih sukoba, Pravni fakultet, Beograd, 2012.
- Jončić, Miloš, *Međunarodnopravni položaj civilnog stanovništva u oružanim sukobima*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2019.
- Konvencija o zakonima i običajima rata na kopnu, (IV Haška konvencija 1907), Pravilnik o zakonima i običajima rata na kopnu, *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, Jugoslovenski Crveni krst, Beograd, 1999.

Pariska pomorska deklaracija od 1856.

Petrogradska deklaracija od 1868. godine o zabrani upotrebe odrađenih projektila u ratu, Izvori međunarodnog humanitarnog prava, Jugoslovenski Crveni krst, Beograd, 1999.

Jončić Miloš, „Nedržavni akteri u međunarodnom humanitarnom pravu“, u *Nedržavni akteri u međunarodnom pravu*, ur. Mihajlo Vučić, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2020, str. 79–119.

INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF AUTONOMOUS AND AUTOMATED COMBAT SYSTEMS IN CONTEMPORARY ARMED CONFLICTS

ABSTRACT

The development of artificial intelligence and management in the field of informatics and cybernetics brought drastic changes in the technical means used in armed conflicts at the beginning of the 21st Century. Technical innovations have made a significant impact on the capability of the Armed Forces. Due to increasing technological progress the Law of Armed Conflict has become inadequate and for that reason has attracted the attention of the doctrine.

The use of autonomous and automated combat systems (drones, unmanned aerial vehicles, unmanned vehicles and vessels, self-propelled weapons, etc.), which can find targets on their own, do not have a clear legal (international legal) status. Autonomous and automated combat systems themselves are tools, weapons and thus a legitimate military target. The scientific and technological revolution has made significant changes in the field of conducting combat operations, but especially in the area of preparing combat operations and issuing orders for conducting those operations. Thus, the extremely fast and drastic technological development of combat means has doubly influenced the modern conduct of armed struggle. First, he perfected the technique for conducting armed combat and second, according to the principle of feedback, such developed means influenced the emergence of new methods of conducting combat operations and vice versa, the emergence of new demands by military thought for new more sophisticated combat means.

The paper aims to define autonomous and automated combat systems and point out possible violations of the norms of international law of armed conflict during the use of these systems. Also, the author points out the legal gaps in the international law of armed conflicts that have emerged with the development of new types of combat systems and their use.

Keywords: automated combat systems, autonomous combat systems, international law of armed conflicts, advanced technologies, modern armed conflicts.

UDK 321.6/.7(8)
Biblid 0543-3657, 72 (2021)
God. LXXII, br. 1183, str. 87-105
pregledni rad
Primljen: 2.10.2021.
Prihvaćen: 18.10.2021.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2021.72.1183.5

Ivan DUJIĆ¹

Validnost istraživanja Slobodana Jovanovića za države Latinske Amerike u digitalnoj eri²

SAŽETAK

Cilj rada je da se odgovori na intrigantno pitanje: Da li je diktatura zajednički imenitelj za evropske države u vremenu krize demokratije između dva svetska rata – predmet istraživanja Slobodana Jovanovića – i države Latinske Amerike tokom Hladnog rata i nakon njega, u digitalnoj eri? U radu se polazi od hipoteze da je Jovanović u međuratnom periodu utemeljio osnovu za naprednija i sveobuhvatnija istraživanja države i procesa integracija unutar države, na osnovu čega se može diskutovati o validnosti njegovih istraživanja. Zaključak rada počiva na konstataciji da tokom globalne migracione, ali i zdravstvene krize, treba očuvati saradnju među državama i dalje zajednički raditi na opstanku demokratije i sprečavanju diktature kako u evropskim državama tako i u državama Latinske Amerike.

Ključne reči: Slobodan Jovanović, međuratni period, Hladni rat, posthladnoratovski period, demokratija, diktatura, evropske države, Latinska Amerika.

Uvod

Po završetku Hladnog rata, u kome su Sjedinjene Američke Države (SAD) i bivši Sovjetski Savez (Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika –

¹ Ivan Dujić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, E-pošta: ivan@diplomacy.bg.ac.rs.

² Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

SSSR) odigrali glavnu ulogu u definisanju bipolarnih međunarodnih odnosa, nastaje tzv. posthladnoratovski period. Evropske države našle su se na meti višestrukih uticaja SAD i bivšeg SSSR-a, dok su istovremeno tragale za odgovorom na ključno pitanje – da li će u međunarodnim odnosima u ovom periodu prevagnuti demokratija ili će jednopartijske diktature i dalje ostati obrazac u budućem definisanju odnosa među državama. S druge strane, države Latinske Amerike našle su se u delikatnoj situaciji, kad je reč o rešenju pitanja opstanka demokratije ili diktature na prelazu u posthladnoratovski period.

Koliko demokratija, posebno njen opstanak, zaokupljaju pažnju istraživača vidi se, između ostalog, i u delima Slobodana Jovanovića (1869–1958). Proučavajući dinamičan razvoj modernog pravnog sistema, kao i evoluciju oblika državne vlasti u Srbiji tokom XIX i početkom XX stoleća, Jovanović je zapazio da demokratija predstavlja osnovu u okvirima koje svi oblici vlasti – zakonodavna, izvršna i sudska – ograničavaju jedna drugu.³ U razvijenim državama, s bogatom političkom kulturom i jakom demokratijom, ovi oblici vlasti zaista se međusobno ograničavaju, doprinoseći na taj način ravnoteži državne vlasti.

Treba istaći i to da oblici državne vlasti koji se nalaze u ravnoteži ograničavaju samovolju ličnosti koja je na vlasti. Jovanović je u svojim istraživanjima pokazao kako se u Srbiji postepeno i istrajno radilo na ograničavanju samovolje kneževa, odnosno kraljeva Srbije u periodu od 1815. do 1903. godine, kako bi se dugoročno izbegla opasnost od nastanka bilo kakvih (blažih ili ekstremnih) oblika diktatura.⁴ U vreme kada je Srbija uspela da ograniči apsolutnu vlast kneževa i kraljeva i uspostavi parlamentarnu monarhiju sticanje i, samim time, priznanje nezavisnosti Meksika i država Srednje i Južne Amerike od strane Portugalije i Španije vodilo je definisanju i otpočinjanju dugoročnog i istrajnog rada na razvoju demokratije.

Nastanak i učvršćivanje ekstremnih oblika diktatura, u vidu totalitarnih diktatura, u pojedinim evropskim državama – Italiji, Nemačkoj, SSSR-u i Španiji – između dva svetska rata pokrenuli su pitanje poverenja u demokratiju. Stvarnost je pokazala da se u navedenim državama totalitarna diktatura javila kao rezultat nespremnosti i nevoljnosti starijih kapitalističkih

³ Slobodan Jovanović, *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, treće izdanje, Geca Kon, Beograd, 1922, str. 262; Slobodan Jovanović, *Političke i pravne rasprave*, Sveska prva, Geca Kon, Beograd, 1908, str. 16–68. Dugotrajan proces stvaranja i definisanja oblika državne vlasti u Srbiji objašnjava se nedostatkom potrebe da se unapred odredi uloga naroda kao činioca preko koga će zakonodavna, izvršna i sudska vlast transcendentirati demokratski izraženu volju.

⁴ Slobodan Jovanović, *Političke i pravne rasprave*, op. cit., str. 15–67.

država Francuske i Ujedinjenog Kraljevstva da održavaju, podstiču i promovisu prednosti demokratije u daljem razvoju međunarodnih odnosa. Kako neka savremena istraživanja pokazuju, činilo se da će u evropskim državama totalitarna diktatura opstati ne samo zbog krize demokratije već i zato što je nametnuta kao deo snažnog, i složenog procesa integracija unutar države.⁵

Za razliku od evropskih država, razvoj demokratije u nekim državama Latinske Amerike nije bio moguć zbog vojnih diktatura. Uspostavljanje i održavanje reda, kao i primena zakona u korist procesa integracija nisu se ostvarivali konsenzusom, što je slučaj u uslovima nesmetanog razvoja demokratije, već putem diktature. U tim državama vojska je nastojala da „preuzme stvari u svoje ruke”. U periodu Hladnog rata ona je bila glavni nosilac sveukupnog razvoja, posebno ekonomskog, dok su se političke razlike i suprotnosti potiskivale u drugi plan, upravo kao u evropskim državama tokom 30-ih godina XX stoleća.

Predmet ovog istraživanja je upravo to: upoređivanje krize demokratije u evropskim državama između dva svetska rata, koju je istraživao Jovanović, sa krizom demokratije u državama Latinske Amerike tokom Hladnog rata. Cilj rada je traženje odgovora na intrigantno pitanje: Da li je diktatura zajednički imenitelj za evropske države u vremenu krize demokratije i pojedine države Latinske Amerike tokom Hladnog rata, kao i nakon njega, u digitalnoj eri? Politička stvarnost nesumnjivo je pokazala da je demokratija tokom Hladnog rata zapadala u duboku krizu, ali da može ozbiljno da zataji u digitalnoj eri.

Komparativni metod primenjen u ovom radu ukazuje na aktuelnost istraživanja Slobodana Jovanovića i kada su u pitanju države Latinske Amerike. Svojim istraživanjima u oblasti politike on je trasirao put i za dublje proučavanje država Latinske Amerike, što čini hipotezu ovoga rada. Kao i u evropskim državama, dobra strana diktature u državama Latinske Amerike jeste što dodatno jačaju jedinstvo države potiskivanjem političkih protivrečnosti zarad rešavanja ekonomskih i socijalnih pitanja. Iako se u istraživanjima bavio pretežno pitanjima iz ustavnog prava, Jovanović je, kad je o domenu politike reč, pokazao da diktatura nije nastala „preko noći”.

⁵ Olivera Milosavljević, *Savremenici fašizma: Percepcija fašizma u beogradskoj javnosti 1933–1941*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2010, str. 100. U svojim istraživanjima o evropskim diktaturama tokom 30-ih godina XX stoleća, Milosavljević na pojedinim mestima citira argumente Slobodana Jovanovića po tom pitanju.

Validnost istraživanja Slobodana Jovanovića za države Latinske Amerike u digitalnoj eri

Bogata literatura iz različitih društvenih nauka ukazuje na to da je diktatura veoma složena pojava. Istraživači iz oblasti prava, kao na primer Kovačević, ukazuju na činjenicu da diktatura dovodi do narušavanja pravnog sistema jer pravo počiva na (neo)spornom autoritetu vođe i njegove političke partije, pri čemu vođa teži da (p)ostane glavna ličnost u političkom miljeu države i glavni arbitar u svim društvenim zbivanjima.⁶

U državama Latinske Amerike uloga predsednika republike, kao vođe, u preuzimanju kontrole nad političkom krizom uz pomoć svih oblika državne vlasti, kao i posredstvom medija, rezultat je njegovog viđenja rešavanja krize. U periodu Hladnog rata države Latinske Amerike zapadale su u ozbiljne političke krize koje su, u krajnjem ishodu, dovodile do diktatura. Šire shvatanje uloge koju vođa, kao ličnost iz sveta javne politike, treba da ima u upravljanju političkom krizom polazi od tumačenja reči *caudillo*.⁷

Zbog čega vođe država Latinske Amerike zanemaruju načelo poštovanja održanja i razvoja demokratije? S jedne strane, u nekim državama Latinske Amerike vođe su inicijatori državnog udara (*golpe de estado*), kao i autoudara (*autogolpe*), što je mogući uzrok skretanja sa kursa razvoja demokratije. S druge strane, dok politikolozi u svojim istraživanjima ukazuju na činjenicu da su se vođe država Latinske Amerike u osvajanju vlasti koristile i vojnom silom, socijalni antropolozi objašnjavaju da vođe demokratiju prosto nisu shvatale kao sastavni deo kontinuiranog razvoja političkog miljea.⁸

Diktature ne samo na Kubi, već i u Argentini, Brazilu, Čileu, El Salvadoru, Nikaragvi, Peruu i Venecueli tokom Hladnog rata, i nakon njega, pokazale su da diskurs o demokratiji nije bio dovoljno razvijen da bi onemogućio vođe da se nametnu u rešavanju političke krize. Umesto da je usvojen diskurs o demokratiji kao jedino prihvatljivom načinu za rešavanje političkih kriza i ostvarivanje sveukupnog razvoja države, na političku scenu su, po scenariju državnog udara, stupale vođe kao autoritarne, nedemokratske ličnosti. Primeri diktatura u El Salvadoru, Nikaragvi ali i na

⁶ Braco Kovačević, „Totalitarna država i pravo“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banjoj Luci*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2012, str. 124.

⁷ Stanley G. Payne, Jesús Palacios, *Franco: A Personal and Political Biography*, The University of Wisconsin Press, Wisconsin, 2014, p. 534.

⁸ Bruce F. Pauley, *Hitler, Stalin, and Mussolini: Totalitarianism in the Twentieth Century*, Wiley Blackwell, Chichester, West Sussex, UK, 2015, p. 47.

Haitiju, pokazuju da diktature nisu prevaziđene. One čine očekivani odgovor na krize.⁹

Neki naučnici smatraju da je veća mogućnost da se diktatura pojavi u državi sa slabom političkom kulturom.¹⁰ Iako su Argentina i Čile tokom Hladnog rata iskusile period surovih diktatura, ove države su u posthladnoratovskom periodu svrstane među države sa visokim stepenom političke stabilnosti. Kostarika i Urugvaj su takođe svrstane u ovu grupu, što se jednim delom može objasniti uverenjem da je mala verovatnoća da se u ovim državama pojavi diktatura.¹¹

Da li su, da se vratimo na početak, istraživanja Slobodana Jovanovića o diktaturama u evropskim državama validna i kada su u pitanju države Latinske Amerike, posebno ako se ima u vidu period Hladnog rata i potonje preovladavanje informacionih tehnologija u međunarodnim odnosima? Nesumnjiv napredak u nauci i informacionim tehnologijama doveo je do nove potvrde shvatanja koliko je zapravo kompleksna priroda međunarodnih odnosa. Dok je Jovanović živio i istraživao u vremenu koje se može smatrati uvodom u moderno doba, u kome je s pojavom radija i televizije podržavan proces integracija unutar države, istraživanja u posthladnoratovskom periodu vezuju se za digitalne tehnologije kao obeležje postmodernog perioda, koje prevazilaze granice država. Zahvaljujući digitalnim tehnologijama zasebni prostori država višestruko se povezuju i nastaje tzv. globalni prostor.

Činjenica da su međunarodni odnosi pretrpeli promene dodatno dobija na značaju kada se pojave diktatura razmatraju u kontekstu nastojanja da se naizgled (ne)ograničena moć vođe shvati kao podsticaj za dalji razvoj demokratije. Činjenica da su neke države Latinske Amerike tokom Hladnog rata pokazivale „sklonost” da zapadnu u ekonomske i/ili političke krize, rezultovala je upornošću da se, uprkos poteškoćama, nastavi sa razvojem

⁹ Peter Baehr, Melvin Richter, "Introduction", in: Peter Baehr and Melvin Richter (eds), *Dictatorship in History and Theory: Bonapartism, Caesarism, and Totalitarianism*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2004, p. 18. Ovde treba napomenuti da je Nemačka pre Hladnog rata, kao i pre Drugog svetskog rata, u vreme kada je bila uređena kao Vajmarska republika (das Weimarer republik), zapadala u krize iz kojih je izašla uvođenjem totalitarne diktature tridesetih godina XX stoleća, o čemu je istraživao i Slobodan Jovanović.

¹⁰ Robert A. Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 2015, pp. 15–16.

¹¹ The Economist Intelligence Unit (The EIU), *Democracy Index 2020: In sickness and in health?*, The Economist Intelligence Unit (The EIU), London, 2021, p. 9. Prema podacima iz časopisa *The Economist*, Kostarika, Čile i Urugvaj svrstani su u grupu država sa potpunom demokratijom (*full democracy*). Osim Kostarike i Urugvaja i Belize je bio jedna od država Latinske Amerike u kojoj diktatura gotovo da nije ni postojala.

demokratije. Jedan od primera država Latinske Amerike gde je diktatura bila značajan činilac u borbi za demokratiju jeste Venecuela, u kojoj je decenijama slaba politička kultura morala da ustupi mesto višem nivou kulturnog razvoja u svetu javne politike.¹²

Istraživanja Slobodana Jovanovića koja se tiču totalitarnih diktatura u Italiji, Nemačkoj i bivšem SSSR-u ukazala su na istorijsku povezanost diktatura sa apsolutističkim feudalnim monarhijama i Francuskom građanskom revolucijom. Uspon i ubrzan razvoj fašizma u Italiji i nacizma u Nemačkoj nakon Prvog svetskog rata istorijski se vezuju za staru, feudalnu monarhiju, dok je komunizam u bivšem SSSR-u nalazio svoj uzor u Francuskoj građanskoj revoluciji.¹³ U ovim državama je očigledan napredak u informacionim tehnologijama potvrdio značaj mas-medija za razvoj propagande u korist vršenja nasilja nad političkim neistomišljenicima.

U slučaju bivšeg SSSR-a, u kome je sprovedeno sistematsko nasilje nad političkim neistomišljenicima, totalitarna diktatura ne samo da je vodila homogenom, statičnom političkom miljeu, već i kreiranju sovjetske propagande o značaju diktature proletarijata po modelu i uz pomoć jezika vladajuće komunističke partije. Bez obzira na jezik komunističke partije bivšeg Sovjetskog Saveza, neki savremeni istraživači, poput Stenlija (*Jason Stanley*), smatraju da se propaganda zasniva na psihološkim i epistemološkim mehanizmima.¹⁴ U tom smislu, jezik teži da bude neizostavan instrument u širenju propagande, pri čemu građani nesvesno postaju deo nerazvijene političke kulture, a svesno – žrtve totalitarne diktature, zbog nekritičkog, pasivnog odnosa prema vladajućoj partiji.

Nasuprot državama sa nerazvijenom političkom kulturom, u državama gde je ostvaren znatno viši nivo razvoja političke kulture, jezik ima ulogu

¹² Istinska zasluga za jačanje političke kulture u Venecueli pripala je Romulu Betankurtu (*Rómulo Betancourt Bello*) koji je predvodio Demokratsku akciju Venecuele (*Acción Democrática*) i dva puta bio biran za predsednika Venecuele. Prvi put je to bilo 1947. godine, kada je ostvario ubedljivu pobjedu, a drugi put 1959, kada je osvojio skoro polovinu birača Venecuele. O ovome videti, na primer, u: Francisco Monaldi, Michael Penfold, "Institutional Collapse: The Rise and Decline of Democratic Governance in Venezuela", in: Ricardo Hausmann and Francisco R. Rodríguez (eds), *Venezuela Before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2014, p. 313, endnote 14.

¹³ Olivera Milosavljević, *Savremenici fašizma: Percepcija fašizma u beogradskoj javnosti 1933–1941*, op. cit., str. 65.

¹⁴ Bogata literatura ukazuje na postojanje jezika privilegovanih u društvu i državi, čiji je zadatak da se uz pomoć propagande vrši psihološki uticaj na mase, kao i da se kontrolišu negativno privilegovane grupe. Reč je o socijalnim grupama koje su imale podređen status u odnosu na preovlađujuću socijalnu grupu – nosioce ideologije vladajuće komunističke partije. Videti, na primer: Jason Stanley, *How Propaganda Works*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2015, p. 162.

suprotnu onoj u državama u kojima se sprovodi bilo koji oblik diktature, uključujući i totalitarnu. Dublja analiza ukazuje na to da snažan kritički odnos građana predstavlja ne samo prepreku uspostavljanju diktature, već i osnovu za razvoj političke kulture. Činjenica da su evropske države, uključujući Italiju i Nemačku, kao bivše države totalitarnih diktatura, radile na održanju i negovanju političke kulture potvrđuje da je ovaj oblik kulture moguće unaprediti.

Posmatrane pojedinačno, države Latinske Amerike razlikuju se po stepenu (ne)razvijenosti političke kulture, a od toga najviše zavisi da li će doći do uspostavljanja diktature, što su SAD tokom Hladnog rata podržavale. Tvrdnja o mešanju SAD u političke poretke država Latinske Amerike zasniva se na činjenici da su diktature u tim državama, posebno u Argentini i Čileu, bile utemeljene na podršci SAD merama neoliberalnih reformi.¹⁵ Osim što su podržavale diktature u državama Latinske Amerike, SAD su se tajno mešale i u poretke Portugalije i Španije, dozvoljavajući da se u ovim državama diktatura toliko dugo održi.

Ekonomska pomoć SAD Španiji u vreme diktature Franka (*Francisco Franco*) imala je za cilj da još jednu državu zapadnog dela Evrope pridobije za globalni ideološki rat protiv bivšeg SSSR-a, što pokazuje da su tokom Hladnog rata diktature i države sa nerazvijenom političkom kulturom bile poželjne samo ukoliko sarađuju u ratu protiv Sovjetskog Saveza. Franko se opredelio za saradnju sa SAD zbog strateškog savezništva u ideološkoj borbi protiv SSSR-a, kao i zbog rata u Koreji, koji je bio povoljna prilika da se reši pitanje dugotrajne međunarodne izolacije Španije – nastale zbog Frankovog autoritarnog, nazadnog režima i primetne odbojnosti velikih sila prema nekadašnjoj metropoli i državi matici većine država Latinske Amerike.¹⁶

Za razliku od diktature Franka u Španiji, Portugalija je za vreme diktature Salazara (*António de Oliveira Salazar*), tj. u prvim godinama njegove vladavine, ostvarila političku centralizaciju bez nasilja.¹⁷ Dug o(p)stanak Salazara na položaju portugalskog premijera objašnjava se time što je on odbijao da se poveže sa diktaturama u Italiji, Nemačkoj i Španiji, ističući da je totalitarna diktatura nespojiva sa portugalskim sveukupnim miljeom. On je energično odbacivao militarizam i agresivni novi imperijalizam kao suprotnost portugalskim interesima, stavljajući akcenat na red i zakon koji funkcionišu u skladu sa ustrojem Portugalske imperije.¹⁸

¹⁵ Heraldo Muñoz, *The Dictator's Shadow: Life Under Augusto Pinochet*, Basic Books, New York, 2008, p. 306.

¹⁶ Stanley G. Payne, Jesús Palacios, *Franco: A Personal and Political Biography*, op. cit., pp. 87–88.

¹⁷ Filipa Raimundo, Nuno Estevo Ferreira, Rita Almeida de Carvalho, "Political decision-making in the Portuguese New State (1933–39): The dictator, the council of ministers and the inner-circle", *Portuguese Journal of Social Science*, vol. 8, no. 1, 2009, p. 87.

¹⁸ Stanley G. Payne, *A History of Fascism, 1914–1945*, Routledge, 1995, p. 317.

Da li postoji zajednički imenitelj i veza između totalitarnih diktatura evropskih država i diktatura iz vremena Hladnog rata u državama Latinske Amerike? Odgovor nudi Adorno koji je u sociološkim istraživanjima, sredinom XX stoleća, primetio da pogrešno shvatanje apsolutnog autoriteta vodi pridavanju većeg značaja osećaju moći.¹⁹ To u suštini znači da moć, posmatrana u kontekstu apsolutnog autoriteta, teži da u građanima podstiče i održava osećaj straha od kazne i nasilja.

Iz istorijske perspektive, diktature u pojedinim državama Latinske Amerike poklapaju se, i/ili se nadovezuju na totalitarne diktature evropskih država. Zajedničko za ove diktature jeste da se apsolutni autoritet ne dovodi u pitanje sve dok postoji ekonomska i politička podrška velikih sila ili trpeljivost građana prema diktaturi. Drugim rečima, način na koji su totalitarne diktature evropskih država bile uspostavljane podudara se, u izvesnoj meri, sa načinom uspostavljanja diktatura u državama Latinske Amerike nakon Drugog svetskog rata, u kojima je vojska bila ključan činilac u odbrani apsolutnog autoriteta.

Osim apsolutnog autoriteta, zajedničko za diktature evropskih država i država Latinske Amerike jeste preovladavanje diskursa prema kome diktature, dok uspešno funkcionišu, mogu biti prihvatljivo rešenje za prevazilaženje ekonomske i/ili političke krize. Nastojanje vođa evropskih država da se održe na vlasti tokom totalitarnih diktatura rezultat je njihovog naivnog verovanja da im je misija da uređuju stanje stvari nezavisno od okolnosti koje preovlađuju u međunarodnim odnosima.²⁰ Bez obzira kako se njihova vladavina okončala, vođe su nastojale da budu gospodari situacije u svojim državama, radeći time u svoju korist, ali i utičući na razvoj događaja u međunarodnim odnosima.

S druge strane, analizom složenog političkog miljea uočavaju se i razlike između totalitarnih diktatura evropskih država i diktatura u državama Latinske Amerike. Kada u državi Latinske Amerike sa slabom političkom kulturom prevagnu snage koje vode ka diktaturi, autoritet ima sasvim drugačije značenje u odnosu na autoritet u državi sa razvijenom političkom kulturom. U slučaju evropskih država tokom Hladnog rata, kao i u digitalnoj eri, autoritet se shvata kao rezultat političkog i socijalnog kompromisa. U svojim istraživanjima Bermeo, citirajući Ekštajna (*Harry Eckstein*), zapaža da je autoritet neutralan činilac koji često odražava

¹⁹ Theodor W. Adorno, Else Frenkel-Brunswik, Daniel J. Levinson, R. Nevitt Sanford, *The Authoritarian Personality*, Harper & Brothers, New York, 1950, p. 598.

²⁰ Carl J. Friedrich, Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge, USA, 1965, p. 227.

postojeći politički milje, što znači da se prilagođava preovlađujućim snagama u državi.²¹

Možda slučaj Paname pred završetak Hladnog rata najbolje potvrđuje stav da autoritet ne samo da odražava trenutni politički milje države, već se može definisati u skladu s usponom ili padom diktature. Kratkotrajna ali surova diktatura koju je sprovodio Norijega (*Manuel Antonio Noriega Moreno*) omogućila je da se njegov autoritet definiše nakon pada diktature. Ubistvo Uga Spadafore (*Hugo Spadafora Franco*), žestokog kritičara Norijegine diktature, predstavljalo je diskreditovanje autoriteta i „početak kraja” diktature u Panami – koja je okončana vojnom intervencijom SAD.²²

Potreba da SAD vojno intervenišu u Panami kada je Norijega svrgnut s vlasti, nije se ponovila u slučaju Argentine i Čilea. Obe države su mirnim putem okončale period kontroverznih diktatura Leopolda Galtijerija (*Leopoldo Fortunato Galtieri Castelli*) i Augusta Pinočea (*Augusto Pinochet Ugarte*). Ukidanje diktature u Argentini mirnim putem vezuje se za izgubljeni rat za dobijanje suvereniteta nad Foklandskim (Malvinskim) ostrvima, dok je u Čileu diktatura okončana nakon masovnih protesta građana.²³

Pošto je tokom Hladnog rata diktatura u državama Latinske Amerike poslužila kao podsticaj u rešavanju ekonomske i/ili političke krize, postavlja se pitanje: Da li su te krize bile rezultat dubokih socijalnih kriza? Diktatura u Brazilu – koja je trajala od 1964. do 1985. godine – u prvim godinama imala je velikih uspeha u rešavanju ekonomskih problema, nasleđenih iz ere predsednika Žetulija Vargasa (*Getulio Vargas*). Zahvaljujući ekonomskoj politici prvog diktatora Umberta Branka (*Humberto de Alencar Castelo Branco*) činilo se da će diktatura ne samo rešiti stare ekonomske probleme, već i da će konačno dovesti do prevazilaženja dubokih socijalnih kriza.²⁴

Iako diktatura u Brazilu nije dugoročno rešila ekonomske probleme, niti je suštinski predstavljala pomak u ozbiljnom bavljenju socijalnim pitanjima, može se reći da je pokrenula pitanje brazilske političke kulture.²⁵ Zapravo, diktatura je pokrenula ključno pitanje (ne)zdravog političkog miljea najveće države Latinske Amerike, posebno ako se ima u vidu činjenica da je Brazil u periodu od sticanja nezavisnosti do završetka Drugog svetskog rata

²¹ Nancy Bermeo, “Democracy and the Lessons of Dictatorship”, *Comparative Politics*, vol. 24, no. 3, 1992, p. 280.

²² Robert C. Harding, *The History of Panama*, Greenwood, Westport, Connecticut, 2006, p. 99.

²³ Mark Ensalcado, *Chile under Pinochet: Recovering the Truth*, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania, Philadelphia, 2000, p. 176.

²⁴ James N. Green, Victoria Langland, Lilia Moritz Schwarcz, *The Brazil Reader: History, Culture, Politics*, Duke University Press Books, Durham, North Carolina, 2019, pp. 427–428.

²⁵ Boris Fausto, Sergio Fausto, *A Concise History of Brazil*, Cambridge University Press, Cambridge, USA, 2014, p. 193.

iskusio građanski rat. Osim toga, Brazil je prolazio kroz periode ekonomskih i političkih kriza u kojima je dolazilo do revitalizacije procesa integracija unutar države.

Da li je diktatura u Brazilu, kao i u još nekim državama Latinske Amerike, dovodila do toga da se političke protivrečnosti pomere u drugi plan? Umesto da se procesi integracija unutar država ostvaruju zahvaljujući političkim protivrečnostima usled delovanja partija i/ili pokreta, kao što je to slučaj u razvijenim političkim kulturama, u državama Latinske Amerike koje su prošle period diktatura nije postojao kontinuitet negovanja i daljeg razvoja protivrečnosti u procesima integracija. Kao i u evropskim državama između dva svetska rata, države Latinske Amerike su, uvođenjem vojnih diktatura, pokazale da procesi integracija ne moraju uvek da zavise od političkih protivrečnosti.

Slobodan Jovanović je u svojim istraživanjima iskazao pozitivan odnos prema diktaturi. On je smatrao da je diktatura nezaobilazni činilac u ostvarivanju procesa integracija unutar države. Za razliku od nekih savremenih autora, koji se negativno odnose prema diktaturi, smatrajući je preprekom u ostvarivanju procesa integracija, Jovanović je načinio korak napred: uvideo je da je diktatura, kao i demokratija, neizostavni deo dinamike procesa integracija, i da nesumnjivo doprinosi daljem očuvanju jedinstva države kao složene, zasebne celine. Bez obzira o kakvoj je diktaturi reč, Jovanović je zapazio da evropske države između dva svetska rata u suštini teže *modernizaciji zastarelog feudalnog sistema* (istakao I. D.).²⁶

Ako demokratija predstavlja protivrečnost diktaturi, nameće se pitanje – da li će nakon Hladnog rata u državama Latinske Amerike sa slabijom političkom kulturom prevagnuti demokratija ili diktatura? Zanimljivo je da Dal (*Robert A. Dahl*) u svojim istraživanjima ne vidi da demokratija, putem demokratizacije, može odneti prevagu, već ističe kao neophodnu samo neprekidnu borbu protiv diktature.²⁷ I zaista, čini se da u aktuelnom, često kontradiktornom posthladnoratovskom svetu, uključujući i države Latinske Amerike, demokratija (i zajedno s njom ne uvek jak talas procesa demokratizacije) neće nikada dobiti konačnu bitku protiv diktature.

²⁶ Tokom protekle decenije XXI stoleća, posebno početkom globalne migracione krize 2015. godine, diskutovalo se o tome da li je u nekim evropskim državama moguć scenario rasparčavanja na manje teritorije, kao što je to bio slučaj u srednjem veku, odnosno sukcesije razdvajanja – kada od jedne države nastaju dve ili više država. Uvođenje totalitarnih diktatura u Italiji i Nemačkoj između dva svetska rata imalo je za cilj da se dodatno spreči scenario sukcesije, kao i da se osnaži proces integracija unutar države, negovanjem onoga što je Jovanović definisao kao „država mase”. Videti u: Olivera Milosavljević, *Savremenici fašizma: Percepcija fašizma u beogradskoj javnosti 1933–1941*, op. cit., str. 62–63, 65–66.

²⁷ Robert A. Dahl, *On Democracy*, op. cit., pp. 180–182.

Države Latinske Amerike koje su prošle kroz period vojnih diktatura nisu dovoljno radile u korist demokratije. Najbolji primer je Brazil – njegovi su građani omogućili da na izborima za predsednika pobedi Žair Bolsonaro (*Jair Messias Bolsonaro*), iz redova krajnje desnice. Aktuelni predsednik Brazila pre predsedničkih izbora 2018. ostaće upamćen po neodmerenim izjavama u korist diktature, a vlada SAD tokom mandata Trampa (*Donald Trump*) nije tim povodom ni na koji način izražavala čak ni zabrinutost.²⁸ Ostaje da se vidi kakvu će spoljnu politiku SAD nadalje sprovoditi prema Brazilu, tokom mandata Bajdena (*Joseph Biden*).

SAD su se uplitala u unutrašnje poretke većine država Latinske Amerike. Karipsko područje ne čini izuzetak: atentat izvršen na Haitiju 2021. bacio je senku sumnje da su se SAD umešale u ubistvo predsednika Žovenela Moiza (*Jovenel Moïse*).²⁹ Kao i u slučaju atentata na predsednika Čilea Aljendea (*Salvatore Allende*) 1973, biće potrebno vreme da se utvrdi u kojoj meri su SAD bile umešane u ovo ubistvo.

Posmatrane zajedno, sve države Latinske Amerike koje su iskusile diktaturu imale su za cilj ne samo da podnesu ekonomski i politički uticaj SAD i/ili drugih velikih sila, već i da, od sticanja nezavisnosti, istrajavaju u nastojanju da ostanu gospodari svojih prostora. One, naime, polaze od političke i pravne logike da delotvornim vršenjem oblika državne vlasti države ostvaruju pravo da, u ime svoga suvereniteta i sprovođenjem ekonomskih i socijalnih politika, ostanu gospodari svog prostora – oslanjajući se na sopstvene ljudske i prirodne resurse. Pomenuti argument utemeljen je na poznatoj logici po kojoj biti gospodar prostora znači biti makijavelista u upravljanju državom, i igrati ulogu kardinala Rišeljea (*Richelieu*) kada država, kao u slučaju Francuske i SAD, stiče status velike sile.

Smatra se da je Makijaveli (*Niccolò Machiavelli*) dao značajan doprinos razvoju političke nauke i filozofije, kao i davanju smernica kako u različitim okolnostima biti uspešan vladalac u upravljanju državom. U delima drugih autora zapaža se da su načela koja je ustanovio Makijaveli u svom delu *Vladalac* aktuelna i u posthladnoratovskom periodu, u vreme kada digitalna tehnologija zauzima ključno mesto kako u složenim odnosima unutar države, tako i u međunarodnim odnosima. Na primeru naglog uspona nekadašnjeg britanskog premijera Blera (*Tony Blair*) na javnoj političkoj

²⁸ Ubistvo predsednika Haitija, 7. jula 2021, dogodilo se u vremenu znatne političke nesigurnosti i ozbiljne slabosti pravnog sistema na Haitiju, o čemu svedoče brojna ubistva i druga krivična dela. Videti u: Harvard Law School Report, *Killing with Impunity: State-Sanctioned Massacres in Haiti*, Harvard Law School International Human Rights Clinic and Observatoire Haïtien des crimes contre l'humanité (eds), Cambridge, USA, 2021, p. 17.

²⁹ André de Macedo Duarte, Maria Rita de Assis César, "Denial of Politics and Denialism as a Policy: pandemic and democracy", *Educação & Realidade*, vol. 45, no. 4, 2020, p. 6.

sceni, Pael (Jonathan Powell) ukazuje na to da su Makijavelijeva načela nezaobilazna za procenu kvaliteta budućeg vođe i njegovog mogućeg uticaja na evropskoj i svetskoj sceni.³⁰

Osim Makijavelija, podjednako važno mesto u oblasti političkih nauka zauzima i Čanaklja Kautija (*Chanakya Kautilya*) koji je, kao daleki prethodnik Makijavelija, ukazao na činjenicu da uspostavljanje i održavanje jedinstva države zavisi od ličnih osobina koje vođa treba da poseduje. Tačnije, u svom delu *Arthashastra* Kautija navodi da vođa u ulozi idealnog kralja mora posedovati najviše kvalitete, poput vođstva, intelekta, energije i drugih poželjnih ličnih osobina.³¹ Postavlja se pitanje da li navedene osobine treba da poseduje i vođa u periodu diktature.

Primer Francuske jedan je od brojnih koji pokazuju da kralj, kao i docnije predsednik republike, mora biti okružen savetnicima koji nadomešćuju lične nedostatke vođe, i time doprinose efikasnijem funkcionisanju države. U tom smislu postavlja se pitanje da li bi francuski kralj Luj (*Louis*) XIV bio moćan vladar da nije bio okružen savetnicima, i da kardinal Rišelje nije, tokom vladavine Luja XIII, iskoristio rat u srednjoj Evropi koji je doveo do snaženja Francuske. Kontroverzna istraživanja pokazuju da je Rišelje u ime Luja XIII vojnom intervencijom i dobrom taktikom u tom ratu želeo da „ponovo uspostavi prirodne granice starih Gala”.³²

Diskutabilno je da li su SAD u međunarodnim odnosima i spoljnoj politici postupile na isti način prema državama Latinske Amerike u doba njihovog sticanja nezavisnosti – kao što je to, uz dosta odvažnosti, učinio Rišelje tokom rata u srednjoj Evropi. Na osnovu dosadašnjih istraživanja vidi se da su SAD u međunarodnim odnosima i spoljnoj politici imale negativan stav o pitanju jedinstva pojedinih podregiona Latinske Amerike. Na primer, SAD nisu podržale jedinstvo Centralnoameričke Republike i Nove Granade, koje su se, upravo iz tog razloga, nedugo nakon sticanja nezavisnosti dezintegrisale u niz samostalnih država.

Slučaj Francuske u vreme Luja XIII i Rišeljea, kao i primer spoljne politike SAD u periodu sticanja nezavisnosti država Latinske Amerike, pokazuju da su Francuska i SAD u dobijanju statusa velike sile morale da se oslone na novonastale države, pri čemu su istovremeno stekle i status države hegemonu. Lejk (*David A. Lake*) u svojim istraživanjima ukazuje na činjenicu da su, u slučaju diktature u Dominikanskoj Republici, SAD kao

³⁰ Jonathan Powell, *The New Machiavelli: How to Wield Power in the Modern World*, The Bodley Head, London, 2010, pp. 36–37.

³¹ Chanakya Kautilya, *The Arthashastra*, Penguin Books Ltd., London, UK, 2010, p. 121.

³² Paul Sonnino, *The Political Testament of Cardinal Richelieu*, The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin, 1989, p. xv.

velika sila morale da potvrde status države hegemonu – obaranjem diktature u toj karipskoj državi.³³ Može se zapaziti da je čitavo karipsko područje bilo podložno vojnim intervencijama SAD, zbog čega se i smatra politički (ne)stabilnim područjem u globalnoj podeli i preraspodeli moći.

Rezultati istraživanja Slobodana Jovanovića tokom 30-ih godina XX stoleća, u vreme kada su Nemačka i bivši SSSR pokušali da zadobiju status velike sile, aktuelni su i u XXI stoleću, na šta ukazuje i Lilić.³⁴ Ovoj aktuelnosti doprinosi, između ostalog, dalji razvoj digitalnih tehnologija koji se u suštini ne vezuje za suverenitet države. Upravo zahvaljujući razvoju novih digitalnih tehnologija dolazimo do neizbežnog paradoksa: digitalne tehnologije, ako ne poništavaju onda barem relativizuju razlike između demokratskih država i nedemokratskih država, tj. država koje prolaze kroz period diktature.

U prilog aktuelnosti istraživanja Slobodana Jovanovića i u posthladnoratovskom periodu govori i činjenica da je on, koristeći se metodom komparacije, istraživao u skladu s diskursom da totalitarne diktature u evropskim državama neće biti dovedene u pitanje. Zapravo, činilo se da su totalitarne diktature sposobne da opstanu i da mogu da budu alternativa evropskim državama sa razvijenom političkom kulturom. Međutim, savremena istraživanja pokazala su da totalitarne diktature u evropskim državama nisu bile posledica slabe političke kulture, već slabe političke saradnje među evropskim državama. To potvrđuju i istraživanja Vinavera koja se tiču odnosa između demokratskih država i država pod diktaturama.³⁵

Zahvaljujući diktaturi u Italiji, Nemačkoj i bivšem SSSR-u, kao i odsustvu dominantnog diskursa o neophodnosti razvoja demokratije, koji bi prihvatile sve evropske države, međunarodni odnosi u Evropi nakon Prvog svetskog rata bili su raznovrsni. Umesto konvergentnim politikama koje su preovladavale tokom Hladnog rata i nakon njega, period između dva svetska rata bio je obeležen međusobnim nepoverenjem i pokušajem Italije, Nemačke i bivšeg SSSR-a da – preko totalitarnih diktatura – ostvare identični cilj: sticanje statusa regionalne i/ili svetske sile. S druge strane, Portugalija i Španija težile su da odbrane svoje ciljeve i, neuspešno, status velike sile kako bi potvrdile svoje mesto u promenljivim međunarodnim odnosima.³⁶

³³ David A. Lake, *Hierarchy in International Relations*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2009, p. 67.

³⁴ Stevan Lilić, „Shvatanja Slobodana Jovanovića o tzv. „državi mase””, u: Stevan Lilić (ur.), *Pravne teme*, Magna agenda, Beograd, str. 234–235.

³⁵ Vuk Vinaver, *Jugoslavija i Francuska između dva svetska rata*, Institut za savremenu istoriju, Beograd, 1985, str. 456.

³⁶ Stanley G. Payne, Jesús Palacios, *Franco: A Personal and Political Biography*, op. cit., p. 284.

Međutim, zbog dugotrajne izolacije u međunarodnim odnosima države teže nalaze i potvrđuju svoje mesto, kao i svoju ulogu u održavanju međunarodnih odnosa. U slučaju država Latinske Amerike, diskutabilno je da li je Kuba zbog ekonomskog embarga – kao jednog od oblika izolacije – spremna ne samo da primenjuje ljudska prava na koja se SAD i drugi subjekti međunarodnih odnosa pozivaju, već i da uspešno odgovori na izazove koje neprekidno nameće razvoj digitalnih tehnologija. Ukoliko jeste, smanjila bi se opasnost od zadržavanja komunističkog režima na Kubi, kao i njegov značaj.

Istorijski posmatrano, diktatura komunističkog režima na Kubi predstavlja nastavak prethodnih diktatura i rezultat je izrazito slabe političke kulture. Od sticanja nezavisnosti, uz političku i vojnu podršku SAD, do dolaska na vlast Fidela Kastro (*Fidel Alejandro Castro Ruz*), Kuba je iskusila dve diktature koje su SAD iz više razloga podržavale. Jedan od razloga ticao se političke stabilnosti na Kubi, koja se uspostavljala tokom brzog uspona totalitarnih diktatura u Nemačkoj i Španiji, na šta upućuju istraživanja Dods (*Harold Willis Dodds*) koga citira Argot-Frej (*Frank Argote-Freyre*).³⁷

Pre Drugog svetskog rata, kao i pre i tokom Hladnog rata, diktature na Kubi imale su cilj da, osim političke stabilnosti, obezbede važne ekonomske i političke interese SAD, kao i bivšeg SSSR-a. Dva diktatora na političkoj sceni Kube u periodu od 1925. do 1959. godine – Gerardo Mačado (*Gerardo Machado y Morales*) i Fulgencio Batista (*Fulgencio Batista y Zaldívar*) – uživala su podršku SAD zbog američkih kompanija koje su poslovale na Kubi. Dokaz za ovu tvrdnju predstavlja činjenica da je ekonomija Kube tokom Drugog svetskog rata doživela neverovatan uspon zbog do tada nezabeleženog uspeha u izvozu poljoprivrednih proizvoda, posebno duvana i šećera.³⁸

Ako je Drugi svetski rat predstavljao period povoljan za ekonomski prosperitet Kube, postavlja se pitanje: Da li je ovaj period bio povoljan i za postepeni uspon Batiste na političkoj sceni Kube? Got (*Richard Gott*) u svojim istraživanjima navodi da je Batista u periodu od 1933. – kada je putem državnog udara došao na vlast – do 1959. godine nastojao da bude „gospodar situacije” na političkoj sceni Kube.³⁹ Nakon što je Fidel Kastro preuzeo vlast na Kubi, usledila je diktatura komunističkog režima, koja se nastavila i u vreme Raula Kastro (*Raúl Modesto Castro Ruz*) od 2008. do 2018. godine, kao i tokom prvog mandata novog predsednika Kube Migela

³⁷ Frank Argote-Freyre, *Fulgencio Batista: From Revolutionary to Strongman*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, 2006, p. 194.

³⁸ Richard Gott, *Cuba: A New History*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 2004, pp. 142–146.

³⁹ Ibidem, pp. 138–139.

Dijasa-Kanela (*Miguel Díaz-Canel Bermúdez*). Čitav taj period podudara se sa periodom razvoja digitalnih tehnologija.⁴⁰

Šta povezuje istraživanja Slobodana Jovanovića sa državama Latinske Amerike, posebno tokom razvoja digitalnih tehnologija? Polazeći od činjenice da se digitalne tehnologije u posthladnoratovskom periodu u suštini ne vezuju za klasičan, uzan pojam suvereniteta, kao i da ne odgovaraju na pitanje da li je država demokratska ili je zapala u diktaturu, istraživanja našega velikana mogu se sagledati u kontekstu uspeha država Latinske Amerike da nastave s procesima integracija unutar države. Iako razmatraju fenomen totalitarne diktature u evropskim državama između dva svetska rata, multidisciplinarna istraživanja Slobodana Jovanovića stvaraju dodatnu osnovu za nova, savremena proučavanja država Latinske Amerike, posebno u posthladnoratovskom periodu i eri razvoja digitalnih tehnologija.

Drugim rečima, Jovanovićeva istraživanja, sprovedena 30-ih godina XX stoleća, ostaju aktuelna i u digitalnoj eri upravo zbog toga što ideja o suverenitetu države nije prevaziđena. Dok se u prve dve decenije XXI stoleća činilo da će ideja o suverenitetu biti prevaziđena, globalna migraciona kriza iz 2015, kao i globalna zdravstvena kriza iz 2020. godine daju za pravo da se ova ideja ponovo aktuelizuje. Međunarodni odnosi nakon perioda Hladnog rata, posmatrani na nivou odnosa među državama, teže da počivaju na ideji o suverenitetu zbog sopstvene odluke države da vodi divergentnu ili konvergentnu politiku sa drugim državama. Dobar primer je Ujedinjeno Kraljevstvo koje je izgradilo dugotrajne odnose sa državama članicama nadnacionalne međunarodne organizacije – nekadašnjim evropskim zajednicama i nekadašnjom Evropskom zajednicom kao prethodnicom Evropske unije, u periodu od 1973. do 2020. godine.⁴¹

Zaključak

Nastojanje da se prevlada savremena globalna zdravstvena kriza pretpostavlja viziju države da, osim negovanja ideje o suverenitetu, podstiče međusobnu saradnju sa drugim državama. U tom smislu, prevazilaženje globalne zdravstvene krize podrazumeva ne samo podržavanje ideje o suverenitetu radi održavanja jedinstvenog sistema

⁴⁰ Mandat novog predsednika Kube traje do 2023. godine. Videti u: Roberto Suárez, "Cobertura Especial: Elegido Miguel Díaz-Canel Bermúdez como Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de la República de Cuba", *Juventud rebelde*, La Habana, Cuba, 19/04/2018, pp. 8-9.

⁴¹ Ujedinjeno Kraljevstvo izašlo je iz Evropske unije 31. januara 2020. godine. O tome, na primer, videti u: Derek E. Mix, "The United Kingdom: Background, Brexit and Relations with the United States", *Congressional Research Service*, Washington, D.C. 2021, p. 3.

komunikacije putem digitalnih tehnologija, već i sprečavanje uspostavljanja diktatura kako bi suverenitet ostao u rukama naroda.⁴² Kao što smo videli, istraživanja koja je Slobodan Jovanović sproveo tokom 30-ih godina ne gube na značaju, između ostalog i zbog toga što aktuelna globalna zdravstvena i migraciona kriza dovode do opasnosti od pojave diktatura i istovremenog urušavanja demokratije.

Na primeru globalne migracione krize vidi se da kriza ozbiljnih i većih razmera predstavlja opasnost za opstanak demokratije i pogodnost za izbijanje diktature. Kako navodi Komšić, počev od 2015. godine globalna migraciona kriza mogla je ozbiljno da dovede u pitanje uspostavljene temelje demokratije u državama istočnog dela Evrope sa slabijom političkom kulturom.⁴³ Ni države zapadnog dela Evrope neće biti otporne na pojavu diktature ukoliko se ne postaraju da rade na jačanju demokratije kako bi se u međunarodnim odnosima promovisale njene pozitivne strane.

Polazeći od činjenice da u državama Latinske Amerike generalno preovlađuje slabija politička kultura, postavlja se pitanje koliko su te države sposobne da polože test razvijanja i daljeg negovanja demokratije, posebno tokom ove globalne zdravstvene krize. Godina 2020. ostaće upamćena ne samo po širenju globalne pandemije COVID-19, već i po nastojanju da se složeni međunarodni odnosi održe. Dok se u 2021. vodi diskusija o tome u kom pravcu će se međunarodni odnosi nadalje razvijati, moguća ili stvarna opasnost od uspostavljanja diktatura ne čini se da je u potpunosti prevaziđena ni u evropskim državama, ni u državama Latinske Amerike.

Istraživanja Slobodana Jovanovića ostaju svedočanstvo o nastojanju Srbije da u periodu od 1815. do 1914. godine iskoristi višestruki uticaj Francuske, Italije, Nemačke i Ujedinjenog Kraljevstva za postepeni razvoj moderne države. Krajnji cilj bio je da se izgradi savremena Srbija koja bi politički i pravno (p)ostala jedna od razvijenih država priznatih evropskih vrednosti. Isto tako, ekonomski i politički slabije države Latinske Amerike su, tokom sticanja nezavisnosti, težile da neguju evropske vrednosti.

⁴² Jean Bodin, *Les six livres de la République*, Gérard Mairet (ed.), l'École Dominique-Racine de Chicoutimi, Québec, 1583, pp. 81–82.

⁴³ Jovan Komšić, „Politike identiteta u Evropskoj uniji – između iskušenja isključivanja i multikulturalnih strategija integracije“, u: Ilija Vujačić i Nikola Beljinac (ur.), *Nova Evropa i njena periferija*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2015, str. 59–63. Baveći se analizom stvaranja nacije, Komšić ukazuje na to da opstanak, kao i dalji razvoj demokratije, zavise od tipa nacije. Iako su sve evropske države, posmatrane kao nacije usvojile demokratiju, suočavaju se sa zadatkom usklađivanja njenog razvoja sa tipom nacije. Svakako, razvoj demokratije je različit u „otvorenoj građanskoj naciji“ u odnosu na razvoj u „zatvorenoj sudbinskoj zajednici“.

Bibliografija

- Adorno, Theodor W., Frenkel-Brunswik, Else, Levinson, Daniel J., Sanford, R. Nevitt, *The Authoritarian Personality*, Harper & Brothers, New York, 1950.
- Argote-Freyre, Frank, *Fulgencio Batista: From Revolutionary to Strongman*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, 2006.
- Baehr, Peter, Richter, Melvin, "Introduction", in: Peter Baehr and Melvin Richter (eds), *Dictatorship in History and Theory: Bonapartism, Caesarism, and Totalitarianism*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2004.
- Bermeo, Nancy, "Democracy and the Lessons of Dictatorship", *Comparative Politics*, vol. 24, no. 3, 1992, pp. 273–291.
- Bodin, Jean, *Les six livres de la République*, Gérard Mairet (ed.), l'École Dominique-Racine de Chicoutimi, Québec, 1583.
- Dahl, Robert A., *On Democracy*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 2015.
- Duarte, André de Macedo, César, Maria Rita de Assis, "Denial of Politics and Denialism as a Policy: pandemic and democracy", *Educação & Realidade*, vol. 45, no. 4, 2020.
- Ensalaco, Mark, *Chile under Pinochet: Recovering the Truth*, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania, Philadelphia, 2000.
- Fausto, Boris, Fausto, Sergio, *A Concise History of Brazil*, Cambridge University Press, Cambridge, USA, 2014.
- Friedrich, Carl J., Brzezinski, Zbigniew K., *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge, USA, 1965.
- Gott, Richard, *Cuba: A New History*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 2004.
- Green, James N., Langland, Victoria; Schwarcz, Lilia Moritz, *The Brazil Reader: History, Culture, Politics*, Duke University Press Books, Durham, North Carolina, 2019.
- Harding, Robert C., *The History of Panama*, Greenwood, Westport, Connecticut, 2006.
- Harvard Law School Report, *Killing with Impunity: State-Sanctioned Massacres in Haiti*, Harvard Law School International Human Rights Clinic and Observatoire Haïtien des crimes contre l'humanité (eds), Cambridge, USA, 2021.
- Jovanović, Slobodan, *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, treće izdanje, Geca Kon, Beograd, 1908.
- Jovanović, Slobodan, *Političke i pravne rasprave*, Sveska prva, Geca Kon, Beograd, 1922.

- Kautilya, Chanakya, *The Arthashastra*, Penguin Books Ltd., London, UK, 2010.
- Komšić, Jovan, „Politike identiteta u Evropskoj uniji – između iskušenja isključivanja i multikulturalnih strategija integracije”, u: Ilija Vujačić i Nikola Beljinac (ur.), *Nova Evropa i njena periferija*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2015, str. 53–72.
- Kovačević, Braco, „Totalitarna država i pravo”, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banjoj Luci*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2012, str. 111–130.
- Lake, David A., *Hierarchy in International Relations*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2009.
- Lilić, Stevan, „Shvatanja Slobodana Jovanovića o tzv. „državi mase””, u: Stevan Lilić (ur.), *Pravne teme*, Magna agenda, Beograd, str. 233–252.
- Milosavljević, Olivera, *Savremenici fašizma: Percepcija fašizma u beogradskoj javnosti 1933–1941*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2010.
- Mix, Derek E., “The United Kingdom: Background, Brexit and Relations with the United States”, *Congressional Research Service*, Washington, D.C. 2021.
- Monaldi, Francisco, Penfold, Michael, “Institutional Collapse: The Rise and Decline of Democratic Governance in Venezuela”, in: Ricardo Hausmann and Francisco R. Rodríguez (eds), *Venezuela Before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2014.
- Muñoz, Herald, *The Dictator's Shadow: Life Under Augusto Pinochet*, Basic Books, New York, 2008.
- Pauley, Bruce F., *Hitler, Stalin, and Mussolini: Totalitarianism in the Twentieth Century*, Wiley Blackwell, Chichester, West Sussex, UK, 2015.
- Payne, Stanley G., Jesús, Palacios, *Franco: A Personal and Political Biography*, The University of Wisconsin Press, Wisconsin, 2014.
- Payne, Stanley G., *A History of Fascism, 1914–1945*, Routledge, 1995.
- Powell, Jonathan, *The New Machiavelli: How to Wield Power in the Modern World*, The Bodley Head, London, 2010.
- Raimundo, Filipa, Estevao Ferreira, Nuno, Almeida de Carvalho, Rita, “Political decision-making in the Portuguese New State (1933–39): The dictator, the council of ministers and the inner-circle”, *Portuguese Journal of Social Science*, vol. 8, no. 1, 2009, pp. 85–101.
- Sonnino, Paul, *The Political Testament of Cardinal Richelieu*, The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin, 1989.

Stanley, Jason, *How Propaganda Works*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2015.

Suárez, Roberto, "Cobertura Especial: Elegido Miguel Díaz-Canel Bermúdez como Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de la República de Cuba", *Juventud rebelde*, La Habana, Cuba, 19/04/2018.

The Economist Intelligence Unit (The EIU), *Democracy Index 2020: In sickness and in health?*, The Economist Intelligence Unit (The EIU), London, 2021.

Vinaver, Vuk, *Jugoslavija i Francuska između dva svetska rata*, Institut za savremenu istoriju, Beograd, 1985.

THE VALIDITY OF SLOBODAN JOVANOVIĆ'S RESEARCH FOR LATIN AMERICAN COUNTRIES IN THE DIGITAL ERA

ABSTRACT

The goal of this study is to respond to an intriguing question that has been the focus of Slobodan Jovanović's research: Is dictatorship a common denominator for European countries during and after the two world wars, as well as for Latin American countries during and after the Cold War ended in the digital era? The paper draws on the hypothesis that in the interwar period, Jovanović built the foundation for more advanced and comprehensive research into a state and its internal integration processes. With this claim in mind, one can discuss the validity of Jovanović's research. The conclusion is based on the statement that during the global migration and simultaneous health crisis, the countries should maintain close cooperation in order to ensure the survival of democracy and the prevention of dictatorships both in European and Latin American countries.

Keywords: Slobodan Jovanović, the interwar period, the Cold War, the post-Cold War, democracy, dictatorship, European countries, Latin American countries.

UDK 343.343.6(436)(439)
Biblid 0543-3657, 72 (2021)
God. LXXII, br. 1183, str. 107-129
pregledni rad
Primljen: 27.2.2021.
Prihvaćen: 25.7.2021.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2021.72.1183.6

Zoran OBRADOVIĆ¹
Aleksandar ŽIVANOVIĆ²

Migrantska kriza, ilegalne migracije i trgovina ljudima kao bezbednosni problem – studija slučaja Austrije i Mađarske

SAŽETAK

Migracije podstaknute ratom i stradanjem, delovanjem radikalnih islamista i formiranjem Islamske države na teritoriji nekoliko bliskoistočnih država primorale su evropske države da planski i sistematski deluju protiv najezde migranata u dužem vremenskom periodu, trošeći pritom svoje resurse i prekomerno upošljavajući svoje policijske, vojne i civilne kapacitete. Savremene ilegalne migracije pokušaćemo da sagledamo kroz temu: „Ilegalne migracije i bezbednosni odgovori – studija slučaja na primeru Austrije i Mađarske”. Analizirali smo rad i rezultate sistema zemalja jugoistočne Evrope za borbu protiv trgovine i šverca ljudi, u Austriji kao i u Mađarskoj, i ovde mislimo na vladine i nevladine organizacije i njihovu ulogu u tom sistemu, kako bismo otkrili koji kapaciteti još uvek nisu razvijeni i o kakvim nedostacima se zapravo radi.

Ključne reči: Ilegalne migracije, trgovina ljudima, Evropa, Austrija, Mađarska.

¹ Autor je zaposlen u Ministarstvu odbrane Republike Srbije, e-pošta: obradoviczoran933@gmail.com

² Autor je student master akademskih studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, e-pošta: acamzivanovic@gmail.com

Ilegalne migracije i trgovina ljudima (rezultati istraživanja)

Migracije kao pojam uključuju premeštanje stanovništva, kako u okviru jedne države tako i premeštanje stanovništva iz jedne u drugu državu.³ Trgovina ljudima i šverc ilegalnih migranata su povezani i slični, ali mogu zbuniti posmatrača koji nemaju iskustva u tom polju. Po svojoj prirodi, šverc je uvek međunarodni a trgovina ljudima ne mora da sadrži međunarodne elemente.⁴ Trgovina ljudima se može odigravati na malom prostoru unutar državnih granica. Prekogranične migracije bez dokumenata ne moraju biti prinudne i iskorišćavajuće, dok su prinuda i eksploatacija osnovni elementi definicije trgovine ljudima. Razlika u terminima je napravljena zbog svrhe prelaska granice. Protokol UN protiv šverca migranata kopnenim, pomorskim i vazдушnim putem definiše šverc kao „Nabavku, da bi se stekla, direktno ili indirektno, finansijska ili druga materijalna korist od ilegalnog ulaska lica u državu čiji to lice nije državljanin i nema stalni boravak tamo.” Ovaj protokol naglašava međusobni finansijski dogovor između švercera i migranta zbog ilegalnog prebacivanja lica preko državne granice, a glavni deo definicije je čin šverca. „Protokol Ujedinjenih nacija za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom” definiše se kao čin trgovine ljudima kad postoji ilegalno prebacivanje protiv volje lica, korišćenjem prinude, mita, sile ili prevare.⁵ Međutim, iako su ove dve vrste organizovanog kriminala različite po definicijama i sadržaju, one mogu delovati zajedno. Švercovani migranti su veoma podložni eksploataciji zbog njihovog neregulisanog statusa, zbog čega su izloženi zloupotrebi i iskorišćavanju. Ako postoji situacija u kojoj su migranti iskorišćeni, čin šverca će prerasti u čin trgovine. Eksploatacija se može desiti u bilo kom trenutku transporta ili na samoj destinaciji. Čak i ako se migrant oslobodi švercera na samoj destinaciji, ilegalni migranti su i dalje podložni i pod rizikom eksploatacije i zloupotrebe.⁶ Još uvek postoji potražnja za jeftinom radnom snagom i seksualnim uslugama. Uobičajeni faktori koji teraju migrante na to, kao što su siromaštvo ili neravnopravan status, doprinose ranjivosti migranata. U Republici Srbiji i drugim zemljama koje su se suočile sa masovnim prilivom migranata i izbeglica tokom 2014, 2015. i delom 2016. godine, ključne izazove je predstavljalo pružanje i zadovoljavanje osnovnih neposrednih potreba migranata i izbeglica. Za

³ Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Evropa i Migrantsko pitanje 2014–2020*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2020, p. 19.

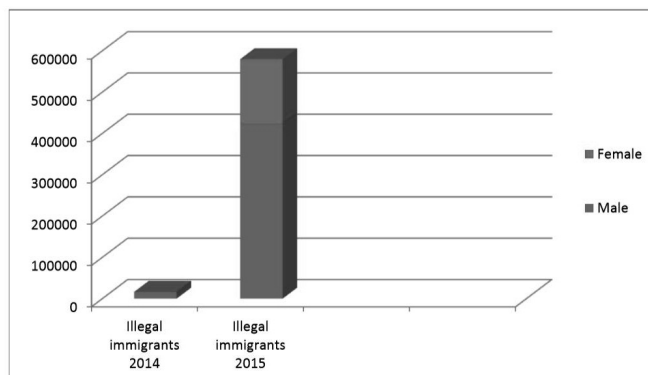
⁴ Veerendra Mishra, *Combating Human Trafficking: Gaps in Policy and Law*, Sage publications, New York, 2015, pp. 62–63.

⁵ United Nations Protocol against Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, march 2000.

⁶ Mishra Veerendra, *Combating Human Trafficking: Gaps in Policy and Law*, Sage publications, New York, 2015, pp. 79–80.

vreme migrantske krize, veliki broj migranata je prošao preko teritorije Srbije gde su se zadržavali kratko, od nekoliko sati do jedne nedelje.

Dijagram 1: Broj ilegalnih migranata registrovanih u Republici Srbiji 2014. i 2015. godine

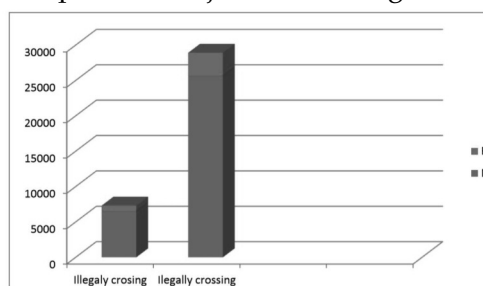


Izvor: razgovor sa istraživačima NVO „Grupa 484”.⁷

Na Dijagramu 1 može se videti trend porasta broja ilegalnih migranata registrovanih u Republici Srbiji za vreme migrantske krize 2014. i 2015. godine. Republika Srbija je 2014. godine zabeležila priliv od 16.500 ilegalnih migranata sa namerom da traže azil, od kojih je 14.361 bilo muškaraca, a 1.869 žena, koje su posebno osetljive na trgovinu. Broj migranata koji je nameravao da traži azil 2015. godine se povećao za više od 35 puta, sa ukupnim brojem od 579.518 ilegalnih migranata od kojih je 422.322 bilo muškaraca i 157.186 žena. Nepostojanje pregleda migrantskog priliva dovelo je do nepoštovanja prava i nepostojanja zaštitnih mehanizama koji treba da postoje za izbeglice i migrante. Većina uvedenih pravila je rezultat odluka na političkom nivou. To je dovelo do osećaja pravne nesigurnosti migranata i posledično do nepoverenja u državne organe. Zbog toga su migranti pokušavali da izbegnu zvanične granične prelaze i registrovanje. Zbog izbegavanja registracije u prihvatnim centrima i svakog kontakta sa vlastima, iskomplikovalo se identifikovanje mogućih žrtava trgovine ljudima, pružanje usluga i neophodne zaštite za njih.

⁷ Istraživači nevladine organizacije „Grupa 484” pružili su date podatke tokom jula 2017. godine

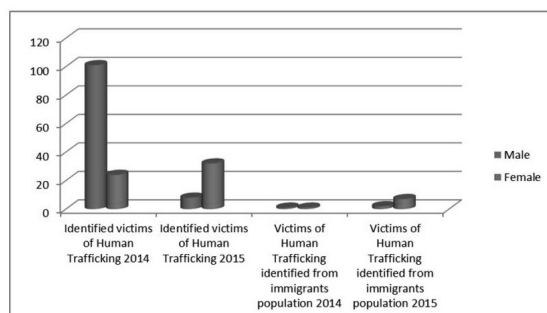
Dijagram 2: Broj lica koji su ilegalno prešli državnu granicu Republike Srbije 2014. i 2015. godine



Izvor: razgovor sa istraživačima NVO „Grupa 484”.

Na Dijagramu 2 predstavljen je trend pojačanih aktivnosti migranata na ilegalnom prelasku državne granice Republike Srbije. Tokom 2014. godine otkriveno je ukupno 7.303 migranta, od kojih 6.492 muškaraca i 811 žena, da prelaze granicu van zvaničnih prelaznih punktova izbegavajući registrovanje i kontakt sa srpskim vlastima. U 2015. godini taj broj se povećao skoro četiri puta i iznosio je 28.913. Ukupno 25.619 muškaraca i 3.294 žene su otkrivene da ilegalno prelaze granicu Republike Srbije. Početkom 2016. godine, kad je došlo do promene političkog stava o ilegalnim migracijama i zbeglicama, promenio se i broj registrovanih migranata. Ključna razlika je to što su migranti, bez obzira na jasnu nameru putovanja u zapadnu Evropu, konkretno u Nemačku, duže ostajali na teritoriji Republike Srbije pa su se tako smanjile i prilike da oni bezbedno prelaze granice. Mere vlade na boljoj kontroli državnih granica dovele su do povećanja šverca migranata.

Dijagram 3: Identifikovane žrtve trgovine ljudima u Republici Srbiji 2014. i 2015. u poređenju sa žrtvama trgovine ljudima kod migrantske populacije 2014. i 2015. godine



Izvor: razgovor sa istraživačima NVO „Grupa 484”.

Na Dijagramu 3 uočava se trend povećanja identifikovanja žrtava trgovine ljudima kod migrantske populacije 2015. u odnosu na 2014. godinu. Međutim, vladine akcije za istraživanje trgovine ljudima opale su u 2014. i 2015. godini. To se može objasniti prebacivanjem sredstava bezbednosnih službi sa internih istraga na istrage graničnih i prekograničnih aktivnosti i istraživanje trgovine ljudima među migrantima. Srpske vlasti su 2014. godine otkrile 125 žrtava trgovine ljudima, među kojima je bio 101 muškarac i 24 žene. U tom periodu identifikovan je samo jedan muškarac i jedna žena kao žrtve trgovine među migrantima. U 2015. godini identifikovano je ukupno 40 žrtava trgovine ljudima, od kojih 8 muškaraca i 32 žene, a u istom periodu devet žrtava je identifikovano kod migrantske populacije, dva muškarca i sedam žena. To je mali broj identifikovanih žrtava, a u razgovoru sa istraživačem NVO „Grupa 484“ rečeno je da je to zbog preraspodele sredstava bezbednosnih službi sa slučajeva trgovine ljudima na zaštitu granice i suzbijanje nelegalne migracije. Takođe se može primetiti povećan broj identifikovanih ženskih žrtava, što se može smatrati zaštitom posebno ranjivih kategorija. Ali u poređenju sa brojem registrovanih ilegalnih migranata u Republici Srbiji sa identifikovanim žrtvama trgovine ljudima među tim migrantima, kao posebno ranjive kategorije za trgovinu ljudima, zapaža se da postoji ogromna disproporcija u tim brojevima: 16.500 ilegalnih migranata registrovanih 2014. i samo dve žrtve trgovine ljudima identifikovane među njima (0,012%), i 579.518 ilegalnih migranata registrovanih 2015. sa samo devet žrtava trgovine ljudima identifikovanih među njima (0,0016%). Komesarijat za žene izbeglice sproveo je istraživanje i objavio izveštaj u kojem se navodi da ženama i devojkama izbeglicama nisu bile dostupne osnovne usluge u tranzitnim centrima, uključujući seksualnu i reproduktivnu zdravstvenu negu: „Nedostatak jasnih informacija i nedostupnost prevodilaca, naročito žena, sprečilo je žene i devojke da traže te usluge i upoznaju svoja prava u tom tranzitnom periodu, a zbog generalnog neznanja su postale ranjive za švercere i druge oportuniste koji koriste njihovu nesreću. Ne samo da predstavnici vlade nisu adekvatno opremljeni za identifikovanje i pružanje odgovarajućih usluga za ranjivu populaciju, već su i pokušaji da se uključe preko potrebne usluge negirani. Organizacije građanskog društva sa odgovarajućim rodnim znanjima tipično nisu uključivane tamo gde su najpotrebnije”.⁸ Srbija je tranzitna zemlja na balkanskoj ruti i teško je utvrditi da li su žene i devojke bile podvrgnute nasilju, prevari, eksploataciji, a ako jesu u kojoj meri. Zbog kratkog boravka migranata, odnos poverenja se nije mogao uspostaviti, tako

⁸ Women Refugee Commission, No Safety for Refugee Women on the European Route: Report from the Balkans, January 2016, accessible at <https://www.womensrefugee.commission.org/gbn/resources/1265-balkans-2016>, (20.4.2019).

da žrtve nisu mogle otvoreno da prenesu svoje iskustvo i zatraže pomoć. Pored kratkog boravka, postoji još mnogo razloga koji otežavaju identifikovanje žrtava. Izbeglice nisu motivisane da se identifikuju kao žrtve i prijave maltretiranje vlastima, što je razumljivo, jer njihov cilj je da stignu u Evropsku uniju a ne da ostaju duže u Srbiji, ili na putu, kao i da se odvoje od svoje grupe. U razgovoru sa NVO „Grupa 484” one su podelile svoja iskustva sa terena pominjući da pripadnici vladinih agencija, čak i pripadnici bezbednosnih službe (članovi MUP Republike Srbije) koji su prvi u kontaktu sa migrantima i izbeglicama) nisu dovoljno pažljivi i nemaju posebna znanja i obuku za identifikovanje ili rad na identifikovanju žrtava trgovine ljudima. Isto tako, istraživači NVO „Grupa 484” su naveli da je samo jedno sklonište za žrtve trgovine ljudima u funkciji u Republici Srbiji i njega vodi NVO „Atina”, kapacitet mu je samo osam lica. Pored toga, timovi na terenu za medicinsku negu nisu zabeležili nikakve povrede koje se mogu pripisati posledicama nasilja. Međutim, aktivisti NVO su zabeležili da su izbeglice pristigle iz Bugarske imale vidljive povrede, modrice, ogrebotine i ožiljke, što je posledica nasilja i mučenja zvaničnih predstavnika Bugarske. U skladu sa Agencijom za izbeglice UN (UNHCR), Uputstvima za međunarodnu zaštitu – primena člana 1a (2) Konvencije iz 1951. godine, i/ili Protokola koji se odnosi na status izbeglica, žrtve trgovine i lica podložna trgovini iz 1967. godine,⁹ kao i direktive EU o sprečavanju i suprotstavljanju trgovini ljudima i o zaštiti žrtava, pomoć treba pružiti ako postoji bilo kakav indikator moguće žrtve trgovine.¹⁰ Da bi se sprečila sekundarna viktimizacija i nepotrebna patnja žrtava u istražnom procesu treba izbeći nepotrebne kontakte žrtava i počinitelaca. Pružanje usluga i podrška identifikovanim žrtvama ne sme da bude uslovljena saradnjom u istrazi ili sudskom procesu. Komitet za eliminisanje diskriminacije žena tvrdi da ovaj Komitet „naglašava svoju zabrinutost da su žrtve trgovine koje ne sarađuju sa policijom u istrazi i sudskom procesu izuzete od zaštite. Komitet smatra da je nametanjem tih uslova vladi Holandije ozbiljno narušena mogućnost da stigne i pomogne žrtvama trgovine”.¹¹ Nedostatak preciznih indikatora za identifikovanje žrtava trgovine i šverca, nedovoljna osetljivost i obučenost

⁹ United Nations Refugee Agency UNHCR, Guidelines on International Protection – The Application of Article 1a(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked, April 2006, accessible at www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-internationalprotection-7-application-article-102-1951-convention-html, (11.4.2019).

¹⁰ European Union (EU) Directive on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and Protecting its Victims, European Parliament, April 2011, accessible at <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:EN:pdf>, (3.8.2019).

¹¹ CEDAW, Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women, Concluding Observations Netherlands, February 2010, accessible at www.2.ohchr.org/ENGLISH/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-NLD-CO-5.rdf, (25.3.2019).

zaposlenih u vladi koji su prvi u kontaktu sa izbeglicama i migrantima dovodi do nemogućnosti pravovremenog otkrivanja žrtava trgovine ljudima. Nepoštovanje minimalnih standarda zaštite migranata i žrtava trgovine ljudima predstavlja problem koji za posledicu ima veoma mali broj identifikovanih žrtava trgovine kod izbegličke i migrantske populacije.

Trgovina ljudima i šverc su povezani, ali nisu isti. Kao veoma ranjivo stanovništvo ilegalni migranti lako mogu postati žrtve trgovine ljudima. Iz perspektive toga da je u poslednjih nekoliko godina priliv migranata i izbeglica u zemlje jugoistočne Evrope veliki, vlada treba da preduzme mere da spreči švercere i pravilno radi sa izbeglicama i migrantima na prepoznavanju mogućih žrtava trgovine ljudima, i da im pruži neophodnu pomoć i zaštitu u skladu sa međunarodnim konvencijama i preporukama. U tom kontekstu potrebno je: 1) razviti i primeniti standarde i procedure pružanja pomoći žrtvama na svim nivoima, od identifikacije do reintegracije i razviti protokole o saradnji između vlade i NVO; 2) obučiti zaposlene u vladi o trgovini ljudima, naročito one koji su prvi u kontaktu sa migrantima i izbeglicama, povećati njihovu osetljivost radi boljeg prepoznavanja žrtava trgovine ljudima; 3) pokušati povećati kapacitete za smeštaj izbeglica i migranata, naročito broj i kapacitet skloništa za moguće žrtve trgovine ljudima, i obezbediti usluge i pomoć za bolje prevazilaženje trauma žrtava.

Sistem borbe protiv trgovine ljudima u zemljama jugoistočne Evrope

Međunarodni institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima ustanovljen je UN Konvencijom za borbu protiv transnacionalnog kriminala i dodatnim protokolima o trgovini ljudima i švercu migranata. Takođe, Konvencija SE za borbu protiv trgovine ljudima, zajedno sa već pomenutim UN instrumentima, čini međunarodni pravni okvir i sistem za borbu protiv trgovine ljudima, jača zaštitu žrtava usredsređujući se na zaštitu ljudskih prava. Sve zemlje članice Saveta Evrope, tj. zemlje jugoistočne Evrope bez Kosova, imaju obavezu da osmisle sistem za borbu protiv trgovine ljudima koji bi mogao da ispuni zahteve i obaveze koje proizilaze iz Konvencije.

Za bolji uvid u rad NVO u Srbiji, ovde smo upotreбили intervju sa Katarinom Ivanović, koordinatorkom za kontakte sa javnošću iz NVO „Astra” u Beogradu.

Država	Prostorni faktori u zemlji porekla	Oblici trafikinga	Nacionalna strategija	Akциони plan	Adekvatni zakoni	Nacionalni kordinatori
Albanija	Zemlja porekla tranzita i krajnja destinacija	Prinudni rad i seks trafficking. Osetljive nezakonite migracije	Postoji	Postoji	Adekvatan	Postoji
BiH	Zemlja porekla tranzita i krajnja destinacija	Seks trafficking, prinuda prošnja i prinudan rad	Ne postoji na federalnom nivou	Postoji	Neadekvatni federalni zakoni u koliziji sa entitetima	Postoji
Bugarska	Primarna zemlja porekla, manje tranzita i krajnja destinacija	Seks trafficking, prinudan rad u stranim zemljama	Od 2017. godine postoji	Postoji	Adekvatan	Postoji
Kosovo-teritorija	Zemlja porekla i krajnja destinacija	Seks trafficking i prinudni rad	Postoji	Postoji	Adekvatan	Postoji
Rumunija	Zemlja, porekla, manje tranzita, krajnja destinacija	Seks trafficking, organizovana prinudna prošnja, manje prisutan prisilan rad	Postoji	Postoji	Adekvatan	Ne postoji
Crna Gora	Zemlja porekla i krajnja destinacija	Seks trafficking, prinudni rad, žrtve iz zemlje i susednih zemalja	Postoji	Postoji	Adekvatan	Ne postoji
Srbija	Zemlja porekla i krajnja destinacija	Seks trafficking, ropstvo u zemlji i prinudna prošnja	Ne postoji (postojala ali prevaziđena)	Ne postoji, postojao je ali je prevaziđen	Potrebno je uređenje u oblasti zaštite životne sredine	Postoji zvanično, ali nema ni finansijska sredstva ni osoblje

Na osnovu člana 5 Konvencije, svaka država treba da ustanovi koordinaciju na nacionalnom nivou između različitih tela odgovornih za sprečavanje i borbu protiv trgovine ljudima, za kreiranje i sprovođenje efikasne politike, zakona i drugih mera potrebnih da se obezbedi da krivična dela budu definisana u skladu sa Konvencijom.¹² Takođe, svaka država treba da osmisli programe za sprečavanje trgovine ljudima i da uključi NVO i druge relevantne organizacije civilnog društva u tu borbu, kao i u aktivnosti zaštite žrtava. Konvencija uspostavlja efikasan mehanizam za praćenje sprovođenja Konvencije u zemljama potpisnicama. Da bismo dobili bolji i drugačiji uvid u sistem za borbu protiv trgovine ljudima u zemljama jugoistočne Evrope, analiziraćemo napore i rezultate institucija koje čine ovaj sistem. U donjoj tabeli vidimo zemlje jugoistočne Evrope, primarne oblike trgovine ljudima i pregled osnovne strukture za borbu protiv trgovine ljudima u skladu sa Konvencijom SE.

U cilju primene ove Konvencije, Savet Evrope je formirao kontrolni mehanizam u vidu Grupe stručnjaka za delovanje protiv trgovine ljudima (GRETA) i Komitet potpisnika. Konvencija daje definiciju trgovine ljudima i osnovni sistem koji zahteva nacionalnu koordinaciju raznih organa zaduženih za prevenciju i suzbijanje trgovine ljudima, formiranje i jačanje efikasnih doktrina i programa za sprečavanje trafikinga, ispitivanje i zaštitu žrtava i uključivanje NVO i drugih značajnih organa i organizacija civilnog društva u sistem protiv trgovine ljudima.

To obuhvata mere i sistem za efikasan rad na:

1. Identifikovanju žrtava;
2. Pomoći žrtvama;
3. Pravo na period oporavka;
4. Kompenzaciju i pravnu pomoć žrtvama trafikinga;
5. Repatrijaciju i povratak žrtava;
6. Kriminalizovanje trafikinga u skladu sa Konvencijom;
7. Sankcije i mere za počinioce;
8. Nepostojanje kaznenih odredbi za žrtve trafikinga;
9. Efikasnu istragu i sudski postupak uz zaštitu ljudskih prava žrtve;
10. Specijalne organe i koordinaciona tela;
11. Međunarodnu saradnju i saradnju sa organizacijama građanskog društva.

¹² Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CoE Convention, 2005, accessible at <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent>, (11.3.2017).

Zemlje jugoistočne Evrope koje su obrađene u ovom radu imaju sistem za suzbijanje trgovine ljudima. Sve zemlje, osim Kosova, su članice Saveta Evrope i potpisnice Konvencije. Sve imaju mere za borbu protiv trgovine ljudima, ali generalno, sve zemlje treba da učine više na ispunjavanju uslova Konvencije.

1. Albanija treba da preduzme mere na smanjivanju potreba za trgovinom ljudima, na motivisanju policije i drugih nadležnih organa za identifikovanje žrtava prisilnog prosjačenja, posebno dece, rad na suzbijanju sive ekonomije da bi se smanjila trgovina radnom snagom, preduzimanju mera za proaktivno identifikovanje žrtava među migrantima i rad na suzbijanju korupcije funkcionera vlade.¹³
2. BiH treba da ujednače sve zakone (savezne i entiteta) u skladu sa odredbama Konvencije Saveta Evrope, da formira kancelariju koordinatora protiv trafikinga kao stalno zaposlenje i da član 26 Konvencije unesu u svoj zakon (nepostojanje kazni za žrtve trafikinga).¹⁴
3. Bugarska treba da formira koordinaciono telo u vidu koordinatora protiv trafikinga, da izdvoji sredstva i budžet za program protiv trafikinga, posebno za prevenciju, zaštitu i zbrinjavanje žrtava, da uključe NVO u nacionalnu politiku i pojačaju aktivnosti na adekvatnoj istrazi, procesuiranju i osudi počinitelja.¹⁵
4. Kosovo treba da poveća saradnju i partnerstvo sa ostalim zemljama u regionu potpisivanjem bilateralnih sporazuma, da proaktivno radi na identifikovanju žrtava među migrantima i ranjivim grupama (deca, Romi), adekvatno utvrdi problem korupcije i da aktivno radi na suzbijanju korupcije kod funkcionera vlade.¹⁶
5. Crna Gora treba da ustanovi nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima koji bi koordinirao mere za borbu protiv trgovine ljudima i proaktivno radio na identifikovanju žrtava (posebno prisilnog rada), da donese zakone u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope i obučiti istražitelje i tužioce za rad na slučajevima trgovine ljudima.¹⁷

¹³ Council of Europe, GRETA Report Albania, 2016, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/publication-of-greta-s-second-report-onalbania>, (15.3.2019).

¹⁴ Council of Europe, GRETA Report Bosnia and Herzegovina, 2013, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/greta-s-second-evaluation-round-visit-to-bosnia-and-herzegovina>, (18.3.2019).

¹⁵ Council of Europe, GRETA Report Bulgaria, 2015, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/bulgaria>, (15.3.2019).

¹⁶ Council of Europe, GRETA Report Kosovo, 2015, accessible at http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/news/-/asset_publisher/fX6ZWufj34jY/content/publication-of-greta-report-on-kosovo-, (12.2.2019).

¹⁷ Council of Europe, GRETA Report Montenegro, 2016, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/publication-of-greta-s-second-report-onmontenegro>, (1.3.2019).

6. Rumunija treba da ustanovi nacionalnog koordinatora kao nezavisno telo za koordiniranje aktivnosti na suzbijanju trgovine ljudima, za preduzimanje mera na smanjenju ranjivosti određenih grupa, da proaktivno radi na prevenciji trgovine ljudima da bi se povećao kapacitet za pomoć i zbrinjavanje žrtava, da obuča inspektore za rad i pojača aktivnosti na sprečavanju radne eksploatacije, da poveća sredstva za zbrinjavanje.¹⁸
7. Srbija treba da ustanovi stalno zaposlenog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i obezbedi mu zaposlene i sredstva, da usvoji nacionalnu strategiju i akcioni plan za borbu protiv trgovine ljudima, preduzme preventivne mere za smanjenje potreba za trgovinom ljudima, da poveća budžet za finansiranje mera za suzbijanje trgovine ljudima, da obuča policiju koja će proaktivno raditi na identifikovanju žrtava i istragama, da poveća saradnju sa NVO.¹⁹

Pojačanim naporima i merama za ispunjavanje međunarodnih obaveza prema Konvenciji, situacija trgovine ljudima i zaštite ljudskih prava treba da se poboljša. Svim državama nedostaju sredstva, tako da se finansiranje može obezbediti iz pristupnih sredstava EU uz strogu kontrolu korišćenja. Za sve ove mere zemljama je potrebna politička volja da se prevaziđu tenzije između država i da se snage udruže zbog zajedničkog cilja: mir, stabilnost i bezbednost.

Studija slučaja – Austrija

Uslovljena složenim geopolitičkim položajem, kao i visokim stepenom društvenog, ekonomskog i kulturološkog razvoja Austrija predstavlja jednu od zemalja Evropske unije koja spada u red najugroženijih iz aspekta migrantske krize. U dosadašnjem toku migrantske krize Austrija je već pretrpela, ali i dalje nastavlja da podnosi ogroman teret u smislu izdvajanja finansijskih i materijalnih sredstava za prihvatanje, prevoz, smeštaj, ishranu, odevanje, finansiranje i dalju integraciju migranata u svoje društvo.²⁰ Od početka 2015. godine Austrija je primila ogroman broj zahteva za izdavanje azila i proporcijalno prema svojim 8,7 miliona stanovnika, spada u grupu zemalja Evropske unije koje predstavljaju najpoželjnije destinacije za migrante.

¹⁸ Council of Europe, GRETA Report Romania, 2016, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/council-of-europe-s-anti-traffickingbody-greta-calls-on-romania-to-intensify-efforts-to-prevent-trafficking-in-children>, (5.3.2017).

¹⁹ Council of Europe, GRETA Report Serbia, 2013, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/greta-s-second-evaluation-visit-to-serbia> (13.3.2017).

²⁰ Europol, Operation Golf and Sirocco2, n.d., accessible at www.europol.europa.eu/activities-services/europol-in-action/operations, (10.2.2019).

Migrantska kriza prouzrokovala je značajno povećanje troškova, kao i dodatno naprezanje državnog aparata Austrije. Javno mnjenje u zemlji svakodnevno je okupirano vestima o prilivu i boravku migranata u Austriji, što kod društva koje je i pre krize bilo opterećeno nagomilanim verskim i nacionalnim pitanjima izaziva oprečne komentare javnosti ali i pozornost građana. Na teritoriji Austrije egzistiraju mnogobrojne vladine i nevladine organizacije i udruženja koja se na različite načine bave pitanjem migranata i ulažu određene napore, ali i materijalna sredstva, kako bi se posledice migrantske krize što bolje prevazišle. Jedna od ovakvih organizacija, osnovana nakon početka krize u Beču, je Savetovalište za migrantkinje i migrante, koje je formirano pod pokroviteljstvom Komiteta za podršku integraciji migranata UKI. Savetovalište predstavlja vanstranačko udruženje od opšteg društvenog interesa čiji je cilj društvena, jezička i profesionalna integracija migranata. Pored kurseva stranih jezika centralni zadatak UKI-a jeste olakšavanje pristupa radu za doseljenike koji su pribavili dozvole za rad u Austriji.

Osnovne deklarisanе aktivnosti udruženja su:

- organizovanje kurseva (nemačkog jezika, profesionalne orijentacije, kompjutera itd.);
- završavanje osnovne škole za omladince;
- profesionalna orijentacija i učenje jezika za hendikepirane doseljenike.

Pored ove u Beču, i u čitavoj zemlji, deluju i mnoge druge slične organizacije koje su koncipirane po manje više identičnom modelu. Migranti koji već egzistiraju na teritoriji Austrije predstavljaju poseban bezbednosni rizik za čitavo društvo. Samo tokom 2016. godine zabeleženo je 49 incidenata koje su počinili sami migranti među sobom, u centrima gde su smešteni. Najčešći su bili akti nasilja, ispoljavanje pretnji smrću, različita uznemiravanja i vandalizam. Tokom iste godine registrovan je porast incidenata, koji su bili inicirani od strane desničarskih grupa i pojedinačnih građana a usmereni protiv migranata i centara za njihov prihvata. Tada je zabeleženo veliki broj slučajeva, kao što su ispisivanje grafita ali i bacanje zapaljivih bombi. Statistika ovakvih incidenata beleži trend porasta počev od 2015. godine pa do danas. Među oblicima nasilja koji su ispoljeni prema migrantima zabeleženim u Ministarstvu unutrašnjih poslova bilo je raznih rasističkih grafita, pokušaja izazivanja požara, bacanja kamenja na zgrade, bacanje molotovljevih koktela, uništavanje gasnih cevi i sl.

Bez obzira što austrijske vlasti ulažu velike napore i troše materijalne i ljudske resurse kako bi se na najbolji mogući način izborile sa ovim izazovom, neprestano trpe velike kritike i političke pritiske prvenstveno od strane svog javnog mnjenja i opozicije. Iako su mere koje je Austrija preduzimala povodom migrantske krize uglavnom bile demokratske i u

skladu sa zvaničnom politikom i konvencijama Evropske unije, primetno je nastojanje svih dosadašnjih vlasti da redefinišu svoju politiku o ovom pitanju, suzbiju priliv migranata i smanje unutrašnje rashode. Opozicija i različita udruženja za zaštitu ljudskih prava veoma vešto koriste ovu situaciju kako bi izvršile dodatni pritisak na vladu i političke lidere. Prema određenim istraživanjima Austrija je od početka migrantske krize pa do sada vratila najmanje nekoliko desetina hiljada migranata sa svoje granice. U poslednje vreme preduzima jače kontrole na graničnim prelazima sa Slovenijom, Hrvatskom i Mađarskom.²¹ Samo iz Slovenije dnevno uđe oko 3.000 migranata u Austriju. Oni koji tvrde da dolaze iz Sirije, Iraka i drugih žarišta na Bliskom istoku bivaju podvrgnuti dodatnim ispitivanjima, a prevodioci proveravaju njihov akcenat kako bi utvrdili da li govore istinu. Sve osobe za koje su posumnjali ili ustanovili da nisu govorile istinu vraćaju nazad. Austrijske vlasti bile su primorane da donose i druge nepopularne mere u pokušaju da prevaziđu krizu. Sebastijan Kurc je još kao ministar spoljnih poslova predlagao smanjenje socijalnih davanja migrantima, uoči opštih izbora 15. oktobra 2017. godine. Prema njegovom planu izbeglicama bi bila smanjena davanja na 560 evra mesečno po osobi, što je oko polovine sume koja se smatra pragom siromaštva prema konsenzusu 40 društvenih grupa, dok bi isplate po domaćinstvu bile ograničene na 1.500 evra.

Polovinom aprila 2018. godine vlada Austrije usvojila je novi set mera u borbi protiv migrantske krize koje podrazumevaju da će svaki migrant morati da preda svoj „pametni“ telefon i 840 evra. Pomenuta suma pokrivaće troškove njihovog zahteva za izdavanje azila a vlasti nameravaju da koriste podatke iz njihovih telefona da bi utvrdili način na koji su došli u Austriju. Ukoliko se utvrdi da su ranije ušli u neku evropsku zemlju, mogli mi da budu vraćeni nazad u nju. Ministar unutrašnjih poslova Herbert Kickl, rekao je da su mere uvedene kako bi se „sprečile zloupotrebe“, a o njima uskoro treba da se izjasni austrijski parlament. Austrija je dobila više od 150.000 zahteva za azil.²² Prema novim merama državljanstvo će migranti moći da traže tek za deset godina, a deportacije će biti ubrzane. Ova, kao i većina ranijih mera izazvala je reakciju i negativne komentare aktivista za ljudska prava, koji su upozorili da su nove mere represivne, kao i da krše prava izbeglica. Potpuno je jasno da migrantska kriza proizvodi negativne političke i materijalne implikacije po Austriju i dovodi je u osetljivu bezbednosnu situaciju, naročito ukoliko imamo u vidu islamski

²¹ Balkan Insight, Albania Fears Joining New Refugee Route, 2016.accessible at <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-facing-flow-of-refugees-as-transit-country09-30-2016>, (1.4.2019).

²² Council of Europe, GRETA Report Bosnia and Herzegovina, 2013, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/greta-s-second-evaluation-round-visit-tobosnia-and-herzegovina>, (18.3.2017).

faktor, jedan od bezbednosnih rizika sa kojim se Austrija suočava već duži vremenski period, ali i činjenicu da nekontrolisani priliv migranata na njenu teritoriju predstavlja poseban bezbednosni rizik. Potpuno je jasno da je dijapazon radnji i mera koje austrijski državni aparat preduzima izuzetno širok i da obuhvata mere zvanične spoljne i unutrašnje politike, kao i posebne zadatke koje realizuju njihove obaveštajno-bezbednosne strukture. Austrija u dosadašnjem toku migrantske krize nije upotrebljavala vojne, ali je zato angažovala policijske snage u velikom obimu. Njihova policija u saradnji sa graničnom službom i kontraobaveštajnim službama ulaže velike napore, prvenstveno na identifikovanju bivših boraca ISIS, ISIL i DAESH koji pristižu pomešani sa izbeglicama iz ratom zahvaćenih područja. Austrijske obaveštajne strukture nastoje da deluju preventivno i da registruju bezbednosno indikativna lica još pre ulaska na teritoriju Austrije, prikupljanjem obaveštajnih podataka na terenu i razmenom obaveštajnih informacija sa stranim službama. Registrovanje potencijalnih nosilaca ekstremističke i terorističke delatnosti predstavlja osnovni zadatak njihovih bezbednosno-obaveštajnih struktura, a sve je podređeno osnovnom zadatku predupređenja potencijalnih terorističkih napada. Operativni podaci koriste se za izradu kvalitetnih bezbednosnih procena sa kojima se upoznaje državno rukovodstvo, a pojedina selektovana lica angažuju se i kao deo njihove saradničke infrastrukture.

Područje jugoistočnog Balkana predstavlja sektor naročite pažnje obaveštajnih struktura Austrije. Obaveštajna i agenturna delatnost njihovih službi veoma je ispoljena na teritoriji Republike Srbije, gde od početka migrantske krize intenzivno prikupljaju obaveštajna saznanja o migranskim rutama i drugim operativnim podacima. Sasvim je izvesno da su na ovim zadacima angažovane gotovo sve vojne i civilne obaveštajne službe, diplomatski elementi sa svojim obaveštajnim kapacitetima (ambasade sa svojim vojnim odeljenjima), kao i obaveštajne strukture ugrađene u međunarodne snage (KFOR, UMNK i sl.), sa osnovnom idejom preventivnog delovanja i nastojanjem da se prikupi što je moguće više obaveštajnih saznanja i pre nego što migranstske grupe uopšte kroče na teritoriju Austrije.

Studija slučaja – Mađarska

Tokom trajanja migrantske krize Mađarska je imala značajnu ulogu. Vlada Mađarske se odlučno suprotstavljala pokušajima institucija Evropske unije da uspostavi sistem kvota kao moguć način rešenja migrantske krize.²³

²³ Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Evropa i Migrantsko pitanje 2014–2020*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2020, str. 89.

Slično kao i Austrija i Mađarska se nalazi na osetljivom geopolitičkom položaju i samim time što je članica Evropske unije predstavlja metu za mnoge migrante. I ona je pretrpela i još uvek podnosi veliko opterećenje zbog migrantske krize, čije posledice i te kako oseća i pokušava da ih otkloni. Tokom nekoliko godina trajanja migrantske krize Mađarska se suočila sa izdvajanjem ogromnih finansijskih sredstava, povećanim angažovanjem državnih subjekata, unutrašnjim i spoljnim političkim pritiscima i drugim mnogobrojnim problemima. Za razliku od Austrije, Mađarska nije najpoželjnija krajnja destinacija kojoj migranti na svom putu streme i ta činjenica im u celoj situaciji ide u prilog. Međutim, Mađarska svakako predstavlja veoma značajno područje na migrantskim rutama, naročito ukoliko u obzir uzmemo činjenicu da prelaskom mađarske granice migranti ostvaruju svoj primarni cilj a to je ulazak na teritoriju Evropske unije. Mađarske vlasti, na čelu sa premijerom Viktorom Orbanom, još na početku krize zauzele su izuzetno čvrst i nepopustljiv stav prema pitanju migranata. Premijer Orban je veliki protivnik i kritičar migracije. On prilično otvoreno govori o negativnim implikacijama migracione krize i upozorava na bezbednosne aspekte nekontrolisanog priliva migranata muslimanske veroispovesti u države Evropske unije, čime izaziva pažnju ali i osudu jednog dela javnosti koja je zaokupljena zaštitom ljudskih prava. Mere koje je mađarska vlada donosila radi konsolidovanja stanja i suprotstavljanja posledicama migrantske krize pokazuju da Orbanove reči nisu izgovorene samo u cilju sticanja unutrašnje političke podrške, i njihove mere su bile daleko rigoroznije u odnosu na mere koje su preduzimale većina ostalih država Evropske unije, naročito iz aspekta poštovanja ljudskih prava i međunarodnih konvencija. Stiče se utisak da je Mađarska, od svih zemalja pogođenih migrantskom krizom, možda i najozbiljnije pristupila rešavanju ovog problema, što svakako može imati veze sa njenim geografskim položajem koji ih pozicionira na balkanski obod Evropske unije i samim time svrstava u grupu potencijalno najugroženijih zemalja Evropske unije iz pravca „Balkanske rute“.

Pored policije Mađari su na rešavanju pitanja migranata angažovali i vojne snage. Rešavanje ovog problema takođe je primoralo vojni i državni vrh da donese odluku o povlačenju dela njihovih vojnih snaga koje su bile angažovanje u okviru treće misije vojske (učesće u mirovnim operacijama u svetu), kako bi bile upotrebljene na suprotstavljanju migrantskoj krizi u zemlji, što su procenili kao državni prioritet u odnosu na mirovne misije. Mađarska je krajem 2015. godine postavila zaštitno tehničku ogradu duž svojih južnih granica. Osnovna ideja kojom su se vodili prilikom realizacije ove kapitalne investicije bila je pokušaj delimičnog zaustavljanja i pre svega kontrole daljeg kretanja migranata iz pravca „Balkanske rute“, kao i smanjenje angažovanja vojnih i policijskih snaga, što im je crpelo značajne

materijalne ali i ljudske resurse.²⁴ Ovakva mera u borbi protiv migracione krize prvi put je implementirana od strane neke od zemalja Evropske unije i odmah je izazvala brojne kritike i osude, prvenstveno strane demokratske javnosti. Međutim, u praksi se ova mera pokazala kao efikasna, pa je ovakav model za kontrolu državne granice pod naletom izbeglica kasnije bio prihvaćen i razmatran kao moguć i od strane drugih zemalja koje su tragale za modelima za rešavanje problema. Koliko ozbiljno su se mađarske vojne snage bavile ovim problemom najbolje pokazuje sastanak između generala Ljubiše Dikovića, načelnika generalštaba Vojske Srbije i generala Tibora Benkea načelnika generalštaba Mađarske vojske, koji je bio realizovan dana 14.6.2016. godine u Segedinu, na inicijativu mađarskih oružanih snaga.²⁵ Ključna tema razgovora dvojice načelnika bila je migrantska kriza i razmatranje zajedničkih mogućnosti za delovanje u cilju smanjivanja posledica krize. Tokom sastanka načelnik generalštaba Mađarske vojske izneo je podatak da je Mađarska ugrožena upadima migaranata, prvenstveno na svojim granicama sa R. Srbijom i R. Hrvatskom u dužini od oko 300 kilometara, što iziskuje svakodnevno angažovanje oko 6.100 njihovih vojnika. Ovaj vanplanski zadatak troši mađarskoj vojsci značajan deo budžeta, što koči planiranu modernizaciju i razvoj. Pored ovog javlja se i problem zamora ljudstva, kao i smanjenje rezervi sredstava kojima njihova vojska raspolaže. Mere tehničke zaštite, uglavnom žica, postavljene su pedeset kilometara od graničnih prelaza, ali postoji nezanemarljiv deo granice koji nije pokriven na ovaj način, što stvara dodatne probleme prilikom ilegalnih prelazaka. Procena Generalštaba Mađarske vojske tada je bila da će se „Balkanska ruta”, kojom se migranti kreću prema Zapadnoj Evropi, tokom 2016. godine dislocirati na teritoriju Rumunije, odakle će izbeglice, preko Mađarske, nastojati da se domognu Nemačke. Migranti će u Rumuniju dolaziti iz Turske morskim putem, a Mađarskoj će problem predstavljati dužina granice sa Rumunijom koja iznosi 482 kilometra i za koju trenutno nemaju adekvatno obezbeđenje.

Početkom 2017. godine započeto je sa izgradnjom druge zaštitno-tehničke ograde na granici sa R. Srbijom, koja je okončana već polovinom iste godine. Ovaj kompleks zaštitno-tehničke ograde dugačak je 155 kilometara, visok tri metra i prema procenama stručnjaka sposoban je da zaustavi veliku masu ljudi.²⁶ Pored ovih mera, tokom iste godine mađarske

²⁴ Independent, Balkan Route map, 2015 – 6 charts and a map that show where Europe's refugee are coming from and and the perilous journeys they are taking, accessible at www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-six-charts-that-show-where-refugees-are-comming-from-where-are-going-and-how-they-10482415.html, (10. 4.2017).

²⁵ Milosav Simović, *Kopnena zona bezbednosti*, Medija centar Odbrana, Beograd, 2017, str. 321.

²⁶ Ibid., p. 336.

vlasti su u okviru taktike suprotstavljanja migrantskoj krizi primenjivale kampanju vraćanja migranata sa svoje na teritoriju R. Srbije, čime su Srbiju stavile u nezavidan položaj i doveli je u situaciju da praktično postane tampon zona. Mađari su kontinuirano, svakodnevno, noću i preko dana, potpuno ilegalno „gurali“ migrante nazad na teritoriju R. Srbije, bez ikakve prethodne najave ili koordinacije sa srpskim vlastima. Poznat je primer bračnog para iz Sirije koji je dobio azil u Austriji, i koji je putujući autobusom na odmor, izveden iz autobusa, oduzeta su mu sva dokumenta i zatim su prebačeni iz Mađarske u R. Srbiju.²⁷ Prebacivanje izbeglica na teritoriju Srbije najčešće se vrši u blizini Kelebije i Horgoša, otvaranjem vrata na ogradi i fizičkim guranjem izbeglica nazad. Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije ispoljio je ovim povodom veliko negodovanje i ocenio da vraćanje migranata iz susednih država na ovaj način, predstavlja najgrublje kršenje njihovih prava zagarantovanih međunarodnim propisima. Ovakve reakcije međunarodne i domaće javnosti nisu ni najmanje poremetile planove mađarskih vlasti da i dalje nastave sa pooštavanjem mera u procesu prevazilaženja posledica migrantske krize. Početkom 2018. godine vlada Mađarske najavila je novi set zakona o oporezivanju i mogućem kažnjavanju mađarskih organizacija koje pomažu ilegalnim migrantima, a finasiraju se iz inostranstva. Te grupe će morati da se registruju u sudovima i, ukoliko više od polovine sredstava dobijaju iz inostranstva moraće da plate 25 odsto poreza na ta inostrana sredstva. Grupe koje se ne budu registrovale, a za koje vlasti budu smatrale da pomažu ilegalne migracije, biće novčano kažnjene. Zakon bi mogao da bude primenjen i na pojedince za koje država smatra da „organizuju ilegalnu migraciju“, tako što bi im bilo zabranjeno da granicama prilaze na manje od osam kilometara. To bi se odnosilo i na mađarske granice sa R. Srbijom i Ukrajinom. Strancima za koje se proceni da pomažu ilegalnoj migraciji, mogao bi da bude zabranjen ulazak u Mađarsku. Nevladine organizacije i grupe u Mađarskoj za koje se sumnja da imaju veze s ilegalnom migracijom, takođe će morati da poštuju zakon i stave na uvid svoje aktivnosti vlastima. Set novih zakona ne bi se primenjivao na verske i humanitarne organizacije, kao što su Crveni krst i druge koje dele hranu, lekove i pružaju drugu vrstu pomoći najugroženijim migrantima. Mađarska javnost je ovaj set zakona kolokvijalno nazvala „Stop Sorošu“, jer mediji u Mađarskoj veoma često okrivljuje milijardera i filantropa Džordža Soroša zbog migracija u Evropi, delom jer finansira grupe koje brane prava izbeglica.²⁸ Naime, „Helsinški komitet Mađarske“,

²⁷ Norwegian Ministry of foreign affairs, Report on Serbia in Chapters 23 and 24, Belgrade 2016, accessible at <http://preugovor.org/Reports/1321/Coalition-prEUGovor-Report-onProgress-of-Serbia.shtml> (10.3.2017).

²⁸ Nederland's Helsinki Committee, n.d., accessible at www.nhc.nl/cms_file.php?fromDB=395&forceDownload, (10.3.2017).

grupa za prava koja pruža pomoć tražiocima azila i delom se finansira iz Soroševe fondacije „Otvoreno društvo”, uporedila je odredbu vlade o neprilaženju granici na manje od osam kilometara, sa uredbom komunističke vlasti Mađarske iz 1969. godine o zabrani građanima da se graničnoj liniji približi na manje od dva kilometra.

Početkom maja 2018. godine vlada Mađarske odlučno je odbila potpisivanje još jedne u nizu konvencija kojima se reguliše odnos država Evropske unije prema migrantima uz ocenu da je u pitanju „promigrantska” konvencija. Možemo zaključiti da je Mađarska, u odnosu na Austriju, možda otišla i korak dalje u primeni različitih mera za prevazilaženje migranstske krize. Pored obimnog angažovanja vojnih i policijskih snaga, preduzimanja različitih mera, donošenja zakonskih odredbi o ovom pitanju, u procesu prevazilaženja migrantske krize Mađarska se prilično oslanja i na primenu tehničkih mera. Ogromnu količinu novčanih sredstava uložili su u izgradnju zaštitne ograde i postavljanje tehničkih sredstava za kontrolu kretanja migranata. Odluka o izgradnji zaštitno tehničke ograde doneta je na osnovu ozbiljne bezbednosne procene ali i ekonomskih analiza prema kojima njihove vojne i policijske snage nisu u stanju da, pored redovnih zadataka, odgovore bezbednosnim rizicima i pretnjama izazvanim migrantskom krizom. Obaveštajno-bezbednosne strukture Mađarske bave se prikupljanjem obaveštajnih podataka o migrantima, iako nisu toliko efikasne kao što je to slučaj sa austrijskim ili hrvatskim službama. U obaveštajnim i bezbednosnim krugovima vlada mišljenje da su mađarske tajne službe tradicionalno opredeljene za korišćenje tehničkih sredstava u odnosu na ljudski faktor, pa s tim u vezi više se oslanjaju i primenjuju tehnička sredstva i za prikupljanje podataka o kretanjima i aktivnostima migranata. Tokom 2017. i 2018. godine Vojska Srbije je u više navrata registrovala povredu vazdušnog prostora na teritoriji Vojvodine, koji su najverovatnije bili prouzrokovani nadletanjem mađarskih helikoptera, najverovatnije iz njihove avio-baze u Kečkemetu. Pored nadletanja helikoptera registrovano je izviđanje teritorije Banata putem izviđačkog drona, za koji se takođe spekulise da su ga koristile mađarske granične snage. Procena bezbednosnih struktura R. Srbije ukazuje na to da se najverovatnije radi o pokušaju oružanih snaga Mađarske da osmatranjem iz vazduha prikupljaju operativne podatke o kretanju migranata.

Zaključak

Migrantska kriza u ovakvom obimu nije zabeležena u poznatoj istoriji čovečanstva, još od velikih migracija stanovništva iz Evrope i Azije u Severnu Ameriku tokom XVIII i XIX veka, i kao takva predstavlja svojevrsni društveni fenomen koji će svakako obeležiti početak a možda i čitav XXI

vek. Ne treba zaboraviti da velike migracije stanovništva, koje se uglavnom odvijaju iz Afrike, dalekoistočnih i bliskoistočnih zemalja preko Sredozemlja i Balkana, prema razvijenim zemljama zapadne Evrope i dalje traju, te da njihove krajnje posledice još uvek nije moguće u potpunosti sagledati. Još uoči početka migrantske krize postojale su određene procene i pokazatelji koji su na nju ukazivali. U evropskoj strategiji bezbednosti migracije iz Severne Afrike i sa Bliskog istoka prepoznate su kao bezbednosni izazov XXI veka, međutim procena je bila da će do njih doći zbog naglog smanjenja životnih resursa i to najviše usled nestašice vode, a ne i da će talas migracija biti pokrenut zbog izbijanja ratnih dejstava na ovom području.

Migrantska kriza pogodila je čitavu Evropu i svet, ali svakako da su najveći njen teret podnele najrazvijenije zemlje Evropske unije. Slabije razvijene balkanske države nastavile su da „igraju“ ulogu koju im je istorija davno nametnula, a to je da budu raskrsnica važnih puteva i tranzitno područje preko koga je prešao najveći broj izbeglica na svom putu ka zapadnoj Evropi. I pored toga što je teret krize bio nesrazmeran, kao i činjenice da su razvijene evropske države bile glavna meta migranata, posledice koje je ona ostavila na slabije razvijene tranzitne zemlje, za sada su možda čak i teže. Iako ne možemo sa sigurnošću da tvrdimo koje su države i u kom obimu raspolagale sa pravovremenim obaveštajnim podacima o nadolazećim migracijama, svakako možemo reći da je veliki deo njih doživeo iznenađenje, čime su bile dovedene u nepovoljnu situaciju a potencijal u primeni mera sveden im je samo na primenu onih mera koje podrazumevaju otklanjanje posledica. Zajedničko za sve tri države koje smo razmatrali kroz studiju slučaja jeste da se radi o zemljama Evropske unije, iako su apsolutno neravnopravne iz aspekta svojih ekonomskih a samim time vojnih, pa i političkih potencijala. Za razliku od Mađarske, Austrija predstavlja jednu od poželjnih krajnjih destinacija za traženje azila od strane izbeglica i samim time može se reći da je u odnosu na druge dve navedene države podnela veći teret migrantske krize. Njihovo društvo na većem je stepenu kulturološkog razvoja, što je uticalo da mere koje Austrija preduzima prema migrantima budu manje rigidne a više humane. S druge strane, Mađarska se odlučila da primenjuje strategiju odvracanja izbeglica od svoje teritorije, što nije potpuno u skladu sa evropskim i etičkim vrednostima ali je svakako dalo određene rezultate. Kao što je već navedeno, najverovatnije da su obaveštajne strukture Austrije i Mađarske raspolagale određenim podacima o pojavi krize, ali sudeći na osnovu kasnijih mera u suprotstavljanju krizi, koje su uglavnom bile represivnog a ne i preventivnog karaktera, najverovatnije da ovaj izazov nisu shvatile dovoljno ozbiljnim.

Sve tri države primenjivale su relativno slične mere u cilju saniranja posledica migrantske krize, s tim što je Mađarska jedina izgradila zaštitno-tehničku ogradu radi kontrole kretanja migrantskih grupa. Mađarska je

ujedno prednjačila u korišćenju tehničkih sredstava za prikupljanje obaveštajnih podataka o izbeglicama, dok se Austrija u tome uglavnom oslanjala na svoje obaveštajne kapacitete. Važno je napomenuti da su sve tri države imale unutrašnju reakciju od strane aktivista iz različitih udruženja za borbu za ljudska prava, što je svakako za njih predstavljalo ograničavajući faktor u borbi protiv migrantske krize. Teško je dati univerzalan ili jednostavan odgovor na pitanje: Kako se boriti protiv migrantske krize? Odgovor na ovo pitanje zahteva kompleksno naučno istraživanje i angažovanje svih relevantnih, a pre svega bezbednosnih struktura konkretne države. Svakako da obaveštajno angažovanje u cilju prikupljanja pravovremenih i sveobuhvatnih podataka o migrantima predstavlja osnov za izradu kvalitetne bezbednosne i kontraobaveštajne procene, a samim time i za pronalaženje optimalnog rešenja. Rešenje samo po sebi mora biti kompleksno i treba da predstavlja čitav konglomerat radnji, mera i postupka čitavog državnog aparata. Naravno da svaka od pogođenih država treba da prilagođava mere svojim konkretnim interesima, vodeći pri tome računa o međunarodnim konvencijama, ljudskim pravima i pre svega etičkim načelima. Iz svega navedenog nije teško zaljučiti da bi koordinirano, preventivno, međunarodno delovanje uoči početka migracija dalo daleko bolje rezultate nego represivno, koje se sprovodi trenutno. Međutim, postavlja se pitanje da li je neki od svetskih centara moći možda imao motiv da inicira migraciju, što preventivni vid delovanja svodi na relativno ograničen krug mera, koje bi preduzimale uglavnom pojedinačne države.

Ozbiljni geopolitičari i ljudi koji raspolažu obaveštajnim informacijama navode i pozitivne aspekte migracija, koje su prema određenim procenama namerno izazvane od strane privredne osovine Berlin-Pariz-London. Postoje saznanja koja ukazuju da je režim Bašara El Asada u Siriji delimično rušen s ciljem pokretanja talasa migracija. Pored toga „zapadnim” novcem je *de facto* finasirana izgradnja i funkcionisanje izbegličkih kampova u Turskoj, kako bi priliv migranata u Evropu bio koliko-toliko kontrolisan. Najveći deo visoko i srednje kvalifikovane radne snage, koja je došla u Evropu u početnim talasima migracije, dobio je azil u zapadnoevropskim zemljama, što se ujedno poklopilo sa njihovom potrebom za relativno jeftinom a pri tome kvalifikovanom radnom snagom. S tim u vezi možemo navesti da ovaj rad daje dobru polaznu osnovu za dalje širenje problematike i traženje optimalnih rešenja u borbi protiv migranstske krize. Neki od problema koje smo inicirali možda postanu deo naučnih istraživanja u narednom periodu.

Literatura

- Mishra, Veerendra, *Combating Human Trafficking Gaps in Policy and Law*, Sage publications, New York, 2015.
- Petrović, Dragan, Bukvić, Rajko, *Evropa i migrantsko pitanje 2014–2020*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2020.
- Simović, Milosav, *Kopnena zona bezbednosti*, Medija centar Odbrana, Beograd, 2017.
- Independent, Balkan Route map, 2015 – 6 charts and a map that show where Europe's refugee are coming from and the perilous journeys they are taking, accessible at www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-six-charts-that-show-where-refugees-are-coming-from-where-are-going-and-how-they-10482415.html, (10.4.2017).
- United Nations Protocol against Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, 2000, accessible at https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/04/somindonesia/convention_smug_eng.pdf, (15.2.2017).
- Criminal code of Republic of Serbia, 2017, accessible at www.mpravde.gov.rs/files/CRIMINAL%20CODE%20SERBIA.doc, (20.04.2017)
- Women Refugee Commission, No Safety for Refugee Women on the European Route: Report from the Balkans, January 2016, accessible at <https://www.womensrefugeecommission.org/gbn/resources/1265-balkans-2016>, (20.4.2017).
- United Nations Refugee Agency UNHCR, Guidelines on International Protection – The Application of Article 1a(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked, April 2006, accessible at www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-102-1951-convention.html, (11.4.2017).
- European Union (EU) Directive on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and Protecting its Victims, European Parliament, April 2011, accessible at <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:EN:pdf>, (3.4.2017).
- Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CoE Convention, 2005, accessible at <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?>, (11.03.2017).
- Council of Europe, GRETA Report Albania, 2016, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/publication-of-greta-s-second-report-on-albania>, (15.3.2017).

- Balkan Insight, Albania Fears Joining New Refugee Route, 2016, accessible at <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-facing-flow-of-refugees-as-transit-country09-30-2016>, (1.4.2017).
- Council of Europe, GRETA Report Bosnia and Herzegovina, 2013, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/greta-s-second-evaluation-round-visit-tobosnia-and-herzegovina>, (18.3.2017).
- Ministry of security of Bosnia and Herzegovina, Strategy to Counter Trafficking in Human Beings in Bosnia and Herzegovina and Action Plan, 2013, accessible at <http://www.msb.gov.ba/dokumenti/strateski/default.aspx?id=9092&langTag=en-US>, (24.4.2017).
- Council of Europe, GRETA Report Bulgaria, 2015, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/bulgaria>, (15.3.2017).
- Council of Europe, GRETA Report Kosovo, 2015, accessible at http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/news/-/asset_publisher/fX6ZWufj34JY/content/publication-of-greta-report-on-kosovo-, (12.2.2017).
- Council of Europe, GRETA Report Montenegro, 2016, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/publication-of-greta-s-second-report-onmontenegro>, (1.3.2017).
- Council of Europe, GRETA Report Romania, 2016, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/council-of-europe-s-anti-traffickingbody-greta-calls-on-romania-to-intensify-efforts-to-prevent-trafficking-in-children>, (5.3.2017).
- Nederland's Helsinki Committee, n.d., accessible at www.nhc.nl/cms_file.php?fromDB=395&forceDownload, (10.3.2017).
- Council of Europe, GRETA Report Serbia, 2013, accessible at <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/greta-s-second-evaluation-visit-to-serbia> (13.3.2017).
- Norwegian Ministry of foreign affairs, Report on Serbia in Chapters 23 and 24, Belgrade 2016, accessible at <http://preugovor.org/Reports/1321/Coalition-prEUGovor-Report-onProgress-of-Serbia.shtml>. (10.3.2017).
- Ministry of Internal Affairs Program of Professional Development and Training of police Employees for the Year of 2017. (MUP Republike Srbije, Beograd, 2017) Transparency International, Corruption perception index, 2016, accessible at http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016, (22.4.2017).
- Europol, Operation Golf and Sirocco2, n.d., accessible at www.europol.europa.eu/activities-services/europol-in-action/operations, (10.2.2017).

THE MIGRANT CRISIS, ILLEGAL MIGRATION, AND HUMAN TRAFFICKING AS SECURITY PROBLEMS: A CASE STUDY OF AUSTRIA AND HUNGARY

ABSTRACT

Migrations instigated by war and suffering, the actions of radical Islamists and the formation of the Islamic State on the territory of several Middle Eastern countries forced European states to act systematically against the invasion of migrants over a long period, spending their resources and overworking their police, military and civilian capabilities. Through the topic "Illegal migration and security responses, a case study on the example of Austria and Hungary," we will attempt to comprehend modern illegal migration. We examined the work and outcomes of Southeast European anti-trafficking and anti-trafficking systems, including governmental and non-governmental organizations and their responsibilities in the system, to determine which capacities have yet to be developed and where the systems' weaknesses lie.

Keywords: Illegal migration, human trafficking, Europe, Austria, Hungary.

UDK 339.923+622.323]:578.834
Biblid 0543-3657, 72 (2021)
God. LXXII, br. 1183, str. 131–153
stručni rad
Primljen: 11.10.2021.
Prihvaćen: 19.10.2021.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2021.72.1183.7

Tatjana VUJIĆ TUBIĆ¹

OPEK u postkorona geopolitičkom scenariju²

SAŽETAK

Asimetrični globalni privredni oporavak od posledica COVID-19 i prateći „aparthejd vakcina“³ otvara OPEK-u prostor za novu političku ulogu na međunarodnoj sceni, u trenutku kada je prema oceni Antonio Gutereša, generalnog sekretara UN, čovečanstvo po pitanju klimatskih promena već „prešlo crvenu liniju“.⁴ U tekstu iznosimo uverenje da OPEK narativom da „energija mora biti pristupačna i dostupna svima“⁵ istovremeno zauzima novu pregovaračku poziciju prema zagovornicima hitre tranzicije na eksploataciju obnovljivih izvora energije, i uočava prostor za združene poslovne i eventualno političke aranžmane sa siromašnijim delom sveta. Tekst ističe argumente OPEK-a protiv disjunkcije – ili nafta ili obnovljivi izvori energije – i ukazuje na novu energetska atraktivnost Afrike za tu grupaciju država petro-proizvođača.

Ključne reči: OPEK, COVID-19, klimatske promene, obnovljiva energija, Afrika.

¹ Tatjana Vujić Tubić, „Politika“, Beograd, vujic.tanja@yahoo.co.uk

² Pogledi izneti u tekstu odražavaju stav autora, a ne dnevnog lista „Politika“.

³ Leslie Hook, „Calls grow for delay to UN climate summit amid pandemic“, *The Financial Times*, 7 Septembar 2021, Internet, <https://www.ft.com/content/aece9661-c3e4-49aea876-0a9d14b1394e>, 1/10/2021.

⁴ Intergovernmental Panel for Climate Change Report: „Code red’ for human driven global heating, warns UN chief“, *UN org*, 9 avgust (2021, Internet, <https://news.un.org/en/story/2021/08/1097362>, 1/10/2021.

⁵ OPEC Press release, „Fourth Technical Workshop on Climate Change held via videoconference“, *Opec.org*, 7. jul 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6494.htm, 1/10/21.

Uvod

I domaćini i gost posetu su označili kao istorijsku. Anatol Kolinet Makoso (*Anatole Collinet Makosso*), premijer Republike Kongo dočekaao je Mohameda Sanusi Barkinda (*Mohammad Sanusi Barkindo*), generalnog sekretara OPEK-a i delegaciju Udruženja 13 petrodržava koje isporučuju oko 60 odsto nafte na svetskom tržištu, sredinom avgusta u Brazavilu, sa svim počastima.⁶ „Spremni smo da sa OPEK-om sarađujemo u Kongu i u Africi”, poručio je istom prilikom NJ Ajuk (*Nj Ayuk*) advokat iz Kameruna, izvršni predsednik Energetske komisije Afrike (AFREC) pri Afričkoj uniji.

„Želeo bih da uverim investitore da ćemo mi u OPEK-u nastaviti da radimo u korist afričkog rukovodstva ovom organizacijom”, istakao je domaćinima Barkindo na početku prve posete delegacije OPEK-a Republici Kongo, inače najmlađoj članici OPEK-a (od juna 2018. godine). Republika Kongo, kao treći podsaharski izvoznik nafte sa proizvodnjom od oko 336.000 barela nafte dnevno (2,9 milijardi barela dokazanih petro rezervi), u novom je fokusu OPEK-a, dok istovremeno pleni pažnju plejade globalnih petrokompanija (francuski „Total”, američki „Ševron” (*Chevron*), anglofrancuski „Perenko” (*Perenco*), italijanski „ENI”, katarski „Katar Petroleum” (*Qatar Petroleum*) i ruski „Lukoil”), koje se uveliko nadmeću da zauzmu pozicije na atraktivnim atlantskim petro-nalazištima te zemlje.⁷

Najava Barkinda da će predstavnici afričkih petrodržava u sastavu te organizacije (Alžir, Angola, Libija, Nigerija, Republika Kongo, Ekvatorijalna Gvineja i Gabon) i nadalje biti visoko pozicionirani u OPEK-u, ima delikatan tajming u jeku pandemije virusa korona neizvesnog ishoda, i usred sve zaoštrenije globalne debate o klimatskim promenama i podesnoj budućoj ulozi fosilnih goriva u energetskejoj paleti sveta.⁸

Koliko prošle jeseni, Barkindo je tokom prvog tehničkog sastanka OPEK-a i afričke Komisije za energiju (AFREC), istakao spremnost petroudruženja za međusobnu saradnju sa Crnim kontinentom, na ostvarivanju UN održivih ciljeva razvoja i to specifično na „iskorenjivanju siromaštva, obezbeđivanju dobrog zdravlja i blagostanja, kvalitetnog

⁶ OPEC Press release, “OPEC Secretary General meets with Congo’s Prime Minister”, *OPEC.org*, 23. avgust 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6544.htm, 2/10/21.

⁷ Charné Hundermark, “Republic of the Congo Launches Construction of \$600 Million Refinery”, *The EnergyCapital&Power*, 21. februar 2021, Internet <https://energy capital power.com/republic-of-the-congo-launches-construction-of-600-million-refinery/>, 2/10/21.

⁸ David Pilling, “Africa has been cropped out of the climate change debate”, *The Financial Times*, 5. avgust 2021, Internet, <https://www.ft.com/content/648a7b64-16f8-407a-814f-ab4c46dfc775>, 2/10/21.

obrazovanja, pristupačne i čiste energije, pristojnog rada i privrednog rasta... sve kroz obezbeđivanje univerzalnog pristupa energiji za sve”.⁹

Ponuđena ruka širokobuhvatane saradnje OPEK-a Africi, uz najavljenу spremnost da tamo i proširi svoje članstvo, mogla bi da ukazuje na spremnost tog petroudruženja (i verovatno, grupacije „OPEK plus”), za novo pozicioniranje kako na ekonomskoj i političkoj sceni Crnog kontinenta, tako i u međunarodnoj diplomatskoj areni. U globalnoj areni uporedne borbe sa pandemijom i ćudljivim klimatskim promenama, Afrika ima razloga da potraži međunarodne partnere koji uočavaju najnoviju pogubnu asimetriju na liniji Sever–Jug.

Sa svoje strane, Afrička unija naime ne krije svoju ozlojeđenost prema proizvođačima vakcina protiv COVID-19: „Proizvođači vakcina znaju vrlo dobro da nama (Africi) nikada nisu dali pravi pristup (vakcinama)”, poručio je sredinom septembra Strajv Masiva (*Strive Masiyiwa*), specijalni izaslanik Afričke unije pri Svetskoj zdravstvenoj organizaciji.¹⁰ Naime, od 5,7 milijardi doza cepiva samo dva odsto stiglo je do početka ove jeseni u Afriku. Istovremeno, tek 3,5% stanovništva Afrike (1,381 milijardu ljudi) dobilo je prvu dozu cepiva protiv virusa korona, što je „jako daleko od postavljenog cilja vakcinacije 60 odsto stanovništva, dok smrtnost od Covid-19 u Africi, premašuje globalni prosek”, upozorio je Džon Nkengasong (*John Nkengasong*), direktor afrikog Centra za kontrolu bolesti.¹¹

A kada je reč o klimatskim promenama, pet afričkih država: Mozambik, Zimbabve, Malavi, Južni Sudan i Niger našlo se 2019. godine – dakle pred izbijanje pandemije – među deset zemalja sveta najugorženijih ekstremnim promenama vremena na listi globalnog indeksa rizika „Nemačke osmatračnice” (*Germanwatch*), nevladine organizacije koja aktivno lobira za održivi globalni razvoj sa sedištem u Bonu.¹² Na planu doprinosa globalnom zagađivanju atmosfere, Afrika je akter minornog doprinosa. Naime, doprinos 48 država Afrike (u kojima

⁹ OPEC Press release, „Opening Address by OPEC Secretary General”, *OPEC.org*, 6. oktobar 2020, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/6144.htm, 2/10/21.

¹⁰ Euractiv, „African Union slams vaccine manufacturers for restricting access”, *Euractiv.com*, 14. septembar 2021, Internet, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/african-union-slams-vaccine-manufacturers-for-restricting-access/>, 4/10/21.

¹¹ African Center for Disease Control, „Covid 19 : Africa death rate percentage now higher than global total”, *The Cable.ng*, 9. januar 2021, Internet, <https://www.thecable.ng/covid-19-africas-death-percentage-now-higher-than-global-total>, 3/10/21.

¹² David Eckstein „Global Climate Risks Index 2021”, *The Germanwatch.org*, januar 2021, Internet, https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/2021-01/cri_2021_table_10_most_affected_countries_in_2019.jpg, 5/10/21.

živi oko milijardu stanovnika) globalnoj emisiji ugljen-dioksida iznosio je 2019. godine gotovo zanemarljivih 0,55 odsto.¹³

Na koji način Afrika danas želi da se angažuje u tekućoj globalnoj debati o smanjenju emisije štetnih gasova, koja teče uporedo sa apelima razvijenijeg sveta za što hitnijim kolektivnim oslobađanjem energetske zavisnosti od fosilnih goriva, i urgentni prelazak na korišćenje obnovljivih izvora energije? Tanguji Gahuma-Bekale (*Tanguy Gahouma-Bekale*), predsednik Afričke grupe za pregovore o klimatskim promenama, uoči UN samita u Glazgovu (UNFCCC) upozorava da je položaj Crnog kontinenta u toj polemici nezahvalan: „Afrika najmanje doprinosi emisiji štetnih gasova, dok istovremeno snosi teške posledice”.¹⁴

Prema proceni Gahuma-Bekelea, razvijeni svet mora da prestane sa prebacivanjem odgovornost za klimatske promene, posebno kumulativne emisije efekata „staklene bašte”, na zemlje u razvoju koje optužuje da zavise od prekomernog energetskog oslonca na tradicionalna goriva, kao što su ugalj i nafta. Tim povodom, Gahuma-Bekele je poslao svojevrсно pismo upozorenja najrazvijenijim zemljama sveta. Ova afrička epistola mogla bi, iz ugla razgovora zvaničnika Republike Kongo i Afričke unije sa generalnim sekretarom OPEK-a, da signalizira novu pregovaračku dinamiku u međunarodnim klimatskim pregovorima. O čemu je zapravo reč?

Naime, Gahuma-Bekele je upozorio imućniji deo sveta da bi do sledećeg UNFCCC samita (COP27, zakazanog za novembar 2022. godine u Kairu) trebalo da krenu sa ispunjavanjem obećanja (iz 2009. godine) o isplati 100 milijardi dolara godišnje siromašnijem krilu međunarodne zajednice, radi suzbijanja širokog spektra posledica klimatskih promena. I to počev od konflikata izazvanih klimatskim promenama u drugim delovima sveta, nasilnih migracija, pada opšteg privrednog rasta, smanjene poljoprivredne produktivnosti, ugroženog nataliteta... – sve zbog emisije štetnih gasova i čudljivih vremenskih promena za koju u Africi nisu direktno odgovorni.

Nameće se niz klimatsko-političkih pitanja. Na primer: Šta biva ukoliko razvijeniji deo sveta do COP27 u Kairu ne pritekne u pomoć Africi u njenom rvanju sa upadljivim manjkom cepiva protiv COVID-19, i svim

¹³ Tod Moss, “Infographic: What is Sub-Saharan Africa’s contribution to global CO2 Emissions?”, *The Energyforgrowth.org*, 31. mart 2021, Internet, <https://www.energyforgrowth.org/blog/infographic-what-is-sub-saharan-africas-contribution-to-global-co2-emissions/>, 4/10/21.

¹⁴ Tanguy Gahouma-Bekale, “COP26 on climate: Top priorities for Africa”, *The ModernGhana.com*, 25. jul 2021, Internet, <https://www.modernghana.com/news/1094859/cop26-on-climate-top-priorities-for-africa.html>, 5/10/21.

drugim tekućim zdravstvenim, društvenim i ekonomskim posledicama pandemije virusa korona i klimatskih promena? Drugim rečima, da li su Afrika i zagovornici 'zelene tranzicije' iz razvijenog sveta danas usredsređeni na pronalaženje zajednički prihvatljive strategije borbe sa dva spomenuta globalna izazova? Odnosno koliko je Crni kontinent zdravstveno ugrožen ne samo posledicama virusa korona, i istovremeno energetski 'tradicionalan' spreman da prihvati produženu ulogu inferiornog pregovarača u tekućoj uporednoj globalnoj debati o zdravlju i energiji? Odnosno, ima li Afrika drugu opciju?

Mohamed Sanusi Barkindo, generalni sekretar OPEK-a, tim povodom ne krije da u savremenoj žustroj polemici povodom teme: „ili fosina goriva ili obnovljiva energija“, vidi nametnutu „lažnu dihotomiju“.¹⁵ Prema uverenju generalnog sekretara OPEK-a, debata o energiji, klimi i održivom razvoju poslednjih godina postaje sve glasnija i nasilnija, pri čemu se ispušta iz vida da rešenja zahtevaju sveobuhvatni pristup svih aktera, u kome niko nije ostavljen po strani. „Planeta pripada svima nama“, Barkindo godinama ponavlja pred auditorijumom sa obe strane ekvatora.¹⁶

Naglašavajući da je OPEK daleko od negiranja klimatskih promena, petro-udruženje sa sedištem u Beču insistira sada da je pandemija korone osetno ugrozila ne samo UN pregovore o daljem pojedinačnom snižavanju stopa emisije štetnih gasova država već i da je drastično izmenila izgleda za ostvarenje postavljenih ciljeva održivog razvoja do 2030. godine.¹⁷

Visoko postavljeni globalni ciljevi iz vremena UN Pariskog sporazuma 2015. godine sudaraju se, prema OPEK-u, danas sa zdravstvenim i energetskim izazovima funkcionisanja globalnog poretka, te stoga diktiraju iznalaženje kolektivnog pristupa, pa i rešenja za ceo svet. Iz te vizure, pretnja virusa korona i njegovih mutacija, izlomljeni lanci snabdevanja, energetske krize i klimatska nepredvidivost nisu zaobišli niti jedan kutak sveta, te zahtevaju uvažavanje argumenata svih aktera.

OPEK tim povodom uočava politički prostor za nove protagoniste. Naime, to globalno petro-udruženje sve glasnije ističe preporuku da debata o suzbijanju emisije štetnih gasova istovremeno treba da uključi i dva ekonomsko-politička aspekta međunarodnih odnosa od specifičnog

¹⁵ OPEC Press release, "Welcoming remarks by OPEC Secretary General", *OPEC.org*, 6. septembar 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/6570.htm, 5/10/21.

¹⁶ OPEC Press release, "OPEC statement to the UN Climate Change Conference (COP24)", *OPEC.org*, 12. septembar 2018, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/5303.htm, 6/10/21.

¹⁷ OPEC Press release, "OPEC's World Oil Outlook 2021 launched in Vienna", *OPEC.org*, 28. septembar 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6619.htm, 6/10/21.

značaja za dalji ekonomski i društveni prosperitet Afrike. Dva aspekta na kojima OPEK insistira su: multilateralizam koji podrazumeva adekvatnu reprezentaciju svih aktera, uporedo sa iskorenjivanjem energetske siromaštva i obezbeđivanjem pristupačne energije za sve stanovnike planete¹⁸. Prijemčivost Afrike za ove energetske-političke poruke bila je nesumnjiva i tokom nedavne posete Mohameda Sanusi Barkinda Kongu. „OPEK se angažuje u Africi i razgovara sa Afrikom a da joj se ne obraća sa visine. OPEK ne drži predavanja Africi; OPEK sluša Afriku. Ovo je ključno. Sekretar Barkindo je došao u Kongo da bi se sastao sa predstavnicima Nacionalne naftne kompanije, međunarodnim naftnim i gasnim kompanijama, rukovodstvom zemlje, Organizacijom afričkih proizvođača nafte i Afričkom energetske komorom. To je odlična stvar i za Kongo i za afrički energetske sektor. OPEK daje Africi glas i poziva Afriku za sto”, izjavio je NJ Aiuk, izvršni predsednik AFREC-a.

Sa ovim stanovištem nedavnih Barkindovih afričkih domaćina, OPEK je nadalje potencijalno u poziciji da na Crnom kontinentu stekne nove partnere osobenih domaćih ekonomskih i političkih prioriteta, površ polja energetske razvoja. OPEK i Afrička unija mogli bi tako postati novi međunarodni ekonomsko-politički tandem u savremenom svetu ophrvanom novim globalnim konfrontacijama i podelama iniciranim daleko od Crnog kontinenta.

U međuvremenu, kolektivni interes Afrike da OPEK identifikuje kao mogućeg novog partnera na međunarodnoj sceni, pre svega bi mogao biti zasnovan na energetske i demografske parametrima. Naime, Crni kontinent je energetske prebogat i istovremeno energetske siromašan kao nijedan drugi region sveta.¹⁹ S jedne strane, Afrika raspolaže sa oko 7,5% dokazanih globalnih rezervi nafte. Procena OPEK-a je da su te rezerve nafte krajem 2019. godine iznosile oko 126 milijardi barela. Pri tome, pet država Crnog kontinenta je pred izbivanje pandemije bilo svrstano među 30 vodećih izvoznika nafte, sa proizvodnjom od oko osam miliona barela nafte dnevno, odnosno skoro 10% ondašnje globalne produkcije. Eventualno proširenje OPEK-a i novi formati regionalizacije njegovog funkcionisanja mogli bi najpre biti testirani u Africi.

¹⁸ Africa Energy Chamber Press release, “OPEC Secretary General Emphasizes the Value of Africa’s Oil Sector in Historic State Visit to Congo-Brazzaville”, *The Africanews.com*, 18. avgust 2021, Internet, <https://www.africanews.com/2021/08/18/opec-secretary-general-emphasizes-the-value-of-africa-s-oil-sector-in-historic-state-visit-to-congo-brazzaville/>, 6/10/21.

¹⁹ Tatjana Vujic Tubic: “Societal challenges in the latest hunt for ‘oil elephants’ in Africa, and a possible new communicational approach of oil majors”, *Annual International Conference 2019. Royal Geographical Society of Great Britain Programme*, Internet, <https://www.rgs.org/research/annual-international-conference/>.

Jer, koliko do pred pojavu pandemije COVID-19, i osnaženog globalnog pritiska razvijenog sveta za smanjenjem eksploatacije fosilnih goriva, Afrika je u svetu mega energetskog biznisa slovila za „poslednju granicu” traganja za novim nalazištima nafte i prirodnog gasa. Tim povodom, vodeće svetske privatne i državne naftne kompanije sa Zapada i iz Azije najavljivale su da bi u periodu 2018–2025. godine u istraživanja nafte i prirodnog gasa u Africi bile spremne da ulože čak 194 milijarde dolara.

Istovremeno, Afrika ima ubedljivo eksplozivni demografski rast, takav da će do 2030. godine naseljavati 400 miliona stanovnika više nego danas. Krajem decenije polovina žitelja Crnog kontinenta živeće u urbanim sredinama sa novom matricom mobilnosti. Na drugom kraju životnog horizonta Crnog kontinenta danas, više od 600 miliona Afrikanaca trenutno nema nikakav ili sasvim oskudan pristup električnoj energiji (ukupan neslavni skor čovečanstva ovim povodom danas iznosi oko milijardu ljudi). U Africi danas 900 miliona stanovnika sigurno manjka i čisto gorivo za pripremanje hrane (kao i još 2,1 milijarda ljudi širom sveta).

Potencijalni globalni energetski i demografski džin – Crni kontinent, danas se suočava sa takvom osecom stranih energoinvestitora da je Energetska komora Afrike (AFREC) letos izašla sa preporukom članicama Afričke unije za bojkot fondova i kompanija sa Zapada koji odustaju od ulaganja u razvoj kontinentalne industrije fosilnih goriva, radi što hitnijeg ostvarenja zamišljene nulte emisije štetnih gasova.²⁰ „Finansijske institucije koje diskriminišu afričku industriju nafte i gasa u ime klimatskih promena greše, i pod hitno treba da promene svoj ugao gledanja i svoje delovanje ovim povodom. Pojedine institucije insistiraju na totalnom prekidu daljih ulaganja u sektor nafte i gasa, promovišući momentalnu energetska tranziciju, što bi imalo razorne posledice po Afriku i njeno stanovništvo”, upozorila je tom prilikom Energetska komora Afrike. Po proceni te organizacije nafta će i dalje igrati ulogu ključnog energetskog oslonca razvoja mnogih nedovoljno razvijenih zemalja Crnog kontinenta. „Zapadnjačka elita kreće se u pravcu koji ometa privredni i društveni razvoj Afrike”, smatra Nj Ajuk.

Ta linija razmišljanja: da bi momentalni i totalni prekid investicija za dalji razvoj proizvodnje nafte i prirodnog gasa u Africi, imao više nego štetne posledice po kontinentalnu privredu, nalazi saglasje u energičnim procenama OPEK-a kao i Saudijske Arabije i Rusije, dve ključne članice organizacije „OPEK plus”. Prema ocenama OPEK-ove centrale u Beču,

²⁰ Eklavya Gupte & Robert Perkins, “African Energy Chamber calls for boycott of firms shunning Africa’s oil sector”, *The SPGlobal.com*, 13. jul 2021, Internet, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/071321-african-energy-chamber-calls-for-boycott-of-firms-shunning-africas-oil-sector>, 7/10/21.

Rijada i Moskve, svet još dugo neće naći adekvatnu zamenu za oslonac na fosilnim gorivima. Ne čudi stoga što je upozorenje Međunarodne agencije za energiju (IEA) proleto, da eksploatacija i razvoj novih naftnih bušotina i nalazišta prirodnog gasa treba ove godine da budu obustavljena ako svet želi da postigne da 'nula' emisiju štetnih gasova do 2050. godine, naišlo na energični demanti OPEK-a, Rijada i Moskve.²¹ Prema OPEK-u, takav otklon od industrije fosilnih goriva mogao bi imati katastrofalne posledice po globalni privredni rast.²²

Poruka iz Rijada, istim povodom, gotovo je indentična: „Saudijska kraljevina smatra da će globalna energetska tranzicija ka kojoj ide svet zahtevati sve izvore energije, kao i da je prelaz sa fosilnih na nefosilna goriva, putovanje koje će potrajati više decenija, možda i kroz više generacija. To je putovanje koje zahteva veoma pažljive pripreme kako se ne bi narušio ili slomilo globalni privredni rast“, ocenio je nedavno Halid al-Falih (*Khalid al-Falih*) saudijski ministar investicija.²³

U međuvremenu, i zvanična Moskva je u više navrata istakla uverenje da IEA, vodeći politiku krugova razvijenog sveta i tamošnja tržišta u jeku žustrih istupanja u korist brzog iskoraka ka eksploataciji obnovljive energije, ne barataju dobrom računicom kada je reč o potrebama sveta za proizvodnjom i potrošnjom nafte barem do sredine veka.

„Nema sumnje da je 'zelena energija' neophodna kao i 'zelena agenda', jer to javnost zahteva. Trebalo bi ipak razjasniti kojim resursima se to može ostvariti, ko će to finansirati, koje tehnologije i prilike nam stoje na raspolaganju, da bismo mogli da rešavamo zaostale probleme koji još čekaju na rešavanje“, izjavio je Aleksander Novak, zamenik ruskog premijera i ruski ministar energetike u pripremama za samit „OPEK plus“ početkom jula ove godine.²⁴ Neizvesno je da li je Novak pod 'zaostalim

²¹ International Energy Agency Report, „Net Zero by 2050“, *International Energy Agency*, 17. maj 2021, (str. 5–24), Internet: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>, 7/10/21.

²² Leticia Gonzales, „OPEC Says More Energy Sector Investment Needed; Oil Dominance to Hold Through 2045“, *The Naturalgasintel.com*, 29. septembar 2021, Internet, <https://www.naturalgasintel.com/opec-says-more-energy-sector-investment-needed-oil-dominance-to-hold-through-2045/>, 7/10/21.

²³ Katie McQue, „Energy transition aside, Saudi Arabia to maintain oil exports 'for decades', official says“, *The SPPGlobal.com*, 21. novembar 2020, Internet, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/petrochemicals/112120-energy-transition-aside-saudi-arabia-to-maintain-oil-exports-for-decades-official-says>, 7/10/21.

²⁴ Muhammad Irfan, „Russia's Novak Says Transition To Green Energy Should Not Put Pressure On Global Industry“, *The UrduPoint.com*, 15. oktobar 2020, Internet, <https://www.urdupoint.com/en/world/russias-novak-says-transition-to-green-energy-1057142.html>, 7/10/21.

problemima' imao na umu energetska siromaštvo Afrike? Svakako bi se moglo očekivati da Saudijska Arabija i Rusija, dva ključna aktera „OPEK plus” u razradi svog daljeg pojedinačnog iskoraka u Afriku, temu „energetskog siromaštva” Crnog kontinenta preuzmu kao novi investicioni lajtmotiv.

U međuvremenu, angažman „OPEK plus” sa Afrikom kao kolektivna inicijativa još ne dobija izvesne konture. Nestašica energenata pred nastupajuću zimu na severnoj hemisferi mogao bi tako pregovore Crnog kontinenta sa Evropskom unijom (o migracijama, trgovini, vakcinama itd.) preobličiti u dijalog, u kome podmirivanje energetske potreba oba partnera dobija novu dimenziju sa stanovišta prodavca osnaženog već izraženom načelnom podrškom OPEK-a oko prioriteta borbe protiv energetskog siromaštva.

Ruski predsednik Vladimir Putin je inače, nakon nedavnog rekordnog rasta cene prirodnog gasa na globalnom tržištu, ocenio da u Evropi vladaju „histerija i izvesna konfuzija” povodom ambicije da se fosilna goriva što pre zamene obnovljivim izvorima energije.²⁵ „Tranzicija o kojoj se toliko govori treba da teče glatko, uz korišćenje svih raspoloživih izvora energije u međuvremenu”, naglasio je ruski lider.

Na koje bi sve načine OPEK u narednom periodu globalnog rvanja sa pandemijom i otvorene međunarodne polemike oko profila i tempa 'zelene tranzicije', mogao koordinirati međunarodnu akciju sa državama proizvođačima nafte na Crnom kontinentu (među kojima mnoge još nisu u sastavu tog petrouduženja), Afričkom unijom, ali i drugim potencijalnim kandidatima za sinhronizovan nastup – ostaje u ovom trenutku otvoreno pitanje. OPEK je uveren da će nafta i prirodni gas sredinom veka (do 2045. godine) biti dominantni elementi u energetskoj paleti (oko 28% nafta i 24% prirodni gas) na raspolaganju globalnim potrošačima.²⁶ Istovremeno, OPEK ne pokazuje znake da inklinira uložiti solo igrača u tekućem oblikovanju novih postkorona međunarodnih odnosa.

U ispitivanju novih planova potencijalnih angažmana OPEK-a na globalnoj sceni pažnju privlači niz ovogodišnjih međunarodnih iskoraka tog petrouduženja. Tako je početkom godine upriličen bilateralni susret delegacija OPEK-a i Svetskog ekonomskog Foruma iz Davosa radi „istraživanja mogućih polja saradnje i jačanja dijaloga između dve

²⁵ Reuters, „Putin blames Europe energy market 'hysteria' on green transition”, *Reuters*, 5. oktobar 2021, Internet, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/putin-blames-european-energy-market-hysteria-green-transition-drive-2021-10-05/>, 7/10/21.

²⁶ OPEC, „World Oil Outlook 2021”, *OPEC.org*, 28. septembar 2021, pp. 55-165, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/publications/340.htm, 6/10/21.

organizacije”.²⁷ U međuvremenu, forum 18 država vodećih svetskih izvoznika prirodnog gasa (GECF) pridružio se početkom septembra OPEK-u i još šest međunarodnih organizacija usredsređenih na razvoj industrije nafte i gasa u arapskom svetu i Africi. Tako su uz OPEK i GECF pred UN skup u Glazgovu o klimi, energiji i održivom razvoju, konsolidovali poziciju sa predstavnicima Organizacije afričkih proizvođača nafte (APPO), Energetskom komorom Afrike (AEC), Energetskom komisijom Afrike (AFREC), Udruženjem afričkih rafinerija (ARDA), Međunarodnim energetskim forumom (IEF) iz Rijada, kao i sa Organizacijom arapskih država izvoznica nafte (OAPEC) iz Kuvajta.²⁸ Vodeći svetski proizvođači nafte i prirodnog gasa uveliko postaju svesni potrebe da koordiniraju združenu pregovaračku poziciju. Polemika o klimatskim promenama tu uveliko deluje kao snažan povod zajedničkog grupisanja ovih grupacija od dalekosežnih zajedničkih interesa.

„Najveće smo međunarodne organizacije u domenu energije, stoga je na nama da se na izbalansirani način suočimo sa klimatskim pitanjima. Takav pristup omogućava nam da se pozabavimo klimatskim izazovima, uz istovremeno uvažavanje izuzetnih potreba država da obezbede ekonomski razvoj i društveni napredak”, ocenio je Juri Sentjurin (*Yuru Sentyrin*), generalni sekretar GECF. Kao i OPEK tako i GECF nudi optimističku prognozu značaja energenata koje proizvode.²⁹ Prema najnovijem godišnjem izveštaju GECF prirodni gas i nafta će i 2050. godine pokrivati više od polovine globalne tražnje energenata. U ovom kontekstu Afrika bi mogla dobiti još jednog strateškog partnera u globalnoj debati, ne samo o podobnim energentima za privredni razvoj već moguće je i na drugim poljima ekonomske, društvene kao i političke saradnje u bliskoj budućnosti. Na kraju krajeva, Afrika osim basnoslovnih dokazanih rezervi nafte raspolaže i sa oko 7,1% rezervi prirodnog gasa, od Somalije do Mozambika, i duž svojih obala Atlantika, od Namibije do Mauritanije.³⁰

²⁷ OPEC Press release, “OPEC and WEF discuss enhancing cooperation”, *OPEC.org*, 25. januar 2021. Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/6323.htm, 8/10/21.

²⁸ “The Peninsula”, “GECF joins OPEC Ministerial Roundtable on Energy, Climate and Sustainable Development”, *The Peninsula Qatar.com*, 9. septembar 2021, Internet, <https://thepeninsulaqatar.com/article/09/09/2021/GECF-joins-OPEC-Ministerial-Roundtable-on-Energy,-Climate-and-Sustainable-Development>, 8/10/21.

²⁹ Gs Exporting Countries Forum Report, “GECF Global Gas Outlook 2050”, *Gas Exporting Countries Forum*, 21. februar 2021, Internet, <https://www.gecf.org/insights/global-gas-outlook.pdf>, 9/10/21.

³⁰ Theau Monnet, “Natural gas: Africa could provide 20% of global needs by 2025”, *The Africa report.com*, 3. decembar 2020, Internet, <https://www.theafricareport.com/20712/natural-gas-africa-could-provide-20-of-global-needs-by-2025/>, 9/10/21.

Na terenu novih formata međunarodne saradnje OPEK ne zaboravlja tradicionalne partnere, ali i dosadašnje tradicionalne konkurente na globalnom tržištu eksploatacije i plasmana energenata. Tim povodom, uoči UN klimatskog samita u Glazgovu, OPEK je upriličio (11. oktobra) Prvu tehničku radionicu (zvanično *First Technical Workshop*) sa stotinak zvanica među kojima i predstavnika vodećih međunarodnih privatnih petro-kompanija. Buduća uloga naftne industrije u globalnoj energetskej tranziciji i perspektive nacionalnih i međunarodnih petro-kompanija u tom procesu bile su ključne teme, uz istovremenu procenu prilika i izazova povezanih sa izmenjenom dinamikom ulaganja u razvoj fosilnih goriva. Razmena mišljenja sa međunarodnim privatnim energo-kompanijama predstavlja novi iskorak OPEK-a u dijalogu sa širokim spektrom aktera strateškog biznisa, potvrdio je u pripremi skupa Mohamed Sanusi Barkindo.³¹ Prvo video-okupljanje te vrste pod zvaničnim okriljem OPEK-a, usaglasilo je učesnike u uverenju da postkorona svet, u periodu 2021–2045. treba da planira oko 11,8 biliona dolara investicija u petroindustriju, ukoliko želi da izbegne ćudljive obrte sa kakvim se upravo suočavaju svetsko tržište energenata i široke palete industrijskih sirovina.³² Da li OPEK i „OPEK plus” mogu i sa privatnim petro-proizvođačima – u eri pritisaka ka ‘zelenoj tranziciji – pronaći zajedničke interese i jedinstvenu poslovnu platformu prema potrošačima širom sveta, kao i prema političkim i finansijskim centrima moći koji zagovaraju otklon od fosilnih goriva? U svakom slučaju, novi dijalog dojučerašnje petro-konkurencije započet je na inicijativu OPEK-a.

*

Navodimo ovde tri primera novih mogućih daljih internih i eksternih strateških povezivanja članica OPEK-a, kao i „OPEK-a plus” u bliskoj budućnosti.

Rusija i Oman

Zalivski savet za saradnju (*Gulf Cooperation Council*) u čijem su sastavu Bahrein, Kuvajt, Oman, Katar, Saudijska Arabija i UAE nastaviće da jačaju

³¹ OPEC Press release, “OPEC to hold special workshop on energy and information technology”, *OPEC.org*, 15. april 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6418.htm, 9/10/21.

³² OPEC Press release, “OPEC holds inaugural technical workshop with energy companies”, *OPEC.org*, 11. oktobar 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6651.htm, 11/10/21.

saradnju sa Rusijom od zajedničkog interesa, i to ne samo u domenu energetike, već i na planu „koordinacije i saradnje radi jačanja bezbednosti i stabilnosti u regionu“, poručio je krajem septembra dr Mohamed bin Avad Alhasan (*dr Mohammed bin Awad Alhassan*), stalni predstavnik Omana pri UN u Njujorku nakon redovnog godišnjeg sastanka članova GCC sa izaslanicima Moskve.³³ U kojim bi sve domenima šest petro-država članica formacije OPEK-„OPEK plus“ mogle da osnaže međusobnu bezbedonosnu saradnju sa Moskvom, nije saopšteno nakon skupa na marginama septembarskog zasedanja Generalne skupštine UN u Njujorku.

Izvesno je, međutim, da Moskva i Maskat pažljivo neguju diplomatske veze od „arapskog proleća“ 2011.³⁴ Tokom prošle decenije, a posebno u periodu po izbijanju pandemije, Rusija i Oman nastavili su da jačaju diplomatske, poslovne i trgovačke kontakte.³⁵ Početkom januara 2020. godine Nikolaj Patrušev, sekretar ruskog Saveta za bezbednost, posetio je Maskat istovremeno kada i predsednik Ukrajine Volodimir Zelenski, da bi već početkom februara Sergej Nuruškin, direktor spoljne obaveštajne službe Rusije, zvanično posetio Oman kada je sa domaćinima obavio razgovor o strategijama za deeskalaciju napetosti u Persijskom zalivu, antiterorističkoj saradnji i pristupima za rešavanje konflikata u Siriji i Jemenu.³⁶ U domenu naftaškog biznisa, saradnja Moskve i Maskata podstaknuta je nakon istorijskog dogovora OPEK-a i deset petro-država (Azerbejdžan, Bahrein, Brunej, Kazahstan, Malezija, Meksiko, Oman, Rusija, Južni Sudan i Sudan) decembra 2016, o koordiniranoj akciji na svetskom tržištu barela.³⁷ Državna petro-kompanija Omana (OOC)

³³ Foreign Ministry of Oman Press release, “Oman takes place in consultative meeting between GCC and Russia”, *The ForeignministryGovernmentOman.com*, 25. septembar 2021, Internet, <https://fm.gov.om/oman-takes-part-in-consultative-meeting-between-gcc-and-russia/>, 9/10/21.

³⁴ Sultanat Omana bio je 2011. godine jedina članica Zalivskog saveta za saradnju koja nije suspendovala diplomatske odnose sa vladom sirijskog predsednika Bašara al Asada, što je naišlo na odobravanje Moskve. Oman se svojevremeno izjasnio protiv vojne intervencije koalicije predvođene Saudijskom Arabijom u Jemenu, i konzistentno održavao diplomatske veze sa Katarom i Iranom. Opširnije o spoljnoj politici Omana: Middle East Institute, “Oman’s Regional Role in a time of challenge and change”, <https://www.mei.edu/publications/omans-regional-role-time-challenge-and-change>, 9/10/21.

³⁵ Times of Oman news service, “Oman, Russia hold talks on trade cooperation”, *The Times of Oman*, 14. jul 2021, Internet, <https://timesofoman.com/article/104078-oman-russia-hold-talks-on-trade-cooperation>, 9/10/21.

³⁶ Samuel Ramani, “The Growing Strengh of Russian Omani ties”, *The Middle East Institute*, 10. mart 2020, Internet, <https://www.mei.edu/publications/growing-strength-russian-omani-ties>, 9/10/21.

³⁷ Vladimir Soldatkin, Rania El Gamal, Alex Lawler, “OPEC, non-OPEC agree first global oil pact since 2001”, *Reuters.com*, 10. decembar 2016, Internet, <https://www.reuters.com/article/us-opec-meeting-idUSKBN13Z0J8>, 9/10/21.

sklopila je 2017. sporazum o partnerstvu i saradnji sa ruskom kompanijom „Rusnano“ u oblasti nafte i gasa, gde je poseban akcenat stavljen na mogućnostima za nove investicije u Specijalnoj ekonomskoj zoni u Dukmu (Duqm), lučkom gradu u centralnom Omanu, kao i prilikama za zajednička ulaganja u sektoru energetike Rusije.³⁸

Ukoliko saradnja Moskve i Maskata u domenu bezbednosti i petro-biznisa bude nadalje išla ruku pod ruku, moglo bi se očekivati da istraživanje potencijala naftnih blokova u priobalju poluostrva Musandam (eksklava odvojena od ostatka zemlje teritorijom UAE), na strateškom prilazu Ormuskom prolazu, bude jedan od prioriteta dve članice „OPEK plus“. Od značaja za dalja moguća poslovna povezivanja Moskve i Maskata u petro-sektoru Musandama jeste aktiviranje naftonosnih polja Zapadna Buha (*West Bukha*) usred Ormuskog prolaza, za koja je donedavno postojalo interesovanje pojedinih zapadnih kompanija.³⁹

U tom pravcu, mogla bi ići i istraživanja petro-potencijala na krajnjem jugozapadu Omana u provinciji Dofar (*Dhofar*) nadomak granice sa Jemenom, kao i na severoistoku te arabijske zemlje duž granice sa Saudijskom Arabijom. Istovremeno, Oman sa obalom dužine preko 3.000 kilometara na Indijskom okeanu, otvara prostor za razvoj novih trgovačkih luka, i dalje unapređivanje petro-instalacija u strateškoj luci Selala (1.000 kilometara jugozapadno od Maskata), na samo 150 kilometara od ključne trase *pomorsko trgovačke i tankerske plovidbe pravcem Istok–Zapad, via prolaza Bab el Mandeb*.

Kongo Brazavil: petro-čvorište na južnom Atlantiku

Nedavna procena Bruno Žan Rišard Itue (*Bruno Jean-Richard Itoua*), ministra energetike Republike Kongo, da bi ta centralnoafrička država na južnom Atlantiku, mogla da se pozicionira za ulogu regionalnog naftaškog čvorišta, otvara prostor novom povezivanju jedne članice OPEK-a sa svojim regionalnim okruženjem. S jedne strane, preuzimajući ulogu predsedavajućeg OPEK-a početkom 2022. godine od Angole, Republika Kongo stiče priliku da istakne petro-prioritete Afrike u areni globalnog naftaškog i energetskeg biznisa uopšte. To stoga, što uz barele crnog zlata,

³⁸ Rusnano Press release, “Rusnano and Oman oil company sign agreement on investment activity”, *Rusnano.com*, 27. oktobar 2017, Internet, <https://en.rusnano.com/press-centre/news/20171027-rusnano-oman-oil-company-sigreement-on-investment-activity>, 9/10/21.

³⁹ “Arabian Business”, “Norway’s DNO exits oil fields deal in Oman”, *The Arabian Business*, 3. januar 2019, Internet, <https://www.arabianbusiness.com/energy/410706-norways-dno-exits-oil-fields-deal-in-oman>, 9/10/21.

Republika Kongo raspolaže i sa oko 10 biliona kubnih stopa rezervi prirodnog gasa.⁴⁰ Istovremeno, u periodu masovnog zatvaranja rafinerija u Evropi i Americi, Podsahara je region u kome će do 2026. godine biti izgrađeno dvadesetak industrijskih postrojenja za proizvodnju naftnih derivata.⁴¹ Hronični manjak rafinerija duž naftonosnih obala Atlantika, od Valvis beja u Namibiji do Nuakšota u Mauritaniji, postepeno postaje stvar prošlosti. Na tom trendu, buduća rafinerija nadomak luke Port Harkur u Repulici Kongo, čija je gradnja počela u februaru ove godine (kapaciteta prerade 2,5 miliona tona nafte godišnje), donosi zvaničnom Brazavilu priliku da visokokvalitetna goriva, među njima i kerozin domaće proizvodnje plasira na tržištu diljem Afrike. Sa novim profilima naftaskog biznisa Kongo iz atlantskog basena Afrika dobija priliku da se pozicionira u ulozi moguće nove mini regionalne petro-sile na Crnom kontinentu. Na tom talasu mogućih novih integrativnih veza članica OPEK-a sa 'spoljnim svetom' u neposrednom okruženju, jačanje energetske-poslovnih veza Republike Kongo i Angole (dve centralnoafričke članice OPEK-a) sa susednom Demokratskom Republikom Kongo, čije naftonosne i rezerve prirodnog gasa inače još nisu pouzdano kvantifikovane, mogao bi takođe postati deo novih poslovnih prioriteta petrouduženja iz Beča. I to ne samo zbog izglednog plasmana novih investicija, već i zbog geopolitičkog iskoraka koji potencijalno učvršćuje alijansu Jug-Jug na međunarodnoj diplomatskoj sceni, počev od Ujedinjenih nacija i Afričke unije. U tom pravcu, za Republiku Kongo i OPEK (zajedno sa „OPEK plus“) od značaja bi moglo biti i razrađivanje planova za eventualna povezivanja zapadnih i istočnih obala Afrike naftovodima i gasovodima, od strateške važnosti za buduće objedinjeno tržište Crnog kontinenta kao i za dalje jačanje regionalnog povezivanja unutar Afričke unije. Na tom planu moguće promocije novih „regionalnih petro-sila“ u sastavu OPEK-a, zajedno sa „OPEK plus“ u Africi, duž atlantskih obala Gvinejskog zaliva uočljivo je interesovanje Senegala za petro-saradnju sa Nigerijom.⁴² Da li će zvanični poziv Dakara Abudži da Nigerija pomogne dalji razvoj petroindustrije Senegala biti isključivo bilateralna tema, ili istovremeno i jedan novi ispit

⁴⁰ Africanews with Cedric Sehossolo, "Congo prepares to assume OPEC's rotating presidency", *The AfricanNews.com*, 28. avgust 2021, Internet, <https://www.africanews.com/2021/08/28/congo-prepares-to-assume-opec-s-rotating-presidency/>, 9/10/21.

⁴¹ Digby Leadstone, "Africa bucks global refining trend", *The Petroleum Economist*, 28. jun 2021, Internet, <https://pemedianetwork.com/petroleum-economist/articles/midstream-downstream/2021/africa-bucks-global-refining>, 9/10/21.

⁴² Prince Okafor, "Regional Collaboration: Senegal turns to Nigeria for oil, gas development", *The Vanguard*, 3. avgust 2021, Internet, <https://www.vanguardngr.com/2021/08/regional-collaboration-senegal-turns-to-nigeria-for-oil-gas-development/>, 9/10/21.

daljih mogućnosti petrosaradnje unutar regionalne grupacije ECOWAS, odnosno Afričke unije i OPEK-a, tema je, čini se u nastanku.

Na talasu mogućih novih preispitivanja sveukupnih poslovnih i društvenih odnosa između afričkih petro-proizvođača (unutar i izvan sastava OPEK-a) i njihovih višedecenijskih partnera u privatnom petro-biznisu, otvara se i pitanje međusobnog pozicioniranja pojedinačnih članica OPEK-a i „OPEK-a plus”. Naime, ukoliko Nigerija otvori novo poglavlje petrosaradnje sa Senegalom, da li je naftaška ekspertiza Abudže prihvatljiv model iskustva i za susednu Mauritaniju, gde Ujedinjeni Arapski Emirati uveliko investiraju u razvoj novih luka?⁴³ U međuvremenu, afrički proizvođači nafte i gasa u basenu jezera Čad, pored Nigerije (Čad, Kamerun, Niger) kao i petro-države duž zapadne obale Indijskog okeana (od Komora ka zemlji Rta dobre nade na jug, i na sever ka Eritreji u Crvenom moru), sa značajnim rezervama prirodnog gasa od Mozambika do Somalije tek čekaju inicijative OPEK-a i „OPEK-a plus”, za jačanje saradnje i eventualno pridruživanje u sastav te dve organizacije.

Iskorak ka Avganistanu

Avganistan kao nova članica međunarodnog naftaškog udruženja? Ili barem akter na trasi novog međunarodnog koridora za transporta nafte? Prvo pitanje moglo bi se naći u dugoročnoj agendi OPEK-a (zajedno sa „OPEK-om plus”), ukoliko ova združena globalna petroformacija razmotri naftaški i geostrateški potencijal Avganistana, i njegov značaj za razvoj energetskog biznisa u tom delu Azije. Nakon nedavnog povlačenja zapadnjačkih trupa, Avganistan je u prilici da se odredi prema regionalnim privrednim ponudama. Naime, Avganistan je simultano država na strateškom pravcu razvijanja kineskog mega investicionog projekta „Pojas i put” u pravcu Pakistana, i istovremeno na bočnoj trasi 7.200 kilometara dugog multimodalnog transportno-trgovačkog koridora „Sever-Jug” (International North South Transport Corridor, INSTC) koji treba da poveže luke Mumbai (Indija), Bandar Abas (Iran), Baku (Azerbejdžan) i Sankt Petersburg (Rusija), zaobilazeći prometna i bezbedonosna „uska grla” u Suecu i na Bosforu. Mimo potencijala infrastrukturnog koridora, Avganistan je rudarsko-geološki još tajnovit teren. Podaci zvaničnog Kabula iz 2019. godine o energetskom i rudnom potencijalu Avganistana navode da zemlja pod upravom talibana

⁴³ Gulf Today news service, “Abu Dhabi to finance Dhs24 million Mauritania fishing port project”, *The Gulf Today*, 15. septembar 2021, Internet, <https://www.gulftoday.ae/business/2021/09/15/abu-dhabi-to-finance-dhs24-million-mauritania-fishing-port-project>, 9/10/21.

raspolaze *inter alia* sa oko 1,6 milijardi barela nafte, 16 biliona kubnih stopa prirodnog gasa i još oko pola milijarde barela tečnosti prirodnog gasa.⁴⁴ Većina neotkrivene sirove nafte u Avganistanu nalazi se u basenu Avgan-Tadžik, a neiskorišćeni prirodni gas uglavnom u basenu Amu Darija, duž granica sa Tadžikistanom odnosno sa Turkmenistanom, ukazuju podaci prethodnog režima u Kabulu koji se poziva na raniju zajedničku američko-avganistansku procenu.⁴⁵

Za OPEK, kao i za vodeće azijske kupce nafte, jačanje integrativnih veza sa Avganistanom moglo bi biti od strateškog značaja budući da ta zemlja, prema proceni bivšeg režima u Kabulu, pored nafte i gasa raspolaze još i sa oko 1,4 miliona tona ruda 'retkih zemlji' (sedamnaest minerala).

U međuvremenu, nedavnim ulaskom indijske luke Čabahar na mapu INSCT, geopolitika regiona istočno od Ormuskog prolaza ka Tadžikistanu i Turkmenistanu menja se. Naime, Teheran je već krenuo u izgradnju 600 kilometara duge železničke pruge od Čabahara do Zahedana, prestonice provincije Sistan-Balučestan nadomak granice sa Avganistanom. Auto-put preko Kabula i Taškenta biće „istočno krilo” projekta INSTC, istakao je proletoš zvanični Nju Delhi.⁴⁶ U međuvremenu, napomena o mogućem ulasku planinskog Avganistana na trasu međunarodnih energetske koridora povezuje se danas uglavnom sa strateškim privrednim i vojnopolitičkim interesima Kine.⁴⁷ Preciznije, sa intencijom Pekinga da obezbedi kopneni pristup nalazištima nafte i gasa sa pretovarom u lukama Pakistana. Saradnja Irana, Rusije i članica Zalivskog saveta sa Kinom i Indijom oko novih gasovoda u regionu sa 'bočnom vezom' kroz Avganistan, mogla bi da bude još jedna prilika za OPEK da kreira nove odnose sa 'spoljnim svetom', i to uzimajući eventualno u obzir ranija iskustva globalnog petrobiznisa.

Avganistan je tako, već godinama 'markiran' na geoenergetskoj mapi aktera svetske petroindustrije. Kalifornijska petrokompanija Junokal (*Unocal*) je devedesetih godina prošlog veka razrađivala planove o

⁴⁴ Reuters, "Factbox: What are Afghanistan's untapped minerals and resources?", *Reuters*, 19. avgust 2021, Internet, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/what-are-afghanistans-untapped-minerals-resources-2021-08-19/>, 9/10/21.

⁴⁵ United States Government Services, "Assessment of undiscovered oil and gas resources of the Amu Darya Basin and Afghan-Tajik Basin Provinces, Afghanistan, Iran, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan, 2011", *US Geological Survey*, 2012, Internet, <https://pubs.er.usgs.gov/publication/fs20113154>, 9/10/21.

⁴⁶ Tanja Vujić, "Evropa traži novi Magelanov put", *Politika*, 4. maj 2021, Internet, <https://www.politika.rs/sr/articles/amp/478229>, 9/10/21.

⁴⁷ Digby Leadstone, "Geopolitic aid Pakistan energy investment", *The Petroleum Economist*, 17. septembar 2021, Internet, <https://pemedianetwork.com/petroleum-economist/articles/geopolitics/2021/geopolitics-aid-pakistan-energy-investments>, 9/10/21.

izgradnji 1.600 kilometara dugog naftovoda, koji je trebalo da koridorom preko Avganistana poveže Turkmenabat u Turkmenistanu sa pristaništima Pakistana na Arabijskom moru.⁴⁸ Zamisao da se izvoz nafte i gasa (Transavganistanskim koridorom) sa nalazišta u basenu Kaspijskog mora sprovede preko Avganistana na Indijski okean potom je napuštena („Junokal“ je 2005. godine ušao u sastav „Ševron“-a), ali nije obavezno stavljena *ad acta*. To stoga što bi plasman sibirskog gasa do Indijskog potkontinenta, promocija iranskog petro izvoza u regionu, kao i dalji energetske iskoraci OPEK-a, Kine, Indije i Pakistana u Centralnoj Aziji mogli biti od značaja svim pomenutim akterima za novi dijalog sa novom vlašću u Kabulu.

Zaključak

OPEK u međunarodnoj areni danas, u periodu nepredvidivog daljeg toka i intenziteta pandemije virusa korona i asimetričnog globalnog privrednog oporavka od te pošasti, i klimatskih pregovora neravnopravnih globalnih aktera, sve snažnije plasira dve etički i poslovno snažne poruke. Najpre da je svet dužan da iskoreni globalno energetske siromaštvo, koje prvenstveno vlada u Podsahari. A zatim i ocenu da „zeleni“ energetske diktat iz budućnosti ne podrazumeva „jednu formulu za sve“. Prema OPEK-u pristupačna i čista energija najpre mora biti dostupna svima na planeti, i ta energo-politička poruka sve više pleni pažnju na Crnom kontinentu. Drugim rečima, set vrednosti iza kojih stoje OPEK, „OPEK plus“, a odskora po svemu sudeći i GECF, u globalnoj debati o etapnoj ili nagloj ‘zelenoj tranziciji’ sveta sličan je prioritetima privrednog razvoja Afrike u celini. Insistiranje na osloncu u dostupnim tradicionalnim izvorima energije (prvenstveno na nafti i prirodnom gasu), barem u doglednoj budućnosti potencijalno kreira novu energosinerģiju OPEK-a (i OPEK-a plus) sa Afrikom, i otvara čini se nova polja međunarodnog sudejstvovanja, nepredvidivih geopolitičkih posledica.

Ukoliko UN klimatske samit u Glazgovu ne ispuni očekivanja Afrike, moglo bi se dogoditi da Crni kontinent na sledećem takvom skupu, u Egiptu iduće godine, u OPEK-u, „OPEK-u plus“ i eventualno Forumu država izvoznika gasa (GECF) stekne nove strateške saveznike za odmeravanje energetske uticaja sa ostatkom sveta. Za početak, OPEK se u ovom trenutku potvrđene uloge dominatnog aktera globalne trgovine naftom u sledećih nekoliko decenija, već izdvojio kao predlagac novih

⁴⁸ Babar Shah, “Revival of Trans Afghanistan Gas Pipeline Project”, *Strategic Studies*, Vol. 23, No. 1, Special Issue (Spring 2003), pp. 143–166, Internet, <https://www.jstor.org/stable/45242227>, 9/10/21.

formata saradnje sa Afrikom.⁴⁹ Izvan fokusa na slične energo razvojne prioritete OPEK-a i Afrike u periodu globalno destabilizujućih posledica virusa korona i neizvesnog klimatskog kursa sveta, niz pitanja o budućem delovanju petrouduženja zaslužuju ovde makar letimičnu pažnju. Naime, da li je OPEK spreman da u međunarodnoj areni razmatra zajedničke poslovne, eventualno i političke aranžmane sa vodećim azijskim kupcima nafte, predvođenim Kinom i Indijom? Istovremeno, da li je OPEK raspoložen za nove formate saradnje sa naftaskim sektorom SAD ili sa EU oko eventualnih istraživanja petro-potencijala Jadrana, Istočnog i Zapadnog Sredozemlja? Odlučan da se u eri pandemije i klimatske polemike ekonomski, a možda i politički, otvori na nove načine prema 'spoljnom svetu' OPEK zajedno sa „OPEK-om plus” ima u svojim redovima jedno otvoreno pitanje. A to je: koliko je solidna unutrašnja poslovno-politička kohezija petrouduženja sa centralom u Beču? Od te kohezije umnogome će zavisiti najavljeni fokus prema potencijalnim novim partnerima, na primer u Africi i međunarodnom privatnom petro-biznisu, kao i prema izazovima povezivanja sa „spoljnim svetom potrošača”, u sveopštim pripremama za postokorona epohu savremenog sveta.

Bibliografija

Africa Centre for Disease Control, “Africa’s death percentage now higher than global total”, *The Cable.ng*, 9. januar 2021, Internet, <https://www.thecable.ng/covid-19-africas-death-percentage-now-higher-than-global-total>, 5/10/2021.

Africa Energy Chamber, Press release, “OPEC Secretary General Emphasizes the Value of Africa’s Oil Sector in Historic State Visit to Congo-Brazzaville”, *The Africanews.com*, 18. avgust 2021, Internet, <https://www.africanews.com/2021/08/18/opec-secretary-general-emphasizes-the-value-of-africa-s-oil-sect>, 6/10/2021.

Africanews with Sehossolo Cedric, “Congo prepares to assume OPEC’s rotating presidency”, *The Africanews.com*, 28. avgust 2021, Internet, <https://www.africanews.com/2021/08/28/congo-prepares-to-assume-opec-s-rotating-presidency>, 9/10/2021.

Arabian Business News, “Norway’s DNO exits oil fields deal in Oman”, *The Arabian Business*, 3. januar 2019, Internet, <https://www.arabianbusiness.com/energy/410706-norways-dno-exits-oil-fields-deal-in-oman>, 9/10/2021.

⁴⁹ Derek Brower & David Sheppard, “US shale drillers cannot contain oil price rise, Pioneer boss says”, *The Financial Times*, 3. oktobar 2021, Internet, <https://www.ft.com/content/c21eb656-8d09-45ce-a13a-7d8419426b05>, 9/10/21.

- Brower, Derek & Sheppard, David, "US shale drillers cannot contain oil prices rise, Pioneer boss says", *The Financial Times*, 3. oktobar 2021, Internet, <https://www.ft.com/content/c21eb656-8d09-45ce-a13a-7d8419426b05>, 9/10/2021.
- Eckstein, David, "Global Climate Risks Index 2021", *The Germanwatch.org*, januar 2021, Internet, https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/2021-01/cr2021_table_10_most_affected_countries_in_2019.jpg, 5/10/2021.
- Euractiv, "African Union slams vaccine manufacturers for restricting access", *EURACTIV.com*, 14. septembar 2021, Internet, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/african-union-slams-vaccine-manufacturers-for-restricting-access>, 4/10/2021.
- Foreign Ministry of Oman, "Oman takes place in consultative meeting between GCC and Russia", *The ForeignministryGovernmentOman.com*, 25. septembar 2021. Internet, <https://fm.gov.om/oman-takes-part-in-consultative-meeting-between-gcc-and-russia>, 9/10/2021.
- Gahouma-Bekale, Tanguy, "COP26 on climate: Top priorities for Africa", *The Modernghana.com*, 25. jul 2021, Internet, <https://www.modernghana.com/news/1094859/cop26-on-climate-top-priorities-for-africa.html>, 5/10/2021.
- Gas Exporting Countries Forum Report, "GECF Global Gas Outlook 2050" GECF 21, februar 2020, Internet, <https://www.gecf.org/insights/global-gas-outlook>, 9/10/2021.
- Gonzales, Leticia, "OPEC Says More Energy Sector Investment Needed; Oil Dominance to Hold Through 2045", *The Naturalgasintel.com*, 29. septembar 2021, Internet, <https://www.naturalgasintel.com/opec-says-more-energy-sector-investment-needed-oil-dominance-to-hold-through-2045/>, 7/10/2021.
- Gulf Today news service, "Abu Dhabi to finance Dhs24 million Mauritania fishing port project", *The Gulf Today*, 15. septembar 2021, Internet, <https://www.gulftoday.ae/business/2021/09/15/abu-dhabi-to-finance-dhs24-million-mauritania-fishing-port-project>, 9/10/2021.
- Gupte, Eklaviya & Perkins, Robert, "African Energy Chamber calls for boycott of firms shunning Africa's oil sector", *The SPGlobal.com*, 13. jul 2021, Internet, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/071321-african-energy-chamber-calls-for-boycott-of-firms-shunning-africas-oil-sector>, 7/10/2021.
- Hook, Leslie, "Calls grow for delay to UN climate summit amid pandemic", *The Financial Times*, 7. septembar 2021, Internet, <https://www.ft.com/content/aece9661-c3e4-49ae-a876-0a9d14b1394e>, 1/10/21.

- Hundermark, Charne, "Republic of the Congo Launches Construction of \$600 Million Refinery" *The EnergyCapital&Power*, 21. februar 2021, Internet, <https://energycapitalpower.com/republic-of-the-congo-launches-construction-of-600-million-refinery>, 2/10/2021.
- International Energy Agency Report, "Net Zero by 2050", *International Energy Agency*, 17. maj 2021, Internet, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>. Paris, France: IEA, 7/10/2021.
- Intergovernmental Panel for Climate Change report, "Code red' for human driven global heating, warns UN chief", *UN.org*, 9. avgust 2021, Internet, <https://news.un.org/en/story/2021/08/1097362>, 1/10/2021.
- Irfan, Mohammad, "Russia's Novak Says Transition To Green Energy Should Not Put Pressure On Global Industry", *The Urdupoint.com*, 15. oktobar 2020, Internet, <https://www.urdupoint.com/en/world/russias-novak-says-transition-to-green-energ-1057142.html>, 7/10/2021.
- Leadstone, Digby, "Africa bucks global refining trend", *The Petroleum Economist*, 28. juni 2021, Internet, <https://pemedianetwork.com/petroleum-economist/articles/midstream-downstream/2021/africa-bucks-global-refining>, 9/10/2021.
- Leadstone, Digby, "Geopolitic aid Pakistan energy investment", *The Petroleum Economist*, 17. septembar 2021, Internet, <https://pemedianetwork.com/petroleum-economist/articles/geopolitics/2021/geopolitics-aid-pakistan-energy-investments>, 9/10/2021.
- McQue, Katie, "Energy transition aside, Saudi Arabia to maintain oil exports 'for decades,' official says", *The SPGlobal.com*, 21. novembar 2020, Internet, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insight/latest-news/petrochemicals/112120-energy-transition-aside-saudi-arabia-to-maintain-oil-exports-for-decades-official-says>, 7/10/2021.
- Middle East Institute Report, "Oman's Regional Role in a time of challenge and change", *The Middle East Institute* 20 Avgust 2020, Internet, <https://www.mei.edu/publications/omans-regional-role-time-challenge-and-change> 9/10/2021.
- Monnet, Theau, "Natural gas: Africa could provide 20% of global needs by 2025", *The Africareport.com*, 3. decembar 2019, Internet, <https://www.theafricareport.com/20712/natural-gas-africa-could-provide-20-of-global-needs-by-2025>, 9/10/2021.
- Moss, Tod, "Infographic: What is Sub-Saharan Africa's contribution to global CO2 Emissions?", *The Energyforgrowth.org*, 31. mart 2021, Internet, <https://www.energyforgrowth.org/blog/inforgraphic->

- what-is-sub-saharan-africas-contribution-to-global-co2-emissions, 4/10/2021.
- Okafor, Prince, "Regional Collaboration: Senegal turns to Nigeria for oil, gas development", *The Vanguard*, 3. avgust 2021, Internet, <https://www.vanguardngr.com/2021/08/regional-collaboration-senegal-turns-to-nigeria-for-oil-gas-development>, 9/10/2021.
- OPEC Press release, "Statement to UN Climate Conference COP24", *OPEC.org*, 12. decembar 2018, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/5303.htm, 6/10/2021.
- OPEC Press release, "OPEC and WEF discuss enhanced cooperation", *Opec.org*, 25. januar 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/6323.htm, 8/10/2021.
- OPEC Report, "2021 World Oil Outlook 2045", *OPEC.org*, 28. septembar 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/publications/340.htm, 6/10/2021.
- OPEC Press release, "OPEC to hold special workshop on energy and information technology", *OPEC.org*, 15. april 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6418.htm, 9/10/2021.
- OPEC Press release, "OPEC holds inaugural technical workshop with energy companies", *OPEC.org*, 11. oktobar 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6651.htm, 11/10/2021.
- OPEC Press release, "Welcoming remarks by OPEC Secretary General", *OPEC.org*, 6. septembar 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/6570.htm, 5/10/21.
- OPEC Press release, "OPEC's World Oil Outlook 2021 launched in Vienna", *OPEC.org*, 28. septembar 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6619.htm, 6/10/2021.
- OPEC Press release, "OPEC Secretary General meets with Congo's Prime Minister", *OPEC.org*, 23. avgust 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6544.htm, 2/10/2021.
- OPEC Press release, "Fourth Technical Workshop on Climate Change held via videoconference", *OPEC.org*, 7. jul 2021, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6494.htm, 1/10/2021.
- OPEC Press release, "Opening Address by OPEC Secretary General", *OPEC.org*, 6. oktobar 2020, Internet, https://www.opec.org/opec_web/en/6144.htm, 2/10/2021.
- Pilling, David, "Africa has been cropped out of climate debate", *The Financial Times*, 5. avgust 2021, Internet, <https://www.ft.com/content/648a7b64-16f8-407a-814f-ab4c46dfc775>, 2/10/2021.

- Ramani, Samuel, "The Growing Strenght of Russian Omani ties", *The Middle East Institute*, 10. mart 2020, Internet, <https://www.mei.edu/publications/growing-strenght-russian-omani-ties>, 9/10/2021.
- Reuters "Factbox: What are Afghanistan's untapped minerals and resources?" *Reuters*, 19. avgust 2021, Internet, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/what-are-afghanistans-untapped-minerals-resources/>, 7/10/2021.
- Reuters, "Putin blames Europe e nergy market 'hysteria' on green transition", *Reuters* 5. oktobar 2021, Internet, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/putin-blames-european-energy-market-hysteria-green-transition-drive/>, 7/10/2021.
- Rusnano Press release, "Rusnano and Oman oil company sign agreement on investment activity", *Rusnano.com*, 27. oktobar 2017, Internet, <https://en.rusnano.com/press-centre/news/20171027-rusnano-oman-oil-company-sig>, 9/10/2021.
- Shah, Babar, "Revival of Trans Afghanistan Gas Pipeline Project", *Strategic Studies*, Vol. 23, No. 1, Special Issue (Spring 2003), Internet, <http://www.jstor.org/stable/45242227>, 9/10/2021.
- Soldatkin, Vladimir, El Gamal Rania, Lawler Alex, "OPEC, non-OPEC agree first global oil pact since 2001", *Reuters.com*, 10. decembar 2016, Internet, <https://www.reuters.com/article/us-opec-meeting-idUSKBN13Z0J8>, 9/10/2021.
- The Peninsula Qatar, "GECF joins OPEC Ministerial Roundtable on Energy, Climate and Sustainable Development", *ThePeninsula Qatar.com*, 9. septembar 2021, Internet, <https://thepeninsulaqatar.com/article/09/09/2021/GECF-joins-OPEC-Ministerial-Roundtable-on-Energy,-Climate-and-Sustainable-Development>, 8/10/2021.
- Times of Oman news service, "Oman, Russia hold talks on trade cooperation", *The Times of Oman*, 14. jul 2021, Internet, <https://timesofoman.com/article/104078-oman-russia-hold-talks-on-trade-cooperation>, 9/10/2021.
- Vujić, Tanja, "Evropa traži novi Magelanov put", *Politika*, 4. maj 2021, Internet, <https://www.politika.rs/sr/article/amp/478229>, 9/10/2021.
- Vujic Tubic,Tatjana, "Societal challenges in the latest hunt for 'oil elephants' in Africa, and a possible new communicational approach of oil majors", *Annual International Conference 2019 Royal Geographical Society of Great Britain Programme*, London, Internet, <https://www.rgs.org/research/annual-international-conference/>.
- United States Government Services, "Assesment of undiscovered oil and gas resources of the Amu Darya Basin and Aghfan-Tajik Basin

Provinces, Afghanistan, Iran, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan, 2011", *US Geological Survey*, 2012, Internet, <https://pubs.er.usgs.gov/publication/fs20113154>, 9/10/2021.

OPEC IN THE POST-CORONAVIRUS GEOPOLITICAL SCENARIO

ABSTRACT

The asymmetric global economic recovery from the aftermath of COVID-19 and the accompanying "vaccine apartheid" has opened space for OPEC's new political role on the international stage, at a time when, according to UN Secretary-General Guterres, humanity has "crossed the red line" regarding climate change. In the text, we express our belief that OPEC's narrative that "energy must be accessible to all" takes a new negotiating position towards the advocates of a rapid transition to the exploitation of renewable energy sources, and gives space for joint business and eventual political arrangements with the poorer part of the world. The text highlights OPEC's arguments against disjunction: either oil or renewable energy, and points to Africa's new energy attractiveness for this group of oil-producing countries.

Keywords: OPEC, COVID-19, climate change, renewable energy, Africa.

PUTIN, RUSIJA I SVET

Angela Stent, *Putin's World: Russia against the West and with the Rest*, Twelve, New York, Boston, 2019

Najnovija knjiga Endžele Stent, verovatno najvećeg živog stručnjaka za spoljnu politiku Rusije u akademskoj zajednici Sjedinjenih Država, na dosad sveobuhvatniji način iznosi suštinu ruske spoljne politike u toku prvih 20 godina vladavine Vladimira Putina. Tu suštinu Stentova vidi kao deo Putinovog dvodecenijskog projekta – da se Rusija vrati na scenu kao velika sila koju će drugi poštovati, plašiti se nje, ali je i voleti i diviti joj se. Uprkos sopstvenoj oštroj kritici Putinove vladavine i ruskih, Zapadu suprotstavljenih, spoljnopolitičkih ciljeva, autorka ocenjuje da je taj projekat bio uglavnom uspešan – kao što sam naslov knjige kaže, Rusija danas jeste uvaženi akter na međunarodnoj sceni od strane većine drugih aktera, izuzev političkog Zapada.

U osnovi ruske spoljne politike prema ovoj knjizi nalazi se „ruska ideja“, koja podrazumeva tri osnovne stvari: Rusija je posebna, istovremeno evropska i azijska civilizacija; zapadni individualizam je suprotan ruskim organskim i kolektivističkim vrednostima; Rusija ima pravo na sferu uticaja. Značajan deo knjige Stentova posvećuje onom delu ruske spoljne politike koji se tiče odnosa Rusije sa Evropom (i u okviru toga posebno odnos sa NATO). Evropa je Rusiji istorijski bila važna na tri načina: kao politička ideja, ekonomski model i geopolitička realnost koja omogućava Rusiji da postane i ostane velika sila. Sam Putin se uvek divio Evropi i posebno Nemačkoj kao primerima uspešne ekonomske modernizacije, ali nikada tu modernizaciju nije video kao proizvod otvorene tržišne ekonomije i demokratskog političkog sistema zasnovanog na vladavini prava. Zatezanje američko-evropskih odnosa pak za vreme administracije Donalda Trampa, prema autorki je otvorilo put detantu Nemačke i Rusije.

Nešto manje uspeha Stentova priznaje Putinu u „bliskom susedstvu“ Rusije, a pre svega u Ukrajini, gde je ruska invazija pomogla da ukrajinski nacionalni identitet postane jedinstveniji, integrisanjem naslednika Dnjeparske i Galicijske Ukrajine. Na Bliskom istoku,

međutim, ruska spoljna politika pokazala se mnogo uspešnijom. Stentova tvrdi da je Putin iskoristio priliku koju su mu pružili neaktivnost SAD i postojeća regionalna rivalstva da bi postao „glavni šatf diplomata na Bliskom istoku“, uspostavivši produktivne odnose sa svim značajnijim, inače međusobno sukobljenim, regionalnim akterima.

Stentova dodatno elaborira teze iz svoje prethodne knjige o rusko-američkim odnosima. Ove odnose posmatra kroz tri neuspela „resetovanja“ od Hladnog rata naovamo, gde kao zajednički uzrok neuspeha vidi vrlo različite definicije dveju strana o tome kako bi trebalo da izgleda produktivan odnos. Posthladnoratovskim rusko-američkim odnosima dominiralo pet „korpi“ pitanja: nuklearno nasleđe, neproliferacija oružja za masovno uništenje, uloga Rusije i SAD na postsovjetskom prostoru, evropska bezbednost i unutrašnja evolucija u Rusiji, da bi u poslednjoj deceniji pod Putinom bili dodati i Arapsko proleće, rat u Siriji i mešanje Rusije u izbore u SAD 2016. godine. Stentova utvrđuje da zbog malog broja „stakeholdera“ u odnosima Moskve i Vašingtona (usled njihove ograničene ekonomske razmene), disproporcionalno veliku ulogu kakvi će ukupni odnosi biti igra lični odnos dvojice predsednika. Najviše mesta posvećeno je rusko-američkim odnosima u vreme Trampove administracije. Stentova ocenjuje da usled ruskog „napada na američku demokratiju bez presedana“, kakav je bilo hakovanje mejlova i aktivnosti na društvenim mrežama iza kojih je u jeku izborne kampanje u SAD 2016. stajao Kremlj, Rusija kao nikad ranije postaje tema unutarameričke političke debate. Rezultat toga je da, iako je u Beloj kući dobio partnera za koga je navijao, Putin nije mogao da izvuče i neku korist od njega jer su od samog početka mandata Trampu bile vezane ruke u pogledu približavanja Rusiji, budući da je bio obeležen sumnjama u rusku umešanost u njegov izbor i optužbama za veze koje su on lično i pojedini njegovi saradnici imali sa Rusijom. Zaključak autorke je da su rusko-američki odnosi na početku Putinovog četvrtog mandata (2018) gori nego ikad, još od ranih 80-ih godina.

Koga od čitalaca zanimaju rusko-kineski i čak rusko-japanski odnosi, takođe će u ovoj knjizi moći da pročita nešto o tome. Stentova zaključuje da „Putinov svet“ ima sedam stubova: mesto za stolom Rusije pri svim važnim međunarodnim odlukama; jednakost legitimnosti interesa Rusije i Zapada; pravo na sferu „privilegovanih interesa“; veću suverenost nekih država (velikih sila) od ostalih; podrška *statusu quo* i konzervativnim vrednostima, protiv politike promene režima (osim u sopstvenoj sferi uticaja); korist od podeljenosti Zapada; suprotstavljanje liberalnom svetskom poretku, koga treba zameniti koncertom velikih sila po ugledu na onaj iz XIX veka. Iz ugla nekoga ko je Amerikanac i zapadnjak, Stentova odbacuje izolaciju Rusije i odbijanje saradnje s njom, ali smatra i da resetovanje odnosa nije realno. Po njoj, Rusiji treba

prići u oblastima od zajedničkog interesa i unaprediti saradnju ukoliko Rusija promeni ponašanje, ali i održavati odnos sa ruskim građanima i biti spreman i na moguća iznenađenja. Kako smo svedoci da je nova Bajdenova administracija zauzela upravo ovakav pristup Rusiji i Putinu, može se reći da je knjiga Stentove imala efekta i uspešno anticipirala neke stvari, te da će biti korisno štivo istraživačima koji žele da razumeju aktuelnu rusku spoljnu politiku uopšte, a posebno trenutni pravac kretanja rusko-američkih odnosa.

Vladimir TRAPARA

Spisak recenzenata

Ime	Radno mesto/zvanje	Afilijacija
Dr Aleksandar Gajić	naučni savetnik	Institut za evropske studije, Beograd
Dr Aleksandar Jazić	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Aleksandar Milošević	vanredni profesor	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
Dr Aleksandar Mitić	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Aleksandra Tošović-Stevanović	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Blagoje Babić	naučni savetnik	Srpska akademija ekonomskih nauka, Beograd
Dr Bogdan Stojanović	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Dragan Đukanović	redovni profesor	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Ime	Radno mesto/zvanje	Afilijacija
Dr Dragan Petrović	naučni savetnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Dragoljub Todić	redovni profesor	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Dušan Dostanić	naučni saradnik	Institut za političke studije, Beograd
Dr Dušan Proroković	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Duško Dimitrijević	naučni savetnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Edita Stojić-Karanović	naučni savetnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Filip Ejđus	vanredni profesor	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
Dr Ivona Lađevac	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Jelena Kostić	viši naučni saradnik	Institut za uporedno pravo, Beograd
Dr Katarina Zakić	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Marina Kostić	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Marko Dašić	docent	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Ime	Radno mesto/zvanje	Afilijacija
Dr Marko Kovačević	docent	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
Dr Marko Novaković	viši naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Mihajlo Vučić	viši naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Milan Igrutinović	naučni saradnik	Institut za evropske studije, Beograd
Dr Milan Lipovac	docent	Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu
Dr Miloš Hrnjaz	vanredni profesor	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
Dr Miloš Jončić	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Miloš Petrović	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Jelica Gordanić	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Mina Zirojević	viši naučni saradnik	Institut za uporedno pravo, Beograd
Dr Miroslav Antevski	viši naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Miša Đurković	naučni savetnik	Institut za evropske studije, Beograd
Dr Nada Raduški	naučni savetnik	Institut za političke studije, Beograd

Ime	Radno mesto/zvanje	Afilijacija
Dr Nataša Stanojević	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Nebojša Vuković	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Nemanja Džuverović	vanredni profesor	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
Dr Nevena Stanković	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Sanja Jelisavac Trošić	viši naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Senada Šelo Šabić	viša viša znanstvena suradnica	Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb
Dr Siniša Atlagić	redovni profesor	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
Dr Slobodan Janković	viši naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Stevan Nedeljković	docent	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
Dr Stevan Rapačić	naučni saradnik	Institut za političke studije, Beograd

Ime	Radno mesto/zvanje	Afilijacija
Dr Vladimir Ajzenhamer	docent	Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu
Dr Vladimir Grečić	redovni profesor	Srpska akademija ekonomskih nauka, Beograd
Dr Žaklina Novčić	naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

UREĐIVAČKA POLITIKA

Međunarodna politika je časopis Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu, vodećeg srpskog instituta za proučavanje međunarodnih odnosa. Reč je o jednom od najstarijih časopisa u Srbiji koji objavljuje naučne i stručne članke iz oblasti međunarodnih odnosa i spoljne politike.

U svoja tri godišnja izdanja, časopis *Međunarodna politika* ima za cilj da pripadnicima akademske zajednice, donosiocima odluka, kao i zainteresovanim pripadnicima šire javnosti, ponudi naučne i stručne članke orijentisane na razmatranje širokog spektra međunarodnih i spoljnopoličkih pitanja. Tokom skoro sedam decenija postojanja, časopis je stekao priznanje u zemlji i svetu kao izvor članaka, analiza, studija i dokumentacije od autoriteta o savremenom razvoju međunarodnih odnosa.

Časopis objavljuje visokokvalitetne naučne i stručne članke o aktuelnim međunarodnim političkim, društvenim, ekonomskim, bezbednosnim i pravnim pitanjima, sa naglaskom na regione i teme od spoljnopoličkog interesa za Srbiju. Prioritet se daje člancima koji pružaju teorijski i empirijski doprinos literaturi o aktuelnim spoljnopoličkim i međunarodnim pitanjima, kao i o nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj politici. Časopis ima poseban interes da objavljuje članke koji kombinuju konceptualnu i teorijsku perspektivu sa empirijskim analizama koje se oslanjaju na različite metodološke pristupe.

Iako je, u prvih sedam decenija postojanja, časopis *Međunarodna politika* prioritetno objavljivao priloge o međunarodnim odnosima na srpskom jeziku, trenutno stanje međunarodnih odnosa i političkih nauka u Srbiji omogućava časopisu da se sve više fokusira na doprinos globalnoj literaturi o međunarodnim odnosima objavljivanjem članaka i na engleskom jeziku, koji su napisani od strane domaćih ili inostranih autora.

Stremljenje ka racionalnom pogledu na savremene međunarodne odnose, a posebno na spoljnu politiku Srbije, prioritet je uređivačkog koncepta *Međunarodne politike*. Uređivački odbor daje prvenstvo priložima koji sadrže profesionalni i uravnoteženi pristup međunarodnim pitanjima, kao i autorima koji nude otvorena, nepristrasna i ljubopitljiva gledišta aktuelnih međunarodnih procesa. Na taj način časopis nastoji da na što

kredibilniji način objasniti raznolike i nedovoljno istražene nove fenomene na međunarodnoj sceni.

OBAVEZE IZDAVAČKOG SAVETA, UREDNIKA I UREĐIVAČKOG ODBORA

Izdavački savet je savetodavno telo koje aktivno doprinosi razvoju časopisa. Zadaci i dužnosti članova Saveta su: podrška razvoju časopisa, promocija časopisa, podsticanje stručnjaka u naučnom istraživanju političkih, bezbednosnih, ekonomskih i pravnih aspekata međunarodnih odnosa da se uključe u rad časopisa kao autori i/ili recenzenti, pisanje uvodnika, recenzija i komentara o radovima.

Glavni i odgovorni urednik *Međunarodne politike* donosi konačnu odluku o tome koji će se rukopisi objaviti. Prilikom donošenja odluke glavni i odgovorni urednik rukovodi se uređivačkom politikom vodeći računa o zakonskim propisima koji se odnose na klevetu, kršenja autorskih prava i plagiranje.

Glavni i odgovorni urednik i njegov zamenik zadržavaju diskreciono pravo da primljene rukopise procene i odbiju bez recenziranja, ukoliko utvrde da ne odgovaraju sadržinskim i formalnim standardima pisanja naučnoistraživačkog rada i tematskim zahtevima uređivačke politike. Radovi koji ne zadovoljavaju tehničke standarde propisane Uputstvom za autore, čak i u slučaju da je sadržaj korektan, biće vraćeni autorima na usklađivanje. U redovnim okolnostima, redakcija obaveštava autora o tome da li je prihvatila tekst i pokrenula postupak recenziranja u roku od sedam dana od datuma prijema rukopisa.

Glavni i odgovorni urednik, njegov zamenik i članovi Uređivačkog odbora ne smeju da budu u bilo kakvom sukobu interesa u vezi sa rukopisima koje razmatraju. Iz postupka izbora recenzenata i odlučivanja o sudbini rukopisa isključuju se članovi Uređivačkog odbora kod kojih postoji sukob interesa. Ako takav sukob interesa postoji, o izboru recenzenata i sudbini rukopisa odlučuje glavni i odgovorni urednik. Glavni i odgovorni urednik, njegov zamenik i članovi Uređivačkog odbora su dužni da blagovremeno prijave postojanje sukoba interesa.

Glavni i odgovorni urednik, njegov zamenik i Uređivački odbor dužni su da sud o rukopisu donesu na osnovu njegovog sadržaja, bez rasnih, polnih/rodnih, verskih, etničkih ili političkih predrasuda.

Urednici i članovi Uređivačkog odbora ne smeju da koriste neobjavljen materijal iz predatih rukopisa za svoja istraživanja bez izričite pisane dozvole autora, a informacije i ideje iznete u predatim rukopisima moraju se čuvati kao poverljive i ne smeju da se koriste za sticanje lične koristi.

Urednici i članovi redakcije dužni su da preduzmu sve razumne mere kako bi identitet recenzenata ostao nepoznat autorima pre, tokom i nakon postupka recenzije i kako bi identitet autora ostao nepoznat recenzentima.

OBAVEZE AUTORA

Autori garantuju da rukopis predstavlja njihov originalan doprinos, da nije objavljen ranije i da se ne razmatra za objavljivanje na drugom mestu. Istovremeno predavanje istog rukopisa u više časopisa predstavlja kršenje etičkih standarda. Takav rukopis se momentalno isključuje iz daljeg razmatranja. Autori takođe garantuju da nakon objavljivanja u časopisu *Međunarodna politika* rukopis neće biti objavljen u drugoj publikaciji na bilo kom jeziku bez saglasnosti nosioca autorskih prava.

U slučaju da je poslati rukopis rezultat naučnoistraživačkog projekta ili da je, u prethodnoj verziji, bio izložen na skupu u vidu usmenog saopštenja (pod istim ili sličnim naslovom), detaljniji podaci o projektu, konferenciji i slično, navode se u fusnoti na samom početku teksta. Rad koji je već objavljen u nekom časopisu ne može biti preštampan u *Međunarodnoj politici*.

Autori su dužni da se pridržavaju etičkih standarda koji se odnose na naučnoistraživački rad. Autori garantuju da rukopis ne sadrži neosnovane ili nezakonite tvrdnje i ne krši prava drugih. Izdavač neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju ispostavljanja bilo kakvih zahteva za naknadu štete.

Sadržaj rada

Rad treba da sadrži dovoljno detalja i referenci kako bi se recenzentima, a potom i čitaocima omogućilo da provere tvrdnje koje su u njemu iznesene. Namerno iznošenje netačnih tvrdnji predstavlja kršenje etičkih standarda. Prikazi skupova i knjiga moraju da budu precizni i objektivni.

Autori snose svu odgovornost za sadržaj predatih rukopisa i dužni su da, ako je to potrebno, pre njihovog objavljivanja pribave saglasnost svih lica ili institucija koje su neposredno učestvovala u istraživanju koje je u rukopisu predstavljeno.

Autori koji žele da u rad uključe ilustracije, tabele ili druge materijale koji su već negde objavljeni obavezni su da za to pribave saglasnost nosilaca autorskih prava. Materijal za koji takvi dokazi nisu dostavljeni smatraće se originalnim delom autora.

Autorstvo

Autori su dužni da kao autore navedu samo ona lica koja su značajno doprinela sadržaju rukopisa, odnosno dužni su da sva lica koja su značajno

doprinela sadržaju rukopisa navedukao autore. Ako su u bitnim aspektima istraživačkog projekta i pripreme rukopisa učestvovala i druga lica koja nisu autori, njihov doprinos treba pomenuti u napomeni ili zahvalnici.

Navođenje izvora

Autori su dužni da ispravno citiraju izvore koji su bitno uticali na sadržaj istraživanja i rukopisa. Informacije koje su dobili u privatnom razgovoru ili korespondenciji sa trećim licima, prilikom recenziranja prijava projekata ili rukopisa i slično, ne smeju se koristiti bez izričite pisane dozvole izvora.

Plagijarizam

Plagiranje, odnosno preuzimanje tuđih ideja, reči ili drugih oblika kreativnog izraza i predstavljanje kao svojih, predstavlja grubo kršenje naučne i izdavačke etike. Plagiranje može da uključuje i kršenje autorskih prava, što je zakonom kažnjivo. Plagijat obuhvata sledeće:

- Doslovno ili gotovo doslovno preuzimanje ili smišljeno parafraziranje (u cilju prikrivanja plagijata) delova tekstova drugih autora bez jasnog ukazivanja na izvor ili obeležavanje kopiranih fragmenata (na primer, korišćenjem navodnika);
- Kopiranje slika ili tabela iz tuđih radova bez pravilnog navođenja izvora i/ili bez dozvole autora ili nosilaca autorskih prava.

Rukopisi kod kojih postoje jasne indicije da se radi o plagijatu biće automatski odbijeni i autorima će biti trajno zabranjeno da objavljuju u časopisu.

Ako se ustanovi da je rad koji je objavljen u časopisu plagijat, isti će biti povučen u skladu sa procedurom opisanom pod *Povlačenje već objavljenih radova*, a autorima će biti trajno zabranjeno da objavljuju u časopisu.

Sukob interesa

Autori su dužni da u radu ukažu na finansijske ili bilo koje druge sukobe interesa koji bi mogli da utiču na iznesene rezultate i interpretacije.

Greške u objavljenim radovima

U slučaju da autori otkriju važnu grešku u svom radu nakon njegovog objavljivanja, dužni su da momentalno o tome obaveste urednika ili izdavača i da sa njima sarađuju kako bi se rad povukao ili ispravio.

Predavanjem rukopisa redakciji *Međunarodne politike* autori se obavezuju na poštovanje navedenih obaveza.

OBAVEZE RECENZENATA

Recenzenti su dužni da stručno, argumentovano, nepristrasno i u zadatim rokovima dostave uredniku ocenu naučne vrednosti rukopisa.

Recenzenti evaluiraju radove u odnosu na usklađenost teme rada sa profilom časopisa, relevantnost istraživane oblasti i primenjenih metoda, originalnost i naučnu relevantnost podataka iznesenih u rukopisu, stil naučnog izlaganja i opremljenost teksta naučnim aparatom.

Recenzent koji ima osnovane sumnje ili saznanja o kršenju etičkih standarda od strane autora dužan je da o tome obavesti urednika. Recenzent treba da prepozna važne objavljene radove koje autori nisu citirali. On treba da upozori urednika i na bitne sličnosti i podudarnosti između rukopisa koji se razmatra i bilo kojeg drugog objavljenog rada ili rukopisa koji je u postupku recenzije u nekom drugom časopisu, ako o tome ima lična saznanja. Ako ima saznanja da je isti rukopis razmatra u više časopisa u isto vreme, recenzent je dužan da o tome obavesti urednika.

Recenzent ne sme da bude u sukobu interesa sa autorima ili finansijerom istraživanja. Ukoliko postoji sukob interesa, recenzent je dužan da o tome momentalno obavesti urednika.

Recenzent koji sebe smatra nekompetentnim za temu ili oblast kojom se rukopis bavi dužan je da o tome obavesti urednika.

Recenzija mora biti objektivna. Sud recenzenata mora biti jasan i potkrepljen argumentima.

Rukopisi koji su poslati recenzentu smatraju se poverljivim dokumentima. Recenzenti ne smeju da koriste neobjavljen materijal iz predatih rukopisa za svoja istraživanja bez izričite pisane dozvole autora, a informacije i ideje iznesene u predatim rukopisima moraju se čuvati kao poverljive i ne smeju se koristiti za sticanje lične koristi.

POSTUPAK RECENZIJE

Primljeni radovi podležu recenziji. Cilj recenzije je da glavnom i odgovornom uredniku pomogne u donošenju odluke o tome da li rad treba prihvatiti ili odbiti i da kroz proces komunikacije sa autorima poboljša kvalitet rukopisa.

Recenzije su dvostruko anonimne – identitet autora je nepoznat recenzentima i obrnuto. Identitet recenzenata ostaje nepoznat autorima i obrnuto pre, tokom i nakon postupka recenzije. Urednici garantuju da će pre slanja rukopisa na recenziju iz njega biti uklonjeni lični podaci autora (pre svega, ime i afilijacija) i da će se preduzeti sve razumne mere kako bi identitet autora ostao nepoznat recenzentima. Tokom čitavog procesa, recenzenti deluju nezavisno jedni od drugih. Recenzentima nije poznat

identitet drugih recenzenata. Ako odluke recenzenata nisu iste, urednici mogu da traže mišljenje drugih recenzenata.

Rok za okončanje postupka recenziranja je 30 dana od datuma kada recenzenti prime rukopis.

Izbor recenzenata spada u diskreciona prava glavnog i odgovornog urednika i njegovog zamenika. Recenzenti moraju da raspolažu relevantnim znanjima u vezi sa oblašću kojom se rukopis bavi i ne smeju biti iz iste institucije kao autor, niti to smeju biti autori koji su u skorije vreme objavljivali publikacije zajedno (kao koautori) sa sa bilo kojim od autora podnesenog rada.

Urednici šalju podneti rukopis sa obrascem recenzije dvojici recenzenata koji su stručnjaci za naučnu oblast kojom se rad bavi. Obrazac recenzije sadrži niz pitanja na koja treba odgovoriti, a koja recenzentima ukazuju koji su to aspekti koje treba obuhvatiti kako bi se donela odluka o sudbini jednog rukopisa. U završnom delu obrasca, recenzenti moraju da navedu svoja zapažanja i predloge kako da se podneti rukopis poboljša.

Tokom postupka recenzije urednici mogu da zahtevaju od autora da dostave dodatne informacije (uključujući i primarne podatke), ako su one potrebne za donošenje suda o naučnom doprinosu rukopisa. Urednici i recenzenti moraju da čuvaju takve informacije kao poverljive i ne smeju ih koristiti za sticanje lične koristi.

U slučaju da autori imaju ozbiljne i osnovane zamerke na račun recenzije, urednici će proveriti da li je recenzija objektivna i da li zadovoljava akademske standarde. Ako se pojavi sumnja u objektivnost ili kvalitet recenzije, urednici će tražiti mišljenje drugih recenzenata.

RAZREŠAVANJE SPORNIH SITUACIJA

Svaki pojedinac ili institucija mogu u bilo kom trenutku da urednicima i/ili Uređivačkom odboru prijave saznanja o kršenju etičkih standarda i drugim nepravilnostima i da o tome dostave neophodne informacije i dokaze.

Provera iznetih navoda i dokaza

- Glavni i odgovorni urednik će u dogovoru sa Uređivačkim odborom odlučiti o pokretanju postupka koji ima za cilj proveru iznesenih navoda i dokaza;
- Tokom tog postupka svi izneseni dokazi smatraće se poverljivim materijalom i biće predloženi samo onim licima koja su direktno uključena u postupak;
- Licima za koja se sumnja da su prekršila etičke standarde biće data mogućnost da odgovore na iznete optužbe;

Odluke u vezi sa utvrđenim kršenjem etičkih standarda donosi glavni i odgovorni urednik u saradnji sa Uređivačkim odborom i, ako je to potrebno, grupom stručnjaka. Predviđene su sledeće mere, a mogu se primenjivati pojedinačno ili istovremeno:

- Objavljivanje saopštenja ili uvodnika u kom se opisuje slučaj kršenja etičkih standarda;
- Slanje službenog obaveštenja rukovodiocima ili poslodavcima autora/recenzenta;
- Bezuslovno odbijanje rukopisa ili povlačenje već objavljenog rada u skladu sa procedurom opisanom pod *Povlačenje već objavljenih radova*;
- Autoru se trajno zabranjuje da objavljuje u časopisu *Međunarodna politika*;
- Upoznavanje relevantnih stručnih organizacija ili nadležnih organa sa slučajem kako bi mogli da preduzmu odgovarajuće mere.

Prilikom rešavanja spornih situacija Uređivački odbor se rukovodi smernicama i preporukama Odbora za etiku u izdavaštvu (*Committee on Publication Ethics* – COPE, <http://publicationethics.org/resources/>).

POVLAČENJE VEĆ OBJAVLJENIH RADOVA

U slučaju kršenja prava izdavača, nosilaca autorskih prava ili autora, povrede profesionalnih etičkih kodeksa, tj. u slučaju slanja istog rukopisa u više časopisa u isto vreme, lažne tvrdnje o autorstvu, plagijata, manipulacije podacima u cilju prevare, kao i u svim drugim slučajevima grubog kršenja etičkih standarda, objavljeni rad se mora povući. U nekim slučajevima već objavljeni rad se može povući i kako bi se ispravile naknadno uočene greške.

Standardi za razrešavanje situacija kada mora doći do povlačenja rada definisani su od strane biblioteka i naučnih tela, a ista praksa je usvojena i od strane časopisa *Međunarodna politika*.

AUTORSKA PRAVA

Autori prenose sva autorska prava na časopis *Međunarodna politika*. Kada je rukopis prihvaćen za objavljivanje, autori prenose autorska prava na izdavača. U slučaju da rukopis ne bude prihvaćen za štampu u časopisu, autori zadržavaju sva prava. Spisak prava koje autori prenose na izdavača detaljno je uređen Ugovorom o prenosu autorskih prava, koji autor potpisuje nakon što je članak prihvaćen za objavljivanje.

ODRICANJE ODGOVORNOSTI

Stavovi izneti u objavljenim radovima ne izražavaju stavove uredništva i Uređivačkog odbora. Autori preuzimaju pravnu i moralnu odgovornost za ideje iznete u svojim radovima. Izdavač neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju ispostavljanja bilo kakvih zahteva za naknadu štete.

UPUTSTVO ZA AUTORE

Međunarodna politika je četvoromesečnik koji izlazi u aprilu, avgustu i decembru svake godine.

Časopis objavljuje recenzirane autorske priloge i prikaze skupova i knjiga iz oblasti međunarodnih odnosa, spoljne politike, međunarodnog javnog prava i međunarodne ekonomije.

Uslov za uzimanje u razmatranje priloga je da budu pripremljeni u skladu sa sledećim uputstvima.

I – Uputstvo za pisanje članaka

1. Članci treba da sadrže od 5.000 do 8.000 reči.
2. Članke pisati korišćenjem fonta *Times New Roman*, veličine 12, sa brojevima stranica u donjem desnom uglu.
3. Iznad naslova teksta stoji ime i prezime autora članka (i eventualna titula), naziv institucije u kojoj je zaposlen i njeno sedište, kao i lična adresa autora za korespondenciju (poštanska/institucionalna ili elektronska).
4. Ukoliko autor ima želju da ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen, neophodno je da na kraju naslova teksta stavi posebnu fusnotu sa simbolom * u kojoj će to posebno napomenuti.
5. Apstrakt se prilaže i na srpskom i na engleskom jeziku i u njemu autor treba da ukaže na istraživačko pitanje, najbitnije hipoteze, kontekst i zaključke istraživanja. Apstrakt treba da sadrži do 120 reči, a ispod njega autor navodi do 12 ključnih reči.
6. Latinske, starogrčke i druge ne-engleske reči i izrazi u tekstu navode se u *italic*-u (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire*, itd.).
7. U tekstu moraju biti data puna imena, nikako inicijali. Strano ime i prezime treba pisati u srpskoj transkripciji, s tim što se prilikom prvog pominjanja u tekstu mora navesti kako glase u originalu, i to u zagradi posle srpske transkripcije.
8. Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice.

Podatke o navedenoj bibliografskoj jedinici u fusnotama treba navesti u skladu sa sledećim sugestijama:

a) Monografije

Puno ime i prezime autora, naslov monografije (u *Italic-u*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50).

Kada se navodi zbornik radova na srpskom jeziku koji je priredila jedna osoba, stavlja se (ur.) ili (prir.) sa tačkom u oba slučaja. Sa druge strane, kada se radi o više urednika monografije na srpskom jeziku stavlja se (urs), bez tačke.

Kada se navodi priređeni zbornik radova na engleskom jeziku koji je priredilo više priređivača, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (eds), bez tačke. Ako se radi o jednom priređivaču, stavlja se (ed.), sa tačkom.

Primeri:

Džon Rols, *Pravo naroda*, Alexandria Press i Nova srpska politička misao, Beograd, 2003, str. 107.

John Gillingham, *European Integration 1950–2003*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 221.

Duško Lopandić (ed.), *Regional initiatives in Southeast Europe: multilateral cooperation programs in the Balkans*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2001, pp. 24–32.

Theodor Winkler, Brana Marković, Predrag Simić & Ognjen Pribićević (eds), *European Integration and the Balkans*, Center for South Eastern European Studies, Belgrade & Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Geneve, 2002, pp. 234–7.

b) Članci u naučnim časopisima

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (u *Italic-u*), broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od-do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crticom (–), bez razmaka. Ukoliko su neki podaci nepotpuni neophodno je to i naglasiti.

Primeri:

Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, in: Mike Maguire, Rod Morgan & Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 878–84. (pp. 878–9 ili p. 878).

Robert J. Bunker & John. R. Sullivan, “Cartel Evolution: Potentials and Consequences”, *Transnational Organized Crime*, vol. 4, no. 2, Summer 1998, pp. 55–76.

c) Članci u dnevnim novinama i časopisima

Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka — pod znacima navoda, ime novine ili časopisa (u *Italic-u*) datum — napisan arapskim brojevima, broj strane/stranica.

Primer:

John Gapper, "Investor votes should count", *The Financial Times*, 17 April 2006, p. 9.

d) Navođenje dokumenata

Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen (u *italic-u*, broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja).

Primeri:

"Resolution 1244 (1999)", Security Council of the United Nations, 10 June 1999.
 "Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine", *Službeni list APV*, br. 17/91, Novi Sad, 18. jun 1991, str. 1-14.

e) Navođenje izvora sa Interneta

Ime autora, naziv dela ili članka, puna Internet adresa koja omogućava da se do navedenog izvora dođe ukucavanjem navedene adrese, datum pristupanja stranici na Internetu, broj strane (ukoliko postoji i ako je prilog objavljen u PDF-u).

Primer:

Maureen Lewis, *Who is Paying for Health Care in Eastern Europe and Central Asia?*, IBRD & World Bank, Washington D.C, 2000, Internet, [http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/\\$File/Who+is+Paying+text.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/$File/Who+is+Paying+text.pdf), 14/09/2004, p. 3.

f) Ponavljanje ranije navedenih izvora

Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih fusnota, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim op. cit. I na kraju broj strane (npr. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). Ibid. ili ibidem koristiti isključivo pri navođenju izvora navedenog u prethodnoj fusnoti, uz naznaku broja strane/stranica, ukoliko je novi navod iz tog izvora (npr. Ibid., str. 11).

9. Na kraju članka prilaže se bibliografija koja treba da sadrži sve izvore i literaturu navođene u tekstu, a u formi kakva je navedena u uputstvu za fusnote. Jedina razlika je što se u bibliografiji obavezno navodi prvo prezime pa ime autora citiranog rada, i celokupna bibliografija se

organizuje prema abecednom redosledu početnog imena navođenih autora (ili naziva korišćenih dokumenata).

II – Uputstvo za pisanje prikaza knjiga i skupova

1. Prikazi skupova i knjiga ne smeju biti duži od dve i po stranice *Word* formata (prored *single*), odnosno ne smeju sadržati više od 1.200 reči (8.800 znakova sa razmacima).
2. Na početku prikaza navode se bibliografske odrednice knjige u skladu sa pravilima koja su navedena za navođenje monografija u fusnotama, s tim što na kraju treba navesti ukupan broj stranica (npr. 345 str. p. 345).
3. Prikazi knjiga i skupova ne smeju sadržati fusnote, dok se sve eventualne napomene mogu navesti u zagradi.
4. Autor može navesti i nadnaslov prikaza knjige ili skupa velikim slovima – veličina slova 14, što je podložno izmenama od strane redakcije časopisa.
5. Veličina slova, font i poravnanje teksta treba da budu u skladu sa ranije navedenim sugestijama za pisanje članaka.
6. Na kraju prikaza navodi se puno ime i prezime autora u *Italic-u*, s tim što se prezime u celini piše velikim slovima (npr. *Žaklina NOVIČIĆ*).

* * *

Svi prilozi dostavljaju se dr Ani Jović-Lazić, zameniku glavnog i odgovornog urednika *Međunarodne politike* na e-mail:

anajovic@diplomacy.bg.ac.rs.

Uredništvo

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

327

MEĐUNARODNA politika / glavni i odgovorni
urednik Vladimir Trapara. - God. 1, br. 1 (1950)- .
- Beograd : Institut za međunarodnu politiku i
privredu, 1950- (Zemun : Birograf comp). - 24 cm

Tri puta godišnje. - Drugo izdanje na drugom
medijumu: Međunarodna politika (Online)
= ISSN 2787-0618
ISSN 0543-3657 = Међународна политика
COBISS.SR-ID 3092482

IZBOR IZDANJA

INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

ČASOPISI:

Međunarodna politika

Naučni časopis na srpskom
i engleskom jeziku

Review of International Affairs

Naučni časopis na engleskom jeziku

Međunarodni problemi

Naučni časopis na srpskom
i engleskom jeziku

Evropsko zakonodavstvo

Naučno-stručni časopis
za pravo Evropske unije

KNJIGE:

Bogdan Stojanović, *Teorija denuklearizacije: zašto države prekidaju programe nuklearnog naoružanja?*, tvrd povez, 2021, 334 str.

International organizations and states response to Covid-19, Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds.), tvrd povez, 2021, 484 str.

Kriza svetske ekonomije na početku XXI veka, Sanja Jelisavac Trošić (ur.), tvrd povez, 2021, 340 str.

Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Covid 19, Nevena Stanković, Dragana Dabić, Goran Bandov (ur.), tvrd povez, 2021, 376 str.

Miloš Petrović, *Vek od završetka Velikog rata: analitički osvrt na odabrana dokumenta iz istočnoevropske diplomatske istorije*, broširano, 2021, 138 str.

Ivona Lađevac, *Kina i Rusija – quo vadis?*, broširano, 2021, 166 str.

Konfliktne zone na postsovjetskom prostoru i regionalna bezbednost, Dragan Petrović (ur.), tvrd povez, 2021, 430 str.

Regionalna bezbednost: pristupi, elementi, dinamika, Nevena Šekarić, Vladimir Trapara (ur.), tvrd povez, 2021, 310 str.

Nataša Stanojević, *Karakteristike privreda Bliskog Istoka i Severne Afrike i perspektive ekonomske saradnje sa Srbijom*, tvrd povez, 2021, 322 str.

60th Anniversary of the Non-Aligned Movement, Duško Dimitrijević, Jovan Čavoški (eds.), tvrd povez, 2021, 510 str.

Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads, Katarina Zakić and Birgül Demirtaş (eds.), tvrd povez, 2021, 480 str.

Izazovi savremenog sveta: strateško delovanje država ili rezultanta globalnih i lokalnih procesa i povoda?, Zoran Jeftić i Nenad Stekić (ur.), elektronska publikacija (CD), 2020, 260 str.

Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Evropa i migrantsko pitanje 2014–2020.*, broširano, 2020, 190 str.

Zarazne bolesti kao globalni bezbednosni izazov – Pandemija COVID-19: stvarnost i posledice, Zoran Jeftić i Mihajlo Kopanja (ur.), elektronska publikacija (CD), 2020, 295 str.

Čovek, prostor, tehnologija, ideje: međunarodna bezbednost u trećoj dekadi 21. veka, Vladimir Ajzenhamer, Nebojša Vuković (ur.), tvrd povez, 2020, 322 str.

Nedržavni akteri u međunarodnom pravu, Mihajlo Vučić (ur.), tvrd povez, 2020, 344 str.

Russia and Serbia in the contemporary world: Bilateral relations, challenges and opportunities, Bogdan Stojanović, Elena Ponomareva (eds.), tvrd povez, 2020, 260 str.

Dragan Đukanović, *Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989–2020)*, drugo dopunjeno izdanje, broširano, 2020, 210 str.

Security Challenges and the Place of the Balkans and Serbia in a Changing World, Ana Jović-Lazić and Alexis Troude (eds.), tvrd povez, 2020, 346 str.

Vladimir Trapara, *Ratovi Rusije 1999–2019.*, broširano, 2019, 290 str.

Integracioni procesi u Evroaziji, Dušan Proroković, Ana Jović-Lazić (ur.), tvrd povez, 2019, 352 str.

Mihajlo Vučić, *Korektivna pravda pred Međunarodnim sudom*, broširano, 2019, 198 str.

Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Ukrajinska kriza 2013–2019*, broširano, 2019 232 str.