

# MEĐUNARODNI PROBLEMI INTERNATIONAL PROBLEMS

Vol. LXII

Beograd

No. 3/2010

## IZ SADRŽAJA

### RASPRAVE I ČLANCI

*Žaklina NOVIČIĆ*, Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici  
Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona

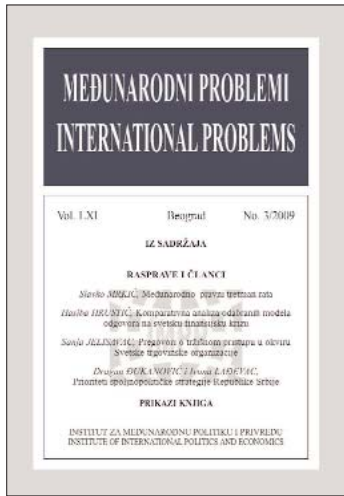
*Blagoje BABIĆ*, Odnosi Kine i Evropske unije:  
geoekonomska osovina u razvoju

*Vesna STANKOVIĆ-PEJNOVIĆ*, Prošlost i budućnost  
multikulturalizma na jugoistoku Evrope

*Bojana VUKOLIĆ*, Ustavno ustrojstvo regionalne države u Španiji

### PRIKAZI KNJIGA

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU  
INSTITUTE OF INTERNATIONAL POLITICS AND ECONOMICS



Časopisi Instituta za međunarodnu politiku i privredu



*Institut za međunarodnu politiku i privredu*

Makedonska 25, P.O.B. 750, 11000 Beograd, tel. 337 36 33, fax: 337 38 24, E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs

# MEĐUNARODNI PROBLEMI

ISSN 0025-8555

UDK 327

MP, 62, (2010), br. 3, pp. 391–578

## IZDAVAČKI SAVET EDITORIAL COUNCIL

Baldassarre ARMATO, Institute for Euro-Mediterranean Studies, Rome  
Demetrius Andreas FLOUDAS, Hughes Hall College, Cambridge  
Peter HAVAS, Institute for Political Science, Budapest  
Robert HAYDEN, Center for Russian and East European Studies, Pittsburgh  
Hasiba HRUSTIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade  
Sandro KNEZOVIĆ, Institute for International Relations, Zagreb  
Alexander LUKIN, Moscow State Institute of International Relations, Moscow  
Slobodan MILAČIĆ, University of Law, Political Sciences and Economy, Bordeaux  
Branco MILJUŠ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade  
Dragana MITROVIĆ, Faculty of Political Sciences, Belgrade  
Dragan PETROVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade  
Gordana ILIĆ POPOV, Faculty of Law, Belgrade  
Predrag SIMIĆ, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Belgrade  
Charan WADHVA, Centre for Policy Research, New Delhi  
Biljana VANKOVSKA, Faculty of Philosophy, Institute of Defence, Skopje  
Ivo VISKOVIĆ, Faculty of Political Sciences, Belgrade

## UREĐIVAČKI ODBOR EDITORIAL BOARD

Miroslav ANTEVSKI, Institute of International Politics and Economics, Belgrade,  
Vladimir BILANDŽIĆ, OSCE Mission to Serbia, Belgrade  
Duško DIMITRIJEVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade  
Dragan ĐUKANOVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade,  
Miša ĐURKOVIĆ, Institute of European Studies, Belgrade  
Srđan KORAĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade  
Žaklina NOVIČIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade  
Pero PETROVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade  
Edita STOJIĆ-KARANOVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade  
Dobrica VESIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade  
Vid VUKASOVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

## GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK EDITOR IN CHIEF

Brana Marković

# INTERNATIONAL PROBLEMS

**Izdavač**  
**Institut za međunarodnu politiku i privredu**  
**Beograd, Makedonska 25**

Uređivački odbor: tel. (011) 3373633 ili (011) 3373824, E-mail: branam14@gmail.com

Za izdavača  
*Duško Dimitrijević*  
direktor

Sekretarica  
*Snežana Zečević*

Prevodilac  
*Aleksandra Janošević*

Lektor i korektor  
*Brana Marković*

Tehnički urednik  
*Snežana Vojković*

Kompjuterska obrada  
*Snežana Vojković i Sanja Pavlović*

Štampa  
„Želnid” – Nemanjina 6, Beograd

Tiraž 300 primeraka

**Pretplata**

Zahteve za pretplatu za Srbiju slati na adresu:  
*Međunarodni problemi*, Makedonska 25,  
11000 Beograd, Poštanski fah 413, Uplata na račun 205-142866-36,  
Komercijalna banka Beograd, Makedonska 32

Zahteve za pretplatu za inostranstvo slati na adresu:  
BiFS doo, Books and periodicals, Supilova 10, 11000 Beograd, Srbija  
Tel/fax +381 11 20 84 229, E-mail: bfsbooks@sezampro.yu

U izdavanju časopisa učestvuje:  
Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije

---

# MEĐUNARODNI PROBLEMI

ČASOPIS INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

GODINA LXII

BEOGRAD

BROJ 3/2010

## SADRŽAJ

### RASPRAVE I ČLANCI

<i>Žaklina NOVIČIĆ</i> , Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona .....	397
<i>Blagoje BABIĆ</i> , Odnosi Kine i Evropske unije: geoekonomska osovina u razvoju .....	418
<i>Vesna STANKOVIĆ-PEJNOVIĆ</i> , Prošlost i budućnost multikulturalizma na jugoistoku Evrope .....	463
<i>Bojana M. PEROVIĆ</i> , Ustavno ustrojstvo regionalne države u Španiji .....	489
<i>Edislav MANETOVIĆ i Brano MILJUŠ</i> , Sjedinjene Američke Države i problem Kosova i Metohije .....	531
<b>PRIKAZI KNJIGA</b> .....	565



# INTERNATIONAL PROBLEMS

A JOURNAL PUBLISHED BY THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL  
POLITICS AND ECONOMICS

VOL. LXII

BELGRADE

No. 3/2010

## CONTENTS

### ARTICLES

<i>Žaklina NOVIČIĆ</i> , Innovations in the Foreign and Security Policy of the European Union after the Lisbon Treaty .....	397
<i>Blagoje BABIĆ</i> , China-European Union Relations: a Developing Geoeconomic Axis .....	418
<i>Vesna STANKOVIĆ-PEJNOVIĆ</i> , Past and Future of Multiculturalism in Southeast Europe .....	463
<i>Bojana M. PEROVIĆ</i> , Constitutional Organization of the Regional State in Spain .....	489
<i>Edislav MANETOVIĆ and Brano MILJUŠ</i> , United States of America and Problem of Kosovo and Metohija .....	531
<b>BOOK REVIEWS</b> .....	565





Žaklina NOVIČIĆ<sup>1</sup>

UDK: 341.11:061.1

Bibliid 0025-8555, 62(2010)

Vol. LXII, br. 3, str. 397–417

Izvorni naučni rad

Avgust 2010.

### NOVINE U SPOLJNOJ I BEZBEDNOSNOJ POLITICI EVROPSKE UNIJE POSLE UGOVORA IZ LISABONA

#### APSTRAKT

Ovaj tekst se bavi institucionalnim novinama koje su uvedene Lisabonskim ugovorom u oblast spoljne i bezbednosne politike EU. „Stubovska” struktura EU je ukinuta, ali i dalje *de facto* važe jednoglasnost i druge glavne odlike međuvladine procedure odlučivanja. To je glavno strukturalno ograničenje jedinstvenog i jasnog evropskog nastupa na međunarodnoj sceni. Novina je neka vrsta prezidencijalizacije (personalizacije) oblasti u novim poslovima Predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku. Uvedene su nove procedure i strukture i u oblast Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU. Posebne nade eurokrate ulažu u tekući proces formiranja nove Evropske službe spoljne akcije, kao *de facto* nove diplomatske službe EU. Ipak, glavni paradoks lisabonskog aranžmana ostaje to što on treba da legitimiše dalju evropsku integraciju preko spoljnopolitičkog uspeha, a istovremeno je sama Evropa podeljena oko niza pitanja unutrašnje kao i spoljne politike, i to u vreme višestruke globalne finansijske i ekonomske krize.

*Ključne reči:* Evropska unija, Zajednička spoljna i bezbednosna politika, prezidencijalizacija (personalizacija) spoljne politike, Zajednička bezbednosna i odbrambena politika, Evropska služba spoljnih poslova, „zajednička diplomatska kultura”.

#### 1. UVODNE NAPOMENE

O d samog početka evropske integracije ideja ujedinjenja Evrope i stvaranja evropske federacije sukobljavala se jakom orijentacijom nacionalnih država usmerenom, uglavnom, ka unutrašnjem nivou i neophodnosti rekonstrukcije. U suprotnom smeru je delovala moćna politička

---

1 Žaklina Novičić, istraživač-saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail adresa: zaklina@diplomacy.bg.ac.rs

prinuda za uspostavljanje zajedničke spoljne i odbrambene politike koju je proizvodila sovjetska pretnja u kontekstu hladnog rata. Kao sila zaštitnica Zapadne Evrope, SAD su vršile poseban pritisak da Evropa suštinski doprinese zajedničkoj transatlantskoj odbrani, što se činilo privlačnim i kao način ostvarenja integrisanog i kontrolisanog razoružanja Nemačke. *Evropeizacija* industrije uglja i čelika izvršena osnivanjem Evropske zajednice za ugljalj i čelik (*European Coal and Steel Community*, 1951) bila je, stoga, važna kako u pogledu ekonomije tako i razoružanja. Planirano formiranje Evropske odbrambene zajednice (*European Defence Community*), tj. integracija na bezbednosno-političkom nivou i stvaranje evropskih oružanih snaga sa presudnim uticajem Francuske i Nemačke nije, međutim, uspelo zbog odbijanja francuskog parlamenta. Istovremeni pokušaj stvaranja političke unije, tj. Evropske političke zajednice (*European Political Community*), takođe je propao još tokom pregovora i bio je odložen na neodređeno vreme.

Odbacivanje Evropske odbrambene zajednice i neuspeh Evropske političke zajednice jasno su pokazali da se evropska federacija ne može odmah ostvariti. Zato je nastavljena ekonomska integracija sa ciljem da kao njen rezultat dođe i do praktične nužnosti političke *komunitarizacije*. Taj funkcionalni pristup bio je osnov potpisivanja Rimskih ugovora 1957. kojima su formirane još dve zajednice: Evropska zajednica za atomsku energiju (*European Atomic Energy Community*) i Evropska ekonomska zajednica (*European Economic Community*). Narednih pet decenija dalje je razvijana struktura današnje Evropske unije koja je, delom, adaptirana prema strukturi države. Prvi politički korak na tom putu predstavljala su redovna okupljanja ministara inostranih poslova počev od 1970. godine. Prva velika ugovorna revizija u vidu „Jedinstvenog evropskog akta” iz 1986. godine, pokazala je volju da se još jednom pokuša sa prvobitnim ciljem političkog ujedinjenja Evrope. Tada je uvedena Evropska politička saradnja (*European Political Cooperation*) zasnovana na međuvladinoj (dakle, ne na nadnacionalnoj) proceduri, a istovremeno je i formalno institucionalizovan Evropski savet, sastavljen od šefova država i vlada, kao kormilar opštih političkih kontura dalje evropske integracije.

Ugovor iz Matrihta 1992. godine uveo je integraciju u novu fundamentalnu fazu razvoja osnivanjem Evropske unije sastavljene od postojećih zajednica dopunjenih sa dva vida međuvladine saradnje: u oblasti spoljne politike i bezbednosti, i u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, što je zajedno predstavljalo tzv. tri stuba Unije. Ugovor iz Amsterdama 1997. godine dalje je proširio nadležnosti EU a njime se, između ostalog, uvodi i nova funkcija Visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku

(*High Representative for Common Foreign and Security Policy*). Ugovor iz Nice 2001. godine proklamuje (putem deklaracije) početak projekta stvaranja evropskog ustava kao cilj daljeg razvoja integracije. Ugovor o ustavu za Evropu, koji je finaliziran 2004. godine predviđao je, između ostalih promena, i uvođenje funkcije ministra spoljnih poslova Unije. Evropski ustav nije prošao na svim nacionalnim referendumima tokom 2005. godine, posle čega nastupa faza nesigurnosti u pogledu dalje sudbine i razvoja EU, ili tzv. „faza refleksije“. Pročišćen od ustavne terminologije, u novom procesu ugovorne revije nastaje novi, tzv. reformski ugovor – Ugovor iz Lisabona koji je, posle inicijalnih neuspeha i ponovljenih ratifikacija konačno stupio na snagu početkom decembra prošle godine.

Lisabonski ugovor odbacuje ustavni koncept i napušta terminologiju koja se obično koristi na nivou države ali, bez obzira na to konstitucionalno povlačenje unazad u odnosu na Ustav Evrope, Lisabonski ugovor se smatra najdalekosežnijom reformom osnivačkih ugovora EU od Ugovora iz Maastrichta na ovamo.<sup>2</sup> Iako je odbačen naziv ministra spoljnih poslova Unije i zadržan nešto izmenjeni (bez odrednice „zajednička“) naziv za Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*), najbitnijim promenama označavaju se upravo promene u ovoj oblasti, koje se ne iscrpljuju u toj novoj funkciji, već obuhvataju, u najkraćem, i uvođenje funkcije stalnog Predsednika Evropskog saveta, novine u regulisanju zajedničke politike bezbednosti i odbrane kao dela zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije, i formiranje Evropske službe spoljnih poslova. Osnovni cilj promena u ovoj oblasti bio je da se Uniji omogući veća koherentnost, povezanost i uopšte *identitet* u odnosima prema spoljnjem svetu, tj. da se stvore institucionalne mogućnosti da Evropa „govori jednim glasom“ na međunarodnoj sceni.<sup>3</sup> Da li su postavljene institucionalne pretpostavke adekvatne za postizanje takvog cilja, i kako razvoj u tom kontekstu može da se očekuje u narednom periodu, pokazaće dalja analiza u ovom teksta.

---

2 Za analizu osnovnih razlika između „Ustava Evrope“ i Lisabonskog ugovora videti presudu nemačkog Saveznog ustavnog suda o ustavnosti Lisabonskog sporazuma od 30. juna 2009: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1–421), Internet, 8/8/2009: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

3 „Jedan glas“ ili „jedan telefonski broj“ Evrope je replika čuvenog citata koji se pripisuje bivšem američkom državnom sekretaru Henriju Kisindžeru (*Henry Kissinger*): „Koga da pozovem kada hoću da razgovaram sa Evropom?“

## 2. INSTITUCIONALNE PRETPOSTAVKE

Saradnja država članica EU u oblasti spoljne politike i bezbednosti Ugovorom iz Mاستrihta je konstituisana kao relativno poseban, nezavisan deo EU u kome se primenjuje postupak odlučivanja značajno različit od komunitarnog modela, i u kome se usvajaju odluke specifične pravne prirode.<sup>4</sup> Do usvajanja Lisabonskog ugovora, osnovna karakteristika procesa odlučivanja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (*Common Foreign and Security Policy*) bila je apsolutna dominacija institucija u kojima su predstavljene države članice: Evropskog saveta i Saveta. U ovoj oblasti ne deluju svi glavni organi EU, a u ulozi stalnih organa pojavljuju se i novi oblici institucionalnog delovanja, npr. Visoki predstavnik za spoljnu politiku, a ugovor otvara i mogućnost za formiranje *ad hoc* organa. Visoki predstavnik ujedno je bio i generalni sekretar Saveta, centralnog organa odlučivanja koji donosi odluke kojima se sprovode i operacionalizuju zaključci usvojeni u Evropskom savetu. Posebno istaknutu ulogu imalo je predsedništvo Saveta, koje predstavlja Uniju u ovoj oblasti, odgovorno je za sprovođenje odluka, i u tom svojstvu zastupa stavove Unije u međunarodnim organizacijama i na

---

4 U ranijim periodima postojanja „stubovske strukture“ EU, doktrina je identifikovala bitne razlike između evropskih zajednica koje predstavljaju oblast integracije, sa jedne strane, i druga dva stuba (gde pored spoljne politike i bezbednosti spada i policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima) koji predstavljaju oblast saradnje, na taj način što je navodila *naddržavni* karaktera ovih prvih koji se ogleda u sledećim karakteristikama: a) u procesu odlučivanja učestvuju, a u određenim situacijama i odlučuju ili saodlučuju, organi u kojima nisu predstavljene države članice, a to su Evropski parlament i Komisija; b) osnovni princip odlučivanja u organu u kome jesu predstavljene države – Savetu – jeste većinsko glasanje i ponderisanje glasova; odluke ovako donete obavezuju sve države bez obzira na to kako su glasale; c) odluke institucija ne obavezuju samo države, već stvaraju prava i obaveze i za fizička i pravna lica; d) obavezna nadležnost pravosudnih organa za rešavanje sporova iz domena komunitarnog prava i obavezujući i konačni karakter njihovih presuda. Suprotno tome, u druga dva stuba saradnje važe sledeća pravila: a) dominacija organa u kojima su predstavljene države – Saveta – u odnosu na Komisiju i Parlament; b) dominacija principa jednoglasnosti; c) odluke obavezuju samo države; d) odsustvo pravosudne kontrole. Ovoj klasifikaciji razlika između oblasti integracije i oblasti saradnje u EU prigovara se to što ona zanemaruje ono što je zajedničko različitim komponentama EU, a to su: jedinstveni ciljevi; jedinstveni institucionalni mehanizam; zajedničke vrednosti i principi; jedinstveno članstvo i jedinstveni postupak izmene i dopune osnovačkih ugovora. Navedeno prema: Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 19. Uprkos prigovorima, ova kasifikacija najbolje odražava razlike između komunitarnog nivoa i nivoa međuvladine saradnje, i služi kao pogodno analitičko sredstvo.

međunarodnim konferencijama. Komisija je u ovoj oblasti potpuno uključena u sve aktivnosti, ali se ovde ne pojavljuje kao „čuvar pravnog sistema“ niti poseduje monopol inicijative u procesu odlučivanja. Evropski parlament ovde ima drugorazrednu ulogu i ograničena ovlašćena: on se samo obaveštava i konsultuje (savetodavna nadležnost), a ima pravo i da postavlja pitanja i daje preporuke Savetu, ali bez mogućnosti odlučivanja. Sud pravde nema nadležnost u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, i to je najveće odstupanje od komunitarnog modela odlučivanja.

Lisabonski ugovor je poništio „stubovsku“ strukturu EU i time otklonio razlike u ovlašćenjima koje institucije EU uživaju u različitim oblastima delovanja. Oblast spoljne i bezbednosne politike regulisana je Naslovom V Ugovora o EU, koji sadrži Opšte odredbe o spoljnoj aktivnosti Unije i Specifične odredbe o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici. Oblast spoljne i bezbednosne politike je sada smeštena pod okrilje šire oblasti – tzv. spoljne aktivnosti Unije (Peti deo Ugovora o funkcionisanju EU), gde spadaju, pored nje, i zajednička trgovinska politika i saradnja sa trećim zemljama i humanitarna pomoć. Međutim, u nameri da ukažu da i dalje postoji bitna razlika između ovlašćenja EU u oblasti spoljne politike i bezbednosti i ostalih oblasti spoljnje aktivnosti, tvorci Ugovora su se opredelili da samo ovu prvu oblast uredi Ugovorom o EU (ne dakle i Ugovorom o funkcionisanju EU), a sam ugovor o EU naglašava da Zajednička spoljna i bezbednosna politika podleže posebnim pravilima i procedurama. Zbog toga se može reći da, iako se ukidaju „stubovi“ EU, ne dokida se bitna razlika u ovlašćenjima koje institucije imaju u različitim oblastima delovanja.<sup>5</sup>

Najnovije izmene odredaba o ovoj oblasti ne menjaju, dakle, suštinski prirodu odnosa između EU i država članica. Zajedničku spoljnu politiku i bezbednost i dalje definišu i sprovode Evropski savet i Savet odlučujući po principu jednoglasnosti, osim ako je ugovorima izričito propisano drugačije. Ugovor i dalje izričito isključuje mogućnost usvajanja zakonodavnih akata u ovoj oblasti, ali donekle menja tip akata koje institucije u ovoj oblasti usvajaju. Ranije je Ugovor o EU propisivao da Savet usvaja principe i opšte smernice, zajedničke strategije, zajedničke akcije i zajedničke stavove, a sada on navodi da EU definiše opšte pravce aktivnosti u ovoj oblasti i usvaja odluke kojima utvrđuje: akcije koje vodi EU, stavove EU i načine sprovođenja tih akcija i stavova.<sup>6</sup>

5 Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, op. cit., str. 74.

6 Uporediti ex-član 12 iz naslova V Ugovora o osnivanju EU, i sadašnji član 25 Ugovora o EU.

Novina je to što je Evropski savet prvi put dobio ovlašćenje da donosi obavezujuća akta koja, iako nisu zakonodavnog karaktera, obavezuju u celini i neposredno onoga kome su upućena. Aktom te vrste Evropski savet bira, na primer, Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbednosti. Treba naglasiti i to da je u vrlo uskoj oblasti uspostavljena mogućnost pravosudne kontrole delovanja EU. Naime, nadležnost Suda pravde EU se i dalje izričito isključuje u odnosu na odredbe o spoljnoj i bezbednosnoj politici, ali su uvedena dva uska izuzetka od tog pravila.<sup>7</sup>

Evropski savet je ojačao položaj, posebno uvođenjem funkcije Predsednika Evropskog saveta umesto dosadašnjeg predsedavajućeg koji se po sistemu rotacije menjao na svakih šest meseci sa promenom države koja predsedava Savetom. Predsednika iz reda svojih članova bira Evropski savet na period od dve i po godine, uz mogućnost ponovnog izbora. Izbor se vrši kvalifikovanom većinom glasova država članica, a ova dužnost je nespojiva sa nacionalnim funkcijama čime se iz kruga potencijalnih kandidata eliminišu aktuelni šefovi država i vlada, inače članovi Evropskog saveta. Ovlašćenja Predsednika uglavnom su proceduralne i reprezentativne prirode: on predsedava Evropskim savetom i rukovodi njegovim radom, priprema sastanke i obezbeđuje kontinuitet rada, podstiče koheziju i konsenzus u njemu, podnosi izveštaje Parlamentu i predstavlja Uniju u zajedničkoj spoljnoj politici i bezbednosti.

Novina je i učešće Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbednosti na sastancima Evropskog saveta, koji ga i imenuje na tu funkciju i razrešava uz saglasnost Komisije. Novina je i to što Visoki predstavnik sada postaje i deo sastava Komisije kao njen potpredsednik, čime treba da se prevaziđe raniji dualizam između ove funkcije i funkcije komesara zaduženog za spoljnu politiku EU. Kao član Saveta, on predsedava sednicama novoustanovljenog Saveta za spoljne poslove, jednom od formacija Saveta ministara EU, koji razrađuje spoljnu aktivnost Unije na osnovu strateških smernica Evropskog saveta i obezbeđuje doslednost međunarodne aktivnosti Unije. Visoki predstavnik se tako pojavljuje u trostrukom svojstvu: kao Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost, kao potpredsednik Komisije, i kao predsedavajući Saveta za spoljne poslove. Njegov zadatak je da vodi Zajedničku spoljnu politiku i politiku bezbednosti, i da svojim predlozima

---

<sup>7</sup> Izuzeci se odnose na nadzor nad poštovanjem člana 40 Ugovora o EU, i na zakonitost odluka kojima se uvode ograničavajuće mere za fizička i pravna lica na bazi odredaba o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (član 24.1 Ugovora o EU, i član 275 Ugovora o funkcionisanu EU).

doprinosi njenom razvoju i sprovođenju u okviru mandata Saveta. Zajedno sa državama članicama, nadležan je za sprovođenje u delo te politike, a sa njima i Komisijom deli nadležnost za iniciranje predloga odluka u ovoj oblasti.

Uvođenje novih funkcija Predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika u ovoj oblasti treba da doprinesu jedinstvenijem i koherentnijem nastupu prema spolja, većoj „vidljivosti“ i kontinuitetu spoljne politike EU, na taj način što *personalizuju* spoljnopolitičko delovanje Unije i političku odgovornosti za njen dalji razvoj u tom kontekstu. Zapravo se može reći da je glavna odlika lisabonske reforme u ovoj oblasti to što je izvršena, na neki način, prezidencijalizacija (*presidentialization*) oblasti putem nove funkcije Predsednika Saveta EU i preoblikovane funkcije Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbednosti.

Na temelju Lisabonskog ugovora, desetak dana pre njegovog stupanja na snagu, evropski lideri izabrali su za prvog predsednika Evropskog saveta bivšeg belgijskog premijera Hermana Van Rompeja (*Herman Van Rompuy*), dok je na mesto neformalnog šefa diplomatije došla Britanka Ketrin Ešton (*Catherine Ashton*) koja je ubrzo krenula u formiranje Evropske diplomatske službe.<sup>8</sup> Naime, Lisabonskim ugovorom uvodi se Evropska služba za spoljnu akciju ili služba spoljnih poslova (*European External Action Service, EEAS*) kao *de facto* ministarstvo spoljnih poslova i diplomatska služba Unije.<sup>9</sup> Ogromna mašinerija stajaće na raspolaganju Visokom predstavniku, a činiće je službenici odgovarajućih odeljenja Generalnog sekretarijata Saveta i Komisije, kao i osoblje nacionalnih diplomatskih službi. Propisano je da ona zadatke obavlja u saradnji sa službama država članica, i da njenu organizaciju i način funkcionisanja svojom odlukom naknadno odredi Savet na predlog Visokog predstavnika, posle konsultovanja Parlamenta i odobrenja Komisije. Savet je odluku doneo krajem juna ove godine, i formiranje diplomatske službe EU, koje je u toku, treba da se okonča krajem ove godine, a sva mesta treba da budu popunjena do kraja naredne godine.

### 3. ZAJEDNIČKA POLITIKA BEZBEDNOSTI I ODBRANE

I ova oblast politike EU doživela je promene sa Lisabonskim ugovorom. Zajednička politika bezbednosti i odbrane (*Common Security and Defence*

---

8 Da ostavimo, ovom prilikom, po strani razočaranost čak i liberalnih evropskih krugova izborom „bledih ličnosti na slabim pozicijama“. Više u: Sholto Byrnes, “Herman Van who?“, *Gardian*, November 20, 2009.

9 Član 27.3 Ugovora o EU.

*Policy*) predstavlja integralni deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. Njen razvoj je pokrenut 1998. godine francusko-britanskom Deklaracijom iz Svetog Maloa koja predstavlja izjavu o budućem razvoju evropske politike bezbednosti i odbrane, dok Ugovor iz Amsterdama unosi u tekst Ugovora o EU opredeljenost za postepeno utvrđivanje politike zajedničke odbrane EU koja će „voditi zajedničkoj odbrani čim Evropski savet jednoglasno donese odluku o tome“.<sup>10</sup> Tu opredeljenost preuzima i potvrđuje i Lisabonski ugovor unoseći u ovu oblast dalje organizacione novine.<sup>11</sup> Bezbednosna saradnja je preimenovana iz „evropske“ u „zajedničku“, što označava viši nivo ambicija u ovoj oblasti. Cilj Zajedničke politike bezbednosti i odbrane jeste obezbeđenje operativne sposobnost EU za izvođenje civilnih i vojnih misija. U pogledu operativnih sposobnosti, Lisabon prvi put uključuje u Ugovor o EU proširenu listu Peterburških zadataka, koja sada obuhvata, uz tradicionalne operacije kao što su humanitarne misije, misije spašavanja, misije stvaranja i nametanja mira, operacije upravljanja krizama, i operacije zajedničkog razoružavanja, vojnog savetovanja i pomoći i operacije protiv terorizma.<sup>12</sup>

Lisabonski ugovor uključuje u Ugovor o EU prvi put i odredbe o Evropskoj obrambenoj agenciji (*European Defence Agency, EDA*),<sup>13</sup> koju su države članice formirale još 2004. godine. Kao zadatke ove agencije, Ugovor propisuje ocenu vojnih sposobnosti država članica za izvršenje propisanih obaveza; rad na harmonizaciji operativnih potreba i utvrđivanje efikasnih i kompatibilnih postupaka nabavke; predlaganje multilateralnih projekata za realizaciju ciljeva postavljenih u skladu sa vojnim kapacitetima, i staranje o usklađenosti programa koje sprovode države članice kao i upravljanje programima specifične saradnje; pružanje podrške istraživanjima u oblasti odbrane, koordinacije i planiranje zajedničke aktivnosti u toj oblasti; doprinos identifikaciji i sprovođenju korisnih

---

10 Više o razvoju Zajedničke politike bezbednosti i odbrane EU u: Svetlana Đurđević-Lukić, „Deset godina Evropske bezbednosne i odbrambene politike i promene ustanovljene Lisabonskim sporazumom“, *Vojno delo*, br. 4/2010.

11 Ovu oblast regulišu odredbe članova 42-46 konsolidovane verzije Ugovora o EU.

12 Peterburški zadaci predstavljaju listu vojnih i bezbednosnih prioriteta formulisano 1992. godine od strane Zapadnoevropske unije (*Western European Union*). Neki od tih zadataka uključeni su u Ugovor o EU putem Ugovora iz Amsterdama koji je stupio na snagu 1999. godine, kada je i većina aktive Zapadnoevropske unije prebačena na EU. Zapadnoevropska unija, nastala 1948. godine imala je ugovoreni rok trajanja na 50 godina, zbog čega, kao i zbog novog razvoja u oblasti evropske politike bezbednosti i odbrane, predstavlja relikv prošlosti.

13 Član 45 Ugovora o EU.



mera za jačanje industrijske i tehnološke baze u sektoru odbrane. Ugovor, međutim, ne precizira kako će Agencija izvršavati ove zadatke, te ostaje otvoreno pitanje kako će, na primer, ona procenjivati vojne sposobnosti država članica, na osnovu kojih kriterijuma će to raditi, i kako će biti sigurna u to da će države članice ispunjavati njene preporuke. Biće interesantno posmatrati razvoj u ovoj oblasti s obzirom na osetljivost pitanja odbrane. Tome treba dodati i činjenicu da ne postoji saglasnost među državama članicama o samom karakteru pristupa ovim pitanjima: Agencija i neke članice forsiraju pristup zasnovan na sposobnostima (*capability-based approach*), dok postoje i one koje pristup zasnivaju na pretnjama (*threat-based approach*), što može da stvori procene koje međusobno nisu kompatibilne.<sup>14</sup>

Dalje, Lisabonski ugovor uvodi i *klauzulu solidarnosti* i *klauzulu uzajamne odbrane*,<sup>15</sup> pri čemu ova prva obavezuje države članice na uzajamnu pomoć i podršku u slučaju terorističkog napada ili prirodne katastrofe, a ova druga ih obavezuje da ponude pomoć u slučaju da neka od njih bude žrtva oružane agresije na svoju teritoriju. Međutim, Ugovor izričito kaže da ove klauzule ne utiču na nacionalne politike odbrane država članica, njihovu neutralnost ili pripadanje savezima. Ugovor potvrđuje i to da je NATO osnova kolektivne bezbednosti njegovih članica. Obe klauzule pokrivaju čitav spektar scenarija koji mogu zahtevati od država članica da obezbede uzajamnu pomoć, ali odluku o vrsti pomoći ostavlja državama članicama. Ugovor reguliše i pravnu formulu za proceduru upotrebe civilnih i vojnih sredstava unutar teritorije država članica EU na zahtev pojedinačne članice i sa odobrenjem organa EU nadležnih u oboj oblasti.

Novina o kojoj se najviše raspravljalo u vezi sa politikom odbrane i bezbednosti EU u fazi njene formulacije i ratifikacije jeste „stalna strukturirana saradnja“ (*Permanent Structured Cooperation*).<sup>16</sup> U osnovi, ovaj koncept predviđa mogućnost bliže saradnje za one države članice koje su voljne i sposobne da preuzmu veće napore u oblasti vojnih kapaciteta. Zato se ovaj koncept, sa jedne strane, osporavao kao nepotrebno dupliranje NATO-a, dok se sa druge strane hvalio „prodor“ koji se njime čini ka većim i boljim kapacitetima EU. Sam koncept i način na koji je regulisan Ugovorom o EU ne tiče se,

---

14 Više u: Christian Mölling, “ESDP after Lisbon: More coherent and capable?”, *CSS Analyses in Security Policy*, Center for Security Studies (CSS) ETH Zurich, Vol. 3, No. 28, February 2008, pp. 2-3.

15 Član 220 Ugovora o funkcionisanju EU i član 42 Ugovora o EU.

16 Član 46 Ugovora o EU i Protokol br. 15.

međutim, operativnih misija, i on ne sadrži obavezu za upotrebu vojnih trupa ili obavezu uzajamne odbrane. Niti je državama učesnicama u ovom obliku bliže saradnje dozvoljeno da pokreću misije iz oblasti Zajedničke politike odbrane i bezbednosti bez jednoglasne odluke Saveta. Ovde se radi o tome da je cilj „stalne strukturirane saradnje“ da unapredi operativne sposobnosti EU kroz saradnju manjeg broja država članica koje su sposobne i voljne za to. Ipak, mnoge odredbe o ovom konceptu ostaju nejasne, što se posebno odnosi na vrstu saradnje u smislu sadržaja, ishoda, i samih učesnika. U pogledu učesnika, ovaj vid saradnje će funkcionisati na *opt out* bazi, dakle nema obaveze učešća nego je saradnja otvorena za države koje ispune dva kriterijuma: imaju volju da nastave da „intenziviraju“ razvoj svojih vojnih sposobnosti kroz razvoj nacionalnih doprinosa i učešće u odgovarajućim vojnim nastojanjima; i sposobne su da skupe dovoljno kapaciteta ili na nacionalnom nivou ili kao deo multilateralnih vojnih grupa, koji su strukturirani, na taktičkom nivou, u vidu borbene grupe.

Od uvođenja Evropske politike bezbednosti i odbrane (ESDP), i posebno od pokretanja prve misije iz ove oblasti 2003. godine (u BiH) što se označava operativnim početkom evropske politike bezbednosti i odbrane, do danas je EU pokrenula 22 operacije od kojih je 13 još uvek aktivno. Karakter i veličina ovih misija je različit, od onih koje sadrže samo po 15 službenika u cilju pomoći u reformi bezbednosti (npr. misija u Gvineji Bisao), do misije u Bosni i Hercegovini koja je u jednom trenutku brojala oko 7 hiljada pripadnika (reducirano na 2 i po hiljade 2007. godine). Samo šest od tih misija bilo je vojne prirode, sedam njih je bilo policijske prirode, četiri su bili pogranične misije, jedna misija planiranja, tri su misije vladavine prava (uključujući EULEX na Kosovu), tri su monitoring misije, dve misije pomoći i dve misije za reformu sektora bezbednosti.<sup>17</sup>

Ne može se reći da postoji saglasnost u oceni efikasnosti, prirode i karaktera nevedenih misija. Sa jedne strane, razvoj u ovoj oblasti se ocenjuje kao iznenađujuće impresivan, značajan i veoma brz, i u tom kontekstu se posebno ističe broj, obim i globalni obuhvat vojnih i civilnih misija EU. Sa druge strane se ocenjuje da su ukupna dostignuća u ovoj oblasti ograničenih beneficija i uticaja. Ocene variraju od onih koji pozdravljaju „supersilu u nastajanju“, do onih koji govore o „inherentnoj uzaludnosti napora EU“.<sup>18</sup>

---

17 Anand Menon, “Empowering paradise? The ESDP at ten“, *International Affairs*, vol 85, no 2, 2009, p. 229.

18 Asle Toje, “The consensus expectations gap: explaining Europe’s ineffective foreign policy“, *Security Dialogue*, vol. 39, no. 1, 2008, p. 122.

Kritičari tvrde da evropska politika bezbednosti i odbrane predstavlja „skretanje sa pravog puta“ i da ona pretila da potkopa, pre nego da ojača, evropsku sposobnost da igra značajnu ulogu kao globalna vojna sila, dok drugi pozdravljaju „politički projekt bez presedana“ i „vojnu revoluciju“ kojom se EU uputila „pravo na put ka autonomiji u pitanjima odbrane“.<sup>19</sup>

#### 4. EVROPSKA SLUŽBA ZA SPOLJNE POSLOVE

Novi ugovor o EU otvorio je mogućnost za uspostavljanje Evropske službe spoljnih poslova (u daljem tekstu ESSP), koja će se sastojati od službenika Komisije i Saveta, kao i od diplomata država članica, i koja će delovati pod autoritetom Visokog predstavnika, a sa prvenstvenim ciljem da ojača koherentnost spoljne aktivnosti EU, tj. njenih akcija na međunarodnoj sceni. Na osnovu procedure predviđene Lisabonskim ugovorom, i nakon dobijene saglasnosti država članica, Visoka predstavnica Ketrin Ešton je podnela Savetu i Parlamentu nacrt odluke o organizaciji i funkcionisanju ESSP. Posle izjašnjavanja Parlamenta (procedura konsultovanja) i obezbeđenog konsenzusa u Komisije, Savet je krajem juna usvojio taj predlog. Proces usvajanja odluke o organizaciji i funkcionisanju ESSP pokazuje, međutim, sukobe interesa između država članica i institucija EU, kao i između samih institucija ili samih država članica, oko postizanja što bolje pozicije, institucionalne i budžetske, u okviru mogućnosti stvorenih Lisabonskim ugovorom.

Stvaranje zajedničke diplomatske službe odslikava i preformulisano poziciju Visokog predstavnika, koji istovremeno nosi još „dva šešira“: potpredsednik je Komisije i predsedavajući novog Saveta za spoljne poslove. U liku Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku, i u sastavu ESSP izražena je interakcija između dve evropske institucije u oblasti spoljne politike: Komisije i Saveta. Službenici ovih dveju institucija EU i do sada su bili aktivno uključeni u formulisanje i sprovođenje spoljnih aktivnosti EU, pre svih to su Generalni direktorat Komisije za spoljne poslove i razne službe Generalnog sekretarijata Saveta.<sup>20</sup> Ovakav sastav ESSP, koji pored službenika institucija EU čine i diplomate država članica, trebalo je da predstavlja novinu koja odslikava uverenje da diplomatija, iako predstavlja tradicionalni domen državne suverenosti i međuvladinog modela saradnje, može da uključi i elemente funkcionalnog,

---

19 Navedeno prema: Anand Menon, „Empowering paradise?, The ESDP at ten“, op. cit., p. 227.

20 U Komisiji je to Generalni direktorat za spoljne odnose Komisije ili tzv. *DG Relex*. U okviru Saveta više službi se odnosi na spoljnu politiku: Generalni sekretarijat, Politička jedinica, Direktorat za upravljanje krizama i planiranje, itd.

komunitarnog metoda rada. Posebna nada postoji da institucionalizovana saradnja između diplomata država članica može da generiše „*de facto* solidarnost“ i da dovede do pojavljivanja „zajedničke diplomatske kulture“. <sup>21</sup>

Lisabon ne utiče suštinski na promenu u pogledu procedure odlučivanja u spoljnim odnosima. O spoljnoj i bezbednosnoj politici i dalje će uglavnom odlučivati jednoglasno Savet (i Evropski savet), a ono što je i do sada spadalo u područje spoljnih odnosa EU i dalje će voditi Komisija (trgovina, spoljni programi pomoći, i sl). Međutim, treba istaći da Lisabonski ugovor predviđa i mogućnost glasanja kvalifikovanom većinom u oblasti spoljne politike i bezbednosti, što se odnosi na situaciju kada se usvaja odluka kojom se definiše akcija ili stav Unije, na predlog Visokog predstavnika koji sledi za posebnim zahtevom Evropskog saveta (na njegovu sopstvenu inicijativu ili inicijativu visokog predstavnika). <sup>22</sup>

Tokom usvajanja odluke o organizaciji i funkcionisanju EEAS do javnosti su dopirale informacije o različitim viđenjima i interesima u vezi sa novom diplomatskom službom EU. Neformalni pregovori o nekim aspektima ovog posla započeli su i pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Krajem oktobra 2009. usvojen je izveštaj Evropskog saveta koji izražava široki konsenzus o ključnim stvarima vezanim za EEAS. <sup>23</sup> Tada je jedan od predloga bio da EEAS bude služba *sui generis* prirode, odvojena od sekretarijata i Komisije i Saveta; da strukture kriznog menadžmenta budu integrisane u novu službu iako bi zadržale suštinski međuvladinu prirodu; da EEAS ima stratešku ulogu u programima finansiranja i instrumentima pomoći (i razvoja); i da se ne pravi razlika između osoblja iz tri izvora (države članice, Savet, Komisija) posebno u pogledu raspodele zadataka i uslova rada.

Sa druge strane, uticaj Komisije na novu diplomatsku službu se očitavao kroz uticaj njenog predsednika Barosa (*José Manuel Barroso*), koji je u međuvremenu potvrdio i drugi mandat, na postavljanje bliskih saradnika na važna nova mesta. <sup>24</sup> Osim sopstvenog uticaja, smatra se da mu je u tome

---

21 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?“, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 6, June 2010, p. 2.

22 Član 31.2 Ugovora o EU.

23 *Presidency Report to the European Council on the European External Action Service*, 14930/09, 23 October 2009.

24 Baroso je uspeo da postavi bivšeg šefa kabineta *João Vale d’Almeida* na uticajnu poziciju šefa delegacije EU u Vašingtonu, uprkos mešovitim reakcijama iz država članica i iz Evropskog parlamenta.

pomogla i činjenica da je Ketrin Ešton potekla iz iste institucije, naime sa mesta komesara za trgovinu (najkomunitarnije oblasti evropske politike).<sup>25</sup> Smatra se da je, koristeći mogućnost da utiče na raspodelu položaja sa kolegama, Baroso odlučio da tri komesara „rasporedi sa bokova” Aštonovoj u svojstvu potpredsednika Komisije: komesara za proširenje i politiku susedstva, komesara za razvoj i komesara za humanitarnu pomoć. Konačno, njegovom zaslugom se smatra i to što je oblast trgovine, koja je isključiva nadležnosti EU, ostala izvan nadležnosti potpredsednice Komisije. Zaključuje se da „tako pažljiva raspodela porfolija” sugeriše da će Komisija zadržati primarnu odgovornost nad značajnim aspektima spoljnih odnosa EU, uporedo sa novom ESSP službom, i to posebno u odnosu na zemalje istočnoevropskog i mediteranskog susedstva, gde je najverovatnije uticaj EU najveći.<sup>26</sup>

U procesu formiranja nove diplomatske službe i države članice, posebno one najveće i najmoćnije, ispoljile su svoj uticaj i težnju da spreče da Komisija kontroliše ESSP. Posebno se istakla u tome Velika Britanija, zemlja porekla Ketrin Ešton, na račun koje su se iz drugih članica EU (posebno Nemačke i Francuske) mogle čuti optužbe da „prekomernu participaciju”.<sup>27</sup> Velike države članice EU pokušavaju da zauzmu ključne pozicije u zajedničkoj diplomatskoj službi, dok male članice, posebno nove iz istočne i centralne Evrope, traže pošteno predstavljanje svojih državljana na svim nivoima i sprečavanje da najveće države zadrže jezgro nove diplomatije.

Sa druge strane, opet, to obezbeđenje predstavnika država članica u strukturi ESSP smatra se presudnim za uspeh predviđene koegzistencije između labavo koordiniranih diplomatija država članica i integrisanih „komunitarnih” spoljnih odnosa. „U oblasti tako prožetoj nacionalnim suverenitom kao što je spoljna politika, suštinsko je da se obezbedi dobar nivo saradnje između Brisela i drugih evropskih glavnih gradova, posebno najvećih”.<sup>28</sup>

Predlog odluke o funkcionisanju i organizaciji nove službe pripremila je Ketrin Ešton, i tokom marta ove godine on je pušten u proceduru. Važno je pomenuti da posebna procedura usvajanja odluke o ESSP, suprotno

---

25 Videti: “Catherine Ashton and her barrose problem”, *Economist*, 21 Februaey 2010.

26 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, op. cit., p. 3.

27 Videti: “Berlin Concerned about British Dominance”, *Spiegel*, 2.3.2010; “Germany and France dispute Lady Ashton’s ‘excessive’ EU power”, *Guardian*, 28.2.2010.

28 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, op. cit., p. 4.

tradicionalnom procesu odlučivanja gde Komisija preuzima inicijativu nakon čega stupa u „trijalog” sa Svetom i Parlamentom, ovde proces odlučivanja odvija u okviru „pentologa”: na inicijativu Visokog predstavnika pregovaraju i države članice, Komisija, Generalni sekretarijat Saveta i Evropski parlament.

Odluku o funkcionisanju i organizaciji nove službe usvojio je konačno Svet (u formi Saveta opštih poslova) 26. juna 2010. godine.<sup>29</sup> U međuvremenu je konsultovan i Evropski parlament koji je iskoristio publicitet (koji je obrnuto proporcionalan njegovoj formalnoj moći odlučivanja u ovoj oblasti),<sup>30</sup> kao i činjenicu da je nadležan za odobrenje menjanja regulative o finansijama i osoblju, što je bilo neophodno za uvođenje ESSP. Neki (nemački i belgijski) članovi Parlameneta su aktivno zagovarali veću *komunitarizaciju* službe, njeno pripajanje Komisiji, jaču kontrolu Parlamenta nad njom, veće učešće u njenom rukovođenju komesara za susedstvo, razvoj i humanitarnu pomoć, postavljanje političkih delagata na funkcije umesto viših državnih službenika (npr. generalnog sekretara i zamenika) a da se niže funkcije (npr. šefovi delegacija i specijalni predstavnici regiona) povere službenicima relevantnih parlamentarnih komiteta. Parlament je uspeo da ostvari neke od ambicija, npr. parlamentarnu kontrolu nad budžetom ESSP, pravo da bude informisan o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici i zajedničkoj politici bezbednosti i odbrane, i da bude konsultovan o pokretanju vojnih i civilnih misija.<sup>31</sup>

U konačnoj odluci Saveta nije zadržana ocena o *sui generis* statusu ESSP, ali je ostao stav o njenoj „funkcionalnoj autonomiji”, tj. odvojenosti od Komisije i Generalnog sekretarijata Saveta.<sup>32</sup> Pored toga, ona treba da ima i pravnu sposobnost nužnu za izvršenje zadataka i ciljeva, kao i budžet, osoblje, pravnu službu. U odluci se ponavlja da ESSP treba da podržava Visoku predstavnicu za spoljnu i bezbednosnu politiku u njenoj trostrukoj funkciji – Visokog predstavnika, predsednika Saveta za spoljne poslove, i kao potpredsednik Komisije. Strukturu službe čine centralna administracija i delegacije EU u trećim zemljama i u međunarodnim organizacijama, a njome

---

29 Council Decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), Official Journal of the European Union, L 201, 3.8.2010, pp. 30-40.

30 U ovoj proceduri Parlament se samo konsultuje. Inače, u pripremnom timu Ketrin Ešton nije bilo nijednog predstavnika Evropskog parlamenta.

31 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?“, op. cit., pp. 5-6.

32 Član 2.1 Odluke Saveta od 26. jula 2010.

rukovodi „izvršni” Generalni sekretar, uz pomoć dva zamenika. Ona se sastoji od nekoliko Generalnih direktorata za geografske poslove koji pokrivaju sve zemlje i regione sveta, podeljenih i po tematskim zadacima (administracija, upravljanje krizama, itd). Delegacije EU u trećim zemljama postaju delovi diplomatske službe EU, koji zavise od Visokog predstavnika, ali njihov personal deluje pod opštim autoritetom odnosno šefa delegacije, čak iako primaju instrukcije iz svojih domaćih službi. U praksi, šef delegacije će morati da koordinira razne impulse i da blisko saraduje sa diplomatskim službama zemalja članica.

Postavljanje osoblja treba da se sprovodi prema merilima ličnih zasluga, prema polu i geografskom balansu. Istaknut je i princip jednakog tretmana između tri izvora osoblja, što se ogleda i u proceduri postavljanja od strane panela koga čine predstavnici država, Saveta i Komisije (s tim što Komisija zadržava pravo veta nad izborom šefa delegacije). Služba bi mogla da ima oko 1500 administrativnih radnika (od kojih tri četvrtine stacioniranih u Briselu) i ukupno oko tri hiljade zaposlenog osoblja (mada u medijima cirkušu razne cifre – čak do 8000 diplomatskog osoblja). Od osoblja će biti tražen visok nivo mobilnosti, posebno između centralne administracije i delegacija, pa će se poštovati i princip da svi treba da služe periodično u delegacijama. Uvodi se i pravilo da nacionalne diplomate maksimalno osam godina mogu biti u službi (sa mogućim produženjem 2 godine u interesu službe).

Strateške političke smernice za delovanje ESSP dolaziće od Visokog predstavnika, dok će sama ESSP pripremati predloge za Komisiju o strateškim, višegodišnjim koracima u okviru programskih ciklusa. U pogledu instrumenata koji se odnose na susedstvo i razvoj, svaki predlog pripremaju relevantne službe ESSP i Komisije, pod direktnim mandatom i smernicama odgovornog komesara (za susedstvo, razvoj) i zajednički ih podnose sa Visokim predstavnikom na odlučivanje Komisiji.<sup>33</sup> Služba bi trebalo da bude upotpunjena najkasnije do kraja 2011, a dugoročno bi u njoj trebalo da ostane 1/3 diplomata detaširanih iz država članica, dok bi ostali bili iz odgovarajućih službi drugih institucija EU.

---

33 Budžet vezan za CFSP i delovi instrumenta stabilnosti će ostati u EEAS, dok će Komisija zadržati kontrolu instrumenata pred-pristupanja u pogledu nadležnosti proširenja. Više o odnosu ostalih oblast spoljašnje akcije i EEAS, videti U: Duke, Simon, and Steven Blockmans, “The Lisbon Treaty stipulations on *Development Cooperation* and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, *European Institution of Public Administration* (EIPA), <http://pims.parliament.uk>

U odluci Saveta o pokretanju ESSP ostale su neke dvosmislene klauzule čija interpretacija može generisati dalje interesne borbe. Primer je član 2.1 odluke Saveta koji definiše zadatke ESSP, gde se kaže da ona treba da podrži Visoku predstavnicu za spoljnu politiku i bezbednost posebno: – u njenom svojstvu predsednika Saveta za spoljne poslove, bez povrede normalnih zadataka Generalnog sekretarijata Saveta; – u njenom svojstvu podpredsednika Komisije za ispunjenje njenih odgovornosti unutar Komisije za spoljne odnose i za koordinaciju drugih aspekata spoljnih poslova Unije, bez povrede normalnih zadataka službi Komisije. Nije nezamislivo da će izraz „normalni zadaci” možda imati drugačije značenje za komesare i za diplomate ESSP. Zapravo, funkcionisanje službe će verovatno ostati podređeno nevidljivim, a ipak stvarnim razlikama između „komunitarne kulture” Komisije i službenika iz nje, i „političke kulture” inherentne političkim jedinicama Saveta i strukturama upavljanja krizama, koje teže da zadrže određenu autonomiju u službi. U tom smislu, ESSP može da „internalizuje birokratske sukobe iz prošlosti pre nego da ih ukoni”.<sup>34</sup>

Da li će nova *de facto* diplomatska služba EU predstavljati suštinsku novinu ili će se nastaviti uobičajeni pristup ovim poslovima (*business as usual*)? Ostaje otvoreno i pitanje efikasnosti koordinacije aktivnostima ESSP i nacionalnih diplomatija. Na ta pitanja odgovor će dati budući događaji, način tumačenja i sporovođenja nadležnosti, i način *de facto* regulisanja kompleksnih relacija između raznih aktera ove oblasti. *Ad hoc* pristup je naizbežan makar na početku funkcionisanja nove službe, ali generalna nada kako tvoraca ugovora tako i glavnih realizatora jeste da će ESSP kao „otelotvorenje zbližavanja komunitarne i logike zajedničke spoljne i bezbednosne politike”, doprineti izgradnji „zajedničke diplomatske kulture”. Istovremeno se naglašava i to da ne treba potcenjivati rizik od kakofonije i preklapanja službi Komisije, Visoke predstavnice, drugih komesara, predsednika Komisije i predsednika Evropskog saveta.<sup>35</sup> Glavna neizvesnost ostaje, međutim, na granici između nadležnosti ESSP i ministarstava spoljnih poslova država članica.

Ne treba zaneratiti ni širi kontekst stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, i činjenicu da zemlje EU postaju sve više marginalne na međunarodnoj sceni, da se smanjuje interes američke administracije za Evropu, i da se pojavljuju nove globalne sile.<sup>36</sup> Jačanje EU treba da nadoknadi

---

34 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, op. cit., p. 7.

35 *Ibidem*.

36 *Ibidem*, p. 8.



smanjenje relativne moći država članica, u čemu će biti uspešnije ukoliko uspeju da definišu zajedničke interese i potvrde zajedničku volju.

## 5. SPOLJNA POLITIKA EU U PRAKSI

Uprkos velikim nadama koje se u Evropi polažu u novog Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost i mogućnosti institucionalnih novina uvedenih Lisabonskim ugovorom, spoljnopolitička oblast saradnje EU opterećena je „iznenađujućim brojem tinjajućih pitanja oko kojih je EU hronično podeljena“.<sup>37</sup> Tu spada i naširoko zabeleženi trend „zamora u proširenju“ EU, koji je najočigledniji u slučaju Turske i njenog članstva. I predsednik Francuske Nikola Sarkozy i nemačka kancelarka Angela Merkel protive se daljem otvaranju vrata za Tursku, pa se ovo pitanje drži izvan medijske agende, na kojoj se s vremena na vreme pojavi, kao nakon poslednje krize u izraelsko-arapskim odnosima kada je Turska veoma oštro kritikovala „dvolični stav Zapada“ prema ovom pitanju, a zatim su iz SAD stigle optužbe na račun Evrope da je kriva za ovakvo „udaljavanje“ Turske i izrazito samostalnu spoljnu politiku koju ta zemlja poslednjih godina vodi. Drugo postojano istočno pitanje oko koga EU nema jedinstveni stav jeste Rusija, koju većina bivših komunističkih zemalja iz istočne Evrope još uvek doživljava kao pretnju, a najmlađe članice EU strahuju i od moguće „finlandizacije“ sa te strane, što je izraz koji označava ograničenu spoljnu političku autonomiju. Istočnoevropske članice EU nisu bile impresionirane ponašanjem EU u gasnim krizama, nemačkim insistiranjem na autonomnom projektu gasovoda „Severni tok“ kojim bi se zaobišla većina njih, kao i evropskim *de facto* prihvatanjem ruske okupacije separatističkih gruzijskih enklava.

Dalje, na prostoru u koji je EU uložila enormna sredstva, prosturu njenog najbližeg susjedstva, posebno u Bosni i na Kosovu, rezultati su daleko od spektakularnih. U oba slučaja radi se o *de facto* protektoratima, od kojih nijedan ne predstavlja model međuetničke saradnje i praštanja. Članice EU su u neskladu i po pitanju pravnog statusa nezavisnosti Kosova koji 5 od 27 njih ne samo da nije podržalo nego su se neke, strahujući od sopstvenih regionalnih secesija, pridružile Rusiji i Kini u savetodavnom procesu pred Medunarodnim sudom pravde UN.

---

37 Andrew Glencross, “The Grand Illusion Continues: What the Lisbon Treaty Means for the European Union and Its Global Role”, *Foreign Policy Research Institute*, Internet, 12.03.2010, February 2010, [http://www.fpri.org/enotes/201002\\_glencross\\_grandillusion.html](http://www.fpri.org/enotes/201002_glencross_grandillusion.html).

Konačno, Avganistanska „noćna mora“ predstavlja ozbiljno pitanje o prirodi i resursima vojne saradnje EU. Čini se da je od samog početka ove najduže američke vojne okupacije koja gotovo izvesno prerasta u novi Vijetnam, vojno učešće država članica EU bilo motivisano više pokušajem da se „izmoli blagonaklonost SAD administracije nego da to bude deo koherentne bezbednosne strategije EU“.38 Kontroverze oko angažovanja i pravila angažovanja evropskih članica definitivno podrivaju kolektivni poduhvat. Istovremeno, sve skuplja avganistanska misija pokazuje teškoće da se održi i u javnom mnjenju i u jakoj valuti. Pored revolta zbog smrtnih slučajeva i broja unesrećenih javnost, ne samo evropska nego i američka, sve je više skeptična u pogledu doprinosa ovog angažovanja sopstvenoj nacionalnoj bezbednosti.

Na sve navedeno nadovezuje se velika ekonomska i finansijska kriza, kriza dugova u Grkoj koja preta i ostalim evropskim (pre svega mediteranskim) zemljama, čija ireverzibilnost uopšte nije izvesna. Grčka drama zapretila je i opstanku same evrozone, dotle da su mnogi evropski zvaničnici, ispred svih nemačka kancelarka Angela Merkel, dramatično upozoravali da neuspeh i bankrot grčke ekonomije može da dovede u pitanje i samu evrozonu, a time i budućnost čitavog evropskog projekta. Pored Grčke, i ekonomije drugih zemalja EU suočavaju se sa spektakularnim obrtima: dvocifreni padovi u bruto nacionalnom proizvodu (Letoniji i Estoniji), nezaposlenost narasla na 20% (Španija), itd.

Zapravo, može se zaključiti da postoji upadljivi nesklad između evropske stvarnosti i ambicija. Ambicije evropskih elita da ojačaju integraciju okrenute su danas ka povećanju političkog, i posebno spoljno-političkog angažovanja, dok je istovremeno Evropa opterećena brojnim unutrašnjim političkim i ekonomskim problemima. Problemi i podeljenost prate integraciju EU od samog početka posle Drugog svetskog rata, ali su oni danas posebno upadljivi u vreme višestruke ekonomske krize. Centralni paradoks Lisabonskog ugovora je to što on, sa jedne strane, predstavlja aranžman koji bi trebalo da legitimise dalju integraciju i to preko spoljnopoličkog uspeha, a Evropa je istovremeno krajnje podeljena oko pitanja ne samo spoljne nego i unutrašnje politike. U tom smislu, međusobne čestitke evropskih lidera i zvaničnika, koje su usledie za ratifikacijom Lisabonskog ugovora nakon pune decenije pokušaja reformi, Mogu biti veoma varljive.

## 6. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Ceneći po institucionalnoj strukturi i načinu odlučivanja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, ovde i po stupanju na snagu

---

38 *Ibidem*.

Lisabonskog ugovora nastavlja da važi međuvladin metod rada (*intergovernmentalism*), koga odlikuje, prvenstveno, zahtev za *jednoglasnim* donošenjem odluka, izričita zabrana usvajanja zakonodavnih akata, prevlast organa u kojima su zastupljene države članice (Evropskog saveta i Saveta) nasuprot komunitarnim organima (Komisija, Parlament) i generalno, nepostojanje pravosudne kontrole EU. To su strukturalna ograničenja za jedinstveni nastup i delovanje EU na međunarodnoj sceni, s tim što treba ponoviti da je ugovorom ostavljena mogućnost i za odstupanja od ovih pravila koja se ogledaju u mogućnosti odlučivanja kvalifikovanom većinom (kada se već donese odluka na strateškom nivou) i uska ali bitna odstupanja koja omogućavaju nadležnost Suda pravde EU.

No, najvažnija novina, uvođenje zajedničke diplomatske službe, u čijem formiranju i funkcionisanju su veoma blisko približeni komunitarni i međuvladin model odlučivanja, tek treba da razvije svoje mogućnosti i da pokaže da li su opravdane nade koje su tvorci Ugovora položili u nju – da pokrene i razvije „zajedničku diplomatsku kulturu EU“ i da doprinese tome „da Evropa govori jednim glasom na međunarodnoj sceni“. Ili će, umesto toga, ESSP postati mesto gde su sve tenzije u odnosima između država članica ili između njih i organa EU posebno vidljive? Skeptici smatraju da je verovatniji scenario onaj koji odgovara jednoj šali koja kruži diplomatskim krugovima i koju, navodno, priča i sama Visoka predstavnica Ketrin Ešton, prema kojoj na „jedinstveni evropski broj telefona“ odgovara mašina koja daje sledeće instrukcije: „okrenite 1 za Francusku; okrenite 2 za Nemačku; okrenite 3 za Veliku Britaniju...“.<sup>39</sup>

Uprkos postojećim strukturalnim ograničenjima, lisabonska ugovorna revizija otvara mogućnost daljeg razvoja zajedničkog spoljnopolitičkog nastupa EU, ali ona ostavlja i niz nejasnoća koje će biti razrešivane u praksi. Ono što jeste i ostaje glavni paradoks koji opterećuje dalji razvoj spoljne politike i bezbednosti EU, kao i dalju integraciju generalno, jeste to što lisabonski aranžman treba da legitimiše dalju integraciju, i to preko spoljnopolitičkog uspeha, u vreme kada je sama Evropa podeljena oko niza pitanja, ne samo spoljne nego i unutrašnje politike, i u vreme višestruke globalne finansijske i ekonomske krize.

---

39 Ahto Lobjakas, “Will New Diplomatic Service Help EU To Speak With One Voice?”, Radio Free Europe, July 24, 2010, Internet, 8/8/2010, [http://www.rferl.org/content/Will\\_New\\_Diplomatic\\_Service\\_Help\\_EU\\_To\\_Speak\\_With\\_One\\_Voice/2108488.html](http://www.rferl.org/content/Will_New_Diplomatic_Service_Help_EU_To_Speak_With_One_Voice/2108488.html)

## LITERATURA

1. Đurđević-Lukić, Svetlana, „Deset godina Evropske bezbednosne i odbrambene politike i promene ustanovljene Lisabonskim sporazumom“, *Vojno delo*, br. 4/2010.
2. Glencross, Andrew, “The Grand Illusion Continues: What the Lisbon Treaty Means for the European Union and Its Global Role”, *Foreign Policy Research Institute*, Internet, 12.03.2010, February 2010, <http://www.fpri.org/enotes/201002.glencross.grandillusion.html>.
3. Knežević-Predić, Vesna, i Radivojević, Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
4. Lefebvre, Maxime, and Hillton, Christopher “The European Action Service: towards a common diplomacy?“, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 6, June 2010.
5. Lobjakas, Ahto, “Will New Diplomatic Service Help EU To Speak With One Voice?“, *Radio Free Europe*, July 24, 2010.
6. Menon, Anand, “Empowering paradise? The ESDP at ten“, *International Affairs*, vol 85, no 2, 2009.
7. Mölling, Christian, “ESDP after Lisbon: More coherent and capable?“, *CSS Analyses in Security Policy*, Center for Security Studies (CSS) ETH Zurich, Vol. 3, No. 28, February 2008.
8. Toje, Asle, “The consensus expectations gap: explaining Europe’s ineffective foreign policy“, *Security Dialogue*, vol. 39, no. 1, 2008.
9. Council Decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201, 3.8.2010, pp. 30-40.
10. Presidency Report to the European Council on the European External Action Service ; 14930/09, 23 October 2009.
11. “Catherine Ashton and her Barroso problem“, *Economist*, 21 February 2010.
12. “Herman Van who?“, *Gardian*, 20 November 2009.
13. “Berlin Concerned about British Dominance“, *Spiegel*, 2.3.2010.
14. “Germany and France dispute Lady Ashton’s ‘excessive’ EU power“, *Guardian*, 28.2.2010.

**Žaklina NOVIČIĆ**

**INNOVATIONS IN THE FOREIGN AND SECURITY POLICY  
OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE LISBON TREATY**

**ABSTRACT**

The article deals with institutional innovations introduced with Lisbon Treaty in the EU common foreign and security policy. The pillar structure of EU was abolished, but main features of intergovernmental decision-making procedures and unanimity would *de facto* remain. That is the main structural constrain of a single and bolder European outbreak an international scene. An novelty is the some kind of presidentialization (personalization) of the field in the new posts of President of European Council and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. New procedures and structures are introduced also in a realm of Common Security and Defence Policy. A special hope of Eurocrats are put on the ongoing process of setting up new European External Action Serves as *de facto* new diplomatic service of the Union. However, there is the main paradox of the Lisbon arrangement in that it is supposed to confirm integration through foreign policy success at a same time when Europe is divided over a number of domestic as well as foreign policy issues, and all that at a time of the manifold global financial and economic crises.

*Key words:* European Union, Common Foreign and Security Policy, presidentialization (personalization) of foreign policy, Common Security and Defence Policy, European External Action Service, “common diplomatic culture”.

## **ODNOSI KINE I EVROPSKE UNIJE: GEOEKONOMSKA OSOVINA U RAZVOJU**

### APSTRAKT

Kina i Evropska unija su visoko zainteresovane za razvoj međusobnih odnosa. Usaglašenim delovanjem jačaju svoj položaj u svetskim poslovima. U međusobnim odnosima koriste metode Geoeonomije. Zasnovale su „strateško partnerstvo“. Jedna u drugoj ne vide vojnu pretnju nego jednog od glavnih ekonomskih partnera. Privrede dveju strana su visoko komplementarne. „Zajednički ekonomski interesi“ imaju odlučujuće važno mesto u politici Kine i EU jedne prema drugoj. EU je najveći ekonomski partner Kine. Ona je njeno najveće izvozno tržište, najveći izvor novih tehnologija i opreme i jedan od najvećih izvora stranih ulaganja. Kina je drugi po važnosti izvor uvoza industrijskih proizvoda u EU i najbrže rastuće izvozno tržište za EU. Proširivanje EU na Istok ima i povoljnih i nepovoljnih dejstava na interese Kine. Glavni izvor tenja u odnosima Kine i EU su: visok kineski suficit u međusobnoj trgovini, visoka konkurentnost kineskih proizvoda na tržištu EU i potraga Kine za izvorima energije u delovima sveta koje zemlje Zapada, uključujući vodeće članice EU, smatraju svojim tradicionalnim „zabranima“, kao što su Bliski istok i Afrika. Kina i EU stvorile su mehanizme za rešavanje sukoba interesa u međusobnoj trgovini kroz dijalog.

*Ključne reči:* Kina, Evropska unija, strateško partnerstvo, geoeonomija, trgovinski sporovi, strana ulaganja, tehnologija.

### POLAZNA POSTAVKA

**K**ina i Evropska unija su visoko zainteresovane za razvoj međusobnih odnosa. Obe su svesne rasta svoje geopolitičke moći. Obe su spremne da je usaglašenim delovanjem koriste radi zauzimanja sve važnijeg udela u svetskim poslovima. U međusobnim odnosima zamenjuju metode *Geopolitike* metodima *Geoeonomije*.

---

1 Prof. dr Blagoje Babić, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail adresa: blagosb@ptt.rs

## 1. MALO TEORIJE: IZMEĐU GEPOLITIKE I GEOEKONOMIJE<sup>2</sup>

### *Pojam Geoe ekonomije*

*Geoe ekonomija* označava skup mera koje države preduzimaju radi povišavanja konkurentske moći sopstvene privrede na svetskom tržištu.<sup>3</sup> Ona je u trajnom dinamičkom odnosu s *Geopolitikom*.

Zajedničko obeležje *Geopolitike* i *Geoe ekonomije* je što su obe metod analize i tumačenja odnosa snaga na međunarodnoj ravni. *Geoe ekonomija* je istovremeno i svrha i sredstvo *Geopolitike* kao prakse. Politička moć se od pamtiveka koristila radi ostvarivanja ekonomskih ciljeva.

U čemu se *Geoe ekonomija* razlikuje od *Geopolitike*?

a) Ciljevi. – *Geopolitika* se bavi izučavanjem sukobljenosti iza koje stoji težnja za ovladanjem političkim prostorom, to jest teritorijama i stanovništvom koje živi na njima. *Geoe ekonomija* se bavi sukobljenošću iza koje stoji težnja za ovladanjem ekonomskim prostorom. Cilj *Geoe ekonomije* nije da uspostavi vlast nad teritorijom nego da uspostavi trgovinsku i tehnološku premoć.

b) Metodi. – *Geopolitika* se oslanja na upotrebu sile, uključujući oružanu. *Geoe ekonomija* se oslanja na ekonomska sredstva. Ona isključuje nasilje i to i oružano i ekonomsko kao što su blokada i embargo.

v) Ishod. – Politički sukobi imaju za ishod nulti zbir. Trgovinski sukobi to ne moraju da imaju. I u tome može biti razlika između *Geopolitike* i *Geoe ekonomije*.

g) Nosio ci. – Nosio ci *Geoe ekonomije* su države i velika preduzeća koja imaju svetske strategije. To nije slučaj s *Geopolitikom*. Ovde nosio ci mogu biti ne samo države i preduzeća, nego i skupovi ljudi, politički okupljeni ili ne, koji učestvuju u strategijama osvajanja teritorija kojim se bavi *Geopolitika*.

d) Prostor. – Lutvak – izumitelj neologizma *Geoe ekonomija* – je prvobitno pošao od postavke da je *Geoe ekonomija* metod za prevladavanje ekonomskih sukoba među zemljama Zapada između kojih je upotreba oružja nezamisliva. Po Lorou, „pojam *Geoe ekonomije* je danas mnogo sveobuhvaniji nego što je prvobitno imao u vidu izumitelj neologizma; on obuhvata dimenziju istinski

---

2 Blagoje S. Babić, „Geoe ekonomija – stvarnost i nauka”, *Megarend revija*, Vol. 6(1)2009, str. 27-54.

3 Карло Жан, Паоло Савона, *Выводы: геоекономика как инструмент геополитики*, <http://www.archipelag.ru/geoeconomics>, 17.X 2007, стр. 3.

planetarnu, koja se ne može nikako ograničiti samo na zapadne zemlje“.<sup>4</sup> Tako misle i ruski geoekonomisti.

đ) Domašaj. – Lutvak podvlači da je uloga *Geoeconomije* u odvijanju svetske privrede manja od uloge *Geopolitike* u svetskoj politici kao celini. Sklonost država da deluju geoekonomske kolebaće se više nego sklonost da deluju geopolitički.<sup>5</sup> I Loro smatra da *Geoeconomija* ne znači okončanje sukoba i teritorijalnih pretenzija. *Geopolitika* gubi na značaju samo među Zapadnim zemljama, jer je sukobljavanje oko teritorija među njima otklonjeno. Zato među zapadnjačkim zemljama prevladava *Geoeconomija*.<sup>6</sup>

#### *Zašto je Geoeconomija izdvojena iz Geopolitike?*

U toku „hladnog rata“ trgovinski sporovi između SAD, Evrope i Japana lako su prevladavani. „Nije se dopuštalo da trgovinski sporovi naškode političkim odnosima, što bi ugrozilo savezničku solidarnost pred pretećim Sovjetskim Savezom“.<sup>7</sup> Između SAD, Zapadne Evrope i Japana je „rat postao skoro nezamisliv ... vojna moć i klasična diplomatija izgubile su pradedovsku važnost u njihovim međusobnim poslovima, ostajući u upotrebi samo protiv izazivača nereda na periferiji“.<sup>8</sup>

Za uzvrat, između saveznika iščezava solidarnost iznuđivana zajedničkom spoljnom opasnošću. Ekonomska pitanja izbijaju u prvi plan. Jača ekonomsko suparništvo (*rivaleries*). Izbija niz sporova oko pravila međunarodne trgovine i vođstva u industrijama s visokim tehnologijama koje se smatraju „strateškim“. „Metodi trgovine istiskuju vojne metode“.<sup>9</sup> „Ušli smo u eru geoeconomije“.<sup>10</sup>

---

4 Pascal Lorot, “La nouvelle grammaire des rivalités internationales“. In: Pascal Lorot (Sous la direction de), “*Introduction – Pourquoi la géoéconomie*“. In: Pascal Lorot (Sous la direction de), *Introduction à la Géoéconomie*, Economica, Paris, 1999, p. 15.

5 Edward Luttwak, “From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce“, *The National Interest*, Summer 1990, pp. 17-23.

6 Pascal Lorot, “La nouvelle grammaire des rivalités internationales“, *op. cit.*, p. 18.

7 Edward Luttwak, *Turbo capitalism: winners and losers in the global economy*, Harper and Collins Publishers, New York, 1999, p. 139.

8 *Ibid.*, pp. 127-8.

9 Edward Luttwak, “From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce“, *op. cit.*, p. 17.

10 Edward Luttwak, *Turbo capitalism: winners and losers in the global economy*, *op. cit.*, p. 127.



Drugim rečima, *Geoekonomija* je igra među državama koje su isključile međusobne ratove. Na glavnom poprištu svetske politike, gde Amerikanci, Evropljani i Japanci sarađuju i nadmeću se, protivnički stavovi mogu se ispoljavati samo ekonomskim sredstvima.<sup>11</sup> U dobu *Geoekonomije* i razlozi i sredstva suparništva su ekonomski.<sup>12</sup>

Dakle, suparništvo među državama nije se završilo prestankom strategijskog suprostavljanja supersila, nego se samo sve više pomera sa vojnostrateške na ekonomsku oblast. Hijerarhija država i njihov upliv na međunarodnoj pozornici danas se određuju sve više ekonomskim razlozima.<sup>13</sup> *Geokonomija* sve više zamenjuje *Geopolitiku*.

#### *Nova sredstva ratovanja*

Lutvak svoje poimanje *Geoekonomije* zasniva na ekonomskoj i strateškoj stvarnosti s kraja 20. veka.<sup>14</sup> Stoga njegov pristup nije prvenstveno analitički, nego normativni: kako prevladavati ekonomske sukobe među saveznicima koji su ostali bez zajedničkog spoljnog neprijatelja.

Sve države imaju i ekonomske ciljeve. Svaka teži za što većim koristima. Svaka uređuje poslovanje svoje privrede, pokušava da ostvari ekonomski optimum privređivanja u sopstvenim granicama, nastoji na podsticanju tehnoloških inovacija radi maksimizovanja koristi u sopstvenim granicama. U sva tri slučaja država postupa bez obzira na to kako će to uticati na interese drugih država. Tako se u sva tri slučaja javlja logika sukoba. „...Geoekonomski cilj nije postići najviši mogući životni standard, nego pre osvojiti ili sačuvati poželjnu ulogu u svetskoj privredi“.<sup>15</sup> Iako je rat isključen između SAD, Evrope i Japana, „Ipak svaka od ovih država ima državnu strukturu još uvek organizovanu kao za ratno suparništvo, i sve lako padaju u iskušenje da slede ratne ciljeve geoekonomskim sredstvima“.<sup>16</sup>

---

11 Ibid., p. 128.

12 Ibid., p. 141.

13 Edward Luttwak, “From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce”, op. cit., p. 19.

14 Pascal Lorot, “La nouvelle grammaire des rivalités internationales“, op. cit., p. 15.

15 Edward Luttwak, *Turbo capitalism: winners and losers in the global economy*, op. cit., p. 133.

16 Ibid., p. 129.

*Geoekonomija* je novo izdanje starog suparništva među državama. „U njemu, kapital za ulaganje u industriju koji obezbeđuje ili usmerava država je ekvivalent vatrenog oružja; razvoj proizvoda uz subvencije države je ekvivalent usavršavanja naoružanja; a prodor na tržište uz pomoć države zamenjuje vojne baze i garnizone na stranom tlu kao i diplomatski uticaj“.<sup>17</sup>

U geoekonomskom supartništvu uloge se, kao i u ratu, raspodeljuju po zakonu jačeg. Pobednici sebi pribavljaju visokounosnu i vodeću ulogu, dok gubitnicima preostaju montažne linije, ukoliko im je unutrašnje tržište dovoljno široko.<sup>18</sup>

Italijanski geoekonomisti Savona i Žan uzimaju da *Geoekonomija* nastoji da ekonomski izbor jedne zemlje stavi u okvir strategije koja ima za cilj da uveća njenu sposobnost u svetskom nadmetanju. ... Vojna moć izgubila je tradicionalnu ulogu koja je određivala hijerarhiju država i bila glavni instrument geopolitike. Po nestanku dvopolnosti sveta ona ispunjava preostalu funkciju, dok geoekonomija postaje osnovni parametar međunarodnog poretka“.<sup>19</sup>

Svrha *Geoekonomije* je da doprinosi stvaranju uslova za povišavanje suparničke sposobnosti nacionalnih privreda u novom međunarodnom ekonomskom nadmetanju. Ekonomsko suparništvo pojačano je okončanjem hladnog rata i podela i političko-strateškog suparništva koji su ga ograničavali.<sup>20</sup>

Loro, po uzoru na Lutvaka, polazi od uverenja da po okončanju „hladnog rata“ vojna snaga razvijenih država nije glavni izvor njihove moći na međunarodnoj pozornici. „U stvari, ekonomsko zdravlje jedne države je aršin kojim se od sada meri njena moć“. Ekonomski interesi država odnose prevagu nad političkim interesima. Tako nastaje jedno novo doba, „doba geoekonomije“.<sup>21</sup> Drugim rečima, Loro sledi Lutvakovu postavku da umesto vojnog sukobljavanja odnose među razvijenim zemljama obeležava ekonomsko sukobljavanje.

Odatle proizlazi da je zadatak *Geoekonomije* izgradnja strategije za delovanje države, kako bi ona mogla da obezbedi svojim preduzećima i

---

17 Edward Luttwak, *Turbo capitalism: winners and losers in the global economy*, pp. 128-9.

18 Ibid., p. 133.

19 Карло Жан, Паоло Савона, *Выводы: геоекономика как инструмент геополитики*, Internet, <http://www.archipelag.ru/geoeconomika>, 17 X 2007, стр. 4-5 (Закључак зборника на руском језику: Карло Жан, Паоло Савона, *Геоекономика*, op. cit.

20 Ibid.

21 Pascal Lorot, “La nouvelle grammaire des rivalités internationales“, op. cit., pp. 11-12.

„svojoj“ privredi u celini maksimalne konkurentske prednosti u odnosu na „tuđa“ preduzeća i privrede.<sup>22</sup>

Po Lorou, „Geoekonomija analizira *ekonomske strategije* – osobito trgovinsku – koje usvajaju države u određenom političkom okruženju radi *zaštite svoje privrede* ili njenih tačno određenih delova, kako bi pomogle svojim preduzećima da pribavljaju tehnologije ili zaposedaju *izvesne delove svetskog tržišta* za određenu proizvodnju ili komercijalizaciju nekog proizvoda. Posedovanje ili kontrola jednog takvog dela tržišta obezbeđuje nekoj jedinici – državi ili domaćem preuzeću – *elemenat moći* i međunarodni uticaj i pomaže uvećavanju njene ekonomske ili društvene moći“.<sup>23</sup>

*Geoekonomija* ne znači kraj politike sile. Ona znači prosto novu procenu relativnog značaja različitih činilaca koji je tvore. Nju karakteriše umanjivanje važnosti vojno-strateškog činioca u korist ekonomskog i traženje ekonomske moći kao glavnog strateškog cilja zapadnih i razvijenih zemalja. Ekonomsko dobija izvesno prvenstvo u međunarodnom okviru.

*Geoekonomija* se isto tako javlja kao jedan metod analize međunarodnog delovanja glavih sila, prvenstveno zapadnih. U svetu u kome sile traže nova polja manevra, geoekonomski pristup je neophodan u procenjivanju međunarodnih odnosa.<sup>24</sup>

U pogledu prostornog omeđivanja primene *Geoeconomije*, francuski geoekonomisti se unekoliko razlikuju od Lutvaka. Po njima, *Geoeconomija* je danas planetarna pojava. Ona predstavlja novi prostor nadmetanja između tržišnih razvijenih privreda, što znači ne samo zapadnih. I oni uzimaju da su geoekonomske strategije činjenica najčešće razvijenih zemalja, ali smatraju da one mogu, u slučaju potrebe, da budu inicirane i od industrijalizovanih zemalja koje nisu članice „zapadnog kluba“ u klasičnom smislu.<sup>25</sup>

Po Kočetovu, *Geoeconomija* je politika i strategija povišavanja konkurentske moći države u novom svetskom okruženju.<sup>26</sup> S praktičnog

---

22 Марк Урнов, *Преисловие к сборнику „Геоэкономика“*, Internet, <http://www.archipelag.ru/geoeconomika>, 18 X 2007 (Предговор зборнику Жан, Савона, *Геоэкономика*, op. cit.).

23 Ibid., p. 15.

24 Ibid., pp. 19-20.

25 Ibid., p. 16.

26 В. Кузнецов, „Вступительная статья“. У: Эрнест Кочетов, *Геоэкономика. Освоение мирового экономического пространства*, “Норма”, Москва, 2006, стр. XI.

stanovišta, „Geoe konomija se može nazvati učenjem o tehnici nacionalnog dejstvovanja u geoe konomskom prostoru u cilju savremenog pregrupisanja snaga radi postizanja najpogonijih uslova obrazovanja i preraspodele svetskog dohotka“.<sup>27</sup>

U svakom slučaju, dolazi do nove međunarodne podele rada. Proces teče suviše brzo tako da ne omogućava sprovođenje odgovarajućih strukturnih promena. U ovom procesu stradaju zemlje koje ne uspevaju da izgrade efikasne strategije.<sup>28</sup> Važna novina je i što privredni „ciklusi“ manje razvijenih zemalja sve manje zavisi od „ciklusa“ razvoja razvijenih. Stoga manje razvijene zemlje postaju sve opasniji konkurenti razvijenim, osobito u privlačenju kapitala.<sup>29</sup>

### *Geoe konomija“ i „ekonomski rat“*

*Geoe konomiji* i „ekonomskom ratu“ zajednička je sukobljenost između partnera vezana za osvajanje dela tržišta ili za pribavljanje tehnologija. Ali, tu se zaustavlja sličnost između ova dva pojma. Između njih postoje značajne razlike:

a) Učesnici. – Preduzeća ili nedržavne grupe interesa (organizacije potrošača, ekološke organizacije, razni lobiji i drugo) mogu voditi svoje politike ekonomskog rata, na nivu domaćeg tržišta ili na svetskoj ravni. Naprotiv, geoe konomsku praksu mogu da obavljaju samo države. Ovde inciranje može da dolazi od šefova država ili u vezi s preduzećima koja se smatraju kao strateška.<sup>30</sup>

b) *Sredstva*. – *Geoe konomija* je slobodna od svakog ratničkog rasuđivanja klauzevickog tipa uključujući „ekonomski rat“. Istina, *Geoe konomija* može da se posluži i nekim polugama „ekonomskog rata“, kao što su: klasična praksa sprečavanja konkurencije, diskriminatorno korišćenje fizičkog kontigentiranja, carinskih tarifa ili necarinskih prepreka, rezervisanje javnih poslova damaćim preduzećima, i nekih aktivnosti monopolima, klasična industrijska špijunaža. Ali, Geoe konomija se ne oslanja na najagresivnija oružja kao što je pribegavanje jednostranom embargu ili organizovanom bojkotu.<sup>31</sup>

---

27 Эрнест Кочетов, *Геоекономика. Освоение мирового экономического пространства*, op. cit., стр. 6.

28 Ibid.

29 Ibid., стр. 2.

30 Pascal Lorot, „La nouvelle grammaire des rivalités internationales“, op. cit., p. 16.

31 Ibid., p. 16.

Vojna sila nije iščezla. Međunarodnu pozornicu zauzimaju prvenstveno države i savezi država. Države ne mogu da slede ekonomsku logiku koja bi zanemarila njihove vlastite granice.<sup>32</sup> „Geoekonomija“ označava primesu logike sukoba metodima trgovanja, odnosno, po Klauzevicevim (Karl Clausewitz) rečima, „logiku rata u gramatici trgovine“.<sup>33</sup>

### *Geoekonomija u odnosima Kine i Evropske unije*

Kina i EU su među najmoćnijim učesnicima svetske *Geopolitike*. Skoro sve članice Evropske unije su članice Severnoatlantskog pakta, najmoćnije vojne organizacije na svetu. Kina je rastuća vojna sila koja se kandiduje da sama postane jedan od polova svetske politike. Istovremeno, kao član Šangajske organizacije za saradnju učestvuje u naporima za ograničavanje geopolitičke moći NATO. Na taj način, Kina i EU su u posrednom geopolitičkom sukobu na svetskoj ravni. Njihovi međusobni odnosi danas su udžbenički primer zamene *Geopolitike Geoekonomijom*.

## 2. INSTITUCIONALIZOVANJE ODNOSA KINE I EU

Uskoro po proglašenju Narodne Republike Kine njena vlada počinje da uspostavlja diplomatske odnose sa sadašnjim članicama Evropske unije. Britanija i skandinavske zemlje uspostavile su diplomatske odnose s NR Kinom 1950, Francuska 1964, a ostale zemlje EU 1975. Kina je uspostavila diplomatske odnose sa Evropskom ekonomskom zajednicom (EEZ), pretečom EU, 1975. Mešoviti odbor (*Joint Committee*), zasnovan sporazumom iz 1985, sastaje se jednom godišnje za vršenje uvida u kretanje svih aspekata ekonomski odnosa i odnosa u okviru programa saradnje.

Komisija EU je otpočela politički dijalog s Kinom 1994. Od 1997. održavaju se godišnji sastanci na vrhu naizmenično u Briselu i Peking. U vremenu 1995–2003. Komisija EU je usvojila 5 „spisa“ o strategiji prema Kini (*China Strategy Papers*). Posebno važan korak u razvoju odnosa između Kine i EU učinjen je 2003. na sastanku na vrhu Kina – EU, održanom 30. oktobar 2003. u Peking. Tada je spremnost za razvoj partnerstva došla do punog izražaja u dva akta koja su svaka za sebe objavile EU i Kina u jesen 2003. Dokument EU je *A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in*

---

32 Ibid.

33 Edward Luttwak, „From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce”, op. cit., p. 19.

*EU – China Relations*, a Kine *China's EU Policy Paper*. Ovi dokumenti su utrlji put razmahu svestrane saradnje među dvema stranama.<sup>34</sup> U njima su, između ostalog, naglašeni „rast zrelosti i rastuća strateška priroda partnerstva“.<sup>35</sup>

### 3. STRATEŠKO PARTNERSTVO

Jedan od najvažnijih pojava u savremenom svetu je dramatični rast veza Kine s EU, i to istovremeno sa EU kao zajednicom i s njenim članicama pojedinačno. Odnosi između njih razvijaju se na više ravni tako da prerastaju u „strateško partnerstvo“.

Odnos Kina – EU je odnos između dva osobena činioca u međunarodnim odnosima. Na jednoj strani je Kina, država vrlo osetljiva na očuvanje suverenosti u svetu koji je često neprijateljski prema samom njenom opstanku. Na drugoj strani je EU, jedna međunarodna „organizacija“ sa supranacionalnim i međuvladinim osobenostima, koja je uobličila svoju spoljnu i bezbednosnu politiku (*CFSP- Common Foreign and Security Policy*). Ova dva činioca, s vrlo različitim strukturama, suočena sa fluidnim svetskim poretom, nastoje da usaglašenim naporima izbere što povoljnije mesto u svetu.

U 2001. Kina i EU zasnovale su „puno partnerstvo“. Od 2003. godine one su za svoje odnose upotrebljavale izraz „strateško partnerstvo“,<sup>36</sup> da bi ga kasnije zamenile izrazom „sveobuhvatno strateško partnerstvo“.<sup>37</sup>

Nema jedinstvenog tumačenja značenja „strateškog partnerstva“ između Kine i EU. Nije sasvim izvesno u čemu se partnerstvo sastoji izvan razvoja ekonomskih odnosa.<sup>38</sup>

Za kineske naučnike „strateško partnerstvo“ znači dugoročnost važnih međusobnih odnosa: otvorenost dijaloga o spornim pitanjima, uočljivo

---

34 Research Group of IES (Institute of European Studies) of CASS (China Academy of Social Sciences), China – EU Relations in 2008, <http://ies.cass.cn/en/articles/other/200908051>, (22.04.2010), p. 1.

35 David Scott, *China and EU: A Strategic Axis for the Twenty-First Century?*, International relations, No. 2007, No. 21, p. 23. Internet: <http://ire.sagepub.com/cgi/content/abstract/21/1/23>, p. 24.

36 Ibid., p. 23.

37 “The EU’s relations with China“, Internet, [http://eduropea.eu.int/comm/external\\_relations/china/intro/index.htm](http://eduropea.eu.int/comm/external_relations/china/intro/index.htm), 22.06.2009.

38 Axel Berkofsky, “The EU-China strategic partnership: rhetoric versus reality”. In: Marcin Zaborowski (editor), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, Institute for the Security Studies, European Union, Paris, December 2006, p. 103.

zbližavanje, saradnja i usklađivanje, saglasnost o važnim interesima.<sup>39</sup> U dvostranim „spisima“ odomaćen je izraz „efektivni multilateralizam“. Za EU multilateralizam znači odricanje dela suverenosti, kao što to čine njene članice. Kina nastoji na suverenosti. EU naginje više ka „multilateralizmu“, a Kina ka „multipolarnosti“.

Ni Kina ni EU nisu srećne zbog američkog „unilateralizma“, ali im je priroda odnosa sa SAD različita. Iz obzira prema SAD, EU je za „višestranost“ (multilateralnost) u međunarodnim odnosima, a Kina za „višepolnost“ (multipolarnost), što nije sasvim isto. Kina je za „višepolnost“ jer računa da ima dovoljno moći da bude jedan pol u međunarodnim odnosima.<sup>40</sup> EU nije spremna da se suviše udaljava od SAD.

U SAD nema oduševljenja za “strateško partnerstvo” između Kine i EU, kako god da se ono tumači. Mnogi u SAD ga rado ocenjuju kao “naivno” i “nerealno”. U stvari, SAD, kao i Japan, podozrevaju da iza toga stoje namere da se umanjí uticaj SAD na Dalekom istoku.

I u EU ima nepovoljnih ocena “strateškog partnerstva” s Kinom. Sandšnajder podseća da je Kina od tržišnog eldorada za EU postala konkurent i suparnik. Organi EU, naprotiv, smatraju da je mudro imati u vidu da je Kina ekonomski, politički i vojno svetska sila i da s njom treba razvijati odnose. Oni tvrde da to znači „sveobuhvatnu saradnju”, ali ne i vojnostratešku.

Uglavnom, onosi Kine i EU dobili su mnogo širi značaj nego što su ekonomski i trgovinski odnosi, koji su i sami po sebi veoma važni. One postaju svetski polovi uporedo sa SAD. Već su stekle međunarodnu stratešku važnost za 21. vek.<sup>41</sup>

#### 4. POLITIČKI ODNOSI

##### *Politički dijalog*

Politički dijalog između Kine i EU je postojan, ali ne uvek jednostavan. Kina često negoduje zbog stavova EU u pogledu njenih unutrašnjih pitanja. Jedno od takvih pitanja su „ljudska prava“.

Dijalog o ljudskim pravima EU – Kina započet je 1996. Kinezi su tim dijalogom nezadovoljni. Oni smatraju da EU koristi pitanje ljudskih prava radi

---

39 David Scott, *China and EU: A Strategic Axis for the Twenty-First Century?*, op. cit., p. 23.

40 Axel Berkofsky, “The EU-China strategic partnership: rhetoric versus reality”, op. cit., p. 112.

41 David Scott, *China and EU: A Strategic Axis for the Twenty-First Century?*, op. cit., p. 40.

vršenja pristika na Kinu kako bi uvećala njenu elastičnost u pregoivorim o drugim za EU važnim pitanjima. Kineski pisac *Huo Zhengde* je podvukao da u odnosima Kine i EU ostaju sukobi u ideologiji i razlike u vrednostima. Po njemu, iza programa o ljudskim pravima EU je nastojanje da se Kina „pozapadnjačuje“ i „dezintegriše“.<sup>42</sup>

Zanimljiva je razmena između Komunističke partije Kine (KPK) i stranaka u EU. Dugo je Kina održavala veze samo sa komunističkim i socijalističkim strankama u drugim zemljama. Od 1980-ih godina Kina menja stav. KPK je nastojala da se povezuje s desnim partijama Zapadne Evrope u nastojanju da ih pridobije protiv SSSR. Po raspadu SSSR Kina se opredeljuje za saradnju sa socijaldemokratskim strankama Evrope. Ona nastoji da asimilira tekovine „dražave blagostanja“ EU u vreme kad u EU vladajuće snage postepeno potkopavaju upravo „državu blagostanja“.

U 2008. došlo je to zahlađivanja odnosa između Kine i EU. Razlozi su stavovi nekih članica EU prema pobuni „14. marta“ u Lasi, upravnom središtu kineske pokrajine Tibet, i prema Olimpijskim igrama koje je te godine Kina priredila. Negodovanje Kine najviše su izazivali postupci u okviru EU na sledećim ravnama:

a) U vreme predsedavanja Slovenije EU je objavila deklaraciju zajedno sa SAD o osudi Kine. Bilo je i pretnji bojkotom Olimpijskih igara u Pekingu. Zbog ovih postupaka EU Kina je otkazala Sastanak na vrhu Azija – Evropa (*Asia – Europe Meeting*), koji je trebalo da se održi 1. decembra 2008. To je prvi put u 11 godina da se odloži ovakav sastanak koji je služio kao okvir za dijalog vođstava dveju strana.

b) Evropski parlament je usvojio Rezoluciju o Tibetu 10. aprila 2008. U ovome telu bilo je dosta povike na Kinu. Primanje Dalaj Lame na visokim mestima u EU je dodatno opterećivalo odnose dveju strana.

v) Mnoga javna glasila u EU su iskoristila događaje u Lasi za „demonizaciju“ Kine. To je svako imalo loših posledica po klimu u odnosima dveju strana.

Povika javnih glasila na Kinu i njen brzi ekonomski napredak izazivali su sumnje u stanovništvu u EU. Po ispitivanjima javnog mnjenja pokazivano je kako veliki deo stanovništva EU smatra da je Kina „pretnja Evropi“. To je Kina ocenila kao zaostatak hladnog rata.

---

42 Huo Zhengde, “On the China – EU Strategic Partnership”, Chinese Institute for International Studies, Internet: <http://www.ciis.orgcn/item/2005-04-07/50919.htm>, 22.04.2010.



### *Vojni odnosi*

Azijska bezbednost nije na dnevnom redu odnosa Kina – EU. EU nema trupa u Aziji, pa je Kina i ne smatra „strateškim konkurentom“ u Aziji.<sup>43</sup> EU nije zabrinuta zbog vojne modernizacije Kine. Za razliku od SAD, ona ne pomišlja na „sputavanje“ (*containment*) Kine, nego propoveda partnerstvo s njom.<sup>44</sup> Uzima u račun da u mnogim slučajevima nema rešenja međunarodnih problema bez Kine. EU, međutim, nevoljno gleda kako Kina pragmatično sledi sopstvene ciljeve, ne mareći za kritike sa Zapada.<sup>45</sup> Dodatna nevolja za EU je što SAD drukčije gledaju na vojnu modernizaciju Kine, pa je to jedno od najosetljivijih pitanja u njihovim međusobnim odnosima.<sup>46</sup> Ipak, iako je Kina u apsolutnim izrazima ostvarila veliki napredak u vojnoj modernizaciji, relativno to nije mnogo, pogotovu u poređenju sa SAD.

Između Kine i EU nije bilo vojne razmene. Ona se odvija između Kine i pojedinih članica EU. U tom pogledu prednjače Francuska i Velika Britanija. Britanija je organizovala program obuke za osoblje Narodnooslobodilačke armije Kine (NOA) angažovano u međunarodnim mirovnim poduhvatima, u čemu je Kina sve prisutnija. I francuska i britanska vlada uspostavile su „strateški dijalog“ sa kineskim civilnim i vojnim stručnjacima za bezbednost. Kineski oficiri obučavaju se u nemačkim, francuskim i britanskim vojnim školama. Proširivanje EU proširiće i mogućnosti vojne razmene Kine s njom.

Kina je u 2003. godini započela dijalog s NATO paktom.<sup>47</sup>

Kina je zainteresovana da nabavlja oružje i vojnu tehnologiju iz EU, ali je na to stavljen embargo od 1989. posle događaja na Tienanmenu. Tu se EU našla u diplomatskoj zbrci. Kina vrši pritisak na nju da embargo ukine, a SAD da ga ne ukine. Njene članice u tome nisu složne. Niz članica, među kojima su Francuska, Nemačka, Italija i Španija, su za ukidanje embarga, a niz drugih, kao što su Danska, Norveška, Švedska, Irska, Portugal, Poljska, protiv. Britanija i Holandija su neutralne.

Do 2010. embargo nije ukinut. Kao razlozi navode se:

---

43 Axel Berkofsky, “The EU-China strategic partnership: rhetoric versus reality”, op. cit., p. 109.

44 Eberhard Sandschneider, “Is China’s military modernisation a concern for the EU?”. In: Marcin Zaborowski (editor), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, op. cit., p. 39, et seq.

45 Ibid., p. 40.

46 Ibid.

47 David Shambaugh, “China and Europe- the emerging axis“, *Current History*, September 2004, p. 244.

a) u poštovanju „ljudskih prava“ Kina ne ispunjava očekivanja EU;

b) rast vojne moći Kine mogao bi izazivati zategnutost u odnosima s Tajvanom. Brige EU ovde nisu vojne nego ekonomske prirode. Tajvan je četvrti trgovinski partner EU u Aziji. Zato je EU zainteresovana za mir u Tajvanskom moreuzu;<sup>48</sup>

v) isporuka oružja i vojne tehnologije Kini opteretila bi odnose EU sa SAD.<sup>49</sup> Donji dom Američkog Kongresa je već pretio zavodaenjem sankcija evropskim preduzećima koja bi isporučivala oružje i vojnu tehnologiju Kini.

U stvari, skidanje embarega na isporuke oružja Kini ima više simbolički značaj.

## 5. PRIVREDNI ODNOSI

Privredni odnosi su osnova ukupnih odnosa Kine i EU. Ovi odnosi se postojano brzo razvijaju. U okviru privrednih odnosa ključni su trgovina i investicije.

### *Pravni okvir*

U 1978. godini, u kojoj je Kina izišla na put Reforme, EEZ je potpisala s njom prvi trgovinski sporazum, što je prvi sporazum potpisan sa jednom „zemljom s državnim trgovinom“. U 1979. Kina i EU su potpisale sporazum o trgovini tekstilnim proizvodima, a Kina je ušla u Opštu shemu preferencijala (GSP). Glavni pravni okvir za razvoj privrednih odnosa Kine i EU ostaje *Sporazum EU Kina o trgovini i saradnji*, potpisan 1985, koji je proširio saradnju na oblast investicija i pomoći za razvoj. Ovaj sporazum zamenio je verziju sporazuma iz 1978. Dopunjavan je 1994. i 2002. U maju 2004. zaključen je poseban sporazum o olakšavanju poseta Kineza Evropi.

Postupno uključivanje Kine u svetsku privredu posebno je podstaknuto njenim ulaskom u STO 2001, nakon 15 godina mukotrpnih pregovora. To je Kini obezbedilo sigurno, otvoreno i predvidivo izvozno tržište. Uporedo s rastom ekonomske važnosti Kine raste i njen politički uticaj u svetu.<sup>50</sup> Sa svoje strane, EU je pozdravila ulazak Kine u STO kao dobitak i za Kinu i za ceo svet.

48 Axel Berkofsky, “The EU-China strategic partnership: rhetoric versus reality”, op. cit., p. 108.

49 David Shambaugh, “China and Europe- the emerging axis“, op. cit., p. 244.

50 Xu Mingqi, “The EU Competition and Trade Policy Toward the People’s Republic of China and Its Impact on EU / China relations – An Overview”, <http://www.escsass.org.cn>, 24.04.2010.

### *Susret divova*

Kina i Evropska unija spadaju u vodeće privredne sile u svetu.

#### *Pregled 1. – Kina i EU u svetskoj privredi: osnovni pokazatelji (2009)*

Zemlja	DBP (zvanični devizni kurs) milijardi \$ SAD	Izvoz milijardi \$ SAD	Uvoz milijardi \$ SAD
Kina	4.814	1.194	921
Evropska unija	16.180	1.952	1.690
SAD	14.430	995	1.445
Japan	5.108	516	490

Izvor: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/profileguide.html>

EU je snažna, jedina visoko uspešna integrisana zajednica u svetu, s oko 500 miliona stanovnika. Ima visoko razvijenu privredu. S DBP od 16.180 milijardi dolara učestvuje s oko 25% u svetskom proizvodu i sa oko 35% u svetskoj trgovini. Zauzima visoko mesto u svetu i po dohotku po stanovniku i po stranim ulaganjima.<sup>51</sup> Ima visoko visoko razvijenu tehnologiju i velika finansijska sredstva.

Kina ima 20% svetskog stanovništva. S DBP od 4.814 milijardi dolara, što čini oko 5% svetskog proizvoda, nalazi se na četvrtom mestu u svetu – iza EU, SAD i Japana, odnosno treća je pojedinačno najveća nacionalna privreda – iza SAD i Japana. Kina zauzima 12% svetskog tržišta energije.<sup>52</sup> Zahvaljujući dugotrajnom visokom privrednom rastu, ona stasa kao supersila. U svetskoj robnoj trgovini je sa 22. mesta u 1978. dospela na treće mesto u 2008. godini. Kina je postala drugi, posle Nemačke, izvoznik na svetu.<sup>53</sup> Devizne rezerve Kine u 2009. dostigle su oko 2.206 milijardi dolara, po čemu je na prvom mestu u svetu.<sup>54</sup> Visoki trgovinski suficit i visoke devizne rezerve su važni činioci kineske politike u oblikovanju svetske privrede.

51 China's EU Policy Paper of the Chinese Government, Internet, <http://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx/t27708.htm>, 10.07.2010.

52 Marcin Zaborowski, "Introduction". In: Marcin Zaborowski (editor), *Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy*, op. cit., p. 7.

53 European Commission, "EU-China trade in facts and figures", MEMO/09/40, Brussels, 30 January 2009.

54 Internet: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/profileguide.html> (08.06.2010).

Po dohotku po stanovniku Kina ipak još uvek spada u siromašnije zemlje. Stoga je njen osnovni cilj izgradnja privrede kao osnove društva blagostanja. Zato su joj potrebni pogodna međunarodna klima i privredni partneri s moćnim privredama i visokim tehnološkim nivoom. Stoga Kina pridaje poseban značaj razvoju odnosa sa EU.<sup>55</sup> EU je danas najveći partner Kine u ekonomskoj, trgovinskoj i tehničkoj saradnji.<sup>56</sup>

EU ima interes da kineska privreda bude snažna i otvorena. Otvorenost evropskog tržišta, pak, za Kinu je od ključne važnosti za njen izvoz kao činilac daljeg razvoja. No i EU ima koristi od rasta kineskog tržišta za visoke tehnologije, proizvode s visokom dodatom vrednošću i složene usluge. Evropski potrošači postojano imaju koristi od cenovno konkurentnog uvoza iz Kine. Makroekonomske koristi od kineske izvozne moći ima veliki značaj za evropsku konkurentnost.<sup>57</sup>

Konkurencija iz Kine je izazov preduzećima EU u nekim važnim granama prerađivačke industrije. Konkurentne cene Kine vrše pritisak na evropska preduzeća da se prilagođavaju novim izazovima svetske konkurencije, posebno u tradicionalnim industrijama s niskom dodatom vrednošću. Kineski proizvodi konkurišu evropskim proizvodima ne samo kod kuće nego i na tržištima Azije, Afrike i Latinske Amerike. Kina brzo razvija istraživanja i ulazi u tradicionalna evropska stručna znanja. Ta konkurencija je istovremeno snažan podsticaj za rast konkurentnosti privrede EU.<sup>58</sup>

## 6. MEĐUSOBNA TRGOVINA

### *Trgovinska politika EU prema Kini*

Glavne stavke trgovinske politike EU prema Kini su: čvršće povezivanje dveju privreda i što veće uključivanje Kine u svetske poslove. Posebno važno mesto utom pogledu imaće novi *Sporazum o partnerstvu i saradnji (Partnership and Cooperation Agreement)* s Kinom. U ovom sporazumu ključni su trgovina i ulaganja.

---

55 China's EU Policy Paper of the Chinese Government, op. cit.

56 Research Group of IES ..., op. cit., 1.

57 Xu Mingqi, "The EU Competition and Trade Policy Toward the People's Republic of China and Its Impact on EU / China relations – An Overview", <http://www.escsass.org.cn>, 24.04.2010.

58 Ibid.

EU smatra veoma važnim da Kina ispunjava obaveze preuzete prilikom ulaska u STO. Ona je posebno zainteresovana za lakši pristup njenih preduzeća kineskom tržištu, za uklanjanje ograničenja kretanju kapitala i strane svojine u Kini, za zaštitu intelektualne svojine i razgovetniji režim subvencionisanja, za pregovore o uzajamnom priznavanju geografskih oznaka. EU isto tako nastoji na bezbednosnim i zdravstvenim standardima, kao i na zaštiti životne sredine. Jedan od prioriteta EU je da se Kini prizna “status tržišne privrede” (*Market Economy Status*).<sup>59</sup>

U stvari, trgovinska politika EU prema Kini je njena produžena trgovinska politika izgrađena za njeno “jedinstveno tržište”. Zakonodavstvo EU o monopolima i konkurenciji, režimu državne pomoći, javnim nabavkama su okvir za nesmetanu unutrašnju trgovinu i konkurenciju. U isto vreme, ovaj okvir definiše trgovinsku politiku EU na svetskoj ravni.

#### *Kineski pogled na trgovinsku politiku*

Po kineskom tumačenju, privrede dveju strana su komplementarne. Uporedna prednost Kine je radom intenzivna proizvodnja, a uporedna prednost Evrope je kapitalom intenzivna visokotehnološka proizvodnja. Prema tome, rast kineske privrede ne znači samo rast konkurencije preduzećima iz EU, nego i proširivanje tržišta za plasman njihovih proizvoda. Protekcionističke mere koje primenjuje EU ne vode konkurentnosti kakvu predviđaju propisi EU na „jedinstvenom tržištu”.

Kina sumnja u pobude iza “nove trgovinske politike” EU koja naglašava rast odgovornosti oba pratnera. To što Komisija EU poziva na postupak rešavanja sporova STO i zaštitne mere ukazuje na težnju za čuvanje neokrnjene konkurencije. Kina se pita da li je takav pristup trgovini EU – Kina ispravan?<sup>60</sup>

Kvote i zaštitne carine, kojima povremeno pribegava EU, podupiru neefikasnost proizvodnje i ograničavaju potrošnju. Zaštitne carine će poništiti kinske uporedne prednosti i pogoršati unutrašnju zaposlenost. Privredni rast Kine ne znači obavezno snižavanje privrednog rasta u Evropi. Rast svetske privrede koristiće svima – ako su učesnici svesni svojih uporednih prednosti i ako se prilagođavaju novim okolnostima.<sup>61</sup>

---

59 Ibid.

60 Ibid.

61 Ibid.

EU mora uzimati u obzir razloge konkurentnosti Kine. Na primer, u tekstilnoj industriji konkurentnost Kine ne počiva na dampingu, nego na vertikalnoj integrisanosti lanca vrednosti, niskim troškovima radne snage, visokoj fleksibilnosti i proizvodnosti, kvalitetu i sposobnosti Kine za veliki obim proizvodnje. Ta konkurentnost Kine je velikim delom zasnovana na ulaganjima u moderne tehnologije. Kvote na uvoz tekstila iz Kine su jasan dokaz da tržište EU nije otvoreno za kineski izvoz kao kinesko za evropski.<sup>62</sup>

Kina je svesna svojih odgovornosti iz obaveza preuzetih ulaskom u STO. Kina je visko zainteresovana da stekne “status tržišne privrede”, ograničavanje trgovinskih prepreka i za uvećavanje tehnološke saradnje i trgovine.

Sju Mingći (*Xu Mingqi*) ocenjuje da su odnosi između EU i Kine bolji nego ikada u istoriji. Ekonomski Kina i EU su visoko komplementarne u skladu sa svojim uporednim prednostima. EU treba da omogućava Kini pošten pristup njenom tržištu i da se prilagođava izazovima konkurencije. Kina treba da dogovori recipročnim otvaranjem tržišta i reformom.<sup>63</sup>

#### *Trgovinski „dugi marš”*

U vreme uspostavljanja diplomatskih odnosa Kina i EEZ, zbog „hladnog rata“, nisu pridavale veliki značaj razvoju međusobnih privrednih odnosa. O tome svedoči skromni obim međusobne trgovine, koji je 1975. iznosio svega oko 2,4 milijarde dolara.<sup>64</sup>

Od početka Reforme 1978, međutim, Kina pridaje veliki značaj spoljnoj trgovini kao „lokomotivi razvoja“. Svrha izvoza bila je da se pribavlja strana valuta radi nabavke opreme i tehnologije za razvoj domaće privrede. Državna preduzeća su bila nosioci i izvoza i uvoza.

Trgovinski odnosi između Kine i EEZ s vrlo skromnog nivoa u sedamdesetim godinama dostigli veoma visoki nivo u toku prve decenije 21. veka. Na kraju 2008. godine obim razmene za celu godinu dostigao je 425,6 milijardi dolara, što znači da je uvećan 177 puta.<sup>65</sup>

---

62 Ibid.

63 Ibid.

64 Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, <http://ies.cass.cn/en/en103/index.asp>, p. 1.

65 Ibid., p. 1.

Danas EU je najveće izvozno tržište Kine. Kina je drugi po važnosti isporučilac industrijskih izrađevina i najbrže rastuće izvozno tržište za EU.<sup>66</sup> Eu je glavni izvor tehnologije i opreme za Kinu i jedan od najvećih izvora stranih direktnih investicija.<sup>67</sup>

„Ekonomske sankcije“ EEZ, nametnute Kini 1989, bile su oborile međusobnu razmenu u 1991. na polovinu razmene iz 1989. Ali, mnoge članice EEZ su bile suviše zainteresovane za kinesko tržište da bi ga se odrekle. Već u 1992. normalizovana je međusobna trgovina, sem trgovine oružjem koja je do danas pod embargom.

Kina je 1993. proglasila uspostavljanje „socijalističkog tržišnog ekonomskog sistema“. U 1994. donet je Zakon o spoljnoj trgovini. Glavne novine su: liberalizovanje spoljne trgovine i načinjanje monopola državnih preduzeća za spoljnu trgovinu. U spoljnoj trgovini Kine raste udeo privatnih preduzeća i „mešoviti preduzeća“ sa udelom stranog kapitala (*joint ventures*). Zahvaljujući tim novinama, rastu i izvoz i uvoz Kine u razmeni s EU.<sup>68</sup>

Počev sa 2000. godinom odnosi između dve strane se ubrzano razvijaju. Od „globalnog partnerstva“ u 1998. došlo se do „zrelog partnerstva“ u 2003. Od ulaska Kine u STO 2001. dolazi do skoka u razvoju međusobnih odnosa. EU je već 2004. postala najveći trgovinski partner Kine.

U 2006. godini EU je uspojila „spis“ *EU – China: Closer Partners, Growing Responsibilities*. Istovremeno, EU je objavila prvi svoj „spis“ o politici trgovine i investicija EU – Kina (*EU-China Trade and Investment: Competition and Partnership*). Ključno je ovde naglašavanje konkurencije u trgovini Kine i EU, pa EU postavlja strožije zahteve prema Kini. Ovi dokumenti su uzimani kao prelomni u odnosima dveju strana.

---

66 Research Group, op. cit., p. 6.

67 David Shambaugh, „China and Europe- the emerging axis“, op. cit., p. 243.

68 Chen Xin, „Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship“, op. cit., p. 4.

Pregled 2. – Trgovina između Kine i Evrope januar–juni 2009 (1)

Jedinica: US\$10,000

Zemlje i područja	Vrednost uvoza i izvoza	Vrednost izvoza	Vrednost uvoza	Promena±%(u odnosu na prethodnu godinu)		
				Import & Export	Export	Import
<b>Kina</b>	<b>94,624,424</b>	<b>52,163,181</b>	<b>42,461,243</b>	<b>-23.4</b>	<b>-21.8</b>	<b>-25.4</b>
<b>Evropa</b>	<b>19,877,391</b>	<b>12,376,171</b>	<b>7,501,220</b>	<b>-22.4</b>	<b>-26.7</b>	<b>-14.1</b>
EU(27)	15,996,626	10,346,953	5,649,672	-20.9	-24.5	-13.1
EU (15)	14,524,775	9,135,254	5,389,521	-20.8	-24.8	-13.0
ZND	3,086,765	1,696,030	1,390,735	-31.6	-38.5	-20.8
Rusija	1,699,984	741,029	958,956	-36.8	-48.1	-24.0
SAD	13,209,260	9,708,377	3,500,884	-16.6	-16.9	-15.6
Japan	9,972,636	4,402,982	5,569,654	-23.1	-20.3	-25.1
<b>EU(27)</b>	<b>15,996,626</b>	<b>10,346,953</b>	<b>5,649,672</b>	<b>-20.9</b>	<b>-24.5</b>	<b>-13.1</b>
<b>EU(15)</b>	<b>14,524,775</b>	<b>9,135,254</b>	<b>5,389,521</b>	<b>-20.8</b>	<b>-24.8</b>	<b>-13.0</b>
Nemačka	4,579,244	2,166,067	2,413,177	-15.4	-19.3	-11.6
Holandija	1,732,350	1,528,318	204,031	-28.8	-29.3	-25.2
UK	1,664,247	1,312,682	351,565	-21.1	-19.2	-27.5
Francuska	1,533,303	934,406	598,897	-16.0	-6.6	-15.2
Italija	1,475,05	950,151	24,905	-19.3	-23.8	-9.7
Španija	776,481	595,558	180,923	-42.3	-43.9	-36.1
Belgija	740,117	496,247	243,870	-22.4	-26.4	-13.0
Švedska	450,178	188,211	261,967	-7.8	-23.0	7.5
Finska	363,192	192,509	170,684	-30.0	-46.1	5.6
Danska	312,334	208,806	103,528	-17.4	-18.3	-15.6
Irska	236,940	96,754	140,186	-34.0	-58.4	10.8
Austrija	226,949	69,346	157,603	-5.8	-15.9	-0.6
Grčka	167,891	158,040	9,852	-19.8	-21.5	21.1
Luksemburg	162,324	153,184	9,140	24.1	31.1	-34.5
Portugal	104,169	84,976	19,192	-9.3	-14.3	21.7



Zemlje i područja	Vrednost uvoza i izvoza	Vrednost izvoza	Vrednost uvoza	Promena±% (u odnosu na prethodnu godinu)		
				Import & Export	Export	Import
<b>Nove članice EU</b>	<b>1,471,851</b>	<b>1,211,700</b>	<b>260,152</b>	<b>-21.0</b>	<b>-21.7</b>	<b>-17.5</b>
Poljska	394,589	320,306	74,283	-22.0	-25.6	-3.6
Mađarska	294,333	234,975	59,357	-24.0	-26.0	-15.0
Češka	252,794	210,509	42,285	-17.2	-17.4	-15.8
Slovačka	91,900	59,220	32,680	-38.4	-37.8	-39.6
Slovenija	39,410	34,238	5,172	-25.2	-25.4	-24.2
Rumunija	111,100	97,012	14,088	-29.9	-31.0	-21.4
Bugarska	36,067	28,705	7,362	-45.4	-46.8	-39.2
Litvanija	31,602	29,631	1,972	-41.4	-43.6	47.3
Letonija	20,172	18,803	1368	-52.5	-55.2	152.5
Estonija	19,850	16,053	3,797	-41.2	-45.0	-17.2
Malta	108,063	90,907	17,155	70.0	111.4	-16.6
Kipar	71,973	71,340	633	56.6	56.8	42.1

Izvor: Carinska služba, Ministarstvo za trgovinu NR Kine, Kompilacija: Odeljenje za evropske poslove, <http://English.mofcom.gov.cn/article/statistic/ie>

U 2006. godini Kina je postala drugi trgovinski partner EU, odmah iza SAD. EU je postala prvi partner Kine u trgovini od 2004. i prvo izvozno tržište a drugi izvor uvoza od 2007. Kina je najveći uvozni izvor proizvoda prerađivačke industrije za EU, kao i najbrže rastuće tržište za izvoz EU.<sup>69</sup>

Udeo kineskog izvoza u EU u ukupnom kineskom izvozu porastao je sa 7,5% u 1991. na oko 20,5% u 2008. Udeo EU u ukupnoj spoljnoj trgovini Kine porastao je sa 8,9% u 1991. na oko 16,6% u 2008. godini. Udeo EU u kineskom uvozu u toku 1990-ih godina kretao se oko 15%, da bi po ulasku Kine u STO opao na 11-12%, s tim što su makaze između izvoza i uvoza bivale sve „otvorenije“.<sup>70</sup>

69 Ibid., p. 6.

70 Ibid., p. 7.

Do kraja 2008. ukupna vrednost trgovine Kine sa EU 27 dostigao je 425,58 milijardi dolara. Od toga kineski izvoz iznosio je 292,88 milijardi dolara (EU je postalo najveće izvozno tržište Kine), a uvoz 132,7 milijardi dolara (drugi izvor uvoza za Kinu). EU je od 2004. najveći trgovinski partner Kine (16,6%), dok su na drugom mestu SAD (13,0%) i na trećem mestu Japan (10,4%).<sup>71</sup>

*Pregled 3. – Glavni trgovinski partneri Kine u 2009. (milijardi \$SAD)*

	Obim trgovine	Izvoz	Uvoz	Saldo
Kina	2207,2	1201,7	1005,6	196,1
EU27	364,0	236,3	127,8	108,5
SAD	298,3	220,8	77,4	143,4
Japan	228,9	97,9	130,9	-33,0
Koreja	156,2	53,7	102,6	-48,9
ASEAN	213,0	106,3	106,7	-0,4
Tajvan, Kina	106,2	20,5	85,7	-65,2

Izvor: Carinska služba, Ministarstvo za trgovinu NR Kine, Kompilacija: Odeljenje za evropske poslove, Ineternet, <http://English.mofcom.gov.cn/article/statistic/ie> Preuzeto iz: Chen Xin, "China – EU Trade Relations in the Financial Crisis", Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Sciences, 11.03. 2010.

Iako vrednost spoljne trgovine i dalje raste, stopa rasta je opala. Ona je iznosila oko 38,7% godišnje u vremenu 2003-2007, da bi u 2008. stala na „samo“ 19,5%.<sup>72</sup>

EU zadržava položaj drugog partnera Kine u razmeni izrađevina (*processing trade*). Suficit Kine u razmeni ovih dobara čini 80,5% ukupnog trgovinskog suficita Kine u razmeni s EU.

Menja se i struktura razmene. EU je danas najveće tržište za izvoz proizvoda visoke tehnologije iz Kine. Izvoz ovih proizvoda u EU u 2008. godini iznosio je 97,95 milijardi dolara. Izvoz ovih proizvoda u istoj godini iznosio je 33,4% ukupnog izvoza Kine u EU. Izvoz tekstilnih proizvoda u 2008. je takođe porastao, dostigavši 38,84 milijarde dolara. Izvoz tekstila u ukupnom izvozu Kine u EU dostigao je 13,3% u 2008. godini. Istovremeno, izvoz

71 Research Group, op. cit., pp. 6-7.

72 Chen Xin, "Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship", op. cit., p. 7.

proizvoda za čiju proizvodnju se troši mnogo energije – čelik, gvožđe, aluminim, ferolegure, bronza, cement, veštačka đubriva – je opao za oko 43,2% u odnosu na 2007. godinu.<sup>73</sup>

*Pregled 4. – Pet glavnih trgovinskih partnera Kine u EU u 2008. (%)*

Zemlja	Obim trgovine	Izvoz	Uvoz	Trgovinski bilans
Nemačka	27,0	20,2	42,1	2,1
Holandija	12,0	17,7	4,0	25,4
Britanija	10,7	12,3	7,2	16,6
Francuska	9,2	8,0	11,8	4,8
Italija	9,0	9,1	8,8	9,3
Svih 5	67,9	65,2	73,8	58,1

Preuzeto iz: Xin CHEN, "Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship", <http://ies.cass.org.cn/en/en103/Index.asp>

U okviru EU glavni trgovinski partneri Kine su: Nemačka, Holandija, Britanija, Francuska i Italija. Trgovina s ovih 5 zemalja u 2008. iznosila je 67,9% ukupne razmene s EU. Najviši suficit Kina ostvaruje u razmeni s Holandijom, koji iznosi oko 25% njenog ukupnog suficita sa EU. Najvažniji partner pojedinačno je Nemačka. Na nju otpada oko 25% ukupnog izvoza u EU, a uvoz iz Nemačka oko 40% ukupnog uvoza iz EU. Sificit u razmeni s Nemačkom iznosi svega 2% ukupnog suficita u razmeni s EU.<sup>74</sup>

## 7. KRETANJE KAPITALA

Jedna od ključnih tačaka kineske reforme i politike „otvorenih vrata“ je privlačenje stranog kapitala.

Važan podsticaj prilivu stranih ulaganja Kina je dala donošenjem Zakona o mešovitim preduzećima 1979. Do kraja 1992. Kina je potpisala sporazume o zaštiti i uzajamnom podsticanju investicija sa 14 od 15 članica EU, to jest sa svim članicama sem Irske.

Iz geopolitičkih i ekonomskih razloga ulaganja iz EU su daleko zaostajala za ulaganjima iz SAD i Japana. Tek u toku 1990-ih došlo do naglog rasta

<sup>73</sup> Ibid., p. 10.

<sup>74</sup> Ibid., p. 10. – Research Group, op. cit., p. 7.

investicija iz EU u kinesku privredu. Od 1998. godine najbrže rastu ulaganja upravo iz EU, mnogo brže nego iz SAD i Japana. U 2000. godini EU je postala najveći investitor u Kini. Do 2006. godine ukupna ulaganja iz EU u Kini dostigla su oko 35 milijardi evra (ili oko 51,9 milijardi dolara).<sup>75</sup>

Stvarna ulaganja u Kini iz većine zemalja EU u 2008. godini iznosila su oko 4,99 milijardi dolara, što je za oko 30,12% više nego prethodne godine. Udeo EU u ukupnim stranim investicijama u Kini ostaje oko 5%.<sup>76</sup> Ukupna strana ulaganja u Kini na dan 31. decembra 2009. iznosila su oko 576,1 milijardi dolara. Ukupna ulaganja Kine u inostranstvu u isto vreme iznosila su oko 227,3 milijarde dolara.<sup>77</sup>

Najviše investicionih projekata usredsređeno je u delatnosti koje su najnužnije za Kinu, kao što su motorna vozila i rezervni delovi, farmaceutski proizvodi i medicinski instrumenti, kao i elektronika i drugi.<sup>78</sup>

No, Kina nije samo uvoznik nego i izvoznik kapitala. Na „staru Evropu“ – EU 15 – otpada glavnina kineskih ulaganja u EU. No, Kina ulaže i u „novu Evropu“, to jest u 12 novoprimljenih članica. Zemlje Srednje i Istočne Evrope imaju izvesne uporedne prednosti u proizvodnji automobila, opreme i tehnologije za proizvodnju uglja, avioindustriji i brodogradnji kao i u farmaceutskoj industriji, što sve pruža dobre izgleda za kineska preduzeća. Visoke tehnologije su osnova za dalji razvoj saradnje Kine s ovim zemljama.

U „novoj Evropi“ najprivlačnije za kineska preduzeća su Mađarska, Poljska, Rumunija i Bugarska. Velika kineska preduzeća u ovim zemljama osnovala su svoje poslovne jedinice uglavnom za montažu nekih proizvoda kao što su televizori, bicikli, erkondinšni.

U vremenu januar – oktobar 2009. navise kapitala u Kinu uložilo je sledećih deset zemalja: Hong Kong (US\$41,062 milijardi), Tajvan (US\$5,607 miliona), Japan (US\$3,609 milijarde), Singapur (US\$2,985 milijarde), SAD (US\$2,831 milijarde), Koreja (US\$2,261 milijarde), UK (US\$1,168 milijarde), Nemačka (US\$1,088 milijarde), Kanada (US\$ 770 miliona) i Makao (US\$643 miliona).

---

75 Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, op. cit., p. 5.

76 Research Group, op. cit., p. 8.

77 The World Factbook – Guide to Country Profile, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/profileguide.html>

78 Wu Xian, “Economic Considerations in the China-EU Partnership – An Introduction to Perspectives from the Two Sides“, <http://ies.cass.cn/en/UploadFiles/>, (24.04.2010), p. 5.

Stvarni priliv stranog kapitala iz pomenutih deset zemalja/područja iznosio je 87.5% ukupšnog priliva kapitala u Kinu.<sup>79</sup>

## 8. UVOZ TEHNOLOGIJE

Uvoz tehnologije je važan i kvantitativno i kvalitativno. Iz geopolitičkih i istorijskih razloga, politika EU u pogledu izvoza tehnologije izdašnija je nego SAD i Japana. Za Kinu je posebno važno pribavljanje novih tehnologija i unapređivanje poslovodne veštine. Iz tih razloga Kina se nada da će EU postati najveći investicioni partner.<sup>80</sup>

U 1999. zaključen je Sporazum o nauci i tehnologiji koji je stupio na snagu 2000. U oktobru 2003. zaključen je Sporazum o satelitskoj navigaciji Galileo. Kina učestvuje i u na svetu najvećem naučnom i tehnološkom istraživačkom projektu – Okvirni program EU – Kina.<sup>81</sup>

EU je najveći izvor za uvoz tehnologije u Kinu. To joj je uveliko pomoglo u sprovođenju reforme i ostvarivanju ekonomskog razvoja.<sup>82</sup> Do septembra 2008. Kina je uvezla iz EU 28.794 tehnološka rešenja, u ukupnoj ugovorenoj vrednosti od 116,72 milijarde dolara SAD. To je razume, se, bilo korisno i za EU, za ubrzavanje njenih tehnoloških istraživanja i unapređivanje platnog bilansa s Kinom. Tehnološka saradnja bila bi još uspešnija da EU nije nametnula embargo na izvoz oružja u Kinu.<sup>83</sup>

Uprkos sporenju oko prava industrijske svojine i pristupa tržištu, dve strane postigle su saglasnost o Šemi EU – Kina o partnerstvu u nauci i tehnologiji (*EU-China Science and Technology Partnership Scheme*), a nastavljaju intenzivnu saradnju u rešavanju pitanja kao što su klimatske promene, predohrana protiv epidemijских bolesti, biotehnologije i razvoju novih energija.

U toku školske 2003/04. godine, prema zvaničnim podacima EU, oko 100.000 Kineza studiralo je na evropskim univerzitetima i tehničkim školama, od toga oko polovine možda u Velikoj Britaniji. Poređenja radi, u SAD je tada studiralo oko

---

79 Izvor: <http://mof.com.cn>

80 Wu Xian, "Economic Considerations in the China-EU Partnership – An Introduction to Perspectives from the Two Sides".

81 David Shambaugh, "China and Europe- the emerging axis", op. cit., p. 243.

82 Wu Xian, "Economic Considerations in the China-EU Partnership – An Introduction to Perspectives from the Two Sides", op. cit., p. 5.

83 Chen Xin, "Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship", op. cit., p. 15.

60.000 Kineza. Oko 5.000 studenata iz EU je registrovano na kineskim univerzitetima u školskoj 2003/04. godini, od čega 1.280 studenata iz Nemačke.<sup>84</sup>

## 9. ODNOSI KINE I NOVIH ČLANICA EVROPSKE UNIJE

Kineski naučnici su identifikovali tri stuba za razvoj odnosa Kine i EU: zajednički ekonomski interesi, zajednički politički interesi i zajednički strateški interesi. Sva tri stuba trpeće promene zbog proširenja EU.

### *Ekonomski interesi*

Od uspostavljanja zvaničnih bilateralnih odnosa 1975. ekonomski odnosi između Kine i EU se odvijaju bez prekida. Proširivanje EU na istok Evrope mora imati veliki uticaj na trgovinu Kine s njom. Posledice neće biti jednoznačne.

### *Povoljna dejstva*

a) Za Kinu je povoljno što će posle proširenja EU biti značajno prošireno i tržište za kineske proizvode, s obzirom na to što jedinstveno tržište koje posle prijema novih članica ima oko pola milijarde potrošača i zajedničke carine.<sup>85</sup>

b) Proširivanje EU uvećava uveznu tražnju preko pospešivanja ekonomskog razvoja; obezbeđuje šire jedinstveno tržište; proširuje se primena Opšte šeme preferencijala na izvestan broj zemalja u korist Kine.<sup>86</sup>

### *Nepovoljna dejstva*

Jang Sjao-Jan (*YANG Xiao-Yan*) ističe da u odnosima između dveju strana ipak ne teku med i mleko. Jang nije peterano optimist u pogledu razvoja odnosa Kine i EU posebno nakon proširivanja EU na Istok. Ni on ne osporava da u tim odnosima ima značajnih ostvarenja, ali da ima nepovoljnih činilaca o kojima se čuti.<sup>87</sup>

---

84 David Shambaugh, „China and Europe- the emerging axis“, op. cit., p. 245.

85 Yang Xiao-Yan, “China – EU relationship in the nerspective of the new development of the EU”, <http://www.ieem.org.neo/nesca/documents/papers/may2006/xiao-yan-Yang.doc> (30.04.2010), p. 6.

86 Li Jing, The Impact of Eastern Expansion of the EU on China’s Export to Europe and the Countermeasures, Interneer, <http://www.escsass.org.cn>, 24.04.2010.

87 Yang Xiao-Yan, “China – EU relationship in the nerspective of the new development of the EU”, op. cit., p. 1.

Kina i zemlje Srednje i Istočne Evrope javiće se kao konkurentni na tržištu EU i u kretanju investicija i u kretanju trgovine.<sup>88</sup> Najviše će biti pogođena trgovina. Nove članice EU vide u Kini konkurenta na tržištu EU. One smatraju da im je kineski uvoz u EU veliki izazov, posebno u utrživanju tekstilnih i elektronskih proizvoda, kao i proizvoda informatičke tehnologije. Treba očekivati delimično preusmeravanje trgovine (*trade diversion*). EU će povećavati trgovinu u svojim granicama, to jest između članica. Sem toga, nove članice, oslobođene carina na „jedinstvenom tržištu“ EU, smanjiće trgovanje s trećim zemljama u korist razmene s članicama EU. Treba očekivati oštriji antidamping, proširivanje tehničkih barijera na Istok, proširivanje sistema subvencionisanja poljoprivrede, preusmeravanje investicija i slično.<sup>89</sup> Viši tehnološki i ekološki standardi biće primenjeni na proširenom području. Stoga će biti više trgovinskih sporova.<sup>90</sup> Imajući u vidu ta dejstva, Kina mora preduzimati neke protivmere.<sup>91</sup>

#### *Političke i kulturne razlike*

U porastu saradnje između Kine i EU nakon „hladnog rata“ ekonomski interesi imali su veliku ulogu. Stoga su političke i kulturne razlike ostajale u senci. S porastom sukoba ekonomskih interesa između Kine i EU, političke i kulturne razlike postaće važnije nego ranije. Kad zajednički ekonomski interesi nisu „zajednički“ za neke članice EU, one naglašavaju „evropske vrednosti“. To znači da se mogu vratiti na front političke i kulturne razlike.

U stvarnosti postoje značajne asimaterije u odnosima između EU i Kine. Kineski naučnici ističu tri: ekonomski razvoj, politički i društveni sistem, istorija i kultura. Otuda postoji poređenje između njih na tri ravni: (aa) privreda razvijenih zemalja i privrede zemlje u razvoju; (bb) kapitalističke demokratije i socijalističke demokratije; (vv) i hrišćanske kulture i konfučijanske kulture.<sup>92</sup>

Posle proširenja EU u saobraćanju između dveju strana više se naglašavaju „evropske vrednosti“. Vođi zemalja EU rado bi izvozili svoj model

---

88 Li Jing, *The Impact of Eastern Expansion of the EU on China's Export to Europe and the Countermeasures*, Internter, <http://www.escsass.org.cn>, 24.04.2010.

89 Ibid.

90 Yang Xiao-Yan, “China – EU relationship in the nerspective of the new development of the EU”, op. cit., p. 6.

91 Li Jing, *The Impacxt of Eastern Expansion of the EU on China's Export to Europe and the Countermeasures*, op. cit.

92 Yang Xiao-Yan, “China – EU relationship in the nerspective of the new development of the EU”, op. cit., p. 7.

upravljanja. Kineski vođi, pak, sa svojom odlučnošću da očuvaju suverenost i slobodu delovanja Kine su daleko od toga da dele taj „evropski“ pogled. Zato je teško reći da će ekonomski interesi natkriliti druge aspekte u bilateralnim odnosima kao pre.<sup>93</sup>

### *Spoljna politika*

Prijem novih članice uvećava međunarodni značaj EU. To znači da će posle proširenja na Istok EU imati veći uticaj na svetske poslove.<sup>94</sup> No, donošenje spoljnopolitičkih odluka u njoj postaje složenije. Sa proširenjem EU biće sve teže obezbeđivati jednoglasnost u spoljnoj i bezbednosnoj politici. Glas „nove Evrope“ imaće tako znatnog uticaja na spoljnopolitičke odluke EU. „Nova Evropa“ je već ojačala otpor ukidanju embarga EU na izvoz oružja i vojne tehnologije u Kinu.<sup>95</sup>

Izvesno je da posle proširenja jača proatlantska težnja i u spoljnoj i u bezbednosnoj politici EU. Nove članice su proatlantske. Sem Kipra i Malte, sve su ušle u NATO. One pridaju veliki značaj vezama sa SAD.

U vreme iračkog rata, SAD su u EU napravile razliku između „stare Evrope“, to jest „Evrope 15“, i „nove Evrope“ koju čine novoprimitljene članice EU. Nove članice su podržale američki napad na Irak. Imajući u vidu razvoj unutrašnjih prilika u ovim zemljama, pomoć SAD im je vrlo važna, zato što su koristi od integracije po ulasku u EU mnogo manje od očekivanih.<sup>96</sup>

Jačanje „proatlantizma“ u EU posle proširenja uticaće na odnose Kine i EU, posebno na strateško partnerstvo usvojeno 2003. EU mora da traži novo uravnotežavanje između tradicionalnog savezništva sa SAD i novog strateškog partnerstva s Kinom. Imajući u vidu promene u spoljnoj i bezbednosnoj politici EU, njeno strateško partnerstvo s Kinom neće biti unapređeno. „Kada interesi Kine i SAD dođu u sukob, EU će bez sumnje izabrati tradicionalnog saveznika“.<sup>97</sup>

Mei Džaožong (*Mei Zhaorong*) smatra da proširenje EU može imati i jednu veliku pogodnost po spoljnu politiku Kine: „Pristupanje 10 država Istočne, Srednje i Južne Evrope potpomaže razvoj globalnog trenda ka

---

93 Ibid., p. 6.

94 Ibid., p. 4.

95 Ibid., p. 1.

96 Ibid., p. 5.

97 Ibid., p. 6.



multipolarnosti... suočene s nastojanjima SAD za globalnom hegemonijom ... EU i Kina imaju jaču zajedničku osnovu da ublaže američku politiku sile i unilateralizma“.<sup>98</sup>

## 10. TRGOVINSKI ODNOSI KINE S NOVIM ČLANICAMA EU

### *Kolebljivost međusobne razmene*

Kina je počev od 1950. uspostavila odnose s nizom srdenjoevropskih zemalja, koje su sada „nova Evropa“. Ulazak ovih zemalja u EU praćen je značajnim promjenama u njihovim ekonomskim odnosima. Do 1989. godine trgovina se odvijala preko državnih trgovinskih preduzeća. Obim razmene je bio relativno mali. U toku 1990-ih godina promene privrednih sistema i privredna depresija u ovim zemljama bile su dovele do poremećaja u dotadašnjem glatkom odvijanju trgovine s Kinom. Od početka 2000-ih godina, zahvaljujući privrednom oporavku ovih zemalja, ekonomski odnosi Kine s njima se ponovo postepeno razvijaju.

Na razvoj trgovine između Kine i “nove Evrope“ nepovoljno utiče niz činilaca.

a) Po ulasku ovih zemalja u EU one se podvrgavaju pravilima zajedničke trgovinske politike EU. Stoga trgovinski odnosi Kine s „novom Evropom“ ulaze u novu fazu.<sup>99</sup>

b) Kina ima sličnu strukturu izvoza kao i nove članice EU. To nepovoljno utiče na njihovu razmenu. One se na tržištu EU javljaju kao konkurenti.

v) Proizvodi iz zemalja SIE uživaju jedinstvenu carinsku stopu u EU, niske transporne troškove i geografske pogodnosti, što uveliko uvećava njihovu konkurentsku moć. Stoga se njihova trgovina preusmerava sa drugih tržišta na tržište EU (*trade diversion*). Ove zemlje su više zainteresovane za svoje mesto na tržištu EU nego na tržištu Kine.<sup>100</sup>

Tržište EU 15 je postalo najveći trgovinski partner 10 novih članica EU počev od 2004. Oko 67% izvoza novih 10 članica EU usmereno je na tržište EU 15, a oko 58% njihovog uvoza potiče iz EU 15. Primera radi, oko 80%

---

98 Mei Zhaorong, “EU’s Historic Enlargement and its Implications”, Chinese Institute of International Studies, <http://www.ciis.org.cn/item/2004-09-27/50596.html>, 22.04.2010.

99 Jia Ruixia, Zhang Yuxin, “Trade Relationship between Central Eastern European Countries”, [http://ies.cass.cn/en/Srticle/upload Files \(24.04.2010\)](http://ies.cass.cn/en/Srticle/upload%20Files%20(24.04.2010).htm), p. 1.

100 Ibid., p. 6.

izvoza Mađarske, po njenom ulasku u EU, odlazi u EU, dok uvoz iz Kine iznosi svega oko 5% ukupnog uvoza Mađarske. Izvoz Kine u Bugarsku i Rumuniju po njihovom ulasku u EU opao je za oko 50% u 2007.<sup>101</sup>

*Pregled 5. – Obim trgovine između Kine i “nove Evrope“ (milijardi \$ SAD)*

	2004	2005	2006	2007	2008 (Jan-Jun)
Poljska	<b>2,331</b>	<b>3,153</b>	<b>4,671</b>	<b>7,664</b>	5,071
Mađarska	<b>3,127</b>	<b>2,859</b>	<b>3,987</b>	<b>6,226</b>	3,870
Češka	<b>1,793</b>	<b>2,039</b>	<b>2,882</b>	<b>4,967</b>	3,051
Rumunija	<b>1,384</b>	<b>1,662</b>	<b>6,314</b>	<b>2,366</b>	1,575
Slovačka	<b>0,288</b>	<b>0,491</b>	<b>0,914</b>	<b>2,206</b>	1,492
Bugarska	<b>0,405</b>	<b>0,531</b>	<b>1,865</b>	<b>0,969</b>	0,656

Izvor: Carinska služba Kine. Preuzeto iz: Jia Ruixia, Zhang Yuxin, “Trade Relationship between Central Eastern European Countries”, <http://ies.cass.cn/en/Article/uploadFiles> (24.04.2010), p. 1.

Glavna obeležja trgovine Kine sa posmatranim novim članicama EU su: relativno mali obim i vrlo velika neravnoteža.

Među ovim zemljama najvažniji trgovinski partner je Poljska. Razmena Kine s ovom zemljom brzo je rasla – od 2,331 milijarde dolara u 2004. na 7,664 milijarde dolara u 2007. godini. Drugi po značaju partner Kine među ovim zemljama je Mađarska. Razmena Kine s ovom zemljom porasla je sa 3,127 milijardi dolara na oko 6,226 milijardi dolara. U prvoj polovini 2008. godine razmena sa šest zemalja „nove Evrope“ – Poljskom, Mađarskom, Češkom, Rumunijom, Slovačkom i Bugarskom – porasla je za oko 60% u odnosu na isto razdoblje 2007. godine.<sup>102</sup>

Vrednost trgovine Kine s posmatranih 6 zemalja je mali udeo u ukupnoj razmeni Kine sa EU. U 2007. godini on je iznosio svega 6,9% vrednosti trgovine Kine sa EU.

Sa svoje strane, ni Kina nema značajnije mesto u vrednosti ukupne spoljne trgovine ovih zemalja. Primera radi, uvoz Rumunije iz Kine u 2007. godini iznosio je svega 3,27% ukupnog rumunskog uvoza, a rumunski izvoz u Kinu svega 0,53% ukupnog izvoza Rumunije. U istom vremenu uvoz Slovačke iz Kine iznosio je 5,2% njenom ukupnog uvoza, izvoz u Kinu svega 0,8% ukupnog slovačkog

101 Ibid., p. 6.

102 Ibid., p. 1.

izvoza. U slučaju Češke slični su udeli. Poljska je najveći trgovinski partner Kine među posmatranih šest zemalja. Ali, neravnoteža je ogromna u korist Kine.

Ukupna vrednost trgovinske razmene Kine sa 6 zemalja „nove Evrope“ iznosila je u 2007. godini 24,398 milijardi dolara. Kina je trgovini s ovim zemljama u 2007. godini ostvarila suficit od 15,749 milijardi dolara. Sve posmatrane zemlje pojedinačno imaju visok deficit u razmeni s Kinom, i to, po pravilu, što im je veći obim razmene s Kinom, to im je veći deficit.

*Pregled 6. – Saldo trgovine između Kine i „nove Evrope“  
u 2007. godini (milijarde \$ SAD)*

Zemlja	Kineski izvoz u	Kinski uvoz iz	Saldo
Poljska	6,553	1,111	5,442
Mađarska	5,016	1,209	3,807
Češka	4,137	0,831	3,306
Rumunija	2,084	0,282	1,802
Slovačka	1,47	0,735	0,735
Bugarska	0,813	0,156	0,657

Izvor: Carinska služba Kine. Preuzeto iz: Jia Ruixia, Zhang Yuxin, “Trade Relationship between Central Eastern European Countries”, <http://ies.cass.cn/en/Srticle/uploadFiles> (24.04.2010), p. 1. Saldo izračunat.

U uvozu Kine iz posmatranih novih članica EU najvažnije stavke su: mašine i električni proizvodi i sirovine. U izvozu Kine u ove zemlje glavne stavke su: proizvodi lake industrije i mašine i električni proizvodi izrađeni u Kini. Struktura razmene se stalno poboljšava. Ali sve zemlje nastoje da pojačaju izvoz proizvoda s višom dodatom vrednošću.

U izvozu Kine u Poljsku, Mađarsku, Češku i Slovačku su: računari, kancelarijska oprema i rezervni delovi, električni aparati, odeća i tkanine, bicikli, hrana, hemijski proizvodi itd. Iz ovih zemalja Kina uvozi: obojeni metali, hemijski proizvodi, autodelovi, mašine i prevozna sredstva, hranu staklo, i drugo.

Razmena dobara s Rumunijom je glavnim delom trgovina dobrima s nižom dodatom vrednošću – više od 50% vrednosti razmene. Razmena s Bugarskom je najvećim delom trgovina raznim industrijskim proizvodima.<sup>103</sup>

103 Ibid., p. 5.

### *Izgle di za razvoj trgovine Kine s „novom Evropom“*

Iako je obim razmene Kine s novim članicama EU relativno mali, Kina pridaje veliki značaj razvoju odnosa s njima.

a) Tretman koji EU obezbeđuje novim članicama u okviru Opšte šeme preferencijala uvećava izgled e Kine za proširivanje tržišta za njene proizvode i veće izgled e za unosno ulaganje njenog kapitala.

b) Uspostavljanje viših standarda u trgovini i intenzivna tržišna konkurencija će isključiti neke kineske proizvode nižeg kvaliteta, ali će prinuditi kinska preduzeća da povišavaju kvalitet svojih proizvoda i tehnološkog sadržaja.

v) Nove članice imaju veliki potencijal za razvoj turizma. Kina to može iskoristiti za podsticanje turističke saradnje koja bi doprinela uravnotežavanju platnog bilansa.

Postoje i izvesna ograničenja razvoju privredne saradnje Kine s „novom Evropom“. Pre svega, sve te zemlje imaju deficit u razmeni s njom. Zatim, postoje jezička ograničenja u saobraćanju. U nekim od ovih zemalja nema internet stranice na engleskom jeziku, pa kineska preduzeća ne mogu da dođu do potrebnih informacija. Potom, Lisabonski sporazum je doneo neke novine koje otežavaju pristup tržištu EU. Kina mora računati s negativnim posledicama koje otuda potiču. Ipak najteže ograničenje razvoju saradnje je neravnoteža u trgovinskom bilansu. Ona nije saveznik razvoju dugoročnih ekonomskih odnosa.<sup>104</sup>

### *Razlike u interesima*

I Kina i EU razvoj međusobnih odnosa, osobito trgovine, smatraju velikim uspehom. Obe računaju na trajnost „strateškog partnerstva“. Ali, na obe strane se priznaje da u odnosima između dveju strana ne teku uvek „med i mleko“. Što se međusobni odnosi više razuđuju to se više i sporovi umnožavaju. Na obe strane ima mišljenja da „Odnosi između Kine i Evrope treba da budu redefinisani“.<sup>105</sup>

U EU često se ističe da je „Kina postala konkurent EU“, da je brzi privredno razvoj Kine postao pretnja.<sup>106</sup> Poplava uvoza iz Kine ugrožava

---

104 Ibid., p. 7.

105 Zhou Hong, “Speech et the Forum on China-EU Strategic Partnership”, p. 49, <http://www.ies.cass.cn/en/en103/index.asp>, 24.04.2010.

106 Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, op. cit.

preduzeća i radna mesta u EU. Glavne optužbe EU na račun Kine su: previsok suficit, dampinške cene, nedovoljna „otvorenost“ kineskog tržišta za robu i kapital EU, „nerazgovetni“ propisi o zaštiti prava intelektualne svojine. EU prigovara Kini još uvek nije dovoljno „otvorena“ i da njeno zakonodavstvo o zaštiti intelektualne svojine nije dovoljno „razgovetno“ (*transparent*).<sup>107</sup> Najzad, EU prigovara Kini da omogućava ilegalnu imigraciju u EU i otežava repatrijaciju njenih državljana.

Ukratko, za EU, „Kina je partner težak ali neohodan za rešavanje međunarodnih kriza“.<sup>108</sup>

U Kini, u stvari, nema spora o važnosti razvoja odnosa sa EU, ali često ima nezadovoljstva njenim istupima prema Kini. Zato u Kini ima i taktičkih reakcija da „EU više nije važna za Kinu“.<sup>109</sup> Sa stanovišta Kine nepovoljno je što se EU ponaša prema njoj u strateškom vakuumu. S obzirom na razlike u interesima njenih članica, EU mora računati s teškoćama u izgradnji strategije prema Kini. Mergentaler (Stephan Mergenthaler) ukazuje kako neki smatraju da se teško može govoriti o postojanju spoljne politike EU u pravom smislu, jer se ona zasniva na usaglašavanju, a u istupanjima na svetskoj pozornici ne javlja se kao vojna sila.<sup>110</sup> Iako, po važećim ugovorima, o odnosima s inostranstvom pregovara Komisija EU, članice nemaju saglasnu politiku ni o jedinstvenom istupanju na tržištu Kine.<sup>111</sup> Za EU je problem i to što pojedine njene članice imaju različite poglede na Kinu, jer imaju različite interese. Svaka za se se bori za kinesko tržište.<sup>112</sup> Članice EU su složne jedino u vršenju pritiska na Kinu da dalje otvara svoje tržište za njihove proizvode i preduzeća.<sup>113</sup>

---

107 Duncan Freeman, “China’s rise and the global economy: challenges for Europe”. In: Marcin Zaborowski (editor), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, op. cit., p. 21.

108 Zaborowski, “Introduction”. In: Marcin Zaborowski (editor), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, op. cit., 7.

109 Zhou Hong, op. cit., p. 49.

110 Stephan Mergenthaler, “Partners for effective global governance – The EU-China strategic partnership and EU Foreign policy”, Paper to be presented at the International Symposium on European Integration and its Impact on Euro-Asia Relation”, European Study Center, Shanghai Academy of Social Sciences, Date: 2007-6-9. Internet, <http://www.esccass.org.cn/en/show.asp?id=512&single=y> (10.05.2010).

111 Ibid., pp. 6-9.

112 Duncan Freeman, “China’s rise and the global economy: challenges for Europe”. In: Marcin Zaborowski (editor), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, op. cit., p. 22.

113 Axel Berkofsky, “The EU-China strategic partnership: rhetoric versus reality”, op. cit., p. 114.

b) U spoljnoj politici Kine važi postulat „poslovi iznad principa“. Za razliku od EU, Kina ne pristaje da se u ime “evropskih vrednosti“ meša u stari drugih država, koje Zapad smatra „nepoćudnim“. <sup>114</sup> Kina sve više ulaže u istraživanja nafte i gasa u Africi i na Bliskom istoku, gde dolazi u sukob interesa sa EU i SAD. <sup>115</sup> Sem toga, uticaj Kine raste u međunarodnim organizacijama – STO, MMF, Svetskoj banci.

U trgovini i poslovanju između Kine i EU česta su trvenja. Što se razmena brže razvija, brže izbijaju manji ili veći sporovi. „Evropljani“ zameraju da je nejednaka raspodela koristi od razvoja poslovanja i trgovine između dveju strana. Trgovinska komora EU u Kini septembra 2009. objavila je spisak teškoća s kojima se preduzeća iz EU u Kini suočavaju u poslovanju u Kini. EU traži da „Kina prilagodi svoju industrijsku politiku i unapredi svoje tržišno okruženje“.

Kinezi smatraju da sva preduzeća, pa i preduzeća EU, moraju da se prilagođavaju razvoju prilika na tržištu. Kako kaže Džou Hong (*ZHOU Hong*), „Privremene koristi koje se izdejtstvuju pritiskom na štetu dugoročnih interesa druge strane, ne mogu dugo trajati“. Prema tome, trvenja su prirodna, prilagođavanje je nužno. Pitanje ko ima više koristi od uzajamnog poslovanja je stvar viđenja pitanja. <sup>116</sup>

Kina je nezadovoljna načinom na koji javna glasila u EU predstavljaju odnose EU i Kine.

EU stalno nastoji na otvaranju kineskog tržišta kako za njenu robu tako i za njen kapital:

a) uklanjanje prepreka za izvoz u Kinu, kao što su: kontrola cena, diskriminatorni uslovi za registraciju, proizvoljni sanitarni standardi;

b) uklanjanje prepreka za ulaganje kapitala: geografska ograničenja, uslovljavanje stvaranjem zajedničkih preduzeća (*joint ventures*), diskriminatorni postupak pri dobijanju licenci, zatvaranje izvesnih sektora za strance, restriktivni devizni propisi;

v) unapređenje poslovnog ambijenta: zaštita intelektualne svojine i slično.

U stvari, po oceni Instituta za evropske studije Kineske akademije društvenih nauka, glavno pitanje pred EU je kako da uveća sopstvenu

---

114 Ibid., p. 113.

115 Zaborowski, “Introduction”, op. cit., p. 7.

116 Zhou Hong, “Speech et the Forum on China-EU Strategic Partnership”, op. cit., p. 50.

konurentnost u privrednoj saradnji s Kinom. Kako to nije lako, dolazi do kolebanja u razvoju odnosa dveju strana.<sup>117</sup>

### *Neravnoteža u trgovinskoj razmeni*

#### Kretanje salda

Osetljivo pitanje u odnosima između dve zemlje su trvenja oko trgovine. Po tradicionalnom shvatanju međunarodna trgovina je igra „nultog zbira“, to jest da jedan može dobiti samo koliko drugi izgubi. Po tom shvatanju, dobar je samo trgovinski suficit, jer rast uvoza može da staje gubitka radnih mesta. Otuda se pitanje trgovinskog salda lako prenosi na politički plan, pa slede optužbe za „nepoštenu konkurenciju“.<sup>118</sup> Upravo je glavni prigovor EU Kini postojan rast njenog suficita u međusobnoj trgovini.

No, EU nije prigovarala što je do 1997. Kina imala deficit u razmeni s njom. Tek tada se smer kretanja salda obrnuo. Suficit Kine je u 1997. iznosio svega 4 milijarde dolara.<sup>119</sup> Ulazak Kine u STO 2001. ubrzao je rast trgovine između dveju strana uz stalni rast kineskog suficita. U 2008. godini kineski suficit je dostigao 160,18 milijardi dolara. EU je tako zauzela treće mesto kao izvor suficita Kine, odmah iza Hong Konga i SAD.<sup>120</sup>

Glavni izvor suficita Kine je izvoz telekomunikacione opreme, tekstila, proizvoda lake industrije, gvožđa i čelika.

#### Statistička varka

Kineski stručnjaci ističu da statistički podaci sami po sebi ne odražavaju pravu prirodu kineskog suficita. Istočnoazijske zemlje – Japan, Južna Koreja, Tajvan i druge – koje su imale suficit u razmeni s Kinom, po njenom ulasku u STO prenose svoju radom intenzivnu proizvodnju u Kinu, pa je odatle izvoze. Taj njihov izvoz iz Kine se beleži u platnom bilansu Kine kao njen. Dakle, istočnoazijske zemlje, koje su ranije izvozile neposredno u EU, sada u Kinu izvoze poluproizvode i delove, montiraju ih i onda ih iz Kine izvoze u EU i

---

117 Research group ..., op. cit., 2.

118 Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, op. cit., p. 12.

119 The EU’s relations with China, loc. cit.

120 Research Group..., op. cit., p. 8. – Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, op. cit., p. 11.

SAD. EU i SAD to smatraju izvozom Kine. Drugim rečima, istočnoazijske zemlje reekportuju svoje proizvode iz Kine. To je „prolazni izvoz“.

Kineski suficit u stvari pokriva cenu poluproizvoda koje uvozi iz drugih zemalja. Dodata vrednost u Kini je mala, pa su glavni korisnici ovakve trgovine druge azijske zemlje.<sup>121</sup> Zato je Kina imala veliki deficit u razmeni s Japanom i Korejom, održavajući suficit u razmeni s EU. Sem toga, strana preduzeća u Kini obavljaju oko 60% trgovine Kine sa EU, što uključuje i preduzeća zasnovana s kapitalom iz EU. Preduzeća s kineskim kapitalom dobijaju svega 10% prihoda od trgovine u oblasti mašinskih i električnih proizvoda, dok strana preduzeća ubiru oko 90%. U oblasti trgovine tekstilom kineska preduzeća imaju profitnu marginu koja ne prelazi 5%.<sup>122</sup> Dakle, EU ne trpi od kineskog suficita. Pravi izazov za EU nije Kina nego integracija u Aziji gde je Kina samo glavni stub.<sup>123</sup>

Dalje, prema istraživanjima, investicije EU u Kini uvećavaju suficit Kine u razmeni s EU. Te investicije u stvari zamenjuju trgovinu. Preduzeća EU svoje proizvode izrađene u Kini prodaju na kineskom tržištu i tako povećavaju neravnotežu u platnom bilansu Kine s EU.<sup>124</sup>

Činjenica je da pojedina preduzeća u EU kinesku konkurenciju smatraju pretnjom. Međutim, u celini uzev, nema dokaza da uvoz iz Kine i izmeštanje poslovanja u Kinu stvaraju znatnije probleme u EU. Problemi EU su drukčijeg porekla – Ujedinjeno Kraljevstvo i Istočna Evropa, to jest socijalni damping koji otuda proističe.<sup>125</sup>

Evropski komesar za spoljnu trgovinu je 2006. u Pekingu izjavio da jeftini kineski proizvodi uštede evropskim porodicama po 300 evra godišnje.<sup>126</sup> Prema podacima OECD, izvoz Kine snižava inflaciju u zoni evra za 0,2%. To znači da evropski potrošači uštede do 60 milijardi dolara godišnje.<sup>127</sup>

---

121 Duncan Freeman, “China’s rise and the global economy: challenges for Europe”, op. cit., p. 17.

122 Research Group..., op. cit., p. 10.

123 Duncan Freeman, “China’s rise and the global economy: challenges for Europe”, op. cit., p. 18.

124 Research Group, op. cit., p. 10.

125 Duncan Freeman, “China’s rise and the global economy: challenges for Europe”, op. cit., p. 20.

126 Charles Grant, and Katinka Barysch, *Can Europe and China shape a new world order?*, Center for European Reform, London, 2008, p. 32.

127 Research Group..., op. cit., p. 10.



Ispada da se Kini zamera što je postupala prema preporukama političara EU: brzo se integrisala u svetsku privredu. A Zapad je prevideo da brzi rast kineskog izvoza dovodi do promene u kretanju bogatstva u svetu. Umesto u jednom smeru, od manje razvijenih u razvijenije, sada ide u oba smera. Zapad, uključujući EU, nije se za to pripremio.<sup>128</sup>

### Asimetrija

Sporovi su pojačani asimetrijom u kretanju privreda dveju strana. Privreda EU usporava rast, a rast privrede Kine je postojano visok. Upravo to je poslužilo kao razlog za „preispitivanje odnosa Kina – EU“. U oktobru 2006. godine, šesti Spis o Strategiji EU prema Kini (EU China Strategy Paper) pod naslovom “EU-China trade and investment: Competition and Partnership” znači preuređivanje politike prema Kini. „Objavljivanje dvaju Spisa ukazuje na to da je EU tretirala Kinu kao ‘svetsku silu’, koja potencijalno može postati konkurent“.<sup>129</sup>

Ključna stvar u novoj politici EU prema Kini, po Spisu, je: uzajamna odgovornost između Kine i EU. EU uzima da je Kina dostigla takav nivo razvoja da EU ima pravo da od nje traži da preuzima na sebe više odgovornosti. U Spisu o privrednoj i trgovinskoj saradnji, EU ističe da je Kina postala „najveći izazov u spoljnotrgovinskoj politici EU“.<sup>130</sup>

Iz toga se krije zahtev spoljne politike EU da Kina usvaja „evropske vrednosti“, da poštuje ustanovljene interese EU širom sveta, i da se pokorava pravilima trgovine koja nameće Zapad.<sup>131</sup>

### *Pitanje antidampinga*

EU svoj deficit objašnjava ograničenošću pristupa kineskom tržištu. Ona Kinu optužuje za dampinške cene pre svega tekstila, obuće i autodelova. Protiv dobara uvezenih iz Kine, koji čine manje od 2% kineskog izvoza, EU primenjuje 49 antidampinških mera, više nego protiv proizvoda bilo koje druge zemlje.

Advokati domaćih preduzeća optužuju Kinu da „nepoštenom trgovinom“ razara preduzeća i radna mesta u EU. Ovu optužbu osporavaju ne samo Kina i

---

128 Ocena mađarskog pisca Adrasa Inotaija. Prema: Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, op. cit., p. 14.

129 Research group ..., op. cit., 2.

130 [http://europa.eu.int/external\\_relations/china/intro/index.htm](http://europa.eu.int/external_relations/china/intro/index.htm)

131 [http://europa.eu.int/external\\_relations/china/intro/index.htm](http://europa.eu.int/external_relations/china/intro/index.htm)

njeni proizvođači, nego i mnoga preduzeća iz EU koja uvoze i prodaju kineske proizvode, kao i ona koja ulažu kapital u proizvodnju u Kini.<sup>132</sup>

Jedno od spornih pitanja u trgovini Kine i EU je nametanje kvota za uvoz tkanina. Posle dužih pregovora ovo ograničenje je sklonjeno, tako da je izvoz tekstila iz Kine u EU u 2008. godini dostigao 38,84 milijarde dolara, što je za 37,7% više nego u prethodnoj godini. Ovo pitanje je utoliko važnije što je industrija tkanina važna i u nizu novih članica EU. Pod dejstvom finansijske krize i u Kini i u EU se uzima u račun da raste trgovinski protekcionizam.

Ono što Kinu pogađa je što antidampinški rat između njih poteže pitanje statusa tržišne privrede. Ne priznajući Kini status tržišne privrede, EU koristi mogućnost za proizvoljno nametanje antidampinških dažbina na uvoz iz Kine. EU se zaklanja za nepriznavanje statusa tržišne privrede da bi štitila svoje interese. Kina to smatra diskriminatornim.<sup>133</sup>

Kina optužuje EU za protekcionizam, ali se kloni parničenja. Rešenje traži i u menjanju sastava svog izvoza. Ona smatra svojim problemom što izvozi mnogo proizvoda koji su ishod krajnje faze proizvodnog lanca. Posledica je što su to proizvodi s niskom dodatom vrednošću, a Kinu koštaju optužbi za preterani izvoz. Zato je Kina u 2007. počela da menja industrijsku politiku. Naglasak se pomera na proizvodnju dobara više faze izrade, s višom dodatom vrednošću, sa proizvoda radom intenzivnih na proizvode kapitalom intenzivne i razvoj visoke tehnologije i proizvoda nove tehnologije. Radom intenzivni proizvodi – odeća i obuća – sve manje su važna konkurencija nego proizvodi visoke tehnologije. U 2006. izvoz dobara visoke tehnologije iznosio je 30% izvoza industrijskih proizvoda Kine. Ulaganja u istraživanje i razvoj u Kini rastu brže nego u EU.<sup>134</sup>

Dakle, „Kina počinje da menja obrazac razvoja spoljne trgovine i priprema skretanje od velike države trgovca u veliku trgovinsku silu“.<sup>135</sup>

### *Energetika – predmet prećutnog spora*

EU vidi dosta razloga za zabrinutost zbog energetske politike Kine: ekonomski, politički ili stateški, i ekološki.

---

132 Duncan Freeman, “China’s rise and the global economy: challenges for Europe”, op. cit., p. 18.

133 European Commission, “EU–China trade in facts and figures“, MEMO/09/40, 30.01.2009.

134 Duncan Freeman, “China’s rise and the global economy: challenges for Europe”, op. cit., p. 20.

135 Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, op. cit., p. 15.

a) U drugoj polovini ove decenije Kina postaje sve veći uvoznik energije. Ona je posle SAD najveći potrošač energije u svetu. Rastu njena tražnja za sirovinama i, još važnije, za energijom kao i njeni naponi da ih pribavlja. Kina uvozi 12% potreba u energiji, a ta potreba će dalje rasti.<sup>136</sup> Kineska tražnja energije podigla je njenu cenu s implikacijama za druge potrošače i na geopolitiku regiona bogatih energijom.<sup>137</sup> Evropsku uniju onespokojava što je Kina sve prisutnija u Africi gde traži izvore sirovina i energije, što nastoji da svoju delatnost širi po celom svetu, kao što to radi i sama EU. Kineska državna preduzeća kupuju izvore nafte i gasa u svetu, investirajući i tamo gde se zapadnim privatnim preduzećima ne isplati. Tako raste konkurencija za izvore nafte.

b) Zapadnjačka preduzeća se boje konkurencije kineskih državnih preduzeća i optužuju ih za „nepoštenu trgovinu“. S druge strane, mogućnost da stranci ulažu u kinesku energetiku su ograničene. Posebno zapadnjačka preduzeća brine što u Kini postoji podudarnost spoljne i međunarodne energetske politike. To podstiče konkurenciju ne samo preduzeća nego i država za izvore energenata.

Ovde su za EU posebno dva razloga za brigu: (a) Kina ne mari za kritike Zapada što saraduje sa „nepoćudnim državama“ (*states of concern*). Ona odbija da se meša u unutrašnje poslove drugih država, kako bi ih se privedo podobnosti. To otežava Zapadu da „izvozi demokratiju“; (b) EU se nalazi u neudobnom položaju između Kine i SAD gde se njihovi interesi ukrštaju.<sup>138</sup> (v) Kina se uključuje u kontrolu pomorskih puteva za prevoz energenata gde se sučeljava sa interesima SAD.

Očuvanje životne sredine je stalna briga EU.<sup>139</sup>

U stvari, kako ističe Endrju-Spid (*Philip Andrews-Speed*), kineska energetska politika pruža izgleda za saradnju:

a) Zajedniči interes Kine i EU je povećavanje svetske ponude nafte i gasa i sigurnosti prevoznih puteva.<sup>140</sup>

136 Duncan Freeman, “China’s rise and the global economy: challenges for Europe”, op. cit., p. 22.

137 Marcin Zaborowski, “Introduction”, op. cit., 7. 7.

138 Katinka Bersh, *Embracing Dragon. The EU’s Partnership with China*, Centre for European reform, London, 2005.

139 Philip Andrews – Speed, “China’s energy policy and its contribution to international stability”. In: Marcin Zaborowski (editor), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, op. cit., pp. 71-81.

140 Christopher – Alexandre Paillard, *Strategies for Energy: Which Way Forward for Europe?*, Fondation Robert Schuman, Paris, 2006.

b) EU mora da se odupire iskušenjima da kritikuje ili opstruiše međunarodnu energetska politiku Kine. Kina nije ni prva ni jedina država koja ima datu energetska strategiju.

v) EU treba da nastoji da se Kina uključi u međunarodni energetska sistem i ustanove.

g) EU treba da utiče na unutrašnji energetska sektor Kine, između ostalog ustupanjem tehnologija koje čuvaju životnu sredinu i povišavaju energetska efikasnost.

Urtako, EU, koja od 1996. ima program o energetska saradnji s Kinom, treba da ga dalje razvija.<sup>141</sup>

## 11. IZGLEDI ZA RAZVOJ ODNOSA KINE I EU

### *Činioci razvoja međusobnih odnosa*

Razvoju odnosa Kine sa EU pogodovalo je više činilaca.

a) Po izbijanju sukoba s SSSR i drugim istočnoevropskim zemljama 1960, koji su do tada bio glavni partneri Kine („Naginjanje samo na jednu stranu“), bili su praktično prekinuti. Kina je imala potrebu da traži oslonac na drugim stranama.

b) Za ralikom od SAD, zapadnoevropske zemlje su dosledne u priznavanju načela „jedne Kine“, to jest da je Tajvan deo NR Kine. EU vladu u Pekingu smatra jedinim zakonitim predstavnikom celog kineskog naroda. U Evropi niko ne prodaje oružje Tajvanu (sem Francuske u 1992), niti u Evropi postoji „tajvanski lobi“. Odsustvo „tajvanskog činioaca“ poštedelo je odnose Kine i EU važnog „remetilačkog razloga“.

v) EU, za razliku od SAD, nema vojnih ili strateških interesa u Istočnoj Aziji. Prema tome, Kina i EU jedna drugoj nisu strateška pretnja. Po briselskoj retorici, Kina je „šansa“ a ne „pretnja“. Vođi s obe strane izjašnjavaju se za jačanje „strateškog partnerstva“.<sup>142</sup>

g) Kina i EU imaju konvergenciju pogleda na spoljnu politiku SAD nastojeći da ograniče američku težnju za hegemonijom.

d) Privrede Kine i EU su umnogome komplementarne. Za Kinu je važno što su preduzeća iz EU, za razliku od američkih, spremna da joj prodaju važne

---

141 Philip Andrews-Speed, „China’s energy policy and its contribution to international stability“, op. cit., p. 81.

142 Zhou Hong, „Speech et the Forum on China-EU Strategic Partnership“, op. cit., p. 51.

tehnologije. Kina nudi obilje jeftine radne snage i neograničeno tržište za izvoz, pogodno okruženje za investiranje i poslovanje, kao i izvore za tehnološke inovacije.

đ) EU je obezbedila strateški okvir za harmonični i brzi razvoj kinesko-evropskih odnosa.<sup>143</sup>

e) Kini je potrebna ekonomska transfuzija sa Zapada za njen brzi ekonomski uspon, ali u okviru multipolarne ravnoteže snaga u svetu. Za to joj je bio potreban oslonac u nekom drugom „polu“. EU sa svoje strane nije zadovoljna statusom „ekonomskog diva – političkog patuljka“. I njoj je potreban oslonac za veću ulogu u svetskim poslovima.

ž) Dinamično tržište Kine i brzi razvoj društva biće zadugo privlačni za evropska preduzeća i proizvode. EU ostaje za Kinu izvor broj jedan za visoke i nove tehnologije. EU je najveći trgovinski partner Kine, koja posebno ohrabruje priliv kapitala iz EU i razvoj turizma. EU, koja je najveće izvozno tržište na svetu, je dala veliki doprinos rastu privrede Kine preko rasta izvoza. Evropska preduzeća koja posluju u Kini unela su opremu, znanje i tehnologiju koji su pomogli Kini da razvija svoju proizvodnu moć.

z) U tom odnosu i EU ima velike koristi. Trgovina s Kinom omogućava joj da pojačava rast i otvaranje radnih mesta kroz rast izvoza i postojanu specijalizaciju u proizvodima i uslugama visokom dodatnom vrednošću. Najzad, to uvećava svetsku konkurentnost evropskih preduzeća.<sup>144</sup>

i) Kineski proizvodi s konkurentnim cenama pomogli su da se održe niske stope inflacij i niske kamatne stope u EU.

j) Preduzeća EU uspešno investiraju u Kini.

### *Prevladavanje neizvesnosti*

I Kina i EU računaju s neizvesnostima u razvoju međusobnih odnosa. Sukoba interesa će i dalje biti. Međutim, između dve zemlje uspostavljen je niz institucionalnih mehanizama koji će olakšavati rešavanje sukoba interesa i omogućavati dalji razvoj odnosa.

Izgledi za dalji razvoj odnosa između EU i Kine su vrlo povoljni. Zasnovani su na uzajamnosti ekonomskih interesa i komplementarnosti pogleda na

---

143 David Shambaugh, „China and Europe- the emerging axis“, op. cit., p. 245-7.

144 Xu Mingqi, „The EU Competition and Trade Policy Toward the People’s Republic of China and Its Impact on EU / China relations – An Overview“, <http://www.escsass.org.cn>, 24.04.2010.

svetske poslove. Kina je najveća zemlja u razvoju, a EU najveća regionalna organizacija razvijenih zemalja.

EU u Kini gleda svetsku silu sa svetskim odgovornostima i važan oslonac za izgradnju multipolarnosti u svetu. Šembo je to sročio na sledeći način: „EU, kao globalni igrač na međunarodnoj ravni, deli brige Kine za uravnoteženiji međunarodni poredak zasnovan na stvarnom multilateralizmu, i želi da angažuje Kinu kao odgovornu silu u rešavanju svetskih pitanja“.<sup>145</sup>

U skladu s tim, EU i njene članice nastojale su da se Kina uključi u međunarodne organizacije. EU je uložila posebno mnogo napora da se Kina primi u STO, i saraduje s njom u ustanovama koje se bore protiv širenja nuklearnog oružja, trgovine oružjem, terorizma, organizovanog kriminala, trgovine drogom i drugim pitanjima. I EU i Kina su aktivne u OUN i njenim agencijama.

Bilateralno, EU i Kina zajednički rade na mnogim pitanjima. Dvadesetak grupa za dijalog i rad pokriva mnoga pitanja počev od ljudskih prava do trgovine tkaninama, i od nauke i tehnologije do intelektualne svojine.

Saradnja EU i Kine više je od dijaloga. One zajedno pripremaju mnoge programe. Mnoge članice EU vode i zasebne dijaloge s Kinom. U 2003. godini sedam poglavara država iz EU je posetilo Kinu. Način na koji EU tretira Kinu je zasnovan na načelu jednakosti, za razliku od SAD koje uvek teže da dominiraju.

Možda je ključni aspekt strategije EU prema Kini uvećavanje „domaće“ sposobnosti Kine. Ona obezbeđuje značajnu stručnu pomoć i finansijska sredstva za to. U vremenu 2002-2004. u oko 40 programa EU je uložila oko 260 miliona evra (338 miliona dolara). Tri su glavne svrhe tih programa: (a) podržavanje reformskog procesa, (b) zaštita životne sredine i postojanog razvoja; (v) dobro upravljanje i vladavinu prava.

Odnosi s pojedinim članica EU s Kinom i multilateralni odnosi s njom se uzajamno dopunjavaju. Između dveju strana nema ni sistemskih ni strateških sukoba interesa – koji su uvek u osnovi odnosa Kine sa SAD. To su dodatni razlozi da se veruje da će odnosi Kine i EU dalje razvijaju. Po Šembou, „Vremenom ti odnosi će postati nova osovina u svetskim poslovima, i služiće kao izvor stabilnosti u rovitom svetu“.<sup>146</sup>

Kina i Evropska unija su jedna drugoj veoma važan ekonomski partner. Stoga uobičajeni sporovi u međusobnoj razmeni ne prete prerastanjem u političke sporove. U 2008. godini trgovina Kine s EU nadmašila je trgovinu Kine sa SAD i Japanom.

---

145 David Shambaugh, “China and Europe- the emerging axis“, op. cit., p. 247.

146 Ibid., p. 248.

Kina i EU nisu važne jedna drugoj samo iz ekonomskih nego i iz političkih razloga. One pridaju veliku važnost zajedničkim strateškim interesima. Obe strane su zainteresovane za očuvanje mira i stabilnosti u svetu.

Stanovništvo i Kine i EU je blagonaklono prema razvoju odnosa između dveju strana.

Saradnja Kine i EU u suočavanju sa svetskom finansijskom krizom doprinose sopstvenom ekonomskom saradnjom.

Istina, u EU ima snaga koje zastupaju teoriju „nultog zbira“, koje nastoje da ograniče razvoj Kine. To je glavni razlog za trenja u odnosima dve strane u 2008. godini. Od smera u kome će ići prilagođavanja međunarodne politike EU zavisi umnogome dalji razvoj odnosa Kina – EU.<sup>147</sup>

## 12. ZAKLJUČAK

1. Kina i Evropska unija su visoko zainteresovane za razvoj međusobnih odnosa. Obe su svesne rasta svoje geopolitičke moći. Obe su spremne da je usaglašenim delovanjem koriste radi zauzimanja sve važnijeg udela u svetskim poslovima. U međusobnim odnosima, pak, zamenjuju metode *Geopolitike* metodima *Geoekonomije*. Kina u EU ne vidi vojnu pretnju nego jednog od glavnih ekonomskih partnera. EU u odnosima s Kinom primenjuje iste metode kao prema svojim zapadnim saveznicima. Ne koristi ni sredstva vojne pretnje ni metode „ekonomskog rata“ kao što su blokade i sankcije. Trgovinske sporove s njom rešava po pravilima međunarodnog prava.

2. Odnosi Kine i EU započeti su kao sporedni i za jednu i za drugu, a dospeli su do nivoa „strateškog partnerstva“. Privrede dveju strana su visoko komplementarne. Privredni odnosi veoma se uspešno razvijaju. „Zajednički ekonomski interesi“ imaju odlučujuće važno mesto u politici Kine i EU jedne prema drugoj. EU je najveći ekonomski partner Kine. Ona je njeno najveće izvozno tržište, najveći izvor novih tehnologija i opreme i jedan od najvećih izvora stranih ulaganja. Kina je drugi po važnosti izvor uvoza industrijskih proizvoda u EU i nabrže rastuće izvozno tržište za EU.

3. Prisutne su razlike u interesima dveju strana. Glavni izvor trenja u njihovim odnosima su: visok kineski suficit u međusobnoj trgovini, visoka konkurentnost kineskih proizvoda na tržištu EU i potraga Kine za izvorima energije u delovima sveta koje zemlje Zapada, uključujući vodeće članice EU, smatraju svojim tradicionalnim „zabranama“, kao što su Bliski istok i Afrika.

---

147 Research Group..., op. cit., pp. 18-20.

4. Dve strane stvorile su niz mehanizama za rešavanje sukoba interesa u međusobnoj trgovini. Međusobni sporovi se rešavaju kroz dijalog, tako da njihovi ekonomski odnosi stalno napreduju. „Jačanje mehanizma dijaloga, smanjivanje trgovinskih sukoba i oporavak tržišnog poverenja morali bi biti politika Kine i EU“.<sup>148</sup>

5. Ipak, opstaju neizvesnosti koji mogu uticati na razvoj odnose Kine i EU u budućnosti. EU je privržena “sazre vanju sveobuhvatnog strateškog partnerstva s Kinom“. Dosadašnja ostvarenja se sažimaju na sledeći način: „Nije sve idealno u dvostranim odnosima. Postoje oblasti gde bi EU želela da Kina čini više, i obrnuto. Ipak, uopšte uzev, radi se o složenom odnosu koji zahteva mnogo brige i odgovarajućih sredstava da bi se ti odnosi usmeravali“.<sup>149</sup> „Budući ekonomski i trgovinski odnosi Kina – EU zavisice od partnerstva saradnje ili partnerstva konkurencije“.<sup>150</sup>

6. Dejstva proširivanja Evropske unije na Istok Evrope po interese Kine nisu jednoznačna. Povoljna dejstva su proširivanje tržišta za kineske proizvode i proširivanje mogućnosti za korišćenje pogodnosti Opšte šeme preferencijala čija primena se proširuje na nove članice. Glavna nepovoljna dejstva su jačanje konkurencije kineskim proizvodima tržištu „stare Evrope“, skretanje trgovine novih članica s trećih tržišta na tržišta „stare Evrope“, jačanje „atlantizma“ u okviru EU, uvećavanje složenosti u donošenju spoljnopolitičkih odluka i primene „strateškog partnerstva“ Kina – EU.

## LITERATURA

1. Babić S., Blagoje, *Ekonomija Azije*, Megatrend univerzitet, 2007.
2. Babić S., Blagoje, „Geoe konomija – stvarnost i nauka“, *Megatrend revija*, Vol. 6(1)2009, str. 27-54.
3. Кочетов, Эрнест Георгиевич, *Геоэкономика. Освоение мирового экономического пространства*, “Норма”, Москва, 2006.
4. Bersh, Katinka, *Embracing Dragon. The EU's Partnership with China*, Centre for European reform, London, 2005.

---

148 Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, op. cit., p. 16.

149 Antonio Tanca, “Towards a comprehensive China strategy”. In: Marcin Zaborowski (editor), *Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy*, op. cit., p. 122.

150 Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, op. cit., p. 16.



5. Chen Xin, “Policy Evolution of the China-EU Trade and Economic Relationship”, <http://ies.cass.cn/en/en103/index.asp> (24.04.2010).
6. European Commission, “EU-China trade in facts and figures”, MEMO/09/40, Brussels, 30 January 2009.
7. Grant, Charles, and Barysch, Katinka, *Can Europe and China shape a new world order?*, Center for European Reform, London, 2008.
8. Jean, Carlo – Savona, Paolo, *Geoeconomia. Dominio dello spazio economico*, Editore Franco Agneli, 1997.
9. Jia Ruixia, Zhang Yuxin, “Trade Relationship between Central Eastern European Countries”, <http://ies.cass.cn/en/Srticle/uploadFiles> (24.04.2010).
10. Huo Zhengde, “On the China – EU Strategic Partnership”, Chinese Institute for International Studies, Internet: <http://www.ciis.orgcn/item/2005-04-07/50919.htm>, (22.04.2010).
11. Li Jing, The Impact of Eastern Expansion of the EU on China’s Export to Europe and the Countermeasures, Internet, <http://www.escsass.org.cn> (24.04.2010).
12. Lorot, Pascal (Sous la direction de), *Introduction à la Géoéconomie*, Economica, Paris, 1999.
13. Luttwak, Edward, “From Geopolitics to Geo-Economics. Logic of Conflict, Grammar of Commerce”, *The National Interest*, Summer 1990, pp. 17-23.
14. Luttwak, Edward, *Turbo capitalism: winners and losers in the global economy*, Harper and Collins Publishers, New York, 1999.
15. Mei Zhaorong, “EU’s Historic Enlargement and its Implications”, Chinese Institute of International Studies, <Http://www.ciis.org.cn/item/2004-09-27/50596.html>, (22.04.2010).
16. Mergentaler, Stephan, “Partners for effective global governance - The EU-China strategic partnership and EU Foreign policy”, Paper to be presented at the International Symposium on European Integration and its Impact on Euro-Asia Relation”, European Study Center, Shanghai Academy of Social Sciences, Date:2007-6-9. Internet (10.05.2010).
17. Paillard, Christopher – Alexandre, *Strategies for Energy: Which Way Forward for Europe?*, Fondation Robert Schuman, Paris, 2006.
18. Research Group of IES (Institute of European Studies) of CASS (China Academy of Social Sciences), “China – EU Relations in 2008“, <http://ies.cass.cn/en/articles/other/200908051>, (22.04.2010).
19. Scott, David, “China and EU: A Strategic Axis for the Twenty-First Century?“, *International relations*, No. 2007, No. 21. <http://ire.sagepub.com/cgi/content/abstract/21/1/23>, p. 24.
20. Shambaugh, David, “China and Europe- the emerging axis“, *Current History*, September 2004.

21. Wu Xian, “Economic Considerations in the China-EU Partnership – An Introduction to Perspectives from the Two Sides“, <http://ies.cass.cn/en/UploadFiles>, (24.04.2010).
22. Xu Mingqi, “The EU Competition and Trade Policy Toward the People’s Republic of China and Its Impact on EU / China relations – An Overview“, <http://www.escs.org.cn> (24.04.2010).
23. Yang Xiao-Yan, “China – EU relationship in the perspective of the new development of the EU“, <http://www.ieem.org.neo/nesca/documents/papers/may2006/xiao-yan-Yang.doc> , (30.04.2010).
24. Zaborowski, Marcin (editor), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, Institute for the Security Studies, European Union, Paris, December 2006.
25. Zhou Hong, “Speech at the Forum on China-EU Strategic Partnership“, <http://www.ies.cass.cn/en/en103/index.asp>, 24.04.2010.

*Prof. dr. Blagoje BABIĆ*

**CHINA-EUROPEAN UNION RELATIONS:  
A DEVELOPING GEOECONOMIC AXIS**

**ABSTRACT**

China and the European Union are very interested in developing their mutual relations. They strengthen their positions in the world business by their co-ordinated acting. In their mutual relations, they apply *Geoeconomics*’ methods. They do not regard each other as a military threat but as one of the main economic partners. Their economies are highly complementary. “The common economic interests“ have a decisive role in China EU policy and EU China policy, respectively. EU is China’s largest economic partner. It is its largest export market, the largest source of new technologies and equipment and one of the largest sources for foreign investments. China is the second important source of industrial products import to EU and the fastest growing export market for EU. The EU enlargement to the East both favourably and unfavourably affects China’s interests. The main cause of friction in China-EU relations is a high Chinese surplus in their mutual trade, high competitiveness of Chinese products on the EU market and China’s pursuit of energy sources in the parts of the world that Western countries, including the leading EU member states, regard as traditionally “forbidden“ such as the Middle East and Africa. China and EU have created mechanisms to settle conflicts of interest in their mutual trade through dialogue.

*Key words:* China, European Union, strategic partnership, geoeconomics, trade disputes, foreign investments, technology.

## PROŠLOST I BUDUĆNOST MULTIKULTURALIZMA NA JUGOISTOKU EVROPE

*Multikulturalizam je nadopuna građanstvu,  
a ne njezin nadomjestak.*

*Will Kymlicka*

### ABSTRACT

Multikulturalizam je nastavak politike jednakog poštivanja i politike priznanja. Prostor jugoistoka Evrope poznaje modele multikulturalizma kroz stoljeća provedenih u okviru Habsburške monarhije i Otomanskog carstva. Raspadom Jugoslavije, novonastale teže stvaranju jednonacionalnih država, sa potpunim brisanjem sjećanja na multikulturalnost bivše države. Te su se zemlje dodatno suočile sa problemom implementacije multikulturalizma kada je 1993. godine Evropska unija, kroz Kopenhagenske kriterije, objavila da je poštivanje manjinskih prava jedan od političkih uvjeta „pristupnih kriterija“ koje zemlje moraju poštivati u cilju priključenja Uniji, temeljeći svoje stavove na politici priznanja i poticanja etno-kulturne raznolikosti koji šire ljudske slobode, ljudska prava i razvoj demokracije. Zapadne demokracije multikulturalni oblik davanja prava manjinama poznaju kao federalni ili kvazifederalni oblik teritorijalne autonomije, ali zemlje jugoistoka Evrope ne prihvaćaju taj model, već im je prihvatljiviji model kulturne autonomije ne uključuje teritorijalnu autonomiju, ali sadrži značajan stupanj institucionalne izdvojenosti, lokalne samouprave i prava na upotrebu materinjeg jezika.

*Ključne riječi:* multikulturalizam, jugoistok Evrope, Evropska unija, manjinska prava.

### UVOD

Razmatrajući multikulturalnost na području jugoistoka Evrope ovaj rad će prvenstveno sagledavati fenomen multikulturalizma u zemljama nastalim raspadom Jugoslavije, koje su nakon sloma Jugoslavije postale samostalne države i u temelje svoje državnosti postavile samo svoju naciju,

---

1 Dr Vesna Stanković-Pejnović, doktor filozofije, e-mail adresa: vesna.stankovic.pejnovic@gmail.com

ponašajući se kao da nikad nisu imali multikulturalnu prošlost. Cilj rada je pokazati da je ovaj prostor područje raznovrsne multikulturalne prošlosti, a zbog težnje za ulaskom u EU i vjerovatne multikulturalne budućnosti.

## POVIJESNI KONTEKST MULTIKULTURALIZMA NA JUGOISTOKU EVROPE

Područje jugoistoka Evrope je kroz povijest bilo dio različitih država i carstava, poprište mnogih ratova, masovnog stradanja stanovništva, sistematske kolonizacije i naseljavanja stanovništva iz drugih krajeva zbog jačanja pojedine države ili smanjenja homogenosti i slabljenja otpora pokorenog lokalnog stanovništva. Izmiješanost stanovništva, naslijeđe prošlosti, sjećanja o nekadašnjim granicama pojedinih država, nepodudarnost nacionalnih i novouspostavljenih granica, kao i težnja novostvorenih država za većim utjecajem i teritorijem bili su uzrok sukoba među njima. Sve su manjine u procesu političko-teritorijalnih promjena nastale u uvjetima pobjeda i poraza (mirovnih ugovora), a ne kroz bilateralno sporazumijevanje na temelju ravnopravnosti. Krajem 19. i početkom 20. stoljeća za određivanje karakteristika niza događaja i odnosa između država na Balkanu su stvoreni pogrdni slogani evropskog *bureta baruta* te termin *balkanizacija*<sup>2</sup> koji je postao sinonim etničkih sukoba. Pojam balkanizacije objašnjava suvremena balkanska zbivanja kroz koja je nastavljen proces daljnjeg usitnjavanja i podjele na temelju izraženih nacionalnih proturječnosti i geopolitičkih interesa unutarnjih i vanjskih aktera ovih procesa. Religija i nacionalna pripadnost su usko povezani na ovom prostoru, ali se religiozni, jezični i etnički kriteriji ne poklapaju.

Komisija za Balkan Carnagie fondacije ponudila je izvjesne ustavne okvire za rješenje međunacionalnih odnosa, ali je iznijela zaključke o ovom prostoru. Prema njoj, prinudna asimilacija koja je prevladavala na ovom prostoru od 19. stoljeća odgovor je na shvaćanje da bi trebala postojati jedna država, jedna kultura, jedna vjera. Neki smatraju da etnonacionalizam može biti ublažen političkim sredstvima, davanjem kulturnih prava manjinama, kako bi kulturna autonomija unaprijedila zahtjeve za teritorijalnom autonomijom. Komisija smatra da ovaj model nije moguć na ovom prostoru. Manjine neće imati povjerenja ukoliko ih ne prati i teritorijalna autonomija, dok većinske grupe strahuju da će davanje kolektivnih prava i autonomije

---

2 Maria Todorova, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 15.

potaknuti dezintegraciju i iredentizam.<sup>3</sup> Rješenja položaja manjina traže se u okvirima ustavne demokracije, a Komisija za Balkan Carnegie fondacije zaključuje da ustavi država trebaju garantirati zaštitu prava manjina te uključivati proporcionalno predstavništvo u izborni sistem, dok su decentralizacija i izvjestan stupanj autonomije na regionalnom i općinskom nivou od bitne važnosti za područja s mješovitim stanovništvom. Međutim, iznad svega se traži uspostava civilnog društva, vladavina prava (koja garantiraju ljudska i manjinska prava) te institucionalna sredstva posredovanja i arbitraže radi rješavanja sukoba.<sup>4</sup>

Iako je multikulturalnost nepobitna na jugoistoku Evrope, ovo područje ipak ima svoje osobitosti koje se oslikavaju u činjenici da poneke zemlje imaju i po dvadesetak različitih nacionalnih manjina i etničkih grupa. Multikulturalnost ovog prostora ima svoje duboke povijesne korijene, što podrazumijeva određene tipove iskustva i drugačije oblike znanja nego na zapadu Evrope. Poslije Drugog svjetskog rata zemlje jugoistoka Evrope uvode socijalističko uređenje koje promovira modernizaciju „odozgo“. Bivša Jugoslavija je najviše otvorila vrata multikulturalnosti kao ideološkom projektu nadnacionalnog cilja povijesti.<sup>5</sup> Nakon urušavanja socijalizma dolazi do oživljavanja etnocentriškog poimanja stvarnosti te se multikulturalnost tumači kao ostatak bivšeg sustava. Iz navedenih naznaka proizlazi da se danas multikulturalizam jugoistoka Evrope mora sagledavati u svjetlu unutarnje pravne i političke dinamike, tempa, načina prilagođavanja evropskim strukturama te spremnosti iznalaženja ravnoteže između sjećanja na povijest i institucionalnih nužnosti koje zahtjeva budućnost.

Bivše evropske socijalističke zemlje su na prijelazu iz 80-ih u 90-te bile zahvaćene valom masovnih demokratskih političkih promjena. Urušavanje socijalizma je u multikulturalnim i federativnim državama bilo prouzročeno, ali i ubrzano djelovanjem jakog vala nacionalizma. S druge strane, pad socijalizma je značio i pad celog sustava vrijednosti, što je otvorilo i pojačalo krizu kolektivnog identiteta. Na tom prostoru je proces etnizacije politike najuočljiviji, iako postoje mnogi znakovi istog procesa i u razvijenim demokratskim

---

3 *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1996, pp. 16-17.

4 *Ibid.*, p. 18.

5 Alpar Lošonc, „Multikulturalnost i etnokulturalni diverzitet“, u Goran Bašić (ur.), *Demokratija i multikulturalnost u jugoistočnoj Evropi*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2003, str. 194.

tradicijama.<sup>6</sup> Postavlja se pitanje da li bi cijeli sustav vrijednosti bio urušen, a etnički konflikt riješen, da su državne institucije bile jake. Naime, etnička razdvojenost društva ima štetnije i jače djelovanje na ekonomsku politiku i razvoj kada su državne institucije slabe. U zemljama stabilnih institucija, etnička raznolikost ne umanjuje rast ili ne pogoršava ekonomsku politiku.<sup>7</sup> Nacionalizam je fenomen koji je moguće naći u praktično svim multietničkim zemljama, ali u bivšim socijalističkim državama našao je posebno plodno tlo jer se ideloški nacionalizam i socijalizam utemeljuju na kolektivitetu. S jedne strane, većinska populacija je proces transformacije društva vidjela kao mogućnost jačanja nacionalne države i nacionalnih osjećaja, posebno jakih i manipulativnih početkom 90-ih godina 20. stoljeća. Dok su pripadnici političkih elita, prethodno sljedbenici bivše, socijalističke ideologije, u nacionalističkim pokretima vidjeli svoju jedinu mogućnost ostanka na vlasti. S druge strane, manjine nastoje postići što djelotvornu zaštitu svog nacionalnog identiteta i održati svoje institucije, u nekim slučajevima i samoupravu, težeći jasnim zakonodavnim garancijama, dok veće i organiziranije manjinske grupe još eksplicitnije artikuliraju svoje zahtjeve, upotrebljavajući izraze kao što su kolektivna prava, lokalna samouprava, kulturna i teritorijalna autonomija.

Teza o etnifikaciji politike ruši uvjerenje koje je bilo široko rasprostranjeno krajem 20. stoljeća, a to je da je doba nacionalizma zauvijek prošlo te je nastupila era multinacionalnih i multikulturalnih društva.<sup>8</sup> Primjer Jugoslavije i drugih istočnoevropskih i centaralnoevropskih federacija pokazuje da se sve ove zajednice konstantno suočavaju s problemom manjina kao faktorom permanentne krize identiteta. Manjinsko pitanje ostaje najranjivija točka ovih zemalja i potencijalno najeksplozivnija sila njihove delegitimizacije. Na nacionalne se manjine gleda kao na smetnje i prepreke spram nacionalne hegemonije. Iako je stupanj poštivanja individualnih prava u većini zemalja jugoistoka Evrope u procesu stvaranja novih država porastao, zaštita manjina je marginalizirana, kako u pogledu kolektivnih prava, tako i pogledu individualnih prava njihovih pripadnika. Postojanje neriješenih manjinskih pitanja predstavlja izvor neprestanog straha za većinu (a zasnivaju se na prizivanju povijesnog iskustva) zbog eventualnog ekonomskog, kulturnog i političkog jačanja manjina.

---

6 Claus Offe, "Capitalism by Democratic design? Democratic Theory Facing Triple Transition in East Central Europe", *Social Research*, vol. 58, no. 4, 1991, 893–902.

7 William Easterly, "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?", *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, vol. 49, no. 4, 2001, pp. 687-706.

8 Tael Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, 1993, p. 3.

Širenje se manjinskih prava u takvoj atmosferi tumači kao slabost. Skoro sve postsocijalističke države su pod jakim utjecajem etničkog nacionalizma, koji se za razliku od državnog nacionalizma ili patriotizma ne odnosi na državu, nego na naciju. Sve zemlje jugoistoka Evrope su multikulturalne, iako to nerado priznaju. Aktualni manjinski problemi imaju duboke povijesne, političke, socijalne, kulturne i psihološke korijene te rješavanje međunacionalnih odnosa ne postiže svoj puni efekt iscrpljivanjem administrativnog i političkog domena.

Ovo područje, isprepletenošću prirodno nacionalnih i administrativno političkih granica, izražava svu složenost prožimanja i sukoba različitih kultura, nacija i vjera te kao i u prošlosti, nosi u sebi naslijeđe međuvjerskih i međunacionalnih konflikata. Da se suprotnosti nisu radikalno izmijenile i da su opterećene prošlošću govore i istraživanja grupe autora iz 1991. godine. Prema tom istraživanju vidljivo je kako narodi jugoistoka Evrope ne vole svoje susjede. Njihove nacionalne podjele su toliko oštre, a nacionalne netrpeljivosti toliko duboke da radikalno poboljšanje odnosa mora čekati nove generacije.<sup>9</sup> Teorije o višestrukim i preklapajućim identitetima pojedinaca koji u liberalnoj demokraciji svoje višestruke primarne i sekundarne odrednice ličnosti međusobno mire i usklađuju u polju građanskih vrednosti<sup>10</sup> povremeno, a čini se češće nego što bi savremeni liberali željeli, podrivene su snažnim udarima talasa nacionalizma.<sup>11</sup>

Ištvan Bibo<sup>12</sup> sredinom prošlog stoljeća izražava sličnu sumnju u pogledu mogućnosti življenja u multinacionalnom prostoru jugoistoka Evrope. Rješenje manjinskog pitanja, koji po njemu ostaje trajan, vidi kroz demokratske institucije na bazi zaštite individualnih (građanskih) i kolektivnih (nacionalnih) prava. Da je socijalizam samo prekrilo nacionalne nesuglasice u regiji, koje uostalom i nisu posljedica socijalističke prošlosti, pokazala je reintegracija i eskalacija nacionalizma krajem 80-ih godina 20. stoljeća. Činjenica je da su manjine u SFRJ imale status „narodnosti“ kao ideološku konstrukciju u sferi politike koja u takvom vidu nije nigdje postojala. Njihova prava su ostvarivana u punom opsegu, a prava velikih manjina faktički se nisu razlikovala od prava jugoslavenskih naroda. Zato se u novim okolnostima

---

9 Vladimir Goatti „Efekti većinske demokratije na prostoru Jugoslavije“, *Sociologija*, vol. 34, br. 3, 1992, str. 329-342.

10 Will Kymlicka, *Multikulturalno građanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003, str. 110.

11 Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Simon and Schuster, New York, 1996, p. 58.

12 Ištvan Bibo, *Beda malih država istočne Evrope*, IK Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1996, str. 67-70.

mora voditi računa o prethodno dostignutom stupnju zaštite manjina. Zahtjev suvremene balkanizacije *jedan narod – jedna država* nije moguć u uvjetima etničkog pluralizma. Čini se da će i ubuduće promocija samo jedne nacije biti glavni razlog nestabilnosti u regiji. Kulturni standardi dominantne nacije su primarni u društvenim odnosima, a inzistiranje manjinskih zajednica na očuvanju i unaprijeđenju svojih tradicionalnih vrijednosti i zaštiti specifičnih prava gledaju se kao prepreka jačanja kohezijskih društvenih veza. Skoro uvijek se filozofija nacionalne države temelji na asimilaciji kroz mehanizme države koja nameće nacionalni jezik i dominantnu kulturu kroz javnu administraciju i obrazovanje.

Kuzmanić<sup>13</sup> smatra da su na prijelazu iz 80-ih u 90-te kao i u devedesetim, na području bivše Jugoslavije narodnjaci (a ne nacionalisti) izveli narodnjačke revolucije kojima su, više ili manje, uspješno uspostavili “svoje Narode” te svoje narodnjačke programe vrlo uspješno prodali kao nacionalističke. Široki dijelovi populacija su kupili taj proizvod, misleći da kupuju nacionalizam te naravno i “svoju državu”, pa su primjereno bili iznenađeni kada su shvatili da je ono što su „kupili“ zapravo Narod koji je u, većem ili manjem, sukobu ne samo sa svim drugim narodima i državama, nego i sa svojom vlastitom državom ili čak sa samom idejom državnosti. U vrijeme nastanka novih država, međunarodna zajednica je ohrabivala nacionalizam pod okriljem odlučnosti, ali nikada nije etničkim grupama rekla da je potrebno imati nešto više od ideje o vlastitoj veličini, svom jeziku ili religiji da bi se mogla organizirati država.

Buđenje etniciteta kod pripadnika svih etničkih zajednica u državama bivše Jugoslavije, je bilo eruptivna snaga koja ne samo što nije kontrolirana i stišavana, kao što je to bio slučaj u većini postsocijalističkih država u istočnoj, a naročito centralnoj Evropi, već je podstican i svjesno ispolitiziran. U takvim uvjetima multikulturalnost nije bila prednost i temelj društvenog prosperiteta, već prepreka njegovom razvoju. Shodno tome nije bilo realno očekivati da će u prvoj fazi demokratske tranzicije etnički podeljenog, ali politički ujedinjenog i fokusiranog ka izgradnji jednonacionalnog društva, integrativni multikulturalizam postati dominantni društveni obrazac.

Povijest je dokazala da etnokulturna neutralnost ne funkcioniše u zemljama u kojima manjine čine značajan segment stanovništva. Vladari nisu bili vođeni liberalnim idejom društvene pravde, ali su bili svjesni da neosiguravanje specifičnih regulativa narušava stabilnost političke zajednice. Habsburška

---

13 Tonči Kuzmanić, „Raspad SFR Jugoslavije i nasljedstvo: narodnjaštvo, a ne nacionalizam“ u: Miroslav Hadžić (ur.), *Nasilno rasturanje Jugoslavije – uzroci, dinamika, posledice*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, str. 81-101.



monarhija i Osmansko carstvo nisu nametali jedan jezik i jednu religiju na područjima pod njihovom vlašću.<sup>14</sup> U SFRJ-u Tito je bio svjestan činjenice da stabilnost u multikulturalnoj zemlji može biti osigurana poštivanjem različitosti. Jugoslavenski sistem je etničke različitosti tretirao na pravedan način.<sup>15</sup> Problem manjina u Jugoslaviji bio je motiviran unutarnjom etničkom raznolikošću i velikim brojem pripadnika jugoslovenskog naroda izvan zemlje. Ustavom iz 1974. godine u Jugoslaviji je ustanovljen sustav zaštite prava nacionalnih manjina koji je pored prava na kulturnu autonomiju podrazumjeva i političku participaciju. Zaštita identiteta svih nacionalnih zajednica bila je bazirana na bratstvu i jedinstvu jugoslovenskih naroda i narodnosti, solidarnosti unutar radničkog pokreta te politici dobrosusjedskih odnosa.<sup>16</sup> Titov model bio je mješavina kulturne i partijske discipline, nekada više kulturne, nekada više partijske moći. Tokom rata su ovi elementi praktično nestali. Sada je potrebno naći smjernice za izgradnju nove kulture i provođenje etnokulturne pravde bez tradicionalnih sredstava.

Iz svega toga shvatljivo je da razni oblici pluralizma nisu vijest na ovim prostorima. Ipak, širenje i rastući autoritet liberalno multikulturalnih koncepata ima važne praktične posljedice za zemlje jugoistoka Evrope. Zapadni principi su uzeti kao model koji se mora slijediti, naročito zbog članstva u EU i NATO-u, pokušavajući izgledati što više prilagođeni Evropi. Koncepti liberalnog multikulturalizma bi mogli pomoći u implementaciji politike etnokulturne pravde i kulturne raznolikosti unutar konteksta modernih demokracija. Problemi etničkih razlika nikada ne mogu biti potpuno riješeni i zahtijevaju neprekidnu pažnju.

## MULTIKULTURALIZAM KAO ČINJENICA

Za Charlsa Taylora<sup>17</sup> je multikulturalizam više povijesno i političko pitanje nego epistemološko. On razlikuje dvije tradicije u liberalno demokratskoj teoriji, politiku jednakosti po kojoj svi pojedinci zaslužuju jednako poštivanje i

---

14 Бранислав Саркањац, *Комуни-Кацицик: култура и политика (уметноста и дефицитот на сепитноста)* 359 Бокс, Скопје 2000, стр. 56.

15 Tibor Varady, „O šansama za etnokulturalnu pravdu u centralnoj istočnoj Evropi –sa osvrtom na Dejtonski sporazum“, u: Will Kymlicka i Magda Opalski (urs.), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 137.

16 Goran Bašić, „Politika multikulturalnosti, zaštita ili kontrola etničkih identiteta?“, *Filozofija i društvo*, br. 3, 2007, str. 167-195.

17 Charles Taylor, „The Politics of Recognition,“ in: Amy Gutmann, *Multiculturalism* (ed.), Princeton University Press, Princeton, 1994, pp. 25-73.

jednaka prava, i s druge politiku različitosti koja se temelji na priznanju jedinstvenih identiteta pojedinaca i grupa. Iako se te dvije perspektive čine inkompatibilnima, Taylor smatra da se obje temelje na poimanju jednakog poštivanja te on promatra multikulturalizam kao logičan produžetak politike jednakog poštivanja i politike priznanja.

Postoji li politika jednakog poštivanja i priznanja u prostoru jugoistoka Evrope? Godinama je javnom mnijenju novonastalih država svijesno plasirano mišljenje da je problematika manjina specifičnost jugoistoka Evrope i da se manja pažnja poklanja sličnim problemima u drugim dijelovima svijeta te da se državama jugoistoka Evrope nameću evropski standardi zaštite manjina nešto većoj mjeri nego zemljama Zapadne Evrope, iako sve stroži evropski standardi u izvjesnom smislu obavezuju sve članice EU-a. Problematika zaštite manjina aktualizirana je padom socijalizma i oživljavanjem etniciteta i nacionalizma te orijentacijom ovih zemalja ka izgradnji nezavisnih nacionalnih država i proklamiranom njegovanju specifičnih različitosti. Mnoge države traže načine i oblike političkih rješenja u pružanju trajne osnove za rješavanje problema koji nastaju zbog etničkih, nacionalnih, vjerskih i drugih različitosti između stanovništva. Radi približavanju EU zemlje jugoistoka Evrope moraju niz elemenata svog pravnog sustava prilagoditi i usuglasiti s evropskim standardima. Manjinsko pitanje je bitan problem organizacije političkog, kulturnog i ekonomskog života, a ne sporedni fenomen koji se tehnički može riješiti.

Spomenuta evropska tijela i organizacije žele političku stabilizaciju koja podrazumijeva rješavanje statusa manjina na pravnim osnovama. Osnovna deviza cijele ove političke orijentacije i inspiracija za izradu zakona i drugih pravnih propisa bila je integracija manjina u društvo – u njegove političke, privredne, kulturne i druge oblike i ustanove, ali bez asimilacije i getoizacije, tj. usklađivanjem odnosa i suradnje svih manjina i većine na načelima vladavine prava i demokratskog određenja društva. Velike teškoće u ostvarenju spomenutih osnovnih zamisli, kao i osnovnih vrijednosti i načela, predstavljaju zatečene ogromne razlike u ekonomskom položaju i u infrastrukturi obrazovne mreže i razini obrazovanja te u materijalnim i ljudskim resursima pojedinih manjina. Poznato je mišljenje da multikulturalna društva mogu opstati kao političke zajednice jedino ako uspiju razdvojiti kulturalne i političke identitete. Formula uspješnosti Švicarske nalazi se u činjenici što se političke granice ne poklapaju s konfesionalnim i jezičnim granicama. Uvjet razvoja multikulturalnih zajednica je društvena svijest o nužnosti uvažavanja etničkih i vjerskih različitosti, kulturnih standarda i stereotipnih ponašanja dominantnih i nedominantnih grupa. Ako se u sustavu društvenih vrijednosti multietničke

zajednice usvoje ove pretpostavke, nedominantne grupe mogu dobiti ravnopravan status. Multikulturalnost Španjolske vidljiva je Ustavom zagaraniranom regionalizacijom, decentralizacijom vlasti sa teritorijalnom i kulturnom autonomijom. Podjelom na tri autonomne oblasti, Belgija daje teritorijalnu autonomiju zajednicama koje je ostvaruju, uz punu kulturnu autonomiju upotrebe službenog jezika. Flamansko-valonski odnosi razvijaju se skoro dva stoljeća širenjem prava marginalnih grupa, socijalnom ujednačavanju, zaštiti ljudskih prava, ali i njegovanju nadnacionalnih vrijednosti; kralja kao simbola države i Bruxellesa kao središta evropske administracije. Danas je multikulturalizam Belgije doveden u pitanje jer je jezik postao politički problem, preuzimajući ulogu religije ili etničke pripadnosti u drugim konfliktnim društvima, izuzimajući Bruxelles i njegova predgrađa gdje se dvije kulture dodiruju. Flamanski politički predstavnici traže veću autonomiju koju Valonci odbijaju strahujući od raspada federalne države. Hoće li politički uspon centrističkog Novog flamanskog saveza dovesti do postupnog raspada 180 godina starog kraljevstva ovisi o samom Belgijancima, ali i o EU koja je upravo zbog jedinstva različitosti izabrala Bruxelles za svoje sjedište.

Realizacijom manjinskih prava jačaju se kulturni identiteti i osiguravaju nacionalnim manjinama prava na slobodu različitosti i prava na njegovanje te različitosti. Najočigledniji i najvažniji oblik priznavanja odnosi se na dobivanje legitimnog statusa od strane nacionalne države. Priznavanje uključuje priznanje od strane većine, od strane tradicije većinske kulture te priznanje autonomnih oblika manjinske samouprave. Prema Radnoj grupi za manjine UN, manjinska zaštita sadrži četiri elementa: zaštitu manjinske egzistencije, involviranje u političke, ekonomske i socijalne aktivnosti od strane države, nediskriminaciju od strane većine te zaštitu od asimilacije u manjinsku kulturu i gubitka djela vlastitog kulturnog identiteta.<sup>18</sup>

Pretpostavke za rješavanje niza problema su: vladavina prava (pravna država), umjeren, liberalan pravni sustav i odgovarajući institucionalni aranžmani, politička kultura tolerancije i uvažavanja različitosti te razvijeno civilno društvo. Politički sustavi multikulturalnih država suočeni su s problemima koji se tiču odnosa među grupama ili zahtjeva samih grupa. Ti zahtjevi se najčešće odnose na probleme opstanka i identiteta manjinskih

---

18 Office of the High Commissioner for Human Rights, Note on the Sixth Session of the Working Group on the Minorities of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights 22-26 May 2000, Internet: [http://www.unhcr.ch/html/menu2/10/c/minor/minornote 2/2/2010](http://www.unhcr.ch/html/menu2/10/c/minor/minornote%202/2010).

zajednica, na poštivanje ljudskih prava, sudjelovanje manjina u političkoj vlasti (*power sharing*), odnosno, u biranju, konstituiranju i vršenju vlasti te u položaju takvih grupa u kontroli i podjeli društvenog bogatstva kao i „nacionalnog“ dohotka. Politika ostvarenja prava i zaštite manjina mora se rukovoditi načelnim određenjem da multikulturalnost koja proizlazi iz različitih jezika, vjera, porijekla, običaja, povijesti i tradicije predstavlja društvene vrijednosti koje treba očuvati i unaprijeđivati, da su usklađeni suživot i suradnja nacionalnih manjina i većinskog naroda faktor demokracije, napretka, unutarnje i međunarodne sigurnosti i stabilnosti, da je u okviru vladavine prava potrebno pripadnicima nacionalnih manjina dati posebna prava kako bi uživali ista prava i slobode koja su zagwarantirana svim građanima, da je neophodno razvijati uzajamno uvažavanje i razumijevanje, toleranciju, dijalog, suradnju i solidarnost između različitih nacionalnih grupa te zakonskim rješenjima poticati uzajamno razumijevanje i suradnju između naroda i država.

Temelji moderne države i njezina birokracija izvire iz zapadnoevropske tradicije koja je potpuno različita od strukture država, tradicije tog prostora te povijesnih okolnosti jugoistoka Evrope. Na temelju toga nemoguće je očekivati uvođenje kulturne matrice drugačijeg sadržaja potpuno istovjetne primjenjivosti na ovom prostoru. Evropske norme se definiraju na Zapadu, jer ga formiraju ljudi koji crpe svoja znanja i iskustva sa tog prostora, a zemlje jugoistočne Evrope se različitim brzinama prilagođuju zahtjevima EU. To ne znači da je Zapad privilegiran i izvanvremenski nositelj neke vrline, već da se norme zaštite ljudskih i manjinskih prava definiraju na Zapadu. Nema sumnje da su evropske institucije značajni generatori promjena na jugoistoku Evrope, ali aktivnost evropskih institucija, kao i dalekosežno praćenje postignutih rezultata, predstavljaju samo neophodan uvjet za održanje različitosti. Preuzimanje evropskih standarda predstavlja samo stvaranje temelja jer su evropski standardi uopćeni i izražavaju opću normativni temelj koji se mora konkretizirati u odnosu na postojeće situacije. Integracija manjina, i shodno tome multikulturalizam, kao dugoročna koegzistencija i zajednička izgradnja društva realiziraju se kroz demokratizaciju cjelokupnog društva.

## BUDUĆNOST MULTIKULTURALIZMA

Godine 1993. EU donosi odluku da je poštivanje manjinskih prava jedan od uvjeta „pristupnih kriterija“ koje zemlje (posebno post-socijalističke) moraju poštivati u cilju priključenja Uniji. Vrlo je vjerovatno da post-socijalističke

zemlje neće samim uvjeravanjem međunarodne zajednice usvojiti standarde zaštite manjina, već jedino pod prijetnjom ne-primanja u EU i NATO.<sup>19</sup>

Govoreći o uvjetovanosti implementacije manjinskih prava misli se na „demokratsku promociju“ i „evropeizaciju“. Pojam evropeizacije obuhvaća način djelovanja koji je definiran i integriran u proces donošenja odluka EU te ugrađen u logiku unutarnjeg diskursa, identiteta, političke strukture i javne politike EU.<sup>20</sup>

U „pravoj revoluciji“<sup>21</sup> u svijetu u relacijama države i nacionalne manjine, stari modeli asimilacije manjina se zamjenjuju „novim“ multikulturalnim modelima države i građanstva, koji daju kulturne i religijske pogodnosti manjinama, teritorijalnu autonomiju i jezična prava. Nove demografske i povijesne okolnosti dovele su do internacionalizacije manjinskih prava, a poštivanje manjina postalo je temeljno mjerilo, barem deklarativno, „moralnog progresa“ neke zemlje.<sup>22</sup>

Prema Statutu Vijeća Evrope svaka država koja poštuje vladavinu zakona, ljudska prava i osnovne slobode kvalificirana je za članstvo u EU. Takvi neodređeni uvjeti morali su dobiti određenije i obvezujuće regule. Primarni interes Vijeća Evrope su ljudska prava i demokracija. Unutar Vijeća Evrope osnovana je OESS (Organizacija Evropske sigurnosti i suradnje) sa primarnim mandatom zaštite mira i sigurnosti, čije ideje je u potpunosti usvojilo Vijeće Evrope. OESS je prvo tijelo unutar EU koje je nastojalo napraviti službenu deklaraciju o manjinskim pravima. Kopenhagenski dokument iz 1990. smatra se najznačajnijim događajem za zaštitu manjina u okviru OESS-a i on danas predstavlja osnovni dokument EU kojim su utvrđeni standardi zaštite nacionalnih manjina, uspostavljajući direktnu vezu između demokracije, ljudskih prava, prevencije sukoba i zaštiti manjina. Poštivanje prava pripadnika nacionalnih manjina preduvjet je mira, stabilnosti i demokracije u političkim okvirima zasnovanim na vladavini prava. EU je eksplicitno usvojila norme

---

19 Judith Kelley, *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton University Press, Princeton, 2004, pp. 18-21.

20 Claudio M. Radaeli, *Whither Europeanization: Concept Stretching and Substantive Change*, European Integration online Paper, (EioP), vol. 4, no. 8, 2002, p. 3.

21 Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 3.

22 Adam Burgess, “Critical Reflections on the Return of National Minority Rights to East/West European Affairs“, u: Karl Cordell (ur.), *Ethnicity and Democratization in the New Europe*, Routledge, London, 1999, pp. 49–60.

utemeljene u OESS-u „ljudska i manjinska prava“, a u kontekstu Badinterove arbitražne komisije.<sup>23</sup>

Ugovorom iz Maastrichta (1992) prvi puta u povijesti EU, spominju se odredbe o osnovnim pravima i priznavanju i poštivanju „nacionalne i regionalne različitosti“ unutar članica Unije.<sup>24</sup> Okvirana konvencija za zaštitu nacionalnih manjina usvojena 1995. se uglavnom temelji na generalnim ciljevima i načelima koja države moraju poštivati prilikom ostvarivanja prava manjina. Ali kao međunarodni ugovor ona sadrži kompleksne i zakonodavno obvezujuće pan-evropske odrednice o manjinskim pravima, ali bez detaljnog i iscrpanog reguliraju prava manjina. Okvirna konvencija u članu 1. ističe da je zaštita nacionalnih manjina, prava i sloboda sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava. Time se ističe da je zaštita manjina pitanje od međunarodnog značaja i ne može se smatrati pitanjem jedino u nadležnosti države.<sup>25</sup> Postoje 3 najaktivnije organizacije koje značajno doprinose razvoju opsega ljudskih prava te razjašnjavaju mnoga nerazrješena manjinska pitanja svojim smjernicama, preporukama i mišljenjima. Tihom diplomacijom, naglašavajući važnost zaštite manjina, OESS-ov Visoki povjerenik za nacionalne manjine, sprječava sukobe; Radna Grupa za manjine UN-a, potiče značaj manjinskog pitanja i promiče otvoren dijalog, a Savjetodavni odbor Vijeća Evrope prati implementaciju manjinskih prava i promicanje dijaloga.<sup>26</sup> Iako sve 3 organizacije (institucije) imaju različite pristupe, imaju isti cilj; spriječiti sukobe vezane uz neriješena manjinska pitanja te pretvoriti teoriju zaštite manjina i sprečavanje sukoba u praksu.

Sušтина evropske i nacionalnih politika prema položaju nacionalnih manjina počiva na nekoliko osnovnih standarda:

- a) zaštititi osnovnih ljudskih prava;
- b) prihvaćanju politike koja garantira utemeljenje univerzalnih demokratskih vrijednosti;

---

23 Alain Pellet, “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples“, *European Journal of International Law*, vol. 3, no. 1, 1992, pp. 178–186.

24 Treaty on EU, Official Journal C 191, 29 July 1992. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, 12/1/2010.

25 Никола Димитров, *Рамковна конвенција за заштита на национална малцинства*, Нолит, Скопје, 1999, str. 56.

26 Rianne Letschert, *The Impact of Minority Rights Mechanisms*, T.M.C. Asser Institute and Cambridge University Press, The Hague, 2005, pp. 97-134.

- c) zaštititi specifičnih prava nacionalnih manjina koja podrazumijeva zaštitu identiteta manjinskih zajednica, njihovu društvenu integraciju i participaciju i
- d) razvijanju specifičnih regionalnih, nacionalnih i lokalnih inicijativa, programa i mehanizama kojima je trebalo omogućiti implementaciju preuzetih obaveza.

Standardi međunarodne zajednice za zaštitu manjina uspostavljaju pravila koje nacionalna država mora poštivati stvarajući svoju viziju nacionalne homogenizacije. Tako koncipirani standardi vide različitost kao realnost i definiraju buduća politička djelovanja utemeljena na toleranciji te principima individualne slobode i jednakosti. Svi novi međunarodni diskursi i norme zaštite manjinskog prava su liberalnog karaktera te u skladu sa teorijom liberalnog multikulturalizma. Taj novi koncept počiva na politici priznanja i poticanja etničke i kultutne različitosti, koji mogu proširiti ljudske slobode, učvrstiti ljudska prava, srušiti etničke barijere i produbiti demokraciju. Sistem manjinske zaštite nov je presedan sa svrhom sprečavanja neželjenih političkih mješanja u unutarne stvari države od strane jedne ili više sile te umjesto toga osigurati da implementaciju tih prava provode neutralne međunarodne organizacije.<sup>27</sup>

Definiranje uvjetovanosti multikulturalnih standarda zaštite manjina usmjereno je ka postizanju usuglašavanja normi i pravila i njihove implementacije unutar EU i van nje te mehanizam provedbe koji će osiguravati kredibilitet, dosljednost i kontinuitet tokom vremena.<sup>28</sup> Norme i standarde manjinske zaštite oblikuju zapadni stručnjaci na temelju iskustava zemalja svog porijekla te međunarodne organizacije stvaraju norme (*“norm-makers”*), a za zemlje u svijetu se očekuje da budu primatelji tih normi (*“norm-takers”*).<sup>29</sup> U mnogim dijelove svijeta, norme u ime međunarodne organizacije nailaze na odbijanje, budući da se smatraju predrasudama zapadnih zemalja koje svoj ustroj žele preslikati na ostatak svijeta. To je ključ razumjevanja paradoksa nove međunarodne politike raznolikosti. Jedini čvrst oslonac empirijskog proučavanja položaja nacionalnih manjina su načela sadržana u međunarodnim standardima zaštite manjina koja je država usvojila pristupajući Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina i ratificirajući Evropsku povelju o

---

27 Silvio Devetak, *Manjine, ljudska prava i demokratija*, Sarajevo, 1989, str. 9.

28 Gwendolyn Sasse, “EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy“, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no. 6, September 2008, pp. 842–860.

29 Jeffrey Checkel, “Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe“, *International Studies Quarterly*, vol. 43, no. 1, 1999, pp. 83–114.

regionalnim i manjinskim jezicima. Međutim, sadržaj ovih dokumenata postavlja otvoren i minimalan pravni okvir koji bi države trebale prihvatiti, dopuniti shodno svojim prilikama te razvijajući demokratske vrednosti i vladavinu prava implementirati u zakonodavi sustav svoje zemlje. Glavni instrument praćenja i vrednovanja napretka zemlje kandidata ka EU je Evropska komisija. Izveštaji Evropske komisije o napretku u svojoj strukturi slijede Kopenhaške kriterije, ali korištenjem izraza kao što su demokracija, vladavina prava, poštovanje prava nacionalnih manjina daju širok spektar interpretaciji. Okvirna konvencija o pravima manjina iz 1995. godine glavni je instrument prevođenja manjinskih kriterija u praksu, iako je nekoliko zemalja članica EU nije ni potpisalo, npr. Francuska i Velika Britanija.<sup>30</sup> Okvirna konvencija je od samog donošenja izazvala više kritika nego odobravanja, a jedna od glavnih kritika je nepostojanje same definicije pojma nacionalne manjine u samoj Konvenciji. Ali, usprkos svojoj nesavršenosti smatra se jednim od glavnih preduvjeta u poboljšanju manjinskog pitanja jer je prvi međunarodni zakonski obvezujući dokument.

Sagledavajući kako zemlje jugoistoka Evrope prihvaćaju standarde zaštita manjina, vidljiv je očiti napredak u zakonodavnom okviru. Npr. Hrvatska je, pod pritiskom međunarodne zajednice, a što je karakteristično i za druge zemlje u regionu, još 1992. godine donijela Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina na osnovu kojeg je priznata politička i kulturna autonomija nacionalnih manjina, koji je ubrzo suspendiran i nije primenjivan. Kasnije je ovaj zakon dopunjen donošenjem Ustavnog zakona 2002. godine, ali uz dopunu zakona kojima se regulira službena upotreba jezika manjina i obrazovanje na manjinskim jezicima, kao i set izbornih zakona na osnovu kojih pripadnici nacionalnih manjina biraju svoje političke predstavnike na svim nivoima vlasti. Poseban pečat modelu normativne zaštite nacionalnih manjina daje primjena načela afirmativne akcije prilikom izbora za zastupnike Sabora na kojima je za predstavnike nacionalnih manjina rezervirano osam mesta, od kojih tri pripadaju najbrojnijoj, srpskoj zajednici. Doprinos razvoju pravne i faktičke zaštite nacionalnih manjina dala je i Makedonija koja je konstitucionalizirala multikulturalnost, to jest u principe organizacije političkog sistema uvrstila načela koja etnički pluralizam utemeljuju kao društvenu vrijednost. Makedonija je sa procesom izgradnje multikulturalnog društva počela 2001. godine nakon potpisivanja Ohridskog okvirnog sporazuma.

---

30 Npr. Belgija je potpisala Okvirnu konvenciju za zaštitu manjina 2001, ali je nije ratificirala, Grčka je potpisala 1997, ali je također nije ratificirala, Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Internet: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3FCNMdocs/Tableen.asp#France> 13/1/2010.



U Srbiji se multikulturalnost ogleda u činjenici da pripadnici mađarske manjine imaju pravo na osnovno i srednje obrazovanje na materinjem jeziku, a pripadnici Rumunjske i Slovačke manjine na osnovno obrazovanje. U području gdje manjine čine najmanje 15% (kao i u Hrvatskoj) zakonom je zagwarantirana upotreba manjinskog jezika u lokalnoj samoupravi, a što je viši standard nego u nekim zemljama EU (u Slovačkoj manjine moraju imati 20% udjela u stanovništvu, a u Estoniji čak 50%).

Međutim, činjenica je da je većina država među politička prioriteta pitanja uvrstila uređenje položaja i integracije etno-kulturnih manjina. Potpuno uspješnog modela nema, jer su odnosi između većina i manjina u regionu opterećeni događajima iz prošlosti, uzajamnim animozitetima i predrasudama, ali razvojem demokratskih institucija i procedura, postepenim mijenjanjem vrijednosnih sustava kroz medije, kulturnu i obrazovnu politiku, napetosti u međuetničkim odnosima se stišavaju i sve manje opterećuju odnose među građanima i državama.

Zemlje jugoistoka Evrope koriste različita sredstva građenja nacije kako bi zaštitile i raširile dominantnu kulturu. U pojedinim slučajevima, državno građenje nacije je mnogo šire, isključivije i sklonije prisili nego na Zapadu.

Kako manjine odgovaraju na državno građenje nacije? Manjine imaju ograničen broj mogućnosti koje idu od integracije do samouprave i dobrovoljne marginalizacije i asimilacije. Zahtjevi teritorijalno koncentriranih nacionalnih manjina na jugoistoku Evrope su srodni zahtjevima manjina na Zapadu te ih treba vrednovati na temelju istih principa. Prema ovim principima, demokratske države trebaju prihvatiti zahtjeve nacionalnih manjina za nacionalnim priznavanjem i nacionalnom autonomijom.

U cilju ublažavanja manjinskog nacionalizma, kao multikulturalni oblik davanja prava manjinama zapadne zemlje poznaju federalni ili kvazifederalni oblik teritorijalne autonomije. Kako je višenacionalni federalizam osigurao mir, demokraciju, slobodu i prosperitet u višenacionalnim državama kao što su Španjolska, Kanada, Belgija, Velika Britanija i Švicarska, pretpostavilo se da bi takav model bio poželjan za teritorijalno koncentrirane manjine na jugoistoku Evrope. Visoki predstavnik OESS-a za pitanja nacionalnih manjina je primijetio da pitanje teritorijalne autonomije nailazi na *maksimalni otpor* kod pojedinih država na jugoistoku Evrope te da je *pragmatičnije* usredotočiti se na umjerenije oblike manjinskih prava.<sup>31</sup>

---

31 Max Van der Stoep, *Early Warning and Early Action: preventing Inter-Ethnic Conflict*. Speech by High Commissioner on National Minorities at Royal Institute of International Affairs, London, 9 July, 1999, p. 9.

Oblik zapadne multinacionalne federacije sadrže kombinaciju teritorijalnih oblika autonomije i ne-teritorijalne principe individualnih, građanskih, političkih i kulturnih prava. Međutim, ove ideje se odbacuju iz istih razloga iz kojih su se nekada odbacivale na Zapadu – iz straha od separatizma ili nelojalnosti. Većina zapadnih višenacionalnih država smatra da je susprezanje manjinskog nacionalizma kontraproaktivno te federalizam vidi kao jedan od vidova stabilizacije države. Lojalnost se najbolje može osigurati poticanjem, a ne potiskivanjem manjinskih identiteta i davanjem izvjesnih oblika samouprave.<sup>32</sup> Međutim, usvajanje višenacionalnog federalizma na jugoistoku Evrope otežano je faktorima koji ne postoje na Zapadu. Jedan od njih je naslijeđe pseudofederalizma iz socijalističkog perioda. Ustav SFRJ-a je podrazumijevao podjelu vlasti između centralnih i lokalnih razina, ali je sva vlast bila u rukama Saveza komunista. Sve države su bile federalne po „strukturi“, ali bez federalističke procedure.<sup>33</sup> Druga važna činjenica je da nacionalne manjine imaju u svom susjedstvu matične države te da bi mogle gajiti nadu da će se ujediniti s njom. Ovo je značajna razlika u odnosu na manjine na zapadu Evrope, budući da te manjine nemaju matičnu državu u svom susjedstvu. Najveći sukobi su nastali na područjima na kojima manjine u susjedstvu imaju matičnu državu. Sukobi se nalaze u trokutu: nacionalna manjina, država u kojoj te manjine žive i njihova matična država. Fenomen matične države je važan aspekt etničkih sukoba na jugoistoku i istoku Evrope, koji, po pravilu, ne postoji u zapadnim demokracijama.

Prigovori zemalja jugoistoka Evrope prema primjeni ovakvog multikulturalizma bili su dvojaki: jedni su smatrali da su nacionalne manjine s ovog prostora različite od onih koje susrećemo na Zapadu (postojanje matične države, moguće teritorijalne aspiracije, manjine nastale prisilnim migracijama, opterećenost poviješću, neliberalne manjine), a drugi su isticali da na ovom području ne bi bilo uspjeha u primjeni liberalnog pluralizam s obzirom na to što države nemaju kapaciteta za nešto takvo. Ovi faktori uključuju naslijeđe socijalizma, nepovoljnu ekonomsku situaciju, stalne promjene granica, nedostatak političke odgovornosti državnih i manjinskih grupa, ulogu matične države, nesposobnost nekih država da implementiraju i uspostave vladavinu prava.<sup>34</sup> Ovo nepovjerenje spram oba problema nije nikakva vijest, jer je to

---

32 Tibor Varady, “Minorities, Majorities, Law and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case”, *Human Rights Quarterly*, vol. 19, no.1, February 1997, pp. 9-54.

33 Robert Dorff, “Federalism in Eastern Europe: Part of the Solution or Part of the Problem?”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 4, no. 2, 1994, pp. 99-114.

34 Magda Opalski, „Zapadna politička teorija i etnički odnosi u Istočnoj Evropi“, u: Will Kimlicka i Magda Opalski (urs.), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 12.

postojalo i u zapadnim zemljama. No iskustvo Zapada pokazuje da je važno pronaći uspješnu strategiju kojom se to nepovjerenje može pozitivno razriješiti a koju nudi teorija liberalnog pluralizma.

Na jugoistoku Evrope pravo naroda na autonomiju tumači se sa dubokim skepticizmom. Implicitno ili eksplicitno se smatralo da je ostvarenje bilo kojeg oblika autonomije preduvjet za odcjepljenje ili druge oblike separatizma. Evropske institucije, kao i tzv. Izvještaj Gross<sup>35</sup> iz 2003. godine u okviru Evropskog savjeta, jasnije nego raniji stavovi, uobličili su mogućnost institucionalizacije manjinskih autonomija. Izvještaj Gross decidirano nagovještava institucionalizaciju autonomije. Danas je nemoguće reći da autonomija vodi teritorijalnoj dezintegraciji zemlje jer prevladava mišljenje o autonomiji kao mogućem indikatoru stabilnosti i rješavanja spornih pitanja, a moguće ju je i sgladavati kao pozitivnu metodu u prevazilaženju etničkih konflikata.<sup>36</sup>

Takav stav vodi prema sagledavanju pitanja u kojoj mjeri bi različiti oblici autonomije mogli doprinesti integraciji manjina na jugoistoku Evrope, koji način autonomije mogu voditi ka daljnjoj modernizaciji jugoistoka Evrope te na koji način one mogu imati bitnu ulogu u njezinoj integraciji. Jedan od oblika autonomije su Nacionalni savjeti koji predstavljaju dovoljan temelj za stvaranje autonomije ili već predstavljaju određenu institucionalnu formu autonomije. Ta tijela zastupaju interese određene nacionalne manjine u pitanjima vezanima za jezik, obrazovanje na materinjem jeziku, kulturu i javno informiranje. Državni organi ili jedinice lokalne samouprave dužni su zatražiti mišljenje ovih tijela, a njima bi se moglo i povjeriti vršenje određenih nadležnosti iz ovog područja.

Drugi oblik autonomije koji je pogodan za teritorijalno raspršene manjine i etničke zajednice te iziskuju alernativnija rješenja od teritorijalne autonomije je model kulturne autonomije, model koji ima korijene u Baurovoj neteritorijalnoj autonomiji primjenjivan u Habzburškoj monarhiji<sup>37</sup> te pruža dopunu poznatim zapadnim modelima manjinskih prava. Za razliku od zapadnih modela

---

35 Andreas Gross, *Positive experience of autonomous regions as a source for conflict resolution in Europe*, Doc. 9824, Political Affairs Committee, Parliamentary Assembly, The Council of Europe, 3 June 2003. Internet: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc03/EDOC9824.htm> 02/03/2010.

36 Alpar Lošonc, „Multikulturalnost i etnokulturalni diverzitet“, u Goran Bašić (ur.), *Demokratija i multikulturalnost u jugoistočnoj Evropi*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2003, op. cit. 199.

37 Otto Bauer, “La question des nationalites et la social – democratie“, u: Georges Haupt, Michel Lowy, *Les marxistes et la question national, 1848-1914*, Maspero, Paris, 1974, p. 123.

višenacionalnog federalizma, ona ne uključuje teritorijalnu autonomiju, ali sadrži značajan stupanj institucionalne izdvojenosti, lokalne samouprave i prava na upotrebu materinjeg jezika. Ovaj model rješavanja manjinskog pitanja bi zapadne demokracije mogle usvojiti i primjenjivati za one zajednice koje se ne uklapaju u kategoriju koncentriranih manjina, ni u kategoriju emigranata.<sup>38</sup> Modeli manjinske autonomije koji su dobri za malobrojne i raspršene manjine, nisu nužno dobri i za brojne i koncentrirane manjine.<sup>39</sup>

Jedno od rješenja za multietnička društva na teorijskom planu nalazi izvor u idejama „konsocijske demokracije“.<sup>40</sup> To je rješenje koje uključuje priznavanje manjina kao „konstitutivnog“ ili „državotvornog“ naroda. Konsocijacija podrazumijeva etnički pluralizam, te institucionalizirani sistem prava u vlasti. Taj oblik modificira vladavinu većine, dok neki od autora promišljaju o „složenim većinama“ i o „neteritorijalnom federalizmu“.<sup>41</sup> Sukobi se u demokraciji rješavaju u političkom procesu. U pogodna sredstva rješavanja sukoba, Dahl uključuje uzajamni veto, autonomiju na teritorijalnom ili neteritorijalnom temelju i proporcionalno predstavništvo.<sup>42</sup> Kao suprotnost većinske demokracije, Lijphart<sup>43</sup> naglašava kao elemente nemajoritarne demokracije: sudjelovanje više grupa u izvršnoj vlasti, vladu sastavljenu od dviju ili više partija, višedimenzionalnost partijskih programa, proporcionalno predstavništvo umjesto

---

38 Kanadska vlada je preporučila model za one Aboridžane koji su se iselili iz rezervata, kao dopunu teritorijalne autonomije koja se primjenjuje u rezervatima.

39 Najveći nedostatak Okvirne konvencije za zaštitu manjina je što ona pruža uputstva za malobrojne i raspršene manjine, ali ne daje rješenja za pitanje teritorijalne autonomije koje nameću brojnije manjine.

40 Terminom „konsocijacija“ označava se zajednički život stanovništva različitih etničkih pripadnosti (jezika, vjere). Iako ideje o konsocijaciji nisu nove, one su oživljene u današnjoj politikološkoj i socijološkoj literaturi iz potrebe da se nađu rješenja koja će modele dominacije zamjeniti modeloma partnerstva. Istraživanja i radovi posvećeni problemima međuetničkih odnosa i konsocijalne demokracije (Robert Dahl, Carl Friedrich, P. Van den Berghe, A. Lijphart, I. Duchachek, D. Elazar i dr.) otkrivaju mnoge složene dileme i analiziraju probleme i opcije za njihovo rješavanje i upravljanje sukobima. Ovakvim idejama se još uvijek poklanja više pažnje u literaturi nego u političkom i ustavnom reguliranju postojećih problema i sukoba.

41 Daniel Elazar, „Federalism and Consociational Regimes“, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 15, no. 2, Spring 1985, pp. 17-34.

42 Robert Dahl, *Political Opposition in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1996, pp. 357-359.

43 Arend Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Školska knjiga, Zagreb, 1992, str. 68-89.

većinskog, decentralizaciju, pravo veta manjine (u područjima od najvećeg značaja i interesa za manjine). Lijphart naglašava da je konsocijacijska demokracija prikladna za društva s umjerenim etničkim razlikama i konfliktima te se više brine za jednak tretman grupa, a ne individua.<sup>44</sup>

Na jugoistoku Evrope su široko prihvaćene tri međusobno povezane pretpostavke: manjine su nelojalne, jaka i stabilna država zahtjeva slabe i nemoćne manjine (sve što koristi manjini, prijetnja je za većinu), tretman manjina je pitanje nacionalne sigurnosti. Ako se prihvate ove premise, mali je prostor za upitanost koji bi skup manjinskih prava bio pravedan ili demokratski. Pitanje nacionalne sigurnosti ima primat nad pitanjem pravednosti, jer nelojalne manjine ne mogu imati legitimne zahtjeve. Sveprisutna retorika lojalnosti/nelojalnosti u pojedinim državama osnažena je Huntingtonovom tezom o „sudaru civilizacije.“<sup>45</sup> Prema toj tezi, svijet je podijeljen na različite civilizacije utemeljene na religiji, a koje su u manje-više inherentnom sukobu. Dvije civilizacije ne mogu koegzistirati kao ravnopravni partneri u jednoj državi, jedna civilizacija mora biti dominantna, a druga podređena, i zato sklona nelojalnosti. Da bi se uspostavila vladavina prava, vlast mora biti ograničena, a politička moć disperzirana jer bi trebala biti podijeljena ne samo u horizontalnom smislu (zakonodavna, izvršna, sudska), nego i u vertikalnom smislu (decentralizacijom, teritorijalnom, tj. regionalnom autonomijom, eventualno federalizmom).

Brojnost aktualnih manjinskih problema u odnosima između zemalja jugoistoka posljedica je povijesnih okolnosti i suvremenih odnosa, etnonacionalne izmiješanosti, povezivanja manjinskih i teritorijalnih pitanja te raznovrsnosti pristupa manjinama. Položaj manjina zavisi o tome jesu li priznate ili nepriznate, jesu li teritorijalno koncentrirane ili raspršene, imaju li u svom okruženju matičnu državu, jesu li lojalne državi ili imaju separatističke težnje, poštuju li se samo njihova individualna ili/i grupna prava, imaju li kulturnu autonomiju, imaju li svoje organizacije, udruženja ili ustanove i jesu li u ustavima zemalja izričito spomenute te kako ustav određuje njihova prava. Sve ove različitosti dovode do potrebe dvostrukog pristupa manjinskom pitanju svake države: jednog jedinstvenog za sve manjine koje proizlazi iz ustavnih i međunarodnih obaveza (nediskriminacija po bilo kom temelju, poštovanje ljudskih prava i sloboda, uključujući i prava etničkih, nacionalnih i vjerskih

---

44 Ibid., 49.

45 Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Simon and Schuster, New York, 1996, p. 90.

manjina) i drugog specifičnog, obzirom na to da pretpostavlja uzimanje u obzir specifičnosti svake manjine. Multikulturalizam i pozitivan odnos spram manjina trebaju biti opisani kao *sine qua non* budućnosti Evrope. U ujedinjenoj Evropi manjinska zaštita više neće biti shvaćena kao problem, jer više neće postojiti većinska nacija. Svi će biti neka vrsta „manjine“.<sup>46</sup> To je ambiciozan projekt, još uvijek dalek, ali predstavlja jedninu šansu za sve nacije u Evropi.

## ZAKLJUČAK

Iako se multikulturalizam temelji na jednakosti, priznanju različitosti i toleranciji različiti autori različito shvaćaju čemu multikulturalizam treba težiti. Seyla Banhabib<sup>47</sup> smatra da je to kulturni dijalog, Yael Tamir<sup>48</sup> bazira svoje promišljanje na ideji „prava na kulturu“, dok drugi autori smatraju da je to izbjegavanje okrutnosti,<sup>49</sup> potreba pojedinaca za priznanjem autentičnih identiteta,<sup>50</sup> preduvjet individualne autonomije,<sup>51</sup> ili ideja tolerancije.<sup>52</sup>

Prihvatanjem nekog oblika multikulturalnosti, države osiguravaju stabilnost i razvoj društva u cjelini, a temeljem jednakosti i toleranciji osiguravaju jednak tretman svih građana.

Raspadom Jugoslavije, novonastalne države evociraju događe iz prošlosti, zazivaju sećanje na povijesne nepravde propagirajući konzervatizam, a sve u cilju stvaranja jednonacionalnih država, željeći potpuno izbrisati sjećanja na multikulturalnost bivše države. Iz iskustva zemalja jugoistočne Evrope vidljiva je neutralnost prema etnicitetu koja nije u stanju uskladiti kulturnu različitost i ne garantira mir i stabilnost nacionalnih manjina i većine.

---

46 Lucian Boia, “Minorities in Southeastern Europe: Legacies of the Past“, u: *Wim van Meurs (ed.) Beyond EU-Enlargement, The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe*, Bertelsmann Foundation Gütersloh, vol. 2. 2001, pp. 65-79.

47 Seyla Benhabib, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton University Press, Princeton, 2002, p. 8.

48 Yael Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p.17.

49 Jacob Levy, *The Multiculturalism of Fear*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 40-67.

50 Charles Taylor, “The Politics of Recognition,” in: Amy Gutmann, (ed.), *Multiculturalism*, Princeton University Press, Princeton, 1994, op.cit, 25-73.

51 Will Kymlicka; *Multikulturalno građanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003, str. 89-98.

52 Chandran Kukathas, *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 23.

Izazovi multikulturalnosti leže u stvaranju sustava koji će omogućiti manjinama uživanje potpune slobodnog razvoja te promociju svojih kultura. Njegujući osjećaj pripadnosti svojoj zajednici ili državi, stvaranje i organiziranje države treba biti prikladno za sve pripadnike različitih etničkih zajednica koju će svi smatrati svojom domovinom. Njegovanje i razvijanje osjećaja pripadnosti krucijalan je preduvjet neometanog ekonomskog i socijalnog razvoja, oslobođenog od etničkog sukoba i diskriminacije. Upravo je to zadatak države, a koji će oblik primjeniti da javno mijenje prihvati da različitost nije opasnost, nego bogatstvo društva te na koji će način stvoriti jednake preduvjete za razvoj i njegovanje kulture i identiteta svih građana, zadatak je političkih elita.

Nije moguće multikulturalne oblike izgradnje države Zapada preslikati na zemlje jugoistoka Evrope jer je njihov društveni, državni i povijesni razvoj uvelike ovisio o dva velika carstva – Austro-Ugarskog i Osmanskog carstva te se izgradnja institucija, procedura i senzibilizacije građana za multikulturalno okruženje odvijala u različitim okolnostima. Postoji mnoštvo rješenja, ali bez unificiranja i puke standardizacije normativnih rješenja koja se implementiraju u društvo, već je nužno uzeti u obzir, za svaku državu posebno, specifičnost njezine kulturne, povijesne, demografske, ekonomske, političke i svake druge okolnosti. U zemljama jugoistočne Evrope još uvijek nacionalna ideologija ima nadmoć nad svim ostalim vrijednostima, što može biti odlučujuće u razvoju demokracije i odnosima manjine i većine, jer čak i demokratske snage često ističu nacionalnu komponentu kao korisno sredstvo ostanka na vlasti.

Iako zemlje jugoistoka Evrope nastoje prihvatiti zapadne liberalno pluralističke principe, demokratski principi ne osiguravaju automatski pravedno usklađivanje etničkih i kulturnih različitosti. Pro-evropske strukture kreiraju novi skup mogućnosti i ograničenja u procesu pronalaženja obrazaca etničke ravnoteže. Ako se želi osigurati pravda za nacionalne manjine, mora se izvršiti pomak od modela nacionalne države ka modelu višenacionalne države, a također i pomak od modela isključive nadležnosti prema modelu preklapajućih nadležnosti te zahtjeva stvaranja novih političkih institucija koje povezuju sunarodnjake s različitim strana granice. Potrebno je težiti uspostavi etnokulturne pravde unutar granica i institucija svake države jer će većina koristiti svoju moć u privilegiranju svog jezika, kulture i identiteta te će pokušati odrediti političku zajednicu preko karakteristika te većine, dok će odgovor manjina biti usmjeren ka zahtjevima za određenim oblicima prava i moći koje će ih zaštititi od potencijalnih nepravdi, a koje su implicitne ovakvoj politici građenja nacije zasnovanoj na većinskom principu.

Multikulturalni standardi koje međunarodna zajednica želi promovirati počiva na pretpostavci da politika priznanja i poticanja etno-kulturne različitosti može proširiti ljudske slobode, učvrstiti ljudska prava i razvoj demokracije. Zemlje jugoistoka Evrope nastoje razvijati politiku multikulturalnosti, oslanjajući se na primarne ciljeve svoje političke i društvene tranzicije. Proces građenja nacije u svjetlu odnosa prema manjinama je u zadnjih 20-tak godina suočen sa problematikom internacionalizacije normi i razumijevanja manjinske politike kao sistematski nužne, shvaćajući da tretman prema manjinama nije unutarnja stvar države te težnji ka stvaranju institucionalnih kapaciteta države koji će moći reagirati na negativne situacije, ali i oblikovati strategijske zadatke.

Pod utjecajem evropskih institucija i međunarodnih standarda zaštite manjina sve države u regionu će biti prinuđene usvajati multilateralne, regionalne, bilateralne i nacionalne instrumente zaštite prava nacionalnih manjina na temelju kojih će razvijati odgovarajuću politiku multikulturalnosti i konstruirali mehanizme ostvarivanja prava etničkih i kulturnih manjina.

U tom smislu, trebalo bi razmišljati da li je za stabilnost etnički raznolike zajednice, prihvatljivo razvijanje modela prožimanja kultura u kojem svaka od etničkih i kulturnih zajednica doprinosi obogaćivanju društva kroz svojstvene tradicionalne duhovne, povijesne, kulturne, jezične osobenosti i svjesno se, zbog izgradnje građanskih principa jednakosti, odriče nekih od ekskluzivnih prirodnih, povijesnih ili drugačije rečeno etničkih prava koja crpe iz svog kolektivnog identiteta. U takvoj zajednici poželjni su bilingvizam i multilingvizam, prihvatljive su i razumljive susjedne, a različite kulture, jer u njihovoj matrici nalazimo i tačke dodira, uzajamnih razmjena i zajednička polazišta. Interkulturalna zajednica podrazumjeva da su građani istinski jednaki, ne samo pred zakonom, već i u tome da njihovo porijeklo, etničke, kulturne i jezičke osobenosti ne mogu biti ni prepreka ni prednost u njihovoj društvenoj zajednici, a da je zastupanje njihovih interesa obaveza koja proizlazi iz integrativnog koncepta društvene organizacije. Međunarodne organizacije koje slijede model multikulturalnog liberalizma imat će uspjeha u implementaciji evropskih standarda zaštite manjina ako zemlje jugoistoka Evrope počnu rješavati izraženu socijalno–ekonomsku nestabilnost, neuređene privredne i tržišne uvjete, odsustvo vladavine prava, neodgovornu javnu upravu, državnu centralizaciju i zapostavljenost lokalnih demokracija.

Novonastale države na jugoistoku Evrope teže rješavanju političkih problema po uzoru na zapadne demokracije, ponajviše kao ispunjenje političkih uvjeta u pristupnim pregovorima, suočavajući se sa implementiranjem političkih



institucija jedne zemlje u drugu, posebno sagledavajući različite povijesne i ekonomske uvjete neke zemlje. Osnovni principi građanskih i političkih prava koje slijede zapadne demokracije su vladavina zakona, građanske slobode, sloboda izražavanja, sloboda savjesti, *habeas corpus*, slobodni izbori, opće pravo glasa. Zaštita ovih prava i sloboda koji se odnose na pojedince dio je same definicije liberalne demokracije. Iako demokracija, ekonomski prosperitet i tolerancija predstavljaju dobra vrijedna sama po sebi, oni ne daju trajan odgovor na pitanje etnokulturne različitosti. Problem njihove prihvatljivosti će ostati snažan izvor sukoba. Tek kada su zapadne vlade prihvatile ovu činjenicu, bile su u stanju početi rješavati probleme prouzročene etnokulturnom različitosti na miran i demokratski način. Nema razloga smatrati da i zemlje jugoistoka Evrope neće postupiti na isti način.

#### LITERATURA

1. Bauer Otto, "La question des nationalites et la social – democratie", u: Georges Haupt and Michel Lowy, *Les marxistes et la question national, 1848-1914*, Maspero, Paris, 1974.
2. Benhabib Seyla, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton University Press, Princeton, 2002.
3. Bibo Ištvan, *Beda malih država istočne Evrope*, IK Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1996.
4. Boia Lucien, "Minorities in Southeastern Europe: Legacies of the Past" u: Wim van Meurs (ed.) *Beyond EU-Enlargement, The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe*, Bertelsmann Foundatio, Gütersloh, vol. 2, 2001, pp. 65-79.
5. Burgess Adam, "Critical Reflections on the Return of National Minority Rights to East/West European Affairs", u: Karl Cordell (ur.), *Ethnicity and Democratization in the New Europe*, Routledge, London, 1999, pp 49–60.
6. Checkel Jeffrey, "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe", *International Studies Quarterly*, vol. 43, no. 1, 1999, 83-114.
7. Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Internet: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3FCNM\\_docs/ Tableen.asp#France](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3FCNM_docs/Tableen.asp#France) 17/3/2010.
8. Dahl Robert, *Political Opposition in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1996.
9. Devetak Silvio, *Manjine, ljudska prava i demokratija*, Sarajevo, 1989.
10. Dorff Robert, "Federalism in Eastern Europe: Part of the Solution or Part of the Problem?", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 4, no. 2, 1994, pp. 99-114.

11. Димитров Никола, *Рамковна конвенција са саветима на националните малцинства*, Полит, Скопје, 1999.
12. Easterly William, "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?," *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, no. 4, 2001., pp. 687-706.
13. Elazar Daniel, "Federalism and Consociational Regimes", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 15, no. 2, Spring 1985, pp. 17-34.
14. Framework Convention for the Protection of National Minorities, Internet: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3FCNMdocs/Tableen.asp#France13/1/2010>.
15. Goatti Vladimir, „Efekti većinske demokratije na prostoru Jugoslavije“, *Sociologija*, vol. 34, br. 3, 1992. str. 329-342.
16. Gross Andreas, *Positive experience of autonomous regions as a source for conflict resolution in Europe*, Doc. 9824, Political Affairs Committee, Parliamentary Assembly, The Council of Europe, 3 June, 2003. Internet: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc03/EDOC9824.htm> 02/03/2010.
17. Huntington Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Simon and Schuster, New York, 1996.
18. Kelley Judith, *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
19. Kukathas, Chandran, *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
20. Kuzmanić Tonči, „Raspad SFR Jugoslavije i nasljedstvo: narodnjaštvo, a nacionalizam“ u: Miroslav Hadžić (ur.), *Nasilno rasturanje Jugoslavije – uzroci, dinamika, posledice*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, str. 81-101
21. Kymlicka Will, *Multikulturalno građanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.
22. Kymlicka Will, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
23. Letschert Rianne, *The Impact of Minority Rights Mechanisms*, T.M.C. Asser Institute and Cambridge University Press, The Hague, 2005.
24. Levy, Jacob, *The Multiculturalism of Fear*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
25. Lijphart Arend, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
26. Lošonc Alpar, „Multikulturalnost i etnokulturalni diverzitet“, u: Goran Bašić (ur.), *Demokratija i multikulturalnost u jugoistočnoj Evropi*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2003, str. 193-205.
27. Opalski Magda, „Zapadna politička teorija i etnički odnosi u Istočnoj Evropi“, u: Kimlicka Will i Opalski Magda (ur.), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002.

28. Offe Claus, “Capitalism by Democratic design? Democratic Theory Facing Triple Transition in East Central Europe“, *Social Research*, vol. 58, no. 4, 1991, 893–902.
29. Office of the High Commissioner for Human Rights, Note on the Sixth Session of the Working Group on the Minorities of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights 22-26 May 2000, Internet: [http://www.unhcr.ch/html/menu2/10/c/minor/minornote 2/2/2010](http://www.unhcr.ch/html/menu2/10/c/minor/minornote%202/2/2010)
30. Pellet Alain, “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples“, *European Journal of International Law*, vol. 3, no. 1, 1992, pp. 178–186.
31. Radaeli M. Claudio, “Whither Europeanization: Concept Stretching and Substantive Change“, *European Integration online Paper*; (EioP) vol. 4, no. 8, 2002.
32. Sasse Gwendolyn, “EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy“, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no. 6, September 2008, pp. 842–860.
33. Саркањац Бранислав, Комши-Капицик: култура и политика (уметноста и дефицитот на сетилноста) 359 Боокс, Скопје, 2000.
34. Stoel van der Max, *Early Warning and Early Action: preventing Inter-Ethnic Conflict*. Speech by High Commissioner on National Minorities at Royal Institute of International Affairs, London, 9 July, 1999.
35. Varady Tibor, “Minorities, Majorities, Law and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case“, *Human Rights Quarterly*, vol. 19, no. 1, 1997, pp. 9-54.
36. Varady Tibor, „O šansama za etnokulturalnu pravdu u centralnoj istočnoj Evropi –sa osvrtom na dejtonski sporatum“, u: Will Kymlicka i Magda Opalski, (urs.), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002.
37. Tamir Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
38. Taylor Charles, “The Politics of Recognition,” in: Amy Gutmann, (ed.), *Multiculturalism*, Princeton University Press, Princeton, 1994, pp. 25-73.77687dorova Maria, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, New York, 1997.
39. Treaty on EU, Official Journal C 191, 29 July 1992. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> 12/1/2010.
40. *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1996.

***Dr. Vesna STANKOVIĆ-PEJNOVIĆ***

**PAST AND FUTURE OF MULTICULTURALISM  
IN SOUTHEAST EUROPE**

**ABSTRACT**

Multiculturalism is a logical extension of the politics of equal respect and the politics of recognition but it is not an inheritance of modern liberal state. In the area of Southeast Europe multiculturalism is known through centuries. By the collapse of Yugoslavia, new countries prioritized the strengthening the central state and creation one nation state, deleted memory of multiculturalism of past. When 1993 European Union, through Copenhagen criterion, stipulates condition for accession (respect and protection national minorities), countries of Southeast Europe faced with the implementation of multicultural standards based on assumption that policy of recognition and promotion ethno-cultural diversity can enlarge human freedom, strengthen human rights and democracy. Unlike west federal models, cultural autonomy exclude territorial autonomy, but include institutional autonomy, local government and right to use mother tongue. Models of the multicultural policy are numerous and dependable on political, social and cultural circumstances, but countries of Southeast Europe must accept multicultural future.

*Key words:* multiculturalism, Southeast Europe, European Union, minority rights.

**Bojana M. PEROVIĆ<sup>1</sup>**

UDK: 321.01(460)  
Bibliid 0025-8555, MP, 62(2010)  
Vol. LXII, br. 3, str. 489–530  
Izvorni naučni rad  
Jul 2010.

## USTAVNO USTROJSTVO REGIONALNE DRŽAVE U ŠPANIJU

### APSTRAKT

Autorica istražuje specifičnosti regionalne države kao trećeg modela teritorijalne organizacije vlasti prevashodno u Španiji. Za razliku od unitarne i federalne, regionalna država nije široko rasprostranjen i prihvaćen koncept vertikalne organizacije iako moderna Španija i Italija predstavljaju primere dobre prakse. Imajući u vidu brojnost regionalnih identiteta i jake kulturne osobenosti u Kataloniji, Baskiji, Galiciji i drugim oblastima, autorica postavlja pitanje da li bi bilo koji drugi model teritorijalne organizacije mogao biti održiv u takvom društveno-kulturnom okruženju. Nakon perioda Frankove diktature koja je pretela da uništi kulturni i istorijski identitet španskih naroda, zahtevi za decentralizacijom postali su još izraženiji rezultirajući usvajanjem novog Ustava 1978. godine. Ovim činom postavljen je kamen temeljac moderne španske demokratije zasnovane na autonomnim zajednicama kao posebnim oblicima decentralizovane države i teritorijalne autonomije.

*Ključne reči:* teritorijalna organizacija, regionalna država, autonomne zajednice, decentralizacija, istorijske zajednice, nacionalizam.

### UVOD

Danas su gotovo sve države, izuzev onih minijaturnih, pokrivena mrežom teritorijalnih jedinica, od opština do onih federalnog tipa. Razlog njihovog postojanja je, pre svega potreba za raspodelom funkcija prilagođenih prostoru koji obuhvata jedinice različite kategorije, ali i

---

1 Bojana M. Perović, diplomirani politikolog za međunarodne poslove i student specijalističkih akademskih studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Radi u Ministarstvu omladine i sporta Republike Srbije na projektu Beogradske otvorene škole, e-mail: bojana.perovic@bos.rs.

neophodnost da se obezbedi participacija građana u vršenju vlasti na svim nivoima teritorijalne organizacije. Prema tradicionalnoj podeli, dva osnovna tipa državnog uređenja su unitarna država, gde državna vlast ima jedinstvenog nosioca, i federacija, gde je državna vlast raspoređena na više centara. Međutim, sa pojavom regionalne države kao *tertium genus* tj. među-oblikom između dva klasična, javlja se potreba uvođenja tročlane klasifikacije državnog uređenja.

Regionalna država kao treći oblik državnog uređenja javlja se kao „nešto između“<sup>2</sup> – između unitarno uređene države i federacije. Ako je unitarno uređenje jednostavno i racionalno, ako obezbeđuje unutrašnje jedinstvo delova, ono može da znači koncentraciju vlasti u centru, bez odgovarajućeg učešća područnih jedinica u njenom vršenju. Na drugoj strani ako federalno uređenje obezbeđuje izvestan stepen autonomije delova zemlje, ono je često veoma skupo, komplikovano i neefikasno, a može da vodi i sukobima federalnih jedinica i time slabljenjem državne zajednice.<sup>3</sup> Regionalna država po svojim karakteristikama, a koje se najviše ispoljavaju u Španiji, spaja dobre strane unitarnog i federalnog uređenja i istovremeno otklanja njihove osnovne slabosti. Regionalna država znači maksimalno prihvatljiv stepen decentralizacije, koji stoji na samoj granici sa federalizacijom zemlje. I za nju bi se moglo reći da obezbeđuje jedinstvo različitosti, s tim što je to jedinstvo jače naglašeno nego u federaciji, dok se različitosti ispoljavaju na umerenije izražen način.

Regioni, kao teritorijalne celine regionalne države, nikako ne mogu imati elemente državnosti kakve srećemo u slučaju federalnih jedinica. Oni ne raspolazu ustavotvornom vlašću niti imaju onako značajna prava na samoorganizovanje kao federalne jedinice. Ali ono što regione uzdiže iznad jedinica lokalne samouprave je činjenica da oni imaju sopstvene izborne i izvršne organe, značajna normativna ovlašćenja kao i nadležnosti u izvršno-upravnoj sferi. U okviru dvodomnog parlamenta, regioni učestvuju u obrazovanju gornjeg doma, sami ili zajedno sa drugim subjektima. U celini posmatrano, status regiona je bliži statusu teritorijalnih jedinica najvišeg stepena u okviru unitarne države nego statusu federalnih jedinica u okviru federacije.

Nadležnosti regiona nemaju onaj domašaj kao nadležnosti federalnih jedinica. Regioni se ne mogu baviti mnogim pitanjima čije regulisanje u većini federacija pripada federalnim jedinicama. Prirodi regionalne države,

---

2 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, Ustavnopravna studija, Vajat, Beograd, 1996, str. 15.

3 Milan Matić i Milan Podunavac, *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 967.

takođe više odgovara enumeracija regionalnih nadležnosti u ustavu, uz pretpostavku nadležnosti u korist države. Tako se regioni mogu baviti samo onim što im je izričito dodeljeno ustavom, uz mogućnost da im dodatne nadležnosti budu poverene zakonom.

Regionalizam kao pojava novijeg vremena predstavlja obogaćivanje političkih sistema jednim novim oblikom. Svedoci smo sve češćeg pozivanja na unapređenje regionalne saradnje, vođenja takozvane regionalne politike usmerene na ekonomski i socijalni razvoj, ali i uspešnog funkcionisanja regionalne države, sa regionima kao oblikom najšire decentralizacije. To sve ukazuje da regionalizam ima svetlu budućnost. Nije isključeno da će on postajati svojstvo sve većeg broja država koje bi pokušale da uredi svoju teritorijalnu organizaciju na način koji se već dobro pokazao u Italiji i Španiji.

Regionalna država javlja se kao poseban oblik državnog uređenja posle Drugog svetskog rata, najpre u Italiji 1948, pa zatim i u Španiji 1978. Regionalizacija koja je u njima izvršena bila je izazvana specifičnostima etničkog, kulturnog, jezičkog i istorijskog karaktera. U obe zemlje su postojale i postoje još uvek federalističke ideje koje su i uticale da se napusti unitarno uređenje i uvedu oblici regionalne države. U Španiji najveći uticaji imaju istorijski razlozi: činjenica da je u srednjem veku postojalo više samostalnih država, koje su i posle integrisanja u jedinstvenu špansku monarhiju očuvale svoj poseban identitet. Njeni stanovnici govore različitim jezicima, a postoje i razlike u običajima, tradiciji...

## 1. ISTORIJSKA PODLOGA ZA UVOĐENJE REGIONALNE DRŽAVE U ŠPANIJI I USVAJANJE NOVOG USTAVA

Španija je od svojih prapočetaka bila sastavljena od raznolikih etničkih zajednica koje su čuvale svoj jezik i tradicionalnu kulturu i vremenom se vezale za pojedine oblasti koje su ponele neke od odlika njihovog identiteta. Na toj ravni opstali su i stari istorijski nesporazumi između Kastilje i njenog centralizma, i težnji pojedinih regiona i provincija za većom, ponekad i potpunom samostalnošću.

Jezička raznolikost potvrđuje prisustvo različitih etničkih skupina na tlu Španije i svakako je jedna od najznačajnijih determinanti njenog državnog uređenja. Na samom severozapadu zemlje, većina stanovnika Galicije govori sopstveni jezik sličan portugalskom, s kojim je jedno vreme delio zajedničku istoriju. Nekoliko jezika i narečja poteklo je od srednjovekovnog oksitanskog – katalonski, valensijano i majorkin, u Kataloniji, Valensiji i na Balearskim

ostrvima. Sasvim je naročit baskijski jezik, Euskera, koji ne spada u indo-evropske jezike i ne zna mu se tačno poreklo.

Noviju špansku istoriju odlikuje izražena napetost između centralizma i regionalizma. Katalonski i baskijski nacionalizmi savremenih oblika uobličili su se u pokretima s kraja 19. veka, a neposredno ih je izazvao kastiljanski centralizam. I jedan i drugi zahtevali su decentralizaciju španske države i obnovu regionalne samouprave koja se postepeno ukidala tokom 18. i 19. veka.<sup>4</sup> Tek je postojeća teritorijalna organizacija države po Ustavu iz 1978. uspela da reši ovaj problem i poveže regione u jedinstvenu državnu celinu. Međutim, veoma izražen regionalni identitet još uvek je prisutan u većini ovih područja. Tome je doprinela i specifična geografija Pirinejskog poluostrva. Uspeh Baskije u očuvanju svoje kulturne različitosti bez sumnje je pomognut planinskim vencima koji okružuju ovaj region. Dugačka obala i uticaj mediteranske klime bio je takođe značajan faktor u oblikovanju mentaliteta i kulturnih osobnosti Katalonije, Valensije, Mursije i Andaluzije.

#### *Jačanje regionalnih identiteta*

Stručnjake koji se bave odnosom kulture i regionalnog identiteta oduvek je privlačio slučaj Španije. Još od kraja 60-ih godina XX veka vodi se rasprava između „klasika“ i „modernista“ oko prave prirode ove veze. Dok prvi ističu da su regionalna privrženost i politika prirodne posledice kulturne različitosti, drugi dokazuju da su oni prvenstveno proizvod političkih i strukturnih varijabli vezanih za modernu državu i njene elite. U poslednjoj deceniji prošlog veka teoretičari ponovo potvrđuju primat kulture za proces uobličavanja regionalnog identiteta, i političke posledice koje ona proizvodi. Oni ukazuju da kultura proizvodi spone koje su toliko značajne da nužno proizvode kolektivni identitet i zahteve za priznanjem i autonomijom. Iz ove perspektive, mnoštvo regionalnih identiteta u Španiji direktno potiče iz kulturne raznolikosti zemlje. Rezultati istraživanja teritorijalne samoidentifikacije, sprovedeni između 1990. i 1995. koji pokazuju da se 8,7% Španaca poistovećuje jedino sa svojim regionom, da 14,9% oseća snažniju pripadnost regionu nego Španiji kao celini, a da 45% deli svoju vernost podjednako ka regionalnoj i državnoj zajednici, mogli bi prosto biti objašnjeni kulturnim razlikama. Konačno, jezici koji se razlikuju od zvaničnog kastiljanskog govore se u Galiciji, Baskiji, Navari, Kataloniji,

---

4 Nikola Samardžić, *Istorija Španije*, Plato, Beograd, 2005, str. 618.



Valensiji i Balearskim ostrvima. I drugi regioni imaju, doduše ne tako naglašene elemente kulturne osobnosti kao što su ostrvski karakter (Kanarska ostrva) i specifičan način života (Andaluzija). Očigledno je da je regionalni identitet najjači u Baskiji (49,7%), Kanarskim ostrvima (47,9%), Navari (38,4%), Asturiji (33,4%), Kataloniji (31,8%), Galiciji (24,2%) i Andaluziji (20%), gde se između jedne petine i jedne polovine stanovništva oseća samo ili više Kataloncem, Baskom, itd. nego Špancem.<sup>5</sup>

Uprkos ovoj vidljivoj podudarnosti između kulturne raznolikosti i mnoštva identiteta u Španiji, kulturološko objašnjenje nije u potpunosti zadovoljavajuće. Iskustvo drugih zemalja pokazuje da se jezičke i kulturne razlike ne prevode obavezno u identitete. Četiri različita jezika i dve veroispovesti u Švajcarskoj, nisu doveli do unutrašnjih rascepa koji bi ozbiljnije ugrozili švajcarski identitet. Baskijska osobnost, takođe, nije zadobila isto značenje u Francuskoj kao i u Španiji. Postojanje jakog baskijskog identiteta u Španiji i prividno odsustvo takvog identiteta u Francuskoj gde Baski takođe žive, dodatni je pokazatelj različitog dejstva kulture. Ovaj slučaj snažno upućuje na zaključak da je konačan sadržaj identiteta direktna posledica istorijsko-institucionalnog konteksta u kome se razvijao. Da je kultura ono što određuje identitet, najspecifičnija kulturna obeležja bi trebala da proizvedu i najjači identitet. To se u stvarnosti nije pokazalo istinitim. Modernisti stoga ukazuju da je struktura države bila i ostala najznačajniji faktor u oblikovanju teritorijalnog identiteta zemlje. Dokaz koji ovo potkrepljuje je španski regionalizam, koji je rezultat istorijskog procesa institucionalnih promena – on se može razumeti jedino kao posledica specifične istorijske putanje, čije različite etape odgovaraju posebnim istorijskim oblicima španske države.

Državne strukture su, pokazalo se na primeru Španije, najvažniji faktor koji utiče na moguće prelaženje kulturnog i lingvističkog obeležja u regionalne identitete. Od najveće važnosti je činjenica da ove strukture pored postavljanja granica između građana i stranaca, gotovo uvek podstiču unutrašnju teritorijalnu podeljenost koja se ponekad podudara sa kulturno-lingvističkim rascepima. U tom smislu, proces formiranja države i političkog sjedinjavanja je ključan u objašnjavanju teritorijalnog identiteta. Veoma su značajne i političke podele koje su nastale pre formiranja države jer i one

---

5 André Lecours, *Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain*, Journal of Multilingual and Multicultural Development, Volume 22, Issue 3, November 2001, Montreal, pp. 210-215.

moгу imati uticaj na razvoj kulturne svesti i kasnije iscrtavanje granica jednog regiona. Kako je uobličavanje identiteta razvojni proces gde je svaki novi događaj delimično posledica prethodnog, ne smeju biti zanemareni čak ni veoma stari institucionalni obrasci.

Na osnovu navedenih postulata, možemo zaključiti da se u središtu istorijskog procesa kroz koji se oblikovao regionalni identitet — jezik i kultura, nalazi teritorijalna organizacija države.<sup>6</sup> Pokrenuto sa španskom Rekonkistom, teritorijalno organizovanje je dovelo do stvaranja zametaka političkih zajednica od kojih će se neke ubrzano razvijati, dok će se ostale, znatno slabije, ujediniti na klimavim temeljima onoga što će kasnije postati rana španska država. Tradicija samouprave, koja se razvila kao rezultat ovakvog uređenja, prouzrokovala je teškoće za proces tranzicije ka centralizaciji i stvarnoj političkoj integraciji, karakterističan za 19. vek. Regionalne elite u Kataloniji, Baskiji i Galiciji, čija je moć zavisila od stepena regionalne autonomije, reagovala su protiv preobražaja španske države. U svetlu ove borbe, one su formalno kreirale regionalni identitet koji bi mogao legitimisati njihove zahteve, proizvodeći tako simbole i nove regionalne institucionalne forme. Pojava frankizma i autoritarne države dovela je do još jače difuzije ovih identiteta i oni počinju da se poistovećuju sa opštenarodnom mobilizacijom protiv Frankovog režima i demokratskom reformom. Ova isprepletanost između regionalizma i liberalno-demokratske politike je dobila novo značenje za vreme tranzicije i dovela do uspostavljanja regionalne države. S druge strane, i sistem autonomnih zajednica je doveo do značajnijeg institucionalnog razvoja regiona, što je ojačalo već postojeće identitete, ali i stvorilo nove.

Način samoidentifikacije većine Španaca od ključne je važnosti i obezbeđuje sociološku osnovu za razumevanje procesa regionalizacije države autonomnih zajednica. U najvećem broju slučajeva oni sebe identifikuju na način koji upućuje na podelu lojalnosti centralnom i lokalnom nivou vlasti. Ideja dvostrukog identiteta (*dual identity*) ili složene nacionalnosti (*compound nationality*) uključuje, u različitim proporcijama, regionalni i nacionalni (državni) identitet. Kao rezultat, građani se istovremeno osećaju lojalnim i jednom i drugom nivou organizacije vlasti, centralnom i regionalnom, bez ikakve otvorene protivrečnosti među njima.<sup>7</sup>

---

6 Ibid., p. 215

7 Luis Moreno, *Decentralization in Spain*, Edited by M. W. Danson, *Regional Studies*, 2002, Vol 36.4, p. 400.

Svakako se mora naglasiti doslednost rezultata prikupljenih periodičnim merenjem dvostrukog identiteta. Baskija i Kanarska ostrva su dve autonomne zajednice gde je jedini, i to regionalni identitet viši od 20%. Ipak, istraživanja sprovedena neposredno pred izbore u Baskiji 2001. godine pokazuju da se 23% građana ovog regiona oseća isključivo Baskima, dok čak 41% identifikuje sebe podjednako Špancem koliko i građaninom Baskije.<sup>8</sup>

U celoj Španiji više od dve trećine njenih građana izražava dvostruki identitet<sup>9</sup> što podrazumeva osećanje pripadnosti i regionalnom i državnom nivou, bez vidljive međusobne suprotnosti. Zaista, specifičnost procesa koji obuhvata i formiranje države i izgradnju nacije moderne Španije, objašnjava u najvećoj meri kako građani izražavaju i teritorijalni identitet i institucionalnu vernost. U periodu nakon donošenja Ustava iz 1978. teritorijalna saradnja i sporazumi prevazilaze tradicionalno nerazumevanje. To je takođe omogućilo produbljivanje procesa demokratizacije i lakši pristup civilnog društva procesu donošenja političkih odluka.

#### *Ekonomska neujednačenost regiona*

Katalonija i Baskija, dve severne španske regije sa jasno izraženom etničkom i kulturnom osobenošću bile su i ostale dve od tri ekonomski najdinamičnijih delova Španije. Tek treći je madridski region. Ovo nepoklapanje ekonomske i političke moći je tradicionalno jačalo razjedinjujuće sile prisutne čak i u modernoj španskoj istoriji. Ovakve tendencije našle su izraza u brojnim oružanim konfliktima: Pobuna žetelaca 1640-1652; Rat za špansko nasleđe 1701-1714, Karlistički ratovi: 1833-1840, 1846-1848. i 1872-1875; Tragična nedelja u Barseloni 1909; i na kraju Građanski rat 1936-1939.

Kada je u pitanju ekonomska (ne)razvijenost, za Španiju nije karakteristična tako nagla podela po liniji sever-jug kao u slučaju Italije. Kroz celu istoriju je područje oko Madrida predstavljalo ekonomsku periferiju (kao i cela Kastilja, Ekstremadura, i delovi Aragona), dok je istok – Katalonija, Valensija i Balearska ostrva, bio i ostao razvijeno, industrijsko područje, sa značajnim privrednim potencijalom. Andaluzija na jugu i Galicija na severu, ostale su na začelju po stepenu ekonomske razvijenosti. Razlike su nekada bile toliko drastične da se govorilo i o unutrašnjem

---

8 Ibid., p. 400.

9 Ibid., p. 401.

kolonijalizmu (*colonialismo interior*), koji sprovode bogatije regije nad siromašnijim. Koncentracija privredne aktivnosti u nekoliko centara, po pravilu je povlačila za sobom i njihovu predominaciju u oblasti politike, administracije, obrazovanja, kulture, itd.

Ekonomska neujednačenost je imala odlučujuće posledice za proces decentralizacije ali je uticala i na prihvatanje načela interregionalne solidarnosti koje je našlo i svoj ustavni izraz u članu 2 Ustava Španije. Preraspodela dohotka u javnom sektoru značajno je doprinela smanjenju regionalnih nejednakosti. Nedavne studije pokazuju da siromašnije autonomne zajednice polako sustižu one bogatije. U periodu od 1989-1995. regioni sa najvećom stopom ekonomskog rasta bili su Kanarska ostrva (8,3%), Andaluzija (7,8%) i Galicija (7,1%), u poređenju sa „tromom“ Katalonijom i Valensijom (6,5%). Takođe, preraspodela, uslovljena direktnim porezima, socijalnim doprinosima i monetarnim transferima, značajno je umanjila regionalne razlike i to između 25% i 34%.<sup>10</sup>

#### *Nacionalno pitanje: da li je moguća nacija nacija*

Celu istoriju Španije prati nerešeno nacionalo pitanje, ali ono je retko kada bilo na dnevnom redu njenih vladara. Tek je Druga Republika (1931–1939) pokušala da stvarno reši ovaj problem usvajanjem statuta o regionalnoj autonomiji, koji su dopustili ustanovljavanje posebne vlade za Kataloniju – *Generaliteta*, autonomiju Baskije i plebiscit u Galiciji sa istim ciljem.

Građanski rat (1936–1939) i nalet frankizma uništili su u korenu ove pokušaje, ali time nisu umanjili potrebu rešavanja pitanja španskih nacionalnosti. Frankizam je, kao totalitarna ideologija, bio za monolitnu, centralističku državu, sa autoritarnom nacionalističkom ideologijom. On je ukinuo svaki trag samostalnosti španskih regiona, suzbijao svako isticanje nacionalne osobenosti u njima, zabranio upotrebu nacionalnih jezika, nastavu na njima, štampu, knjige, uz druge mere represije nacionalnog identiteta i nacionalnih kultura. Zabranjen je čak i tradicionalni katalonski ples *sardana*, baskijska imena su naslinlo kastiljanizovana, čak su se menjali natpisi na nadgrobnim spomenicima.<sup>11</sup> Frankov režim se obračunao i sa onim što je smatrao rasturanjem nacije-države pod Drugom republikom. Ukinute su regionalne vlade i parlamenti, kao *Generalitat* u Kataloniji, i sve

10 Mercader Prats, *Sobre la desigualdad territorial y personal en España y su evolución reciente*, Hacienda Pública Española, 1997, pp. 351-364.

11 Nikola Samardžić, *Istorija Španije*, op. cit., str. 621.

važne odluke uključujući i postavljanje čelnika lokalne uprave pripale su isključivo centralizovanoj državnoj upravi. Ovaj režim je i u drugim aspektima bio izuzetno autoritaran: obnovio je prisustvo crkve u državnim poslovima i njen društveni prestiž i vratio uticaj tradicionalnim slojevima visokog društva. Rimokatolicizam je tako ponovo postao zvanična veroispovest. Crkvi su vraćene i škole i njena izrazita uloga u obrazovnom sistemu. Ukinuto je i pravo na razvod braka.

Moglo bi se reći da su dva najvidljivija ubeđenja Frankove diktature (1939–1975) bila antikomunizam i antiseparatizam. Zbog toga je svaki oblik federalizacije ili želja sa samoupravom bila tumačena od strane režima kao vid separatizma. Frankova koncepcija nacionalnog jedinstva, na račun kulturne i etničke raznolikosti naroda Španije, izopačila se u opsesivnu dogmu koja je postala jezgro ideologije na kojoj je utemeljen režim.<sup>12</sup> U stvari, jezičko i kulturno ugnjetavanje različitih nacionalnosti samo je ojačalo želju za regionalnom autonomijom, a negde je probudilo čak i separatističke aspiracije. Tokom svog dugog političkog života, frankizam nije uspeo da postigne svoj cilj: eliminisanje unutrašnje etničke raznolikosti. U stvari, doveo je upravo do suprotnog. Regioni i područja, koja su prethodno iskazivali samo slabe zahteve za autonomijom, našli su u potezima režima osnov za potraživanje sopstvenih prava na kulturnu različitost i političku samoupravu. Prava bujica zahteva za autonomijom, do koje je došlo odmah posle diktatorove smrti, mnogo duuguje samoj prirodi frankizma.

Posle smrti generala Franka, novembra 1975, Princ Huan Karlos, koga je Franko lično imenovao za svog naslednika, postao je Kralj Španije i šef države. Iako, u prvim danima vladavine novog Kralja promene nisu bile vidljive jer je vlada pokušavala da održi frankizam bez Franka, počelo je novo poglavlje u istoriji moderne Španije. Period tranzicije ka demokratskom, pluralističkom društvu bio je u potpunosti obeležen strahom političkih elita od obnavljanja autoritarnog režima ali i strahom od separatizma. Primarni zadatak partija političkog centra bio je umiriti separatističke snage i obuzdati ekstremnu desnicu. Pred „novom Španijom“ stajao je jedan od najvećih političkih i opštedruštvenih izazova toga vremena — donošenje ustava koji će označiti konačan raskid sa frankističkom, preddemokratskom erom.

---

12 Luis Moreno, *Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1996, p. 3.

### *Politički kompromis i donošenje Ustava*

Posle višegodišnje debate između najznačajnijih političkih snaga u zemlji, Kralj je 27. decembra 1978, pred Kortosom, proglasio novi, demokratski Ustav.<sup>13</sup> Sa svim specifičnostima i novinama, ovaj Ustav je uspeo, u najvećoj meri, da pomiri istorijske protivrečnosti španskih nacionalnosti, stvorivši veoma decentralizovanu državu.

Za vreme obnavljanja španske demokratije posle 1975, jedan od glavnih zadataka nove/stare vlasti je bio odgovoriti na istorijski zahtev svih njenih nacionalnosti za većim stepenom autonomije. Katalonski i baskijski nacionalisti nisu odustajali od svoje formule samouprave, podsećajući pri tom na istorijska i kulturna prava koja su uživali za vreme Druge Republike. Ovi zahtevi bili su prevedeni u različite dimenzije: uspostavljanje prethodnih aranžmana i donošenje novog ustava koji uključuje regione u institucionalnu organizaciju i dodeljuje im skup nadležnosti na račun centralne vlasti. Jedino rešenje bilo je da obe strane, centralisti i nacionalisti, naprave određene ustupke i odustanu od svojih maksimalnih zahteva. Široki politički konsenzus koji je i usledio i koji je omogućio usvajanje Ustava, doveo je do neodređenosti u formulisanju etno-teritorijalne organizacije španske države. Ustavni tekst izražava opštu težnju ka kompromisu i političkom sporazumu koji je rezultirao prihvatanje nekakvog „srednjeg puta“. Tako je dobijena španska nacionalna država kao celina građana, istorijskih nacionalnosti i regiona.<sup>14</sup> Osnovi cilj ovog istorijskog događaja bio je da se održi stabilnost političkog sistema. Unutar tog procesa javila se mogućnost za usvajanje opšte formule decentralizacije koja će dovesti do višeg stepena regionalizacije države od onog koji se očekivao u trenutku usvajanja Ustava.

Ustav Španije navodi da je ona nacija ali i da se sastoji od nacionalnosti i regiona.<sup>15</sup> Ova izjava je očigledno kontradiktorna (budući da nacija i nacionalnost u političkoj teoriji imaju isto značenje), ali to je bio jedini način

---

13 Constitución Española, Aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de Octubre de 1978. Ratificada por el Pueblo Español en Referéndum de 6 de Diciembre de 1978. Sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de Diciembre de 1978. Publicada en el Bolétin Oficial del Estado de 29 de Diciembre de 1978.

14 Emma Armstrong & Craig French, *Parliamentary systems: Spain*, 02/135, SPICe Briefing, Nov. 2002, pp. 1-10.

15 Constitución Española, Articuló 2, Unidad de la Nación y derecho a la autonomía, op. cit. p. 4.

da se postigne kompromis između političkih partija koje zastupaju nacionalnu državu i onih koji stoje iza ideje multinacionalne države.

Partije koje su zastupale nacionalnu državu tvrdile su da postoji samo jedna nacija i priželjkivale što viši stepen centralizacije. Političke partije u Kataloniji, Baskiji i Galiciji međutim, tvrdile su da predstavljaju dotične nacije, različite od španske nacije. Ove političke partije dele uverenje da je Kraljevina Španija sačinjena od četiri nacije: katalonske, baskijske, galicijske i kastiljansko-španske. Usled postojanja ovako različitih stavova po pitanju koje je ključno za ustavno oblikovanje države, stiče se utisak da je regionalna država bila, ne samo najbolje, već i jedino moguće rešenje.

U čl. 2 Ustav proglašava neraskidivo jedinstvo španske nacije, ali i priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionalnosti i regiona, ukidajući konačno rigidni centralizam Frankove ere. Ovo rešenje bi se moglo razumeti i kao izraz dva istorijska neuspeha: partije koje su težile jedinstvenoj nacionalnoj državi nisu uspele da ostvare svoj ideal oličen u Francuskoj, ali ni pokreti nacionalnog otpora (posebno u Baskiji i Kataloniji) nisu uspeli da pobegnu iz okvira španske države. Ipak su obe strane ostale više zadovoljne nego razočarane postignutim rešenjem, ne toliko zbog sopstvene dobiti koliko zbog činjenice da ni druga strana nije dobila ono čemu je težila. Teritorijalna organizacija Španije u vidu regiona, nazvanih autonomne zajednice (*Comunidades Autónomas*), predstavlja realizaciju ovog ustavnog kompromisa.

Ustavni izraz ideje regionalizma predstavljao je veliki politički izazov, pogotovu za Španiju koja je kroz istoriju bila svedok tragičnih neuspeha kada god su rešavana pitanja teritorijalne organizacije. Kako god, široki međupartijski politički konsenzus koji je omogućio sastavljanje Ustava doveo je do prevazilaženja tradicionalnog nepoverenja među političkim elitama. Ustav je takođe doneo sa sobom i element dvosmislenosti u formulaciji „države autonomnih zajednica“ (*Estado de las Autonomias*),<sup>16</sup> što je naziv za novu demokratsku i decentralizovanu državu. Dve različite, istorijski suprotstavljene koncepcije Španije konačno su našle svoj institucionalni izraz. Dogovoreno je srednje rešenje koje jasno prepoznaje jedinstvenu špansku državu kao zajednicu različitih ljudi, istorijskih nacionalnosti i regiona i koja počiva na najvišim ustavnim načelima slobode, pravde, jednakosti i političkog pluralizma. Tekst Ustava oslikava mnoge

---

16 Luis Moreno, *Subnational Constitutionalism in Spain*, Internet, 10/12/2009. <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf>, p. 1.

napetosti i tačke spoticanja koje su postojale u vreme međupartijske rasprave o teritorijalnoj organizaciji države. Takođe, ustavne odredbe su bile ogledalo široko rasprostranjene želje da se dostigne politički sporazum. Kao rezultat, španski Ustav je omogućio za bilo koji broj autonomnih zajednica široki stepen autonomije. To zavisi od političke volje izražene od strane stanovnika autonomnih zajednica, ili od strane njenih političkih predstavnika. Takođe, to je omogućilo da stepen autonomije bude širi ili uži u zavisnosti od želja nacionalnosti i regiona. Iako je različit stepen uživanja autonomije doveo do raznolikosti političkih postupaka i rešenja u oblikovanju autonomnih zajednica, vremenom je asimetrija u organizovanju regiona ublažena.

Mada španski Ustav iz 1978. godine ni u jednoj od svojih odredbi ne sadrži reč *federalno*, Luis Moreno, sa madridskog Instituta za napredna društvena istraživanja (*Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid*), ističe da od početka 80-ih Španiju zahvata proces latentne federalizacije, praćen ubrzanom decentralizacijom dirigovanom iz centra (*top-down decentralization*). Osnovna obeležja ovakvog procesa u potpunosti odgovaraju karakteristikama oslabljenog federalizma (*devolutionary federalism*). Stoga, Moreno naglašava dvostepenu organizaciju vlasti – centralnu i regionalnu, gde svaka uživa Ustavom garantovane odvojene nadležnosti i sopstvena predstavnička tela.<sup>17</sup>

Ustav je usvojio tehniku da se jedinstveni i opšti politički sistem regionalizacije ne odredi odmah, niti za celu teritoriju, već da se različitim nacionalnostima i oblastima priznaje pravo dobijanja autonomije.<sup>18</sup> Predviđeno je postojanje takozvanih autonomnih zajednica, ali nije bilo određeno koje će zajednice postojati već su samo utvrđeni uslovi za njihovo uvođenje. Ispunjavajući te uslove, među kojima su najvažniji bili postojanje zajedničkih istorijskih, kulturnih i ekonomskih karakteristika, u toku narednih godina obrazovano je sedamnaest autonomnih zajednica, od kojih je većina svoje poreklo vodila iz srednjeg veka.

Autonomne zajednice uživaju široku autonomiju koja se formalno ogleda u pravu na sopstvenu zastavu i ambleme i upotrebu jezika kojim govori stanovništvo zajednice, pored upotrebe zvaničnog kastiljanskog. Autonomne zajednice imaju Ustavom garantovan širok krug sopstvenih nadležnosti, pre svega u oblasti privrednih aktivnosti, obezbeđenja razvoja sopstvene kulture,

---

17 Luis Moreno, *Decentralization in Spain*, op. cit., p. 400.

18 Filip Lovo, *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1999, str. 505.



socijalnih službi, narodnog zdravlja i sl., a imaju i mogućnost dopunskog regulisanja u materijama regulisanim državnim propisima. Osim normativne i izvršno-upravne, zajednice raspolažu i izvesnim stepenom sudske autonomije. Autonomne zajednice imaju i sopstvene prihode, čiji su izvori utvrđeni u Ustavu. O ulozi i statusu autonomnih zajednica govori i to što one učestvuju u obrazovanju Senata, kao „doma teritorijalnog predstavljanja“ i to tako što skupštine zajednica imenuju najmanje po jednog, a u slučaju većih zajednica i više senatora. Takođe, skupštine zajednica imaju pravo zakonodavne inicijative u Kongresu.

Načelan stav u pogledu domašaja autonomnog statusa regiona ogleda se u ustavnoj zabrani svake federalizacije regiona uz ograničenu mogućnost zaključivanja međusobnih sporazuma u cilju upravljanja i rada sopstvenih službi.

## 2. PROCES DOBIJANJA AUTONOMIJE

Ustav Španije priznaje i garantuje članom 2 pravo na autonomiju nacionalnosti i regiona koji je sačinjavaju.<sup>19</sup> Prvobitna namera nije bila da svaki deo Španije postane autonomna zajednica, već da samo takozvanim istorijskim zajednicama, Baskiji, Kataloniji i Galiciji, bude priznat ovaj status. Međutim, dok je ustav još bio u nacrtu, u Andaluziji je izbio narodni protest sa zahtevom za sopstvenu autonomiju. Dana 4. decembra 1977, više od milion i po ljudi demonstriralo je na ulicama širom Andaluzije. Ovo je dovelo do uključivanja dva nova člana u vezi sa autonomijom u konačno oblikovan Ustav: član 143 koji bi omogućio svim regionima da postanu autonomne zajednice sa utvrđenim opsegom ograničenih prenetih ovlašćenja (što je tada popularno nazvano *café para todos* – kafa za svakoga); i član 151 koji bi uredio položaj zajednica sa višim stepenom prenetih ovlašćenja. Član 151 bi automatski uključivao istorijske zajednice koje su već za vreme Druge Republike uživale autonomiju potvrđenu Ustavom iz 1931. Ipak, ovaj član pruža mogućnost drugim regionima ili nacionalnostima da dostignu isti nivo autonomije ukoliko to prethodno bude potvrđeno na referendumu. Iako je Andaluzija 1936. bila veoma blizu dobijanja sopstvenog statuta, ovaj projekat nikada nije okončan zbog izbijanja Građanskog rata (1936–1939). Zbog toga, Andaluziji nije bio priznat status istorijske zajednice ni Ustavom

---

19 Constitución Española, Articuló 2, Unidad de la Nación y derecho a la autonomía, op. cit., p. 4.

iz 1978. Ovo je izazvalo veliki talas ogorčenja i istovremeno podstaklo opštenarodnu kampanju koja je dovela do uspešnog referenduskog glasanja 28. februara 1980.<sup>20</sup> Andaluzija je morala da čeka još dve godine da bi se pridružila Baskiji, Kataloniji i Galiciji, tj. stekla pravo na viši stepen autonomne uprave.

Slučaj Andaluzije upućuje na još jednu značajnu posledicu transformacije ka regionalnoj državi: međusobno takmičenje regiona. Regioni poput Andaluzije su godinama pokušavali da prevaziđu simbolički jaz između istorijskih zajednica i onih običnih, prizivajući i stimulišući regionalnu samosvest i ponos. Međutim, one sa povlašćenim položajem ljubomorno su nastojale da očuvaju ovakvu asimetriju u teritorijalnom uređenju. Sloganu *café para todos*, koji izražava ideju dodeljivanja jednakih ovlašćenja svim regionima, oni suprotstavljaju koncept *hecho diferencial* (različite činjenice), jer izjednačavanje položaja regiona vide kao negiranje njihovog istorijskog značaja.<sup>21</sup> U smislu ove borbe njihove elite traže podršku naroda i naglašavaju specifičnu kulturu, jezik i istorijsko nasleđe na način koji bi mogao da ih udalji od ostalih regiona koji opet polažu pravo na svoju kulturno-istorijsku različitost. Još više je ovakvo regionalno nadmetanje prisutno između samih istorijskih zajednica, pre svega Baskije i Katalonije.

Ustav je predvideo različite puteve pristupa autonomiji i dva različita nivoa dodele nadležnosti. Prvi nivo se vezuje za nadležnosti regiona ograničene samo isključivim nadležnostima države nabrojanih u članu 149 Ustava.<sup>22</sup> Materije koje nisu izričito dodeljene državi mogu pripasti regionima saglasno njihovom statutu. Niža ravan nadležnosti odgovara autonomiji ograničenoj na 22 osnova nadležnosti nabrojana u članu 148 Ustava.<sup>23</sup> Stav 2 člana 148, predviđa da posle isteka roka od pet godina regioni mogu proširiti svoje nadležnosti u okviru ustanovljenog člana 149, pod uslovom da izvrše reformu svog statuta.

Postoji nekoliko puteva za dobijanje autonomije predviđenih Ustavom. Primarno, dobijanje autonomije je predmet lokalne inicijative. Ona treba da

---

20 Angustias Hombrados Martos, “¿Quién quiere Café?: El proceso de descentralización en Andalucía y *North-East* de Inglaterra”, Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 2005, p. 3.

21 André Lecours, *Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain*, op. cit., pp. 221-225.

22 Constitución Española, Articuló 149, Competencias exclusivas del Estado, op. cit., p. 31.

23 Ibid., Articuló 148, Competencias de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 30.

potekne od susednih provincija sa zajedničkim istorijskim, kulturnim i privrednim obeležjima, ostrvskih teritorija ili izdvojenih oblasti koje predstavljaju istorijsku regionalnu celinu.

Na drugom mestu, pristup autonomiji se može pokrenuti uz pomoć organa centralne države. Kortés može, putem organskog zakona, vođen razlozima opšteg interesa, pokrenuti inicijativu umesto lokalnih zajednica. To znači da ukoliko se lokalne vlasti ustručavaju, nacionalni parlament može sam pokrenuti inicijativu za dobijanje autonomije.

Treći, specijalni proces, daje mogućnost regionima da neposredno pristupe prvoj ravni nadležnosti, ograničenoj jedino isključivim nadležnostima države. Ovde je potrebno da inicijativa dobije odobrenje tri četvrtine opština i da se dodatno potvrdi na referendumu apsolutnom većinom birača u svakoj pokrajini.

Izuzetni proces sticanja autonomije ima u vidu slučaj nacionalnosti nazvanih „istorijske“, tj. Kataloniju, Baskiju i Galiciju. To su teritorije koje su u prošlosti prihvatile nacрте statuta i koje su na dan proglašenja Ustava već imale privremene autonomne režime, pre-autonomne statute. Autonomija je tako priznata istorijskim nacionalnostima, oslobađajući ih pokretanja bilo kakve procedure, jer su autonomiju stekle Ustavom iz 1931.

### *Statuti (Estatutos de Autonomías)*

Sve španske autonomne zajednice, nakon svog obrazovanja, usvajaju demokratske, konstitutivne statute autonomije (*Estatutos de Automomía*), kojima se uređuje njihova unutrašnja organizacija. Španski Ustav je izvor legitimnosti iz koga autonomne zajednice crpe pravo na svoju samoupravu i tome je posvećen osmi deo Ustava, glava III. Statuti autonomija su osnovne institucionalne norme svake autonomne zajednice i država ih priznaje i štiti kao integralni deo svog pravnog poretka (čl. 147.1.).<sup>24</sup> Ustav svakako dozvoljava veliku raznolikost statuta ali razlika između dve ravni nadležnosti upućuje na postojanje dve osnovne kategorije statuta-obični i specijalni, slično italijanskom modelu. Regioni običnog statusa su oni koji do autonomije dolaze normalnim procesom lokalne inicijative ili na inicijativu državnih vlasti. Regioni specijalnog statusa stiču višu ravan nadležnosti specijalnim procesom po članu 151.1,<sup>25</sup> ili kao tri istorijske nacionalnosti saglasno drugoj prelaznoj odredbi. Ova dva tipa statuta razlikuju se načinom

24 Ibid., Articuló 147, Los Estatutos de Autonomía, op. cit., p. 29.

25 Ibid., Articuló 151, Elaboración del Estatuto en regimen especial, op. cit., p. 33.

izrade ali i sadržinom. Obični statut izrađuje skupština *ad hoc* sastavljena od članova delegacije odnosnih pokrajina i poslanika i senatora iz tih pokrajina. Nacrt se potom podnosi Kortesu i podleže proceduri usvajanja organskih zakona. Specijalni statut je predmet znatno teže procedure koja zahteva i potvrdu statuta na referendumu gde treba da dobije većinu u svakoj provinciji, a potom i u oba veća Kortesa.

Član 147. definiše minimalnu sadržinu statuta. Bez obzira o kojoj se autonomnoj zajednici radi, statut mora sadržati: naziv zajednice koji najbolje odgovara njenom istorijskom identitetu; granice njenog područja; naziv, organizaciju i sedište autonomnih institucija i nadležnosti zajednice. Razlike između statuta pojedinih autonomnih zajednica ne mogu ni u kom slučaju podrazumevati ekonomske ili socijalne privilegije.

Sadržina specijalnog statuta podleže dodatnim pravilima kada je reč o organizaciji ustanova regiona. Statut mora da navede tačne nadležnosti regiona i njihovo razgraničenje od isključivih nadležnosti države. Saglasnost statuta sa Ustavom garantuje mogućnost žalbe na neustavnost.

Katalonija i Baskija su prvi regioni koji su dobili svoj statut, koristeći neposredan pristup autonomiji, putem referendumu u oktobru 1979, da bi 1980. bili raspisani prvi izbori za regionalne parlamente. Decembra 1980. je održan referendum koji je odobrio statut Galicije, treće istorijske zajednice. Andaluzija se odlučila za specijalan put, koji bi joj omogućio gornju ravan nadležnosti. Posle referendumu koji je za malo propao i tako onemogućio Andaluziji sticanje željenog statusa, usledila je politička kriza. Njena ozbiljnost naterala je dve tada najjače političke partije (Hrišćansko-demokratska unija i Socijalistička radnička partija Španije), da zaključe sporazum radi opšteg rešenja pitanja autonomije. *Sporazum o autonomij*<sup>26</sup> i potpisan je 31. jula 1981. između ove dve partije. On se odnosio na proširivanje režima autonomnih zajednica na celu teritoriju zemlje, na tipski sadržaj statuta u okviru niže ravni nadležnosti, način glasanja, finansiranja, itd. Ove odredbe su dovele do stvaranja 17 autonomnih zajednica, a konačno rešenje za Andaluziju nađeno je u sporazumu prema kojem je vlada priznala ovom regionu isti stepen autonomije i na isti ustavni način kao i istorijskim zajednicama. Sem gore navedena četiri regiona, ostalih 13 je sve do 1987.

---

26 Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Internet, 10/12/2009, [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371307788944808540035/p0000001.htm#I\\_0\\_](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371307788944808540035/p0000001.htm#I_0_)

moglo koristiti samo nižu ravan autonomije u skladu sa članom 148 Ustava. Tada su, zajedno sa prvim evropskim izborima u Španiji, održani i drugi izbori za skupštine 13 regiona. Na njima je odlučno podržan zahtev za proširenjem nadležnosti, posebno u oblasti obrazovanja i medija. Od tada postoji tendencija zajednica koje su stekle autonomiju po članu 143. (*slow-track communities*) ka dostizanju nivoa nadležnosti politički naprednijih (Andaluzija, Baskija, Katalonija i Galicija). Čak i u zajednicama bez jake nacionalne ili regionalne svesti lokalni ogranci nacionalnih partija bore se za više vlasti i veći budžet. Sporna pitanja su prikupljanje poreza i predstavljanje u institucijama Evropske unije.

### 3. ORGANIZACIJA VLASTI

#### *Horizontalna organizacija vlasti*

Po članu 1.3 Ustava, politički oblik Španije je parlamentarna monarhija.<sup>27</sup> Osnovni organi vlasti su: parlament — Generalni kortes, vlada i Kralj kao šef države.

Generalni kortes predstavlja španski narod i sastoji se od Kongresa poslanika i Senata. On je tipičan nosilac zakonodavne vlasti kao u ostalim parlamentarnim sistemima. Kongres poslanika čini 350 članova izabranih putem opštih izbora na period od četiri godine. Senat, kao dom teritorijalnog predstavništva, čini 259 senatora od kojih su 208 direktno izabrani na nivou provincija, dok je preostalih 51 postavljen od strane regionalnog parlamenta takođe na period od četiri godine.<sup>28</sup>

Vladu čine predsednik, potpredsednici, ministri i ostali članovi u skladu sa zakonom. Kandidata za predsednika vlade predlaže Kralj i, posle izglasavanja Kongresa poslanika apsolutnom većinom, imenuje ga za šefa vlade. Zadatak vlade je celina funkcija izvršne vlasti u parlamentarnom režimu. Ona rukovodi unutrašnjom i spoljnom politikom, civilnom i vojnom upravom i odbranom države. Takođe, vlada raspolaže zakonodavnom inicijativom. Načelo odgovornosti vlade predviđa da je ona solidarno odgovorna za svoje političko delovanje pred Kongresom poslanika,<sup>29</sup> što govori u prilog postojanja asimetričnog bikameralizma.

27 Constitución Española, Articuló 1, La soberanía reside en el pueblo, op. cit., p. 1.

28 Ibid., Articulós 66-69, De las Cortes Generales, op. cit., pp. 14-15.

29 Ibid., TÍTULO IV, Del Gobierno y de la Administración, op. cit., pp. 20-22.

Kralj usmerava redovno funkcionisanje institucija, predstavlja državu u međunarodnim odnosima i simbol je njenog jedinstva i trajnosti. On sankcioniše i proglašava zakone, uz ministrov premapotpis, pošto ih Kortese usvoji.<sup>30</sup> Po funkcijama koje vrši, jasno je da je njegova uloga u podeli vlasti više reprezentativna nego stvarna.

Vrhovni sud, čija se nadležnost prostire na čitavu Španiju, je najviši pravosudni organ, sem u materiji ustavnih garantija. Kontrolu ustavnosti i zakonitosti vrši Ustavni sud. On rešava i sukobe nadležnosti države i autonomnih zajednica ali i između samih autonomnih zajednica.<sup>31</sup>

Ono što je veoma bitno za politički položaj regiona jeste činjenica da dvodomnost Generalnog kortesa nije federalnog tipa. Senat se ne poistovećuje sa većem autonomnih zajednica i država autonomnih zajednica nije, sa ustavne tačke gledišta, uporediva sa federalnom državom. Ipak, članom 69.1 Ustava, Senat je definisan kao veće teritorijalnog predstavništva.<sup>32</sup> Glavna jedinica za izbor senatora kao i poslanika je provincija. Svaka provincija bira po četiri senatora neposrednim opštim glasanjem, velika ostrva ih biraju po tri, teritorije Seuta i Melilja po jednog kao i mala ostrva. Ali i regioni kao takvi, raspolažu predstavništvom u Senatu. Član 69.5 odstupa u tom pogledu od načela paritetnog predstavništva provincija, predviđajući da svaki region raspolaže jednim senatorskim mestom, uz koje se dodaje onoliko mesta koliko ima miliona stanovnika u njihovoj oblasti. Ali ti senatori se ne biraju opštim neposrednim glasanjem već njih postavlja zakonodavna skupština svakog regiona.

### *Vertikalna organizacija vlasti*

Španija je danas podeljena na 17 autonomnih zajednica, 50 provincija i 8098 opština. Ona je danas ono što nazivamo „državom autonomija“, formalno unitarna ali u suštini funkcionise kao federacija autonomnih zajednica gde svaka ima različite zakone i ovlašćenja. Postoje određene nedoslednosti unutar samog sistema, pošto se nadležnosti sa centra na periferiju prebacuju asimetrično. Vlade nekih regiona nastoje da njihova veza sa centralnom vlašću bude nalik onoj u federalnim državama i po onome što je do sada postignuto primećujemo da se Španija u velikoj meri približila

---

30 Ibid., Articuló 56, El Rey, op. cit., p. 11.

31 Ibid., TÍTULO VI, Del Poder Judicial, op. cit., pp. 24-26.

32 Ibid., Articuló 69, El Senado, Cámara de representación territorial, op. cit., p. 14.

federalnom modelu. Ona još uvek nije federacija iako ima strukturu blisku federalnoj ali senat (gornji dom) ne predstavlja isključivo regione i ne postoji federalna podela vlasti. Ne postoje zvanični kanali kojima bi se regioni uključili u odlučivanje u centru. Partijske mreže i političke nagodbe su osnovni metodi koje koriste regionalni političari da bi se uverili da se njihov glas čuje i na državnom nivou. Pored toga Ustav eksplicitno zabranjuje uspostavljanje formalne federalne strukture. Ustav ostavlja otvorenu mogućnost širenja nadležnosti regiona, ali oni nemaju nikakvu ulogu u menjanju ustava i ne mogu tražiti odvajanje od španske države. Regioni ipak uživaju prilično široku finansijsku autonomiju i zakonodavnu vlast.

Regioni, odnosno autonomne zajednice nisu nabrojani u španskom Ustavu kao u italijanskom, nego je Ustavom samo garantovano pravo na njihovo osnivanje. Po donošenju Ustava ovo pravo iskoristilo je 17 autonomnih zajednica koje i danas postoje. To su: Galicija, Katalonija, Baskija, Andaluzija, Asturija, Kantabrija, Navara, Aragon, Kastilja-Leon, Madrid, Kastilja la Manča, Valensija, Mursija, Rioha, Ekstremadura, Balearska ostrva i Kanarska ostrva.

Pored podele na regione, Španija je podeljena na pedeset provincija. Ova struktura je uspostavljena ranije u odnosu na autonomne zajednice – javlja se još 1833.<sup>33</sup> Tako se provincije grupišu u regione s tim što su Asturija, Kantabrija, Balearska ostrva, Rioha, Navara, Mursija i Madrid sačinjene samo od jedne provincije. Postoji takođe pet enklava (*plazas de soberania*) unutar, i van afričke obale: gradovi Seuta i Melilja koji se vode kao autonomni gradovi, ostrva Šafarinas, Penjon de Alusemas i Penjon de Velez de la Gomera. Kanarska ostrva, Seuta i Melilja uživaju specijalni status iako nisu zvanično istorijske zajednice.

### *Organi autonomnih zajednica*

Član 152 Ustava<sup>34</sup> jasno određuje koje organe treba da imaju regioni sa višim nivoom nadležnosti, tako da se autonomiji ovde ostavlja malo prostora. S druge strane, regioni koji imaju samo nižu ravan nadležnosti mogu slobodnije da odrede svoju organizacionu strukturu. Ipak je uspostavljanje

---

33 Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, Gobierno de Canarias, Internet, 22/12/2009, <http://www2.gobiernodecanarias.org/tuestatuto/docs/1833-12-03%20Decreto%20de%20division%20provincial.pdf>

34 Constitución Española, Articuló 152, Órganos de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 34.

tipskih statuta dovelo do organizacione ujednačenosti, tako da se institucionalna struktura autonomnih zajednica zasniva na zakonodavnoj skupštini, tj. regionalnom parlamentu, izabranom opštim glasanjem po sistemu srazmernog predstavnštva, koji obezbeđuje predstavnštvo različitih područja regiona; savetu vlade sa izvršnim i upravnim funkcijama i predsedniku koga među svojim članovima bira skupština a imenuje kralj. Predsedniku pripada rukovođenje savetom vlade, najviše predstavljanje odgovarajućeg regiona kao i redovno predstavljanje države u datoj zajednici. Predsednik i članovi saveta vlade su politički odgovorni pred skupštinom. Visoki sud pravde, ne dirajući u nadležnost koja pripada Vrhovnom sudu, nalazi se na čelu Sudske organizacije na području regiona (Čl. 152.1 Ustava). Sa stanovišta materijalnih nadležnosti, zakonodavna i upravna autonomija organa regiona je potpuna. Zakoni regiona su izjednačeni sa zakonima države, pa je sistem španskih autonomija u tom pogledu ravan federalizmu.

Pored organa autonomne zajednice, Ustav predviđa i postojanje jednog delegata vlade koji upravlja neposrednom državnom administracijom i usklađuje njene zadatke sa zadacima zajednice.<sup>35</sup> Gotovo istu funkciju predviđa italijanski Ustav.<sup>36</sup> Na području regiona, vlada Italije imenuje svog komesara koji kontroliše obavljanje funkcija države i usklađuje ih sa funkcijama samog regiona. On daje saglasnost na zakone usvojene u regionalnom savetu koje vlada, ukoliko nađe za shodno može vratiti regionalnom savetu na ponovno izjašnjanje.

### *Podela nadležnosti*

Sistem organizovan Ustavom mogao bi se označiti kao „kooperativni federalizam“<sup>37</sup> jer osim prvenstva Ustava nad celinom pravnog uređenja, nema hijerarhijskog odnosa između državnih normi i normi zajednice. Saglasno načelu saradnje jedinica teritorijalnog organizovanja, zajedničkom svim složenim državama, većina nadležnosti su konkurentne a ne isključive. Vrlo malo nadležnosti koje su Ustavom označene kao isključive državne, su isključive u potpunosti. U stvarnosti, država nastoji da uspostavi temelje tj.

---

35 Ibid., Articoló 154, Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 34.

36 La Costituzione della Repubblica Italiana, Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 298, edizione straordinaria, del 27 dicembre 1947, Articolo 123, p. 24.

37 Filip Lovo, *Velike savremene demokratije*, op. cit., str. 511.



osnovno zakonodavstvo u velikom broju materija, a na regionima je onda da izvrše dopunu i prilagođavanje tog normativnog okvira koji je uspostavila država. Regionima je dopušteno i da ustanove sopstvena pravila u odsustvu osnovnog državnog zakona.

Regioni preuzimaju nadležnosti i ovlašćenja navedena u članu 148 Ustava.<sup>38</sup> Po stavu 1 ovog člana, regioni imaju nadležnost u 22 materije. Između ostalih to su:

1. organizacija sopstvenih institucija samouprave;
2. izmene granica opština koje spadaju u njihovo područje i funkcije koje odgovaraju državnoj upravi u pogledu lokalnih jedinica;
3. uređivanje područja, urbanizam i stanovanje;
4. javni radovi na sopstvenom području a od interesa za region;
5. železnica i drumovi čija se mreža u celini nalazi na području regiona;
6. poljoprivreda i stočarstvo;
7. šume i šumske eksploatacije;
8. muzeji, biblioteke i muzički konzervatorijumi od interesa za region;
9. kulturno blago od interesa za region;
10. socijalne pomoći;
11. zdravlje i higijena...

Ovlašćenja koja nisu navedena u ovom članu ostaju u isključivoj nadležnosti države, iako država može organskim zakonom preneti ili delegirati regionima nadležnosti koje spadaju u materije u kojima je država titular i to one nadležnosti koje su po svojoj prirodi podobne za prenošenje. Materije koje su u isključivoj nadležnosti države, navedene su u članu 149.1 Ustava<sup>39</sup> i između ostalog obuhvataju:

- državljanstvo, imigraciju, emigraciju, strance, politiku azila;
- međunarodne odnose;
- odbranu i oružane snage;
- pravosuđe;
- monetarnu politiku;
- carinski i tarifni režim, spoljnu trgovinu;

---

38 Constitución Española, Articuló 148, Competencias de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 30.

39 Ibid., Articuló 149, Competencias exclusivas del Estado, op. cit., pp. 31-32.

- organizaciju banaka i osiguranja;
- javne finansije i državni dug;
- trgovačku mornaricu i nacionalnost brodova;
- pristaništa i aerodrome od opšteg interesa;
- transport, telekomunikacije;
- javne radove od opšteg interesa;
- statistiku u državne ciljeve...

Materije koje nisu izričito dodeljene državi, mogu pripadati autonomnim zajednicama na osnovu odgovarajućih statuta. Nadležnost u materijama koje statuti autonomija ne bi preuzeli, pripada državi. U slučaju sukoba njene norme imaju jaču snagu od normi autonomnih zajednica u svemu što nije stavljeno u isključivu nadležnost zajednica. Državno pravo će, u svakom slučaju, biti dopunsko u odnosu na pravo autonomnih zajednica. (čl. 149.3)

Ustavom izvršena enumeracija nadležnosti autonomnih zajednica, s jedne, i države, s druge strane svedoči o relativno širokim ovlašćenjima regiona, kako u pogledu sopstvenog organizovanja tako i u upravljanju privrednim aktivnostima na svom području, obezbeđenju razvoja kulture, socijalnih službi, zdravstva i sl. Ustavom se predviđa mogućnost da regioni, po protoku pet godina od obrazovanja, pod precizno utvrđenim uslovima, prošire svoje nadležnosti i to u okviru nadležnosti zadržanih za državu.<sup>40</sup>

Država može dati regionima dve vrste posebnih ovlašćenja: zakonska i delegiranje nadležnosti. Tako veća Kortesa mogu ovlastiti regione da donesu zakonodavne norme u oblasti materije koja se nalazi u isključivoj nadležnosti države, nabrojane u članu 149 Ustava. Kortese zadržava mogućnost kontrole rada regionalnih organa pri sprovođenju ovakvih nadležnosti. Drugi tip ovlašćenja je delegiranje nekih nadležnosti države koje po svojoj prirodi mogu biti delegirane. Treba naglasiti da ovde nije reč o prenosu materije u celini već samo nekih njenih vidova. Tako država ne može delegirati u celini svoje nadležnosti u oblasti međunarodnih veza, ali može neke vidove te materije, na primer ono što se tiče regionalnog učešća u vezama sa Evropskom unijom.<sup>41</sup> Zakon treba da predvidi u svakom slučaju odgovarajući prenos finansijskih sredstava i da odredi modalitete kontrole.

---

40 Ibid., Articuló 148, Competencias de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 30.

41 Filip Lovo, *Velike savremene demokratije*, op. cit., str. 512.

Ustav predviđa i mogućnost izuzetne intervencije države koja ograničava autonomiju zajednica.<sup>42</sup> Ova mogućnost se ipak može vršiti tek u poslednjoj instanci, kada se više nijedna obična nadležnost države ne može koristiti. Do ovoga dolazi ukoliko se region ogreši o obaveze koje mu nameću Ustav i zakon, ili ukoliko ozbiljno naruši opšti interes Španije. Ako se region ne pokori opomenama vlade upućenih predsedniku regiona, vlada može uz saglasnost apsolutne većine Senata usvojiti mere neophodne da natera region da ispuni te obaveze ili da zaštiti navedeni opšti interes.

Španski sistem podele nadležnosti sadrži i klauzulu o subsidijarnosti i klauzulu ostatka vlasti, pozajmljenu iz nemačkog federalizma. Klauzula subsidijarnosti naglašava da je pravo države opšte pravo, dok je pravo zajednica posebno i kao takvo delimično.<sup>43</sup> Član 149.3 predviđa da nadležnosti u materijama koje ne preuzmu statuti autonomije, pripada državi čije će norme biti starije u slučaju sukoba sa normama regiona u svemu što nije isključivo uneto u njihovu nadležnost. U svakom slučaju, pravo država će biti dopunsko u odnosu na pravo regiona. Klauzula ostatka vlasti podrazumeva da ovlašćenja koja nisu u statutima navedena kao nadležnost regiona, ostaju u vlasti države.

Složen sistem podele nadležnosti dovodi do nastajanja mnogobrojnih sukoba poverenih na rešavanje Ustavnom sudu. Većina sukoba nadležnosti suprotstavljala je državu regionima. U prvim godinama funkcionisanja katalonske i baskijske autonomije, Ustavni sud je raspravljao o velikom broju ovih pitanja, što je doprinelo preciznijem razdvajanju nadležnosti.

Ono što karakteriše podelu nadležnosti između dva nivoa vlasti, a karakteristično je podjednako za Španiju koliko za Italiju, jeste asimetrija u njihovom dodeljivanju. Dodeljivanje nadležnosti je različito za svaku zajednicu, što je utvrđeno u statutima regiona. I ovde postoji *de facto* razlika između istorijskih zajednica (Baskija, Katalonija i Galicija) i ostalih. Ove istorijske, u osnovi dobijaju više funkcija, uključujući i mogućnost predsednika regiona da raspiše regionalne izbore. Takođe, Baskija i Katalonija imaju sopstvene policijske formacije, dok ostali regioni imaju znatno skromnije snage, ili ih uopšte i nemaju. Ipak, sve autonomne zajednice imaju u svojoj nadležnosti tzv. primarne funkcije. One uključuju planiranje, javne radove, poljoprivredu i turizam. Obrazovanje i zdravstvo se

---

42 Constitución Española, Articuló 155, Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 34.

43 Ibid., Articuló 149, Competencias exclusivas del Estado, op. cit., p. 32.

takođe smatraju primarnim, ali ovde asimetrija između regiona dolazi do izražaja pa neki od njih dele nadležnosti sa centralnom vladom kada su u pitanju ove oblasti. Po ostalim pitanjima, kao što su lokalna vlast, transport, zaštita životne sredine, itd. centralna vlast i regioni dele nadležnost.

Svest da se razlikuju od drugih regiona predstavlja stalni podsticaj za Baskiju, Kataloniju i Galiciju (istorijske zajednice) da održavaju i institucionalnu osobenost u odnosu na ostale španske regione. One polažu pravo na legitimno političko preimućstvo nad drugim regionima, zbog činjenice da su za vreme Druge Republike (1936-1939) imale organe samouprave. Od početka procesa decentralizacije u kasnim 70-im, napori istorijskih zajednica bili su usmereni ka dokazivanju njihovog specifičnog položaja. Međutim, ni ostali regioni nisu želeli da se nađu u podređenom položaju, pa su neki od njih počeli da zahtevaju isti stepen samouprave i krug nadležnosti koji je priznat i istorijskim zajednicama. Posle više od dvadesetpet godina od kada su počele da se formiraju autonomne zajednice, asimetrija njihovih institucionalnih ovlašćenja znatno je oslabila, pa je njihov položaj više-manje izjednačen. Ali ne i kada je u pitanju njihovo finansiranje.

#### *Finansiranje regiona i javni troškovi*

Španski Ustav je namerno izbegao da na jasan i precizan način uredi pitanje raspodele resursa između države i regiona. Član 156.1 Ustava samo utvrđuje da će regioni „uživati finansijsku autonomiju radi razvijanja i vršenja svojih nadležnosti, u skladu sa načelima koordinacije sa državnim finansijama i solidarnosti svih Španaca“.<sup>44</sup> Član 157.1 nabroja moguće prihode regiona, ali se nigde ne navodi konkretan princip ili formula po kojoj bi se sredstva alocirala.<sup>45</sup> Organskim zakonom iz 1980,<sup>46</sup> koji dopunjava ove odredbe Ustava, ustanovljen je model „periodičnog preispitivanja“. Po tom zakonu se svakih pet godina vrši preispitivanje i dopuna režima finansiranja regiona. Ovakav stepen fleksibilnosti i prilagodljivosti ustavnih i zakonskih odredbi bio je neophodan s obzirom na osetljivost pitanja raspodele finansijskih sredstava ali i stalni prenos nadležnosti u korist regiona. Razumljivo je da porast broja poslova koji je vrše na regionalnom nivou

---

44 Constitución Española, Artículo 156, Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 35.

45 Ibid., Artículo 157, Recursos de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 35.

46 Ley Orgánica 8/1980, de 22 de Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, Publicado en: BOE número 236 de 1/10/1980, pp. 21796-21799.

zahteva i stalno povećanje sredstava za njihovo obavljanje pa bi krute ustavne odredbe u ovoj oblasti stvarale samo dodatne probleme.

Vremenom su se oblikovala dva različita sistema finansiranja autonomnih zajednica: specijalni i opšti režim, što opet govori u prilog asimetričnom tretmanu regiona. Prvi je primenjen u Navari i Baskiji, a drugi u ostalim. Navara i Baskija zbog svog tradicionalnog, kulturnog i političkog partikularizma (tzv. režim *fuero*<sup>47</sup>), uživaju fiskalnu nezavisnost, koja im omogućuje da prikupljaju sopstvene poreze na lični dohodak, dobit i porez na dodatu vrednost. Izvršne vlasti ovih oblasti uplaćuju predhodno dogovorene kvote centralnoj blagajni. Ovi transferi predstavljaju kompezaciju za zajedničke troškove, tj. pokrivaju troškove upravljanja onim državnim administrativnim organima koji se nalaze u Navari i Baskiji. Kao posledica ovakvog kompromisa, dve autonomne zajednice pod specijalnim režimom uživaju viši stepen samostalnosti u javnim troškovima. Primećuje se da je krajem devedesetih javna potrošnja po glavi stanovnika u Baskiji bila 1,8 puta viša nego, na primer u Kataloniji.<sup>48</sup> Ova značajna fiskalna ovlašćenja omogućila su Baskiji veći manevarski prostor u pogledu finansiranja i sprovođenja sopstvenih projekata. Ovakve razlike u finansiranju i sposobnosti upravljanja, koje uživaju regioni pod specijalnim režimom, su pored svega toga podstakle manje razvijene regionalne administracije da sustignu one sa naprednijom upravljačkom politikom.

Do 1994. godine, 15 autonomnih zajednica, pod opštim režimom, crpele su svoje najznačajnije izvore finansiranja iz koncesija i prihoda od poreza, iz raspodele unutrašnjih prihoda države, kao i iz fondova Evropske unije. Posle usvajanja odluke od strane Saveta za fiskalnu i finansijsku politiku, oktobra 1993. regioni pod opštim režimom počeli su da primaju 15% od ukupnog poreza na lične dohotke na sopstvenoj teritoriji. Tokom perioda od 1997-2001, taj procenat se popeo na 30%! Ovi procenti često se porede sa 46% koje dobijaju države u okviru SAD-a, 34% za kanadske provincije i 29% nemačkih federalnih jedinica, što nas navodi na zaključak da stepen finansijske autonomije španskih regiona nije zanemarljiv.

---

47 *Fuero* predstavlja pravni izraz koji se vezuje za specifične privilegije Baskije i Navare na osnovu kojih uživaju veću regionalnu autonomiju. Svoje korene ovaj režim vuče još iz srednjovekovne Kraljevine Kastilje u kojoj je kralj imao pravo da dodeli privilegije određenim društvenim grupama ili teritorijalnim celinama

48 Luis Moreno, *Decentralization in Spain*, op. cit., p. 401.

Naprotiv, on je veći od autonomije nekih federalnih jedinica klasičnih federacija, na primer Nemačke!<sup>49</sup>

Pitanje finansiranja je predmet sporenja teritorijalnih jedinica i centra gotovo u svakoj državi. Retko kada su obe strane zadovoljne postignutim rešenjem. Zbog toga se mnoge regionalne vlasti služe politikom izbegavanja odgovornosti upirući u centralnu administraciju svaki put kada pretrpe politički neuspeh i pri tom naglašavaju svoja ograničena finansijska sredstva. S obzirom da mnoge nadležnosti dele sa centralnom administracijom, uvek je moguće da autonomne zajednice iskoriste centralnu vladu kao žrtvenog jarca, a neretko to i čine. Jedna od posledica prakse izbegavanja odgovornosti je i nemogućnost glasača da procene i pripisuju političku odgovornost centralnoj, regionalnoj ili pak lokalnoj vlasti. To takođe ističe ulogu centralne vlasti u distribuciji budžeta, dodatno zbunjujući birače i ograničavajući mogućnost uživanja finansijske autonomije regiona.

Koliko su regioni napredovali od svog osnivanja u smislu povećanja svojih nadležnosti i finansijskih sredstava kojima raspolažu, najbolje govori promena udela u javnoj potrošnji. Od 1981. do 1997. izdaci centralne vlasti su pali sa 87% na 59%, dok je regionalni troškovi porasli sa 3% na 27%. Lokalni troškovi su se povećali sa 10% na 14%.<sup>50</sup>

Asimetrični sistem regionalnog finansiranja sadrži u sebi poteškoće za postizanje veće regionalne jednakosti predviđene u različitim ustavnim odredbama. To se posebno odnosi na pitanja vezana za opštu težnju ka postizanju veće fiskalne efikasnosti i ustavnog principa međuteritorijalne solidarnosti. Septembra 1994. predsednik regionalne vlade Katalonije, Žordi Pužol, požalio se Senatu na preveliki finansijski teret ovog principa po Kataloniju: na svakih sto pezeta datih državnoj blagajni, Katalonija dobija natrag sedamdeset. Država je, u isto vreme investirala samo 55.000 pezeta po glavi stanovnika u Kataloniju dok su investicije u regionima sa većom stopom ekonomskog rasta dostizale 85.000 i 114.000 u onima sa nižim stopama rasta.<sup>51</sup>

Pitanje finansiranja je jedno od najkontraverznijih zbog njegovog direktnog uticaja na nivo regionalne autonomije, ali je i njegovo rešenje neophodno radi pomirenja različitih interesa i zahteva 17 autonomnih zajednica. Jedno od mogućih rešenja je da će regioni prikupljati većinu

---

49 Ibid., pp. 403–404.

50 Ibid., p. 404.

51 Ibid., p. 404.

poreza i onda plaćati državi predhodno dogovorene sume ili kvote. Međutim, to bi zahtevalo jasniji kriterijum koji bi uključivao princip solidarnosti u obliku tačno utvrđene preraspodele sredstava između bogatih i siromašnih regiona. Neravnomernost prihoda i potrošnje regiona bi možda, u budućnosti mogla ojačati konkurentnu prirodu španskog modela i stoga poboljšati državnu delotvornost u pružanju javnih usluga i dobara.

### *Učešće regiona u političkom odlučivanju*

Posle više od 25 godina procesa decentralizacije, nivo samostalnosti regiona u Španiji je visok ako poredimo sa ostalim sistemima federalnog tipa. Međutim, institucionalno učešće španskih regiona i nacionalnosti u kreiranju državne politike je u osnovi samo uslovno. Neadekvatnost Senata kao organa teritorijalnog predstavljanja je, među brojnim faktorima koji prouzrokuju institucionalne nedostatke, najveća prepreka boljem funkcionisanju države autonomnih zajednica. Kao izraz potrebe aktivnijeg uključivanja regiona u procese stvarnog političkog odlučivanja, početkom osamdesetih javlja se ideja ustanovljavanja *Sektorskih konferencija* u okviru kojih bi se susretali visoki zvaničnici i politički predstavnici centralne i regionalne vlade kako bi raspravljali o različitim pitanjima, ojačali saradnju i izbegavali konflikte. Godine 1982. osnovana je prva konferencija: Savet za fiskalnu i finansijsku politiku autonomnih zajednica.<sup>52</sup> Do 1989. postojalo je već 17 foruma. Deset godina kasnije bile su uspostavljene 24 takve konferencije: za poljoprivredu, civilnu zaštitu, kulturu, obrazovanje, evropske poslove, zaštitu životne sredine, ribolov, istraživanja i razvoj, turizam, saobraćaj, zdravlje, infrastrukturu...

Na početku su regioni bili zabrinuti da bi se Sektorske konferencije mogle preobratiti u institucionalni mehanizam kontrolisan od strane centralne administracije u nameri da interveniše u oblasti poverene regionalnom nivou. Postepeno je ovakva zabrinutost nestajala, a otvorila se mogućnost rasta međusobnog poverenja. Ipak, ovakve konferencije nisu mesto za donošenje zajedničkih odluka. Susreti i kontakti nisu redovni i na njima se često i ne razmatraju pitanja koja su na dnevnom redu. Tako saradnja u najvećoj meri zavisi od ličnog stava političkih zvaničnika i političkog raspoloženja uopšte. Neki analitičari posmatraju ovakve skupove

---

52 Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ACUERDO 1/1983, de 29 de julio, sobre modificación de determinados artículos del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, Publicado en: BOE número 23 de 27/10/1983, p. 290.

kao mehanizme „institucionalne učtivosti”. Drugi ih pak, vide kao sredstvo prelaska iz kompetitivnog regionalizma ka kooperativnom federalizmu, po uzoru na nemački model. Ipak, i sama razmena informacija, ali i međusobnog poverenja političkih elita je značajan element.<sup>53</sup>

#### 4. ITALIJA I ŠPANIJA: KOMPARATIVNA ANALIZA ORGANIZOVANJA REGIONALNE DRŽAVE

Veoma je teško pronaći državu čija je vertikalna organizacija vlasti barem nalik onoj u Španiji. Bez obzira što se pokazala više nego uspešnom u prevazilaženju istorijskih i političkih protivrečnosti, regionalna država do danas nije stekla veći broj pristalica. Iako, videli smo, predstavlja poseban oblik državnog uređenja, prilikom objašnjavanja specifičnosti regionalne države moramo se držati dva, za sada jedino postojeća modela. Španija i Italija, odnosno njihove političke elite su, uzimajući u obzir etničke, geografske, ekonomske i istorijsko-institucionalne faktore, odstupile od postojećih rešenja državnog uređenja i stvorile države podeljene na regione što je omogućilo rešenje za najveći broj njihovih državotvornih pitanja ali i stvorilo pretpostavke za brži privredni razvoj i usavršavanje demokratije.

Sličnosti između ove dve države su uočljive na prvi pogled. Obe su mediteranske zemlje sa specifičnim južnjačkim mentalitetom i običajima svog stanovništva; spadaju u takozvane „zakasnele nacije“ jer se njihove nacionalne države javljaju tek u drugoj polovini XIX veka; obe su iskusile vladavinu autoritarnog režima; i obe su nakon završetka perioda diktature odlučno raskinule sa prošlošću i poučene prethodnim iskustvom postale jedne od najvatrenijih zagovornika demokratije na starom kontinentu.

U dostizanju svojih ideala, one su krenule novim putem. Jake unionističke tendencije više nisu bile održive, prvenstveno zbog privrednog jačanja periferija ali i jačanja nacionalnih pokreta. Unitarna država, čak i sa velikim stepenom autonomije i lokalne samouprave, nije mogla ni biti uzeta u razmatranje, jer bi nezadovoljstvo perifernih nacionalizama samo odvelo u veću političku nestabilnost. Federacija bi, sa druge strane, bila preveliki ustupak čak i za nacionalnosti čiji je identitet decenijama ugušivan od strane fašista i frankovaca.

Ideja regionalizma u Italiji došla je do izražaja 1948. kada je Ustavom ustanovljeno dvadeset regiona, kao posebne autonomne organizacije sa

---

53 Luis Moreno, *Decentralization in Spain*, op. cit., p. 405.



znatnim stepenom samostalnosti.<sup>54</sup> Usled brojnih specifičnosti italijanskog društva, pored petnaest regiona sa redovnim statusom uvedeno je i pet njih sa posebnim statusom. To su regioni koje obrazuju dva velika ostrva, Siciliju i Sardiniju i tri regiona koji se nalaze na granicama sa Francuskom (Val d'Aosta), Austrijom (Južni Tirol) i Slovenijom (Julijska Venecija), i koji se odlikuju mešovitim sastavom stanovništva. Ostali regioni obrazovani su uzimajući u obzir istorijske i geografsko ekonomske kriterijume. Stepenn autonomije pet regiona sa posebnim statusom veći je nego u slučaju ostalih. U Italiji je, tako više nego u Španiji, izražena asimetrija u organizaciji regiona i stepenu nadležnosti koje su im poverene. Regioni raspolažu širokim pravom na samoorganizovanje, imaju brojne nadležnosti regionalnog karaktera a obezbeđeni su im i sopstveni prihodi. Rad njihovih organa je pod stalnim nadzorom centralnih organa. Regioni predstavljaju izborne jedinice za izbor u gornji dom parlamenta, Senat. Regioni su najviše teritorijalne organizacije zemlje, u njihovom sastavu su pokrajine (njih 92), kao jedinice drugog stepena lokalne samouprave.<sup>55</sup>

Iako je projekat regionalne države ostvaren u Italiji trideset godina ranije nego u Španiji, nacrti i ideje za ovakvu državu javili su se još za vreme Druge Republike (1931-1939). Ustavom Španije iz 1931. istorijskim zajednicama priznat je značajan stepenn autonomije i tako načinjen prvi korak ka stvaranju decentralizovane države, koja zbog izbijanja Građanskog rata, tada nije bila stvorena. Pravni osnov za izradu svog ustava, ustavotvorci Italije su našli upravo u Ustavu Druge Republike i njegovom konceptu *integralne države* shvaćene kao sinteze federalne i jedinstvene države.

Dok je u Italiji odluku o uvođenju mreže regiona na koje će se zemlja deliti donela Ustavotvorna skupština njihovim nabranjanjem u Ustavu, u Španiji su autonomne zajednice obrazovane na inicijativu lokalnog stanovništva. Samim tim je obrazovanje regiona moglo da bude obavljeno uz poštovanje tradicije.

Formalno, i u Italiji i u Španiji je ustavima proklamovano unitarno uređenje, samo se ustavne formulacije donekle razlikuju. Dok se u Italiji govori o jedinstvenoj i nedeljivoj Republici, Ustav Španije potvrđuje „neraskidivo jedinstvo španske nacije, zajedničke i nedeljive otadžbine svih Španaca“.<sup>56</sup>

54 La Costituzione della Repubblica Italiana, Articolo 131, op. cit., pp. 25-26.

55 Milan Matić i Milan Podunavac, *Enciklopedija političke kulture*, op. cit., str. 966.

56 Constitución Española, Articuló 2, Unidad de la Nación y derecho a la autonomía, op. cit., p. 1.

Najviši konstitutivni akt regiona u obe države nosi naziv statuta. On ni u jednoj od njih ne predstavlja akt koji samostalno donosi najviši regionalni organ. Statut ili potvrđuje Parlament ili ga on i donosi. Tako se obezbeđuje njegova saglasnost sa ustavom i zakonom.

U obe regionalne države nadležnosti regiona se jasno razlikuju od nadležnosti jedinica lokalne samouprave i u načelu se približavaju nadležnostima federalnih jedinica. Nadležnosti regiona u obe zemlje prilagođene su značaju regiona u sistemu, čime se država rasterećuje nadležnosti čije obavljanje, bez opasnosti po državno jedinstvo, može poveriti prvoj nižoj stepenici u organizaciji vlasti.<sup>57</sup> U obe zemlje je predviđena mogućnost dodeljivanja regionima i drugih, u ustavima navedenih nadležnosti, što govori o fleksibilnosti sistema i eventualnom prilagođavanju potrebama različitih regiona.

Kada se radi o organizaciji regionalne vlasti, primetne su velike sličnosti u Italiji i Španiji. Svuda postoji izabrano predstavničko telo kao najviši organ regiona, izvršni kolegijalni organ i inokosni predsednik kao spona između državnih i regionalnih organa. U regionima obe države postoji poseban organ centralnih vlasti, vladin komesar u Italiji, odnosno delegat vlade u Španiji. On rukovodi radom državnih organa na području regiona i istovremeno vrši neposredan nadzor nad radom regionalnih organa.

Predstavništvo španskih regiona u Senatu obezbeđuje se putem izbora senatora od strane zakonodavne skupštine autonomne zajednice, a u Italiji putem opštih neposrednih izbora. Ali osim ovih izabranih članova u slučaju Italije u Senat ulaze bivši predsednici republike, kao i najviše 5 doživotnih senatora koje predsednik Republike može imenovati pred građanima sa posebnim zaslugama.<sup>58</sup> Senat Španije, pored senatora izabranih na nivou regiona (njih 51), čini i njih 208 direktno izabranih na nivou provincija.<sup>59</sup> Ni u jednom slučaju Senat ne predstavlja dom klasičnog teritorijalnog predstavištva.

Sigurno je da izbor predstavnika regiona od strane regionalnih skupština otvara mogućnost eventualnog uticanja tih skupština na donošenje odluka u centralnom parlamentu i time doprinosi jačanju regiona kao sastavnih

---

57 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, op. cit., str. 45.

58 La Costituzione della Repubblica Italiana, Articolo 59, op. cit., p 11.

59 Constitución Española, Articuló 69, El Senado, Cámara de representación territorial, op. cit., p. 14.

činilaca državne organizacije. Zastupljenost regiona u Senatu, u obe zemlje nije paritetna, već stoji u zavisnosti od broja stanovnika regiona. Položaj dva doma parlamenta u Italiji i Španiji se bitno razlikuje. Dok su u prvoj oba doma ravnopravna i u zakonodavnoj sferi i u sferi odnosa sa vladom, u Španiji Kongres poslanika uživa prevlast nad Senatom u obe sfere. U slučaju da Senat stavi veto na zakonski predlog izglasan u Kongresu poslanika, ovaj ponovnim odlučivanjem može anulirati dejstvo tog veta i konačno sam usvojiti zakon.<sup>60</sup> U odnosima sa egzekutivom, donji dom takođe ima prevlast, jer on bira vladu i ona za svoj rad odgovara isključivo njemu. U obe zemlje regioni imaju pravo zakonodavne inicijative.

Ni u Italiji ni u Španiji u organizaciji regionalnih vlasti ne funkcioniše parlamentarni sistem. On bi se više mogao uporediti sa skupštinskim sistemom jer izvršni organ nema mogućnost da raspusti predstavničko telo regiona.

Ne može se osporiti da se regionalna država, kao rešenje za ove dve zemlje, do sada dobro pokazala. Šta više, nijedan drugi model teritorijalne organizacije ne bi mogao u dovoljnoj meri da zadovolji različite potrebe i interese svih građana, nacionalnosti, društvenih grupa i ekonomskih subjekata. Iako nezadovoljstva postoje, ona se vezuju pre svega za ekstremnu desnicu, separatističke grupacije ili terorističke organizacije aktivne u Španiji. Ali ni decentralizacija u obe zemlje nije okončana. Ona je proces koji je decenijama oblikovao izgled i strukturu Italije i Španije, tako da se države regiona danas bitno razlikuju nego na početku ovog procesa.

Za samo četvrt veka, Španija i Italija su prevalile ogroman put od tradicionalističke autokratije do pluralizma i demokratije, dosegovši visoke standarde građanskih prava i opšte jednakosti, javnih sloboda i brige o zdravlju, obrazovanju i kulturi. Njihovi građani uglavnom osećaju neku vrstu kolektivnog ponosa na odvijanje sopstvenog preobražaja, bez obzira na nimalo zgodan kontinuitet s prethodnom istorijom. Kao i ostali demokratski procesi koji se odvijaju u ovim zemljama i proces decentralizacije vlasti dostigao je značajan stepen narodne podrške i uveliko prevazilazi praksu unutrašnjih konflikata.

## 5. REGIONALNE AUTONOMISTIČKE PARTIJE I POLITIČKE ORGANIZACIJE

Demokratija i Španija kao država regiona su neraskidivo povezane, i normativno i hronološki, tako da je nemoguće zamisliti kako bi se

---

60 Ibid., Articuló 90, Actuación legislativa del Senado, op. cit., p. 19.

demokratija mogla razvijati da nisu uspostavljene autonomne zajednice. Stvaranje regiona imalo je značajan iako posredan uticaj na kreiranje politike centralne vlasti i njene ishode.

Regionalne nacionalističke partije, pre svih one u Kataloniji i Baskiji bile su najveći neprijatelji Frankove diktature i njegovog prenatrženog centralizma i unitarizma. Svoje demokratsko opredeljenje, ove partije su potvrđivale borbom protiv autoritarnog režima, kulturnog genocida i zabrane slobodnog izražavanja mišljenja, ali su njihovi krajnji ciljevi bili nacionalno obojeni i usmereni ka dobijanju što većeg stepena autonomije, čak i nezavisnosti. One su delile uverenje da je legitimnost demokratske vlasti neraskidivo vezana za sprovođenje samoupravljanja regiona i nacionalnosti. Otuda, u slučaju ovih partija, demokratija i etnoteritorijalni zahtevi postaju sinonimi.

I posle 40 godina frankizma, nacionalni pokreti u Španiji ostali su veoma aktivni. U Kataloniji je na prvim slobodnim izborima aprila 1977. značajan uspeh postigla partija umerenih nacionalista, *Demokratska koalicija Katalonije (Pacte Democràtic per Catalunya)* Žordia Pužola (*Jordi Pujol*) i tako osvojila 11 poslaničkih mesta. Demohrišćanska, centristička *Baskijska nacionalistička partija (Partido Nacionalista Vasco)* osvojila je 8 mesta.<sup>61</sup> Činjenica da su regionalni nacionalisti, koji su ponovo uputili zahtev za autonomijom svojih oblasti imali sopstvene poslaničke grupe, biće veoma značajna za budućnost Španije.

Ustavni kompromis 1978. nije zadovoljio najradikalnije nacionaliste. To se najviše moglo primetiti u Baskiji, gde je procenat apstinencije na referendumu za potvrđivanje Ustava, dostigao čak 55,35%.<sup>62</sup> Zato će pitanje Baskije ostati i dalje na dnevnom redu, a teroristička delatnost pokreta ETA (*Euskadi Ta Askatsuna – Baskija i sloboda*) će zadavati nevolje vladi u Madridu sve do naših dana.

---

61 *Elecciones Congreso de los Diputados Junio 1977*, Gobierno de España, Ministerio del Interior, Dirección General de Política Interior, Internet, 22/12/2009, <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/comunes/detalleResultado.jsp?tipoAmbito=1&tipoEleccion=0&cdEleccion=2&anio=1977&mes=6&numVuelta=1&nombreEleccion=Congreso+de+los+Diputados&horaCierre=20:00&horaAvance1=14:00&horaAvance2=18:00&cdCAA=99&cdProvincia=0&descripcion=total>

62 *El Referéndum Constitucional de 6 de Diciembre de 1978*, Dipòsit Digital de Documents de la Universitat Autònoma de Barcelona, p. 3, Internet, 22/12/2009, <http://ddd.uab.es/pub/expbib/2003/lce/referendum.pdf>

Zbog činjenice da je ETA politički akter na koga pomisli najveći broj, čak i laika, kada se govori o separatizmu i ekstremnim zahtevima nacionalista u Španiji, osvrnuću se na njen nastanak i ciljeve delovanja.

Baskijci su jedan od najstarijih naroda Evrope, čije poreklo nije objašnjeno i koji živi u predelu Baskijskog zaliva i zapadnih ogranaka Pirineja u četiri španske i tri francuske provincije. Razlikuju se od drugih naroda Francuske i Španije svojom tradicionalnom kulturom, jezikom *Euskera*, i osećanjem izrazite grupne pripadnosti. Vekovna težnja ovog naroda je da se ujedini u jedinstvenoj državnoj zajednici. Najveći stepen autonomije Baskijci su uživali za vreme Druge Republike, ali taj period je trajao veoma kratko: od 1931. do 1936. godine kada izbija Građanski rat. Jedinstvo političkih pokreta koji su se borili za autonomiju Baskije očuvano je najviše zahvaljujući Frankovom represivnom režimu i težnji da zatre svaki trag svega što se razlikuje od Kastiljanskog. Najveću podršku stanovništva imala je Baskijska nacionalistička partija (PNV), čiji otpor Franku nikada nije prestajao. Vremenom je PNV postala pasivna i konzervativna partija buržoaske nacionalističke ideologije, pa se od nje sve više udaljavalo radikalno krilo baskijskih nacionalista. Od njega će se 1959. formirati ETA, kao patriotska, demokratska i antikonfesionalna organizacija. Od 1961. ETA ulazi u otvoreni okršaj sa frankizmom, stiče svoje prve izgnanike, a njena nacionalna borba se prožima sa socijalnom borbom radništva i dobija masovni karakter.<sup>63</sup> Godine 1962. ona se definiše kao revolucionarni pokret nacionalnog oslobođenja. Narednih godina pripadnici ETA-e podneće velike žrtve i surove represije u obračunima sa frankizmom. Početkom sedamdesetih ETA počinje da uzvraća udarce. U početku su to bile otmice ali je ubrzo ova organizacija počela da sprovodi i znatno surovije akcije. Između oktobra 1974. i oktobra 1975. ubijeno je 22 člana snaga javnog reda i 14 civila. Najveći udarac Franku lično, ETA je zadala 20. decembra 1973. kada je u bombaškom napadu, do tada neviđenih razmera,<sup>64</sup> ubila Admirala Karera Blanka, predsednika Frankove vlade.<sup>65</sup>

---

63 Trivo Indić, *Savremena Španija*, Nolit, Beograd, 1982, str. 221.

64 „Operacija div“ u kojoj je izvršen atentat proizvela je takvu eksploziju da je predsednikov automobil odleteo do visine krovova okolnih zgrada, a na njegovom mestu se pojavio ogroman krater.

65 Operation Ogre - the assassination of Carrero Blanco, A dictionary of Spanish history and culture, Internet, 10/12/2009, [http://iberianature.com/spain\\_culture/culture-and-history-of-spain-o/operation-ogre/](http://iberianature.com/spain_culture/culture-and-history-of-spain-o/operation-ogre/)

Iako je podrška, jednoj od najpostojanijih terorističkih organizacija u zapadnim svetu, oslabila u toku procesa tranzicije ka demokratiji, ETA je ostala aktivna, što pokazuje i broj žrtava: za 30 godina vršenja napada bilo je oko 1000 ubistava.<sup>66</sup> Stanje u Baskiji bilo je u velikoj meri uslovljeno političkim nasiljem i posebno pojačanjem terorističkih napada izvedenih od strane ETA-e, u vreme tranzicije.

Separatistička osećanja dosegla su značajnije razmere u drugoj polovini devedesetih i u prvim godinama XXI veka. Naročito u Baskiji nacionalisti su počeli da narušavaju spokojstvo svakodnevnog života i neposredno ugrožavaju građanska i politička prava istaknutih pristalica Ustava i Statuta Baskije. O politici se 1999. u Baskiji nije usuđivala da govori čak petina građanstva, četvrtina je tvrdila da se veoma plaši neposrednog učešća u političkom životu, a 46% je osećalo izvestan strah. Tome je doprinelo i držanje vodeće političke stranke u ovoj pokrajini, PVN, koja se nikada nije ubedljivo zalagala za političko i moralno uništenje ETA-e i njenog terorizma.<sup>67</sup>

Regionalno utemeljen politički terorizam u Španiji bio je prisutan i u druge dve istorijske zajednice. Terorističke grupe koje su nastojale da dođu do nezavisnosti nasilnim sredstvima bile su aktivne u Galiciji (*Exercito Guerrilleiro do Pobo Galego Ceibe*) i Kataloniji (*Terra Lliure*).<sup>68</sup> Obe organizacije su pokušavale da kopiraju strategije i metode ETA-e ali nikada nisu dostigli rezultate i nivo podrške koji su uživali baskijski teroristi.

Regionalne partije bile su od presudnog značaja za opstanak nacionalne manjinske vlade između 1993. i 2000. godine. U tom smislu one su bile u poziciji da zahtevaju određene ustupke od centralne vlasti. Uspeši regionalnih partija su najvećim delom postizani kroz dobiti i ustupke koalicione politike. Osamdesetih i ranih devedesetih, regionalna samouprava bila je u mnogim pogledima samo simbolična. U Kataloniji, Valensiji, Baskiji i Galiciji mogao se govoriti i učiti njihov sopstveni jezik, ali je njihovim vladama nedostajalo ovlašćenje da odlučuju o alokaciji sopstvenih resursa. Uz finansijska sredstva koja su regionima stizala iz centra, stizalo je i detaljno uputstvo kako da se ta sredstva i troše. Položaj regiona se znatno poboljšao posle 1993. godine. Regionalne partije postale su značajne za

---

66 Andras Sujó, *Militant Democracy*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2004, p. 134.

67 Nikola Samardžić, *Istorija Španije*, op. cit., str. 640.

68 Jan Oscar Engene, *Terrorism in Western Europe: Explaining the Trends Since 1950*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004, p. 129.

opstanak vlade i desnice i levice, ali su zato dobile odgovarajuću nagradu za takvu podršku.

## 6. EVROPA REGIONA I ŠPANIJA KAO NJEN SASTAVNI DEO

Januara 1986. Španija je, zajedno sa Portugalom, postala punopravni član Evropske unije. Bio je to najbolji pokazatelj da je ova zemlja radikalno i odlučno raskinula sa prošlošću i krenula ka uspostavljanju istinske demokratije.<sup>69</sup> Decentralizacija zemlje i davanje širokog stepena autonomije njenim istorijskim zajednicama, ali i ostalim, u velikoj meri su doprineli da Brisel prepozna Španiju kao demokratiju, što je jedan od najvažnijih preduslova za prijem u evropsku porodicu. U narednim godinama, Španija je preuzela mnogo od evropskih institucionalnih mehanizama, radila na prilagođavanju svog zakonodavstva evropskom i daljem razvijanju evropskih vrednosti. Ali i Evropa je mogla mnogo toga naučiti od Španije. Posle dugog perioda izraženo-centralističke diktature (1939-1975), Španija je pretrpela duboku i dalekosežnu društvenu transformaciju. U ekonomskom pogledu, na primer, Španski razvoj je bio zadivljujući. Godine 1959. španski GDP *per capita* bio je 58.3% od proseka Evropske unije, 1985. dostigao je 70.6%, 1989. porastao je na 81.5% a 2005 čak 95.5%.<sup>70</sup> Ni jedna druga zemlja zapadne demokratije nije ostvarila tako brz ekonomski razvoj u tako kratkom periodu.

Okvire svog novog identiteta, Španije je postavila u svega dve decenije, od početka šezdesetih do početka osamdesetih, u demokratiji i decentralizaciji koja bi zadovoljila očekivanja njenih istorijskih pokrajna i u ravnopravnoj pripadnosti zajednici najnaprednijih evropskih nacija. Kao država regiona, postala je izvor ideja za druge članice EU kako da usavrše svoju teritorijalnu organizaciju i doprinesu uspešnijem prevazilaženju ekonomskih, etničkih i drugih unutrašnjih podela.

Jedan od osnovnih ciljeva konstituisanja EU sadržan je u uspostavljanju političke strukture na više nivoa, sa funkcionalnom raspodelom nadležnosti. U takvoj „višedimenzionalnoj zajednici“ svako nivo bi obavljao one funkcije

---

69 Model *organske demokratije*, karakterističan za doba frankizma, podrazumevao je postojanje Organskih zakona i nacionalnog predstavničkog tela, ali nije uključivao opšte pravo glasa, višepartijski sistem i druge ključne ustanove demokratije.

70 Luis Moreno, *The Nordic Path of Spain's Mediterranean Welfare*, Conference 'The Nordic Model: Solution for Continental Europe's Problems', Center for European Studies, Harvard University, May 9-10, 2008, p. 3.

koje je u stanju da obavlja polazeći od potrebe racionalnog uređenja jedne složene i međuzavisne privredne, socijalne i političke strukture.<sup>71</sup> Ova ideja stoji u osnovi principa subsidijarnosti, jednog od osnovnih principa na kojima je izgrađena EU.

Poslednjih decenija, sve značajnije mesto u uređenju Unije, dobija ideja regionalizma. Ona je prepoznata kao najbolji način da se ostvari „sve čvršće jedinstvo naroda Evrope“ uz poštovanja principa po kome bi se odluke trebale donositi „na nivou što je moguće bliže građanima“. Iako je sama ideja nastala znatno pre i nezavisno od Evropske zajednice, ona se veoma dobro uklopila u proces integracije i prihvaćena je kao značajan element njene političke strukture.

Tendencija regionalizacije karakteriše gotovo sve zemlje zapadne Evrope. Međutim, u evropskom kontekstu, ovaj pojam ne upućuje na formiranje regionalne države, kao oblika državnog uređenja, već obuhvata procese decentralizacije i teritorijalne autonomije na više nivoa: unutar pojedinih država, transdržavno međuregionalno povezivanje, kao i saradnju evropskih regionalnih asocijacija sa direktnim predstavljanjem na nivou međudržavnih organizacija (Savet Evrope ili EU). Godine 1988. u Evropskom parlamentu je usvojena Povelja o regionalizaciji Evropske zajednice.<sup>72</sup> Ona pod regionom podrazumeva „oblast koja predstavlja sasvim određeno jedinstvo u geografskom smislu, ili izvesnu grupu oblasti koja čini zaokruženu celinu, čije se stanovništvo odlikuje određenim zajedničkim elementima koje ono želi da očuva i razvija kako bi obezbedilo kulturni, socijalni i privredni napredak“.<sup>73</sup> Ovakvo određenje regiona potvrđuje tezu da je istorija Evropske zajednice obeležena, ne samo nadnacionalnom integracijom, već i procesima subnacionalnih diferencijacija.<sup>74</sup> Međutim, unutar ovakve definicije regiona moguće je svrstati ne samo regione u užem smislu, kao one u Italiji i Španiji, već i ostale vrste teritorijalnih autonomija koje se sreću u državama članicama EU: federalne jedinice, provincije, grofovije, pokrajine, opštine, itd.

---

71 Slobodan Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne političke zajednice*, Institut za evropske studije, Fondacija Friedrich Ebert, Beograd, 1998, str. 74.

72 *European Parliament Resolution on Community Regional Policy and the Role of the Regions and Annexed Community Charter for Regionalization*, Official Journal of the European Communities C 326, 19 December 1988.

73 Ibidem, Article 1, p. 9.

74 Slobodan Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne političke zajednice*, op. cit., str. 77.



Fenomen evropskog regionalizma, koji se zasniva na gore navedenim strukturama, karakterišu dva procesa koja se uporedo razvijaju: proces subregionalizma, tj. međusobno povezivanje regiona susednih država, i proces supraregionalizma, odnosno stvaranje regionalnih asocijacija sa ciljem direktnog uticaja na evropske međudržavne organizacije.

Evropa danas može da se pohvali bogatim iskustvom subregionalizma jer oblici saradnje regiona susednih zemalja datiraju još od 1875. godine. Tada je stvorena međudržavna francusko-španska Komisija za Pirineje, koja postoji i danas. Po istom modelu stvorena je i Komisija za region Sar-Lor-Luks, kao i regioni „Alpe-Adria“, „Euregio“ i drugi.

Kada je reč o supraregionalizmu, i ovde postoje brojni primeri organizovanja: Evropska konferencija lokalnih zajednica (osnovana 1957), Skupština evropskih regiona (1987), Konferencija evropskih regiona (1989), i druge.

Značajan korak u institucionalizaciji evropskog regionalnog pokreta bilo je osnivanje Regionalnog odbora EU Ugovorom iz Maastrichta (1992). Odbor je sastavljen od predstavnika regiona po kvotama, ima konsultativan karakter i deluje u materijama koje se odnose na kulturu, zdravstvo, transevropske mreže i privrednu i socijalnu saradnju.

Iako je konferencija „Evropa regiona“, održana u Minhenu 1989. godine, predvidela njihovo dalje jačanje u strukturi EU, prerano je govoriti o regionima kao partnerima nacionalnih država u procesu evropske integracije.<sup>75</sup> Zaključci ove konferencije odnose se na stvaranje tročlane evropske federalne strukture, čija bi tri nivoa predstavljala: sama Unija, države-članice i regioni ili pokrajine. Ovo bi zahtevalo i proširenje principa subsidijarnosti na regionalni nivo i dodeljivanje regionima znatno širih ovlašćenja. Međutim, danas se već vodi oštra borba između države i EU oko podele nadležnosti i čini se, na prvi pogled, da za regione ovde nema mesta. Ne treba zaboraviti centralnu ulogu koju država još uvek ima u političkim odnosima i institucionalnim strukturama. EU, sa jedne, i regioni, sa druge strane, imaju onoliko funkcija i ovlašćenja koliko im to dozvole države članice. Ne poriče se postojanje sve učestalijeg transfera nadležnosti države u oba pravca, ali ona taj proces i dalje drži pod svojom suverenom kontrolom.

---

75 Resolution of the European Parliament on the Second Conference of the European Parliament on Regions of Europe OJ C 231, 17.9.1990, p. 91, rapporteur: Emilio Colombo, Doc. A3-165/90.

Regioni, u ovom evropskom značenju, imaju različit status od zemlje do zemlje što zavisi od državnog uređenja i stepena autonomije koji uživaju. To se ogleda i u njihovoj nejednakoj političkoj snazi kao i u nedostatku njihove unutrašnje i spoljne političke sposobnosti. Zbog toga, međudržavno povezivanje regiona može biti otežano što je u praksi često i slučaj. Najviše ustavnih mogućnosti u oblasti međunarodne saradnje imaju švajcarski kantoni. Slede ih federalne jedinice u Nemačkoj i regioni u Belgiji. U Italiji i Španiji, regioni, odnosno autonomne zajednice, uživaju veliki stepen unutrašnje autonomije ali nemaju nikakvih ustavnih mogućnosti međunarodne saradnje.

Unapređivanje svih vidova saradnje između svojih članica, jedan je od osnovnih ciljeva Evropske unije. Ta saradnja se ne odvija samo na nivou država i njihovih vlada, već se, sve više usmerava na povezivanje regiona, političkih partija sa bliskim programskim stavovima kao i društvenih i interesnih grupa. Povezivanje na nadnacionalnom nivou i bez posredovanja države sigurno će u narednom periodu ojačati evropski identitet. Značajnu ulogu u ovom procesu imaju navedeni oblici regionalne saradnje koji prevazilaze državne granice, i koji su, poput određenih „radnih zajednica“, osnovani prvenstveno sa ciljem da doprinesu bržem ekonomskom i socijalnom razvoju ovako kreiranih celina.

Iako je projekat donošenja Ustava za Evropu propao posle referendumu u Francuskoj, ne treba zaboraviti da su upravo Španci bili ti koji su se prvi, i to velikom većinom na referendumu izjasnili za Evropu koja sve više liči na državu. Očigledno da brojni identiteti prisutni kod stanovnika Španije ne rade jedan protiv drugog. Biti u isto vreme Katalonac, Španac i Evropljanin, na Iberijskom poluostrvu nije nemoguće.

## ZAKLJUČAK

Demokratski preobražaj Španije je na samom početku u svoj osnovni sadržaj uneo težnje za ostvarenje lokalne i regionalne samouprave na različitim nivoima u jednoj savremenoj i decentralizovanoj državi. Prenos nadležnosti sa centralnog na regionalni nivo odvijao se velikom brzinom. Za državu koja je 36 godina bila sinonim za autoritaran režim, unitarizam i gušenje različitosti, bio je ovo značajan napredak i Španci su toga bili svesni. Najveći broj građana, nacionalnosti i regiona konačno je bio zadovoljan postignutim rešenjem teritorijalne organizacije i stepenom dobijene autonomije. Oni manje zadovoljni nastojeće i u velikoj meri uspeti da, tokom osamdesetih i

devedesetih prošire svoje nadležnosti na nove oblasti. Bilo je i onih potpuno nezadovoljnih. Međutim, u odnosu na ostale, njihov broj je skoro zanemarljiv. Predvođeni organizacijom ETA, separatisti su, koristeći terorističke metode delovanja i ogroman publicitet koji ih prati, doprineli da se u svetu uobličii svest o Španiji kao državi ispunjenoj političkim i nacionalnim sukobima velikog intenziteta. Čak i kada je opala njihova podrška u Baskiji, ETA je nastavljala sa ubijanjem civila, kidnapovanjima i unošenjem konstantne doze straha među domaće stanovništvo. Tako je izgledalo da je stepen nezadovoljstva i otpora zvaničnoj vladi mnogo veći nego što je u stvarnosti to bio.

Pišući ovaj rad nisam uspela da nađem odgovor na pitanje: *zašto se regionalna država nije proširila van granica Italije i Španije?* Uzimajući u obzir da su danas u Evropi retke jednonacionalne države, pretpostavke za uvođenje regiona sigurno postoje i van ove dve zemlje. Njihove prednosti u odnosu na federalne jedinice ili jedinice lokalne samouprave jasno su uočljive na primeru dve države regiona. Regioni nemaju mogućnost da ugroze jedinstvo države, što je svojstveno federalnim jedinicama. S druge strane, oni uvek uživaju značajan stepen autonomije i imaju mogućnost da preko svojih predstavnika u parlamentu učestvuju u određivanju svojih funkcija. Zbog toga regionalna država implicira postojanje jake, jedinstvene države dok tri nivoa vlasti: opština, region i država, garantuju preraspodelu nadležnosti i tako ostavljaju prostor za široku samoupravu.

Ovakva država nužno teži da bude demokratska. Iako su preduslovi za uvođenje autonomnih zajednica u Španiji postojali i pre Drugog svetskog rata, one nisu mogle biti organizovane sve dok frankistički režim nije zamenila demokratija. Njeno konsolidovanje je povratno uticalo na produbljivanje procesa decentralizacije što potvrđuje njihovu naglašenu međuzavisnost. Regionalna država je i pravna država, zasnovana na vladavini prava. U njoj se mora poštovati hijerarhija propisa i organa vlasti. Konačno, ravnopravan status svih građana je značajna karakteristika regionalne države jer je pravni status građana uređen isključivo ustavom i državnim zakonima.

Sigurno da ideje za preoblikovanje državnog uređenja postoje u zemljama koje još uvek tragaju za najprimerenijom formulom svog teritorijalnog organizovanja. Jedna od njih je i naša zemlja. Nekada federacija, zatim specifičan *sui generis* oblik organizacije koji najviše podseća na realnu uniju a danas unitarna država, Srbija i dalje traga za trajnim rešenjem koje bi zadovoljilo sve njene građane, uključujući i veliki broj nacionalnih manjina. U godinama kada se odlučuje o njenom

teritorijalnom integritetu, ovo pitanje možda i nije prioritet. Ali svako odlaganje postavljanja i rešavanja pitanja državnog uređenja, moglo bi da stvori nove teškoće za funkcionisanje i prosperitet zemlje.

Balkan je za Španiju oduvek bio neka vrsta simboličke „zamke“. Španski premijer Hose Marija Asnar (1996-2004) nije slučajno upozorio na rizik od balkanizacije Španije.<sup>76</sup> Referendum u Crnoj Gori i njeno odvajanje od Srbije kao i jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova, ponovo je probudilo separatističke aspiracije Baska koji su zahtevali ista prava. Ipak čini se da balkanizacija Španije nije realan scenario, bar ne u doglednoj budućnosti. Ono što je sigurno, proces decentralizacije se nastavlja a sa njim i dalja devolucija vlasti u korist autonomnih zajednica a na račun države. Da li će se Španija i u kojoj meri približiti federaciji, ostaje da se vidi ali neosporno je da država regiona danas dobro funkcioniše.

#### LITERATURA

1. Jovičić Miodrag, *Regionalna država*, Ustavnopravna studija, Vajat, Beograd, 1996.
2. Matić Milan i Podunavac Milan, *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
3. Samardžić Nikola, *Istorija Španije*, Plato, Beograd 2005.
4. Lecours André, *Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain*, Journal of Multilingual and Multicultural Development, Volume 22, Issue 3, November 2001.
5. Moreno Luis, *Decentralization in Spain*, Edited by M. W. Danson, Regional Studies; Vol 36.4, 2002.
6. Prats Mercader, *Sobre la desigualdad territorial y personal en España y su evolucion reciente*, Hacienda Pública Española, 1997.
7. Moreno Luis, *Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1996.
8. *Constitución Española*, Publicada en el Bolétin Oficial del Estado de 29 de Diciembre de 1978.
9. Emma Armstrong & Craig French, *Parliamentary systems: Spain*, 02/135, SPICe Briefing, Nov., 2002.
10. Moreno Luis, *Subnational Constitutionalism in Spain*, Internet, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf>, 10/12/2009

---

76 El Mundo, *Aznar afirma que España está 'en riesgo de balcanización'*, Internet, 10.12.2009, <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/09/07/espana/1126094815.html>

11. Lovo Filip, *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1999.
12. Martos Angustias Hombrados, *¿Quién quiere Café?: El proceso de descentralización en Andalucía y North-East de Inglaterra*, Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 2005
13. Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Internet, [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371307788944808540035/p0000001.htm#I\\_0\\_](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371307788944808540035/p0000001.htm#I_0_), 10/12/2009.
14. Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, Gobierno de Canarias, Internet, <http://www2.gobiernodecanarias.org/tuestatuto/docs/1833-12-03%20Decreto%20de%20division%20provincial.pdf>, 22/12/2009
15. La Costituzione della Repubblica Italiana, Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 298, edizione straordinaria, del 27 dicembre 1947.
16. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, Publicado en: BOE número 236 de 1/10/1980.
17. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ACUERDO 1/1983, de 29 de julio, sobre modificación de determinados artículos del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, Publicado en: BOE número 23 de 27/10/1983.
18. Elecciones Congreso de los Diputados Junio 1977, Gobierno de España, Ministerio del Interior, Dirección General de Política Interior, Internet, <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/comunes/detalleResultado.jsp?tipoAmbito=1&tipoEleccion=0&cdEleccion=2&anio=1977&mes=6&numVuelta=1&nombreEleccion=Congreso+de+los+Diputados&horaCierre=20:00&horaAvance1=14:00&horaAvance2=18:00&cdCCAA=99&cdProvincia=0&descripcion=total>, 22/12/2009.
19. El Referéndum Constitucional de 6 de Diciembre de 1978, Dipòsit Digital de Documents de la Universitat Autònoma de Barcelona, Internet, <http://ddd.uab.es/pub/expbib/2003/lce/referendum.pdf>, 22/12/2009.
20. Justel Manuel, *Panorama de la Abstención Electoral en España*, Crónicas y Documentación, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Madrid, Núm. 68. Abril-Junio 1990.
21. Indić Trivo, *Savremena Španija*, Nolit, Beograd, 1982.
22. *Operation Ogre - the assassination of Carrero Blanco*, A dictionary of Spanish history and culture, Internet, [http://iberianature.com/spain\\_culture/culture-and-history-of-spain-o/operation-ogre/](http://iberianature.com/spain_culture/culture-and-history-of-spain-o/operation-ogre/), 10/12/2009.
23. Sujó Andras, *Militant Democracy*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2004.

24. Engene Jan Oscar, *Terrorism in Western Europe: Explaining the Trends Since 1950*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004.
25. Moreno Luis, *The Nordic Path of Spain's Mediterranean Welfare*, Conference 'The Nordic Model: Solution for Continental Europe's Problems, Center for European Studies, Harvard University, May 9-10, 2008.
26. Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne političke zajednice*, Institut za evropske studije, Fondacija Friedrich Ebert, Beograd, 1998.
27. European Parliament Resolution on Community Regional Policy and the Role of the Regions and Annexed Community Charter for Regionalization, Official Journal of the European Communities C 326, 19 December 1988.
28. Tusell Javier y Soto Álvaro, *Historia de la transición (1975-1986)*, Analiza Editorial, S.A, Madrid, 1996.
29. Resolution of the European Parliament on the Second Conference of the European Parliament on Regions of Europe OJ C 231, 17.9.1990, p. 91, rapporteur: Emilio Colombo, Doc. A3-165/90.
30. *Aznar afirma que España está 'en riesgo de balcanización'*, El Mundo, Internet, <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/09/07/espana/1126094815.html>, 12/12/2009.

**Bojana M. PEROVIĆ**

**CONSTITUTIONAL ORGANIZATION  
OF THE REGIONAL STATE IN SPAIN**

**ABSTRACT**

The author explores distinctiveness of the regional state mostly in Spain as third model of territorial organization. Unlike unitary and federal, regional state is not wide-spread and broad accepted concept of vertical organization although modern Spain and Italy represents examples of good practice. Having in mind diversity of regional identities and strong cultural distinctiveness in Catalonia, the Basque Country, Galicia and other areas, author is wondering if any other model of territorial organization could be sustainable in such socio-cultural environment. After the period of Franco's dictatorship, which had been trying to exterminate cultural and historical particularities among Spanish nations, decentralization demands have become more stronger resulting with the new constitution adopted in 1978. This act has set the corner-stone of modern Spanish democracy based on Autonomous Communities as specific forms of decentralized state and territorial autonomy.

*Key words:* territorial organization, regional state, autonomous communities, decentralization, historical communities, nationalism.

*Edislav MANETOVIĆ*  
*Brano MILJUŠ<sup>1</sup>*

UDK: 341.238(497.115+7)  
Bibliid 0025-8555, 62(2010)  
Vol. LXII, br. 3, str. 531–564  
Izvorni naučni rad  
Avgust 2010.

## **SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE I PROBLEM KOSOVA I METOHIJE**

### ABSTRAKT

Jedan od ključnih aktera u razvoju kosmetskog pitanja od raspada SFRJ su SAD. Vašington će imati ključnu ulogu i u daljem toku nalaženja rešenja kosmetskog pitanja. Pronalaženje kompromisnog rešenja zahteva identifikovanje i preispitivanje relevantnih nacionalnih interesa i spoljnopolitičkih ciljeva. Kontinuitet američkih interesa u Evropi od 1989. godine i u Srbiji od 1999. godine ukazuje da Vašington neće u doglednoj budućnosti menjati svoja tri osnovna cilja: širenje NATO saveza, konsolidacija demokratskih političkih sistema i legitimizacija humanitarnih intervencija. Poslednji cilj ima prioritet: nezavisno Kosovo doprinosi legitimizaciji principa humanitarnih intervencija. Shodno ovome može se zaključiti da će tokom i posle septembarskog zasedanja Generalne skupštine UN, Vašington nastojati da blokira otvaranje statusnih razgovora, a jednostranu secesiju Prištine nastaviti da brani kao *sui generis* slučaj. Pokretanje razgovora između Beograda i Prištine zahteva upečatljivu, ali konkretnu i sprovodivu ideju prihvatljivu svim relevantnim akterima. Okviri takve ideje su dati u zaključku ovog rada.

*Ključne reči:* Kosovski problem, uloga SAD, nacionalni interesi i spoljnopolitički ciljevi, mogućnosti kompromisnog rešenja, ideja prihvatljiva svim relevantnim akterima.

### UVOD

**K**osmet je najteži problem koji je Srbija nasledila posle višegodišnjeg tragičnog perioda dominacije Slobodana Miloševića. Pored Srbije, jedan od ključnih aktera u razvoju kosmetskog pitanja od raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) su Sjedinjene

---

1 Prof. dr Edislav Manetović, profesor na Whitehead School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, SAD. E-mail adresa: edislavm@yahoo.com. Prof. dr Brano Miljuš, viši naučni saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, predavač na Univerzitetu Singidunum i Opeiron u Beogradu. E-mail adresa: brano@diplomacy.bg.ac.rs

Američke Države (SAD). Sasvim je izvesno da će SAD imati ključnu ulogu i u daljem razvoju kosmetskog pitanja.

Kako bi se našlo prikladno kompromisno rešenje kosmetskog problema, važno je da se razume *cilj i nacionalni interes* američke spoljne politike. Ako je bilo mesta sumnji u američke ciljeve između 1998. i 2008. onda posle februara 2008. sumnji više nema mesta. Cilj američke politike je nezavisno Kosovo.

Za razliku od cilja, nacionalni interes je znatno teže ustanoviti. Može delovati da nije potrebno znati interes ukoliko je neposredni cilj poznat. To je tačno samo ukoliko se ostvarivanje cilja može sprečiti vojnom silom. U konkretnom slučaju američkog cilja na Kosovu to nije moguće. Alternativni načini rešavanja kosmetskog problema zahtevaju spoznaju interesa. Znati interes je važno iz bar dva razloga. Prvo, teško je kreirati uspešnu strategiju ukoliko je nepoznat interes objekta na koji se deluje (ciljane države u daljem tekstu). Strategija koja parira, recimo, američkom ekonomskom interesu će verovatno biti neuspešna ukoliko je pravi interes bezbednosni ili, pak, vrednosni. Drugo, spoznajom interesa je lakše proceniti stepen motivacije. Važno je znati stepen motivacije jer je motivacija jedna od komponenti državne moći.

Teza ovog rada je da nezavisnim i međunarodno priznatim Kosovom (spoljnopolitički cilj) Amerika legitimise kontroverzni princip humanitarnih intervencija (nacionalni interes). Humanitarne intervencije spadaju pod nacionalni interes projektovanja društvenih vrednosti van državnih granica.<sup>2</sup> Međutim, humanitarne intervencije imaju i potencijalnu instrumentalnu korist kojom se mogu zadovoljiti nacionalni interesi koji nisu vrednosni. Upravo je potencijalna instrumentalna korist humanitarnih intervencija razlog zašto Vašington kontinuirano insistira ne samo na *de facto* već i na *de jure* nezavisnom Kosmetu. Uspešno okončanje dve intervencije (Srbija, Irak) iste vrste (u smislu nelegalnosti i načina pravdanja) u relativno kratkom vremenskom periodu (1999, 2003) znatno doprinosi legitimitetu ratova vođenih zbog humanitarnih interesa čovečanstva.

Ovaj rad će prvo razlučiti razliku između cilja spoljne politike i nacionalnog interesa (drugi deo). Potom će predstaviti američki centralni nacionalni interes u Evropi posle hladnog rata (treći deo) iz koga proističe konkretni nacionalni interes Vašingtona na Kosmetu (četvrti deo).

---

2 Terry Deibel, *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, Cambridge University Press, New York, 2007, p. 128.



Američki nacionalni interes na Kosmetu se može razumeti ako se kosovski problem stavi u istorijski kontekst kako bi se ustanovio kontinuitet ideja i akcije a time i osnovna struktura američke spoljne politke. Osnovna svrha nalaženja samog obrasca spoljne politike je ukazivanje na neke pravce mogućih rešenja zamrznutog konflikta na Kosovu (peti deo).

## NEKE KONCEPTUALNE NAZNAKE

Iz dva razloga je neophodno napisati par rečenica o nekim konceptima koji se koriste u ovom radu. Prvo, nesporazumi često nastaju zato što se različito definišu isti koncepti. Kako bi se izbegli nepotrebni nesporazumi neophodno je prvo definisati ključne termine. Drugi razlog je to što jasna upotreba termina pomaže jasnoj misli, što je naročito potrebno kada se razmišlja o kompleksnoj problematici kao što su spoljna politika i međunarodni odnosi. Definicije korišćene u ovom radu možda neće biti prihvatljive svima no važno je da su korisne u omogućavanju lakše komunikacije. Nažalost, u političkim naukama, kao uostalom u većini društvenih nauka, nema previše opšteprihvaćenih definicija.

Neophodno je razlikovati ciljeve od nacionalnih interesa. Pristupanje EU je jedan primer iz srpske političke stvarnosti koji ukazuje na značaj razlikovanja interesa od cilja. Oni koji zastupaju mišljenje da u nekoj hipotetičkoj situaciji treba dati prioritet pristupanju EU nad borbom za teritorijalni integritet štete svom argumentu kada tvrde da je pristupanje Uniji srpski nacionalni interes. Logično pitanje koje proizilazi iz ovakve konstatacije je: zašto je Srbiji u nacionalnom interesu da pristupi integracionim procesima grupe zemalja? Građanima Srbije bi bilo lakše da se odrede između Kosmeta i EU kada bi im političari jasno objasnili da je pristupanje EU cilj kojim se postiže jedan ili više konkretnih nacionalnih interesa (recimo ekonomski prosperitet).

Interesi i ciljevi su različite analitičke kategorije. Sve države imaju iste nacionalne interese koji se mogu svrstati u četiri kategorije:

1. *Fizička sigurnost* ljudskih i materijalnih resursa zemlje kao i sigurnost državljanja, i njihove svojine, u inostranstvu (u daljem tekstu “fizička bezbednost”);

2. *Ekonomski prosperitet*;

3. *Očuvanje društvenih vrednosti* – kao što su politički sistem, kultura, nacionalne vrednosti – od nasilnog ili drugim putem nametnutog uticaja spolja;

4. *Projektovanje društvenih vrednosti van državnih granica*. U Sovjetskom slučaju to je bila socijalistička ideologija, a u Američkom slučaju tržišna

ekonomija, demokratski politički sistem, i ljudska prava. Humanitarne intervencije spadaju u ovu kategoriju nacionalnih interesa.<sup>3</sup> I male države projektuju svoje vrednosti a zbog malih resursa to najčešće čine putem međunarodnih organizacija ili drugih multilateralnih foruma.

Nacionalni interesi ne moraju biti ostvarljivi. S obzirom da je moć svake države ograničena, ciljevi koje država može ostvariti će retko kada potpuno zadovoljiti određeni nacionalni interes.<sup>4</sup> Sve države, na primer, imaju nacionalni interes da budu fizički bezbedne ili ekonomski prosperitetne bez obzira na ostvarljivost tog interesa u bližoj ili daljoj budućnosti. Na primer, Srbija ima interes da bude fizički bezbedna ali to ne može biti sve dok joj je teritorijalni integritet ugrožen secesijom Kosmeta. To što je fizička bezbednost Srbije ugrožena već dugi niz godina ne znači da fizička bezbednost ne treba da bude nacionalni interes Srbije.

Nacionalni interesi su međuzavisni. Očigledan primer međuzavisnosti je onaj između materijalnog bogatstva i fizičke sigurnosti. Bez obzira na međuzavisnost nacionalnih interesa, iz analitičkih razloga interese treba razdvojiti na gore navedene četiri kategorije jer praksa može zahtevati da se neki interes stavi ispred nekog drugog interesa.<sup>5</sup> Primer: Kosovo je pre svega pitanje teritorijalnog integriteta, to jest fizičke sigurnosti države. Pristupanje Evropskoj uniji je pre svega pitanje ekonomskog prosperiteta. Ukoliko Srbija bude stavljena da bira između Kosova i EU lakše će se doći do rešenja ukoliko se pitanje Kosova stavi pod kategoriju fizičke bezbednosti a EU pod kategoriju ekonomskog prosperiteta.

Nacionalni interesi su opšte kategorije i oni se moraju konkretizovati tako što će se prevesti u neposredne ciljeve. Cilj je koncept manje opštosti, konkretnija i neposrednija kategorija od nacionalnog interesa. Cilj proizilazi iz interesa. Interesi se postižu ispunjenjem konkretnih ciljeva. Postizanjem konkretnih ciljeva povećava se fizička bezbednost države, ili njen ekonomski prosperitet, ili se, pak, štiti ili projektuje određena vrednost. Za razliku od nacionalnog interesa, cilj se mora odrediti uzimajući u obzir snagu države.

Ne treba izgubiti iz vida da bi nacionalni interesi trebalo da budu trajni jer su aspirativnog karaktera. Za Lord Palmerstona jesu bili trajni – 1848. je izjavio ono što svaki student međunarodnih odnosa zna: “Mi nemamo večne saveznike i nemamo trajne neprijatelje. Naši interesi su večni i trajni a naša dužnost je da te

---

3 Terry Deibel, *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, op. cit., pp. 125–128.

4 Ibid., pp. 129–130.

5 Ibid., p. 127.

interese sledimo.”<sup>6</sup> Ciljevi se, pak, mogu menjati u zavisnosti od procene domaćeg i/ili međunarodnog okruženja. Zato što nacionalni interesi jesu trajni, uspeh spoljnopolitičke strategije se može meriti prema interesima koji su postignuti. Ukoliko je ovo tačno, onda se ista logika može primeniti i na pitanje američkih interesa i ciljeva na Kosovu. Pošto nezavisno Kosovo nije Američki nacionalni interes već samo cilj kojim se jednim delom postiže određeni nacionalni interes, onda se da pretpostaviti da bi Amerika odustala od tog cilja ukoliko bi došlo do nekih promena u Americi i/ili u međunarodnom okruženju koji bi učinili taj cilj ili bezvrednim ili suviše skupim.

Teško se može odrediti nivo motivisanosti da se određeni cilj postigne na osnovu spoznaje samog cilja. To što se zna da je cilj Vašingtona nezavisno Kosovo ne pomaže da se odredi koliko je Amerika motivisana da postigne taj cilj jer nezavisno Kosovo, samo po sebi, nema očiglednu korist za Vašington. Nivo motivisanosti se može bliže proceniti tek kada se dokuči nacionalni interes ciljane države.

Obično se smatra da postoji hijerarhija interesa sa bezbednosnim interesima na vrhu, ekonomskim na drugom i vrednosnim na trećem mestu važnosti. Pažljivija analiza kriterijuma rangiranja, međutim, ukazuje da u struci nema saglasnosti. Za temu ovog rada je olakšavajuća okolnost to što projekcija društvenih vrednosti van granica države zauzima najnedvosmislenije poslednje mesto u hijerarhiji nacionalnih interesa. To što su države spremne da nekada idu čak i u rat kako bi projektovale svoje vrednosti može biti rezultat zadovoljavajućeg stanja ostalih interesa. Kako se interesi rangiraju može zavisiti od njihove suštinske vrednosti ali i od toga koliko je koji od četiri interesa postignut.<sup>7</sup> Tokom 1990-ih, SAD je bila vojno superiorna a ekonomski vrlo prosperitetna.

Kao u slučaju američke politike prema Srbiji, cilj je nekada relativno lako odrediti iz ponašanja. Iz ponašanja je znatno teže precizno odrediti nacionalni interes jer su interesi opštijeg karaktera od ciljeva pa se u praksi često jednim delom preklapaju. Otežavajuća okolnost je i to što isto ponašanje može biti motivisano različitim interesima a nekada i sa dva ili više interesa.

#### NACIONALNI INTERESI: “EVROPA CELA I SLOBODNA”

Bez znatne istorijske distance od događaja koji se analizira ili, pak, uvida u dokumentaciju koja nije javna, izuzetno je teško dokučiti nacionalni interes koji

---

6 Ibid., p. 128.

7 Ibid., pp. 138-142.

motivije spoljnu politiku neke države.<sup>8</sup> Međutim, do sada je kosmetski problem toliko dugo internacionalizovan da se mogu nazreti osnovne konture američkih interesa u Srbiji, to jest na Kosmetu.

Nacionalni interesi su često međuzavisni. Međuzavisnost američkih vrednosnih i bezbednosnih interesa se jasno vidi iz obrazloženja koje je predsednik SAD Bil Klinton dao za rat protiv Srbije. Predsednik Klinton je u govoru naciji 24. marta 1999. godine izjavio da je Amerika u ratu protiv Srbije da bi “zaštitila hiljade nevinih ljudi na Kosovu,” “sprečila širi rat,” i “stajala ujedinjena sa [svojim] saveznicima u ime mira.” Ovim činom, izjavio je Klinton, “mi potvrđujemo svoje vrednosti, štitimo naše interese,” i jačamo mir. Posle kraćeg, empirijski problematičnog osvrta na razvoj kosmetske krize, on je nešto detaljnije obrazložio Američke interese. “Završiti ovu tragediju je moralni imperativ. Takođe je važno za američke nacionalne interese. Pogledajte ovu kartu [sveta]. Kosovo je malo mesto, ali je locirano na glavnoj raskrsnici između Evrope, Azije, i Bliskog istoka. To je mesto gde se susreće islam sa zapadnom i pravoslavnom granom hrišćanstva.” Južno su američki saveznici Grčka i Turska a severno, dodao je on, naši novi demokratski saveznici u Centralnoj Evropi. Kosovo je okruženo drugim malim zemljama koje se bore sa ekonomskim i političkim izazovima. “Svi sastojci za veliki rat su prisutni,” zaključio je Klinton.

Govor je završio stavljajući rat sa Srbijom u istorijski kontekst potvrđujući još jednom međuzavisnost nacionalnih interesa. Takođe je uspostavio vezu između tekućeg konflikta sa vizijom post-hladnoratovske Evrope koju je 1989. izneo predsednik Džordž H. W. Buš. Klinton: “Ako smo išta naučili tokom veka koji se upravo završava to je da će Amerika biti prosperitetna i bezbedna samo ako je i Evropa prosperitetna, bezbedna, *nepodeljena i slobodna*” (kurziv autora). Zato sam, tvrdi Klinton, podržavao političku i ekonomsku integraciju Evrope, uveo Poljsku, Mađarsku i Česku Republiku u NATO, redefinisao misiju NATO, i pružio Rusiji i Ukrajini nova partnerstva. Preostali izazovi za ovu viziju Evrope, nastavio je Klinton, su (1) jačanje partnerstva sa Rusijom; (2) rešavanje Grčko-Turskih tenzija; (3) građenje mostova sa islamskim svetom; i (4) okončanje nestabilnosti na Balkanu.<sup>9</sup>

8 Vidi: C. F. Hermann, “Foreign Policy Behavior: That Which is to be Explained”, u: M. East, S. Salmore i C. F. Hermann (Eds.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Sage, Beverly Hills, 1978.

9 Bill Clinton, “Statement on Kosovo”, transkript govora, 24. mart 1999, <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3932>. Preuzeto 5. avgusta 2010.

Par meseci kasnije u govoru naciji koji je održao na kraju rata protiv Srbije, Klinton se nije detaljnije osvrnuo na nacionalne interese zbog kojih je Amerika ratovala. Najznačajnije u tom govoru je to što je njime udario temelj kontroverznom principu humanitarnih intervencija. Čudno za čoveka koji je izuzetno elokventan, on je tada dosta nespretno najavio: “Ova pobeda donosi novu nadu da kada se narod uništava zbog svog nasleđa i religije, i kada možemo nešto uraditi da to sprečimo, svet neće okrenuti glavu na drugu stranu.” Na kraju je konstatovao da je “konačni izazov ohrabriti Srbiju da se pridruži svojim susedima na istorijskom putu ka miroljubivoj, demokratskoj i ujedinjenoj Evropi.”<sup>10</sup>

Par dana kasnije Klinton je bio precizniji utoliko što je upotrebio termin “princip” i time dao još veći značaj humanitarnim intervencijama. Značajno je i to što je verovatno kao odgovor kritičarima u samoj Americi koji su mu zamerili nedostatak jasnih uslova pod kojima treba preduzeti humanitarne intervencije, naznačio dva konkretna zločina – genocid i etničko čišćenje. “Mislim da ovde imamo važan princip koji će, nadam se, biti podržan u budućnosti... A to je da i pored velikog broja etničkih i verskih sukoba u svetu [...] i bez obzira da li se oni odigravaju unutar granica neke države ili se prelivaju preko granica, mi treba da zaustavimo genocid i etničko čišćenje ako međunarodna zajednica ima snagu da ih zaustavi.”<sup>11</sup> Odmah potom, dva demokratskoj stranci bliska spoljnopolitička analitičara su nazvali humanitarne intervencije “Klintonovom doktrinom.”<sup>12</sup>

Kosovo nije jedini primer gde se američki vrednosni i bezbednosni nacionalni interesi dopunjuju. To je najjasnije počelo sa Vudro Vilsonom pred sam kraj Prvog svetskog rata u koji Amerika dugo nije htela da uđe jer tadašnji političari nisu smatrali da je od direktne konsekvence za SAD. Vilson se često smatra prvim liberalnim internacionalistom među savremenim političarima a iz sledećih misli se vide značajnije karakteristike te spoljnopolitičke doktrine – značaj demokratskih sistema za mir, zalaganje za političke slobode to jest ljudska prava, jednakost država, multilateralizam.<sup>13</sup>

---

10 Bill Clinton, “Clinton Announces the End of the War in Kosovo”, transkript govora, 10. jun 1999, <http://australianpolitics.com/usa/clinton/speeches/990610kosovo.shtml>. Preuzeto 5. avgusta 2010.

11 Citirano u: Michael Mandelbaum, *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy and Free Markets in the Twenty-First Century*, Public Affairs, New York, 2003, p. 191.

12 Ivo H. Daalder i Michael E. O’Hanlon, “Unlearning the Lessons of Kosovo”, *Foreign Policy*, No. 116, Autumn 1999, p. 128.

13 Filozofskim ocem liberalnog internacionalizma se smatra Imanuel Kant a naročito njegovo delo *Večni mir* iz 1795.

U govoru kojim je objavio rat Nemačkoj, 1917, Vilson je formulisao liberalni internacionalizam konstatujući da “svet mora biti siguran za demokratiju,” da budući mir mora biti zasnovan na “proverenim temeljima političkih sloboda,” i da će Amerika ratovati za “prava i slobodu malih zemalja.” Sve to, podseća Vilson, su principi koji su “rodili” samu Ameriku i “njenu sreću.”<sup>14</sup> Godinu dana kasnije Vilsonova spoljnopolitička doktrina liberalnog internacionalizma - koja Srbiju 21. veka prvenstveno asocira na rat protiv Amerike i gubitak Kosmeta – je konkretnije definisana omogućivši dalekosežne promene u svetu i na Balkanu.<sup>15</sup> Vilson je 1918. godine u 14 tačaka izložio svoje viđenje sveta. Konstatovao je da je došao kraj tajnim savezima, da je došlo vreme transparentne i javne diplomatije, i najavio formiranje Lige naroda.<sup>16</sup>

Široko rasprostranjeno mišljenje u akademskim i u političkim krugovima je da je američka spoljna politika uspešno suzbila SSSR i pacifikovala tradicionalno zavađene evropske sile, upravo zato što posle Drugog svetskog rata nije samo pružila bezbednosne garancije Zapadnoj Evropi već je u isto vreme imala politiku širenja svojih vrednosti. Silom je odvrćala SSSR, a iznutra je jačala svoje saveznike time što je podržavala demokratske procese kao i politička i građanska prava.

U svom poznatom govoru “Evropa cela i slobodna” koji je održao 1989. u Zapadnoj Nemačkoj pred sam raspad SSSR-a, Džordž Buš stariji je ukazao na međuzavisnost američkih vrednosnih i bezbednosnih interesa kao i na uspeh spoljne politike koja proizilazi iz kombinacije oba interesa.<sup>17</sup> Da bi se tačno interpretirao Klintonov govor naciji kojim je objavio rat Srbiji važno je primetiti da se Klinton u njemu čvrsto oslonio na Bušovu viziju “cele i

---

14 Woodrow Wilson, “Declaration of War”, u Michael Levy (ed.), *Political Thought in America: An Anthology*, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois, 1992, pp. 521–522.

15 Kao što je poznato jedna od Vilsonovih 14 tačaka se ticala Balkana i Srbije. U njoj je, između ostalog, zahtevao odlazak stranih trupa iz Srbije i “slobodan i bezbedan prolaz do mora” za Srbiju.

16 Woodrow Wilson, “The Fourteen Points Address”, u Michael Levy, op. cit., pp. 522–524. Vilsonov liberalni internacionalizam je bio kratkog daha. Izolacionistički Senat se plašio da bi članstvo u Ligi naroda moglo uvući Ameriku u ratove koji nisu u američkom nacionalnom interesu. Opoziciji je naročito delovao opasno član 10 Povelje kojim članice Lige garantuju suverenitet i teritorijalni integritet svih država članica.

17 George H. W. Bush, “A Europe Whole and Free”, 31 May 1989, Preuzeto 20. jula 2010. <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>

slobodne” Evrope kada je rekao da je u američkom nacionalnom interesu “nepodeljena i slobodna Evropa.”

Šta je to “Evropa cela i slobodna”? Po Robertu Hanteru, američkom ambasadoru pri NATO tokom Klintonove administracije i višem savetniku RAND Korporacije, Buš je u svom govoru iz 1989. godine izneo viziju ujedinjene Evrope. Vizija je imala dva “glavna cilja.” Prvi je “da se Centralna Evropa permanentno skine sa geopolitičke šahovske table,” a drugi je “da se Rusija izvuče u svet kao produktivna država.” Dok je Buš izneo viziju, Klinton je “kreirao arhitekturu kojom bi se ta vizija ostvarila,” piše Hanter. Kako bi se ovi ciljevi ostvarili trebalo je politiku sfera uticaja zameniti sa insitucijama koje bi bile zasnovane na demokratiji, ekonomskom prosperitetu, i svešću da ništa nije vredno nove evropske kataklizme. Ovo je kombinacija, zaključuje Hanter, koja je posle Drugog svetskog rata sprečila ratove u Zapadnoj Evropi.<sup>18</sup>

Ono što Hanter nije napisao ali na šta je najverovatnije mislio kada je pomenuo “arhitekturu” koju je Klinton nadgradio na Bušovu viziju Evrope je NATO savez. Buš je u svom govoru dao centralno mesto NATO savezu – instrumentu kojim se zadovoljavaju bezbednosni nacionalni interesi – i, ništa manje važno, zajedničkim vrednostima. “Mir, sloboda i prosperitet u Zapadnoj Evropi su mogući zato što su se pre 40 godina narodi Zapada ujedinili... u NATO savez. Ali, prvo je postojala vizija, koncept slobodnih naroda u Severnoj Americi i Evropi koji zajedno rade na zaštiti svojih vrednosti.” Potom je postojala zajednička svest o sovjetskom ekspanzionizmu i, na kraju, je bilo odlučnosti da se stari animoziteti između Evropljana ostave prošlosti. NATO savez je omogućio put ka “drugoj evropskoj renesansi,” zaključio je taj deo govora Buš stariji.

To je bilo Bušovo viđenje evro-američkih odnosa tokom druge polovine 20. veka. S obzirom na istorijski momenat u kojem izlaze svoju viziju “cele i slobodne” Evrope nije teško predvideti pravac te vizije. Nalazimo se “na kraju jedne ere i na početku druge.” Amerika želi prevazilaženje politike suzbijanja SSSR-a, buđenje demokratije u istočnoj Evropi i Evropu “celu i slobodnu.” “Očevima [NATO] saveza je ova težnja bila daleki san a sada je to nova misija NATO saveza,” konstatovao je predsednik SAD.

Kao što će biti utvrđeno nešto kasnije u ovom radu, dva cilja iz “Evrope cele i slobodne” se i dalje sprovode. Zato su za Srbiju koja želi dobre i konstruktivne odnose sa SAD važne dve poruke predsednika Buša. Prva je

---

18 Robert Hunter, “A ‘Europe Whole and Free and at Peace,’” RAND Corporation, 9 September 2008, Preuzeto 20. jula 2010. <http://www.rand.org/commentary/2008/09/09/PJ.html>

izrečena u kontekstu NATO, a druga u kontekstu evropskih integracionih procesa. Prva poruka ima neosporno problematične posledice za deo Srbije koji odbija članstvo u NATO savezu. Druga, međutim, otvara put solidnim odnosima između demokratske Srbije i SAD. “Hladni rat,” podseća Buš, “je počeo podelom Evrope. Samo se može završiti kada Evropa bude cela.” Druga poruka je izrečena u kontekstu najavljene transformacije Evropske zajednice u Evropsku uniju. Narodi Istočne Evrope treba da shvate ono što su narodi Zapadne Evrope shvatili pre mnogo vremena, rekao je Buš, a to je da, “temelj trajne bezbednosti nisu tenkovi, vojne trupe ili bodljikave zice; temelj se gradi na zajedničkim vrednostima i dogovorima koji povezuju slobodne narode.”<sup>19</sup>

“Evropa cela i slobodna” je vizija o ciljevima američke spoljne politike posle hladnog rata koji proizilaze iz bezbednosnog i vrednosnog nacionalnog interesa. Po predsedniku Barak Obami tu viziju su delile sve američke administracije od 1989. godine. Obama je to izjavio 2008. dok je još uvek bio samo predsednički kandidat. Kontekst u kojem je dao tu izjavu je takođe vredan pomene. To je izjavio kada je Ukrajina izrazila spremnost da primeni Akcioni plan za članstvo (MAP) u NATO savezu. “Širenje NATO članstva na nove demokratije u Evropi je pomoglo izgradnji zone mira i prosperiteta širom Evrope.” Obama je dodao: “Dolazeći samit NATO saveza u Bukureštu u aprilu 2008. godine je kritična prilika da se nastavi izgradnja Evrope cele i slobodne a taj cilj su imali svi skorašnji američki predsednici. Ja pozivam predsednika Buša i sve NATO lidere da iskoriste tu priliku.”<sup>20</sup>

Obama je nastavio politiku izgradnje “Evrope cele i slobodne” kada je izabran za predsednika. Samo stotinjak dana pošto je izabran za predsednika, Obama je poslao svog podpredsednika, Džo Bajdena, u Beograd. Bajden je na zajedničkoj konferenciji za novinare sa predsednikom Borisom Tadićem izjavio da je došao u Srbiju sa “jasnom, nedvosmislenom porukom,” i nastavio:

“Sjedinjene Države bi zelele da, prodube saradnju sa Srbijom kako bi se rešili problemi u regionu, da pomognu Srbiji da postane jak i uspešan demokratski član evroatlantske zajednice. To je naš cilj. Generacije Evropljana i Amerikanaca su od kraja Drugog svetskog rata vrlo predano radile na izgradnji *Evrope koja je cela, slobodna i u miru*. Jugoistočna Evropa je deo koji

---

19 George H. W. Bush, “A Europe Whole and Free”, op. cit.

20 Citirano u UNIAN (Ukrajinska nezavisna informaciona agencija), “U.S. Senator Barack Obama welcomes Ukraine’s readiness to advance MAP with NATO,” 30 January 2008. Preuzeto 15. jula 2010. <http://www.unian.net/eng/news/news-233575.html>



nedostaje a Srbija je centralna za budućnost Jugoistočne Evrope” (kurziv autora).”<sup>21</sup>

Vizija “cele i slobodne” Evrope je bliska i neokonzervativcima. Ključni neokonzervativni ideolozi, Robert Kagan i Vilijam Kristol su svoj članak od 8. oktobra 2000. godine pod naslovom “Evropa cela i slobodna” počeli sledećom rečenicom: “Prošlonedeljni trijumf demokratije u Srbiji se može rangirati kao najznačajniji međunarodni događaj u post-hladnoratovskoj eri.” U članku su pohvalili predsednika Klintonu za koga neokonzervativci nikada nisu imali naročito lepe reči. “I pored toga što smo često bili kritični prema predsedniku Klintonu zbog načina na koji je rukovodio ovim i mnogim drugim spoljnopolitičkim i odbranbenim pitanjima, Klintonova administracija je zaslužna za trijumf u Srbiji.” Po njima, ratovi na Balkanu nisu mogli biti zaustavljeni bez Amerike. Američko prisustvo na Balkanu je neophodno i dalje kako bi se izgradio stabilan mir i ispunila želja koja je samo deceniju ranije izgledala neostvarljiva: “Evropa cela i slobodna.”<sup>22</sup> Džordž W. Buš je nastavio implementaciju vizije svog oca kada je 2001. stupio na dužnost predsednika.

Dok se vodio rat u Srbiji, usvojen je novi Strateški koncept na samitu NATO u Vašingtonu. Po tom konceptu, interesi NATO saveza se proširuju na Evro-atlantsku oblast a NATO se obavezuje da će “u potpunosti koristiti svaku priliku da izgradi nepodeljeni kontinent promovišući i podstičajuć viziju o ‘Evropi celoj i slobodnoj.’” Po jednom autoru, posle rata za Kosovo treba izmeniti opis originalne misije NATO koju je Lord Ismaj, prvi generalni sekretar NATO, definisao kao “držati Ruse napolju, Amerikance unutra, a Nemce dole.”

---

21 Joe Biden, “Remarks by the Vice President in Joint Statement to the Press”, The White House, 20 May 2009. Preuzeto 4. avgusta 2009, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-The-Vice-President-At-The-Palace-Of-Serbia](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-The-Vice-President-At-The-Palace-Of-Serbia)

22 Robert Kagan i William Kristol, “Europe Whole and Free,” 8 Oktober 2000. Preuzeto 21. jula 2010. [http://www.newamericancentury.org/balkans\\_016.htm](http://www.newamericancentury.org/balkans_016.htm) Članak je originalno objavljen u Vašington Postu. Kagan i Kristol su bili spoljnopolitički savetnici predsedničkog kandidata Džon Mekejna 2008. Deset godina ranije su osnovali neprofitnu organizaciju Projekt za novi američki vek čiji je cilj da promoviše “globalno vođstvo Amerike” i “politiku vojne moći i moralne jasnoće predsednika Regana” (vidi <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>. Preuzeto 1. avgusta 2010) Veliki broj saradnika Projekta je bio angažovan na dužnostima u administraciji Buša Mlađe Kagan je američki istoričar i spoljnopolitički komentator koji je stekao svetsku slavu 2003. kontroverznim bestselerom *O raju i moći: Amerika i Evropa u novom svetskom poretku*. Radio je u Stejt Departmentu od 1984. do 1988, između ostalog i kao službenik za planiranje politike. Kristol je politički analitičar, kao i osnivač i urednik uticajnog neokonzervativnog nedeljnika *The Weekly Standard*.

Sada se misija NATO može bolje opisati kao “držati oko na Ruse, držati Istočnu Evropu stabilnom, i držati saveznike na istoj strani.”<sup>23</sup>

Vizija “Evrope cele i slobodne” je bila ambiciozna za 1989. godinu, ali daleko manje od vizije koju je te iste godine objavio Francis Fukujama u svom izuzetno poznatom članku pod naslovom “Kraj istorije?”<sup>24</sup> Teza o “kraju istorije” je prvo uticajno promišljanje promena u američkom globalnom okruženju. Fukujama, jedan od najznačajnijih teoretičara neokonzervativizma je u to vreme bio zamenik direktora za planiranje politike Stejt Departmenta.<sup>25</sup>

U tezi o “kraju istorije” Fukujama je pokušao da odvoji kontigencije od suštinski dalekosežnih istorijskih procesa. Pored političkih događaja kao što su kraj hladnog rata, mira u mnogim delovima sveta, reformi u SSSR-u i Kini, postaju evidentni i nezaustavljivi procesi, konstatuje Fukujama. To su širenje zapadne kulture konzumerizma po selima u Kini, otvaranje restorana i radnji u Moskvi, zvuk rok muzike u Pragu, Rangun i Teheranu. Sve su to indikacije da više nema održive sistematske alternativne ideje ekonomskog i političkog liberalizma. Došlo je do univerzalizacije tržišne ekonomije i liberalne demokratije kao konačnog oblika vladavine. Shodno tome, on zaključuje, došao je kraj istoriji sukoba prouzrokovanih ideološkim razlikama. Trijumfovala je zapadna ideja liberalizma.<sup>26</sup>

Zapadna ideja liberalizma podrazumeva kombinaciju demokratije i liberalnih vrednosti. Država je demokratska ako “postoji uz saglasnost onih kojima vlada” a liberalna samo ako priznaje i pravnim sistemom štiti “čovekovo univerzalno pravo na slobodu.”<sup>27</sup> On nije sasvim određen kako to univerzalno pravo na slobodu nastaje. I pored toga što želi da izbegne materijalistički determinizam po kome je kapitalizam majka prava na

---

23 Alan Dowd, “NATO after Kosovo: Toward ‘Europe Whole and Free’”, *Policy Review*, December 1999 – January 2000. Preuzeto 10. jula 2010. [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3647/is\\_199912/ai\\_n8854741/?tag=content;coll](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3647/is_199912/ai_n8854741/?tag=content;coll)

24 Francis Fukuyama, “The End of History?” *The National Interest*, Summer 1989. Razrada iste ideje je objavljena 1992. godine u knjizi pod naslovom *The End of History and the Last Man*.

25 Fukujama se od 2002. počeo distancirati od neokonzervativaca a 2006. godine se oštro i javno sukobio sa njima zbog načina na koji je neokonzervativizam primenjen u praksi Busove administracije. Vidi Jim Lobe, “Francis Fukuyama Splits from Neo-cons,” *Albion Monitor*, 23 February 2006. <http://www.albionmonitor.com/0602a/copyright/fukuyamaquits.html>

26 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*., op. cit., Introduction.

27 Ibid., Part II.

individualnu slobodu pa time i liberalizma, on u tome uspeva samo delimično. Liberalizmu “prethodi autonomno stanje svesti” o kojem je pisao, podseća Fukujama, još Maks Veber. No, to autonomno stanje svesti koje je koren liberalizma se “stabilizuje” kada je “zajamčeno” razvijenom tržišnom ekonomijom.<sup>28</sup>

Implikacija za međunarodne odnose, po njemu, je očigledna — više neće biti ratova velikih razmera jer više nema velikih država sa alternativnim ideologijama. Fukujama je, naravno, svestan da Kina i SSSR 1989. nisu bile liberalne demokratije ali on kao hegelijanac, daje prioritet ideji nad materijalnim. Sve velike države, uključujući Kinu i SSSR, su tada već prihvatile da ideji liberalizma nema alternative, smatra on. Fukujama ne tvrdi da ratova neće biti. I dalje će se ratovati, ali konflikti će biti manjih razmera jer će se sukobljavati manje države. Ratovi će se voditi između država koje su još “u istoriji,” ili će se sukobljavati države u kojima se istorija završila sa državama koje su još u istoriji, biće i etničkih i nacionalističkih sukoba, terorizma, kao i narodnooslobodilačkih ratova.<sup>29</sup>

Vizija Evrope “cele i slobodne” i teza o “kraju istorije” imaju jake dodirne tačke ne samo zato što su nastale iste godine u istoj administraciji već i zato što su za obe liberalne vrednosti preduslov trajnom miru. Međutim, one se i razlikuju. Za razliku od Fukujamine “globalne” teze, Bušova vizija je geografski ograničena samo na Evropu. Uži obim Bušove vizije se da objasniti time što je Buš nedvosmisleni proponent klasičnog realizma, najstarije škole mišljenja o međunarodnim odnosima.<sup>30</sup> Jedna od osnovnih stavki realizma je obazrivost (*prudence*). “Realizam,” konstatuje Hans Morgentau najpoznatiji teoretičar realizma u 20. veku, “smatra da je obazrivost – merenje konsekvenci alternativnih političkih akcija – vrhunska politička vrlina.”<sup>31</sup>

## NACIONALNI INTERESI: HUMANITARNE INTERVENCIJE

Tek su liberalni internacionalizam Bil Klintona i unipolarna struktura međunarodnog sistema stvorili plodno tlo za tezu o “kraju istorije.” Nema empirijskih podataka koji bi potvrdili uticaj “kraja istorije” na Klintona ali iz

---

28 Ibid., Part II.

29 Ibid., Part IV.

30 Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, Routledge, New York, 2002, p. 87.

31 Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1985, p. 12.

dva razloga to možda nije ni potrebno. Prvo, trijumfalizam i implicitni determinizam koji provejavaju Fukujaminom tezom nije bio specifičan samo za Fukujamu. Fukujama je samo pre svih video američku pobjedu i izrazio optimizam koji je par godina kasnije, tokom vladavine Klintonu, sa retkim izuzecima delila američka politička klasa.<sup>32</sup> Drugo, Klinton, kao i Fukujama, je smatrao da se širenjem demokratije jača mir.<sup>33</sup> Takozvana teorija “demokratskog mira” po kojoj demokratije ne vode ratove protiv drugih demokratija je tokom 1990-ih postala izuzetno dominantna među liberalima u nauci a prihvatili su je i mnogi političari različitih ideoloških i spoljnopolitičkih gledišta počev od Klintonu, preko Buša, do Obame.<sup>34</sup>

Klinton je nastavio politiku Evrope “cele i slobodne” za šta ga je i Žbignjev Bžežinski, inače nenaklonjen Klintonu zbog, po njemu, tankih spoljnopolitičkih rezultata, pohvalio. Po Bžežinskom, širenje NATO saveza je “najkonstruktivniji i najtrajniji deo [Klintonove] spoljnopolitičke ostavštine.”<sup>35</sup> Ali Klinton nije samo nastavio da u praksi ostvaruje viziju “cele i slobodne” Evrope, on je takođe reflektovao tu viziju na globalnu scenu.<sup>36</sup> Time je smanjio razliku između vizije o “Evropi celoj i slobodnoj” i teze o “kraju istorije.”

Klinton je pokušao da ojača globalni uticaj Amerike na više načina ali dva su relevantna za temu ovog rada. Prvim načinom je nedvosmisleno konsolidovao američku tvrdnu, vojnu moć.<sup>37</sup> Drugim je nedvosmisleno

---

32 Jedan od poznatijih izuzetaka je Samjuel Huntington. Vidi Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York, 1997.

33 Vidi Jack Snyder, “One World, Rival Theories,” *Foreign Policy*, November/December 2004. Preuzeto 25. jula 2010. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/11/01/one\\_world\\_rival\\_theories](http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/11/01/one_world_rival_theories)

34 U Obaminoj Strategiji za nacionalnu bezbednost iz 2010. stoji da “SAD podržavaju širenje demokratije i ljudskih prava po svetu zato što su vlade koje poštuju ove vrednosti pravednije, miroljubivije i legitimnije. Mi to takođe podržavamo zato što njihov uspeh unapređuje ambijent kojim se podržavaju američki nacionalni interesi.” *National Security Strategy*, The White House, Washington D.C, May 2010, p. 37. Vidi takođe Deibel, op. cit., p. 70.

35 Zbigniew Brzezinski, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Books, New York, 2007, p. 104.

36 Vidi govor savetnika za nacionalnu bezbednost, Anthony Lake, “From Containment to Enlargement,” govor na School for Advanced International Studies, John Hopkins University, Washington DC, 21. September 1993. Preuzeto 1. avgusta 2010. <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>. Takođe vidi *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, Washington DC, February 1995.

37 Pored vojne sile u tvrdnu moć spada i ekonomska moć. Vidi Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.

doprineo smanjenju američke meke moći, moći kojom kultura, vrednosti i ideje privlače druge države da “žele ono što ti želiš.”<sup>38</sup> Prvo, u pregovorima sa Rusijom Klinton je u znatnoj meri zaustavio nuklearnu trku. To je omogućilo Americi da posveti veća finansijska sredstva razvoju konvencionalnog naoružanja. Novo konvencionalno naoružanje je Vašingtonu omogućilo projektovanje konvencionalne vojne sile širom sveta. “Ukratko, i Amerika i Rusija su stekle veću sigurnost, ali Amerika je takođe stekla globalni vojni domašaj kojem niko ne može da parira.”<sup>39</sup>

Drugo, Klinton je u međunarodne odnose pokušao da uvede princip humanitarnih intervencija. Po tom principu, suverenitet država, pa ni protivljenje stalnih članova Saveta bezbednosti UN koji imaju pravo veta, ne smeju biti prepreka vojnim intervencijama kojima bi se zaustavila brutalna kršenja ljudskih prava.<sup>40</sup> Rat protiv Srbije je pokrenuo debatu o humanitarnim intervencijama ovog tipa i on se uzima kao prvi nedvosmisleni primer humanitarne intervencije kojom se ljudska prava stavljaju iznad državnog suvereniteta. Rat protiv Iraka 2003. godine koji je Džordž H. Buš, sin Džordž H.W. Buša, takođe delom pravdao kao humanitarnu intervenciju je čak i neke intelektualne proponente humanitarnih intervencija naterao da preispitaju svoje stavove o validnosti ovog principa.<sup>41</sup>

Nema javno dostupnih dokaza da je rat 1999. godine počeo kako bi se stvorio presedan za humanitarne intervencije koje nisu odobrene od Saveta bezbednosti. Ne bi bilo “humanitarne intervencije” NATO saveza, pa time ni presedana, da je Beograd, i pored izuzetno teških uslova kojima bi samovoljno ograničio svoj suverenitet ne samo na Kosovu već širom Srbije, potpisao dogovor u Rambujeu koji je predložio Vašington.<sup>42</sup> Takođe, ne bi bilo “humanitarne intervencije” ovog tipa, pa time ni presedana kojim se one izvode bez saglasnosti Saveta bezbednosti, da Rusija i Kina nisu zapretile vetom

---

38 Ibid., p. 31.

39 Zbigniew Brzezinski, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, op. cit., p. 96.

40 Vidi recimo izveštaj Međunarodne komisije o intervenciji i državnom suverenitetu u čijem radu su učestvovala uticajne ličnosti iz međunarodne politike, International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Center, Ottawa, 2001.

41 Vidi: Michael Ignatieff, “The Burden,” *New York Times Magazine*, 5 January 2003. Michael Ignatieff, “Getting Iraq Wrong,” *New York Times Magazine*, 5 August 2007.

42 Vidi: Anex B u: “Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo,” 23 February 1999.

ukoliko Vašington formalno stavi na glasanje rezoluciju kojom Savet bezbednosti odobrava rat protiv Srbije. Klinton je bio spreman da stavi takvu rezoluciju pred Savet bezbednosti pre nego što je ustanovio da će biti vetirana. Sve ovo upućuje da je Klintonova doktrina jedan od onih slučajeva kada politika prethodi strategiji. To su slučajevi sa kojima strateški planeri, naravno, nisu naročito zadovoljni.<sup>43</sup>

I pored toga što Klintonova administracija verovatno nije unapred imala u vidu presedan koji će rat protiv Srbije stvoriti za princip humanitarnih intervencija, ona je to izuzetno brzo spoznala. Kao što je ranije pomenuto u ovom radu, Klinton je već krajem rata izrazio nadu da će novi “princip” u budućnosti biti prihvaćen od međunarodne zajednice. Ovako brza reakcija se može razumeti višestrukom koristi koju princip humanitarnih intervencija ima. Neke od njih su: (1) Princip humanitarnih intervencija proizilazi iz ljudskih prava pa je time u skladu sa višedecenijskom američkom spoljnom politikom promovisanja istih; (2) To je princip protiv čije suštine – pružiti pomoć ljudima u velikoj nevolji – retko koji pojedinac ili država mogu biti ukoliko drže bar do malo moralnosti; i (3) Princip humanitarnih intervencija se po potrebi može instrumentalizovati kako bi se postigli drugi nacionalni interesi.

Humanitarne intervencije proizilaze iz ljudskih prava pa se kao i spoljna politika promovisanja ljudskih prava mogu instrumentalizovati. Možda nema bolje osobe da to potvrdi od Zbignjeva Bžežinskog koji je jedan od najzaslužnijih ljudi što su ljudska prava zauzela prominentno mesto u američkoj spoljnoj politici. U javnom predavanju o ljudskim pravima koje je održao nekoliko godina posle raspada SSSR-a, Bžežinski je naznačio par dimenzija ljudskih prava. Prva dimenzija ljudskih prava, zaštita individue od arbitrarne države, nosi sa sobom “konstantnu dilemu: kako naći ravnotežu između načela ljudskih prava i težnje za međunarodnom stabilnošću koja neophodno podrazumeva neko prilagođavanje protivničkoj državi.”<sup>44</sup> Govoreći o toj dilemi, dodao je,

---

43 Terry Deibel, *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, op. cit., p. 12.

44 Predavanje je održano u Karnegi savetu za etiku i međunarodne odnose. Zbigniew Brzezinski, “The New Dimensions of Human Rights,” Fourteenth Memorial Morgenthau Lecture on Ethics and Foreign Policy, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York, 1995, p. 6. Bžežinski je bio savetnik za nacionalnu bezbednost predsednika Džimija Kartera od 1977. do 1981. godine, a potom profesor, autor mnogih dela o međunarodnim odnosima i vrhunski spoljnopolitički stručnjak koga cene obe političke partije.

“U vezi sa ovim, mi takođe treba da primetimo da je borba protiv totalitarizma, koja je trajala tokom većeg dela 20. veka, uzdigla individualna ljudska prava do samog centra moralnih obzira i u važno političko oružje. Spreman sam da priznam da je postojao element taktičke svrsishodnosti u našem fokusu na ljudska prava. Ovo pitanje je pružilo snažno ideološko oružje u borbi protiv Sovjetskog Saveza i njegove komunističke doktrine.”<sup>45</sup>

Mnogo godina kasnije, Bžežinski je ukazao i na potencijalnu instrumentalnu korist kolektivnih prava. Pišući o svom radu u administraciji krajem 1970-ih godina konstatovao je da je bio ubeđen da je “multinacionalni karakter ruske imperije njena Ahilova peta pa je predložio skroman tajni program dizajniran da podrži težnju za nezavisnošću ne-ruskih nacija od Sovjetskog Saveza. [...] Taj program jeste primenjen.”<sup>46</sup>

Bžežinski nije u stvari rekao ništa novo o potencijalnoj instrumentalizaciji ljudskih prava. Još je liberalni klasik i utemeljivač prava na život, slobodu i (privatno) vlasništvo, Džon Lok, video ta tri prava kao ključna kako bi se osnažila nova i tada još uvek vrlo slaba kapitalistička klasa u borbi protiv engleske monarhije koja je pravdala tadašnji društveni poredak oslanjajući se na božansko pravo.<sup>47</sup> Kasnije je Karl Marks tvrdio da bez ekonomskih i socijalnih prava nema ni slobode, a kao krivca za čovekovu neslobodu optužio kapitalistički sistem to jest privatno vlasništvo.<sup>48</sup> Polovinom dvadesetog veka su političku instrumentalizaciju ljudskih prava sasvim razotkrili SSSR i SAD kada je SSSR podržao samo Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima a SAD samo Pakt o građanskim i političkim pravima.

Ova dijalektika istorije ljudskih prava koja će se nastaviti u budućnosti, međutim, ukazuje da ponekad “sebični” razlozi mogu na duže staze proizvesti pozitivne rezultate za slobodu čoveka. Bez Lokove teze i Marksove anti-teze

---

45 Ibid., p. 7.

46 Zbigniew Brzeżinski, *Second Chance...*, op. cit., p. 60. O stranim manipulacijama međuetničkim odnosima u drugim situacijama vidi: Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, New York, pp. 257-262.

47 Vidi: C. B. MacPherson, *The Political Theory of Possesive Individualism*, Oxford University Press, Oxford, 1962.

48 Vidi: Kenneth Minogue, “The History of the Idea of Human Rights,” u: Walter Laqueur i Barry Rubin (eds.), *Human Rights Reader*, Meridian Penguin Books, New York, 1989, pp. 11–14.

čovjek bi danas bio znatno neslobodniji. Daleko je od izvesnog da će pravo na humanitarne intervencije takođe dati iste rezultate. Jedini način da se spreči instrumentalizacija humanitarnih intervencija je da međunarodna zajednica, putem Ujedinjenih nacija, jasno definiše zločine zbog kojih bi se inicirale humanitarne intervencije kao i proceduru primene humanitarnih intervencija u praksi. Posle invazije na Irak 2003. godine postalo je toliko očigledno da se humanitarne intervencije mogu koristiti kao opravdanje radi postizanja nacionalnih interesa koji ne spadaju u kategoriju vrednosnih da su čak i neki proponenti humanitarnih intervencija shvatili da se princip mora institucionalizovati putem uspostavljanja jasnih i opšteprihvaćenih procedura.<sup>49</sup>

Sam princip humanitarizma je kompatibilan sa vrednostima međunarodne zajednice. To najslikovitije dokazuje ponašanje afričkih država koje tradicionalno vrednuju državni suverenitet izuzetno visoko zbog kolonijalizma. Međutim, i pored toga, Konstitutivni akt Afričke unije iz 2000. godine u članu 4(h) predviđa “pravo Unije da interveniše,” shodno odluci Skupštine, kada se u nekoj državi-članici Unije dešavaju “ratni zločini, genocid i zločini protiv čovečnosti.”<sup>50</sup> Manje od deset od 53 afričkih država je priznalo nezavisnost Kosova i pored toga što se bez dvoumljenja može dokazati da one u principu nisu protiv humanitarnih intervencija.

Afrički slučaj je jaka indikacija da problem nisu humanitarne intervencije kao takve već metod kojim je intervenisano u Srbiji i odmah potom u Iraku. Afrička unija ima utvrđenu proceduru odlučivanja – odluka Skupštine AU – kao i tri konkretna zločina koji pokreću tu procedure. Povrh toga, AU ograničava intervencije na svoje članice. Članice NATO saveza su, pak, delovale u državi koja nije član organizacije, izbegle su Savet bezbednosti znajući da neće dobiti podršku Rusije i Kine, nisu definisale zločine koji zavređuju kršenje suvereniteta ciljane države, i, povrh toga, već deset godina eksplicitno rade na *de jure* rasparčavanju teritorije ciljane države.

Pažljivo čitanje govora održanih tokom Neformalnog tematskog dijaloga Generalne skupštine UN o suverenitetu kao odgovornosti koji je održan od 23. do 28. jula 2009. u Njujorku ukazuje da je ogromna većina međunarodne

---

49 Vidi: Human Rights Watch, *Human Rights Watch World Report 2004 – War in Iraq: Not a Humanitarian Intervention*, 1 January 2004, Preuzeto 2. avgusta 2010. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/402ba99f4.html>

50 Vidi: Constitutive Act, African Union. Preuzeto 1. avgusta 2010. [http://www.africa-union.org/root/au/AboutAU/Constitutive\\_Act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAU/Constitutive_Act_en.htm)



zajednice skeptična prema humanitarnim intervencijama upravo zato što države koje podržavaju humanitarne intervencije izbegavaju da konkretno definišu samu normu kao i proceduru kojom bi se ona primenila. U isto vreme se pozivaju na fluidne “doktrine pravednog rata što predstavlja vraćanje na stanje pre donošenja Povelje UN.”<sup>51</sup> Izlaganja su potvrdila zaključke do kojih je došao jedan od prvih umerenijih kritičara humanitarnih intervencija, profesor Muhamed Ajub. Po njemu, za države trećeg sveta su od značaja tri pitanja: Šta se podrazumeva pod humanitarnom intervencijom? Ko je odobrava? Ko je zadužen za implementaciju?<sup>52</sup>

Bez obzira da li je unapred planirano ili nije da rat protiv Srbije bude presedan za humanitarne intervencije koje nisu prethodno odobrene od Saveta bezbednosti, nedvosmisleno je da je princip baš takvih humanitarnih intervencija ugrađen u Strategiju nacionalne bezbednosti iz 2010. kao i uticajnije analize američke spoljne politike uglednih ličnosti. Ni u jednom od tih izvora intervencija nije uslovljena stavom Saveta bezbednosti UN.

Ovde se može fokusirati na Strategiju nacionalne bezbednosti jer Strategije čine temelj spoljne politike svake novije američke administracije. Treba, međutim, naglasiti da je ona potpuno u skladu sa govorom koji je Obama održao povodom prijema Nobelove nagrade za mir, sa preporukama grupe eksperata za novi Strateški koncept NATO, kao i sa preporukama Princeton projekta za nacionalnu bezbednost.<sup>53</sup> Princeton projekat je jedinstveni pokušaj u Americi, a verovatno i u svetu, da se osmisli američka strategija za 21. vek. Projekat je trajao dve godine i na njemu je radilo 400 ljudi iz politike i nauke. U njemu se konkretnije razrađuju neke teme, kao recimo humanitarne intervencije, koje nisu šire razrađene u Strategiji iz 2010. Jedan od ko-direktora

---

51 Miguel d'Escoto Brockmann, “Opening Statement,” Informal General Assembly Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect,” General Assembly UN, 23 July 2009.

52 Mohammed Ayoob, “Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration,” *Global Governance*, No. 10, 2004.

53 Barack Obama, “Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize,” 10 December 2009. Preuzeto 1. avgusta 2010. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>; NATO, *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, 17. maj 2010. Preuzeto 1. avgusta 2010. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm); John Ikenberry i Anne-Marie Slaughter (ko-direktori), *Forging a World of Liberty Under Law: U.S. National Security in the 21st Century*, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, Princeton, 27 September 2006.

projekta je profesor sa Princeton univerziteta An-Mari Slotter koju je nova administracija postavila za direktora planiranja politike Stejt Departmenta.

Najnovija Strategija nacionalne bezbednosti iz 2010. godine ne koristi termin “humanitarne intervencije” već noviji, ali suštinski isti termin “odgovornost da zaštiti” (*responsibility to protect*) koji proističe iz ideje da državni suverenitet podrazumeva odgovornost država da štite svoje građane. Ukoliko države to ne mogu ili neće onda te države privremeno gube svoj suverenitet a zaštitu građana preuzima međunarodna zajednica.<sup>54</sup> (Skracénica ovog koncepta je R2P pa će ona biti korišćena i u ovom radu).

Po Strategiji nacionalne bezbednosti iz 2010, SAD “podržavaju koncept “odgovornost da zaštiti.” U daljem tekstu stoji:

“Čineći to mi prepoznajemo da primarna odgovornost za sprečavanje genocida i masovnih nedela leži na suverenim vladama ali da ova odgovornost prelazi na širu međunarodnu zajednicu kada suverene vlade same vrše genocid ili masovna nedela ili kada nisu u stanju ili ne mogu da preduzmu neophodne aktivnosti kako bi sprečile ili odgovorile na ove zločine unutar svojih granica.”

Taj deo Strategije završava konstatacijom da će SAD na “multilateralnom i bilateralnom” planu raditi da mobilišu diplomatska, humanitarna, finansijska, a “u određenim slučajevima” i vojna sredstva neophodna da spreče “genocid i masovna nedela.”<sup>55</sup>

Ovakva formulacija politike ima bar dva problema. Prvi je nedefinisan pojam “masovna nedela” (*mass atrocities*) što otvara vrata širokoj interpretaciji mogućih zločina kojima se inicira američka humanitarna akcija. Drugi je što je proces kojim se donosi odluka samo naznačen a Savet bezbednosti UN nije našao mesto u njemu.

Savet bezbednosti se spominje u drugom delu Strategije sa podnaslovom “Upotreba sile.” Taj deo je sasvim kompatibilan sa načinom na koji su izvršene intervencije u Srbiji pod Klintonom i 2003. u Iraku pod Bušom. “Vojna sila će nekada možda biti neophodna da bi se [...] zaštitili civili od velike humanitarne krize,” stoji u Strategiji. Amerika se obavezuje da će u tim slučajevima, kao i u drugim kada je upotreba vojne sile neophodna, “tražiti široku međunarodnu podršku radeći sa institucijama kao što su NATO i Savet bezbednosti UN.” No, dodaje se u Strategiji, SAD “mora rezervisati pravo da deluje unilateralno ako

---

54 Vidi Izveštaj Međunarodne komisije o intervenciji i državnom suverenitetu, op. cit.

55 National Security Strategy, May 2010, op. cit., p. 48.

je to neophodno da bi zaštitila našu naciju i naše interese ali ćemo težiti da se pridržavamo standarda koji rukovode upotrebu sile.”<sup>56</sup>

Kontinuitet američkog stava po pitanju R2P je nedvosmislen. On se proteže kroz tri administracije na čelu kojih su bila dva predsednika iz Demokratske i jedan iz Republikanske partije. Sama ta činjenica ukazuje da je R2P princip od velikog značaja za američki nacionalni interese i on objašnjava zašto postoji kontinuitet politike Vašingtona prema nezavisnosti Kosmeta. Nezavisno Kosovo je cilj kojim se postiže konkretan nacionalni interes definisan kao princip humanitarnih intervencija.

Preostalo je da ovaj princip stekne međunarodni legitimitet. Prvo je Klinton, na insistiranje Beograda koji je imao podršku Moskve i Pekinga, pristao na Rezoluciju Saveta bezbednosti 1244 kojom je završen rat, *de jure* potvrđen suverenitet Srbije a *de facto* ograničen. Verovatno se računalo da će se zbog slabosti Jeljcinove Rusije *de facto* stanje vremenom relativno lako transformisati u *de jure* stanje. U narednim godinama nije došlo do ukidanja Rezolucije 1244 u Savetu bezbednosti, što bi bio najbolji način legitimisanja kosovske nezavisnosti i čime bi se indirektno legitimisao presedan humanitarne intervencije preduzete bez ovlašćenja Saveta bezbednosti.

Sledeća strategija koju je Buš inicirao – priznanje jednostrano proglašene nezavisnosti kosovskih privremenih organa samouprave od strane pojedinačnih članova međunarodne zajednice – je znatno teža i duža. Ona se, za sada, takođe pokazala neuspešnom.

Obama je nastavio Bušovu strategiju i pored negativnih rezultata koje je zatekao kada je izabran za predsednika. Bušova strategija legitimisanja humanitarnih intervencija je stavila američku meku moć pred empirijski test koji je pokazao da je američka spoljna politika u neskladu sa vrednostima koje ima velika većina međunarodne zajednice. Skoro tri godine posle jednostranog proglašenja nezavisnosti od strane Prištine, koju je Vašington tokom tri administracije javno podržavao, samo je jedna trećina država priznala kosovsku nezavisnost. Rezultati ovog empirijskog testa su još negativniji kada se uzme u obzir da je ogromna većina država koje su priznale secesiju Prištine ili slabe države ili države koje su direktno ili indirektno učestvovala u ratu protiv Srbije.<sup>57</sup>

---

56 Ibid., p. 22.

57 Za spisak država koje su priznale Kosovo, kao i interaktivnu kartu sveta, vidi <http://www.kosovathanksyou.com> Preuzeto 1. avgusta 2010. godine.

Princip “humanitarnih intervencija” je direktno doveo do sadašnje podele međunarodne zajednice na države koje priznaju jednostrano proglašenu nezavisnost Kosmeta i na one koje zahtevaju kompromisno rešenje. Norme koje su prekršene 1999. i 2008. godine su očigledno od izuzetnog nacionalnog interesa za veliku većinu međunarodne zajednice. Time ti pojedinačno izraženi državni interesi još jednom potvrđuju vrednosti i interese međunarodne zajednice.

Metod izvođenja humanitarnih intervencija je u direktnom sukobu sa principom *ne-intervencije* iz koga proizilazi zabrana upotrebe vojne sile sem u samoodbrani ili uz odobrenje Saveta bezbednosti kada je ugrožen međunarodni mir i sigurnosti. Princip *ne-intervencije*, pak, direktno proizilazi iz samog temelja savremenog međunarodnog sistema – principa *suverene jednakosti* svih država.<sup>58</sup> Na značaj principa suverene jednakosti ukazuje to što je politika kolonijalizma delegitimisana 1960. godine kada se Generalna skupština u Rezoluciji 1514 pozvala na princip suverene jednakosti.<sup>59</sup> Tek je tada, oslanjajući se ujedno na fizičku snagu naroda potlačenih kolonija i moć principa suverene jednakosti, u praksi započeo spori ali konstantni tok demokratizacije same međunarodne zajednice.<sup>60</sup> Za ideje pa i institucije koje su omogućile demokratizaciju međunarodnih odnosa je upravo najzaslužnija Vilsonova Amerika iz Prvog svetskog rata i Ruzveltova Amerika iz Drugog svetskog rata. No, tada je struktura međunarodnog sistema bila multipolarna i bipolarna a 1990-ih se činilo da će mnogo decenija biti unipolarna.

## KA ZAKLJUČKU

Nema sumnje da su administracija predsednika Obame i nove demokratske vlasti Srbije nasledile tešku situaciju. U ovoj kasnoj fazi razvoja kosmetskog pitanja svi verovatni ishodi su problematični kako za proponente, a tako i za protivnike nezavisnosti. Upravo zato se u potrazi za kompromisnim rešenjem treba vratiti najosnovnijim pitanjima nacionalnih interesa i spoljnopolitičkih ciljeva.

---

58 “Organizacija je bazirana na principu suverene jednakosti svih članica.” Vidi član 2 Povelje UN. <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>

59 Chris Brown, *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 2002, p. 145.

60 Sam princip suverene jednakosti je mnogo stariji i datira od Vestfalijskog mira, 1648. godine, no on se odnosio samo na evropske zemlje.

Od 1989. godine, Amerika ima dve vrste nacionalnih interesa u Evropi – bezbednosni interes i interes projektovanja američkih vrednosti. Po Vašingtonu, ta dva interesa se dopunjuju. Vašington postiže bezbednosni interes širenjem NATO članstva do granica Rusije, a vrednosni podržavanjem demokratizacije i ljudskih prava u Evropi, uključujući i Rusiju. To je, ukratko, vizija “cele i slobodne” Evrope (vidi tabelu 1).

Od 1999. godine Vašington ima još jedan vrednosni interes koji nije samo ograničen na Evropu već je globalnog karaktera – prihvatanje principa humanitarnih intervencija od strane međunarodne zajednice. Kako bi postigla taj interes, Amerika mora da ga legitimiše. To je posredan spoljnopolitički cilj. Neposredan cilj kojim se samo delom postiže posredan cilj je nezavisno i međunarodno priznato Kosovo (vidi tabelu 1).

Tabela 1. Nacionalni interesi i spoljnopolitički ciljevi SAD

Doktrina	Interes	Cilj
Evropa cela i slobodna	Bezbednosni	Širenje NATO članstva na celu Evropu
	Projekcija vrednosti	Demokratizacija i ljudska prava
Klintonova doktrina humanitarnih intervencija	Projekcija vrednosti Neposredni cilj:	Međunarodno priznato Kosovo
	Posredni cilj:	Legitimizacija principa humanitarnih intervencija

Za sada, Vašington ne pokazuje volju da se taj princip na međunarodnom nivou konkretnije kodifikuje, pa možda i legalizuje, i pored poziva međunarodne zajednice koji idu u tom pravcu. “Normalizacija” te norme bi ograničila potencijalnu instrumentalnu vrednost humanitarnih intervencija. Međutim, instrumentalna korist od nedorečenog principa i neutvrđenog metoda njegove primene ima znatno manji značaj u multipolarnom svetu od onog koji je imala kada je struktura međunarodnog sistema bila unipolarna. Nove svetske sile neće još duži niz godina imati kapacitet da projektuju konvencionalnu vojnu silu globalno, ali već sada to mogu činiti na regionalnom nivou. Nedorečeni princip humanitarnih intervencija mogu i one aktivirati kao što je to uradila Moskva u Gruziji 2008. godine.<sup>61</sup>

61 Vidi B92 Vesti, “Srbija i ruska priznanja,” 26. avgust 2008; Leigh Phillips, “EU leaders condemn Russia in shadow of Kosovo,” EU Observer.com, 26 August 2008. Preuzeto 1. avgusta 2010. <http://euobserver.com/9/26644>

Legitimisanje principa humanitarnih intervencija putem nezavisnog Kosova je važan cilj koji u slučaju američke politike prema Srbiji ima prioritet u poređenju sa ciljevima iz “cele i slobodne” Evrope. No, to nije cilj koji mora hitno da se reši, nije urgentan. Važnost principa humanitarnih intervencije za Ameriku je utvrđena u četvrtom delu ovog rada — kontinuitet politike prema Srbiji od rata 1999. godine potvrđuje važnost.

Sledi par napomena o prioritetu a potom o nivou hitnosti. Čvrsta indikacija da je Vašington dao prioritet legitimisanju Klintonove doktrine je nastavak te politike prema post-Miloševićевой Srbiji kada je Beograd bio na putu da se uklopi u “celu i slobodnu” Evropu samo da nije bilo kontinuiranog insistiranja na *de jure* nezavisnom Kosovu. Američka spoljna politika po pitanju statusa Kosmeta je konstantna i pored toga što je u Srbiji došlo do radikalne promene vlasti i politike oktobra 2000. godine. Od kraja Miloševićevog autoritarnog režima, Srbija je organizovala veći broj slobodnih i fer izbora na kojima se više puta promenila vladajuća koalicija, počela je da uvažava individualna i manjinska prava, ogradila se od zločina počinjenih u njeno ime tokom ratova iz 1990-tih i saraduje sa Tribunalom u Hagu, uspostavila je korektne odnose sa susedima, ušla u proces pridruživanja sa EU, uspostavila redovnu saradnju sa NATO kroz Partnerstvo za mir i ima korektne odnose sa Vašingtonom a naročito na vojnom planu. Za sve to vreme američki cilj nezavisnog Kosova se nije promenio.

Američki interes da ostvari ovaj cilj je daleko veći no što je cena koju Amerika plaća srpskim protivljenjem nezavisnom Kosmetu. Vašington je prioratizovao svoje interese na ovaj način jer je cilj važan, Srbija slaba a relevantno geostrateško okruženje zadovoljavajuće. U suprotnom, kao što potvrđuje američka politika prema Zapadnoj Evropi od 1945. kada su se vrednosni i bezbednosni interesi dopunjavali, verovatno bi se već našlo neko kompromisno rešenje za Kosovo kojim bi se omogućilo i širenje NATO na Srbiju.

Ovakvo rangiranje američkih interesa ni u kom slučaju ne znači da je Vašington napustio ciljeve koji proizilaze iz vizije “cele i slobodne” Evrope. Nema sumnje da NATO želi Srbiju kao člana. To periodično potvrđuju izjave visokih NATO zvaničnika. Podpredsednik Bajden je tu poruku ponovio prilikom svoje posete Beogradu kada je, između ostalog, izjavio da će Amerika “koristiti svoj uticaj, energiju i kapacitete da promoviše evroatlantske aspiracije Srbije.”<sup>62</sup> Međutim, američko rangiranje ciljeva ukazuje da te izjave pre svega služe proceni raspoloženja srpske političke klase i javnog mnjenja po pitanju Kosmeta.

---

62 Joe Biden, “Remarks by the Vice President in Joint Statement to the Press”, op. cit.

Rangiranje interesa kojim se članstvo Srbije u NATO stavlja iza cilja nezavisnog Kosova ukazuje da povremeni zahtevi nekih srpskih političara da se Srbija priključi NATO savezu kako bi se ojačala pozicija Beograda po pitanju Kosmeta nisu validni. Povrh toga, nijedan visoki američki zvaničnik nije javno povezo eventualno članstvo Srbije u NATO sa mekšim stavom prema statusu Kosova. Ruski zvaničnici, pak, jesu povezali NATO sa Kosovom nagovestivši da će Moskva dozvoliti ukidanje Rezolucije 1244 ukoliko Srbija počne formalni proces pridruženja NATO savezu. To je ministar Sergej Lavrov više puta indirektno poručio Beogradu izjavivši još 2006. godine da “Mi ne možemo da budemo više Srbi od samih Srba.”<sup>63</sup> Kome to nije bilo jasno razjasnili su 2010. godine ruski ambasador u Beogradu i stalni predstavnik Rusije pri NATO.<sup>64</sup> Ukratko, članstvom Srbije u NATO, Vašington bi postigao tri cilja – širenje NATO, legalizaciju kosovske nezavisnosti i, jednim delom, legitimisanje principa humanitarnih intervencija.

Veza između Kosova i članstva Srbije u NATO stavlja Beograd u tenziju ali ne u koliziju sa prvim ciljem koji proističe iz vizije “cele i slobodne” Evrope. Srbija je krenula kompromisnim putem pristupanjem Partnerstvu za mir i odlukom da vodi neutralnu spoljnu politiku. Ukoliko nastavi tim putem kolizija se može izbeći. Primer Finske je indikativan i relevantan jer Finska ima istu politiku upravo zato što je bila teritorijalno ugrožena. Jedina razlika je to što je Finska bila ugrožena od SSSR-a a ne od SAD-a.

Finska je kraj Drugog svetskog rata dočekala poražena, teritorijalno smanjena i sa velikim brojem izbeglica. Ratno iskustvo i blizina SSSR-a uticali su da Finska usvoji politiku neutralnosti i pored toga što je bila kapitalistička demokratija. Do samog kraja hladnog rata politička elita je čak smatrala da neutralnost sprečava Finsku da se kandiduje za članstvo u EU. Otkako je postala član EU 1995. godine, Finska je preciznije definisala svoju neutralnost terminom “vojna nezavisnost”.

---

63 V. Radomirović, “Ne možemo biti veći Srbi od Srba,” *Politika*, 25. mart 2006. str. 2.

64 “[...] ako Srbija članstvom u NATO-u faktički prizna Kosovo, mi nećemo imati argument da ‘budemo veći Srbi od Srba,’ kao što kaže naš ministar inostranih poslova Sergej Lavrov,” rekao je stalni predstavnik Rusije pri NATO. Vidi: Vestionline, “Rusija: Ako Srbija uđe u NATO priznajemo Kosovo,” 6. februar 2010. Preuzeto 1. avgusta 2010. <http://www.vestionline.com/Vesti/Srbija/27199/Rusija-Ako-Srbija-ude-u-NATO-priznajemo-Kosmet>. Vidi takođe izjavu ruskog ambasadora u Beogradu, Vestionline, “Rusija: Ulaskom u NATO priznajete Kosmet,” 4. februar 2010. Preuzeto 1. avgusta 2010. <http://www.vestionline.com/Vesti/Srbija/26870/Rusija-Ulaskom-u-NATO-priznajete-Kosmet>

Od kraja hladnog rata neki političari zastupaju mišljenje da bi Finska trebalo da postane član NATO-a. Do toga nije došlo zato što nema konsenzusa. Dobar broj političara i oko dve trećine javnog mnjenja konstantno odbijaju članstvo. Ali, to ih nije sprečilo da podrže pristupanje Partnerstvu za mir 1994. godine i učestvovanje u nekim misijama NATO-a. Ovako izbalansiranom politikom Finska je tokom hladnog rata uspela da sačuva nezavisnost i demokratsko uređenje, a tokom poslednje dve decenije dobre odnose sa NATO savezom i Rusijom.<sup>65</sup>

Za Vašington, legitimisanje principa humanitarnih intervencija putem nezavisnog Kosova ima relativno nizak nivo urgentnosti. Tri dimenzije mogu uticati na hitnost postizanja određenog interesa. Prvo, na hitnost može uticati stepen pretnje datom interesu.<sup>66</sup> Srbija je suviše slaba država da bi bila pretnja principu humanitarnih intervencija. Beograd ne može blokirati eventualno prihvatanje principa humanitarnih intervencija od strane međunarodne zajednice, on može samo pomoći ili otežati proces legitimisanja ovog principa.

Drugo, na hitnost postizanja određenog interesa može uticati hitnost kojom se moraju postići neki drugi nacionalni interesi. Ostali relevantni američki interesi u Srbiji su bezbesnosni i vrednosni interesi iz Bušove vizije o “celoj i slobodnoj” Evropi. Po ovim pitanjima Vašington takođe ne mora da žuri. Srbija se od 2000. godine već uveliko demokratizuje. Sprovođenje bezbednosnog interesa takođe nije urgentno. Između Srbije i Rusije je red, doduše tanak, NATO članica. Povrh toga, svi susedi Srbije su ili članovi NATO ili su na utvrđenom putu da to budu.

Treće, nivo hitnosti može zavisi od procene mogućnosti da se cilj postigne indirektno, putem uticaja na druge spoljnopolitičke ciljeve i nacionalne interese ciljane države. Srbija ima dva deklarirana prioriteta iste važnosti – da očuva teritorijalni integritet države (nacionalni interes) i da se pridruži Evropskoj uniji (spoljnopolitički cilj). Amerika već duži period javno povezuje ta dva srpska prioriteta računajući da će Srbiji biti važnije članstvo u EU nego odbrana Kosmeta. U tom smislu se može razumeti na izgled pomirljiva izjava Bajdena da se Vašington i Beograd mogu složiti da se ne slažu po pitanju formalnog statusa Kosova. Ta izjava nije znak omekšavanja američkog stava. To je samo indicacija da se Vašingtonu ne žuri jer računa da se Beogradu žuri u odbrani Kosmeta i priključenju Evropskoj uniji kao i da će Beograd, pod adekvatnim pritiskom,

---

65 Vidi: Edislav Manetović, “NATO i mi,” *Politika*, 11. maj 2010.

66 Vidi: Terry Deibel, *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, p. 140.



odustati od Kosova u ime ekonomskog prosperiteta. Upravo zato Vašington zahteva sve sem formalne deklaracije priznanja kosovske nezavisnosti.

Sve ovo je vrlo eksplicitno i javno potvrdio Bajden tokom posete Beogradu 2009. godine. Zato je važno bliže analizirati njegovu izjavu na zajedničkoj konferenciji za novinare. U svom govoru Bajden je prvo naglasio da se Srbija i SAD ne slažu po pitanju Kosmeta, a onda dodao: “Ali ja verujem da se mi možemo složiti da se ne slažemo *ukoliko* imamo razumna očekivanja jedni od drugih” (kurziv autora).<sup>67</sup> U narednih par rečenica Bajden je vrlo precizno izneo šta Beograd može očekivati od Vašingtona a šta Vašington očekuje od Beograda. Vašington nudi Beogradu podršku ulasku u Evropsku uniju, i pored toga što Beograd neće da prizna nezavisnost Kosova. Takođe, Vašington nudi “najjaču moguću zaštitu i garancije za sigurnost, bezbednost i participaciju” Srbima na Kosovu.

Pošto je naveo šta Beograd može očekivati od Vašingtona, Bajden je rekao šta Vašington očekuje od Beograda. Vašington ima četiri zahteva. Prvo, pomoć Srbije u traženju “pragmatičnih rešenja” koja će poboljšati život “svih ljudi” na Kosovu i pomoć u građenju “suverene, demokratske, multietničke države sa vibrantnim entitetima.” Drugo, Vašington očekuje istu vrstu pomoći i u Bosni i Hercegovini. Treće, Vašington očekuje da će Beograd imati miroljubive odnose sa svim susedima. Četvrto, Vašington očekuje da Beograd preduzme sve moguće mere kako bi se optuženi od Međunarodnog tribunala u Hagu izveli pred pravdu.

Procena Vašingtona možda jeste racionalna. Konstantnim pritiskom na identifikovane srpske interese i ciljeve Vašington možda može da slomi volju Beograda i da ga primora da rangira svoje interese i ciljeve na način koji će biti u skladu sa američkim. Međutim, države ne donose uvek odluke oslanjajući se na matematičku racionalnost. Strategija treba da uzme u obzir ulogu koju identitet ima pri donošenju ključnih istorijskih odluka. Srbi, ali i Albanci, su pred jednom takvom odlukom. Političke odluke o pitanjima od istorijskog značaja za jednu državu su često izraz identiteta a ne rezultat kalkulacije dobiti i troškova. To su odluke kojima se definišu interesi a ne odluke koje su rukovođene interesima.<sup>68</sup>

Uloga identiteta u kalkulaciji političkih odluka od istorijskog značaja nije nepoznata Americi, to je samo “slon u sobi koga se svi prave da ne vide,” kao

---

67 Joe Biden, “Remarks by the Vice President in Joint Statement to the Press”, op. cit.

68 Vidi: Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos In the Twenty-First Century*, Grove Press, New York, 2003, p. 131.

što kaže poznati engleski idiom. I demokratska Srbija se pravi da u sobi nema “slona” verovatno zbog dugačke i debele senke koju je na “srpsko pitanje” bacila unilateralna strategija Slobodana Miloševića. Vašington je, međutim, svestan da “srpsko pitanje” nije limitirano samo na državu Srbiju ili status Kosova. Bajden je to potvrdio samo jednom kratkom šrečenicom: “Očekujemo isto (ponašanje Srbije) i za Bosnu i Hercegovinu.”<sup>69</sup> To je drugi uslov koji Srbija treba da ispuni ukoliko želi američku podršku priključenju Uniji. Vašington je svestan, a Bajden samo potvrđuje, da petnaest godina posle Dejtonskog mira Bosna nije samoodrživa zemlja.

Kako Kosovo može izbeći agoniju Bosne? Ahtisarijev plan, kao i Dejton, ne mogu sami po sebi da spreče dubinske istorijske procese dugog trajanja kao što su formiranje i transformacije identiteta. To su procesi čija se dužina meri decenijama i vekovima a ne godinama.<sup>70</sup>

Čini se da *strukturu* rešenja kosovskog problema pruža Evropska unija, a adekvatan *proces* leži u modifikaciji eksplicitnih i/ili implicitnih principa Kontakt grupe. Prvo par naznaka o strukturi rešenja, a potom i o procesu koji bi vodio rešenju.

### *Struktura rešenja*

Najnoviji izveštaj Instituta za studije bezbednosti EU pod naslovom “Strategija za spoljnu politiku EU” konstatuje da “regata” metod proširenja Unije nije adekvatan za “nedovršene” države kao što su Bosna, Kosovo i Srbija i zato predlaže “paralelni” model. “S obzirom na moguće posledice različitih aspekata ‘srpskog pitanja’ obazrivost nalaže da se problemi nedovršenih država reše simultano tokom procesa pristupanja kada je uticaj [EU] najveći.”<sup>71</sup> “Regionalni pristup” je najbolji iz tih razloga. Međutim, on pomaže i EU. Izveštaj navodi da je takav pristup “(...) najbolji način da EU smanji unutrašnje podele prouzrokovane Kosovom, prevaziđe dvoumljenja (oko pitanja treba li region) izolovati ili integrisati, i povrati svoj kredibilitet regionalnog i međunarodnog aktera.”<sup>72</sup>

69 Joe Biden, “Remarks by the Vice President in Joint Statement to the Press”, op. cit.

70 Vidi, recimo, Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London, 1992.

71 European Union Institute for Security Studies, *A strategy for EU Foreign Policy*, Report, 7. June 2010, p. 38.

72 Ibid., p. 41.

Ukoliko Brisel prihvati *neke* preporuke iz Izveštaja, EU će biti na dobrom putu da reši problem Kosova utoliko što će prepoznati regionalnu dimenziju problema i što će videti pridruživanje Uniji kao deo rešenja. Konačni cilj – integracija nezavisnog Kosova — je očigledno protivan volji Srbije. Strategija je problematična utoliko što ne uzima u obzir da je taktika uslovljavanja Beograda u primeni od 2000. godine i da do sada nije dala rezultate. No, zbog problematičnog cilja, strategije i taktike, ne treba odbaciti osnovnu strukturu – regionalna dimenzija problema koji se može rešiti u okviru EU.

### *Proces rešenja*

Kontakt grupa je 2006. godine započela proces koji je trebalo da reši kosovski problem. Ona je postavila dva vredna cilja. Kosovo “mora da ostane multietničko i rešenje mora biti prihvatljivo narodu Kosova.”<sup>73</sup> Međutim, proces koji je vodio Ahtisari je bio neuspešan zbog toga što je Kontakt grupa imala tradicionalno shvatanje suvereniteta koje pretpostavlja ekskluzivni autoritet centralne vlasti nad definisanom teritorijom. Iz takvog razumevanja suvereniteta su proistekla tri kruta principa koja su činila okvir pregovora. Njih je Joakim Riker, specijalni predstavnik generalnog sekretara UN i šef UNMIK-a, formulisao ovako: “Neće biti povratka Kosova na stanje pre 1999, nema podele Kosova i nema ujedinjenja Kosova sa drugom ili delom druge zemlje.”<sup>74</sup> Nediplomatskim rečnikom to znači da Kosovo mora imati veću autonomiju od one koju je imalo pre 1999, da nema podele Kosova, i da se nezavisno Kosovo ne može ujediniti sa Albanijom ili sa delovima Srbije, Makedonije ili Crne Gore koji su nastanjeni većinskim albanskim stanovništvom.

Sa svoja tri principa Kontakt grupa je implicitno priznala da je kosovski problem u stvari pitanje dva identiteta – “albanskog i srpskog pitanja” – i da ga to čini regionalnim problemom. Ali umesto da onda iznađe regionalno rešenje za regionalni problem ona se vratila tradicionalnom, krutom shvatanju suvereniteta gde država ili ima autoritet nad teritorijom ili ga nema. Post-moderni pristup suverenitetu je mogao da otvori vrata kompromisu. Post-moderni suverenitet podrazumeva da je autoritet nad određenom teritorijom funkcionalno podeljen i zajednički (*shared*), kao što je to slučaj u samoj EU. Takvim pristupom Kosovo prestaje da bude tačka razdora između Srba i Albanaca i postaje tačka spajanja Srbije i Albanije. Takav pristup je takođe u

---

73 5522. Sednica Saveta bezbednosti UN, S/PV.5522, Ujedinjene nacije, 13. septembar 2006, str. 18.

74 Ibid., str. 18-19.

skladu sa post-modernim vrednostima Unije kojoj je Amerika omogućila razvoj. To Kontakt grupa nije mogla ili htela da učini pa je onemogućila demokratski izabranim lokalnim akterima da eventualno nađu prihvatljivo rešenje za njihov zajednički problem.

Od onda se realnost jos više zakomplikovala tako da se u ovoj kasnoj fazi razvoja kosmetske situacije može pretpostaviti da Priština neće povući deklaraciju o nezavisnosti jer Vašington i države koje su priznale Kosovo neće povući svoje priznanje. Pod uslovom da Beograd ne prizna Kosovo, to neće učiniti ni Rusija, Kina i većina međunarodne zajednice. Za njih su se humanitarne intervencije i konsekvence istih u Srbiji, pa i Iraku, pokazale suviše problematičnim. U datoj situaciji Kosovo ne može postati samoodrživo. Priština će imati *de facto* suverenitet na jednom delu Kosova a Kosovo neće postati član UN ili EU. Takvo stanje na Kosovu će kočiti a možda i blokirati evropsku perspektivu Srbije dok će jaz unutar EU onemogućavati Brisel da bude aktivni regionalni igrač. Samoodrživo rešenje za Kosovo treba da uzme tu realnost u obzir.

Kombinacijom strukture koju omogućava EU i modifikovanim procesom Kontakt grupe otvorio bi se put ka rešenju kosmetskog problema koji bi bio prihvatljiv za lokalne aktere, globalne sile, pa i EU.

## LITERATURA

### *Knjige*

1. Anderson Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London, 1992.
2. Brown Chris, *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 2002.
3. Brzezinski Zbigniew, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Books, New York, 2007.
4. Cooper Robert, *The Breaking of Nations: Order and Chaos In the Twenty-First Century*, Grove Press, New York, 2003.
5. Deibel Terry, *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, Cambridge University Press, New York, 2007.
6. Hermann C. F, "Foreign Policy Behavior: That Which is to be Explained," u M. East, S. Salmore i C.F. Hermann (urdenici), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Sage, Beverly Hills, 1978.
7. Huntington Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York, 1997

8. MacPherson C. B., *The Political Theory of Possesive Individualism*, Oxford University Press, Oxford, 1962.
9. Mandelbaum Michael, *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy and Free Markets in the Twenty-First Century*, Public Affairs, New York, 2003.
10. Mead Walter Russell, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, Routledge, New York, 2002.
11. Minogue Kenneth, "The History of the Idea of Human Rights," u Walter Laqueur i Barry Rubin (urednici), *Human Rights Reader*, Meridian Penguin Books, New York, 1989.
12. Morgenthau Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1985.
13. Nye Joseph, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.

#### *Naučna periodika*

14. Ayoob Mohammed, "Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration," *Global Governance*, br. 10, 2004.
15. Brzezinski Zbigniew, "The New Dimensions of Human Rights," Fourteenth Memorial Morgenthau Lecture on Ethics and Foreign Policy, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York, 1995.
16. Daalder Ivo i O'Hanlon Michael, "Unlearning the Lessons of Kosovo," *Foreign Policy*, Br. 116, jesen 1999.
17. Dowd Alan, "NATO after Kosovo: Toward 'Europe whole and free,'" *Policy Review*, decembar 1999/januar 2000. Preuzeto 10. jula 2010. [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3647/is\\_199912/ai\\_n8854741/?tag=content;coll](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3647/is_199912/ai_n8854741/?tag=content;coll)
18. Fukuyama Francis, "The End of History?" *The National Interest*, Leto 1989.
19. Hunter Robert, "A 'Europe Whole and Free and at Peace,'" RAND Corporation, 9. septembar 2008, Preuzeto 20. jula 2010. <http://www.rand.org/commentary/2008/09/09/PJ.html>
20. Snyder Jack, "One World, Rival Theories," *Foreign Policy*, novembar/decembar 2004. Preuzeto 25. jula 2010. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/11/01/one\\_world\\_rival\\_theories](http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/11/01/one_world_rival_theories)

#### *Primarni izvori/Dokumenta*

21. Biden Joe, "Remarks by the Vice President in Joint Statement to the Press", The White House, Washington D.C, 20. maj 2009. Preuzeto 4. avgusta 2009. [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-The-Vice-President-At-The-Palace-Of-Serbia](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-The-Vice-President-At-The-Palace-Of-Serbia)

22. Brockmann Miguel d'Escoto, "Opening Statement," Informal General Assembly Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect, Generalna skupština UN, 23. juli 2009,
23. Bush George H. W, "A Europe Whole and Free," 31. maj 1989, Preuzeto 20. jula 2010. <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>
24. Clinton Bill, "Statement on Kosovo," transkript govora, 24. mart 1999, Preuzeto 5. avgusta 2010.
25. <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3932>.
26. Clinton Bill, "Clinton Announces the End of the War in Kosovo," transkript govora, 10. jun 1999, Preuzeto 5. avgusta 2010. <http://australianpolitics.com/usa/clinton/speeches/990610kosovo.shtml>.
27. Constitutive Act, African Union, Preuzeto 1. avgusta 2010.
28. [http://www.africa-union.org/root/au/AboutAU/Constitutive\\_Act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAU/Constitutive_Act_en.htm)
29. European Union Institute for Security Studies, *A strategy for EU foreign policy*, Izvestaj broj 7, jun 2010.
30. Human Rights Watch, *Human Rights Watch World Report 2004 – War in Iraq: Not a Humanitarian Intervention*, 1. januar 2004, Preuzeto 2. avgusta 2010.
31. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/402ba99f4.html>
32. Ikenberry John i Slaughter Anne-Marie (ko-direktori), *Forging a World of Liberty Under Law: U.S. National Security in the 21<sup>st</sup> Century*, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, Princeton, 27. septembra 2006.
33. Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, 23. februar 1999.
34. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Center, Ottawa, 2001.
35. Lake Anthony, "From Containment to Enlargement," govor na School for Advanced International Studies, John Hopkins University, Washington DC, 21. septembar 1993. Preuzeto 1. avgusta 2010. <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>.
36. *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, Washington DC, februar 1995.
37. *National Security Strategy*, The White House, Washington D.C, maj 2010.
38. NATO, *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, 17. maj 2010. Preuzeto 1. avgusta 2010.
39. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm)
40. Obama Barack, "Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize," 10. decembar 2009. Preuzeto 1. avgusta 2010.

41. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>
42. United Nations Charter, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>
43. Wilson Woodrow, "Declaration of War", u Michael Levy (urednik), *Political Thought in America: An Anthology*, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois, 1992.
44. Wilson Woodrow, "The Fourteen Points Address," u Michael Levy (urednik), *Political Thought in America: An Anthology*, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois, 1992.
45. 5522. Sednica Saveta bezbednosti UN, S/PV.5522, Ujedinjene nacije, 13. septembar 2006.

#### *Dnevna i nedeljna periodika*

46. B92 Vesti, "Srbija i ruska priznanja," 26. avgust 2008.
47. Ignatieff Michael, "The Burden," *New York Times Magazine*, 5. januar 2003.
48. Ignatieff Michael, "Getting Iraq Wrong," *New York Times Magazine*, 5. avgust 2007.
49. Leigh Phillips, "EU leaders condemn Russia in shadow of Kosovo," EUobserver.com, 26. avgust 2008. Preuzeto 1. avgusta 2010. <http://euobserver.com/9/26644>
50. Radomirović V., "Ne možemo biti veći Srbi od Srba," *Politika*, 25. mart 2006.
51. Kagan Robert and Kristol William, "Europe Whole and Free," 8. oktobar 2000. Preuzeto 21. jula 2010. [http://www.newamericancentury.org/balkans\\_016.htm](http://www.newamericancentury.org/balkans_016.htm)
52. UNIAN (Ukrajinska nezavisna informaciona agencija), "U.S. Senator Barack Obama welcomes Ukraine's readiness to advance MAP with NATO," 30. januar 2008. Preuzeto 15. jula 2010. <http://www.unian.net/eng/news/news-233575.html>
53. Vestionline, "Rusija: Ako Srbija uđe u NATO priznajemo Kosovo," 6. februar 2010. Preuzeto 1. avgusta 2010.
54. <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/27199/Rusija-Ako-Srbija-ude-u-NATO-priznajemo-Kosmet>
55. Vestionline, "Rusija: Ulaskom u NATO priznajete Kosmet," 4. februar 2010. Preuzeto 1. avgusta 2010.
56. <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/26870/Rusija-Ulaskom-u-NATO-priznajete-Kosmet>

**Prof. dr. Edislav MANETOVIĆ and Prof. Dr. Brano MILJUŠ**

**UNITED STATES OF AMERICA AND THE PROBLEM  
OF KOSOVO AND METOHIJA**

**ABSTRACT**

Since the break-up of SFRY, one of the key factors in the development of the Kosovo issue has been the USA. Washington will keep on playing the crucial role in further searching for a solution for this problem. Finding of a compromise solution will require to identify and re-examine relevant national interests and foreign policy objectives. The continuity of American interests in Europe since 1989 and in Serbia since 1999, respectively, points to the fact that in the foreseeable future, Washington will not change its three basic goals and they are as follows: NATO enlargement, consolidation of democratic political systems and legitimisation of humanitarian interventions. The last goal has a priority – the independent Kosovo should contribute to the legitimisation of the principle of humanitarian interventions. Consequently, one can conclude that during the September session of the United Nations General Assembly Washington will endeavour to block opening of the talks on the status of Kosovo, while it will keep on defending the unilateral secession of Priština as a *sui generis* case. Initiating of talks between Belgrade and Priština demands the creation of a striking, but also a specific and feasible idea that would be acceptable for all relevant factors in the process. The frameworks of such an idea are given in the conclusion of the paper.

*Key words:* Kosovo problem, role of USA, national interests and foreign policy objectives, possibilities for finding a compromise solution, acceptable idea for all relevant factors.



Milton E. Esman, **DIASPORAS IN THE CONTEMPORARY WORLD**, Cambridge, Polity Press, 2009, 210 pp.

U ovoj knjizi Milton Esman razmatra različite aspekte koje karakteriše prisustvo i aktivnosti dijaspore u pojedinim delovima sveta. Od definicija do brojnih studija slučajeva i mogućih perspektiva ovim migrantskih zajednica, autor daje pronicljiv opis dijaspore i njenog pozitivnog i negativnog učešća u savremenom društvu.

Esman razlikuje tri različita tipa grupa dijaspore: naseljenička dijaspora, čiji je cilj da zauzme dominantan položaj u zemlji domaćinu, radnička dijaspora, koja obično obuhvata nekvalifikovane pojedince u potrazi za boljim životnim standardom, i preduzetnička dijaspora, koju predstavljaju obrazovani stručnjaci, a koji zbog nedostatka mogućnosti u svojim matičnim zemljama odlučuju da je napuste. Bez obzira o kojoj grupi se radi, većina njenih pripadnika i dalje nastavlja da neguje veze sa svojom bivšom matičnom zemljom. „Oni mogu podržavati ili se protiviti sadašnjoj vlasti, pružajući moralnu i finansijsku pomoć strani za koju pokazuju naklonost. Dijaspore se može podeliti u frakcije i podržavati stranke koje se takmiče u njihovoj bivšoj matičnoj zemlji“ (str. 19).

Najznačajniji deo ovog istraživanja su studije slučajeva. Esman se opredelio da analizira nekoliko u savremenom svetu najznačajnijih migrantskih zajedni-

ca. Autor započinje sa severnoafrikancima u Francuskoj čije prisustvo je dovelo do problema posle naftne krize 1973. kada je visoka stopa nezaposlenosti „proizvela osećanja ozlojeđenosti, izolacije i bespomoćnosti“ među imigrantima (str. 27). Kasnije je francuska vlada pokušavala da u većoj meri uključi imigrante u društvo, ali se čak i u ovom procesu nailazilo na prepreke kada su Francuzi podržali alžirsku vojsku koja se usprotivila pobedi islamista na izborima u Alžiru 1992, što je rezultiralo sve većim uključivanjem pripadnika ovih imigranata u džihad u Francuskoj (str. 31). U drugoj studiji slučajeva razmatra se položaj kineske grupe imigranata u Maleziji, Japanu i Tajlandu, i stoga, Esman zaključuje da je Japan zemlja samo Jamato naroda i ima prilično netolerantan stav prema strancima. Međutim, u Japanu se pojavio manjak radne snage u raznim oblastima, što znači da će japanska odbornost prema imigrantima morati da se promeni. Takođe se razmatra situacija na Bliskom istoku. Po Esmanovim rečima „...izraelska naseljenička dijaspora je uspešno apsorbovala imigrante iz mnogih zemalja... izgradila je modernu naciju koja govori hebrejski i ima živu vlast“ (str. 59). Danas je Izrael dom mnogim Rusima koji su prvobitno smatrani pripadnicima preduzetničke dijaspore. Što

se tiče Palestinaca, oni su prvenstveno prisutni u Kuvajtu gde su se izborili za dobar status koji uključuje značajna mesta u vladi, vojsci i privatnom sektoru (str. 85). Poslednje dve studije slučajeva se odnose na zajednice imigranata u Severnoj i Južnoj Americi. Esman razjašnjava poziciju Afrikanaca u Brazilu i Meksikanaca u Sjedinjenim Državama: dok je kod prvih došlo do značajnog napretka u zemlji domaćinu od devedesetih godina 20. veka, ovi drugi se nalaze u nepovoljnom položaju zbog problema sa dokumentima u Sjedinjenim Državama.

Sve studije slučajeva navode na prihvatanje diskursa adaptacije. Ovde, Esman utvrđuje da postoje dve faze adaptacije: akulturacija, koja podrazumeva prihvatanje i usvajanje lokalne kulture, i asimilacija koja podrazumeva prihvatanje državljanstva zemlje imigracije (str. 103). Međutim, grupe imigranata u dijaspori nisu uvek voljne da se u potpunosti adaptiraju. U stvari, u nekim slučajevima oni žele da postanu državljani zemlje domaćina i traže za sebe korist, ali prenebregavaju važnost akulturacije. U ovom smislu, Esman govori o muslimanskoj dijaspori u Evropi. Evropljani često vide muslimane kao „islamofašiste“, kao preteče velike zavere o islamizaciji Evrope. Za njih se smatra da nemaju interesa da se integrišu u evropska sekularna, demokratska društva (str. 105). Čest je slučaj da odluka da se u potpunosti ne integrišu u društvo proizvede konflikte između zemlje domaćina i grupe imigranata u dijaspori.

Zajednice imigranata u dijaspori mogu da dovedu do pojave novih kretanja u međunarodnoj politici. Njihova transna-

cionalna priroda i često nastojanje da zadrže svoj dvojni identitet, dopušta im da utiču na događaje u svojoj matičnoj zemlji kao i u zemlji domaćinu. Dok se vlasti u matičnoj zemlji mogu opredeliti da se oslone na pripadnike svoje dijaspore kako bi se postigli strateški ili ekonomski ciljevi, pripadnici dijaspore mogu za uzvrat tražiti zaštitu od vlasti svojih matičnih zemalja dok su u inostranstvu. Štaviše, Esman upozorava da vlasti matičnih država mogu tražiti da se umešaju povodom neprijateljskih akata koje su počinili pripadnici njihove dijaspore – što predstavlja aspekt kojim se potvrđuje značaj zajednica u dijaspori kao nedržavnih faktora u međunarodnim odnosima. Pored toga, zajednice u dijaspori mogu igrati aktivnu ulogu u etničkom konfliktu u zemlji domaćinu. U cilju regulisanja odnosa između dijaspore i društva zemlje domaćina države se oslanjaju na tri strategije uzajamnog uključivanja, a to su: podsticanje pluralističkih aspekata društva, unapređenje integracije u maticu i pokazivanje uvažavanja različitosti.

Ipak, više država karakteriše politika isključivanja nego uključivanja. Esman primećuje da su odgovori na politiku isključivanja manje predvidivi, ali u nekim dijasporama se, bez obzira na to, nadaju promenama u politici kojima će im se omogućiti da budu prihvaćeni kao jednaki (str. 165). Autor ovde govori o muslimanskoj dijaspori u Evropi i dok uzima u obzir i dobre i loše aspekte koji karakterišu ovakav vid zajedničkog života koristi prethodno razrađene strategije da bi pokazao kako da se izbegnu konflikti u budućnosti.

Da zaključimo, knjiga sadrži izvesna pitanja u okviru kojih se raspravlja o položaju zajednica u dijaspori u savremenom svetu. Esmanova analiza je korisna i za studente i za kreatore politike koji se bave ovom prilično kontro-

verznom temom. Iako su neki od njegovih izvora od spornog značaja za akademsko pisanje (Wikipedia), on ipak uspeva da predstavi validne argumente i podstakne dalje analize u ovoj oblasti.

*Branislav RADELJIĆ*

*Michiko Ikeda, JAPAN IN TRADE ISOLATION, 1926-37 and 1948-85,*  
International House of Japan, Tokyo, 2008, p. 363.

Knjiga profesorke Michiko Ikeda sa harvardskog univerziteta pod naslovom *Japan u trgovinskoj izolaciji 1926-37 i 1948-85*, prvi put je objavljena na engleskom jeziku 2008. godine u izdanju Međunarodne japanske kuće (International House of Japan), nevladine organizacije koja u Japanu deluje od 1952. godine sa ciljem promovisanja intelektualne i kulturne međunarodne saradnje. Da je ova knjiga plod dugogodišnjeg istraživačkog rada govori nam i činjenica da je profesorka Michiko Ikeda radila na poziciji ekonomskog i statističkog analitičara u okviru Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), dok je njena doktorska disertacija nosila naslov: “Protekcionizam i diskriminacija u odnosu na spoljnu trgovinu Japana 1926-1937“.

Profesorka Ikeda vraća nas u doba nakon Prvog svetskog rata, kada je Japan počeo da izgrađuje svoju ekonomsku snagu na izvozu i dok je još uvek bio zemlja u razvoju. Ovo doba japanske

ekspanzije na inostrana tržišta bilo je praćeno brojnim teškoćama koje su pored mnogobrojnih bojkota japanske robe, podrazumevale i poslovanje u uslovima Velike ekonomske krize iz 1929. godine.

Knjiga predstavlja priču o borbi japanskog naroda za uspostavljanje ekonomske saradnje sa ostatkom sveta, za promociju izvoza i ukidanje bojkota, kao i carinskih i necarinskih barijera u odnosu na japansku robu. Ovo je studija o naporima Japana da izađe na kraj sa Sjedinjenim Američkim Državama i njihovom politikom specijalnih carina na uvoz robe iz Japana, dugogodišnjim kineskim bojkotom japanske robe, kao i trgovinskim konfliktom sa Velikom Britanijom, odnosno zemljama Komonvelta.

Autor ni u jednom trenutku nije zanemario uticaj politike kao osnove za mnogobrojne trgovinske konflikte sa ostatkom sveta, ali se u ovoj studiji profesorke Ikeda potrudila da argumentovano i metodološki utemeljeno istraži i objasni uticaj protekcionizma na japansku

privredu i ukupnu međunarodnu trgovinu. Ne smemo izgubiti iz vida da je protekcionizam između dva svetska rata preovladavao u spoljnotrgovinskim politikama velikih sila. Protekcionizam velikih sila i njihova diskriminacija Japana prouzrokovale su osećaj ranjivosti i zavisnosti kod japanskog naroda, koji je rešenje ovog problema spoznao u dodatnoj militarizaciji i vojnoj ekspanziji.

Neophodno je napomenuti da se ova studija ne završava sa analizom spoljne trgovine Japana u periodu između dva svetska rata, već pokriva i najteži period u istoriji japanskog naroda, period nakon Drugog svetskog rata. U ovom periodu japanska privreda se našla u brojnim iskušenjima. Diskriminisana od strane ostatka sveta japanska privreda je vodila borbu na globalnom nivou pokušavajući da postane ravnopravna članica međunarodnog trgovinskog sistema, koji se od 1948. godine ogledao u Opštem sporazumu o carinama i trgovini (GATT). Knjiga između ostalog objašnjava i zašto je Japanu bilo potrebno pet godina više nego Zapadnoj Nemačkoj da postane članica GATT-a, kao i zbog čeka su mnoge članice, onog trenutka kada je Japan postao deo ovog međunarodnog trgovinskog sistema, iskoristile svoje pravo da u odnosu na Japan primene član XXXV Opšteg sporazuma o carinama i trgovini, kojim su nastavile da ga diskriminišu i trgovinski izoluju.

Tridesetih godine prošlog veka Japan je doživeo značajan pad izvoza. Ovo je dobro poznata činjenica među ekonomistima, ali brojna pitanja su ostala neodgovorena. Autor u ovoj knjizi, pored ostalog daje odgovore na pitanja: šta je

uzrok ovako drastičnog pada izvoza; koje su zemlje bile uključene u trgovinsku izolaciju Japana i direktno uticale na ovu pojavu; na koji način su ove zemlje vršile ovu diskriminaciju; na koji način je Japan reagovao i koje su krajnje posledice i rezultati trgovinske izolacije Japana tridesetih godina. Značajna studija u okviru knjige posvećena je analizi japanskih proizvoda koji su trpeli najveća ograničenja u međunarodnoj trgovini, kao i analizi osnovnih ekonomskih faktora koji su prouzrokovali snažne mere protekcionizma i diskriminacije u odnosu na robu poreklom iz Japana.

Knjiga, između ostalog, postavlja i važno istorijsko pitanje: koliko su naše predstave o Japanu tridesetih godina dvadesetog veka validne, te koliko je validno mišljenje ekonomskih istoričara koji protekcionizam opravdavaju tvrdnjom da je Japan svojim izvozom realno mogao da ugrozi privrede velikih sila, naročito ako se ima u vidu činjenica da on nije bio svetska sila, već samo jedna od zemalja u razvoju.

Pored uvoda i zaključka knjiga je sistematizovana u dva dela. Prvi deo knjige analizira predratni period, odnosno period od 1926. do 1937. godine. Ovaj deo knjige podeljen je na šest poglavlja u kojima se između ostalog daje definicija protekcionizma i analiziraju odnosi sa Kinom i bojkotom japanske robe u Kini. U ovom poglavlju autor obrazlaže isključivo ekonomske implikacije bojkota i ograničava se od davanja političkih i istorijskih sudova. U sledećem poglavlju autor analizira drastičan pad izvoza u Sjedinjene Američke Države, a najveću pažnju posvećuje katastrofalnom kolap-

su izvoza svile i proizvoda od svile, koje je imalo dalekosežne posledice na privredu Japana. Četvrto poglavlje u okviru prvog dela daje pregled spoljnotrgovinske politike Velike Britanije, odnosno zemalja Komonvelta u odnosu na Japan koje se ogledalo u diskriminisanju japanske robe i nametanju sistema kvota. Peto poglavlje objašnjava trgovinski sukob nastao 1933. godine između Japana i Holandije, dok se u poslednjem poglavlju prvog dela knjige analizira tržište Latinske Amerike, kao i celokupne spoljnotrgovinske razmene sa Čileom, Kolumbijom, Peruom, Meksikom, Argentinom i Brazilom.

Drugi deo knjige znatno je kraći od prvog dela i fokusira se na period nakon Drugog svetskog rata, odnosno od 1948. do 1985. godine. Ovaj deo sadrži dva poglavlja. Prvo poglavlje predstavlja istorijski pregled procesa priključenja Japana GATT-u, koji je bio vrlo složen i zahtevao delikatnu diplomatsku inicijativu. Neposredno nakon Drugog svetskog rata Japan se našao u nezavidnom položaju, okupiran od strane Sjedinjenih Američkih Država i sa uništenom industrijom, ova država nije bila u stanju da samostalno sprovodi svoju spoljnotrgovinsku politiku. Drugim rečima, Japanu je nedostajao suverenitet, pa su i mogućnosti potpisivanja bilo kakvog međunarodnog trgovinskog sporazuma bile ravne nuli. Autor dalje u tekstu

ukazuje na presudan uticaj Sjedinjenih Američkih Država u ovom procesu i njihovo zalaganje da i Japan nakon Zapadne Nemačke dobije status najpovlašćenije nacije. U drugom i poslednjem poglavlju autor daje obrazloženje zašto su brojne države nakon pristupanja Japana GATT-u iskoristile svoje pravo da u odnosu na Japan primene član XXXV kojim su bile u mogućnosti da diskriminišu robu iz Japana uvođenjem specijalnih carina i raznih vrsta necarinskih barijera.

Sa autorom se moramo složiti kada tvrdi da je protekcionizam i dalje vrlo aktuelna tema. Profesorka Ikeda dodaje: „Mi ekonomisti se pitamo kako orijentisati svetski ekonomski pravac kako bi se postigao viši nivo prosperiteta i sreće“. Odgovor na ovo pitanje složen je i zahteva preispitivanje uticaja Svetske trgovinske organizacije (koja je 1995. godine nastala iz GATT-a) na spoljnotrgovinske politike zemalja članica, kao i pojave protekcionizma koji je doživeo uzlet sa aktuelnom Svetkom ekonomskom krizom 2009. godine. Upravo ova knjiga nam omogućuje da napravimo paralelu između međunarodne trgovine tridesetih godine prošlog veka i podela koje su tada nastale među državama sa savremenim međunarodnim ekonomskim odnosima u uslovima krize i tendencijom povratka na protekcionizam.

*Stevan RAPAČ*

**Srđan Korać, INTEGRITET NADNACIONALNOG SLUŽBENIKA  
EVROPSKE UNIJE**, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2010,  
Beograd, 203 str.

Kada se o korupciji govori u kontekstu EU najčešće se misli na redovne analize procesa reforme javnih službi, kojima se prati napredak postkomunističkih zemalja, kandidata za članstvo u Uniji. Povremeni medijski napisi o otkrivenim slučajevima korupcije čiji su akteri funkcioneri i službenici Evropske komisije međutim dovode u pitanje stanje etike javne službe na nadnacionalnom nivou. Nisko poverenje građana EU u efikasnost Evropske komisije i prateće administracije, zabeleženo u anketama sprovedenim tokom poslednjih nekoliko godina, i veliki broj pritužbi koje građani protiv administracije EU podnose evropskom ombudsmanu otvaraju pitanje integriteta nadnacionalnih službenika. Prvo samostalno monografsko delo Srđana Koraća predstavlja upravo pokušaj da se kritičkim preispitivanjem utvrdi da li postojeća normativna i institucionalna rešenja primenjena u organizaciji administracije Evropske unije stvaraju valjan osnov za obezbeđenje integriteta nadnacionalnog službenika Unije, kao i da se otkriju eventualna strukturalna ograničenja njegovog doslednog poštovanja. Iako je istraživanje ograničeno na mandate Evropske komisije pod vodstvom Romana Prodiya i Žoze Manuela Baroza, autor je pregledom najznačajnijih problema koji su se pojavljivali u svakodnevnom funkcionisanju administracije nekadašnje tri evropske zajednice (kasnije EZ) ukazao da narušavanje integriteta nije novi fenomen i da ima čvrst istorijski kontinuitet.

Nakon razmatranja sadržaja uže i šire definicije administracije EU i njenih specifičnosti u odnosu na administraciju tradicionalne međunarodne organizacije, Korać navodi razloge za izbor nadnacionalnog službenika Evropske unije za predmet analize, budući da je to jedina kategorija službenika Unije dužna da deluje samo u nadnacionalnom kapacitetu i strogo u skladu sa komunitarnim javnim interesom. Analiza kvaliteta normativnih i institucionalnih pretpostavki za očuvanje integriteta nadnacionalnog službenika u okvirima stubova integriteta. Svaki od pojedinačnih „stubova” – rukovođenje, odgovornost, upravljanje ljudskim resursima, javnost rada i nadnacionalni institucionalni okvir za sprečavanje zloupotreba, posebno je definisan sa stanovišta teorije javne uprave, etike javne službe i opšteprihvaćenih međunarodnih standarda. Poseban kvalitet istraživanju daje činjenica da je autor pretpostavke integriteta nadnacionalnog službenika EU analizovao ne samo iz ugla postojećih već i mogućih implikacija koje pojedina normativna i institucionalna rešenja imaju na izbor pojedinih obrazaca ponašanja nadnacionalnog službenika u profesionalnom delovanju, a time, u krajnjoj liniji, i po efikasnost funkcionisanja administracije EU. Implikacije postojećih normativnih i institucionalnih pretpostavki integriteta nadnacionalnog službenika sagledane su i u kontekstu ostvarenja komunitarnog javnog interesa i osnovnih ciljeva i vrednosti evropske integracije sadržanih u osnovnim ugovorima i dokumentima Unije.

U okviru ispitivanja rukovođenja kao činioca očuvanja integriteta nadnacionalnog službenika, Korać razmatra da li kvalitet normativnih i institucionalnih pretpostavki u dovoljnoj meri sledi standarde razgraničenja sferâ politike i administracije. Autor kao osnovne pokazatelje uzima ulogu evropskih komesara kao političkog rukovodstva administracije EU i uticaj sistema kabineta komesara na izbor najviših rukovodilaca administrativnog aparata. Posebna pažnja u radu posvećena je problemu „porozne” granice između političke i administrativne grane Evropske komisije, odnosno neformalnoj praksi ulaska i napredovanja u administraciji Unije nesaglasnoj etičkim standardima vršenja javne službe.

Na planu obezbeđenja odgovornosti kao potpore integriteta administracije Unije, analiza je usmerena na ispitivanje usaglašenosti komunitarnih normativnih i institucionalnih rešenja sa teorijskim postavkama o javnoj upravi i međunarodnim standardima u pogledu finansijske odgovornosti, odgovornosti za manjak stručnosti, procedura za prijavljivanje neregularnosti („duvanje u pištaljku”) i mehanizama za utvrđivanje odgovornosti i kažnjavanje službenika. U razmatranju normativnog okvira, autor je kritički propitao valjanost formulacije odredbi Pravilnika o radnim odnosima službenika EZ, posebno odredbi kojima je uređen disciplinski postupak, i ukazao na slabosti predviđenih mehanizama utvrđivanja disciplinske odgovornosti proisteklih iz sporosti i komplikovanosti, kao i na lične interese rukovodilaca da ih retko pokreću.

U području politike upravljanja ljudskim resursima, Korać je analizu fokusirao na zaštitu integriteta nadnacionalnih službenika kod prijema novih službenika, posebno neformalne prakse u vidu tzv. pristupa podmornice (*Submarine approach*), procedura ocenjivanja stručnosti, sposobnosti i rezultata rada službenika i etičke edukacije. Za očuvanje i jačanje integriteta nadnacionalnih službenika najznačajnije su normativne pretpostavke za sprečavanje i otkrivanje sukoba privatnog i komunitarnog javnog interesa, pa je zato autor sačinio uporednu analizu etičkog kodeksa Evropske komisije i kodeksa evropskog ombudsmana.

Sagledavanje stepena poštovanja prava na pristup informacijama i načela transparentnosti u delovanju nadnacionalnih službenika Korać je zasnovao na analizi opsega prava na pristup u pogledu informacija, korisnika i obveznika; opsega izuzetaka od uživanja prava; postupka za ostvarivanje prava i žalbenog postupka; objavljivanja informacija iz domena rada institucije; zaštite „duvača u pištaljku”; i administrativne i političke volje da se pravo dosledno poštuje. Prema autorovom mišljenju, standardi usvojeni na nivou EU samo su delimično saglasni opšteprihvaćenim međunarodnim standardima u oblasti prava na pristup informacijama: normativna i institucionalna rešenja zaostaju za dobrom praksom, postoji prostor za voluntarističko tumačenje prava na štetu građana, nedovoljno se koriste prednosti informatičke tehnologije i Interneta, i nema mehanizma za zaštitu „duvača u pištaljku”.

Kao peti stub integriteta Korać analizira nadležnosti, ovlašćenja i prakse Kancelarije Evropske unije za borbu protiv pronevera (OLAF), Evropskog suda revizora, evropskog ombudsmana i Evropskog parlamenta u kontekstu obavljanja spoljne kontrole ostalih institucija, agencija i tela Unije. Autor identifikuje slabosti važećeg nadnacionalnog normativnog i institucionalnog okvira i skreće pažnju na moguću pojavu dugoročnih štetnih posledica po zaštitu integriteta nadnacionalnih službenika. Autor potom razmatra ulogu koju bi u budućnosti mogla da odigra institucija evropskog javnog tužilaštva, ukoliko bi se među vladama zemalja članica pojavila dovoljno snažna politička volja za njenim osnivanjem.

Da li postoji solidna potpora za ostvarenje etike javne službe na nadnacionalnom nivou? Korać zaključuje da je u stvaranju sistema integriteta nadnacionalnih službenika praćen pristup etičkog minimalizma. Normativne i institucionalne pretpostavke u svakom od ispitanih stubova integriteta u nedovoljnoj meri slede opšteprihvaćena moralna načela, standarde etike javne službe, međunarodne standarde, teorijske postavke o javnoj upravi i iskustva razvijenih demokratija. Zbog toga pretpostavke za solidno zasnovanu etičku infrastrukturu nadnacionalne javne službe treba, prema autorovom mišljenju, tražiti u perspektivi stvaranja nadnacionalnog etosa javne službe. Prevlast navika uslovljenih nacionalnom admin-

istrativnom kulturom nad proevropskim uverenjima, makar i na podsvesnom nivou, ograničava dejstvo normativnih i institucionalnih mera za jačanje integriteta nadnacionalnog službenika. Manjak zajedničke administrativne kulture i identiteta može da proizvede iskrivljeno opažanje budžeta Evropske unije kao svačijeg, te stoga ničijeg novca. Stoga je prema Koraćevoj oceni sledeći „umni” korak prepoznavanje „evropskog” kao vlastitog. Tek stvaranjem zajedničkog kulturnog identiteta – poslednjeg stupnja u procesu gradnje Evropske unije, građani će sebe doživljavati kao Evropljane, pa će tada komunitarne javne poslove valjano obavljati pojedinci sa integritetom zasnovanim na odanosti evropskoj ideji.

Saznanja o specifičnostima delovanja administracije EU neophodna su za pravilno razumevanje nadnacionalnog političkog sistema i procesa kreiranja komunitarnih javnih politika, pa će knjiga *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije* biti interesantno štivo za čitalačku publiku, pogotovo što se bavi temom o kojoj u domaćoj stručnoj literaturi posvećenoj proučavanju Evropske unije nije do sada pisano. Pored toga, monografija Srđana Koraća koristiće domaćim političkim odlučiocima jer opisom slabosti sistema integriteta može da doprinese da se one izbegnu u osmišljavanju i sprovođenju reforme javne uprave u Srbiji.

*Aleksandar FATIĆ*





# MEĐUNARODNI PROBLEMI

Časopis Instituta za međunarodnu politiku i privredu

Makedonska 25, 11 000 Beograd, Srbija, urednik Brana MARKOVIĆ, E-mail: branam14@gmail.com,  
sekretarica Snežana ZEČEVIĆ, E-mail:snezanz@diplomacy.bg.ac.rs, tel: 3373824, fax: 3373835

## UPUTSTVO AUTORIMA

Mole se autori da se pri pisanju tekstova pridržavaju sledećih uputstava.

1. Tekstove treba pisati latinicom. Članci mogu imati najviše 28 strana jednostrukog proreda (single) u Word formatu. Pored osnovnog teksta treba sačiniti apstrakt, ključne reči i izbor korišćene literature. Apstrakt do 150 reči treba da ukaže na osnovne elemente sadržaja teksta. Obim prikaza knjiga može da bude do tri strane.

2. Napomene i izvore treba pisati u fusnotama na dnu strane (ne na kraju teksta). Pri navođenju izvora u bibliografskoj jedinici obavezno stavljati ime i prezime, ili prezime pa ime autora (onako kako je navedeno u citiranom izvoru), naslov teksta, izdavača, ili časopis, mesto i godinu izdanja, str. (ako je izvor na srpskom), p. (ako se citira jedna strana izvora na stranom jeziku), pp. (ako se citira više strana izvora na stranom jeziku). Italic i znake navoda stavljati kao što je navedeno u primerima.

Primeri:

1 Vojin Dimitrijević i Radoslav Stojanović, *Međunarodni odnosi - osnovi opšte teorije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta, Beograd, 1988, str. 388.

2 Zlatko Isaković, “Međunarodni položaj Makedonije”, u: Momir Stojković (ur.), *Savremeni procesi i odnosi na Balkanu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu i Centar za međunarodne studije Fakulteta političkih nauka, Beograd, 1997, str. 123-4 (ili: 123-33, 198-200). Napomena: ako je više urednika, priređivača onda - (urs)

3 Videti: Ranko Petković, “Jugoslavija i NATO”, *Međunarodna politika*, godina XLVII, br. 1060, april 1997, str. 11.

Ili – Boris Krivokapić, “Etničke manjine u Finskoj”, *Međunarodni problemi*, vol. L, br. 3-4, 1998, str. 489.

Ili – Ozren Tošić, “Žrtve manipulacije”, *Politika*, 10. 1. 2006, str. 6.

4 William McCarthy, *The Closed Shop in Britain*, Basil Blackwell, Oxford 1964, p. 134 (ili: pp. 134-8, 134-44, 198-204) .

5 Eamonn Fingleton, “Japan’s Invisible Leviatan”, *Foreign Affairs*, vol. LII, no. 2, March/April 1995, p. 69.

6 Dafydd Elis Thomas, “The Constitution of Wales”, in: Bernard Crick (ed.), *National Identities, The Constitution of the United Kingdom*, Blackwell, Oxford, 1991, p. 65. Napomena: ako je više urednika onda - (eds)

3. Pri ponovnom citiranju istog teksta, ako se navodi posle nekih drugih fusnota, obavezno stavljati ime i prezime, odnosno prezime i ime (ne inicijale) autora, naslov teksta, pa - op. cit., (ili loc. cit.,) str. (ili p., pp.), a ako se navode odmah posle prvog navođenja: Ibid., (ili: Ibidem), str.

Primeri:

1 Vojin Dimitrijević i Radoslav Stojanović, *Međunarodni odnosi - Osnovi opšte teorije*, op. cit., (ili: loc. cit.,) str. 387-8.

2 Ibid. (ili: Ibidem), str. 390.

4. Slična pravila važe i za navođenje dokumenata kao izvora.

Primeri:

1 *The Dayton Peace Accords*, Office of Public Communication, Bureau of Public Affairs, U. S. Department of State, 1995, p. 7.

2 “Sporazum o miru u Bosni i Hercegovini”, Dejton, 21. novembar, Pariz, 14. decembar 1995, *Međunarodna politika*, Beograd, godina XLVI, br. 1041, 2. februar 1996, str. 8.

3 “Single European Act”, Articles 118A and 118B, 130A-130E, in: *Community Social Policy*, Current Status 1 January 1996, European Commission, Brussels, Luxembourg, January 1996, pp. 2-4.

4 Ibid., p. 3.

5 *The Dayton Peace Accords*, op. cit., pp. 26-8.

5. Ako je izvor sa Interneta treba navesti datum kada je autor koristio tekst, pošto se sadržaj Interneta povremeno menja.

#### Primeri:

1 Kenneth N. Waltz, “The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better?”, *Adelphi Papers*, Number 171, International Institute for Strategic Studies, London 1981, Internet: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/waltz1.htm> 01/03/2005.

2 *APEC Leaders Economic Vision Statement*, Blake Island, Seattle, 20 November 1993, Internet: <http://www.apecsec.org.sg/econlead/blake.html> 08/03/1997.

3 *The Northern Ireland Peace Agreement*, Internet: <http://www.irish-times.com.html> 10/04/1998.

Bibliografiju, odnosno Literaturu praviti po istim pravilima, osim što je ovde obavezno navesti prvo prezime, pa ime autora.

Autor teksta koji se objavljuje u našem časopisu treba da dostavi pored prezimena i imena i zvanje (ili zanimanje), naziv i mesto institucije gde je zaposlen, svoju ličnu adresu ili e-mail adresu.

Priloge u elektronskom obliku treba dostavljati na E-mail adresu: [snezanaz@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:snezanaz@diplomacy.bg.ac.rs), ili [branam14@gmail.com](mailto:branam14@gmail.com), a u štampanom obliku, na CD-ROM-u ili disketi na adresu: Snežana Zečević, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedonska 25, Beograd, Srbija.

Objavljivanjem članka autorska prava prenose se na časopis *Međunarodni problemi*.

Uređivački odbor



THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL POLITICS AND ECONOMICS (IIPE) was founded in 1947. From a small group of researchers, who laid foundations of the Yugoslav science of international relations, the Institute has gradually turned into one of the largest scientific institutions of this kind in Europe. The Institute has a rich research tradition, always taking a special place in the academic and diplomatic life of our country. The Institute's mission is to carry out systematic research of fundamental processes in the international community and political, economic, military, technological, cultural and social features of the contemporary world. Providing a research basis for defining strategic principles and proposing foreign policy priorities, the Institute works closely with government officials - the Ministry of Foreign Affairs. Its task is also to inform the public of the basic trends in international relations, issuing numerous publications, holding conferences, and organising lectures and debates. IIPE's guests and lecturers include prominent scholars, professors, diplomats, political figures, heads of states and governments, foreign ministers, etc. IIPE participates in various domestic and international research projects. With a broad research and educational activity, the largest library in the country in the field of international relations, including an exclusive depository library of UN, European Union and NATO publications and documents, and its own publishing house, IIPE is today the leading institute of this kind in our country.

The Institute's e-mail address is: [iipe@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:iipe@diplomacy.bg.ac.rs)

The Institute's web site is: <http://www.diplomacy.bg.ac.rs>

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

UDK 327

MEĐUNARODNI problemi – International  
problems: časopis Instituta za međunarodnu  
politiku i privredu / glavni i odgovorni  
urednik Brana Marković. – God. 1, br. 1  
(1949)-. - Beograd : Institut za  
međunarodnu politiku i privredu, 1949-. -  
24 cm

Tromesečno

ISSN 0025-8555 = Međunarodni problemi

COBISS.SR-ID 6012674



## NOVIJA IZDANJA INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

*Vladimir Grečić*, SRPSKA NAUČNA DIJASPO-  
RA, proširano, 2010, 416 strana.

*Predrag Bjelić, Sanja Jelisavac-Trošić i Ivana Pet-  
rović-Popović*, SAVREMENA MEĐUNAROD-  
NA TRGOVINA, proširano, 2010, 360 strana.

*Dragan Petrović*, RUSIJA I EVROPA, tvrdi  
povez, 2010, 348 strana.

UNAPREĐENJE TURIZMA KAO FAKTOR  
RAZVOJA PRIVREDE REPUBLIKE SRBIJE,  
zbornik radova, *Pero Petrović i Vidoje Golubović*  
(priređivači), proširano, 2010, 500 strana.

SRBIJA U SAVREMENOM GEOSTRATEŠ-  
KOM OKRUŽENJU, priređivač *Nevenka Jevtić*,  
broširano, 2010, 464 strane.

*Srdan Korać*, INTEGRITET NADNACIONAL-  
NOG SLUŽBENIKA EVROPSKE UNIJE, bro-  
širano, 2010, 206 strana.

*Dragan Petrović*, PREDASEDNIČKI IZBORI U  
UKRAJINI 2010, proširano, 2010, 190 strana.

*Nevenka Jevtić*, OSVAJANJE SLOBODE IZRA-  
ŽAVANJA I TRANSFORMACIJA KOMUNI-  
KATIVNOG SUVERENITETA, proširano,  
2010, 188 strana.

SRBIJA I REGIONALNA SARADNJA, zbornik  
radova, *Dragan Đukanović i Sandro Knezović*  
(priređivači), proširano, 2010, 340 strana.

*Ivan Dujčić*, SRBIJA I PANAMSKI KANAL  
KAO KLJUČ ZA SVETSKI POREDAK OD  
1850. DO 2000. GODINE, proširano, 2010, 204  
strane.

*Ivona Lađevac, Svetlana Đurđević-Lukić, Ana  
Jović Lazić*, MEĐUNARODNO PRISUSTVO  
NA KOSOVU I METOHIJI OD 1999. DO 2009.  
GODINE, proširano, 2010, 308 strana.

*Aleksandar Fatić*, ULOGA KAZNE U SAVRE-  
MENOJ POLIARHIČNOJ DEMOKRATIJU,  
broširano, 2010, 260 strana.

SERBIA AND EUROPEAN UNION, zbornik  
radova, priređivači *Duško Dimitrijević i Miroslav  
Antevski*, proširano, 2010, 248 strana.

*Dragan Petrović, Dragomir Anđelković i Goran  
Nikolić*, GEOPOLITIKA ZAKAVKAZJA, tvrd  
povez, 2010, 393 strane.

PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE NA ZAPAD-  
NI BALKAN, zbornik radova, priređivači *Duško  
Dimitrijević i Ivona Lađevac*, proširano, 2009,  
316 strana.

*Duško Dimitrijević*, REFORMA SAVETA BEZ-  
BEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA, tvrd po-  
vez, 2009, 400 strana.

*Dragan Petrović i Goran Nikolić*, GEOPOLITI-  
KA SAVREMENE UKRAJINE, tvrd povez,  
2009, 276 strana.

*Hasiba Hrustić*, SVETSKA FINANSIJSKA  
KRIZA I DRŽAVNA INTERVENCIJA U ODA-  
BRANIM ZEMLJAMA, proširano, 2009, 184  
strane.

OČUVANJE I ZAŠTITA KULTURNOG NAS-  
LEĐA SRBIJE U INOSTRANSTVU, priređivač  
*Vidoje Golubović*, 2009, brošura sa CD-om.

*Duško Dimitrijević*, REFORMA SAVETA BEZ-  
BEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA, tvrd po-  
vez, 2009, 400 strana.

*Žaklina Novičić*, NEOREALIZAM KENETA  
VOLCA, proširano, 2009, 240 strana.

*Dragan Petrović*, FRANCUSKO-JUGOSLO-  
VENSKI ODNOSI U VREME ALŽIRSKOG  
RATA 1952–1964, tvrd povez, 2009, 452 strane.

*Dobrica Vesić*, SPECIFIČNI OBLICI UPRAV-  
LJANJA LJUDSKIM RESURSIMA, prošira-  
no, 2009, 192 strane.

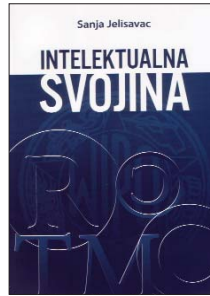
Branko Pavlica, ODNOSI SRBIJE SA RE-  
PUBLIKOM MAKEDONIJOM 1996–2008,  
broširano, 2009, 182 strane.

JAPAN AND SERBIA: CONTEMPORARY  
ISSUES, zbornik radova, priređivači *Edita  
Stojčić-Karanović, Đemal Hatibović i Ivona La-  
đevac*, proširano, 2009, 244 strane.

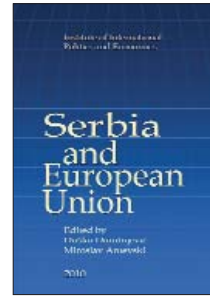
*Aleksandar Fatić*, FREEDOM AND HETERO-  
NOMY, proširano, 2009, 236 strana.



*Hasiba Hrustić*  
**SVETSKA FINANSIJSKA KRIZA  
I DRŽAVNA INTERVENCIJA  
U ODABRANIM ZEMLJAMA**



*Sanja Jelisavac*  
**INTELEKTUALNA  
SVOJINA**



**SERBIA AND  
EUROPEAN UNION**  
Editors *Duško Dimitrijević  
i Miroslav Antevski*



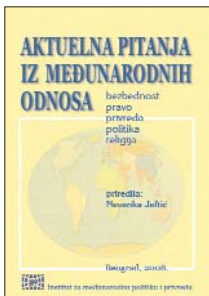
*Edita Stojić-Karanović*  
**REGIONALNA I SUSEDSKA  
SARADNJA ZA ODRŽIVI  
RAZVOJ SRBIJE  
U PRVOJ DEKADI 21. VEKA**



**ELEMENI STRATEGIJE  
SPOLJNE POLITIKE SRBIJE**  
zbornik radova, priređivači  
*Edita Stojić-Karanović  
i Slobodan Janković*



**SAVREMENI  
MEĐUNARODNI  
IZAZOVI,**  
zbornik radova, priređivač  
*Dragan Đukanović*



**AKTUELNA PITANJA  
IZ MEĐUNARODNIH  
ODNOSA**  
Zbornik radova,  
priređivač *Nevenka Jefić*



*Duško Dimitrijević*  
**MEĐUNARODNO  
PRAVO  
SUKCESIJE DRŽAVA**



*Mina Zirojević*  
**THE PLACE OF NATO  
AND THE OSCE IN EU  
SECURITY POLICY**

**Nova izdanja Instituta za međunarodnu politiku i privredu**



***Institut za međunarodnu politiku i privredu***

Makedonska 25, P.O.B. 750, 11000 Beograd, tel. 337 36 33, fax: 337 38 24, E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs