

# MEĐUNARODNI PROBLEMI

# INTERNATIONAL PROBLEMS

Vol. LXVI

Beograd

No. 1–2/2014

## SADRŽAJ

### RASPRAVE I ČLANCI

*Pero PETROVIĆ i Dobrica VESIĆ, Globalna finansijska kriza i njen uticaj na svetske trgovinske tokove posebno u okviru STO*

*Nikola JOKANOVIĆ, Contemporary economic relations between China and European Union*

*Marko NOVAKOVIĆ i Mihajlo VUČIĆ, Osrvt na presudu i interpretaciju Međunarodnog suda pravde u slučaju manastira Prea Vihar*

*Tijana ŠURLAN, Odgovornost države za zaštitu (R2P): geneza i smisao koncepta*

*Vladimir TRAPARA, Problem protivraketne odbrane u odnosima Rusije i Sjedinjenih Država*

*Zoran KRSTIĆ, Peronizam kao model društvenog i političkog razvoja: savremeni argentinski mit*

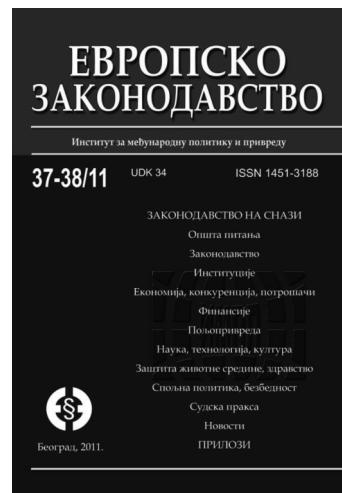
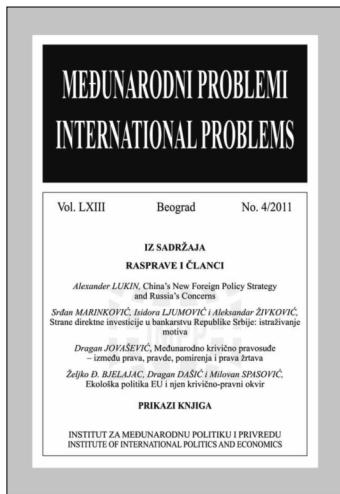
*Dragoljub TODIĆ, Zemlje u razvoju i politika u oblasti klimatskih promena*

*Gordana PRERADOVIĆ, Saradnja pribrežnih država u pitanjima korišćenja i zaštite međunarodnih vodotokova s osvrtom na aktivnosti Savske komisije*

## 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, 66, (2014), br. 1–2, pp. 1–224

## IZDAVAČKI SAVET / EDITORIAL COUNCIL

Predrag BJELIĆ, University of Belgrade, Faculty of Economics, Belgrade

Dražen DERADO, University of Split, Faculty of Economics, Split

Robert HAYDEN, Center for Russian and East European Studies, Pittsburgh

Irena KIKERKOVA, The Ss. Cyril and Methodius University, Faculty of Economics, Skopje

Sandro KNEZOVIĆ, Institute for International Relations, Zagreb

Jelena KOZOMARA, University of Belgrade, Faculty of Economics, Belgrade

Natalia Vladimirovna KULIKOVA, Russian Academy of Sciences, Institute of Economy, Moscow

Alexander LUKIN, Moscow State Institute of International Relations, Moscow

Brano MILJUŠ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

Dragana MITROVIĆ, University of Belgrade, Faculty of Political Sciences, Belgrade

Jasmina OSMANKOVIĆ, University of Sarajevo, School of Economics and Business, Sarajevo

Dragan PETROVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

Gordana ILIĆ POPOV, University of Belgrade, Faculty of Law, Belgrade

Predrag SIMIĆ, University of Belgrade, Faculty of Political Sciences, Belgrade

Charan WADHVA, Centre for Policy Research, New Delhi

## UREĐIVAČKI ODBOR / EDITORIAL BOARD

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

Demetrius Andreas FLOUDAS, Hughes Hall College, Cambridge

Srđan KORAĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

Slobodan MILAČIĆ, University of Law, Political Sciences and Economy, Bordeaux

Žaklina NOVIČIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

Pero PETROVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

Nevenka JEFTIĆ ŠARČEVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

Edita STOJIĆ-KARANOVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

Biljana VANKOVSKA, Faculty of Philosophy, Institute of Defence, Skopje

Vid VUKASOVIĆ, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

## POČASNI UREDNIK / HONORARY EDITOR

Brana MARKOVIĆ

## GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK / EDITOR IN CHIEF

Miroslav ANTEVSKI

## ZAMENIK UREDNIKA / DEPUTY EDITOR

Pero PETROVIĆ

# INTERNATIONAL PROBLEMS

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

Uređivački odbor: tel. (011) 3373633 ili (011) 3373824,  
E-mail: snezanaz@diplomacy.bg.ac.rs

Za izdavača  
*Duško Dimitrijević*  
direktor

Glavni i odgovorni urednik  
*Miroslav Antevski*

Sekretarica  
*Žaklina Novičić*

Prevodilac  
*Aleksandra Janošević*

Tehnički urednik  
*Snežana Vojković*

Kompjuterska obrada  
*Sanja Balović*

Štampa  
„Mala knjiga”, Novi Sad

Preplata  
Zahteve za preplatu 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 preplatu 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.rs

---

U izdavanju časopisa učestvuje  
Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije

# MEĐUNARODNI PROBLEMI

ČASOPIS INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

GODINA LXVI

BEOGRAD

BROJ 1–2/2014

## SADRŽAJ

### RASPRAVE I ČLANCI

<i>Pero PETROVIĆ i Dobrica VESIĆ</i> , Globalna finansijska kriza i njen uticaj na svetske trgovinske tokove posebno u okviru STO .....	7
<i>Nikola JOKANOVIĆ</i> , Savremeni ekonomski odnosi između Kine i Evropske unije (na engleskom) .....	35
<i>Marko NOVAKOVIĆ i Mihajlo VUČIĆ</i> , Osvrt na presudu i interpretaciju Međunarodnog suda pravde u slučaju manastira Prea Vihar .....	51
<i>Tijana ŠURLAN</i> , Odgovornost države za zaštitu (R2P): geneza i smisao koncepta .....	71
<i>Vladimir TRAPARA</i> , Problem protivraketne odbrane u odnosima Rusije i Sjedinjenih Država .....	101
<i>Zoran KRSTIĆ</i> , Peronizam kao model društvenog i političkog razvoja: savremeni argentinski mit .....	137
<i>Dragoljub TODIĆ, Vladimir GRBIĆ</i> , Zemlje u razvoju i politika u oblasti klimatskih promena .....	160
<i>Gordana PRERADOVIĆ</i> , Saradnja pribrežnih država u pitanjima korišćenja i zaštite međunarodnih vodotokova s osvrtom na aktivnosti Savske komisije .....	183
<b>PRIKAZI KNJIGA .....</b>	<b>207</b>
<b>PREGLED SADRŽAJA ČASOPISA „MEĐUNARODNI PROBLEMI” U 2013.</b> .....	<b>211</b>



# INTERNATIONAL PROBLEMS

A JOURNAL PUBLISHED BY THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL  
POLITICS AND ECONOMICS

VOL. LXVI

BELGRADE

No. 1–2/2014

## CONTENTS

### ARTICLES

<i>Pero PETROVIĆ i Dobrica VESIĆ</i> , Global financial crisis and its impact on global trade trends and WTO .....	7
<i>Nikola JOKANOVIĆ</i> , Contemporary economic relations between China and European Union (in english) .....	35
<i>Marko NOVAKOVIĆ and Mihajlo VUČIĆ</i> , A view of the Judgement and interpretation of the International Court of Justice in the Temple of Preah Vihear case .....	51
<i>Tijana ŠURLAN</i> , Responsibility of a State to Protect (R2P): Genesis and Meaning of the Concept .....	71
<i>Vladimir TRAPARA</i> , Missile defense as an issue in Russia–United States Relations .....	101
<i>Zoran KRSTIĆ</i> , Peronism as a model of social and political development: the modern Argentinian myth .....	137
<i>Dragoljub TODIĆ, Vladimir GRBIĆ</i> , Developing countries and climate change policies .....	160
<i>Gordana PRERADOVIĆ</i> , Cooperation between reparian states on issues of utilisation and protection of international watercourses with reference to activities of the Sava commission .....	183
<b>BOOK REVIEWS .....</b>	207
<b>REVIEW OF CONTENTS OF “INTERNATIONAL PROBLEMS” IN 2013 .....</b>	211



# RASPRAVE I ČLANCI

**Pero PETROVIĆ  
Dobrica VESIĆ<sup>1</sup>**

UDK: 339.747(100):339  
*Biblid Vol. LXVI, br. 1-2, str. 7–34*  
*Izvorni naučni rad*  
*januar 2014.*  
*DOI: 10.2298/MEDJP1402007P*

## **GLOBALNA FINANSIJSKA KRIZA I NJEN UTICAJ NA SVETSKE TROVINSKE TOKOVE POSEBNO U OKVIRU STO<sup>2</sup>**

### **APSTRAKT**

Savremena ekonomска и финансијска криза утицала је значајно на смањење трговинских токова, први пут посље Другог светског рата, тако да је многи називају трговинском кризом. И поред бројних користи и недостатака liberalizације, као клjučних савремених обележја, постојећа криза довела је до преиспитивања ових ставова утичући на увођење мера протекционизма и на jačanje бројних регионалних веза и saveza. Питанje које се nameće je како ће изгледати трговински токови будућности i да ли ће регионалне интеграције имати превагу над multilateralnim i liberalizovanim трговинским системом? Финансијска криза је, vrlo брзо, постала економска криза која је pogодила све секторе. Prvi vidljivi efekti krize manifestovali su se u snažnom padу трговинских токова, uslovљеним padom tražnje, što je dovelo do pada proizvodnje i zaposlenosti. Prve reakcije mnogih država bile су mere protekcionizma, kako bi se зашtitili nacionalni интереси. Ovo je ponovo aktuelizovalo debatu поборника liberalizма i protekcionizma, где су ефекти i nastanak кризе išli u prilog ових другih. Donosioci економских odluka suočeni su sa gorućim економским problemima, pokušavali su da ih ublaže (makar na kratak rok) okrećući se regionalnim partnerima, a manje prema svetskom tržištu.

*Ključне речи:* Finansиjska kriза, трговински токови, globalizација, regionalizација, STO.

- 
- 1 Prof. dr Pero Petrović, naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd. Prof. dr Dobrica Vesić, viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd.
  - 2 Rad je deo razultata istraživanja u okviru naučnog projekta osnovnih istraživanja Instituta za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije i međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni економски, правни i bezbednosni aspekti”, Projekat br. 179029 (za period: 2011–2014), finansiranog od Ministarstva prosvete, науке i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

## 1. UVOD

Proces globalizacije podrazumevao je, između ostalog, značajnu liberalizaciju trgovinskih i kapitalnih tokova koji su obeleželi kraj prošlog veka. Ekonomski dometi globalizacije podrazumevali su visoke stope rasta i u manje razvijenim i u razvijenim zemljama, praćeni značajnim trgovinskim i kapitalnim tokovima. Međutim, od 2000. godine pojavljuju se, prvo fragmentarno, a potom i opšte finansijske krize. Prva je nastala na američkom finansijskom tržištu, a vrlo se brzo proširila na Evropsku uniju (Europen Union – EU), a potom i na celi svet. Druga kriza, sasvim suprotnog porekla, pogodila je najrazvijenija tržišta na svetu čime je njen efekat i razornost postao još veći. Na početku krize nije se mogla ni zamisliti njena jačina, obuhvat i trajanje. Međutim, svetska privreda se blago oporavlja tokom 2012. godine i očekivao se nastavak tog trenda tokom 2013. godine. Oporavak se ogleda u blagim stopama rasta najpogođenijih privreda tokom 2010. i 2011. godine, što utiče na postepeno intenziviranje trgovinskih tokova u svetu.

Dakle, kolaps svetske trgovine od kraja 2008. godine uslovljen je finansijskom krizom, ali je i veoma neuravnotežena međunarodna trgovina doprinela stvaranju globalnih debalansa. Mnogi eksperti smatraju da su upravo ti debalansi fundamentalni uzrok svetske ekonomske krize. Ova činjenica je često previđana i zbog brojnih objašnjenja iz oblasti finansijskih tržišta. Koliki su ti debalansi i kako su se oni uvećavali u prvoj deceniji dvadesetprvog veka prikazaćemo u ovom radu. Pri tome, treba imati u vidu da su globalni debalansi, kako je uobičajeno, definisani kao sume apsolutnih vrednosti neravnoteža (suficita/deficita) u tekućim bilansima pojedinih zemalja. Posebno treba imati u vidu da su se ti veliki debalansi ostvarivali u okviru Svetske trgovinske organizacije – STO što im daje specifičnu težinu.

Osim toga, u ovom radu ukazaćemo na značaj trgovinske neravnoteže za izbjivanje globalne krize, a zatim razmatramo povratni efekat. To znači da ukazujemo na ogromne poremećaje u svetskoj trgovini. Potrebno je objasniti mehanizam nastanka krize u uslovima globalne trgovinske neravnoteže. U radu ćemo pokušati da analiziramo poremećaje u okviru STO i ukažemo na neka otvorena pitanja proistekla iz međuzavisnosti dugoročne trgovinske neravnoteže i ekonomske nestabilnosti koja je zahvatila ceo svet. Pre svega, ukazujemo na značaj članstva u STO, kojoj, uskoro, i Srbija treba da pristupi.

Članstvo u STO je od kapitalnog značaja za ekonomski sistem zemlje, ali ima i političku dimenziju jer obezbeđuje:

- preferencijalan ulazak na tržište 159 zemalja koji je „rezervisan“ samo za članice (primena klauzule najpovlašćenije nacije);
- stabilnost uslova privređivanja u zemlji koji se ne mogu naknadno menjati sa promenama unutrašnjih političkih prilika;

- zaštitu od nelegalnih ekonomskih mera drugih zemalja u okviru organizacije (sistem rešavanja sporova u STO);
- transparentnost i praćenje spoljnotrgovinskih režima članica;
- uključivanje u proces postepenog snižavanja carina i necarinskih barijera;
- dodatno privlačenje stranih investitora, jer je unutrašnji sistem stabilan i predvidiv;
- članstvo u STO je preduslov za članstvo u Evropskoj uniji;

Evropska unija je jedinstven subjekt međunarodne trgovine, jer je njenim institucijama povereno kreiranje i izvršenje spoljnotrgovinske politike zemalja članica. EU je još najznačajniji svetski trgovac, dominira u izvozu robe i usluga, odnosno razvijene zemlje ostaju lideri u međunarodnoj trgovini. Pred EU je težak zadatak da oblikuje svoju spoljnotrgovinsku strategiju danas, u trenutku primetnog otklona globalne ekonomске moći u korist zemalja s naglim privrednim razvojem. Naime, azijske zemlje, nakon regionalne krize (krajem devedesetih godina dvadesetog veka) menjaju obrasce privrednog razvoja: redukuju deficitne tekuće bilansa i vremenom prelaze u suficite, drže svoje valute na potcenjenom nivou kako bi stimulisale izvoz, manje se oslanjaju na inostrani kapital, a visoku štednju koriste za investiranje u inostranstvu – i u realne, i u finansijske investicije.

Takva strategija odgovarala je i razvijenim zapadnim zemljama, naročito SAD. Međutim, naizgled iznenada sve se promenilo. Dolazi do višegodišnjeg rastućeg i neopreznog zaduživanja privrede i građana, što je u uslovima niske domaće štednje, prouzrokovalo priliv inostranog kapitala.<sup>3</sup> Neravnoteža u tokovima kapitala prouzrokovala je neravnoteže u trgovinskim tokovima. Pokazalo se da kompatibilnost ekonomskih politika dve grupe zemalja (u smislu prelivanja kapitala s Istoka na Zapad) ne znači i kretanje ka ravnoteži u međunarodnim ekonomskim odnosima, jer su finansijski posrednici stvarali nove tokove u međunarodnom kretanju kapitala. Međutim to je izvalo veliku finansijsku krizu, a potom i sunovrat realnih privrednih i trgovinskih tokova.

Globalna trgovinska neravnoteža je jedan od faktora aktuelne ekonomске krize. Veliki deficit i zavisnost zapadnih zemalja, pre svega SAD, od kapitala iz azijskih zemalja inicirali su ponudu inovativnih finansijskih instrumenata, koji su uveli svet u finansijsku i ekonomsku krizu. Nakon izbijanja krize, međunarodna trgovina beleži sunovrat, pri čemu se uočavaju brži pad trgovine od proizvodnje, natproporcionalni pad trgovine kapitalnim i trajnim potrošnjim proizvodima, poremećaji u međunarodnim

<sup>3</sup> Mini recesija početkom ovog veka, u SAD, izazvana berzanskim „balonom“ i posledničkim krahom softverskih kompanija, isprovocirala je ekspanzivnu monetarnu politiku američkog FED-a i niske kamatne stope. Uporedo s niskom inflacijom, politika jeftinog novca predugo je trajala. Osnovna kamatna stopa centralnih banaka razvijenih zemalja ostala je niža od 2% sve do sredine dvehiljaditih.

lancima ponude. Budući izazovi odnose se na mogući protekcionizam i pogrešan pristup rešavanju globalne neravnoteže.

## 2. UTICAJ SVETSKE KRIZE NA TRGOVINSKE TOKOVE

Globalna finansijska kriza, do sada, je proizvela niz teških i socijalnih posledica koje se teško ublažavaju. Nesumnjivo, svetska ekonomска kriza uticala je dramatično na obim trgovinske razmene u svetu. Međutim, treba imati u vidu da su brojni eksperți ukazivali na mogući (poguban) uticaj globalnih neravnoteža na ekonomsku stabilnost i znatno pre izbijanja aktuelne krize.<sup>4</sup> Povezanost globalne finansijske krize i kolapsa svetske trgovine analizirana je kompleksno od strane brojnih ekonomista. Te analize obuhvataju mnoštvo kauzalnih veza u realnim finansijskim tokovima koje su inkorporirane u dinamički intermedijarni model opšte ravnoteže, sa šest sektora proizvodnje i trgovine. Neke analize obuhvataju 15 najrazvijenijih privreda i regionala. Iz ponuđenih analiza može se sagledati da su neke veze direktnе i sasvim očigledne, dok su druge posredne i složenije.<sup>5</sup> Razumljivo je što je u vreme globalne ekonomске krize svugde u svetu pojačan strah od pada zaposlenosti i dohotka.

Globalna finansijska kriza ostavljala je za sobom velike stope nezaposlenosti, ali je njen negativan uticaj bio izražen na svetske trgovinske tokove. Posledica pada tražnje za robom i uslugama, na najvećim i dohodovno najbogatijim tržištima je i pad obima i dinamike ukupne međunarodne trgovine. Na to ukazuje sledeći pregled:

Tabela br. 1. Kretanje svetskog izvoza u periodu 2000-2010. godine u %

	2000-10	2007	2008	2009	2010
<b>Svetski izvoz</b>	3,0	6,5	2,0	-12,0	-13,0
Poljoprivredni proizvodi	3,0	5,5	2,0	-3,0	-4,0
Goriva i rude	2,0	3,5	0,5	-4,5	-5,5
Industrijski proizvodi	3,5	8,0	2,5	-15,5	-16,5
<b>Svetska proizvodnja</b>	1,5	0,5	1,0	-5,5	-6,5
<b>Svetski GDP</b>	2,0	3,5	1,5	-2,5	-3,5

Izvor: International trade statistics, WTO, 2011.

- 
- 4 Maurice Obstfeld and Kenneth Rogoff, *Perspectives on OECD Economic Integration: Implications for US Current Account Adjustment*, Center for International and Development Economic Research, Institute of Business and Economic Research, UC, Berkeley, 2000.
- 5 Warwick McKibbin and Andrew Stoeckel, The Potential Impact of the Global Financial Crisis on World Trade, World Bank Policy Research Working Paper, No. 7606, 2009.

Pad svetske proizvodnje od -6% u 2010. godini, propraćen je padom u izvozu za 13%, i padom uvoza za 14%, pri čemu su ovi negativni trendovi najznačajniji u izvozu industrijskih proizvoda (-16,5%). Fenomen savremene globalne finansijske krize uticao je da pad trgovinskih tokova bude snažno izražen kod najrazvijenijih zemalja, dok je situacija kod manje razvijenih zemalja bila značajno bolja. Na to ukazuje sledeća tabela.

Tabela br. 2. Spoljnotrgovinski tokovi po regionima % godišnja promena

I z v o z		Region	U v o z	
2000-10	2010		2005-10	2010
3	-13	Svet	3	-14
2	-18	Severna Amerika	1	-17
1	-8	Južna/Centralna Amerika	6	-18
2	-15	EU (27)	6	-18
4	-5	Komovelt nezavisnih država	11	-26
8	-11	Azija	6	-8
17	-11	Kina	15	3
12	-3	Indija	13	-3

Izvor: International trade statistics, WTO, 2011.

Značajan pad svetske trgovine zabeležen je u 2010. godini, a negativan trend se nastavio i u 2011. godini, naročito u zemljama američkog kontinenta i Evrope. Najmanji pad trgovine je u Aziji, uslovljen aktivnošću Kine, čiji je izvoz u 2010. godini imao pad od 11%, što predstavlja najmanji pad izvoza u dатој godini, dok je od 3% uvoz zabeležio rast. Tako je Kina postala najveći svetski izvoznik u ovoj godini i time pretekla Nemačku i SAD. Osnovna karakteristika trgovinskih tokova u 2011. godini je dominacija regionalne trgovine u trgovinskim tokovima, tako da je obim trgovine u okviru regiona značajniji od obima trgovine između regiona. Evropa između sebe trguje sa 72% svoje trgovine, više od 50% izvoza Azije ostaje u okvirima nje, kao što je i 48% izvoza Severne Amerike namenjeno regionu.<sup>6</sup> Statistički podaci ukazuju da je pad regionalne trgovine u vreme globalne finansijske krize, blaži nego pad trgovine koji regioni imaju prema svetu.

Između niza negativnih posledica koje su izazvane globalnom finansijskom krizom (smanjenje svetskog bruto proizvoda, povećanje nezaposlenosti, smanjenje volumena, a pogotovo vrednosti svetske trgovine robama i uslugama, bitno smanjenje stranih

6 WTO, *World Trade Report*, Geneva: WTO, 2012.

direktnih investicija, kredita, zapadanje u dužničku krizu čitavog niza zemalja, smanjenje priliva deviza po osnovu doznaka radnika zaposlenih u inostranstvu) izdvaja se rastući protekcionizam koji praktikuje sve veći broj zemalja. Na svetske trgovinske tokove utiče i tzv. dužnička kriza. Naime, u ogromnim teškoćama se našlo desetak ekstremno visoko zaduženih zemalja. Još veći broj zemalja zbog smanjenja izvoznih prihoda, relativno visokog spoljnog duga i visokog iznosa dospelih obaveza, po osnovu sevisiranja tih dugova, naći će se u statusu visoko zaduženih.

Neosporno, globalna finansijska kriza uticala je na svetske trgovinske tokove ali i, povratno, trgovinska neravnoteža se može smatrati kao uzrok krize odnosno bitan faktor njenog produbljivanja. Pri tome ukazujemo na godišnje deficitne tekućeg bilansa najrazvijenijih zemalja.<sup>7</sup> Na primer, SAD su postale zavisne od azijskih centralnih i privatnih banaka, pošto je nedostajući kapital za preveliku potrošnju pristizao prevashodno iz Japana i Kine, u vidu kupovine američkih hartija od vrednosti. Brojni eksperti su razmatrali (Claessens *et al.* 2010; Obstfeld *et al.* 2009) šta će se desiti ukoliko, iz bilo kog razloga, presuše izvori azijskog kapitala za finansiranje prekomernog „blizanačkog“ deficitne SAD (fiskalni i platnobilansni deficit). Analiza je ukazivala na koji način bi se formirala nova ravnoteža između makroekonomskih agregata, na obim i dinamiku redukcije potrošnje i u kojoj meri bi bila socijalno podnošljiva.

Potom, da li bi devizni kuresvi „podiviljali“ i otvorili put za primenu nove protekcionističke ekonomske politike.<sup>8</sup> To svakako ukazuje na kreiranje nove ekonomske i političke mape sveta u skorijoj budućnosti. Poremećeni trgovinski tokovi odnosno kriza trgovine uslovila je pojavu (neo)protekcionizma. Sve prisutniji protekcionizam je pokušaj da se negativni trendovi zaustave i preokrenu. Pri tome treba imati u vidu da protekcionizam, svakako, nije među glavnim uzročnicima kolapsa trgovine, ali je njen bitan pratilac i atribut. Međutim, postoji opasnost da, ukoliko eskalira, i sam postane generator negativnih trendova u svetskoj trgovini ili prepreka njenog oporavka. S druge strane, globalne trgovinske neravnoteže bile su važan faktor izbijanja ekonomske krize u 2008. godini, a potom je usledio veliki pad svetskog dohotka i trgovine u 2009. i 2010. godini, koji uprkos oporavku, zasigurno neće moći u celini da se nadoknadi ni u nekoliko narednih godina. Naime,

7 Godišnji deficit tekućeg bilansa SAD (kao pokazatelj veće nacionalne potrošnje od proizvodnje) rastao je skoro u svim godinama nakon Drugog svetskog rata, ali se ubrzao u 21. veku i dostigao najveći, istorijski nivo u 2006. godini (800 mlrd. dolara ili 6% bruto domaćeg proizvoda). Kolike su njegove razmere pokazuju podatak da su SAD „usisavale“ čak tri četvrtine suficita tekućeg bilansa svih zemalja sveta.

8 Stijn Claessens *et al.*, (Eds.), *Rebalancing the Global Economy: A Primer for Policy making*, London: Centre for Economics Policy Research, 2010.

već 2011. godine postala je vrlo vidljiva asimetrija u oporavku svetskih trgovinskih tokova: neke zemlje u razvoju su se gotovo vratile na pretkrizni nivo, ali uz priliv kapitala i po cenu narastajuće inflacije, dok su druge oporavak doživljavale sporije od očekivanog.

To se posebno odnosi na razvijene zapadne zemlje. U njima je nezaposlenost i dalje visoka, a finansijski problemi sa pojedinim zemljama Evropske unije (Island, Grčka, Španija, Italija) i kriza evro zone pojačavaju ionako visoku averziju prema riziku, bilo da je trgovinski ili finansijski.

*Tabela br. 3. Globalni debalansi u % od svetskog bruto domaćeg proizvoda*

Godina	Svet	G – 20
2000	3,7	2,6
2001	3,1	2,2
2002	3,5	2,5
2003	3,8	2,6
2004	4,4	3,1
2005	5,2	3,6
2006	5,9	3,9
2007	5,7	3,7
2008	5,5	3,4
2009	3,9	2,4
2010	3,8	2,4

Izvor: IMF *World Economics Outlook Database, April 2012*.

Bitna karakteristika tekuće globalne krize je višestruko veći pad trgovine od proizvodnje i bruto domaćeg proizvoda. Ova konstatacija veži za svet u celini i za sve zemlje u okviru STO, pojedinačno. Promene trgovine u odnosu na promene BDP naglo su uvećane u dugom kriznom periodu. Međunarodna konkurentnost privrede jedne zemlje predstavlja sposobnost ostvarivanja osnovnih ciljeva ekonomske politike, posebno rasta dohotka i zaposlenosti, bez povećanja zaduživanja odnosno bez nastanka deficit-a platnog bilansa.<sup>9</sup> Tako definisana konkurentska pozicija mnogih zemalja pala je na nizak nivo, odnosno smanjila se pod uticajem krize i rizika poslovanja.

Na rastući rizik globalnih trgovinskih neravnoteža najrazvijenijih zemalja sveta (G – 7) ukazivalo se na međudržavnom nivou još od 2003. godine, na njihovim

9 Pero Petrović i Željko Jović, „Pretpostavke prosperitetnog razvoja srpske privrede – podizanje nivoa konkurenčnosti industrije”, *Međunarodna politika*, br. 1147, jul-septembar 2012., str. 74.

samitima. Tada se od Kine i Japana tražila uzdržanost pri kupovini američkog dolara i veštačkog jačanja svojih valuta (period poznat i kao „rat valuta“). S druge strane, od SAD se tražilo da uveća domaću štednju, a od evropskih zemalja da podstiču konkurentnost. Svi ti predlozi išli su u prilog očuvanja postojeće ravnoteže odnosno sprečavanja globalne, nadolazeće ekonomskе krize.<sup>10</sup> Brojni analitičari ističu da zaduživanje i „balon“ na tržištu nekretnina nisu bili izazvani globalnim neravnotežama, ali smatraju da su neravnoteže imale ključnu ulogu u formiranju uslova za izbijanje krize. To znači da su turbulentije na finansijskom tržištu bile „inicijalna kapisla“ u zapaljivoj smeši poremećenih globalnih ekonomskih i trgovinskih odnosa.

Izvesni analitičari smatraju da „spoljne neravnoteže odražavaju, pa čak i predskazuju, unutrašnje neravnoteže“.<sup>11</sup> U izrazito suficitarnim zemljama, kao što su Kina, J. Koreja, Tajvan, Saudijska Arabija i Ujedinjeni Emirati, pad izvoza ipak nije morao da bude praćen jednak velikim smanjenjem uvoza. Obrnuto, u zemljama sa velikim deficitima, kao što su SAD i Španija, pad uvoza bio je znatno veći od smanjenja izvoza.

Globalna finansijska i opšta ekomska kriza najviše je pogodila trgovinu opremom i investicionim dobrima (mašine, transportna sredstva, oprema za domaćinstvo, elektronika, komponente). Utvrđeno je da su promene u tražnji trajnih potrošnih dobara, u periodu krize, četiri do šest puta veće nego u tražnji proizvoda za tekuću potrošnju.<sup>12</sup> Takva situacija se ponovila u poslednjoj krizi s još izrazitijom asimetrijom u promenama tražnje: tražnja za trajnim potrošnim dobrima u SAD i Evropskoj uniji opala je za više od 30% odnosno 20%, dok je tražnja za robom široke potrošnje i uslugama pala za samo 1% odnosno 3% u 2011. godini.<sup>13</sup>

### 3. KRIZA SVETSKE TRGOVINSKE ORGANIZACIJE

Svetska trgovinska organizacija je jedina globalna međunarodna organizacija koja se bavi pravilima trgovine među nacijama. U osnovi ove organizacije nalaze se sporazumi STO, potpisani i ratifikovani u parlamentima najvećeg broja država

- 
- 10 Maurice Obstfeld and Kenneth Rogoff, *Perspectives on OECD Economic Integration: Implications for US Currenty Account Adjusment*, op. cit.
  - 11 Lorenzo Bini-Smighi, The financial crisis and global imbalance – two sides of the same coin. Speech at the Asia Europe Economic Forum conference The Global Financial Crisis: Policy choices in Asia and Europe, Bejing, 9 December 2008, <http://www.bis.org/review/r081212d.pdf>; 28.03.2013.
  - 12 Rudolphs Bems et al., Demand Spillovers and the Collapse of Trade in the Global Reccession., IMF Working Paper, No. 142, 2010.
  - 13 IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

koje učestvuju u međunarodnoj trgovini. Cilj je da se pomogne proizvođačima robe i usluga, izvoznicima i uvoznicima u poslovanju.<sup>14</sup> Svetska trgovinska organizacija počiva i funkcioniše na tri najvažnija principa:

- (1) princip najpovlašćenije nacije;
- (2) princip nacionalnog tretmana;
- (3) princip transparentnosti;

Ovim osnovnim principima STO može se pridodati i princip liberalizacije trgovine i princip promovisanja konkurenčije. Liberalizacija međunarodne trgovine i uspostavljanje zdrave trgovinske konkurenčije u svim državama članicama, ali i na globalnom nivou, osnovni je cilj STO, a da bi se ovo u praksi i postiglo, sporazumi STO raspolažu brojnim instrumentima koji regulišu ove oblasti.<sup>15</sup> Na primer, sporazum o subvencijama i kompenzatornim merama smatra da subvencija postoji kada postoji finansijski doprinos proizvodnjim ili spoljnotrgovinskim preduzećima od strane vlade ili nekog drugog državnog organa na teritoriji države članice, koja može biti u vidu:

- 1) direktnih transfera sredstava (dotacije);
- 2) fiskalnih podsticaja i obezbeđenja zajmova, odnosno garancija za zajmove od strane državnih banaka;
- 3) preuzimanja dugova, obezbeđenja robe ili pružanja usluga i pribavljanja dobara;
- 4) refundiranje carina plaćenih na uvoz inkorporiranih sirovina;
- 5) naloga drugim privatnim telima da izvrše transfer finansijskih sredstava, preuzmu dugove ili obezbede robu u korist primaoca;

Svetska trgovinska organizacija se bori protiv nedozvoljenih subvencija, smatrajući ih vidom restrikcija u međunarodnoj trgovini, putem kompenzatornih dažbina koje su takođe predviđene Sporazumom o subvencijama i kompenzatornim merama. Nisu sve subvencije zabranjene ovim sporazumom, odnosno neće protiv svake subvencionisane robe biti pokrenut antisubvencioni postupak i nametnute kompežatorske dažbine na uvoz.

Subvencije u poljoprivredi regulisane su Sporazumom o poljoprivredi, te poljoprivredni proizvodi ne mogu biti predmet antisubvencione istrage. Takođe, Sporazum definiše dozvoljene subvencije u koje ubraja sve vrste pomoći za istraživačke delatnosti koje sprovode firme ili visoke naučne ustanove, kao i troškove vezane za

14 WTO, Internet, [http://www.Wto.org/english/thewlo\\_e/whatis\\_ehtm](http://www.Wto.org/english/thewlo_e/whatis_ehtm), 26.02.2013.

15 Snežana Zubić-Petrović, i Aleksandar Raković, *Svetska trgovinska organizacija – Pravni instrumenti i savremene tendencije*, Ministarstvo za međunarodne ekonomski odnose Srbije i Crne Gore, Beograd, 2005, str. 4.

istraživački personal, troškove instrumenata, pomoć nerazvijenim regionima i pomoć za zaštitu životne sredine.

Na primer, izvozne subvencije i subvencije čije dobijanje zavisi od korišćenja domaćih umesto uvoznih inputa spadaju u Sporazum zabranjene subvencije koje se sankcionisu kompenzatorskim dažbinama.

Možemo zaključiti da STO zabranjuje sledeće vidove subvencija:<sup>16</sup>

- 1) subvencije koje se mogu smatrati „specifičnim“;
- 2) subvencije zavisne od izvoznog uspeha;
- 3) subvencije čije dobijanje zavisi od korišćenja dočih umesto uvoznih inputa;
- 4) subvencije koje prouzrokuju „ozbiljnu štetu“ drugim državama članicama;

*Tabela br. 4. Broj pokrenutih antisubvencionih istraga i broj uvedenih kompenzatorskih mera protiv zemalja izvoznica (1995-2011)*

Zemlja izvoza	Broj pokrenutih antisubvencionih istraga	Broj uvedenih kompenzatornih mera
Indija	53	31
Kina	52	34
Južna Koreja	18	8
Indonezija	14	8
Italija	13	9
SAD	13	7
Tajland	12	3
Evropska unija	12	11
Kanada	8	3
Francuska	7	6
Ostalo	77	47
Ukupno	279	167

Izvor: Cauntravalling Institutions: By Exporting Country, 01/01/1995-31/12/2011, Internet: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/CV\\_IntiatiosByExpCty.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_IntiatiosByExpCty.pdf).

Pojavom globalne finansijske krize menjaju se i trgovinski tokovi u okviru STO. Uočava se da se prodor na inostrano tržište, uz pomoć subvencija, primenjuje u praksi većeg broja zemalja članica STO. Tu se posebno ističu: Indija, Kina, Južna

16 Stevan Rapaić, *Svetska trgovinska organizacija i preduzeća u spoljnoj trgovini*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2013, str. 135.

Koreja. Međutim, pored zemalja u razvoju izvozne subvencije prisutne su i u razvijenim zemljama poput Evropske unije, SAD i Kanade. U ovom periodu je od 279 pokrenutih antisubvencionih istraga, uvedeno 167 kompenzatornih mera za uvoz proizvoda iz zemalja koje primenjuju subvencije u izvozu.

Nedozvoljene subvencije se najviše primenjuju u sektoru metalnih proizvoda, hemijskom sektoru, sektoru gume i plastike. Primećuje se da pored primarnog sektora koji je tradicionalno podložan državnoj podršci i sektor mašina i električne opreme biva potpomognut subvencijama.<sup>17</sup>

*Tabela br. 5. Broj uvedenih kompenzatorskih mera protiv članica STO,  
po sektorima*

(2007-2011) i ukupno (1995-2011)

Sektori	2007	2008	2009	2010	2011	1995/2011
Žive životinje				1		5
Proizvodi od povrća					1	9
Životinji i biljne masti i ulja				1		5
Upakovana hrana, sokovi, alkoholna pića, sirće, duvan	1					13
Mineralni proizvodi			1		1	6
Proizvodi hemijske industrije		1	2	2		10
Plastika i gume i proizvodi od njih		2	1	4		14
Koža i proizvodi od kože					1	3
Papir i proizvodi od papira		1		2	1	6
Tekstil		1		1		8
Obuća, perje, veštačko cveće				1		1
Kamen, staklo, plastika i plemeniti metali	1	4	3	7	4	7
Mašine		2	2			10
Vozila, vazduhoplovi i plovila		2	2			1
Ukupno	2	11	9	19	9	167

Izvor: Cauntervalling Measures: By Sector 01/01/1995-31/12/2011., Internet: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/CV\\_MesuresByExpCty.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_MesuresByExpCty.pdf).

Opšta i dugotrajna finansijska kriza odrazila se i na funkcionisanje globalnih organizacija kakva je i Svetska trgovinska organizacija. Kriza STO je dramatično povećana nakon nagovještaja najvećeg pobornika slobodne svetske trgovine SAD-a.

17 Ibid., str. 138.

Na to utiče i smanjenje obima i vrednosti svetske trgovine. Prema izveštaju Svetske banke iz 2011. godine, cene niza proizvoda – od nafte, obojenih metala, proizvoda crne metalurgije, pa sve do automobila i niza usluga. To je teško pogodilo zemlje koje imaju vrlo visoke tzv. izvozne koeficijente, kao što su Hong Kong, Singapur, Irska, Belgija, Holandija, Slovačka, Mađarska i dr. Osim toga, kriza teško pogađa zemlje u čijoj strukturi izvoza imaju nafta, obojeni metali, proizvodi crne metalurgije, prirodnog kaučuka i sl. pogotovo ako su njihovi izvozni koeficijenti vrlo visoki. Naravno da kriza teško pogađa i zemlje u čijoj strukturi deviznog priliva vrlo visoko učešće imaju i prihodi od izvoza usluga, kao što je slučaj sa Egiptom, Grčkom, Panamom, Hrvatskom, Kiprom, Kubom i drugim.

U uslovima globalne finansijske krize STO kada se radi o subvencijama ima drugaćiji tretman u odnosu na države u razvoju i najmanje razvijene države. Najmanje razvijenim državama članicama kao i onim članicama koje imaju BDP po glavi stanovnika manji od 1000 dolara, STO dozvoljava da koriste uvozne subvencije. Što se tiče subvencija čije dobivanje zavisi od korišćenja domaćih umesto uvoznih inputa njihovo korišćenje ograničeno je najmanje razvijenim državama na period od osam godina od trenutka pristupanja STO, odnosno pet godina za države u razvoju. Međutim, oživljeni protekcionizam, naročito u proteklih pet godina mnoge zemlje udaljava od ciljeva Svetske trgovinske organizacije.

#### 4. IZAZOVI (NEO)PROTEKCIJONIZMA

Statistike protekcionističkih mera od kraja 2008. godine pa sve do kraja 2011. godine ukazuju da protekcionizam i u okviru STO jača. U tom periodu, u svetu uvedeno je blizu 1400 trgovinskih mera, uključujući i oko 900 diskriminatorskih. Pri toma na zemlje G20 odnosi se oko dve trećine. Arsenal odnosno dijapazon primenjenih mera je širok, od klasičnog antidampinga, preferencijalnog tretmana domaćih preduzeća koji su obuhvaćeni programima državne pomoći, do raznih diskriminatorskih procedura i zavijenog protekcionizma u formi fiskalnih olakšica i oslobođanja.<sup>18</sup>

U okviru zemalja članica STO primena pojačane zaštite za vreme trajanja globalne krize opravdava se očekivanim pozitivnim efektima po zaposlenost, dohodak i trgovinski bilans.

Međutim, takva politika eventualne pozitivne rezultate može da ubira u kratkom roku. Više carinske stope i druge mere koje dovode do manjeg uvoza, znače, u isto vreme, smanjenje izvoza, zaposlenosti i dohotka u drugim zemljama. Rezultat toga

18 Bernard Hoekman and John Wilson, “Aid for Trade Building on Program Today for Tomorrows Future”, in: Fardoust Shahrok *et al.*, (Eds.), *Postcrisis, Growth and Development*, World Bank, Washington, D.C. 2011.

je pad njihove tražnje, uključujući i uvoznu tražnju za proizvodima iz zemalja koje su povećale mere zaštite. Svi ovi efekti dodatno se pojačavaju ako druge zemlje na bujajući protekcionizam ist tako odgovore protekcionističkim merama, što može biti logična i očekivana njihova reakcija. S druge strane, do sličnih efekata dovodi primena direktnih pomoći ili podsticaja domaćem sektoru, čemu su, posebno, sklone razvijene zemlje, članice STO. Već je navedeno da subvencionisanje domaće proizvodnje, u krajnjoj instanci, takođe dovodi do zaostajanja izvoznih sektora i rasta cena proizvoda uvozno supstituisanih sektora.

U takvoj situaciji sasvim je izvesno da će reagovati druge zemlje „arsenalom mera odmazde“. Krajnji efekat su negativni rezultati poznati iz teorije i prakse protekcionizma te se strateška trgovinska politika time stavlja pred teške zadatke. Mere i efekti naraslog protekcionizma mogu se i kvantitativno izraziti i oceniti. Rezultat je opadanje obima svetske trgovine i svetskog dohotka.<sup>19</sup> Primena carina koja rezultuje u 1 dolaru porasta budžetskih prihoda umanjuje svetski izvoz za 2,16 i svetski dohodak za 0,73 dolara. Ni procenjeni efekti stimulacija ne deluju ubedljivije. Na primer, dolar stimulacija može da uveća nacionalni BDP za 0,64 dolara i trgovinu za 0,08 dolara, ali su efekti po druge zemlje neodređeni ili negativni, posebno ako i one odgovore primenom istih ili sličnih mera.

Protekcionističke mere je relativno lako uvesti, ali je veoma teško ukinuti. Izvesni eksperti ukazuju da je bilo potrebno pedeset godina da se dostigne sadašnji nivo liberalizacije, a da postoji opasnost da se sve to anulira u vrlo kratkom roku.<sup>20</sup> Ta činjenica pred kreatore ekonomске i trgovinske politike postavlja odgovorne i teške zadatke, utoliko pre što su pod stalnim pritiskom da primenjuju mere koje vode kratkoročnim koristima, i pored izvesnih negativnih efekata kad se primenjuju na duži rok. Izostajanje pomaka na multilateralnom nivou, proteklih godina, takođe, splašnjava optimizam kad su u pitanju promene, u skorije vreme, nastale globalnim debalansom u svetskim trgovinskim tokovima.<sup>21</sup>

## 5. EVROPSKA UNIJA I STO

U uslovima globalne finansijske krize brojni eksperti smatraju da Evropska unija spotiče globalne pregovore. Četiri godine u dubokoj finansijskoj krizi, opterećena rekordom stopom nezaposlenosti (na kraju 2012. godine preko 26 miliona ljudi) i

19 OECD, Report, Paris, 2011.

20 Anne Krueger, "Protekcionism and the Crisis", in: Richard Baldwin and Simon Evenett, (Eds.), *The Collapse of Global Trade, Murky Protekcionism and the Crisis Recommandations for the G20*, London: Centre for Economics Policy Research, 2010.

21 Na primer, odnos dolara i juana, koji je doprineo produbljivanju debalansa, još uvek nije rešen.

zgaslim privrednim rastom, Evropska unija svoju buduću ulogu u svetskoj trgovini gleda „u krivom ogledalu“. S jedne strane, EU je i dalje najveći svetski trgovinski izvoznik i uvoznik, vodeći devizni investitor i korisnik stranih ulaganja. Gotovo 20 odsto ukupnog svetskog izvoza, i pored krize, poreklom je sa prostora EU uprkos izvesnim trgovinskim barijerama. S druge strane, EU već godinama nema recept za podsticanje sopstvenog privrednog rasta, dok njeni vodeći ekonomski partneri (SAD, Kina, Japan, Indija, Rusija, Brazil i dr.) uglavnom imaju i dalje pozitivne stope privrednog rasta.

Međutin, i pored krize koja je zahvatila celu EU (posebno one zemlje u evro zoni) ona i dalje neguje spoljno-trgovinske ambicije. Tako je marta 2013. Evropski savet zaključio:<sup>22</sup> „Već 2015. godine, 90 odsto privrednog rasta, a sa tim i svetske tražnje roba i usluga generisaće se izvan EU, i treba svim raspoloživim sredstvima evropskom biznisu obezbediti pristup tim tržištima. Ponude za buduće poslove na tržištu EU i povoljne pojedinačne trgovinske sporazume treba dvostruko uvezati. S jedne strane treba ih povezati s konkretnim stvaranjem tamošnjih tržišta, a istovremenim jasnim najavama da će se pregovori, ili postojeći trgovinski status, prekidati ukoliko se strano tržište ne otvorи dovoljno za evropski biznis“. Međutim, brojni analitičari iz ostalog dela sveta smatraju da EU sve više klizi u protekcionizam.

Naime, konkurenti i partneri EU da bi plasirali svoju robu (na primer kukuruz, genetski modifikovanu hranu, keramiku, delove za avione, kozmetičke preparate, intelektualnu svojinu, vino, automobilske gume i dr.) na najveće integrисано tržište sveta, prolaze iscrpljujuću proceduru provera, odbijanja i uslovljavanja. Međutim, ključna tržišta na kojima bi EU trgovinom mogla da oživi privredni rast i podstakne nova zapošljavanja, odnedavno osetno umnožavaju trgovinske barijere. S druge strane u gotovo svim zemljama i dalje postoje neizvesnost i strah od investiranja i uzdržavanja od potrošnje, naročito trajnih dobara.

## 6. NEOPHODNOST REFORME SISTEMA ODLUČIVANJA U STO

Globalna ekonomska kriza nametnula je i reformisanje sistema odlučivanja u STO jer su poremećeni trgovinski tokovi, uglavnom među članicama te organizacije. Naime sada se u okviru STO odluke donose konsenzusom svih članica. Ova praksa je nasleđena iz GATT, kao i mehanizam uspostavljanja konsenzusa koji je poznat pod nazivom „zelena soba“. U praksi, sve odluke se usaglašavaju između 25 do 30 najuticajnijih i najaktivnijih članica STO koje čine zelenu sobu. Tu su prisutne skoro sve razvijene zemlje, obično učestvuju i jedna do dve zemlje u tranziciji, a ostalo su zemlje u razvoju. Svaki predlog odluke prvo bude razmatran i usaglašen u zelenoj

---

22 European Council, Bruxelles.

sobi pa tek nakon toga biva iznesen pred ostale članice STO. Prilikom usaglašavanja stavova u zelenoj sobi glavnu reč vode razvijene zemlje u skladu sa svojom ekonomskom i pregovaračkom snagom. Ovakav način uspostavljanja konsenzusa je netransparentan i destimuliše učešće zemalja u razvoju. Većina njih su dovedene u situaciju da budu samo informisane sa predlogom odluke na početku i usaglašenom odlukom na kraju. Pored toga, najveći deo zemalja u razvoju i najmanje razvijenih zemalja je potpuno isključen iz procesa usaglašavanja.

Nedostaci u načinu uspostavljanja konsenzusa prouzrokovali su veliki broj primedbi članica STO, koje su se osetile isključenim iz procesa donošenja odluka. Zbog toga se i šira, naučna i stručna javnost uključila u raspravu o postojećim problemima i predlozima za reformu sistema STO. Praksa da se odluke donose konsenzusom često diskriminiše zemlje u razvoju, zato što su one izložene ekonomskim i političkim pritiscima kojima se utiče na njihove pregovaračke pozicije. Pored toga, zbog ograničenih sredstava koje im stoje na raspolaganju one nisu u stanju da se izbore sa velikim brojem sastanaka koji se često održavaju istovremeno.<sup>23</sup> Svetska ekonomска kriza još više je otežala položaj zemalja u razvoju i najmanje razvijenih zemalja koga permanentno ugrožava ponašanje Sekretarijata Svetske trgovinske organizacije, a koji često nema neutralnu poziciju već nastupa u skladu sa interesima razvijenih zemalja. Na sastancima Ministarske konferencije često se dešava da se distribuiraju dokumenti za koje prethodno nije pribavljena saglasnost svih članica.

Međutim, dešava se i da se dobijena mišljenja pojedinih članica ignorišu prilikom njihovog sastavljanja. Dokumenti često nisu dostupni na svim radnim jezicima i često se ne ostavlja dovoljno vremena za diskusiju o njima. Međutim, kao osnovna zamerka ipak se ističe to da uspostavljanje konsenzusa kroz mehanizam zelene sobe sprečava mnoge članice da aktivno učestvuju u procesu donošenja odluka. Gotovo svi predlozi za reformu sistema odlučivanja u STO polaze od toga da je potrebno formirati jedno formalno ili neformalno savetodavno telo koje bi iznosilo predloge Generalnom savetu. U njegov sastav bi ušli predstavnici što većeg broja članica i to na osnovu jasnih i objektivnih kriterijuma kao što su učešće u svetskoj trgovini i ravnomerne geografske zastupljenost.<sup>24</sup>

Na ovaj način bi se izbegli nedostaci sadašnjeg načina postizanja konsenzusa kroz zelenu sobu. Članice zelene sobe su na neki način samoizabrane na osnovu zainteresovanosti za određenu temu, a ne na osnovu objektivnih kriterijuma. Takođe,

23 Ivan Marković, „Reforma sistema odlučivanja u STO”, *Ekonomski horizonti*, br. 1/2009, str. 119-135.

24 J. Scott, J. Watal, “Decision-Making in the WTO”, Institute for International Economics, Washington, 2000, Internet, 07/12/08, [www.iie.com](http://www.iie.com).

afričke zemlje uopšte nemaju predstavnike u zelenoj sobi. Mnoge od njih zbog male ekonomskog snage nemaju stalne misije pri STO u Ženevi, jer nisu u stanju da ih finansiraju. Pored toga, zajedničko za sve predloge za reformu sistema odlučivanja u STO je i zalaganje da se prilikom donošenja odluka moraju uvažavati stavovi svih članica, a posebno zemalja u razvoju. Zemlje u razvoju ne bi trebalo da budu izložene ekonomskim i političkim pritiscima u toku pregovora. Podložnost pritiscima, koji se sprovode u bilateralnim kontaktima sa razvijenim zemljama, takođe umanjuje sposobnost zemalja u razvoju da ostvare svoje trgovinske i ekonomski interese. Da li će i kada doći do reforme sistema odlučivanja u STO prvenstveno zavisi od volje najuticajnijih članica, odnosno razvijenih zemalja. Polako počinju da se nameću i stavovi razvijenih zemalja u razvoju, kao što su Kina, Indija i Brazil, ali ne u toj meri da bi mogli da podstaknu tako krupnu promenu.<sup>25</sup> Sadašnji ulazak Rusije u STO će, zasigurno, poremetiti trenutnu ravnotežu snaga, ali pitanje je kada će se to desiti. Pri tome presudan faktor može biti i uticaj trenutne ekonomski krize koja uslovljava i trgovinske tokove među zemljama članicama.

## 7. NEUTRALISANJE NEGATIVNIH EFEKATA KRIZE

Gloobalna ekonomija je i dalje u teškoj recesiji izazvanoj finansijskom krizom i akutnim gubitkom poslovogn poverenja. Međutim, trgovinska saradnja s inostranstvom jedan je od preduslova privrednog prosperiteta u savremenom svetu. U neutralisanju negativnih efekata sloma svetske trgovine treba imati u vidu upravo osnovne karakteristike kolapsa svetske trgovine. Sinhronizovani pad izvoza i uvoza, praktično svih zemalja sveta je osnovna karakteristika svetske trgovine do 2011. godine. Zabeležen je pad izvoza i uvoza za sve zemlje članice STO (za koje ona daje uporedne podatke) u periodu od tréeg kvartala 2008. godine do sredine 2010. godine. Kod svih zemalja Evropske unije taj pad je iznosio preko 20%, a kod ne malog broja zemalja i preko 30% u tom periodu.<sup>26</sup> U najvećem broju zemalja iskazan je pad ukupne trgovine između jedne četvrtiny i jedne petine, i to u dužem vremenskom periodu.

Većina zemalja na smanjivanje svetske tražnje i rezultirajući pad izvoza reagovala je alikvotnim smanjenjem uvoza, tako da su stope pada izvoza i uvoza približne. Udeo trgovine u BDP biće veći ukoliko je zemlja više uključena u globalne mreže ponude, tj. ako proizvodi koji su predmet njene razmene prolaze kroz veći

25 The Memorandum on the Need to Improve Internal Transparency and Participation in the WTO, 2009, Internet, 07/12/08, [www.oxfaminternational.org](http://www.oxfaminternational.org).

26 Richard Baldwin and Simon Evenett, "Introduction and the Recommendation for the G20", in: Richard Baldwin and Simon Evenett (Eds.) *The Collapse of Global Trade Murky Protectionism and the crisis, Recommendation for the G20*, London: Centre for Economics Policy Research, 2011.

broj faza prerade i u tom lancu se nalaze bliže finalnom proizvodu. U pitanju je visina elastičnosti izvoza koja zavisi od makroekonomskih veličina. Naime, uz pretpostavke dominantnog učešća izvoza u porastu domaćeg proizvoda i nepromenjenih tehnologija, stopa rasta rasta izvoza nadmašuje stopu rasta domaćeg proizvoda u recipročnoj meri u kojoj dodata vrednost od izvoza učestvuje u formiranju domaćeg proizvoda. U pitanju su nerazmenljiva, kapitalna i trajna potrošna dobra. To znači da pored uticaja neto i bruto principa obračuna trgovine i BDP, veći pad svetskog izvoza od BDP može se objasniti i činjenicom da je u velikom broju zemalja učešće proizvoda koji ne mogu da budu predmet razmene uvećano (veliki deo sektora usluga), a da je recesijom smanjena ukupna tražnja više pogodila sektor razmenljivih proizvoda.

Rezultat je međuzavisnost odnosno veći pad izvoza (razmenljivih dobara za kojima se tražnja više smanjila) i umereniji pad BDP u kome su zastupljenije usluge i potrošna roba za kojima se tražnja manje smanjivala.<sup>27</sup> Potom, brojni eksperți su analizirali razliku između proizvodnje i trgovine trajnih potrošnih dobara i robe široke potrošnje. Upravo su različite promene tražnje te dve grupe proizvoda ključni razlog za veću redukciju trgovine od BDP u većini zemalja.<sup>28</sup> Na međunarodnu trgovinu se različito odrazio i oporavak, s aspekta te dve grupe proizvoda, koji je usledio: dok se vrednost trgovine proizvodima široke potrošnje već u prvom kvartalu 2011. godine približila predkriznom trendu, još uvek je zaostajala trgovina kapitalnim i trajnim potrošnim dobrima.

Jačanje vertikalne integracije i proširivanje međunarodnih lanaca ponude (kao jednog od najuočljivijih rezultata globalizacije) u dobro meri je neutralisalo negativne efekte krize. Sve veći deo proizvodnje i trgovine obavlja se tako što se repromaterijal i delovi izvoze iz jedne zemlje, dograđuju u drugoj, često i u trećoj zemlji i na kraju troše u četvrtoj. Dakle, delovi i komponente nekoliko puta pređu granicu, što ima važnu posledicu za vrednost trgovine: njihova vrednost se svaki put registruje u izvozu i uvozu, sve dok finalni proizvod ne dođe do potrošača.<sup>29</sup> Naime, to znači da u razvijenim međunarodnim lancima ponude smanjenje tražnje, u periodu globalne krize, ima manje posledice na BDP nego na obim trgovine.

Može se zaključiti da je jedan od razloga višestruko većeg pada trgovine od BDP upravo postojanje međunarodnih lanaca ponude. Naime, dovoljno je da se smanje

27 Jonathan Eaton *et al.*, Trade and Global Recession, <http://faculty.chicagobooth.edu/john.romalis/research/EKNR.pdf>, 2010, 28.03.2013.

28 Warwick McKibbin and Andrew Stoeckel, The Potential Impact of the Global Financial Crisis on World Trade, op. cit.

29 Ukupna trgovina se u vrednosnom izrazu kumulira svaki put kada komponente pređu granicu, a BDP se uvećava samo u meri dodate vrednosti.

isporuke samo u jednom segmentu lanaca ponude pa da to utiče na smanjenje isporuka svih drugih karika u lancu. Rezultat toga će biti smanjenje BDP ali ne u tolikoj meri koliko multiplikovani efekti utiču na smanjenje trgovine. Stoga je neophodno sagledati razloge za skromniji pad od očekivanog u međunarodnim lancima ponude. Dva razloga su najvažnija:<sup>30</sup>(1) uspostavljanje lanaca podrazumeva određene nepovratne troškove, zbog toga će se firme unutar lanca pre prilagoditi (kroz zajedničko smanjenje ukupne ponude), nego što će pokidati lanac; (2) odnosi učesnika unutar lanca, po pravilu, su uređeni dugoročnim aranžmanima koje nije jednostavno prekinuti, jer se često realizuju u okviru multinacionalnih korporacija koje su voljne da u cilju održanja celog lanca, priskoče u pomoć slabijim učesnicima;

Međutim, kad je izvoz u pitanju, na jednoj strani su pad agregatne uvozne tražnje i smanjeni izvozni potencijali domaćih privreda, kao i povećani troškovi kreditiranja izvoza, a na drugoj strani su faktori koji su negativne tendencije ublažavali ili im, čak, menjali predznak. Na primer, jedan od tih faktora je preusmeravanje tokova roba i usluga (od zadovoljavanja domaće tražnje ka izvoznim tržištima). Drugi se odnosi na povećanje cenovnih vrednosti, ako je došlo do depresijacije nacionalne valute i ako je struktura domaćeg izvoza takva da je elasticitet inostrane uvozne tražnje dovoljno visok. Osim toga, na uvoz su posredno delovale i antikrizne mere.

Monetarna i fiskalna relaksacija podstakala je domaću tražnju, često, nažalost, selektivno – ka domaćim proizvodima. Pri tome je jedan deo tražnje, barem delimično, povratio izgubljeni uvoz. Suprotno su delovale indukovane mere protekcionizma u najrazličitijim oblicima.

## 8. REGIONALIZAM KAO ODGOVOR NA KRIZU

Proces ekonomske globalizacije karakteriše eliminisanje međunarodnih barijera radi neometanog i brzog protoka proizvoda, usluga i faktora proizvodnje. Formiranjem jedinstvenog, odnosno integrisanog svetskog tržišta značajno se snižavaju transakcioni troškovi i ubrzan proces međunarodne razmene. Bitna karakteristika savremenih trgovinskih tokova je značajan porast broja regionalnih integracija. Naglo širenje regionalnih sporazuma u mnogim delovima sveta, u poslednjoj deceniji, postala je još izraženija kroz sve češće regionalno povezivanje u periodu savremene krize.

Mnoge zemlje su odgovorile na krizu, čiju snagu i ozbiljnost нико nije mogao ni da pretpostavi, kroz rast mera protekcionizma i okretanje ka regionalnim trgovinskim sporazumima. Prema podacima Svetske banke, za 2010. godinu,

30 Carlo Altomonte and Giannmarko Ottaviano, Resillient to the Crisis? “Global Supply Chains and Trade Flows”, <http://www.oxley.org/index.php?q=mode/4289> 2009, 28.3.2011.

preduzeto je 49 protekcionističkih mera, u obliku povećanja carinskih stopa, uvoznih ograničenja, subvencija i netarifnih ograničenja, i od zemalja u razvoju i od razvijenih zemalja. Međunarodne organizacije su brzo reagovale, ukazujući da protekcionizam ne može biti odgovor na ekonomsku krizu i da treba dalje raditi na liberalizaciji trgovinskih tokova.<sup>31</sup> Međutim, mnoge zemlje suočene sa teškom ekonomskom situacijom sporadično su primenjivale mere protekcionizma.

Regionalne integracije su važne jer ukidaju ili smanjuju barijere u trgovini unutar grupe, a time regionalna integracija treba da dopuni multilateralni sporazum, gde regionalne integracije mogu igrati važnu ulogu u promovisanju liberalizacije trgovine i ubrzavanja ekonomskog razvoja.<sup>32</sup> Na taj način regionalni trgovinski sporazumi mogu biti komplementarni sa multilateralnim trgovinskim sistemom i pomoći njegovom jačanju kroz stvaranje sinergije između njih, što predstavlja posebnu temu izveštaja Svetske trgovinske organizacije za 2012. godinu. Međutim, treba imati u vidu da smanjenje globalne neravnoteže u svetskim trgovinskim tokovima, koje rezultira u jednakom apsolutnom iznosu, nema isti kvalitet ako je ono ostvareno opštim uravnoteženjem ili ako su u tome doprinele samo pojedine zemlje ili regioni.

Za zemlje regiona osim trgovinskih odnosa sa Evropskom unijom bitni su trgovinski tokovi između njih samih, odnosno kretanje regionalnih CEFTA trgovinskih tokova. Globalna kriza uticala je na smanjenje izvoza svih CEFTA zemalja na EU tržište, tako da je bilo očekivano veće regionalno povezivanje zemalja. Iako CEFTA tržište nije potvrđilo veće prisustvo regionalne trgovine, ipak, globalno aktuelno pitanje „sinergije“ regionalne i svetske trgovine, a odgovor na ovo pitanje doneće razrešenje savremene krize.

Tradicionalno, zemlje regiona bile su okrenute ka spoljnotrgovinskoj razmeni sa zemljama EU, čemu je doprinela i ona sama dajući ovim zemljama sloboden pristup svom tržištu. Cilj CEFTA od kada je osnovana, 2006. godine, je stvaranje zone slobodne trgovine između zemalja članica, za robu a sporazum je predviđao i postepeno uključivanje poljoprivrednih proizvoda i usluga u ovaj aranžman. Ovaj sporazum kreira subregionalnu trgovinsku integraciju u Evropi, na području Zapadnog Balkana, ne postanu članice EU, kao dominantne regionalne ekonomske integracije u Evropi.

EU u svrhu zaštite koristi brojne necarinske mere, u prvom redu kvote, doskora i prelevmane (varijabilne naplate). Ovakav specifični sektorski režim je potvrđen i

31 Svetska trgovinska organizacija, Međunarodni monetarni fond i G-20.

32 Caroline Freund and Emanuel Omelas, 2011, *Regional Trade Agreements, Policy Research Working Paper 5314*, World Bank, 2011.

sporazumom o poljoprivredi STO. Danas je takav prilaz glavni kamen spoticanja u novoj rundi multilateralnih trgovinskih pregovora koji se vode pod okriljem Svetske trgovinske organizacije.

## 9. SRBIJA I STO

Članice STO su gotovo sve zemlje sveta. Danas STO broji 159 članica, a 25 zemalja, među kojima je i Srbija, se nalazi u procesu pristupanja ovoj organizaciji. Proces pristupanja bilo koje zemlje STO odvija se po utvrđenim i poznatim pravilima. U suštini, taj proces se odvija na dva paralelna koloseka, multilateralnom i bilateralnom. Imajući u vidu ovu strukturu procesa pristupanja radi se o multilateralnim i bilateralnim pregovorima (radi se o svojevrsnom ispitivanju usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravilima STO, otuda se ovaj deo procesa pristupanja naziva i sistemski). Multilateralni pregovori se odvijaju u okviru sastanaka Radne grupe (RG) za pristupanje.<sup>33</sup> Sastav RG nije unapred utvrđen, i bilo koja članica STO može da uđe u sastav RG u bilo kom momentu dok traju pregovori o pristupanju. Usklađivanje trgovinskog sistema jedne zemlje sa pravilima STO predstavlja i srž ovog procesa.

Naime, to, praktično, znači da je neophodno da se promeni niz zakona ili da se donesu novi kako bi se u njih ugradila pravila STO. Napredak u pregovorima o članstvu, kao i njihovo okončanje dominantno zavisi od unutrašnjeg faktora odnosno reformi koje je jedna zemlja preduzela.<sup>34</sup> Ipak, ne zavisi sve od učinka zemlje koja pristupa, nego i od ostalih partnera u pregovorima. Za razliku od multilateralnog, bilateralni kolosek čine pravi pregovori i to o visini carinskih stopa kao i o uslovima za ulazak na tržište usluga.

Uobičajeno je da članice sa kojima se pregovara bilateralno čine i RG za pristupanje. Dakle, sa svakom zainteresovanom članicom se pregovara posebno tj. bilateralno. Pregovori mogu da traju i nekoliko krugova, a njihova težina zavisi od jačine zahteva koji se postavljaju pred zemlju koja pristupa. Po završetku

33 Radnu grupu za pristupanje RS STO čine: SAD, EU, Australija, Kanada, Kina, Hrvatska, Makedonija, Japan, Norveška, Švajcarska, Vijetnam, Turska, Ukrajina, Malezija, Južna Koreja, Izrael, Indija, Haiti, Ekvador, Panama, Salvador, Brazil, Hong Kong i Dominikanska Republika. Do sada je održano 12 sastanaka RG za pristupanje Srbije STO, a poslednji je održan 29. marta 2012. godine u Ženevi.

34 Neki od važnijih zakona koje je Srbija uskladila sa pravilima STO su iz oblasti poljoprivrede (npr. Zakon o bezbednosti hrane), tehničkih propisa, intelektualne svojine, spoljnotrgovinskog poslovanja i drugi. Važno je imati u vidu da se članstvo u STO „ne dobija“ nego se ostvaruje sistemskim prilagođavanjima međunarodnim pravilima. Rusiji je za to trebalo oko 18 godina, Kini više od 15 godina, Crnoj Gori oko 6 godina, Hrvatskoj više, a Albaniji manje od 6 godina.

bilateralnih pregovora sa nekom zemljom, potpisuje se bilateralni protokol.<sup>35</sup> Članstvo u STO ne znači trgovinu bez carina. Carinska zaštita biće zadržana i to na višem nivou od onih koja postoji u okviru ovih bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini za proizvode iz onih sektora koji su bitni za Srbiju, naročito za poljoprivredne proizvode. Ono što članstvo u STO omogućava jednoj zemlji je zaštita od nelegalnih ekonomskih mera drugih zemalja, kakvi su dampingški izvoz, povećanje carina, nedozvoljene subvencije, ali i u slučaju naglog povećanja uvoza koji nanosi štetu domaćoj privredi i to uvođenjem mera zaštite koj su predviđene pravilima STO, ali i kroz sistem rešavanja sporova u toj organizaciji.

U Srbiji neki ekonomisti smatraju da će pristupanjem Svetskoj trgovinskoj organizaciji sve carine morati da padnu, međutim realnost je drugačija.<sup>36</sup> Prema pravilima STO moguće je uvođenje dodatnih mera zaštite za odabranu industrijsku granu kako bi se izbegle ekonomske ili socijalne posledice njenog urušavanja. Otvaranje tržišta i multiplikovano delovanje trgovine na rast svetske privrede bitno je za razvijene zemlje, ali još više za one sa srednjim i nižim dohotkom.<sup>37</sup> U svetu aktuelne krize jasno je da ni nacionalne, a samim tim ni globalne neravnoteže u trgovinskim tokovima ne moraju da odražavaju defekte privredne strukture ili da budu rezultat pogrešne ekonomske politike. One često odražavaju razlike u stepenu i brzini privrednog razvoja ili druge makroekonomske veze koje, same po sebi, ne moraju da budu loše.

Srbija u 2013. godini, ima i dalje status zemlje posmatrača u STO, a pregovori o pristupanju dovedeni su u završnu fazu. Srpske spoljnotrgovinske firme očekuju da po pristupanju Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji ostvare bolji pristup stranim tržištima, što bi značilo otvorena vrata u svet za srpski izvoz roba i usluga, pod znatno povoljnijim okolnostima, uz niže carinske stope u odnosu na one koje su sada. S druge strane, liberalizacija spoljnotrgovinskog režima u Srbiji, koja uključuje sniženje carinskih stopa, necarinskih barijera i liberalnije zakonodavstvo otvorice vrata stranoj robi i uslugama na srpskom tržištu i povećanju konkurenциje. Ovo će zahtevati uvođenje novih poslovnih strategija sa ciljem povećanja

35 Srbija je do sada potpisala bilateralne protokole o pristupu tržišta roba i usluga sa sledećim zemljama: Norveškom, Hondurasom, Japanom, Južnom Korejom, EU, Kanadom, Švajcarskom, Ekvadorom, Kinom, Salvadorom, Meksikom i Panamom. Još uvek se vode pregovori sa SAD, Brazilom, Indijom i Ukrajinom.

36 Ako se uzme u obzir to da već sada 92% izvoza i 70% uvoza Srbije ima sa zemljama sa kojima se potpisani sporazumi o slobodnoj trgovini (EU, CEFTA, Rusija, EFTA) pitanje zaštite tržišta carinama postaje manje važno.

37 Analize Svetske banke pokazuju da je rast realnog dohotka per capita u zemljama u razvoju koje su smanjile trgovinske barijere u devedesetim godinama prošlog veka (5% godišnje) bio trostruko viši nego u drugim zemljama (1,4%). Prema OECD 2011.

konkurentnosti na domaćem i inostranom tržištu. Kolike su sposobnosti srpskih spoljnotrgovinskih preduzeća da se na ovako otvorenom tržištu izbore sa snažnom konkurencijom, koja će neminovno doći od mnogobrojnih transnacionalnih kompanija, ostaje otvoreno pitanje.<sup>38</sup>

U sadašnjim kriznim uslovima poslovanja trgovinski lanci u Srbiji koji su u stranom vlasništvu), praktično, predstavljaju kanale za izvoz, čime koriguju dosadašnje trgovinske tokove.<sup>39</sup> Najveći trgovci u Srbiji artikel pod svojom robnom markom, koji se prave u Srbiji, plasiraju i na druga tržišta. To ukazuje da saradnja sa velikim trgovinskim lancima može da bude dobra prilika za male proizvođače da svoje proizvode plasiraju i na druga, pre svega, regionalna tržišta (BiH, Crna Gora, Hrvatska, Austrija, Mađarska, Rumunija, Češka, Slovačka, Ukrajina, Moldavija). Izvoze se gotovo sve vrste proizvoda, od zimnice, konzerviranog povrća, slatkiša, „grickalica“, sredstava za higijenu, tekstilnih proizvoda i dr. i to pod imenom neke od njihovih privatnih robnih marki. Iako su sa stanovišta prometa ove količine male one su značajne sa aspekta testicanja reakcija tržišta.

*Tabela br. 6. Trgovina Srbija – svet u 2011. godini  
(relativni pokazatelji %)*

Region/zemlja	procenat učešća
Evropska unija	56%
CEFTA	17%
Rusija	10%
Ostali	9%
Kina	4%
Turska	4%
SAD	1%
EFTA	1%

Izvor: Vlada R. Srbije, Kancelarija za evropske integracije, 09.04.2013.

Iz gornje tabele se vidi da je EU i u uslovima krize najveći spoljnotrgovinski partner Srbije u koju plasira oko 60% svog izvoza. Spoljnotrgoviski tokovi, odnosno robna razmena između Srbije i EU od 2002. godine permanentno se povećavala.

38 Stevan Rapić, *Svetska trgovinska organizacija i preduzeća u spoljnoj trgovini*, op. cit., str. 206.

39 Na primer, „Metro“ koji u Srbiji posluje kao veleprodaja, sarađuje sa 119 srpskih firmi, na prouzvodnji svojih privatnih robnih marki. Ova kompanija ima mogućnost da te proizvode izvoze u 29 zemalja na tri kontinenta na kojima kompanija „Metro keš and keri“ posluje.

*Tabela br. 7. Robna razmena između Srbije i EU od 2002. do oktobra 2011. godine (mil.evra)*

Godina	Izvoz	Indeks	uvoz	indeks	pokrivenost uvoza izvozom u %
2002	1.304	118	3.527	129	36,9
2003	1.316	101	3.842	109	34,2
2004	1.604	122	5.001	130	32,0
2005	2.116	132	4.577	91	46,2
2006	2.932	139	5.696	124	51,4
2007	3.603	123	7.438	131	48,4
2008	4.028	112	8.253	111	48,8
2009	3.196	79	6.528	79	48,9
2010	4.235	132,5	7.069	108,2	59,9
okt. 2011	4.52	118,8	6.598	114,4	61,4

Izvor: Vlada Republike Srbije, Kancelarija za evropske integracije, 09.04.2013.

Neosporno je da članstvo Srbije u EU predstavlja ekonomski i nacionalni prioritet i to je sasvim razumljivo jer je EU najveći spoljnotrgovinski partner naše zemlje. S druge strane „Ujedinjena Evropa“ je i najveći investitor u našoj zemlji, a otuda je stiglo i najviše pomoći u vidu donacija i korišćenje sredstava iz predpristupnih fondova nešto više od 2,2 milijarde dolara). Otuda i ne čudi što su trgovinski tokovi usmereni u tom pravcu. Međutim, poslednjih godina deo javnosti a među njima i ekonomski eksperti smatraju da trgovinske tokove Srbija, bez obzira na krizu koja je zahvatila gotovo sve zemlje, treba da usmeri i u drugim pravcima, jer postoje i tržišta koja još nisu pod okriljem STO.<sup>40</sup> Bilateralni odnosi Srbije i Rusije su u usponu, a ekonomsku saradnju treba maksimalno ubrzati odnosno podići na viši nivo.

40 Mnogi smatraju da ne koristimo dovoljno naše sporazume o slobodnoj trgovini sa Rusijom, Belorusijom, Turskom i dr. iako naš izvoz u te zemlje od 2009. godine beleži godišnji rast od 30 do 40 odsto.

Tabela br. 8. Robna razmena između Srbije i Rusije (u milionima dolara)

Godina	Izvoz	Uvoz	Ukupno	Saldo
1990	1.197,1	1.063,4	2.260,5	133,7
2007	451,5	2.625,9	3.077,4	-2.174,4
2008	553,0	3.448,7	4.041,7	-2.935,7
2009	349,8	1.982,9	2.232,7	-1.633,1
2010	541,1	2.160,5	2.701,6	-1.619,4
2010/2	58.253	338.337	396.590	-280.084
2011/2	97.417	432.201	529.618	-334.784

Izvor: Izvor: Vlada Republike Srbije, Kancelarija za evropske integracije, 09.04.2013.

## 10. GLOBALNA ASIMETRIJA I POTREBA PONOVNOG URAVNOTEŽENJA

Globalna finansijska i ekonomска kriza uticala je na svetske trgovinske tokove odnosno dovela je do krize međunarodne trgovine, koja se mora posmatrati i analizirati i kao uzročnik i kao sastavni deo te krize. Najvidljiviji primer te uzročno-posledične veze je rast suficita u trgovinskim bilansima nekih zemalja i pregrejana tražnja u nekim drugim, dobrim delom podstaknuta upravo prilivom kapitala iz suficitarnih zemalja. Težnja i potreba uravnoteženja svetske trgovine odnosno njeno revitalizovanje – dovođenje u ravnomernije odnose među zemljama – mora se posmatrati kao deo procesa simetričnog globalnog uravnoteženja.

U aktuelnoj krizi globalna neravnoteža u trgovinskim tokovima predstavlja, verovatno, najkompleksnije i najkontraverznejše ekonomsko pitanje.<sup>41</sup> Pri tome, nema sumnje, da globalno (ponovno) uravnoteženje mora da se sproveđe simultano. To je potrebno i neophodno da bi se izbeglo ponavljanje krize. Tome moraju da doprinesu svi akteri na globalnom tržištu: suficitarne zemlje mogu to da postignu, a da istovremeno ne ugroze sopstveni rast, jedino povećanjem domaće tražnje, dok deficitarne zemlje moraju da smanje domaću tražnju i da povećaju izvoz. Međutim, u tom procesu prilagođavanja, kretanje makroekonomskih varijabli između suficitarnih i deficitarnih zemalja treba da se odvija kao u ogledalu.<sup>42</sup> Međutim,

41 Olivier Blanchard and Gian Maria Milesi-Ferati, *Global Imbalances: In Midstream?*, IMF Staff Position Note No. 29, 2010.

42 Jeffry Frieden, “Global Trade in the Aftermath of the Global Crisis”, in: Baldwin, Richard (Eds.) *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, London: Centre for Economics Policy Research, 2010.

pored toga što je vrlo bitno da se smanji globalna neravnoteža, neophodno je adekvatno rasporediti teret tog uravnoteženja. To znači da je potrebno suziti debalanse koji postoje u pojedinim segmentima neravnoteže, u odnosima među zemljama. Polazna pretpostavka je da kvalitet odnosa u globalnoj ekonomiji ne zavisi samo od toga kolika je globalna (ne)ravnoteža, već i kako je ona raspoređena. U tom smislu pojedini eksperti nazivaju „loše neravnoteže“ one koje održavaju distorzije, izazivaju ili povećavaju rizike u drugim privredama ili generišu druge negativne eksternalije.<sup>43</sup>

Drugi smatraju da potpuno otklanjanje neravnoteže nije ni potrebno ni dobro, jer bi se time eliminisale i „dobre neravnoteže“ koje jednom broju zemalja omogućuju da grade brži privredni rast, zasnovan na nejednakosti štednje i investicija, izvoza i uvoza. To znači da se nameće pitanje ne samo koliko nego i kako smanjiti globalnu neravnotežu, a da se ne poremete makroekonomski fundamenti koji vode prema globalnom prosperitetu, iz koga proističe privredni oporavak i napredak svake pojedinačne zemlje.

## 11. ZAKLJUČAK

Svetska finansijska kriza, u velikoj meri, je uticala na globalne trgovinske tokove posebno u okviru STO jer dolazi do niza poremećaja u odnosu na dinamičke i kontrolisane tokove koji su imali uzlazni trend pre pojave krize. Efekti krize na svetske trgovinske tokove, огромnim delom u okviru STO, mogu se podeliti u dve grupe. U prvoj su efekti koje je direktno izazvala sama pojava krize. Drugu grupu čine oni efekti koji su izvedeni i koji su nastali usled preduzetih mera za prevazilaženje krize. Najočigledniji efekat globalne finansijske krize ogleda se u opštem gubitku poverenja, rastu poslovnog pesimizma i uzdržavanju od ulaganja, pogotovo dugoročnih i kapitalnih. U takvom poslovnom ambijentu, banke pooštavaju uslove kreditiranja, a države sve manje pozajmjuju jedna drugoj kapital.

Posledica toga je da investicije i tražnja opada, menjaju se tokovi na međunarodnom finansijskom tržištu a umnogome i presušuju. To negativno utiče i na tokove trgovine (koji se i preusmeravaju) jer se troškovi njenog kreditiranja povećavaju, te se njen obim smanjuje. Promene u uvozu i izvozu, zajedno sa izmenjenim tokovima kapitala, uticali su (uz burne promene deviznog kursa) na promenu stanja u trgovinskom i platnom bilansu.

Međutim, u savremenim uslovima, ipak, se ne može govoriti o autarkičkom razvoju trgovine, a globalna ekonomska i finansijska kriza daje poruku da se izlaz

43 Olivier Blanchard and Gian Maria Milesi-Ferati, *Global Imbalances: In Midstream?*, op. cit.

iz nje ostvaruje lakše kroz integraciju, razmenu i partnerstvo, pri čemu povećanje obima trgovine može, bez sumnje, predstavljati jedan od najefikasnijih izlaza.

Iako je EU najznačajniji akter u međunarodnoj trgovini, njena konkurentnost u nekim manje tehnološki intenzivnim sektorima je na udaru konkurenциje i zemalja u razvoju. Iako je EU svetska trgovinska sila, dobar deo sektora privrede ona štiti od inostrane konkurenциje.<sup>44</sup> Glavni instrumenti koje koristi u tu svrhu su necarinske barijere i poznata je kao subjekt koji znatno koristi te mere. Tu se ističu antidamping mere jer njihova upotreba u periodu svetske ekonomske krize raste.

Poremećeni svetski trgovinski tokovi uslovili su i drugačije ponašanje STO u ostvarivanju proklamovanih ciljeva. Oživljavanje svetske ekonomije bez odlaganja zahteva drugačije mere makroekonomskog regulisanja, kako na nivou nacionalnih privreda, tako i na nivou multilateralne kordinacije, u okviru STO, odnosno vraćanje izvornim principima. Neophodno je globalno i simultano uravnoteženje, pri čemu u prvi plan ne treba stavljati potpuno otklanjanje neravnoteža, pošto to u ovom periodu ne bi bilo ni poželjno ali ni moguće.

## LITERATURA

1. Altomonte, Carlo and Giannmarko Ottaviano, Resillient to the Crisis? “Global Supply Chains and Trade Flows”, Internet, <http://www.voxey.org/index.php?q=mode/4289>, 2009, 28.3.2011.
2. Baldwin, Richard and Simon Evenett, “Introduction and the Recommendation for the G20”, in: Richard Baldwin and Simon Evenett (Eds.), *The Collapse of Global Trade Murky Protectionism and the crisis, Recommendation for the Crisis Recommendation for the G20*, London: Centre for Economic Policy Research, 2010.
3. Bems, Rudolphs, Robert Jonhson and Kei-Mu Yi, Demand Spillovers and the Collapse of Trade in the Global Reccession, IMF Working Paper, No. 142, 2010.
4. Bijelić Predrag, *Međunarodna trgovina*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008.
5. Blanchard, Olivier and Gian Maria Milesi-Ferati, Global Imbalances: In Midstream?, IMF Staff Position Note No. 29, 2010.
6. Bini-Smigli, Lorenzo, The financial crisis and global imbalance – two sides of the same coin, Speech at the Asia Europe Economic Forum conference The Global Financial Crisis: Policy choices in Asia and Europe, Bejing, 9 December 2008, <http://www.bis.org/review/r081212d.pdf>, 28.03.2013.
7. Claessens, Stijn, Simon Eventt and Bernard Hoekman (Eds.), *Rebalancing the Global Economy: A Primer for Poliocymaking*, London: Centre for Economics Policy Research, 2010.

44 Na primer, EU još od osnivanja EEZ 1957. godine ima Zajedničku poljoprivrednu politiku (CAP) čiji je važan segment zaštita domaće poljoprivredne proizvodnje od inostrane konkurenциje.

8. Eaton, Jonathan, Sem Kortum, Brent Neiman and John Romalis, Trade and Global Recession, Internet, <http://faculty.chicagobooth.edu/john.romalis/research/EKNR.pdf>, 2010, 28.03.2013.
9. European Commission Proposal for Reform of the World Trade Organisation, 2000, Internet, 01/12/08, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm)
10. Freund, Caroline and Emanuel Omelas, Regional Trade Agreements, Policy Research Working Paper 5314, World Bank, 2011.
11. Frieden, Jeffry, "Global Trade in the Aftermath of the Global Crisis", in: Baldwin, Richard (Ed.) *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, London: Centre for Economics Policy Research, 2010.
12. Hoekman, Bernard and John Wilson, "Aid for Trade Building on Program Today for Tomorrows Future", in: Fardoust Shahrokh, Yongbeom Kim and Claudia Sepulveda (Eds.) *Postcrisis, Growth and Development*, World Bank, Washington, D.C. 2011.
13. IMF, *World Economic Outlook Database*, April, 2013.
14. IMF, *World Economic Outlook (WEO) Recovery: Risk and Rebalancing, October, 2010*.
15. Krueger, Anne, 2010, "Protectionism and the Crisis", in : Richard Baldwin and Simon Evenett (Eds.) *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism and the Crisis: Recommendations for the G20*, London: Centre for Economics Policy Research.
16. Maurer, Andreas and Cristophe Degain, Globalization and Trade Flows: What You See is not What Get, World Trade Organization, Working Paper, No. 12, 2010.
17. McKibbin, Warwick and Andrew Stoeckel, The Potential Impact of the Global Financial Crisis on World Trade. World Bank Policy Research Working Paper No. 7606, 2009.
18. Marković, Ivan, 2009, „Reforma sistema odlučivanja u STO”, *Ekonomski horizonti*, br.1/2009, str.119-135.
19. Obstfeld, Maurice and Kenneth Rogoff, *Perspectives on OECD Economic Integration: Implications for US Current Account Adjustment*, Center for International and Development Economic Research, Institute of Business and Economic Research, UC, Berkeley, 2000.
20. Petrović, Pero i Jović, Željko, „Prepostavke prosperitetnog razvoja srpske privrede – podizanje nivoa konkurentnosti industrije”, *Međunarodna politika*, br. 1147, jul-septembar 2012.
21. Rapaić, Stevan, „Uticaj svetske finansijske krize na međunarodnu robnu trgovinu i strane direktnе investicije“, *Međunarodna politika*, Vol.62, br.1143, 2011.
22. Rapaić Stevan, *Svetska trgovinska organizacija i preduzeća u spoljnoj trgovini*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2013.
23. Scott, J., Watal, J., "Decision-Making in the WTO", 2000, Institute for International Economics, Washington, Internet, 07/12/08, [www.iie.com](http://www.iie.com)
24. UNCTAD, *World Investment Report*, 2012, UNCTAD, UN, New York and Geneva, 2012.

25. Zubić-Petrović, Snežana i Raković Aleksandar, *Svetska trgovinska organizacija – Pravni instrumenti i savremene tendencije*, Ministarstvo za međunarodne ekonomski odnose Srbije i Crne Gore, Beograd, 2005.
26. WTO, *International Trade Statistics*, Geneva: WTO, 2011.
27. WTO, *Short term merchandise statistics*, Geneva: WTO, 2012.
28. WTO, *World Trade Report 2012. Trade and public policies: A closer look at nontariff measures in the 21<sup>st</sup> century*, WTO, Geneva, 2012.

*Internet:*

29. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601085&sid=aVW11LBGT,08>.
30. Cauntrervalling Intitutions: By Exporting Cauntry, 01/01/1995-31/12/2011, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/CV\\_IntiatiosByExpCty.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_IntiatiosByExpCty.pdf).
31. The Memorandum on the Need to Improve Internal Transparency and Participation in the WTO, 2003, 07/12/08, [www.oxfaminternational.org](http://www.oxfaminternational.org).
32. WTO, <http://www.wto.org>.
33. WTO, Trade Policy Reviews, [http://www.wto.org/english7tratop\\_e/trp\\_e/tpr\\_e.htm](http://www.wto.org/english7tratop_e/trp_e/tpr_e.htm).

***Prof. Dr. Pero Petrović & Prof. Dr. Dobrica Vesić***

## **GLOBAL FINANCIAL CRISIS AND ITS IMPACT ON GLOBAL TRADE TRENDS AND WTO**

### **ABSTRACT**

The modern economic and financial crisis has caused a significant reduction in trade flows for the first time since the Second World War, so it is often referred to as the trade crisis. Despite many benefits and disadvantages of liberalization as key contemporary features, the current crisis has led to re-examination of these attitudes affecting the introduction of protectionist measures and to strengthening of regional ties and numerous alliances. The question that arises is how trade flows will look like in the future and whether regional integration will prevail over multilateralism and the liberalized multilateral trading system. The financial crisis quickly became an economic crisis that hit all sectors. The first visible effects of the crisis were reflected in a sharp fall in trade flows that were conditioned by drop in demand, what led to fall in production and employment. The first reaction of many countries was to take protectionist measures in order to protect their national interests. This is again aroused a debate among proponents of liberalism and protectionism, where the effects of the emergence of the crisis favoured the latter. Economic decision makers are faced with the pressing economic problems and they tried to mitigate them (at least in a short term) turning to regional partners and less to the world market.

*Key words:* Financial crisis, trade trends, globalization, regionalization, WTO.

**Nikola JOKANOVIC<sup>1</sup>**

UDK: 339.92(510)(4-672EU)

Biblid Vol. LXVI, br. 1-2, str. 35–50

Izvorni naučni rad

maj 2014.

DOI: 10.2298/MEDJP1402035J

## **CONTEMPORARY ECONOMIC RELATIONS BETWEEN CHINA AND EUROPEAN UNION**

### **ABSTRACT**

This paper will discuss the economic relations between the European Union and the People's Republic of China. The introductory part will make an insight into the position of China in the contemporary global economy.

The following part of the paper will analyse China-EU trade relations. The topics included will be a general overview of these relations since their establishing in 1975 as well as the European Union's attitude towards the Chinese WTO membership. The Sino-EU partnership and competition will also be described and it will be followed by an overview of the Sino-EU High Level Economic and Trade Dialogue (HED). The concluding topics in this part of the paper will include Sino-EU trade flows, perceived obstacles to trade and investment as well as recent trade disputes between two trading partners.

The third part of the paper will deal with Sino-EU investment flows (with an emphasis on Chinese investments in EU member states). After the introductory remarks concerning the EU investments originating from China, the paper will shed light on particular EU member states which are preferred for Chinese investment as well as the industries in which Chinese companies are willing to invest. The concluding part of this paper will offer possible development of relations between the EU and China in the near future.

*Key words:* People's Republic of China, European Union, economic relations, trade relations, investment flows..

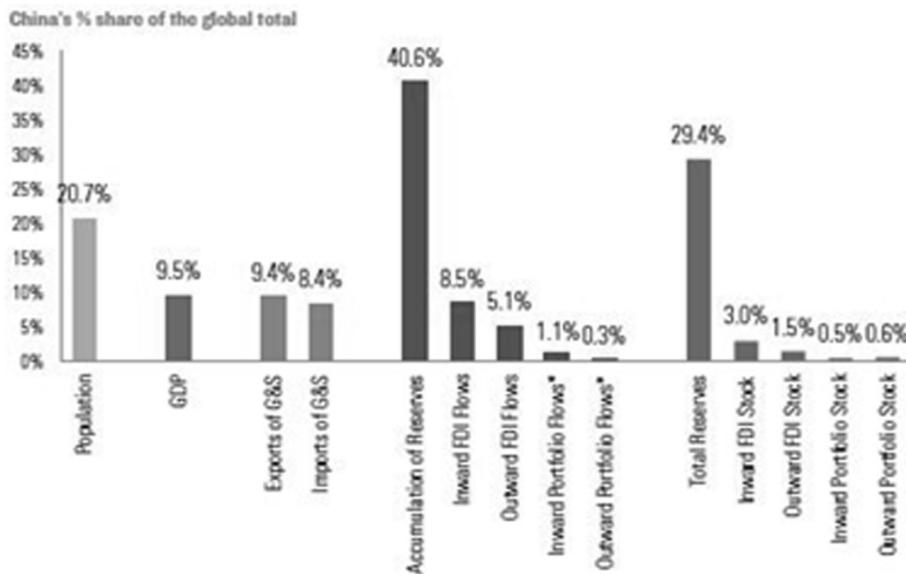
### **1. CHINA IN THE GLOBAL ECONOMY**

**A**s of 2010, China accounted for 21% of the global population, 9.5% of global GDP and 9% of trade in goods and services.<sup>2</sup>

---

1 Nikola Jokanović, MA in International Politics, Belgrade, Republic of Serbia. E-mail: nikola.jokanovic@gmail.com

2 Thilo Hanemann, Daniel H. *Invests in Europe*, Rhodium Group, June 2012, p. 14.



Source: Thilo Hanemann, Daniel H. Rosen, *China Invests in Europe*, Rhodium Group, June 2012, p. 15.

Foreign trade was one of the drivers behind China's economic growth. China's trade volume stood at 20.6 billion dollars in 1978; as a result of successful reforms and opening of Chinese economy to the world, the trade volume exceeded 2.1 trillion dollars in 2007 (the third largest trade volume in the world in 2007),<sup>3</sup> and kept rising when in 2012 China took over USA as the world's leading trade nation (with trade volume estimated at 3.87 trillion dollars).<sup>4</sup> It is easy to notice that China's trade volume had increased by 187 times between 1978 and 2012. China also met requirements set by its accession to WTO regarding the RMB business in China – foreign-invested banks have been allowed to participate since 11 December 2006. Also, in addition to reduction of general import tariffs on industrial products (from 15.3% in 2001 to 9.8% in January 2008), China conducted liberalisation of its service sectors in order to enable them to withstand foreign competition.

On the other hand, China's outward direct investment in 2010 totalled approximately 300 billion dollars (only around 1.5% of the global total). China

3 Liu Saili, *The External Economic Relations of China and the Global Implications*, in: Liu Sali, Zhou Lin (ed.), *China's External Economic Relations*, Enrich Professional Publishing, 2013, p. 12.

4 Garry White, *China trade now bigger than US*, The Telegraph, 10 February 2013, <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/9860518/China-trade-now-bigger-than-US.html> (Internet: 24 January 2013)

owned more hard assets than other emerging countries (such as India (92 billion dollars) or Brazil (181 billion dollars)), but still much less than other large economies (three times less than Japan's assets, and 16 times less than 4.8 trillion dollars of US assets).<sup>5</sup> In 2007, China's share in global ODI reached only 1% but increased to 3% in 2008 and 5% in 2010 (making China fifth biggest outward investor, after USA, Germany, France and Hong Kong). In addition, China's ODI was the only ODI of a BRIC country that didn't plummet during the global financial crisis.<sup>6</sup> According to an estimate made by Thilo Hanemann and Daniel H. Rosen of Rhodium Group in 2012, if China was to follow the typical pattern of an emerging economy, its annual ODI would reach 1-2 trillion dollars by 2020.<sup>7</sup>

## 2. SINO-EU TRADE RELATIONS

Economic relations between China and EU were established in 1975, with the establishing of diplomatic relations. The annual bilateral trade between two sides took off from a very low level, around 2 billion US dollars.<sup>8</sup> China commenced its gradual reforms and open-up in 1978, which (in addition to subsequent EU expansions) led to a rapid increase and flourishing of economic ties.

In year 2010, China has been the world's leading exporter, as well as second largest economy; China's share in world trade in goods had at the same time been estimated at around 11%<sup>9</sup> (an increase compared to the 9% share in 2008-2009). The EU trade policy sees China as the most important challenge, since the EU-China trade flow saw a dramatic increase in the previous years; in 2010, China was the second most important trade partner of EU (after USA) as well as the leading exporter to EU, while the EU is China's most important trade partner. The EU-China bilateral trade in 2009 totalled 296 billion euros<sup>10</sup> (a slight decrease compared to the 326 billion euros in 2008). The trade volume between two sides continued to grow in the following years, when China became the most important trade partner of EU; it exceeded 430 billion euros in 2012.

---

5 Thilo Hanemann, Daniel H. Rosen, *China Invests in Europe*, op. cit., p. 14.

6 Ibid, p. 15.

7 Ibid, p. 13.

8 Fan Ying, *Economic Relations between China and the European Union*, in: Liu Saili, Zhou Lin (ed.), *China's External Economic Relations*, Enrich Professional Publishing, 2013, p. 140.

9 European Commission, *Third meeting of the EU-China High Level Economic and Trade Dialogue (HED) in Beijing*, Brussels, 21 December 2010, Internet: June 11, 2011, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc\\_147155.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147155.pdf), p. 8.

10 Ibid, p. 8.

The open market of EU has been a substantial contribution to the Chinese growth, a growth based on export. In addition, the growth of Chinese market was a benefit to the EU; the EU strongly advocates open trade relations with China. However, the EU is attempting to persuade China to conduct its trade in an honest and fair fashion, to respect the intellectual property rights, and to meet the requirements stemming from the World Trade Organisation membership.

### *2.1. China in World Trade Organisation*

Chinese accession to the WTO had received a strong support from the EU, since the EU saw that the WTO without China would not be truly universal trade organisation. The formal accession to the WTO (in December 2001) was a major step in China's integration into the world economic order.<sup>11</sup> After becoming a WTO member, China had taken measures that have led to the improved access of European companies to the Chinese market. The import duties, as well as non-custom barriers, have been reduced dramatically and irrevocably. Despite the fact that China has done a lot to meet the requests of the WTO membership, some major problems still exist. In order to express concerns over certain segments of China's trade policy, the EU can refer to the WTO's Trade Policy Overview.

### *2.2. Partnership and competition*

According to its 2006 partnership and competition strategy towards China, the European Commission has accepted fierce Chinese competition as long as China conducts the trade in a fair manner. This strategy included the launch of the negotiations for the Partnership and Cooperation Treaty<sup>12</sup> (the negotiations were started in January 2007). These negotiations were seen as an opportunity for additional improvement of the framework for bilateral trade and investments; they also represent a follow-up to the Trade and Economic Cooperation Treaty, concluded in 1985 between European Community and China.

### *2.3. Sino-EU High Level Economic and Trade Dialogue*

High Level Economic and Trade Dialogue (HED) between China and EU had been initiated in Beijing in April 2008. It is aimed at enhancing the communication between the European Commission (in 2008, the European Commission was headed

---

<sup>11</sup> European Commission, *China*, Internet: June 11, 2011, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/china/>

<sup>12</sup> Ibid.

by Jose Manuel Baroso) and the State Council of China (which was in 2008 headed by then Premier Wen Jiabao). The discussion topics of HED include issues of strategic importance to the trade and economic relations between EU and China; HED also generates impetus for the progress in dialogue. This dialogue is a means for discussion of mutually important issues, such as the investment, market access and intellectual property rights, as well as other trade related issues.

The third HED meeting was held in Beijing 20–21 December 2010. It dealt with trade and investment issues ranging from Doha development round, access to raw materials and (as stressed by EU delegation) rare earths, Chinese catalogue of investment, the first meeting of European-Chinese High Technology Working Group (for trade in high technology goods) to Chinese government's procurement network and EU delegation's concern over the difficulties in competition (caused, according to the explanation provided, by Chinese export loans and guarantees). Another guided discussion concerned the intellectual property rights protection (especially concerning the quality and protection of patents, through Joint IPR Protection Unit).<sup>13</sup>

The fourth HED meeting was held in Brussels on 24 October 2013.<sup>14,15</sup> European Union delegation was headed by Olli Rehn, Vice-President of the European Commission and member of the Commission responsible for Economic and Monetary Affairs and the Euro, and Karel de Gucht, European Commissioner for Trade; Chinese delegation was led by Vice-Premier Ma Kai and included several Ministers. According to the statements made by Rehn and De Gucht, discussions included a very broad range of topics:

- Macro-economic policy coordination during global economic crisis (with regular discussions on economic policies at different levels, and with participation of Chinese National Development and Reform Commission, Central Bank and the Ministry of Finance)
- Strengthening the European economic and monetary union, and establishing the European Banking Union
- Chinese reforms, aimed at sustaining rapid, but more balanced, economic growth in the future. Chinese growth model will need to rely more on rising consumer demand and a higher quality of investment and growth. A central part of this

---

13 European Commission, 2010, op. cit., p. 5.

14 European Commission, *Olli Rehn statement at Fourth EU-China High Level Economic and Trade Dialogue (HED)*, SPEECH/13/854, Brussels, 24 October 2013, p. 2.

15 European Commission, *Karel De Gucht statement at Fourth EU-China High Level Economic and Trade Dialogue (HED)*, SPEECH/13/854, Brussels, 24 October 2013, p. 3.

adjustment will be reforms to the financial system, to improve the allocation of credit and to reduce the risk of speculative bubbles

- Chinese reforms in energy sector, the financial system, and measures to address overcapacity
- World Trade Organization (WTO)
- Intellectual property
- Company financing
- Public procurement
- Management of trade frictions
- Innovation, challenges of urbanisation and Green Growth
- Negotiations on EU-China investment agreement. The agreement should have the following aims: improvement of the protection of EU investments in China as well as Chinese investments in Europe, and improvement of access to Chinese market by reducing barriers to investing
- Improvement of cooperation at the multilateral level (in light of the forthcoming 9th WTO Ministerial Conference in Bali).

#### *2.4. Trade flows*

From the perspective of the European export, China is the fastest growing market. In 2008, the EU export of goods to China reached 78.4 billion euros, a 9% increase compared to 2007. From 2004 until 2008, EU exports to China have seen an increase of 65%. On the other hand, in service trade with China EU enjoyed a 5.7 billion euro surplus in 2008 (compared to the 3.9 billion euro surplus in 2007). This amount is still about 30 times lower than the EU deficit in trade in goods with China, which in 2008 reached 169 billion euro.<sup>16</sup>

Between 2004 and 2008, the EU imports from China experienced an average annual growth of 18%; in 2008 alone, the EU has imported 248 billion euros worth of Chinese goods. While China today holds the leading position in goods export to EU, only two decades ago the trade flow between European countries and China was negligible.

In 2010, the EU goods export to China has reached 113.1 billion euros (a 38% increase compared to 2009). On the other hand, the value of goods imported from China to EU reached 281.9 billion euros (a 31% increase compared to 2009). This resulted in a 168.8 billion euros deficit on the EU side. When it comes to trade in services, the 2009

---

16 European Commission, “EU-China trade in facts and figures”, Internet: June 11, 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/375&type=HTML>.

EU service export to China stood at 18 billion euros, while the EU service import from China amounted to 13 billion euros; therefore, the EU trade surplus in services with China in 2009 was five billion euros. In 2010 this surplus was reduced to four billion euros (service export was 20 billion euros, while the service import 16 billion euros).<sup>17</sup> In 2012, according to data provided by European Commission, bilateral trade volume reached 433.7 billion euros; the trade balance was 146.1 billion euros, with deficit on EU side. In this period, China continued to be the leading trade partner of EU,<sup>18</sup> a status also maintained in first 10 months of 2013, when the trade volume exceeded 330 billion euros.<sup>19</sup> Also worth of mentioning is the fact that as of October 2013, the daily trade volume between two sides amounted to one billion euros.<sup>20</sup>

The trade deficit with China exists in telecommunication, textiles as well as iron and steel. More than 50% of the value of Chinese export in 2010 was delivered by companies with foreign investment. The trade deficit itself is a result of a major change in economies of Asian countries, which have tried to concentrate the production process in China (the most prominent such companies come from Japan, Hong Kong, South Korea and Taiwan).<sup>21</sup> Although the exports from China have seen a significant rise, the Asian share in overall EU imports has remained more or less the same (only 10% in the previous decade).<sup>22</sup> The deficit is however still the result of some difficulties the European companies are facing on the Chinese market.

China has been the most frequent target of antidumping investigations conducted by the EU. In 2009, the Chinese export to EU faced 50 currently active antidumping measures, aimed at correction of unfair trade practice.<sup>23</sup> However, these measures only impact 1% of imports from China.

### *2.5. Obstacles to trade and investment*

As it was mentioned before, the EU is using the regular Trade Policy Overview (published by the WTO) to express its concern over certain segments of Chinese trade

17 European Commission, *China – Main Trade Indicators*, Brussels, 08 June 2011, Internet: June 11, 2011, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113366.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf), p. 1.

18 European Commission Directorate-General for Trade, *European Union, Trade in goods with*, 2013, p. 2.

19 Backgrounder: *China-EU trade volume*, CCTV, 21 November 2013, Internet: 24 January 2014, <http://english.cntv.cn/program/bizasia/20131121/102299.shtml>

20 European Commission Directorate-General for Trade, *Facts and figures on EU-China trade*, October 2013, Internet: 24 January 2014, [trade.ec.europa.eu/doclib/html/144591.htm](http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/144591.htm)

21 European Commission, 2010, op. cit., p. 8.

22 “*EU-China trade in facts and figures*”, ibid.

23 Ibid.

policy. In addition to inappropriate intellectual property rights protection, conducting of industrial policy that could mean discrimination against foreign companies (especially in automobile industry), as well as the obstacles the companies doing business in service sector face, a major objection is raised on the issue of access to raw materials.

One of the major problems the European companies are facing in China is the insufficient protection of intellectual property rights. Out of ten European companies doing business in China, seven have claimed to have been victims of the violation of intellectual property rights.<sup>24</sup> According to the 2007 estimate, made by the European-based companies, the breach of intellectual property rights has reduced by 20% their expected income on the Chinese market. As for the confiscation of counterfeit goods on EU customs in year 2007, almost 60% of these goods were made in China.

European companies from the service sector are having a very hard time breaking through to the Chinese market. China has signed treaties on the opening of this market, but out of 22 thousand telecommunication licences awarded since 2001, only twelve have been awarded to foreign companies. In addition, some constraints on investment and property rights are still in power in China (in sectors such as banking, construction, express mail service or telecommunications).

As for the difficulties that foreign legal companies are facing in the Chinese market, these companies are not allowed to employ Chinese jurists, nor are their employees allowed to pass the exams necessary for obtaining Chinese qualifications. In a similar way, the Chinese public procurement market is hardly available to foreign operators, as well as Chinese companies with foreign ownership rights.

## *2.6. Recent trade disputes*

In May 2011 there was a danger of an outbreak of trade war between EU and China. The European Commission decided to introduce customs on imports of fine paper (the paper used for publishing magazines and catalogues) from China.<sup>25</sup> According to the statement made by the spokesman of the Chinese Chamber of Commerce, Yao Jian, the decision of introducing antidumping duties on fine paper is violating the rules of World Trade Organisation; therefore, moves in order to protect the interests of Chinese companies have been announced.

This was the first time that the European Commission took measures against the Chinese government export subsidies. These subsidies were seen by European producers as the source of unfair advantage for Chinese companies in the

---

24 Ibid.

25 Andrew Willis, “*Paper tariffs spark EU-China ‘trade war’*”, EUObserver, 16 May 2011, Internet: June 11, 2011, <http://euobserver.com/884/32336>

international markets. In the opinion of the Commission, the main subsidy to the Chinese paper producers are said to be cheap loans from the state-owned banks; the mentioned custom duties were to be applied within next five years. According to John Clancy, the spokesman of Trade Commission, these measures were aimed at establishing efficient and fair trade conditions in the European market.

On the other hand, the experts have believed that a series of Chinese countermeasures that was to ensue could lead to the worsening of trade relations between two sides. According to the statement given by Hosuk Lee Makiyama from the European Centre for International Political Economy, China had plenty of possibilities for retaliation in a similar way – indeed, China soon afterwards introduced custom duties on potato starch made in EU, with a potential of more similar cases ensuing.

Years 2012 and 2013 saw one of the biggest trade disputes in the history of Sino-EU trade relations, a dispute that once again brought EU and China on the verge of a trade war. Dispute concerning the Chinese export of solar panels on EU market broke out in September 2012 when the European Commission, after complaints lodged by the EU solar panel industry, initiated investigation for the antidumping case, and continued in November 2012 when the European Commission initiated investigation for the anti-subsidy case.<sup>26</sup> According to the findings of the two investigations, Chinese companies were selling solar panels in Europe at far below their normal market prices and were receiving illegal subsidies; this, according to the findings, caused significant harm to EU solar panel producers.

On 5 June 2013, the Commission imposed provisional measures in the anti-dumping case, averaging 47.7%. However, a majority of Chinese solar panel exporters decided to cooperate with the investigations. They agreed to offer a minimum price (in order to avoid additional solar panel tariffs of total estimated worth of 21 billion euros<sup>27</sup> that were due to enter force on 6 August 2013), an offer that was accepted by the Commission on 2 August 2013. According to the final decision, those Chinese exporters of solar panels who cooperated with the investigations were to be allowed to export solar panels to the EU market under 47.7% tariff rate, with a validity period of two years starting from 6 December 2013; finally introduced tariffs were to be applied only to those Chinese exporters who did abide by the agreement made.

---

26 European Commission, *EU imposes definitive measures on Chinese solar panels, confirms undertaking with Chinese solar panel exporters*, IP/13/1190, Brussels, 2 December 2013, p. 1.

27 CNBC, *China, EU settle biggest-ever trade dispute*, 27 July 2013, Internet: 19 January 2014, <http://www.cnbc.com/id/100918759>

### 3. CHINESE INVESTMENT IN EU

Among the world's recipients of FDI, European Union has been the leader for two decades; an accumulated inbound FDI of EU member states in 2010 stood, according to Eurostat data, at 11.8 trillion dollars (which is more than one-third of world's total). However, only one-third of this investment originated from countries outside of EU; US was the leading non-EU investor with 15% of investment. On the other hand, the share of Asian countries in EU's inbound FDI stood at around 4%, and the leading three economies were Japan, Singapore and Hong Kong. The data regarding Chinese ODI in Europe differs according to the institution (8.9 billion dollars according to Eurostat versus 12.5 billion dollars according to Chinese Ministry of Commerce),<sup>28</sup> but this figure is still minute compared to the total FDI attracted by EU members.

Another method of collecting data on Chinese ODI in EU was created by Thilo Hanemann and Daniel H. Rosen, the so-called "Rhodium method". This method dealt with acquisitions and greenfield projects by Chinese-owned companies in EU-27 valuable more than one million dollars. For the period 2000-2011, these authors have recorded 573 transactions worth 21 billion dollars (more than 15 billion euros) in total – less than 10 deals totally worth less than 100 million dollars (73.5 million euros) annually before 2004, 50 deals worth around 800 million dollars (590 million euros) annually between 2004 and 2008, and 100 deals worth 3 billion dollars (2.2 billion euros) annually in 2009 and 2010; the FDI for 2011 included 54 greenfield investments and 37 acquisitions worth almost 10 billion dollars (7.3 billion euros).<sup>29</sup> As impressive as these figures may be, they still represented only about 4% of total FDI allocated in EU in 2011.

#### 3.1. EU members preferred by Chinese investment

Major part of Chinese ODI in EU heads for "old Europe" – of total investment attracted between 2000 and 2011, around 85% ended up in EU-15. In this period, top three destinations included France, the United Kingdom and Germany (in that order); French economy took the lead in this period, with 70 deals of total worth of 5.7 billion dollars (4.2 billion euros); the 3.2 billion dollar (2.35 billion euro) investment in Gas de France, made by China Investment Corporation, accounts for almost 66 percent of this value.<sup>30</sup> Second most popular EU destination for Chinese ODI was UK after seeing 95 deals of aggregate worth of 3.7 billion dollars, or 2.7

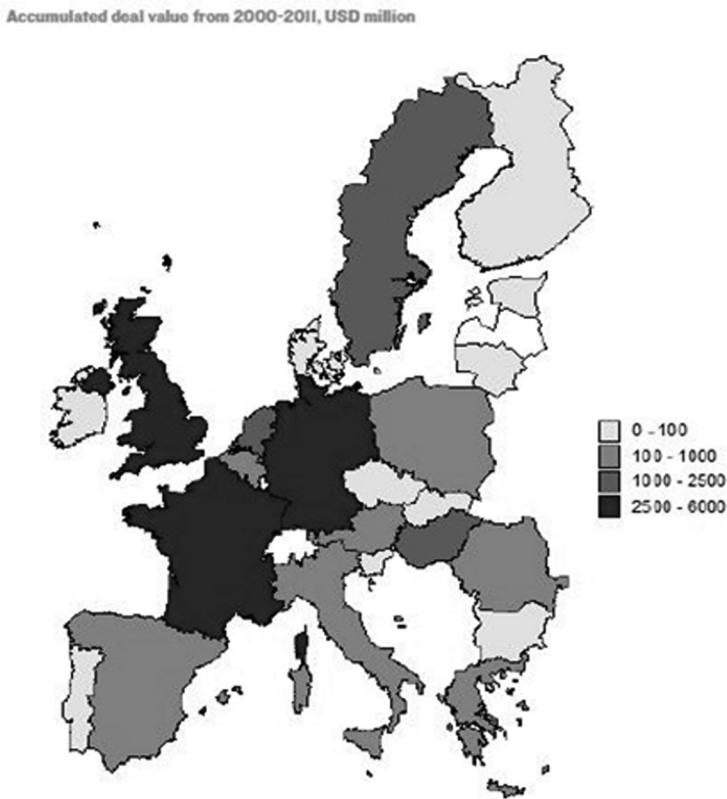
---

28 Thilo Hanemann, Daniel H. Rosen, *China Invests in Europe*, op. cit., p. 32.

29 Ibid, p. 35.

30 Ibid, p. 36.

billion euros (in following sectors: automobiles, banking, real estate, and especially, mining firms with assets in Africa, Latin America and Central Asia). Germany is the third largest recipient of Chinese ODI among EU members, whose 146 deals (otherwise more than one-third of all European deals) were worth 2.5 billion dollars, or 1.8 billion euros; they also cover the most diverse sectors, from machinery to telecommunications and consumer goods.



Chinese ODI in the EU-27, 2000-2011, in USD million; source: Hanemann, Rosen, *China Invests in EU*, June 2012, p. 37.

According to the picture, Hungary and Greece have high position on the list of Chinese ODI recipients after receiving one large-scale Chinese investment each – chemical sector of Hungary saw the 1.9 billion dollar (1.39 billion euro) agreement, selling Borsodchem to Yantai Wanhuwa Poliuretanes, while COSCO corporation achieved a long-term lease agreement in the Greek port of Piraeus (including the modernisation of container terminal), worth 700 million dollars (510 million

euros).<sup>31</sup> Another high ranking country is Sweden – Volvo Cars was bought by Geely, a deal worth 1.5 billion dollars (1.1 billion euros). On the other hand, Spain and Ireland have seen little Chinese investment due to the fact that the significant increase in Chinese ODI in Europe coincided with economic hardship.

### *3.2. Industries targeted by Chinese companies*

The same motives that drive other foreign investors to European markets also drive Chinese investors; they include product sales in the world's largest single market, expansion of global production chains, as well as access to European technology, brands and human talent.

China's investment in the EU-27 by industry, 2000-2011, in USD million

Sector	Value (USD mn)			Number of Projects		
	Greenfield	M&A	TOTAL	Greenfield	M&A	TOTAL
1 Chemicals, Plastics & Rubber	126	3,505	3,631	13	9	22
2 Utility and Sanitary Services	0	3,259	3,259	0	1	1
3 Automotive OEM & Components	655	1,981	2,815	23	12	35
4 Coal, Oil & Gas	18	1,803	1,821	4	7	11
5 Communications Equip. & Services	1,180	177	1,357	95	5	100
6 Transportation Services	784	548	1,329	9	7	16
7 Metals Mining & Processing	25	1,200	1,225	13	14	27
8 Consumer Electronics	187	983	1,170	33	9	42
9 Industrial Machinery & Equipment	495	499	993	34	23	57
10 Food, Tobacco & Beverages	110	570	679	10	9	19
11 Financial Services & Insurance	495	31	526	28	2	28
12 Real Estate	146	340	486	4	1	5
13 Pharmaceuticals	21	280	300	4	3	7
14 Electronic Equip. & Components	133	152	285	22	5	27
15 Software & IT Services	256	13	289	21	5	26
16 Aerospace, Space & Defense	79	174	253	7	4	11
17 Textiles & Apparel	137	98	235	8	4	12
18 Alternative/Renewable Energy	145	84	229	45	7	52
19 Healthcare & Medical Devices	30	83	93	9	2	11
20 Paper, Printing & Packaging	74	0	74	2	1	3
21 Leisure & Entertainment*	48	0	48	3	0	3
22 Other Transport Equipment	31	15	46	4	1	5
23 Business Services	43	1	44	13	2	15
24 Minerals Mining & Processing	1	42	43	1	2	3
25 Semiconductors	18	17	35	4.0	3	7
26 Biotechnology	24	10	34	6	2	8
27 Consumer Products & Services	28	0	28	9	1	10
28 Furniture & Wood Products	0	27	27	0	3	3
29 Engines & Turbines	14	4	18	2	1	3
30 Construction Services	6	0	6	4	0	4
Total	5,308	15,850	20,957	428	145	573

Source: Hanemann, Rosen, *China Invests in EU*, June 2012, p. 37.

31 Ibid, p. 38.

According to the above table, Chinese investments in EU are spread across a large number of sectors, whether in manufacturing or in services. Of these sectors, nine have registered investments exceeding one billion dollars. At least one large-scale (by value) acquisition was seen in the dominant industries; they include utilities (China Investment Corporation – Gas de France), chemicals (Wanhua – Borsodchem), automotive (Geely – Volvo) and coal, oil and gas (Sinochem – Emerald).

Extractive industries are generally the focus of China's ODI, but European market is not interesting to Chinese investors due to natural resources. Chinese investment in fossil fuel assets in EU (amounting to 2.6 billion dollars, or 1.9 billion euros, from 2000 to 2011) was motivated by the fact that majority of companies doing business in resource exploitation, even if their operations are located outside of Europe, have their headquarters in London. Notable transactions include Emerald Energy (taken over by Sinochem Resources in 2009, a deal worth 877 million dollars, or 644 million euros), Caledon Resources (acquired by Guangdong Rising in 2011, a deal worth 406 million dollars or 298 million euros), as well as African Minerals (investment by China Railway Minerals in 2010, a deal worth 256 million dollars, or 188 million euros).<sup>32</sup> What did see a significant increase in previous period was the investment by Chinese manufacturing firms, with a view to accessing European technology and innovation (which would allow adding value to the products). Such examples include acquisitions of firms in industrial machinery (Beijing No. 1 Machine Tool – Coburg Waldrich), auto parts (BAIC – Weigl), general aviation (AVIC-FACC), renewable energy (Goldwind – Vensys) as well as chemicals and plastics (Chongqing Light Industry – Saargummi).<sup>33</sup> Chinese manufacturers have also established research and development centres throughout Europe, in order to benefit from Europe's human talent and infrastructure.

Activities of Chinese investors in EU service sector have evolved from investments aimed at facilitating trade towards an array of different activities – early features of Chinese presence in Europe were investments (especially greenfield investments) in small-scale representative offices and sales operations. The greatest number of such investments landed in Germany and other big markets. Another asset that caught the eye of Chinese investors was local trade-facilitating infrastructure and logistics operations (with examples in COSCO and its investments in ports of Naples, Piraeus and Antwerp, as well as LinkGlobal Logistics' purchase of an airport in Parchim, Germany).<sup>34</sup> In addition, export-facilitating investments are expected to evolve towards more sophisticated operations, such as branding and

---

32 Ibid, p. 41.

33 Ibid, p. 42.

34 Ibid, p. 43.

after-sales services (such an example is Huawei), with assistance from Chinese banks and their European offices.

#### 4. CONCLUSION

Ever since they were established in 1975, the trade relations between China and EU were seen as an opportunity for both sides to benefit. Chinese economy has flourished due to foreign trade and investment (with EU being one of the important FDI sources and an increasingly important trade partner); at the same time, availability of Chinese goods and services in common EU market meant that consumers from EU member states were able to gain access to high-quality goods at a price lower than competition (thus improving their living standards). Although China and EU have common interests, the economic relations between them have not been without frictions; the leadership of both sides have treated them with great attention, due to the fact that China is a leading trading partner of EU. However, all of these disputes had been resolved in a peaceful and mutually benefiting way, in order to prevent greater distortions in relations. Even in the future, the huge Chinese market will be a valuable opportunity for European economies to recover from financial crisis; on the other hand, access to European technology, know-how and human potential will be important for successful Chinese development in years to come. At the same time, China will be ready to contribute and support (through financial aid) the financial stability of EU member states, thus securing its undisturbed access to European common market.

#### REFERENCES

1. Backgrounder: *China-EU trade volume*, CCTV, 21 November 2013, Internet: 24 January 2014, <http://english.cntv.cn/program/bizasia/20131121/102299.shtml>
2. CNBC, *China, EU settle biggest-ever trade dispute*, 27 July 2013, Internet: 19 January, <http://www.cnbc.com/id/100918759>
3. European Commission, “*EU-China trade in facts and figures*”, MEMO/09/375, 4 September 2009, Internet: June 11, 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/375&type=HTML>
4. European Commission, *Third meeting of the EU-China High Level Economic and Trade Dialogue (HED) in Beijing*, Brussels, 21 December 2010, Internet: June 11, 2011, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc\\_147155.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147155.pdf)
5. European Commission, *China - Main Trade Indicators*, Brussels, 08 June 2011, Internet: June 11, 2011, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113366.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf)
6. European Commission, *China*, Internet: June 11, 2011, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/china/>

7. European Commission, Directorate-General for Trade, *European Union, Trade in goods with China*, 2013.
8. European Commission, Directorate-General for Trade, *Facts and figures on EU-China trade*, October 2013, Internet: 24 January 2014, [trade.ec.europa.eu/doclib/html/144591.htm](http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/144591.htm)
9. European Commission, *Olli Rehn statement at Fourth EU-China High Level Economic and Trade Dialogue (HED)*, SPEECH/13/854, Brussels, 24 October 2013.
10. European Commission, *Karel De Gucht statement at Fourth EU-China High Level Economic and Trade Dialogue (HED)*, SPEECH/13/854, Brussels, 24 October 2013.
11. European Commission, *EU imposes definitive measures on Chinese solar panels, confirms undertaking with Chinese solar panel exporters*, IP/13/1190, Brussels, 2 December 2013.
12. Hanemann, Thilo and Rosen, Daniel H., *China Invests in Europe*, Rhodium Group, June 2012.
13. Saili, Liu, *The External Economic Relations of China and the Global Implications*, in: Liu Saili, Zhou Lin (ed.), *China's External Economic Relations*, Enrich Professional Publishing, 2013, p. 12.
14. Willis, Andrew, “*Paper tariffs spark EU-China ‘trade war’*”, EUObserver, 16 May 2011, Internet: June 11, 2011, <http://euobserver.com/884/32336>
15. White, Garry, *China trade now bigger than US*, The Telegraph, 10 February 2013, <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/9860518/China-trade-now-bigger-than-US.html> (Internet: 24 January 2013)
16. Ying, Fan, *Economic Relations between China and the European Union*, in: Liu Saili, Zhou Lin (ed.), *China's External Economic Relations*, Enrich Professional Publishing, 2013, p. 140.

**Nikola JOKANOVIĆ**

## **SAVREMENI EKONOSMIKI ODNOSI IZMEĐU KINE I EVROPSKE UNIJE**

### **APSTRAKT**

U članku će biti reči o ekonomskim odnosima između Evropske unije i Narodne Republike Kine. U uvodnom delu biće dat uvid u položaj Kine u savremenoj globalnoj privredi.

U sledećem delu biće analizirani trgovinski odnosi između EU i Kine. Obuhvaćene teme predstavljaju opšti pregled ovih odnosa od njihovog uspostavljanja 1975, kao i stav Evropske unije prema članstvu Kine u STO. Takođe će biti opisano partnerstvo i konkurenacija između Kine i EU, nakon čega će biti dat pregled Ekonomskog i trgovinskog dijaloga na visokom nivou između ove

organizacije i Kine. Poslednje teme u ovom delu članka su trgovinski tokovi između Kine i EU, uočene prepreke za trgovinu i ulaganje, kao i nedavni sporovi između dva trgovinska partnera.

U trećem delu rada biće reči o investicionim tokovima između Kine i EU (sa naglaskom na kineske investicije u državama članicama EU). Nakon uvodnih napomena koje se tiču kineskih investicija u EU, biće baćeno svetlo na određene države članice EU koje su najpoželjnije za kineska ulaganja kao i grane industrije u koje kineske kompanije žele da investiraju. U završnom delu članka autor će se baviti potencijalnim razvojem odnosa između EU i Kine u bliskoj budućnosti.

*Ključne reči:* Narodna Republika Kina, Evropska unija, ekonomski odnosi, trgovinski odnosi, investicioni tokovi.

**Marko NOVAKOVIĆ**  
**Mihajlo Vučić<sup>1</sup>**

*UDK: 341.645.2(596+593)*  
*Bibliid Vol. LXVI, br. 1-2, str. 51–70*  
*Izvorni naučni rad*  
*april 2014.*  
*DOI: 10.2298/MEDJP1402051N*

## **OSVRT NA PRESUDU I INTERPRETACIJU MEĐUNARODNOG SUDA PRAVDE U SLUČAJU MANASTIRA PREA VIHAR**

### **APSTRAKT**

Dana 11. novembra 2013. godine, Međunarodni sud pravde je doneo presudu povodom zahteva za interpretacijom presude iz 1962. godine u slučaju Preah Vihar, sporu o teritorijalnom razgraničenju između kraljevine Tajlanda i kraljevine Kambodže. Autori su u ovom radu izvršili analizu kako osnovne presude iz 1962., tako i sveže donesene interpretacije presude. Najpre je sažeto analiziran istorijski kontekst razloga za pokretanje spora pred Sudom, da bi se u glavnom delu rada autorи pozabavili pravnom analizom presude i njene interpretacije. Poseban naglasak stavljen je na način rezonovanja Suda i posledice koje takav način rezonovanja proizvodi po suštinsko razrešenje spora i razjašnjenje pojedinih načela međunarodnog prava koja uređuju razgraničenje između država na prirodnim granicama, ali i na širu praksi Međunarodnog suda pravde u sličnim pitanjima.

*Ključne reči:* Preah Vihar, Međunarodni sud pravde, interpretacija presude, Kambodža, Tajland, razgraničenje.

### **1. UVOD**

**M**eđunarodni sud pravde (u daljem tekstu Sud) je 11. novembra 2013. godine doneo presudu po zahtevu Kraljevine Kambodže podnetom 28. aprila 2011. za interpretaciju svoje ranije presude u slučaju Prea Vihar (Kambodža protiv Tajlanda). Zahtev je utemeljen na članu 60. Statuta Suda i članu 98. Pravila

---

1 Mr Marko Novaković i mr Mihajlo Vučić, istraživači-saradnici Instituta za međunarodnu politiku i privrednu politiku u Beogradu. E-mail: marko@diplomacy.bg.ac.rs i mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je deo rezultata istraživanja u okviru naučnog projekta osnovnih istraživanja Instituta za međunarodnu politiku i privrednu politiku, Beograd: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije i međunarodnim integrativnim procesima – spoljнополитички, међunarодни економски, правни и безбедносни аспекти”, Projekat br. 179029 (za period: 2011–2014), finansiranog od Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

suda. Na taj način se Sud ponovo pozabavio materijom o kojoj je rešavao pre 51 godinu, pitanjem razgraničenja između Kambodže i Tajlanda na području pograničnog hinduističkog manastira Prea Vihar. U analizi koja sledi autori će izneti niz pravnih pitanja koja su se postavila u okviru razmatranja ove značajne presude i njene potonje interpretacije, koja je Sud sa više ili manje uspeha razrešio.

## 2. ISTORIJSKA POZADINA SPORA

Prea Vihar je hinduistički manastir posvećen bogu Šivi. Iako se smatra da potiče iz XI veka, složena istorija navodi na tragove koji sežu do IX veka.<sup>2</sup> Ovo starinsko svetilište, delimično u ruševinama, nalazi se na grebenu planinskog vence Dangrek koji čini granicu Kambodže i Tajlanda. Sam manastir i njegova okolina imaju značajnu umetničku i arheološku vrednost, a potencijalno su važni i u vojno-strateškom pogledu. Prirodna granica između dve zemlje u okolini manastira je pomenuti Dangrek, koji se na ovom mestu strmom liticom odvaja od kambodžanske ravnice, da bi se zatim spuštao na sever prema Tajlandu. Manastir se nalazi na grebenu na ivici litice i nadgleda kambodžansku ravninu prema jugu.<sup>3</sup> Istorija odnosa dve države od neposrednog značaja za slučaj koji analiziramo počinje francusko-sijamskim ugovorima 1887. i 1893, u okviru kojih se Sijam (današnji Tajland)<sup>4</sup> odrekao svih teritorijalnih pretenzija levo od reke Mekong.<sup>5</sup> Sporazumom od 13. februara 1904. godine između francuske Vlade i Sijama, granica na vencu Dangrek planina je opisana kao vododelnica između basena Nam Sen i reke Mekong sa jedne strane, i Nam Mun sa druge strane.<sup>6</sup> Ovaj ugovor je uspostavio opšti izgled pograničnog prostora, čije je tačno razgraničenje trebalo da sproveđe Mešovita komisija. Radi razgraničenja na tom delu, na sastanku od 2. decembra 1906. bilo je odlučeno da Mešovita komisija treba da prođe vencem Dangreka i da izvrši potrebna izviđanja, kao i da nadzorni oficir francuskog dela Komisije treba

- 
- 2 Vidi više na zvaničnoj prezentaciji manastira na stranici UNESKA: Internet, <http://whc.unesco.org/en/list/1224>, 12.1.2014.
- 3 Daniel Patrick O'Connell, "International Law and Boundary Disputes", *American Society of International Law*, no. 54, 1960, str. 79.
- 4 Tajland se sve do 1939. nazivao Sijam, kada je promenio ime u Tajland (naziv Sijam je nakratko bio vraćen 1945-1949). Kambodža je na početku XX veka bila francuski protektorat.
- 5 Ronald Bruce St. John, „Preah Vihear and the Cambodia-Thailand Borderland“, *IBRU Boundary and Security Bulletin*, January 1994, [https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb1-4\\_john.pdf](https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb1-4_john.pdf), 12.1.2014, str. 65.
- 6 Lawrence Palmer Briggs, "The Treaty of March 23, 1907 between France and Siam and the Return of Battambang and Angkor to Cambodia", *The Far Eastern Quarterly*, vol. V, no. 4, 1946, str. 445.

da nadgleda ceo istočni deo venca. Nesporno je da su predsednici francuskog i sijamskog dela Komisije izvršili svoju dužnost, usput posetivši sam manastir.<sup>7</sup> Meseca januara 1907, predsednik francuskog dela je izvestio svoju vladu da je granična linija konačno uspostavljena. Iz toga se jasno zaključilo da je granica bila proučena i iscrtana, iako ni u jednom od izveštaja Komisije nakon 2. decembra 1906, nije pronađena nijedna odluka, pa čak nijedanput nije pomenut venac Dangrek.<sup>8</sup> Štaviše, u vreme kada se Komisija najverovatnije sastajala radi svršetka posla, pažnja je preusmerena na zaključenje još jednog pograničnog ugovora Francuske i Sijama, 23. marta 1907. Poslednja faza razgraničenja odnosila se na pripremu mapa. Vlada Sijama, koja nije raspolagala odgovarajućim tehničkim sredstvima, zamolila je francuske oficire da mapiraju celu pograničnu oblast. Ove mape su završene u jesen 1907, a izradio ih je tim francuskih oficira, od kojih su neki bili i članovi Mešovite komisije, i prosleđene su Vladi Sijama 1908. Među njima se nalazila i mapa venca Dangrek prema kojoj je Prea Vihar bio na kambodžanskoj strani. Kambodža će se pre svega na ovu mapu pozivati kao na podršku istaknutom zahtevu za suverenitetom na potonjem sudskom procesu.<sup>9</sup>

### 3. PRAVNA ANALIZA PRESUDE OD 1962.

Postupak pred Sudom u slučaju manastira Prea Vihar pokrenut je 6. oktobra 1959. podneskom Vlade Kambodže.<sup>10</sup> Postupak je Kambodža pokrenula kao odgovor na okupaciju manastirskog područja od strane tajlandske bezbednosnih snaga. Na to je Vlada Tajlanda uložila dva prethodna prigovora,<sup>11</sup> ali je Sud u presudi od 26. maja 1961. utvrdio da ima nadležnost da postupa.<sup>12</sup>

U presudi o meritumu,<sup>13</sup> Sud je, odnosom glasova 9-3, utvrdio da se manastir Prea Vihar nalazi na teritoriji pod suverenitetom Kambodže i da to za posledicu ima obavezu

7 Shane Strate, “A pile of stones? Preah Vihear as a Thai symbol of National Humiliation”, *South East Asia Research*, vol. 21, no. 1, str. 42., 2013.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 ICJ, Temple of Preah Vihear, Cambodia v Thailand, Pleadings, <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/9249.pdf>, 12.1.2014.

11 ICJ, Temple of Preah Vihear, Cambodia v Thailand Preliminary Objections, <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/9259.pdf>, 12.1.2014.

12 ICJ, Temple of Preah Vihear, Cambodia v Thailand, Preliminary Objections Judgment, <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/4857.pdf>, 12.1.2014.

13 ICJ, Temple of Preah Vihear, Cambodia v Thailand, Merits, <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/4871.pdf>, 12.1.2014. Dalji navodi sudske odluke iznose se prema ovom tekstu.

Tajlanda da povuče sve vojne i policijske snage, ili druge čuvare, koje je prethodno postavio u manastiru, ili u njegovoj okolini, na kambodžanskoj teritoriji.

Sa sedam na prema pet glasova, Sud je takođe utvrdio i da Tajland ima obavezu da vrati Kambodži sve skulpture, statue, delove spomenika, modele od kamena peščara i antičku keramiku koji su, od trenutka tajlandske okupacije hrama iz 1954, mogli biti uklonjeni iz manastira ili njegovog okruženja od strane tajlandske vlasti.

Već je rečeno da se prilikom isticanja zahteva za pokretanjem postupka Kambodža pozivala na mapu koju je izradila nepotpuna Mešovita komisija, i koja je dostavljena Sudu kao Aneks I originalnog podneska Kambodže. Tajland je, sa druge strane, isticao, da mapa, s obzirom da nije bila delo Mešovite komisije (budući da su je izradili samo francuski oficiri a ne i pun komisijski sastav), nema obavezujući karakter, da granica iscrtana na njoj nije istinska linija vododelnice i da bi pravilno povučena vododelnica ostavila manastir Tajlandu. Takođe, Tajland je istakao i da ova mapa nikada s njihove strane nije bila prihvaćena, odnosno, čak i ako bi se dokazalo da ju je Tajland prihvatio, to je bilo samo zato jer je pogrešno verovao da je iscrtana granica odgovarala liniji vododelnice.

Pomenutu mapu nikada nije zvanično odobrila Mešovita komisija, koja je prestala sa radom nekoliko meseci nakon što je mapa sačinjena. Iako nema osnova za sumnju da je ona delo oficira koji su nadzirali venac Dangrek, Sud je svejedno zaključio da, u svom nastanku, ona nije bila obavezujuća. Međutim, iz činjeničnog stanja je bilo jasno da je mapa prosleđena vladu Sijama kao ishod procesa razgraničenja i kako nije izazvala nikakvu reakciju sijamskih vlasti, ne samo u tom trenutku već i kasnije, za dugi niz godina, Sud je smatrao da je Sijam na nju prečutno pristao. Štaviše, mape su prosleđene sijamskim članovima Mešovite komisije, koji se nisu oglasili, kao i sijamskom ministru unutrašnjih poslova, koji se zahvalio francuskom ambasadoru u Bangkoku na njima, kao i sijamskim oblasnim upraviteljima, od kojih su neki poznavali situaciju Prea Vihara. Dakle, pošto sijamske vlasti nisu imale primedbi na izgled mape, u postupku pred Sudom, prema mišljenju većine sudija, one nisu mogle da se pozivaju na manljivost svog pristanka na njen sadržaj.

Sijamska, a kasnije ni tajlandska vlada, nisu dovodile u pitanje mapu sve do svojih pregovora sa Kambodžom u Bangkoku 1958. Međutim, još 1934-1935. godine je izvršeno istraživanje koje je ukazalo na odstupanje linije ucrtane na mapi i prave linije vododelnice, a napravljene su i druge mape koje su manastir, sledeći prirodnu liniju vododelnice, u geografskom pogledu ostavile Tajlandu. Ipak, i pored toga, Tajland je nastavio da koristi i objavljuje mape prema kojima se Prea Vihar nalazi u Kambodži. Štaviše, tokom pregovora vođenih 1925. i 1937. prilikom zaključivanja francusko-sijamskih ugovora, koji su potvrdili postojeće granice, kao

i na zasedanju Mirovne francusko-sijamske komisije u Vašingtonu 1947, bilo je prirodno pomisliti da će Tajland postaviti pitanje neodgovarajuće granice, ali on to nije učinio. Sa druge strane, Francuska je 1949. uložila protest vlasti Tajlanda na prisustvo tajlandske bezbednosnih snaga u okolini manastira, a Kambodža je, vrlo brzo nakon sticanja nezavisnosti, 1953, podnela zahtev Sudu za pokretanje postupka. Prirodno je iz toga izvučen zaključak Suda da je Tajland prihvatio granicu oko Prea Vihar manastira kao što je ucrtana na mapi, bez obzira na to da li ona stvarno odgovara liniji vododelnice. Istina, Tajland je u svojoj argumentaciji pred Sudom izneo zapažanje da je sve vreme faktički posedovao suverenitet nad manastirom, pa nije ni bilo potrebe da se pitanje postavi. Tajland zaista jeste vršio izvesne upravne radnje u okolini manastira, ali je Sud smatrao da takvi akti lokalnog karaktera ne mogu da poništite konzistentan stav centralne vlasti. Kao dokaz u prilog toj tvrdnji Suda, navela se i poseta manastiru tokom 1930. godine Princa Damronga, tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova Sijama, kada ga je primio francuski poverenik za pograničnu kambodžansku provinciju, a Sijam nije na to reagovao.

Na osnovu ovih činjenica, Sud je zaključio da je Tajland prihvatio pomenutu mapu, dostavljenu kao Aneks I kambodžanskog podneska Sudu. Čak i ukoliko bi takav zaključak bio doveden pod sumnju, mora se imati u vidu da su se Francuska i Kambodža tokom pedeset godina oslanjale na njegov pristanak, i da je Tajland uživao u istom periodu sve koristi Ugovora iz 1904. koje su mu pripale. Štaviše, prihvatanje mape iz Aneksa I je za posledicu imalo i prihvatanje celokupnog ugovornog sporazuma. Kako se u presudi navodi, ugovorne strane su u to vreme usvojile tumačenje sporazuma prema kojem je granica ucrtana na mapi imala jaču snagu od ostalih ugovornih odredbi, i kako nije bilo valjanog razloga za stav da su ugovornice pridale neku posebnu važnost liniji vododelnice kao takvoj, u poređenju sa prvenstvenom potrebom konačnog uređenja međusobnih granica, Sud je smatrao da i u odluci treba da koristi isto tumačenje: „Ugovori o granici, bilo da se odnose na sticanje ili gubitak dela teritorije ili na utvrđivanje sporne granice između država, predstavljaju izvor prava po sebi. Oni su posebna vrsta ugovora koja stvara objektivni teritorijalni režim koji važi erga omnes. Takav režim postoji i nezavisno od konkretnog ugovora o granici i nastaviće da postoji čak i kada sam ugovor prestane da se primenjuje. Razlog ovakvog tumačenja leži u potrebi za održavanjem stabilnosti granica“.<sup>14</sup>

Treba na ovom mestu napomenuti da je takvo mišljenje Suda u pogledu dokazne vrednosti priložene mape odstupanje od njegove ranije prakse. U slučaju Burkina Faso/Niger,<sup>15</sup> vođenom takođe oko utvrđivanja sporne granice između dve suverene

14 Ibid, str. 34.

15 ICJ, Frontier Dispute (Burkina Faso/Niger), Judgment on Merits, <http://www.icj-cij.org/docket/files/149/17306.pdf>, 12.1.2014.

države, Sud je tretirao mape kao obične činjenične dokaze. Sud je stoga presudio u korist granice ucrtane na mapi iz Aneksa I, i prema Sudu je postalo izlišno utvrđivati da li je granica na mapi zaista u stvarnosti odgovarala liniji vododelnice.<sup>16</sup>

Inače, Kambodža je u svom poslednjem podnesku pred početak zasedanja Suda zatražila i rešenje dodatnog pitanja, naime „da li je granična linija između Kambodže i Tajlanda, u području Dangreka, ona ista koja je ucrtana na mapi Komisije za razgraničenje između Indo-Kine i Sijama (mapa priložena u Aneksu I kambodžanskog podneska). Sud je rešio da ovaj zahtev nije moguće rešavati, jer bi se radilo o novom postupku, pa je zaključio da se o njemu može raspravljati samo kao o obrazloženju osnova za donošenje presude, a ne i kao sastavnog dela presude o meritumu“.

Pošto smo ukratko saželi rezonovanja i odluke Suda u ovoj presudi, istaći ćemo sada tri važna pravna pitanja koja iz njih slede:

1) Tajland nikada nije izričito prihvatio sadržinu mape koja je poslužila kao osnov razgraničenja. Međutim, potonje konkludentne radnje Tajlanda u vezi sa statusom sporne teritorije i sadržinom mape poslužili su Sudu kao pravni dokaz da je Tajland prihvatio ugovorno rešenje razgraničenja. Sud je sledstveno tretirao ovaj prečutni pristanak Tajlanda kao činjenicu koja onemogućava njegovo kasnije osporavanje sadržine mape, iako je jasno da sadržina mape zaista ne odgovara realnom stanju stvari. U međunarodnom pravu je ovaj princip poznat pod imenom estoppel. On garantuje pravnu sigurnost ugovornicama u pogledu preuzetih obaveza koje nisu izričito utvrđene. On, dakle, omogućava čak i onoj strani koja je na račun podnetih tereta druge ugovorne strane stekla neko pravno ovlašćenje, da uživa u plodovima tog prava i pored njegove faktičke manljivosti, ukoliko druga strana izričito ne ospori to njen pravo u razumnom vremenu.<sup>17</sup> Teoretski gledano,

16 Vidi više kod Inna Uchkunova, Oleg Temnikov, „Mapping the Peace: The Request for Interpretation in the Temple of Preah Vihear Case“, *Analiza European Journal of International Law*, objavljena 20. novembra 2013, Internet, <http://www.ejiltalk.org/mapping-the-peace-the-request-for-interpretation-in-the-temple-of-preah-vihear-case/>, 12.1.2014.

17 Šta bi bilo razumno vreme u konkretnom slučaju zavisi od okolnosti slučaja, za raspravu na tu temu videti čuveni članak Mekgibona, Iain MacGibbon, “Estoppel in International Law“, *International and Comparative Law Quarterly*, no. 7, 1958, str. 458-468. U savremenom međunarodnom pravu estoppel je neosporan princip kako u opštem međunarodnom pravu (videti više kod Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, 2005, str. 355 i dalje), tako i u pojedinačnim režimima. Tako se dosta piše o primeni estopela u praksi međunarodnih privrednih arbitraža (Andrea K Bjorklund, “Private Rights and Public International Law: Why Competition Among International Economic Law Tribunals is Not Working“, *Hastings Law Journal*, no. 241, 2007-2008, str. 241-308), odnosno pred Telom za rešavanje sporova Svetske trgovinske organizacije (James Cameron, Kevin R. Gray, “Principles of International Law in The WTO Dispute Settlement Body“, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, Issue 02, 2001, str.

potrebno je obezebediti sigurnost stranke koja se pouzdaje u ponašanje svoje saugovornice, pa je zato potrebno „stopirati“ (odatle estopel) potonje osporavanje osnova sopstvenog ponašanja od strane saugovornice. Loterpaht smatra ovaj princip „suštinskim uslovom stabilnosti“ u međunarodnim odnosima.<sup>18</sup> Naravno, prečutni pristanak mora da bude u razumnoj meri jasna posledica činjenja ili propuštanja strane koja je oštećena. Sud je opravdano uzeo sve prethodno navedene slučajeve kao dovoljan dokaz prečutnog pristanka.

2) Drugo pitanje je da li je Tajland bio u opravdanoj zabludi u pogledu sadržine mape. Zanimljivo je kako je Sud rešio ovo pitanje kao proceduralno, iako je ono materijalno po prirodi. Po osnovu prigovora o zabludi Tajlanda, Sud je utvrdio da bi argument o postojanju osnovane zablude u pogledu toga da je linija ucrtana na mapi odgovarala u stvarnosti postojećoj liniji vododelnice, bio u neskladu sa argumentom Tajlanda iznetim u osnovnom podnesku po kome je Tajland kontinuirano vršio akte suverene vlasti na datom području.<sup>19</sup> Tajland je ove argumente iskoristio u okviru osnovnog podneska kako bi njima potkrepio svoju suverenu nameru prema tom području. Sud je smatrao, logično povezujući ova dva argumenta, da bi Tajland, da je bio u osnovanoj zabludi u pogledu ispravnosti mape, verovao da je Kambodža istinski suveren na datoј teritoriji, pa tako i ne bi vršio akte suverene vlasti na istoj, odnosno, ne bi imao razloga da pokazuje suverene pretenzije prema istoj.

3) Treće zanimljivo pitanje jeste da li je Kambodža mogla da se smatra savesnim držaocem pa da na taj derivativni način stekne spornu teritoriju tokom vremena iako je u trenutku razgraničenja Tajland bio stvarni titular. Sud nije morao da se bavi pitanjem održaja teritorije jer je već zaključio prethodno da je Tajland prihvatio mape kao sastavni deo ugovornog sporazuma oko granica. Ipak, iz argumentacije Suda jasno sledi, da i u slučaju da Tajland ne može da se smatra prečutnim davaocem pristanka, činjenica da je Kambodža izdavala mape tokom više od

---

248-298). Estopel je postao uobičajeno sredstvo i sudova u oblasti međunarodnog krivičnog prava takođe, vidi više kod Mahnoush H. Arsanjani and W. Michael Reisman, „Developments at the International Criminal Court: the Law-In-Action of the International Criminal Court“, *American Journal of International Law*, vol. 99, no. 2, 2005, str. 385-403. U našoj novijoj pravnoj teoriji videti članak Sanja Đajić, „Napomene o estopelu u međunarodnom pravu“, *Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 57, br. 1, 2009, str. 148-165, o poreklu estopela iz anglosajsonskog prava videti Nebojša Jovanović, „Pojam ugovora u anglosajsonskom pravu“, *Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 56, br. 1, 2008, str. 63-88.

- 18 Hersch Lauterpacht, „Sovereignty Over Submarine Areas“, *British Yearbook of International Law*, 6p. 876, 1950, str. 395-96.
- 19 Vidi više u analizi presude urađenoj neposredno nakon njenog donošenja, „Case Concerning the Temple of Preah Vihear: Cambodia v. Thailand“, *Duke Law Journal*, vol. 307, 1963, str. 308-309.

pedeset godina na kojima je hram bio sastavni deo njene teritorije (a videli smo ranije da je isto činio i Tajland), kao i njeno kontinuirano vršenje radnji povezanih sa pravom vlasništva nad teritorijom (kao što smo videli one su se ostvarivale i u međusobnim diplomatskim kontaktima predstavnika dveju država na samoj teritoriji manastira, Sud je kao glavni primer naveo posetu Princa Damronga), stvorili bi održaj Kambodže nad teritorijom, s obzirom na njenu dobru veru i potrebno vreme koje je u međuvremenu prošlo. Time bi postala irelevantna činjenica da je Tajland, nakon stvaranja mapa, a pre zaključenja konačnog Ugovora o razgraničenju, imao pravo da istakne suverenitet.

#### 4. POSLEDICE PRESUDE

Presuda u slučaju Prea Vihar značajna je pre svega kao progresivna interpretacija principa estopel, ali i drugih pravnih pitanja koja su spomenuta u prethodnom odeljku. Međutim, ona pati i od izvesnih slabosti koje su proizvlele i određene negativne posledice po buduće odnose dveju država u sporu i razvoj međunarodnog prava uopšte. Te slabosti su po mišljenju autora, s jedne strane posledica nedovoljne preciznosti u jeziku presude, a s druge nedostatka volje na strani Suda da se upusti u suštinsko rešavanje spora.

Prva primedba odnosi se na nedovoljno precizan jezik Suda prilikom određenja pojma „okoline“ manastira, u onom delu presude koji se odnosio na povlačenje tajlandske snage bezbednosti sa datog područja. Tajland je neposredno nakon donošenja presude izjavio da će njegove obaveze biti u potpunosti ispunjene ukoliko se snage bezbednosti povuku iz „ruševina manastira i sa zemlje na kojoj se manastir nalazi“. U skladu sa tim, Tajland je podigao bodljikavu žicu u blizini manastirske zgrade i postavio znake koji kažu da se „okolina manastira Prea Vihar ne prostire preko ove linije“.<sup>20</sup> Tenzije su porasle 2007. godine, kada je Kambodža uložila zahtev za uvršćenjem manastira na listu UNESCO svetske baštine. Kambodža je poslala ovoj međunarodnoj organizaciji mapu koja je prikazivala ceo greben Prea Vihara manastira, kao i brdo Phnom Trap (Phnom Trap) kao deo kambodžanske teritorije. Tajland je odmah protestovao, i nekoliko oružanih incidenata je izbilo u graničnom pojasu u blizini manastira. Zategnutost situacije dovela je i do zahteva za autentičnim tumačenjem odluke Suda, i autori će razmotriti pravne posledice ovog ponovljenog tumačenja u sledećem odeljku.

Druga primedba vodi nas van granica konkretne presude i odnosi se na opšte tendencije u načinu sudovanja Suda. U pitanju je propuštanje Suda da reši suštinu

20 ICJ, *Judgment Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand)*, para. 38, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17704.pdf>, 14.1.2014.

spora putem razjašnjenja pravnih principa koji se odnose na datu materiju. Kao što smo videli u dosadašnjem izlaganju, Sud je rešio spor ne upuštajući se u rešavanje pitanja: da li je granična linija između dve zemlje zaista i linija vododelnice. Takođe, Sud nije pokušao da razjasni, što bi za progresivni razvoj međunarodnog prava bilo još bitnije, šta predstavlja vododelnica u konretnom slučaju planinskog vanca Dangrek, odnosno da li je vododelnica kao prirodna granica na planinskim vencima opšte prihvaćeni model razgraničenja u međunarodnom pravu.<sup>21</sup> Ovakvo ponašanje Suda, kada on otklanja spor ne upuštajući se u razjašnjavanje suštinskih pitanja koja se iza njega nalaze, (a po mišljenju autora, suštinsko pitanje spora između Tajlanda i Kambodže, na osnovu koga bi se posle lako moglo odrediti pitanje suvereniteta nad manastirom Prea Vihar, jeste pitanje gde se nalazi vododelnica na planinskom vencu Dangrek?), vidljivo je u mnogim drugim slučajevima koji su se našli pred Sudom, i o tome se u pravnoj teoriji piše kao o jednom inherentnom fenomenu vezanom za ustrojstvo i funkcionisanje Suda.<sup>22</sup> Ono se otkriva i uvidom u praksi Suda u ostalim sporovima koji se odnose na teritorijalno razgraničenje. Sud nikada do sada nije pokušavao da na konkretnom slučaju pojasni pravno načelo koje u teoriji važi za pravilo prilikom određivanja linija prirodnih granica.<sup>23</sup> U našoj pravnoj teoriji postoji stav da je to logična posledica prirode spora o razgraničenjima pred MSP. Istiće se da je zajedničko svim sporovima razgraničenja pred MSP da, kada se traži od Suda da utvrdi kome teritorija pripada, a ne da vrši razgraničenje, drugim rečima, iako sudska presuda konačno određuje kome pripada suverenitet i time posredno utiče na rešenje spora o razgraničenju, ona je samo deklarativna, odnosno svodi se na konstataciju ko ima pravo na odnosno područje.<sup>24</sup>

Međutim, autori smatraju da ovakvo činjenje (ili bolje reći nečinjenje) Suda, iako je nesumnjiv propust u daljem progresivnom razvoju međunarodnog prava,

21 U teoriji međunarodnog prava pojам vododelnice nije jednoznačan, u britanskoj teoriji vododelnica je linija koja razdvaja vode koje teku u raznim pravcima, u različite sisteme. U američkoj praksi vododelnica je zapravo vodomeda, pod čim se podrazumeva ceo rečni sliv. U praksi je vrlo teško utvrditi preciznu lokaciju vododelnice. Više o ovome vidi kod Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 344.

22 Na tu temu korisno je pogledati analizu koju u jednom od prethodnih članaka donosi Vučić: Duško Dimitrijević, Ivona Lađevac, Mihajlo Vučić, „Analiza preduzetih aktivnosti u okviru sistema UN u vezi sa rešavanjem pitanja Kosova i Metohije“, *Međunarodni problemi*, br. 4, 2012, str. 449.

23 Ukupno 12 slučajeva je do sada pred Sudom bilo povezano sa granicama na kopnu. Videti analizu postupanja Suda u ovim slučajevima kod Brian Taylor Sumner, “Territorial Disputes at the International Court of Justice”, *Duke Law Journal*, Vol. 53, No. 6, 2004, str. 1779-1812.

24 Boris Krivokapić, „Načini sticanja državne teritorije“, *Strani pravni život*, br. 2, 2010, str. 136.

istovremeno i ne potkopava principe međunarodnog prava koji se odnose na razgraničenje suverenih država na prirodnim granicama. U slučaju razgraničenja na planinskim vencima, u pravnoj teoriji vlada mišljenje da je vododelnica prirodna granica koja treba da posluži za osnov razgraničenja, osim ukoliko konkretni ugovor ne predviđa nešto drugo.<sup>25</sup> Ono što je bitno u presudi u slučaju Prea Vihar jeste da Sud nijednog trenutka nije doveo u pitanje vododelnicu kao relevantno načelo. Takođe, ni jedna od stranaka pred Sudom nije pokušala da ovo načelo ospori. Pitanje gde se tačno prostire vododelnica bilo je sporno, ali da je ona polazna tačka za utvrđivanje granice ostalo je nesporno i Sud je to potvrdio u svojim razmatranjima. Autori analogno zaključuju da ni u slučaju nekih drugih načela razgraničenja na prirodnim granicama koje bi se našle pred Sudom u vezi sa spornim granicama, Sud ne bi odstupio od njih u svojim razmatranjima. Uzmimo za primer da spor Republike Srbije sa Hrvatskom na reci Dunavu bude bio rešavan pred Međunarodnim sudom pravde. Stav naše vlade o potrebi rešenja spora putem prirodne granice na Dunavu bio bi tada verovatno podržan od strane Suda, nasuprot rešenju hrvatske vlade, koje zanemaruje ovu činjenicu.<sup>26</sup>

## 5. PRAVNA ANALIZA INTERPRETACIJE PRESUDE

Zahtev za interpretaciju presude podnela je Kambodža 28. aprila 2011. godine.<sup>27</sup> U tom zahtevu, Kambodža je zatražila od Suda sledeće stvari:

1. Da bliže odredi u kom značenju je korišćena reč *vicinity*, (što po autorima ovog rada predstavlja i ključnu tačku neslaganja);
2. Da se izjasni da li je Sud presudom iz 1962. priznao kao obavezujuću granicu sa Mape iz Aneksa I?
3. Da definiše koja je priroda obaveze Tajlanda da povuče svoje trupe?<sup>28</sup>

25 Navedimo kao primer stavove nekoliko nespornih autoriteta: Lawrence Oppenheim, *International Law*, vol. 1, Oxford, Oxford University Press, 2008, str. 524, William Edward Hall, *A Treatise on International Law*, Clarendon Press, 1924, str. 174, A. Oye Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1967, str. 41.

26 Više o argumentima obe strane u sporu videti kod Duško Dimitrijević, „Međunarodno-pravni tretman graničnih sporova na prostoru bivše Jugoslavije“, *Međunarodni problemi*, vol. 55, br. 3-4, 2003, str. 369.

27 ICJ, Application Instituting Proceedings, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/16470.pdf>, 14.1.2014.

28 ICJ, *Judgment – Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand)*, op. cit., para. 52.

### 5.1. Pitanje nadležnosti Suda

Tajland je u svom odgovoru na zahtev za interpretaciju Kambodže, kao prvu od tri alternativno postavljene primedbe, pomenuo nenadležnost Suda zbog nedostatka osnovnog elementa za interpretaciju. Konkretno iz podneska Tajlanda citirano: “da zahtev Kraljevine Kambodže Sudu za tumačenjem presude od 15. juna 1962 u slučaju manastira Prea Vihar na osnovu člana 60. Statuta Suda ne ispunjava uslove predviđene tim članom i da prema tome Sud nema nadležnost da postupi po zahtevu i/ili da je zahtev neprihvatljiv” (“...that the Request of the Kingdom of Cambodia asking the Court to interpret the Judgment of 15 June 1962 in the case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) under Article 60 of the Statute of the Court does not satisfy the conditions laid down in that Article and that, consequently, the Court has no jurisdiction to respond to the Request and/or that the Request is inadmissible”).<sup>29</sup> Dakle, Tajland smatra da ovde ne postoji neslaganje oko značenja presude. Ova primedba je tačna utoliko, što je neophodan element za interpretaciju presude neslaganje strana.<sup>30</sup> Pitanje ko određuje da li postoji neslaganje između strana (u ovom slučaju, kao što smo videli, Tajland smatra da neslaganja nema), sasvim logično leži na Sudu. Ipak, Sud u svojoj praksi ide i korak dalje. Pre svega, navedeno neslaganje ne mora biti formalizovano ni na koji način. Ovo pravilo Sud je mnogo puta potvrdio,<sup>31</sup> ali sa druge strane nesporazum mora da se odnosi ne samo na meritorni, već i na operativni deo presude.<sup>32</sup> Kao što ćemo kasnije pokazati, Sud je utvrdio da su postojala značajna neslaganja između strana, ali se i pored toga potpuno opravdano prihvatio sudovanja u ovom slučaju.

29 ICJ, Written Proceedings, Thailand, 28 Nov 2011, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17284.pdf>, 12.1.2014.

30 Član 60 Statuta Suda – “The judgment is final and without appeal. In the event of dispute as to the meaning or scope of the judgment, the Court shall construe it upon the request of any party.”

31 *Interpretation of Judgments Nos. 7 and 8 (Factory at Chorzów)*, Judgment No. 11, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 13, p. 11; vidi takođe *Application for Revision and Interpretation of the Judgment of 24 February 1982 in the case concerning the Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya)*, Judgment, I.C.J. Reports 1985, str. 217-218, para. 46; *Request for Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 16 July 2008, I.C.J. Reports 2008 , str. 325-326, para. 54.

32 *Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 16 July 2008, I.C.J. Reports 2008 , str. 323, para. 47.

### 5.2. Značenje pojma “vicinity”

Kako u samoj interpretaciji presude,<sup>33</sup> tako i u izdvojenim mišljenjima,<sup>34</sup> posebna se pažnja posvećuje pitanju tačnog značenja ove reči. Ovo nije nimalo slučajno, jer je ta reč i neposredan povod za interpretaciju. Autori smatraju da je vrlo važno i njeno etimološko tumačenje, koje posebno razrađuje sudija Trindade u svom izdvojenom mišljenju u kome se posvetio nakratko i etimološkoj analizi reči *withdraw/se retire* (povući se).<sup>35</sup> Iako je ovakva analiza bez ikakve sumnje korisna i može nam donekle pomoći u boljem razumevanju presude, ipak smatramo da činjenica da reč *se retire* potiče iz kasnog XII i sa početka XIII veka, nema krucijalan značaj. Naprotiv, smatramo da će nam mnogo tačniji odgovor dati analiza okolnosti u kojima je korišćena ta reč, te da ćemo stavljanjem te reči u odgovarajući kontekst dati pravi odgovor. Ipak, zanimljivo nam je da u duhu interpretacije, niko nije pomenuo eventualnu mogućnost da se reč *vicinity* pre pola veka, dakle prilikom donošenja originalne presude, koristila u drugom kontekstu, od onoga u kome se danas koristi. Svi, pa i sudija Trindade, vrše analizu bez osvrta na taj, nimalo beznačajan aspekt. Na to ćemo se ubrzano vratiti.

Kada smo već kod izdvojenog mišljenja sudije Trindadea, treba istaći odmah njegovu opservaciju vezanu za meritum, da je Sud namerno upotrebio taj uopšteni i pomalo neodređeni termin, nekarakterističan za pravne akte a pogotovo za presude Međunarodnog suda pravde.<sup>36</sup> On, naime, smatra, verovatno vodeći se i ovom konstatacijom o poslovično preciznom i jasnom jeziku Suda, da je Sud u svojoj presudi namerno upotrebio taj opšti termin, kako bi se postigao cilj slobodnog prolaza do manastira. Dalje, on rezonuje, da je Sud upotrebio termin „obaveza da se tajlandske trupe povuku sa ruševinama“, to bi omogućilo tajlandskoj vojsci da se stacionira neposredno izvan ruševina i time obesmisli presudu.

Pre nego što se osvrnemo na sve aspekte i mišljenja oko značenja pojma *vicinity*, treba istaći da je zahtevom za tumačenje predviđeno kao neophodno da se odredi samo šta je Sud imao na umu kod pojma *vicinity* prilikom donošenja originalne presude 1962. godine. Sud nije smeo istraživati ni manje, a pogotovo ne više od toga. Jer, ako bi se ta interpretacija prenela na sadašnju situaciju, ili kada smo već kod toga, na bilo koju situaciju posle presude, to više ne bi bila interpretacija, već nova presuda o novom slučaju, koju Sud ne može da donese, pošto ne postoje formalni

33 ICJ, *Judgment – Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand)*, op. cit., para. 97-98

34 Ibid, Separate Opinion of Judge Trindade, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17708.pdf>, 12.1.2014.

35 Ibid, para. 17.

36 Ibid, para. 14-15.

preduslovi. Dakle, Sud je neizostavno morao da izvrši interpretaciju presude samo u onom okviru (jezičkom, logičkom i svakom drugom), koji je bio aktuelan 1962. godine, čak iako bi ta interpretacija imala negativne konsekvene po pravdu i pravičnost. Čak i kod jezičkog tumačenja reči, potrebno je videti šta je reč u to vreme,<sup>37</sup> i u tom lingvističkom i situacionom kontekstu značila. Prema tome, ne samo da Sud nije trebalo da ulazi u detalje poput razgraničenja i granice iz mape Aneksa I, već staviše, da je to učinio, on bi prekoračio svoja ovlašćenja. Iako je propustio da istakne i naglasi interpretacioni karakter svoje odluke i u nekim delovima svoje presude, Sud je ispunio zadatak i doneo presudu u okviru svojih ovlašćenja.

Iz analize faktičkog stanja i presude iz prvog dela rada, možemo videti da je stacioniranje tajlandske trupe na području oko hrama predstavljalo jedan od razloga za tužbu Kambodže. Dakle, trupe nisu upadale u sam manastir, već su se nalazile na nekoliko lokacija ispred njega. U presudi iz 1962, Sud nalaže da se povuku “*any [of its] military or police forces, or other guards or keepers, stationed by her at the Temple, or in its vicinity on Cambodian territory*”. Zahteva se dakle da se čuvari, policija i ostale jedinice koje su razmeštene u manastiru, ili u njegovoj blizini (*vicinity*) povuku. Potrebno je utvrditi gde su u tom trenutku bile razmeštene trupe Tajlanda, za koje se može reći da su blizu manastira, na teritoriji Kambodže. Jedini izvor koji je na raspolaganju jeste izveštaj profesora Akermana.<sup>38</sup> On je na svedočenju potvrdio, za vreme unakrsnog ispitivanja od strane predstavnika Kambodže, da su za vreme njegove posete (u julu 1961, prim.aut.) jedini ljudi koje je video na uzvišenju Prea Vihar bili jedna ispostava tajlandske policije i jedan čuvar manastira. On je izjavio i da je policija bila razmeštena po kućama u kampu koji se nalazio severo-istočno od Hrama, dok je čuvar Hrama živeo u odvojenoj kući zapadno od policijskog kampa.<sup>39</sup> Ove navode su potvrdili i predstavnici Tajlanda. Oni su potvrdili da je policijski kamp bio smešten južno na mapi Aneksa I, ali severno od linije vododelnice.<sup>40</sup>

Očigledno je da se presuda iz 1962. godine odnosi na trupe koje su u trenutku donošenja presude bile stacionirane oko manastira, a na teritoriji Kambodže. Rezon je vrlo jednostavan, a pre svega se odnosi na nemogućnost Suda da traži od Tajlanda da povuče svoje trupe sa mesta gde se nisu ni nalazile (logički zaključak), a sa druge

37 U nauci je poznat jezički fenomen promene značenja reči tokom vremena, vidi više kod Andreas Blank, “Why do new meanings occur? A cognitive typology of the motivations for lexical semantic change”, u Andreas Blank, Peter Koch (eds.), *Historical Semantics and Cognition*, Mouton de Gruyter, Berlin, 1999, str. 61-91.

38 ICJ, Interpretation of Judgment, op. cit., para. 86.

39 ICJ, *Temple of Preah Vihear*, Pleadings, Vol. II, <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/11223.pdf>, 14.1.2014. str. 401-402.

40 Ibid. Vol. II, pp. 55p.

strane, Sud nije tražio da Tajland povuče svoje trupe koje se nalaze u blizini manastira, ali na tajlandskoj teritoriji (jezičko tumačenje odredbe ..... or in its (Temple's) vicinity on Cambodian territory.<sup>41</sup>

Pogledajmo sada, na koji način su stranke u sporu tumačile izraz *vicinity*. Kambodža je smatrala da se pod *vicinity* podrazumeva, pored teritorije samog manastira i njegovog neposrednog okruženja i brdo Pnom Trap.<sup>42</sup> Ovo tumačenje nema nikakvog uporišta, ni pravnog ni geografskog. Shodno tome, Sud je vrlo jasno odbacio ove tvrdnje Kambodže, i to po četiri osnova. Pre svega, Pnom Trap i Prea Vihar jesu razdvojeni geografski pojmovi, i ne čine celinu.<sup>43</sup> Zatim, činjenica je da postoje jasni pokazatelji da ni sama Kambodža nije doživljavala Pnom Trap kao deo manastirskog regionala.<sup>44</sup> Takođe, nije bilo dokaza da su tajlandske trupe ikada bile na brdu.<sup>45</sup> Sud je u presudi iz 1962. naglasio da se nije bavio razgraničenjem, te da nije koristio liniju vododelnice. Kako je kambodžanski zahtev zasnovan na ovom principu, sud ga je odbacio.<sup>46</sup> Sa druge strane, Tajland je proklamovao, faktičkom radnjom – postavljanjem ograde sa bodljikavom žicom, da pod *vicinity* podrazumeva samo sam manastir i ruševine oko njega.<sup>47</sup> Ovo viđenje takođe nije održivo, pre svega ako podemo od prirode kmerskih manastira. Kako to primećuje, opravdano, sudija *ad hoc* Kot (Cot), kmerski manastiri nisu ograničeni samo na glavnu zgradu, već obuhvataju i okolne zgrade poput biblioteka, pristupnih kapija, stepenica.<sup>48</sup> Ovo se pogotovo odnosi na Prea Vihar, koji po rečima sudske Kote predstavlja kmerski manastir planinskog tipa (*Préah Vihear est un temple khmer de type “temple-montagne”*), koji se odlikuje monumentalnim stepenicama, ima četiri sukcesivne gopure i centralno svetilište, relativno skromnih dimenzija. Sve je to ograđeno zidom koji predstavlja granicu svetilišta.<sup>49</sup> Upravo taj zid je značajno izvan granica

41 ICJ, Judgment 1962, op.cit.

42 “As indicated on the map annexed to Cambodia’s response, the area between these two lines includes the entirety of the promontory of Preah Vihear and the hill of Phnom Trap”, ICJ, Interpretation of Judgment, para. 83, i “In its answer to the question put by a Member of the Court (see paragraph 83 above), Cambodia maintained that the vicinity includes not only the promontory of Preah Vihear but also the hill of Phnom Trap”, Ibid, para. 92.

43 ICJ, Interpretation of Judgment, op. cit., para 93.

44 Ibid, para 94.

45 Ibid, para 95.

46 Ibid, para 96.

47 Ibid, para 38. “...Thailand’s view that the geographical scope of its obligation to withdraw under the 1962 Judgment limited to the ruins of the Temple and the ground on which the Temple stood”.

48 Declaration by Judge *ad hoc* Cot, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17713.pdf>, 12.1.2014, para. 2.

49 Ibid.

postavljenih od strane Tajlanda. Takođe, greben Prea Vihar je izuzetno mali, potpuno je nelogično isključiti iz pojma *vicinity* ostatak grebena, jer se ne vidi šta bi onda okolina predstavljala. Sud je usvojio, kako je to primetio sudija *ad hoc* Guillaume, *une solution intermédiaire*, dakle srednje rešenje.<sup>50</sup> On je ograničio okolinu Hrama na same ruševine, zatim greben na kome se nalazi i dolinu koja odvaja greben od brda Pnom Trap.<sup>51</sup> Ipak, moramo napomenuti da ovo nije rešenje do koga se došlo tako što su se uzeli u obzir stavovi Tajlanda i Kambodže, pa se postigao kompromis među njima. Da se tom logikom došlo do presude, Sud bi prekoračio granice svog ovlašćenja. Smatramo da su strane u sporu svojim interpretacijama pojma *vicinity* svesno obuhvatile više nego što i same smatraju da reč *vicinity* u tom kontekstu znači, sve u nadi da će uspeti da utiču na Sud da doneše presudu koja bi više njima išla u korist, pre svega da bi na tom osnovu teritorijalno profitirale.

Konačno, ostaje pitanje zašto je Sud koristio tako uopšten pojam? Već smo pomenuli viđenje sudske posudbe *ad hoc* Trindadea. Uloga presude je bila da reši stanje koje je u tom trenutku pretilo da eskalira u sukob većih razmara. Upravo zato, presudom je naloženo da se trupe Tajlanda povuku iz okoline hrama, gde su se i nalazile. U kontekstu tog vremena, i situacije koja je pretila da eskalira, Sud je imao na umu pre svega da spreči escalaciju sukoba a da ne ulazi u pitanja teritorijalne pripadnosti koja su se pojavila. Na kraju, ipak moramo konstatovati, da uprkos ideji sudske posudbe Trindadea i traženju razloga zašto je Sud upotrebo takо uopšten izraz, Sud je mogao izabrati da umesto korišćenja jedne reči opštег karaktera, detaljno odredi prostor sa koga se tajlandske trupe imaju povući, čime bi isključio potrebu za svojom naknadnom interpretacijom.

### *5.3. Mapa iz Aneksa 1*

U ovom radu smo više istakli da Sud mora pristupiti presudi po zahtevu za interpretaciju sa posebnom pažnjom, zbog njenog specifičnog karaktera u odnosu na presudu. Ta organska veza između ova procesna instituta, predstavlja jasnu granicu u radu Suda prilikom interpretacije. Na primeru mape iz Aneksa 1, možemo primeniti ono što smo već rekli o nemogućnosti Suda da odlučuje o bilo kom elementu presude o kome već izričito i po zahtevu stranaka nije odlučivao u presudi čiju interpretaciju daje. Kambodža je podnela zahtev da se granica iz mape Aneksa 1 označi kao granica između nje i Tajlanda. Kako pitanje konačne granice, nije bilo u toj formi izneto pred Međunarodni sud pravde u slučaju iz 1962. godine (odnosno izneto je naknadno pa

50 Declaration by Judge *ad hoc* Guillaume, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17708.pdf>, 12.1.2014, para. 7.

51 Ibid, para.8.

odbačeno od strane suda – vidi stranu 5. ovog rada), interpretacija ovog pitanje nije moguća. Postupanje po zahtevu Kambodže, predstavljalno bi *de facto* novi proces, novu presudu a ne interpretaciju postojeće. U pitanju je ulazak u novi postupak na mala vrata i konačno, predstavljalno bi kršenje člana 60 Statuta Suda, ali i dugogodišnje prakse MSP kada je u pitanju interpretacija presude. Sud je, iako nije morao, i u interpretaciji ponovio neke stavove iz presude iz 1962. godine kada je to pitanje detaljno analizirao u presudi iz 1962. godine.<sup>52</sup> Ti elementi daju jasne smernice za ponašanje stranaka i tumačenjem tih odredbi *bona fidei*, omogućuje dobru osnovu za dalje pregovore dve strane oko rešavanje graničnog pitanja.

#### *5.4. Pitanje prirode obaveze Tajlanda da povuče trupe*

Kao i u pitanju mape iz Aneksa 1, i po ovom pitanju, Sud je smatrao da nema potrebe za daljom analizom. Ovo, pak, nije posledica samo procesne prirode interpretacije i njenog odnosa sa presudom, već pre svega proizilazi iz logičkog konteksta. Naime, obaveza svake države da poštuje suverenitet druge države je apsolutna, i to nije nijedna strana negirala. Kambodža je tražila dodatnu potvrdu o trajnoj prirodi povlačenja Tajlandskeh trupa. Sud je istakao, da će se do rešenja ovog pitanja doći kada dve strane, na miran način, dođu do rešenja po pitanju teritorijalnog razgraničenja.<sup>53</sup> Ovakva konstatacija Suda je sasvim na mestu. On ovde, pored toga što promoviše neke osnovne postulante međunarodnog prava, posredno opominje strane da ne koriste Međunarodni sud pravde i procesne mogućnosti koje su im na raspolaganju pred njim kao izgovor za izbegavanje preuzimanja odgovornosti i obaveze oko rešavanja svojih nesuglasica, već da kroz pregovore pokušaju dođu do rešenja pitanja granice, koje je u stvari *light motive* celog postupka. Čini se da su Tajland i Kambodža u svojim trivenjima oko Hrama u poslednjih pola veka potpuno zaboravili na obavezu da rade zajedno na očuvanju kulturnog bogatstva oko koga se spore.

### 6. ZAKLJUČAK

Gledano iz savremene perspektive, presuda u slučaju Prea Vihar i njena potonja interpretacija ubedljivo svedoče o ograničenjima moći koje Sud ima prilikom rešavanja spornih pitanja razgraničenja među državama, ali i o ponekada nedovoljnoj spremnosti Suda da se uhvati u koštac sa svim povezanim pitanjima, pa čak i ako se ona čine suštinskim po interese strana u sporu i status međunarodnog prava u datoj oblasti.

52 ICJ, Judgment 1962, para 22-33.

53 ICJ, *Judgment – Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand)*, op. cit., para. 104.

Sud je u originalnoj presudi otklonio trenutni sukob dveju strana pravilno procenivši da je načelo estopel sprečilo Tajland da ističe suverenitet na spornoj teritoriji, iako je osnovna mapa koja se uzimala kao dokaz njegovog pristanka bila faktički neispravna. Sud je, rešivši na taj način spor, propustio da se pozabavi pitanjem gde se istinski nalazi granica između dveju država i šta zapravo čini vododelnicu kao liniju razgraničenja na prirodnim granicama planinskih venaca. Ipak, iako je nije koristio kao presudnu okolnost u datom slučaju, Sud nije nijednog trenutka doveo u pitanje njenu važnost kao opšteprihvaćenog modela razgraničenja na prirodnim granicama planinskih venaca u međunarodnom pravu, pa samim tim nije osporio ni ostale principe razgraničenja na prirodnim granicama. Sud je slično postupio i sa dva druga pravna pojma kojima se baratalo u toku rasprave, osnovanom zabludom i sticanjem teritorije putem održaja, koje je kao irrelevantne za konkretan slučaj odbacio proceduralnim putem. Na taj način Sud na prvo mesto stavlja potrebu za uspostavljanjem medjunarodnog mira i bezbednosti, te stoga često dolazi situaciju da se ne upusti u pravno-teorijska razmatranja odnosno u razrešenje pravne nedoumice koje leže u osnovi spora.

Nedovoljna preciznost jezika Suda u pogledu određivanja značenja ključnih pojmoveva iz meritornog dela presude dovela je do potonjeg zahteva za njenom interpretacijom. Sud se tom prilikom suočio sa očekivanom diskrepancijom između mogućnosti koje u procesnom smislu ima prilikom interpretacije svoje presude i očekivanja strana u sporu. Na neke delove zahteva za interpretacijom Sud iz pomenutih razloga nije bio u stanju da odgovori, pa je ponovo preskočeno pitanje o faktičkom stanju granice i statusu vododelnice kao linije razgraničenja na prirodnim granicama planinskih venaca. U ostalim delovima presude o interpretaciji, Sud je pažljivo izbegao da prekorači svoje ovlašćenje u interpretaciji, koje su obe strane pokušale i neposredno i posredno da izdejstvuju. Javnosti i u jednoj i drugoj državi su mnogo očekivale od ove presude, ne shvatajući da je Sud bio vezan jednim čisto interpretativnim pitanjem i da bi odlučivanje preko toga, i u najmanjoj meri, značilo da Sud izlazi iz svoje nadležnosti. Ipak, u izdvojenim i odvojenim mišljenjima sudija priloženim uz presudu, jasno je ukazano na suštinski problem koji je izazvaо zahtev za interpretaciju, a to je ponovo želja Suda da otkloni neposrednu opasnost eskalacije sukoba koja je u vreme donošenja originalne presude postojala, a ne da ulazi detaljnije u teritorijalna pitanja koja su bila od suštinskog značaja po pravičan ishod razgraničenja.

## IZVORI

1. Arsanjani Mahnoush H, Reisman W. Michael, "Developments at the International Criminal Court: the Law-In-Action of the International Criminal Court", *American Journal of International Law*, vol. 99, no. 2, 2005, str. 385-403.

2. Bjorklund Andrea K, "Private Rights and Public International Law: Why Competition Among International Economic Law Tribunals is Not Working", *Hastings Law Journal*, no. 241, 2007-2008, str. 241-308.
3. Blank Andreas, "Why do new meanings occur? A cognitive typology of the motivations for lexical semantic change", u Andreas Blank, Peter Koch (eds.), *Historical Semantics and Cognition*, Mouton de Gruyter, Berlin, 1999, str. 61-91.
4. Briggs Lawrence Palmer, "The Treaty of March 23, 1907 between France and Siam and the Return of Battambang and Angkor to Cambodia", *The Far Eastern Quarterly*, vol. V, no. 4, 1946, str. 439-454.
5. Cameron James, Gray Kevin R, "Principles of International Law in The WTO Dispute Settlement Body", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, Issue 02, 2001, str. 248-298.
6. "Case Concerning the Temple of Preah Vihear: Cambodia v. Thailand", *Duke Law Journal*, vol. 307, 1963, str. 307-309.
7. Cukwurah A. Oye, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1967.
8. Dimitrijević Duško, „Međunarodno-pravni tretman graničnih sporova na prostoru bivše Jugoslavije“, *Međunarodni problemi*, vol. 55, br. 3-4, 2003, str. 354-373.
9. Dimitrijević Duško, Lađevac Ivona, Vučić Mihajlo, „Analiza preduzetih aktivnosti u okviru sistema UN u vezi sa rešavanjem pitanja Kosova i Metohije“, *Međunarodni problemi*, br. 4, 2012, str. 442-478.
10. Đajić Sanja, „Napomene o estopelu u međunarodnom pravu“, *Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 57, br. 1, 2009, str. 148-165.
11. Hall William Edward, *A Treatise on International Law*, Clarendon Press, 1924.
12. ICJ, *Application for Revision and Interpretation of the Judgment of 24 February 1982 in the case concerning the Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya)*, Judgment, I.C.J. Reports 1985.
13. ICJ, *Frontier Dispute (Burkina Faso/Niger)*, Judgment on Merits, <http://www.icj-cij.org/docket/files/149/17306.pdf>, 12.1.2014.
14. ICJ, *Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 16 July 2008, I.C.J. Reports 2008.
15. ICJ, *Request for Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 16 July 2008, I.C.J. Reports 2008.
16. ICJ, *Judgment – Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand)*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17704.pdf>, 14.1.2014

17. ICJ, *Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand)*, Written Proceedings, Thailand, 28 Nov 2011, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17284.pdf>, 12.1.2014.
18. ICJ, *Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand)*, Separate Opinion of Judge Trindade, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17708.pdf>, 12.1.2014.
19. ICJ, *Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand)*, Declaration by Judge ad hoc Cot, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17713.pdf>, 12.1.2014.
20. ICJ, *Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand)*, Declaration by Judge ad hoc Guillaume, <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17708.pdf>, 12.1.2014.
21. ICJ, *Temple of Preah Vihear; Cambodia v Thailand*, Preliminary Objections, <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/9259.pdf>, 12.1.2014.
22. ICJ, *Temple of Preah Vihear; Cambodia v Thailand*, Preliminary Objections Judgment, <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/4857.pdf>, 12.1.2014.
23. ICJ, *Temple of Preah Vihear; Cambodia v Thailand*, Merits, <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/4871.pdf>, 12.1.2014.
24. ICJ, *Temple of Preah Vihear; Cambodia v Thailand*, Pleadings, Vol. II, <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/11223.pdf>, 14.1.2014.
25. Jovanović Nebojša, „Pojam ugovora u anglosaksonskom pravu“, *Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 56, br. 1, 2008, str. 63-88.
26. Koskenniemi Martti, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, 2005.
27. Kreća Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
28. Krivokapić Boris, „Načini sticanja državne teritorije“, *Strani pravni život*, br. 2, 2010, str.115-139.
29. Lauterpacht Hersch, “Sovereignty Over Submarine Areas“, *British Yearbook of International Law*, no. 876, 1950, str. 376-433.
30. MacGibbon Iain, “Estoppel in International Law“, *International and Comparative Law Quarterly*, no. 7, 1958, str. 458-468.
31. O’Connell Daniel Patrick, „International Law and Boundary Disputes“, *American Society of International Law*, no. 54, 1960, str. 77-79.
32. Oppenheim Lawrence, *International Law*, vol. 1, Oxford, Oxford University Press, 2008.
33. PCIJ, *Interpretation of Judgments Nos. 7 and 8 (Factory at Chorzów)*, Judgment No. 11, 1927, Series A, No. 13.
34. St. John Ronald Bruce, “Preah Vihear and the Cambodia-Thailand Borderland“, *IBRU Boundary and Security Bulletin*, January 1994, [https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb1-4\\_john.pdf](https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb1-4_john.pdf), 12.1.2014, str. 64-68.

*Novaković M., i Vučić M., Osvrt na presudu i interpretaciju Međunarodnog suda pravde u slučaju manastira Preah Vihar, MP 1-2, 2014, (str. 51-70)*

35. Strate Shane, "A pile of stones? Preah Vihear as a Thai symbol of National Humiliation", *South East Asia Research*, vol. 21, no. 1, str. 41-68., 2013.
36. Sumner Brian Taylor, "Territorial Disputes at the International Court of Justice", *Duke Law Journal*, Vol. 53, No. 6, 2004, str. 1779-1812.
37. Uchkunova Inna, Temnikov Oleg, "Mapping the Peace: The Request for Interpretation in the Temple of Preah Vihear Case", Analiza Evropskog žurnala za međunarodno pravo objavljena 20. novembra 2013, Internet, <http://www.ejiltalk.org/mapping-the-peace-the-request-for-interpretation-in-the-temple-of-preah-vihear-case/>, 12.1.2014.

***Marko NOVAKOVIĆ  
Mihajlo Vučić***

**A VIEW OF THE JUDGEMENT AND INTERPRETATION  
OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE IN THE TEMPLE  
OF PREAH VIHEAR CASE**

**ABSTRACT**

On 11th November 2013, the International Court of Justice issued a judgment regarding the request for Interpretation of the Judgment of 15th June 1962 in the case concerning the Temple of Preah Vihear, a border dispute between the Kingdoms of Cambodia and Thailand. In this article, the authors have elaborated both the original judgment and its recent interpretation. They begin by providing the historical context that led to the dispute before the Court. The main part of the article is dedicated to the legal analysis of the judgment and its interpretation. Special attention is given to the Court's manner of reasoning and the implications which this manner has for the substantial settlement of the dispute and the clarification of several principles of international law that deal with territorial delimitation between states on natural borders, but also to the wider jurisprudence of the Court in similar instances.

*Key words:* Preah Vihear, International Court of Justice, interpretation of judgment, Thailand, Cambodia.

**Tijana N. ŠURLAN<sup>1</sup>**

**UDK: 341.3**

**Biblid Vol. LXVI, br. 1-2, str. 71-100**

**Izvorni naučni rad**

**februar 2014.**

**DOI: 10.2298/MEDJP1402071S**

## **ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ZAŠTITU (R2P): GENEZA I SMISAO KONCEPTA**

### **APSTRAKT**

Koncept odgovornosti za zaštitu izuzetno je aktuelan koncept u međunarodnim odnosima. Počev od njegovog nastanka 2001. godine pa do danas generisana je značajna aktivnost celokupne međunarodne zajednice, počev od pojedinačnih država, preko međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija, brojnih konferencijskih teorijskih radova. Razlog za intenzivno debatovanje o konceptu leži u njegovoj delikatnosti, mogućnosti zloupotrebljavanja i neujednačenoj primeni. U predstojećem radu iscrpno je prikazana geneza koncepta odgovornosti za zaštitu, počev od prvog akta pa do poslednjih usvojenih u 2013. godini. Težište rada je na upoznavanju čitaoca sa stavovima i rešenjima usvojenim u navedenim aktima. Pored deskriptivnog prikaza, analiziraju se i usvojena rešenja i iznosi finalni zaključak o stvarnom uticaju i značaju ovog koncepta na odnose u međunarodnoj zajednici.

*Ključne reči:* odgovornost za zaštitu, koncept, međunarodno humanitarno pravo, međunarodna ljudska prava, rezolucije Generalne skupštine, rezolucije Saveta bezbednosti, izveštaji Generalnog sekretara.

### **UVOD**

Na samom početku nekoliko terminoloških napomena. Izraz upotrebljen u naslovu teksta – odgovornost države za zaštitu, bukvalan je prevod sa engleskog jezika. U nešto sadržajnijem, te time i smislenijem iskazu izraz bi trebalo da glasi: odgovornost za neispunjerenje obaveze države na obezbeđivanje zaštite građanima od međunarodnih zločina.<sup>2</sup> Jasno je da je druga verzija zbog svoje glomaznosti neprihvatljiva, te se stoga i ostaje na prvoj. Izraz iskazan na engleskom jeziku *responsibility to protect* označava se skraćenicom R2P ili RtoP i ovaj način

<sup>1</sup> Dr Tijana N. Šurlan, Docent na predmetu Međunarodno javno pravo, Kriminalističko policijska akademija, Beograd, e-mail: tijana.surlan@kpa.edu.rs.

<sup>2</sup> Anne Peters, "The Security Council's Responsibility to Protect", *International Organisations Law Review*, Vol. 8, 2011, str. 1-40.

označavanja izraza postao je sasvim odomaćen, bez obzira na to da li je literatura anglofonska ili ne.<sup>3</sup> Kako je tema iz oblasti međunarodnih odnosa u kojima dominira engleski jezik (u međunarodnoj komunikaciji i u literaturi), utoliko će se i u ovom radu izraz označavati ovom skraćenicom.

Sam koncept još uvek se smatra novim, iako se njegova geneza prati od 2001. godine. Izrazito je aktuelan i već je generisao značajan fond bibliografskih jedinica posvećenih njegovoј analizi, okruglih stolova, konferencija,<sup>4</sup> kao i formiranje novih međunarodnih tela sa ciljem dodatnog promovisanja i učvšćivanja koncepta.<sup>5</sup> U pogonu je i od strane međunarodnih organizacija. Savet bezbednosti UN se već nekoliko puta opredeljivao upravo pozivom na R2P. I pored toga, koncept nije jednoznačan, nije sasvim iskristalisana njegova sadržina, nije jasno da li pripada oblasti politike, međunarodnih odnosa ili prava, a prilikom pozicioniranja u oblast međunarodnog prava potom nije jasno da li koncept zapravo predstavlja doktrinu tumačenja postojećih normi, induktivni princip ili pojedinačnu pravnu normu. Termin koji je najuopšteniji i time obuhvata sve prikazane verzije i koji će stoga koristiti u predstojećoj analizi je – koncept.

## 1. SMISAO KONCEPTA

Činjenica da širom sveta ljudi masovno stradaju i da nisu dovoljno zaštićeni od stradanja (nasilnih smrti, nestajanja, mučenja, narušavanja ljudskog dostojanstva i

- 
- 3 UN General Assembly, UN Secretary General, Report “Implementation of Responsibility to Protect”, A/Res/63/677 from 12 January 2009, par.2.
  - 4 Tako npr. Konferencija pod nazivom *Odgovornost za zaštitu: u teoriji i praksi*, održana je u aprilu 2013. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Ljubljani i okupila je 80 govornika iz 40 zemalja, videti: <http://www.r2pconference.com/program.html>
  - 5 Npr. *Global Centre for the Responsibility to Protect*, osnovan je u februaru 2008. godine od strane pojedinih država (na zvaničnom web-sajtu nije dostupna informacija kojih država), pobornika ljudskih prava, te različitih međunarodnih tela: *International Crisis Group, Human Rights Watch, Oxfam International, Refugees International, Institute for Global Policy*, videti: <http://www.globalr2p.org>; potom *Asia-Pacific Center for the Responsibility to Protect*, osnovan 2008. godine od strane bivšeg ministra inostranih poslova Kanade Lojda Eksvortija, bivšeg savetnika Generalnog sekretara UN za R2P Edvarda Lika, uz finansijsku podršku Australijske agencije za međunarodni razvoj (AusAID), videti: <http://www.r2pasiapacific.org/about>; *International Coalition for the Responsibility to Protect*, osnovana 2009. Godine od strane osam regionalnih i međunarodnih nevaldinskih organizacija, videti: [www.responsibilitytoprotect.org](http://www.responsibilitytoprotect.org); potom čitav niz već postojećih organizacija, udruženja i raznorodnih tela uvrstio je u svoj program rad na promociji i razvoju ideje R2P, kao npr. *United Nations Associations in the United Kingdom UNA-UK* (<http://www.una.org.uk>), *Australian Civil Military Centre of Australian Government* (<http://acmc.gov.au>), *The Stanley Foundation* (<http://www.stanleyfdn.org>), *Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflicts* (<http://www.elac.ox.ac.uk>)

sl.) nije nova, baš kao što nije ni nepoznata. Naprotiv, svest o tome, kao i pokušaji da se stradanje ljudi spreči ili barem smanji postoji u ljudskoj civilizaciji već nekoliko vekova.<sup>6</sup> Koncept R2P upravo je jedan od pokušaja, novi recept, nova formula koja se nudi kao izlaz iz začaranog kruga stradanja i nemoći da se ono spreči.

U savremenoj međunarodnoj zajednici nekoliko je događaja podstaklo ponovno razmatranje potencijalnih mehanizama prevencije i reakcije – stradanja u Somaliji, Ruandi, Darfuru, Sudanu, Bosni i Hercegovini, Kosovu.<sup>7</sup> Pitanje koje se postavilo u međunarodnoj zajednici je da li je na međunarodnoj zajednici odgovornost za nesprečavanje masovnih stradanja u Ruandi i Srebrenici,<sup>8</sup> te da li je potrebno izgraditi mehanizam koji će omogućiti ili primorati međunarodnu zajednicu da reaguje u slučajevima masovnih stradanja.<sup>9</sup>

U sadržinskom smislu nekoliko je shvatanja ovog koncepta. U jednoj varijanti koncept R2P shvata se kao doktrina prevencije.<sup>10</sup> U drugoj varijanti koncept R2P nije ništa drugo do preobučena humanitarna intervencija.<sup>11</sup> Po nekim trećim shvatanjima koncept R2P je konačna funkcionalna izgradnja primene logike ljudskih prava.<sup>12</sup>

Prevencija, koja svakako stoji u fundusu ovog koncepta, počiva na obavezi država da preduzimaju adekvatne mere kojima bi se sprečilo vršenje međunarodnih zločina. Njegova idejna ili vrednosna potka je ideja, ideal, vrednost, cilj tj. princip

- 
- 6 Isiaka Alani Badmus, “Humanitarian Intervention and the Protection of Civilian Populations”, *Međunarodni problemi*, vol. 61, br. 1-2, 2009, str. 7-35.
  - 7 Generalni sekretar UN Ban Kimun u svom izveštaju argumentujući o neophodnosti koncepta R2P, poentira četiri najveća zločina u 20. veku; po njegovom shvatanju to su: Holokaust, Kambodža, Ruanda i Srebrenica, videti: UN General Assembly, UN Secretary General, Report “Implementation of Responsibility to Protect”, A/Res/63/677 from 12 January 2009, par. 5.
  - 8 Neville F. Dastoor, “The Responsibility to Refine: The Need for a Security Council Committee on the Responsibility to Protect”, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 22, 2009, str. 25-62.
  - 9 Slučajevi koji se spominju u literaturi i usvojenim aktima su Sudan, Ruanda, Bosna, Kosovo; smatram da istoj ovoj grupi stradanja pripadaju i događaji u Hrvatskoj, operaciji Bljesak i Oluja kada je država Hrvatska propustila da ispuni svoju suverenu obavezu da zaštitи srpsko stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti. Činjenica da se ovi primeri ne pominju u literaturi plod su slabe promocije žrtava i masovnosti stradanja srpskog naroda.
  - 10 Sheri P. Rosenberg, “Responsibility to Protect: A Framework for Prevention”, *Global to Responsibility to Protect 1 (2009) 442–477.*
  - 11 Philipp Schweers, “The ‘Responsibility to Protect’ – Time to put things back into perspective”, 2009; u Izveštaju Međunarodne komisije o intervenciji i suverenitetu država, u Uvodu se takođe navodi da je izveštaj posvećen tzv. „pravu“ na humanitarnu intervenciju, [www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf)
  - 12 Carsten Stahn, “Responsibility to Protect: Political Rethoric or Emerging Legal Norm”, *American Journal of International Law*, Vol. 101, No. 1, January 2007, str. 99-120.

humanosti, razrađen u korpusu međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava ljudskih prava.<sup>13</sup>

No ukoliko bismo koncept bazirali samo na aspektu prevencije kršenja principa humanosti kao obaveze države, olako bismo uočili da tako iskazan koncept ne predstavlja ništa novo u međunarodnim odnosima, niti u međunarodnom pravu. On bi se pre mogao okarakterisati kao rezultanta mase međunarodnih normi koje detaljno razrađuju princip humanosti, nego li kao nov koncept. Masa normi sastoji se počev od fundamentalnih principa međunarodnog prava (kao npr. odanosti ideji mira i bezbednosti, saglasnosti da se sporovi rešavaju mirnim putem), preko celokupnog međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava ljudskih prava, pa do međunarodnog krivičnog prava. Sve nabrojane oblasti tvore pravno utemeljenje ovom konceptu i stoga tako shvaćen koncept nije *novum*.

Notornost koncepta može se dokazivati i posredstvom suvereniteta države, posredstvom koncepta društvenog ugovora ljudi i države i sl., u kojima glavna funkcija države jeste da ljude štiti. No za razliku od funkcije države da štiti ljude jedne od drugih, te koncepta suvereniteta kao merila u odnosima sa drugim državama, u konceptu R2P pažnja se usmerava na ponašanje države u odnosu na ljude, prevashodno građane te države. U tom smislu R2P nam kazuje da je obaveza države da svoje stanovnike štiti od sebe same.<sup>14</sup> Prevencija zločina na koje se odnosi R2P upravo su oni zločini u kojima su države aktivni subjekti, bilo da ih organizuju, instruiraju, sprovode, bilo da ih tolerišu, bilo ne kažnjavaju. Upravo stoga koncept R2P počiva na sistemu delovanja u kome bi država samu sebe korigovala.

Sadržina koncepta R2P međutim ne svodi se na formulisanje rezultante mase normi, već na njenu operacionalizaciju. Suštinski problem nije u kreiranju niti jedne pojedinačne norme, niti mase njih niti njihove rezultante, već u kreiranju sistema u kome i primarne norme i njihova rezultanta jesu direktno primenjive i sprovodljive.

Preventivno dejstvo koncepta R2P kao obaveze države, prema jednoj školi mišljenja, predstavlja okosnicu za kreiranje celokupnog koncepta. Druga škola mišljenja, pak, preventivni aspekt koncepta vidi samo kao nultu tačku, a suštinu, okosnicu, koncepta vidi u preuzimanju funkcija države, tj. neispunjene funkcije države, od strane međunarodne zajednice. Logika je naizgled jednostavna i idejno

13 Tijana Šurlan, „Princip humanosti u međunarodnom javnom pravu”, *Pravna riječ – časopis za pravnu teoriju i praksu*, godina VII, br. 25, 2010, str. 207-221.

14 Luck Edward S., “The Responsibility to Protect: The Journey”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 39-46; Neville F. Dastoor, “The Responsibility to Refine: The Need for a Security Council Committee on the Responsibility to Protect”, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 22, 2009, str. 25-62.

čista – ukoliko država nije sposobna ili voljna da zaštitи stanovništvo od masovnih zločina, onda će to umesto nje uraditi druge države tj. međunarodna zajednica. Primena koncepta, odnosno blokada njegove zloupotrebe i time obezbeđenje pravednosti, u decentralizovanoj i sistemski neinstitucionalizovanoj međunarodnoj zajednici, čini da ovaj koncept vrlo lako postaje sam sebi negacija.

Prikazivanje srži koncepta na ovakav način, pak, značajno menja i njen smisao i njen sadržaj. Koncept iskazan samo u delu formule – reagovanja međunarodne zajednice, bez izvođenja formule preko neispunjena obaveze države da zaštitи svoje stanovništvo, dovodi nas do koncepta koji je već uveliko poznat i primenjivan – koncept humanitarne intervencije. Ovaj koncept, i pored toga što ima pedigree čeda oca međunarodnog prava Huga Grocijusa, nije ni do danas jasno i nedvosmisleno uklopljen u sistem međunarodnog prava.<sup>15</sup> Nepostojanje mehanizma za onemogućavanje zloupotreba koncepta humanitarne intervencije i loša iskustva upravo sa manljivim pozivanjima na ovaj koncept blokirali su trajno i duboko puštanje korenja ovog koncepta u tkivo međunarodnog prava.<sup>16</sup> Stoga ovaj koncept i danas, posle toliko vremena od njegovog nastajanja nije uspeo da pređe iz doktrine, političkog alata u domen pravne norme.<sup>17</sup>

Prikazani presek zapravo je polazna tačka u određivanju koncepta, koji se potom razvija na sledeći način: država ima obavezu da zaštitи stanovništvo od međunarodnih zločina; ukoliko u tome ne uspe druge države tj. međunarodna zajednica imaju ili obavezu ili pravo da zaštitе to stanovništvo; ljudi imaju pravo da budu zaštićeni.

Verbalizacija koncepta gotovo se neminovno iskazuje terminologijom prava, korišćenjem termina pravo, obaveza, odgovornost. Opredeljivanje, pak, za termin nije proizvoljno, niti lišeno posledica; ono suštinski određuje način funkcionisanja sistema.<sup>18</sup> Dakle, da li je odgovornost države da pruži zaštitu stanovništvu njen pravo

15 Milenko Kreća, „Međunarodno javno pravo”, Beograd 2010, str. 189-190; Sava Savić, „Međunarodno pravo i humanitarna intervencija“, *Međunarodni problemi*, vol. 59, br. 1, 2007, str. 5-48.

16 Kritika humanitarne intervencije polazna je tačka i u projektu kojim je kreiran koncept R2P. Istiće se da je humanitarna intervencija „kontroverzna i kada se sprovede, kao npr. u Somaliji, Bosni i Kosovu, ali i kada se ne sprovede kao npr. u Ruandi“, videti: The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001, str. 9, [www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf)

17 Jenifer M. Welch, “Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 185-198.

18 Nina H.B. Jorgensen, “The Responsibility to Protect and the Obligation of States and Organisations Under the Law of International Responsibility”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 125-138.

ili obaveza; da li je međunarodna zajednica obavezana da zaštitи ljude čija su fundamentalna prava grubo narušena ili je to pak njeno pravo, koje ona primenjuje diskreciono; da li druge države imaju pravo ili obavezu da reaguju u slučaju grubog narušavanja fundamentalnih prava ljudi? Kristalisanje odgovora na ova pitanja tema su ovog rada.

## 2. NORMATIVNI OKVIR

### 2.1. Projekat Međunarodne komisije o intervenciji i suverenitetu države

Geneza koncepta R2P započinje 2001. godine radom Međunarodne komisije o intervenciji i suverenitetu države. U projektu koji je Komisija sprovela pod pokroviteljstvom kanadske vlade, razrađen je detaljno koncept sprečavanja stradanja ljudi pod nazivom – Odgovornost za zaštitu. I pored toga što ovim aktom ni u jednoj varijanti tumačenja nije stvoren pravni akt, činjenica da je u njemu najdetaljnije razrađen koncept, pored činjenice kreiranja i koncepta i termina, neminovno stavljaju ovaj izveštaj na prvo mesto prilikom analize i proučavanja koncepta onakvog kakav on danas jeste. Rad projektnog tima baziran je pored proučavanja korpusa međunarodnopravnih normi i na konsultacijama sa vladama, međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama i predstavnicima civilnog sektora.<sup>19</sup>

Fokus koncepta idejno je pomeren sa prava trećih država tj. međunarodne zajednice da interveniše, što je smisao neprihvatljivog koncepta humanitarne intervencije, na prihvatljivi koncept obaveze države da štiti svoje stanovništvo. Dva su principa deklarisana, u tom smislu, kao osnovni principi: (1) suverenitet države podrazumeva odgovornost, a primarna odgovornost za zaštitu ljudi je na državi; (2) kada stanovništvo strada, kao rezultat unutrašnjeg rata, nemira, represije ili propadanja države, a država je nevoljna ili nesposobna da to spriči, princip neintervencije pretvara se u princip odgovornost međunarodne zajednice da zaštitи. Utemeljenje odgovornosti da zaštitи, kao rukovodnog načela za međunarodnu zajednicu država počiva na: (A) obavezi inherentnoj konceptu suvereniteta; (B) odgovornosti Saveta bezbednosti, shodno članu 24 Povelje UN, za održanje međunarodnog mira i bezbednosti; (C) specifičnim obavezama po pravu ljudskih prava elaboriranih u deklaracijama o zaštitи ljudi, kao i paktovima i ugovorima, kao i prema međunarodnom humanitarnom pravu i nacionalnom pravu; (D) narastajućoj praksi država, regionalnih organizacija i samog Saveta bezbednosti. Elementi koncepta počivaju na tri specifične odgovornosti: (A) odgovornosti da se deluje preventivno, (B) odgovornosti reagovanja, (C) odgovornost

19 The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001, str. 18, [www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf)

ponovnog uspostavljanja regularnog sistema (stanja). Prioriteti su: (A) prevencija je apsolutno najvažnija dimenzija koncepta; (B) preduzimanje mera i prevencije i reakcije treba da je neinvanzivno uvek pre nego invazivno.

Principi na kojima počiva vojna intervencija su predstavljeni na sledeći način. Polazni princip je da je vojna intervencija za zaštitu ljudi izuzetna i vanredna mera. Da bi se preduzela neophodno je da je (A) došlo do masovnog stradanja ljudi, bilo da se ono već odigralo ili je izvesno da će do njega doći, sa genocidnom namerom ili bez nje, koja je proizvod svesnog i planiranog dejstva države ili nemarnosti ili nesposobnosti da dela, ili se pak radi o državi koja je neuspela, neefikasna, u nestajanju; (B) masovno „etničko čišćenje“, već nastalo ili izvesno, bez obzira da li je izvršeno ubijanjem, proterivanjem, radnjama terora ili silovanja. Principi predostrožnosti opredeljeni su na sledeći način: (A) primarna svrha intervencije, bez obzira na druge motive koje države intervenijenti mogu imati, mora da počiva isključivo na cilju zaustavljanja i sprečavanja ljudskog stradanja; (B) vojna intervencija je opravdana i prihvatljiva samo kada su iscrpljena sva nevojna sredstva; (C) intenzitet i trajanje vojne intervencije treba da su na minimumu snaga potrebnih da se obezbedi zaštita ljudi; (D) mora postojati razumna šansa na uspeh u sprečavanju stradanja ljudi, sa takvim posledicama koje ne smeju dovodi do situacije gore nego one pre intervencije. Poveravanje intervencije opredeljeno je prevashodno na Savet bezbednosti Ujedinjenih Nacija uz konstataciju da nema boljeg niti primerenijeg organa za preduzimanje vojne intervencije od UN SB. Cilj koncepta nije da pronađe ili kreira novi organ ili autoritet, već da doprinese boljem radu SB. Kao jedan način za poboljšanje rada SB predlaže se usaglašavanje stalnih članica UN SB da neupotrebljavaju veto, osim u onim situacijama kada su ugroženi njihovi vitalni interesi, kojim bi došlo do opstruiranja usvajanja rezolucija kojima se autorizuju vojne intervencije s svrhom zaštite ljudi, a za koja postoji većinska saglasnost. U slučaju da Savet bezbednosti ne uspe da dela, alternativne opcije su angažovanje Generalne Skupštine UN pozivom na proceduru Ujedinjeni za mir ili dejstvo regionalnih ili subregionalnih organizacija po proceduri Glave VIII Povelje UN.

Koncept nije ostao samo u okvirima kanadskog projekta, već je utkan u niz rezolucija usvajanih u UN, kako u Generalnoj skupštini, Savetu bezbednosti, od strane Generalnog sekretara, te i Visokog komesara za izbeglice.

## 2.2. Izveštaji Generalnog sekretara UN – prva faza

Prvi direktni poziv na koncept R2P našao se u predlogu za reformu UN u decembru 2004.godine. Naime, na zasedanju Generalne skupštine u septembru 2003.godine, tadašnji Generalni sekretar UN Kofi Anan održao je govor u kome je izneo konstatacije (1) da se UN nalaze suočene sa nužnošću reforme i to

prevashodno seta normi Povelje koje regulišu koncept kolektivne bezbednosti i (2) da je među državama članicama došlo do velike podele u shvatanjima o dopuštenosti i modalitetima oružanih intervencija. Sa svrhom analize stanja u kome se UN nalaze Generalni sekretar oformio je Panel visokih predstavnika država o pretnjama, izazovima i promenama.<sup>20</sup>

Panel je svoj izveštaj<sup>21</sup> podneo 2004. godine Generalnom sekretaru UN, koji ga je kasnije dao na razmatranje Generalnoj skupštini UN.<sup>22</sup> U obimnom Izveštaju dat je presek stanja u kome se nalazi svet, o promenama koje su se odigrale u međunarodnoj zajednici od osnivanja UN, pa do savremenog doba, akcentovani su glavni problemi savremenog sveta i ponuđena rešenja. Rešenja, vezana za funkcionisanje sistema kolektivne bezbednosti i Saveta bezbednosti, kreirana su u skladu sa konceptom R2P.

U odeljku pod nazivom *Suverenitet i odgovornost* ističe se da privilegija članstva u UN posredstvom suvereniteta, sobom nosi i obavezu i odgovornost država za zaštitu i obezbeđenje dobrobiti svog stanovništva; u situacijama u kojima države nisu sposobne ili voljne da zaštite sopstveno stanovništvo, njihovu obavezu preuzima međunarodna zajednica u skladu sa Poveljom UN i Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima.<sup>23</sup>

U odeljku pod nazivom Kolektivna bezbednost i upotreba sile, koncept R2P razmatran je u okviru analize glave 7 i pretnji svetskom miru i bezbednosti koje potiču od unutrašnjih konflikata.<sup>24</sup> Početni stav za analiziranje ovog aspekta svodi se na konstataciju da Poveljom UN nije dovoljno precizno regulisana obaveza UN

20 *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* – predsednik Panlea Anand Panyarachun, bivši premijer Tajlanda; članovi: Robert Badinter (Francuska), João Baena Soares (Brazil), Gro Harlem Brundtland (Norveška), Mary Chinery Hesse (Gana), Gareth Evans (Australija), David Hannay (Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske), Enrique Iglesias (Urugvaj), Amre Moussa (Egipat), Satish Nambiar (Indija), Sadako Ogata (Japan), Yevgeny Primakov (Ruska Federacija), Qian Qiqian (Kina), Salim Salim (Ujedinjena Republika Tanzanija), Nafis Sadik (Pakistan) and Brent Scowcroft (SAD).

21 Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: our shared responsibility, dostupan na: <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/1202report.pdf>

22 UN General Assembly, Note by the Secretary General, A/59/565, 2 December 2004.

23 Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: our shared responsibility, II. The case for comprehensive collective security, C. Sovereignty and responsibility, par. 29-30.

24 Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: our shared responsibility, Part three - Collective security and the use of force, IX. Using force: rules and guidelines Chapter VII of the Charter of the United Nations, internal threats and the responsibility to protect, par. 199-203.

da dela kada su ugroženi ljudski životi. Istiće se da se tumačenje Povelje dvoji na stavove kojima se favorizuje pravo UN da interveniše pozivom na Glavu 7 i stavove kojima se favorizuje zabrana intervencije, pozivom na član 2, stav 7 Povelje.<sup>25</sup> Sa ciljem kristalisanja prava i obaveza UN, Panel predlaže sledeći sled iskaza kao pravilno tumačenje. Naime, sukcesivne katastrofe koje su se odigravale u Somaliji, Bosni i Hercegovini, Ruandi, Kosovu, Darfuru, Sudanu preusmerile su pažnju sa imuniteta suverenih država na njihovu odgovornost, kako prema sopstvenom stanovništvu, tako i prema međunarodnoj zajednici. Tumačenje je preusmereno sa prava na intervenciju na odgovornost zaštite. Odgovornost za zaštitu primarno je obaveza svake pojedinačne države, a sekundarano međunarodne zajednice oличene u Savetu bezbednosti. Zaključak ove analize formulisan je na sledeći način – „podržavamo normu koja je u procesu nastajanja da postoji kolektivna međunarodna odgovornost za zaštitu, koju može izvršavati Savet bezbednosti autorizujući i vojnu intervenciju kao poslednju opciju, u situacijama kada se odvija genocid, i druga masovna ubijanja, etničko čišćenje ili teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava, a koja suverena vlast države nije mogla ili nije želela da spreči“.<sup>26</sup>

Ideja koja se nalazi u bazi ovog predloga u potpunosti se poklapa sa originernim konceptom R2P. Polazište je u formulisanju odgovornosti države da obezbedi zaštitu stanovništvu. Razlika, a time i specifičnost ovog dokumenta je u njegovoj svrsi. Dok je Izveštaj kanadskog projektnog tima izrađen generalistički, Izveštaj Panela dat je sa svrhom pripremanja reforme UN. Stoga, u Izveštaju Panela koncept R2P u potpunosti je koncipiran spram Saveta bezbednosti.<sup>27</sup> Van razmatranja su ostale potencijalne situacije blokade rada Saveta bezbednosti, te u tom slučaju alternativni mehanizam primene R2P koncepta, kao i one situacije kada postoji oružana intervencija nekolicine država ili neke međunarodne organizacije s pozivom na R2P koncept, ali bez autorizacije Saveta bezbednosti. Novitet koji je uveden ovim Izveštajem ogleda se u kreiranju novog termina – kolektivna međunarodna odgovornost za pružanje zaštite stanovništvu (*collective international responsibility to protect*) i njegovom karakterisanju kao norme u nastajanju (*the emerging norm*).

- 
- 25 Povelja UN, član 2, stav 7: „Ništa u ovoj Povelji ne ovlašćuje Ujedinjene nacije da se mešaju u pitanja koja se po svojoj suštini nalaze u unutrašnjoj nadležnosti svake države niti zahteva od članova da iznose takva pitanja na rešavanje na osnovu ove Povelje; ovo načelo neće uticati na primenu prinudnih mera predviđenih u glavi VII“.
- 26 Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: our shared responsibility, Part three – Collective security and the use of force, IX. Using force: rules and guidelines Chapter VII of the Charter of the United Nations, internal threats and the responsibility to protect, par.203.
- 27 Formulisano je pet principa kao okvir za identifikaciju legitimnosti upotrebe sile: ozbiljnost pretnje, adekvatna svrha, poslednja mera, proporcionalnost, balans posledica, *Ibid*, par. 207.

Prateći hronologiju, naredni akt u kome je razmatran R2P koncept je izveštaj Generalnog sekretara UN Kofi Anana – Ka većoj slobodi: u susret razvoju, bezbednosti i ljudskim pravima za sve (*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*), podnet Generalnoj Skupštini UN u martu 2005.<sup>28</sup> Celokupan izveštaj usmeren je ka razmatranju načina, oblasti, poteza koje treba povući kako bi se ostvarile veće slobode i time obezbedio bolji svet. Kompozicija izveštaja i mesto na koje je pozicioniran R2P pomerili su fokus koncepta i dodatno ga odvojili od logike humanitarne intervencije. Koncept R2P razmatran je u okviru odeljka IV – Sloboda na dostojanstven život i to pod A – Vladavina prava, a ne kao u Izveštaju Panel grupe u sklopu razmatranja upotrebe sile. Naime, Generalni sekretar izveštaj započinje konstatacijom da je došlo vreme da se ponaša u skladu sa obavezom na zaštitu građana i da se vlade smatraju odgovornim, kako u odnosu na svoje stanovništvo, tako i u odnosu na druge države.<sup>29</sup> R2P koncept tretira se kao implementacija principa vladavine prava. Poseban osvrt dat je na konstataciju iznetu i u Izveštaju Međunarodne komisije za intervenciju i suverenitet država i Panela visokih predstavnika o novonastajućoj normi odgovornosti država na pružanje zaštite. Generalni sekretar izražava svoju saglasnost sa ovom konstatacijom, ali dodatno unosi i konstataciju o izrazitoj osetljivosti ove teme.<sup>30</sup> Stav oko koncepta R2P i nužnosti njegovog poštovanja je nedvosmislen i koncipiran je na sličan način kao i pređašnji. Istiće da je *raison d'être* države i njena primarna dužnost zaštita građana. Ukoliko država to ne može ili neće da obezbedi, odgovornost za zaštitu stanovništva prenosi se na međunarodnu zajednicu. No za razliku od pređašnjih stavova koji su kao drugi korak u pravcu zaštite stanovništa prepostavljali oružanu intervenciju (doduše sa naglaskom da je to poslednje sredstvo, kada ništa drugo ne preostaje) sa tom razlikom da li se tome pristupa generalistički ili spram Saveta bezbednosti, u ovom Izveštaju direktno se navodi primena diplomatskih sredstava, humanitarnih i drugih mera adekvatnih za zaštitu ljudskih prava, te u slučaju neuspeha organizovanje oružane intervencije od strane Saveta bezbednosti.<sup>31</sup> Ni u ovom dokumentu nema naznaka šta u slučaju blokade Saveta bezbednosti ili oružane intervencije koju Savet bezbednosti nije autorizovao. Izostavljanje opredeljivanja u odnosu na ove dve varijante razvoja odnosa, a koji premašuju hipotetičke okvire, dodatno se mora podvrgavati tumačenju. Jedno od tumačenja je da se nepredviđanje alternativnih načina reagovanja može tumačiti isključivo kao njihovo neprihvatanje,

28 UN General Assembly, Report of the Secretary General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, A/59/2005, 21 March 2005.

29 *Ibid.*, par. 132.

30 *Ibid.*, par. 135.

31 *Ibid.*, par. 135.

tj. prečutno zabranjivanje.<sup>32</sup> Druga škola mišljenja, svodi se na tumačenje da je rezon Generalnog sekretara nužno oivičen razmatranjem isključivo funkcionisanja sistema u kome on deluje i da bi razmatranje ponašanja država izvan sistema UN moglo biti okarakterisano kao *ultra vires*. U ovakovom tumačenju pri tom ne ulazi se u dublja razmatranja ekskluzivnosti nadležnosti UN u materiji upotrebe sile. U svakom slučaju, ni jedan stav iznet u Izveštaju Generalnog sekretara nije uneo ništa radikalno novo, već pre predstavlja rekapitulaciju sistema reagovanja organa UN u trenucima krize. Jedini novitet je upotreba termina R2P umesto humanitarna intervencija, sa promjenjenim fokusom prava i obaveza, što u zavisnosti od shvatanja ovog koncepta samo po sebi može uneti radikalne promene.

### 2.3. Rezolucija Generalne skupštine UN

Formalnopravno uticajniji i najznačajniji dokument u procesu utemeljivanja R2P koncepta je Rezolucija Generalne Skupštine, pod nazivom *World Summit Outcome Document*, usvojena 2005. godine.<sup>33</sup> Debata koja se vodila na Svetskom samitu najviših predstavnika država obuhvatala je i ukrštanje mišljenja oko koncepta R2P. Neke države (Alžir, Belorusija, Kuba, Egipat, Iran, Pakistan, Ruska Federacija, Venecuela) iznеле su rezerve oko uključivanja koncepta R2P u finalni dokument.<sup>34</sup> Druge države izražavale su stav da je koncept nejasan i podložan zloupotrebama. Postavljeno je i pitanje pravnog karaktera koncepta.<sup>35</sup> Predstavnik SAD je izneo stav da ne postoji pravna obaveza ni pojedinačno od strane država niti od strane bilo UN bilo Saveta bezbednosti UN da reaguje u slučaju genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja ili zločina protiv čovečnosti, te da se obaveza može smatrati samo za moralnu obavezu.<sup>36</sup>

Prikazani različiti stavovi i suštinsko neslaganje oko koncepta ostavili su traga i na verziji koja je prihvaćena u finalnom dokumentu. Nije došlo do suštinskih promena, u osnovi je preuzet koncept u verziji iskazanoj u Izveštaju Generalnog sekretara 2005. godine. Dok je u Izveštaju Generalnog sekretara izričito upotrebljen izraz obaveza država, te sledstveno njenom neispunjenujnu odgovornost međunarodne zajednice, u verziji ovog dokumenta ni na jednom mestu nema upotrebe termina

32 Carsten Stahn, “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?”, *The American Journal of International Law*, Vol. 101, No. 1, January 2001, str. 99-120.

33 UN General Assembly Resolution, 2005 World Summit Outcome Document, A/Res/60/1, 24 October 2005.

34 Podaci preuzeti od: Carsten Stahn, *op. cit.*, str. 108.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

obaveza. Terminologija koja se koristi isključivo je „odgovornost“ (*responsibility*), izbegavajući određenje da li je odgovornost u odnosu na pravo ili u odnosu na obavezu. Činjenica, međutim, da su koncept usvojile i potvrđile države Generalne Skupštine UN govori u prilog učvršćivanja koncepta i njegove opšteprihvaćenosti, pa čak i u tako maglovitoj verbalizaciji.

Elaboracija koncepta smeštena je u odeljak posvećen ljudskim pravima i vladavini prava (odeljak IV), kao što je učinjeno i u izveštaju Generalnog sekretara i time je još jednom potvrđen stav da se ovaj koncept neće smatrati sastavnim delom upotrebe sile, mira i kolektivne bezbednosti (odeljak III). Prihvatanje koncepta vidljivo je i u samoj strukturi rezolucije, podnaslov je naslovljen – odgovornost za zaštitu. Članom 138 postavlja se temelj – svaka država ima odgovornost za zaštitu sopstvenog stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti; ova odgovornost podrazumeva prevenciju zločina i sprečavanje njihovog proširivanja; države prihvataju odgovornost i potvrđuju da će se ponašati u skladu sa tim; međunarodna zajednica će, kada je prikladno, ohrabrvati i pomagati države u sprovođenju odgovornosti i podržće UN u izgradnji mehanizma ranog upozoravanja. Članom 139 razrađuje se reagovanje međunarodne zajednice. Predviđeno je da „međunarodna zajednica, posredstvom UN, takođe ima odgovornost na upotrebu diplomatskih, humanitarnih i drugih miroljubivih sredstava, u skladu sa Glavom 6 i 8 Povelje, kako bi pomogla u zaštiti stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti. U tom kontekstu, spremni smo na preduzimanje kolektivne akcije, pravovremene i odlučne, kroz Savet bezbednosti, u skladu sa Poveljom, uključujući i Glavu 7, po principu od slučaja do slučaja i u saradnji sa relevantnim regionalnim organizacijama kada je prikladno, ukoliko miroljubiva sredstva nisu adekvatna i nacionalne vlasti očigledno ne uspevaju da zaštite sopstveno stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti. Podvlačimo potrebu da Generalna skupština nastavi da razmatra odgovornost za zaštitu stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti imajući na umu principe Povelje i međunarodnog prava. Mi takođe planiramo da se obavežemo, da kada je neophodno i prikladno, pomažemo državama da uspostavljaju svoje kapacitete za zaštitu stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti i da pomažemo onima koji su pod tenzijama usred izbijanja kriza ili konflikata“.

Posicija koncepta u Rezoluciji i njegova verbalizacija u navedenim članovima nameću zaključak o preventivnom karakteru koncepta.<sup>37</sup> Konstrukcija člana 139 ne podseća na humanitarnu intervenciju, kolektivna akcija spominje se u

37 Sheri P. Rosenberg, “Responsibility to Protect: A Framework for Prevention”, *Global to Responsibility to Protect* 1 (2009) 442-477.

podrazumevajućem tonu rekapitulacije Glave 7 Povelje, kada diplomatske i druge mere nisu uspele da spreče stradanje stanovništva i kad je država očigledno nemoćna da spreči stradanje stanovništva.<sup>38</sup> Odgovornost međunarodne zajednice stoga projektuje se ka preduzimanju prevashodno mera prevencije i zaštite ljudi, te saradnje država u pružanju pomoći drugim državama da spreče i zaustave grubo narušavanje fundamentalnih prava stanovništva. I u ovom aktu potvrđen je status koncepta kao novonastajućeg, iako ne u toj terminologiji. Naime, upućivanje Generalne skupštine da dalje razrađuje ovaj koncept ukazuje da je stav država usaglašen oko toga da se radi o konceptu koji je nov i koji nije u potpunosti zaokružen.

*Novum* koncepta, u vizuri ovog dokumenta, očigledno nije u domenu obaveze države da štiti svoje stanovništvo, već u gradativno postavljenoj nadležnosti zaštite ugroženog stanovništva.<sup>39</sup> Stoga, ukoliko primarni nosilac odgovornosti na zaštitu ne uspe, odgovornost se prenosi na međunarodnu zajednicu. Ovako postavljen koncept po najviše liči na slagalicu nadležnosti.<sup>40</sup> Međutim implikacije ovako prihvaćenog koncepta značajno su dalekosežnije nego li prosto formalna koncepcija nadležnosti, jer koncept nije samo proceduralnog karaktera, već i materijalnopravnog karaktera. Odgovornost države da zaštiti svoje stanovništvo jeste utkana u niz konvencija i humanitarnog prava i ljudskih prava. Iako je verbalizacija R2P nova, sama ideja utkana je u niz pravnih pravila. No, komplementarnost nadležnosti postoji jasno opredeljena samo u Statutu Međunarodnog krivičnog suda – kada država nije sposobna ili voljna da procesuira, nadležnost procesuiranja preuzima Međunarodni krivični sud.<sup>41</sup> Ista ova logika, logika komplementarnosti preuzeta je i u ovom konceptu. No za razliku od Statuta Međunarodnog krivičnog suda koji je po svojoj pravnoj prirodi međunarodni ugovor i time izričito obavezujući za sve države članice, rezolucija Generalne skupštine po svojoj pravnoj prirodi je odluka

- 
- 38 Gareth Evans, “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 24, Fall 2006, str. 703–717; Welch Jenifer M., “Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 185–198.
- 39 Jose E. Alvarez, “The Schizophrenias of R2P”, Panel Presentation at the 2007 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law: Criminal Jurisdiction 100 Years After the 1907 Hague Peace Conference, The Hague, The Netherlands, June 30, 2007, <http://www.asil.org/pdfs/r2pPanel.pdf>
- 40 Anne Peters, “The Security Council’s Responsibility to Protect”, *International Organisations Law Review*, Vol. 8, 2011, str. 1–40.
- 41 Tijana Šurlan, “*Ne bis in idem* in conjunction with the principle of complementarity in the Rome Statute”, elektronska forma Florence Agora Papers, Founding Conference of the European Society of International Law, 2004, [http://www.esil-sedi.eu/english/florence\\_agora\\_papers.html](http://www.esil-sedi.eu/english/florence_agora_papers.html)

međunarodne organizacije koja nije striktno pravno obavezujuća. Stoga, ovaj aspekt komplementarnosti jeste novitet u konceptu R2P.

Ni u ovom aktu nije ništa rečeno o situacijama blokada Saveta bezbednosti niti o neautorizovanim oružanim intervencijama. Utoliko, čutanje je podložno tumačenju, na isti način na koji je to u ovom radu već izneto. No za razliku od tumačenja stavova Generalnog sekretara, čiji Izveštaj ne može poslužiti svrsi operativnog dokumenta, Rezolucija Generalne skupštine UN može, te je utoliko tumačenje tih stavova značajnije i dalekosežnije. Kako će i ko će tumačiti čutanje suštinski može uticati na domaćaj koncepta R2P. Stoga, mora se oceniti kao krupan propust izostavljanje jasnog i izričitog stava o ovome, bez obzira na to kakav je stav. Iznošenjem stava bilo bi unapred opredeljeno da li nekolicina država ili pak regionalne organizacije mogu pristupati oružanoj intervenciji ili ne, te time izbeći potencijalna sukobaljavanja mišljenja, stavova, i konačno primene koncepta R2P.

U vreme nastajanja Ujedinjenih Nacija, koncept kolektivne bezbednosti i održanje mira i bezbednosti postavljeni su isključivo u nadležnost UN. Međutim, postojanje i nastajanje novih regionalnih organizacija nije zamrznuto, te je time ostavljena i mogućnost njihovog nastajanja i razvijanja po diktatu vremena i sveukupnosti međunarodnih odnosa. Dok je aktivnost NATO svima dobro poznata, iskoristiću ovo mesto da predočim manje poznati Ustavni akt Afričke Unije, od 11. jula 2000. godine. U članu 4 nabrojani su principi, u osnovi isti kao i principi na kojima počiva UN. Međutim, posebnu pažnju s obzirom na temu ovog rada privlači stav h („h“) ovog člana. Njime je ustanovljeno pravo Unije da interveniše u državi članici na osnovu odluke Skupštine u slučaju ratnih zločina, genocida i zločina protiv čovečnosti. Iako u ovom stavu nije upotrebljena terminologija koncepta R2P, jasno je da je okosnica reakcije opredeljena ciljem zaštite stanovništva.<sup>42</sup> Ovakva kompozicija principa, zapravo pre pripada domenu principa neintervencije, u odnosu na koji bi ovakav princip predstavljao izuzetak, motivisan zaštitom ljudi. No, kako je zabrana intervencije u unutrašnje stvari druge države stipulisana u stavu g, a pravo na intervenciju samostalno i bez konotacije na stav g stipulisano u stavu h, očigledno je da namera redaktora nije bila da ova dva principa budu u konotaciji. Utoliko je pozicioniranje stava h moguće i u domen drugih relacija, kao što je koncept R2P. U konotaciji prava članica Unije da reaguju, je i pravo države članice da zatraži od Unije da reaguje u pravcu uspostavljanja mira i bezbednosti.

U vrednosnoj oceni ovako kreiranog koncepta, pretežu kritički tonovi. Koncept se ocenjuje kao moralni, politički, političko-pravni.<sup>43</sup> Nemogućnost jasnog

42 Abass Ademola, “The African Union and the Responsibility to Protect: Principles and Limitations”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 213-236.

43 Carsten Stahn, *op. cit.*, str. 108.

opredeljenja u neku od oblasti utoliko i otežava njegovu primenu. U čisto pravničkoj percepciji, koncept je isuviše otvoren, nejasan, nisu upotrebljeni precizirani ni pojmovi niti alati pravne struke, što omogućava i olaku zloupotrebu koncepta. Nejasnoća koncepta pri tom nije u cilju, već u mehanizmu pokretanja sistema. Ukoliko bismo prihvatili da koncept počiva na obavezi, tada bi Savet bezbednosti morao da reaguje u svakoj kriznoj situaciji, gradativno spram situacije i mera koje može i treba da primeni. Unificirano postupanje Saveta bezbednosti pretpostavljaljalo bi stalnu saglasnost među članovima, i to prevashodno među stalnim članicama Saveta bezbednosti. To bi u praktičnom smislu označavalo da se ne može prilikom krize u Libiji reagovati, a povodom krize u Siriji ne reagovati. Ukoliko bismo koncept razumevali u smislu prava Saveta bezbednosti da reaguje po slobodnoj proceni, tada bi Savet bezbednosti bio sloboden u opredeljivanju kada reagovati a kada ne reagovati, po logici diskrecione ocene. Takav sistem u osnovi i jeste kreiran Poveljom. Korektiv koncepta R2P u tom smislu se i naslanja na pravo, potencirajući odgovornost međunarodne zajednice olicene u Savetu bezbednosti da spreči ili prekine stradanje ljudi. U rasponu između prava i obaveze očigledno se nije stiglo do kreiranja obaveze, ali shvatanje jeste pomereno sa diskpcionog prava, na potenciranje odgovornosti za zaštitu ljudi.

#### 2.4. Rezolucije Saveta bezbednosti UN

No, bez obzira na kvalifikacije i kritike članova 138 i 139, oni jesu postali osnov za delanje i potvrđivani su i primenjivani od strane Saveta bezbednosti. Pozivanje Saveta bezbednosti na koncept R2P direktno u rezolucijama i povodom sasvim konkretnih situacija dodatno je utemeljilo koncept u tkivo međunarodnog prava i međunarodnih odnosa.

Svet bezbednosti jeste organ koji je najdirektnije povezan sa primenom koncepta R2P, ali njegova uloga postoji i u kreiranju ili barem kristalisanju koncepta. Stav već iznet u ovom radu – da sam koncept u svojoj polaznoj premisi nije nov, potvrdu nalazi i u rezolucijama Saveta bezbednosti. Kao primer može se navesti rezolucija 1265 iz 1999. godine o zaštiti civila tokom oružanih sukoba.<sup>44</sup> Iako se ne upotrebljava izraz R2P sasvim nedvosmisleno izraženo je gledište o odgovornosti države za zaštitu izbeglica, interno raseljenih lica, dece, žena, odgovornost država da okončaju nekažnjivost i da podvrgnu procesuiranju lica odgovorna za genocid, zločine protiv čovečnosti i teške povrede međunarodnog humanitarnog prava.<sup>45</sup>

44 UN Security Council, Security Council Resolution 1265 (1999) on protection of civilians in armed conflicts, 17 September 1999, S/RES/1265 (1999).

45 *Ibid*, Uvod alineja 9, 10, 11, 12, par. 6.

U istom duhu jednoglasno je usvojena i rezolucija 1296 u 2000. godini,<sup>46</sup> a potom 2005. godine rezolucija kojom se potvrđuje neophodnost saradnje UN i regionalnih organizacija sa zadatkom prevencije oružanih sukoba i održavanja međunarodnog mira i bezbednosti.<sup>47</sup>

U rezoluciji 1674 usvojenoj u aprilu 2006. godine Savet bezbednosti prvi put upotrebljava izraz odgovornost za zaštitu, u formi u kojoj je danas već odomaćena njegova upotreba.<sup>48</sup> Međutim, u ovoj rezoluciji potrebno je uočiti raslojavanje koncepta ili možda bolje reći raslojavanje nivoa zaštite. Koncept R2P Savet bezbednosti reafirmiše u iskazu u kome je usvojen na Svetskom samitu 2005, u paragrafima 138 i 139.<sup>49</sup> U toj verziji koncept R2P odnosi se na obavezu zaštite od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti. Međutim R2P je samo jedan od aspekata ispunjenja šire, sveobuhvatnije odgovornosti država (strana u konfliktu) da zaštite stanovništvo, kao i odgovornosti UN za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti.<sup>50</sup> Ova dva aspekta odgovornosti tvore generalni okvir, unutar koga se kao jedan specifičan, profiliše aspekt odgovornosti konkretno i izdvojeno samo u odnosu na genocid, ratne zločine, etničko čišćenje i zločin protiv čovečnosti.

U pozivu na koncept i u njegovoj primeni mogu se uočiti dva modela. Jedan, primarni model zadržan je na nivou isticanja odgovornosti države na zaštitu sopstvenog stanovništva. Ovaj stav prvi put je iskazan u Rezoluciji Saveta bezbednosti usvojenoj 2006. godine u odnosu na situaciju u Kongu i Burundiju.<sup>51</sup> U rezolucijama koje je Savet bezbednosti usvajao u odnosu na situaciju u Libiji koncept R2P pozivan je i u odnosu na odgovornost države, ali i kao osnov za organizovanje oružane intervencije, čime je zapravo upotrebljeno poslednje sredstvo celokupnog koncepta prevencije i zaštite.<sup>52</sup> Savet bezbednosti pozvao se na koncept R2P i povodom situacija u Obali Slonovače,<sup>53</sup>

46 UN Security Council, Security Council Resolution 1296 (2000) on protection of civilians in armed conflicts, 19 April 2000, S/RES/1296 (2000).

47 UN Security Council, Security Council Resolution 1631 (2005) on protection of civilians in armed conflicts, 17 October 2005, S/RES/1631 (2005)

48 UN Security Council, Security Council Resolution 1674 (2006) on protection of civilians in armed conflicts, 28 April 2006, S/RES/1674 (2006).

49 *Ibid*, par. 4.

50 *Ibid*, Uvod, alineja 9 i 10.

51 UN Security Council, Security Council Resolution 1653 (2006), S/RES/ 1653 (2006) 27 January 2006, par.10.

52 UN Security Council, Security Council Resolution 1970 (2011), 1973 (2011), 2016 (2011), 2040 (2012)

53 UN Security Council, Security Council Resolution 1975 (2011), S/RES/1975(2011) 30 March 2011, Uvod, alineja 10.

Južnom Sudanu,<sup>54</sup> Jemenu,<sup>55</sup> Maliju.<sup>56</sup> U ovim rezolucijama koncept je pozivan i u funkciji podsećanja država na njihovu odgovornost, i u smislu pružanja pomoći državama kako bi ispunile svoju primarnu funkciju zaštite stanovništva, kao potpora za izricanje sankcija i kao osnov za osnivanje mirovnih misija.

Primena koncepta i pozivanje na koncept od strane Saveta bezbednosti uglavnom je teklo glatko. Rezolucija 1973 iz 2011. godine u odnosu na situaciju u Libiji do sada je jedina koja je izazvala izvesno komešanje među državama članicama Saveta bezbednosti.<sup>57</sup> Ovom rezolucijom direktno je pozivom na R2P omogućeno organizovanje oružane intervencije u Libiji. Svoje neslaganje sa rezolucijom iskazale su uzdržanim glasom Kina, Rusija, Nemačka, Brazil i Indija. No kako je većina glasova bila potvrđna, a Kina i Rusija nisu uložile veto, rezolucija je usvojena.

Glasanje povodom ove rezolucije ukazalo je na svu delikatnost ove teme. Očigledan potencijal koncepta R2P za zloupotrebu inicirao je pokretanje nove inicijative sa ciljem izgradnje takvog mehanizma, kojim bi se zloupotrebe onemogućile ili barem značajno umanjile. Predlog je potekao od Brazila, neposredno po usvajanju rezolucije o Libiji 1973.<sup>58</sup> Osnovna ideja usmerena je ka tome da se umesto *responsibility to protect* koncipira koncept *responsibility while protecting*. U osnovi ideje nalazi se stav da je prevencija najbolja politika i da je neophodno usavršiti mehanizam u kome bi oružana intervencija bila poslednje sredstvo kome se može pribeti samo onda kada prethodna raznorodna miroljubiva sredstva nisu urodila plodom. Stavovi država, kao i predstavnika nevladinih organizacija, podržali su inicijativu, smatrajući je sastavnim delom koncepta R2P, tj. njenim usavršavanjem, a ne kreiranjem novog, rivalskog koncepta.

54 UN Security Council, Security Council Resolution 1996 (2011), S/RES/1996(2011) 8 July 2011, par. 3(b).

55 UN Security Council, Security Council Resolution 2014 (2011), S/RES/2014(2011) 21 October 2011, Uvod, alineja 13.

56 UN Security Council, Security Council Resolution 2085 (2012), S/RES /2085(2012) 19 December 2012, par.9(d).

57 Garwood-Gowers Andrew, “China and the ‘Responsibility to Protect’: the Implications of the Libyan Intervention”, *Asian Journal of International Law*, Vol. 2, No. 2, 2012, str. 375-393.

58 Prvi put novi concept spomenula je predsednica Brazila *Dilma Rousseff* u svom obraćanju Generalnoj skupštini na redovnom zasedanju septembra 2011.; potom je stalni predstavnik Brazila podneo notu Savetu bezbednosti u okviru debate o zaštiti civila novembra 2011. godine, pod nazivom “*Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept*”. Na osnovu ovog predloga organizovana je debata u februaru 2012. godine, više o ovome videti na: <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>

## 2.5. Izveštaji Generalnog sekretara UN – druga faza i rezolucije Generalne skupštine UN

Potonji razvoj i razrada koncepta R2P vođeni su aktivnošću Generalne skupštine i Generalnog sekretara. Opšti, polazni stav je da je koncept kreiran na Svetskom samitu 2005., da nema potrebe niti prostora za unošenje izmena, te da su odredbe kreirane u članovima 138 i 139 čvrsto „ukotvljene u međunarodnom pravu“.<sup>59</sup> Cilj predstojećih aktivnosti je formiranje operativnog mehanizma, kao nadogradnje na opšteprihvaćen, ujednačen i jasan koncept.

Izveštaj Implementacija odgovornosti za zaštitu koji je Generalni sekretar UN podneo u januaru 2009. godine, Generalnoj skupštini predstavlja iscrplju i sveobuhvatnu studiju o implementaciji koncepta R2P kreiranog članovima 138 i 139 na Svetskom samitu 2005. godine.<sup>60</sup> Pristup je opredeljen podelom koncepta na tri stuba, te elaboracijom svakog stuba i konkretnim merama ili koracima koje je potrebno preduzimati. Stubovi su: stub I – odgovornost države za zaštitu stanovništva; stub II – međunarodna pomoć i izgradnja institucija; stub III – blagovremena i adekvatna reakcija.

Stub I određuje se kao polazište koncepta, bazirano na suverenoj odgovornosti države da zaštitи sopstveno stanovništvo.<sup>61</sup> Kao esencijalni element za ostvarivanje odgovornosti za zaštitu opredeljuje se poštovanje ljudskih prava.<sup>62</sup> Države se upućuju na veću saradnju u sprovođenju i nadzoru nad sprovođenjem ljudskih prava, bolju saradnju sa Savetom za ljudska prava, Visokim komesarom za izbeglice, pristupanje Statutu Međunarodnog krivičnog suda.<sup>63</sup>

Stub II elaborira primarnu nadležnost država i asistenciju međunarodne zajednice. Prepoznaće se obaveza država da same rade na izgradnji institucija i pravnog sistema koji bi onemogućio nastajanje grubog kršenja odredaba međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnih ljudskih prava, ali se prepoznaće i promptna aktivnost sistema UN u pravcu pomoći, podrške, podsticanja razvoja kapaciteta same države,<sup>64</sup> kao i regionalnih i subregionalnih organizacija.<sup>65</sup>

Stub III elaborira najosetljiviji aspekt koncepta R2P – odgovornost međunarodne zajednice na preuzimanje blagovremenih i adekvatnih mera. Generalni sekretar je

59 *Ibid.*, par. 3 i 67.

60 UN General Assembly, UN Secretary General, Report “Implementation of Responsibility to Protect”, A/Res/63/677 from 12 January 2009.

61 *Ibid.*, par. 14.

62 *Ibid.*, par. 16.

63 *Ibid.*, par. 16-19.

64 *Ibid.*, par. 30.

65 *Ibid.*, par. 38.

ponudio široku lepezu poteza koji se mogu povući, baziranih na Povelji UN i aktima koji su tokom vremena usvajani. Prevashodno je predviđena primena Glave 6, potom Glave 8 uključujući i angažovanje regionalnih organizacija u sprovođenje tih mera, te na kraju primenu Glave 7, tj. oružane intervencije. Oružana intervencija se može sprovesti isključivo uz autorizaciju Saveta bezbednosti. U slučaju njegove blokade primenjuje se Rezolucija Ujedinjeni za mir.<sup>66</sup> Predviđeno je imenovanje Specijalnog savetnika Generalnog sekretara za odgovornost za zaštitu i formiranje zajedničke kancelarije Savetnika za sprečavanje genocida i Savetnika za primenu koncepta R2P. Takođe, kao jedan od aspekata prevencije u okviru stuba III predviđa se formiranje timova i komisija za rano upozoravanje na grube povrede međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava ljudskih prava od strane Generalne skupštine ili Generalnog sekretara, kao i Saveta za ljudska prava.

Izveštaj je analiziran i komentaran na debati koju je Generalna skupština UN održala u julu 2009. godine. Predstavnici 92 države članice UN (među kojima i Srbija), kao i Sveta stolica i Palestina u svojstvu posmatrača, iznosili su svoje stavove o Izveštaju Generalnog sekretara,. Usvojena je načelna podrška Izveštaju. Saglasnost i podrška, bez razmimoilaženja u shvatanjima, data je sledećim stavovima: saglasnost da se ne pristupa ponovnom pregovaranju o sadržini koncepta, saglasnost da se koncept primenjuje u odnosu na predložena četiri zločina, podrška pristupu „tri stuba“, saglasnost o shvatanju suvereniteta kao odgovornosti, ključni značaj prevencije, saglasnost da je koncept R2P ukorenjen u pozitivnom međunarodnom pravu.<sup>67</sup> Debata je otvarana povodom pitanja unilateralnih akcija i autorizacije akcije od strane UN,<sup>68</sup> konstatacija da se ne može računati na delotvornost prevencije u onim situacijama u kojima nema političke volje, potom o neophodnosti reformisanja Saveta bezbednosti, kako u pogledu članstva, tako i načina donošenja odluka (ograničavanje isticanja veta), obezbeđivanje neselektivnog odlučivanja u Savetu bezbednosti, davanje značajnije uloge Generalnoj skupštini u primeni koncepta R2P, kreiranje vremenskog okvira za primenu svakog od stubova.

66 Ibid., par. 57.

67 Prikaz debate dostupan na: [http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report-General\\_Assembly\\_Debate\\_on\\_the\\_Responsibility\\_to\\_Protect%20FINAL%209\\_22\\_09.pdf](http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report-General_Assembly_Debate_on_the_Responsibility_to_Protect%20FINAL%209_22_09.pdf)

68 Meksiko, Indija i Egipat izrazili su sumnju da koncept ne potencira zabranu unilateralnih akcija i zabranu delovanja bez autorizacije Saveta Bezbednosti; većina država iznela je stanovište da koncept upravo promoviše primarnu aktivnost Saveta bezbednosti i da je suština koncepta upravo u kristalisanju reagovanja, inter alia, i Saveta bezbednosti u slučajevima ratnih zločina, genocida, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti, videti: [http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report-General\\_Assembly\\_Debate\\_on\\_the\\_Responsibility\\_to\\_Protect%20FINAL%209\\_22\\_09.pdf](http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report-General_Assembly_Debate_on_the_Responsibility_to_Protect%20FINAL%209_22_09.pdf)

Pojedine države isticale su oštре zamerke konceptu i izražavale suštinsko neslaganje. Tako npr. Kuba, Sudan, Pakistan i Demokratska Narodna Republika Korea iznele su stav da je koncept R2P identičan konceptu humanitarne intervencije, te da predstavlja legalizaciju humanitarne intervencije; Jamajka, Ekvador i Kamerun uslovjavale su podršku konceptu R2P sprovođenjem suštinske reforme Saveta bezbednosti; Venecuela i Sudan su zahtevale da isključivo Generalna skupština ima mandat na primenu koncepta R2P.<sup>69</sup>

Zaključak debate ipak pokazuje da je data većinska podrška konceptu, onakvom kako je definisan na Svetskom samitu 2005, kao i podrška kontinuiranom radu na usavršavanju njegove primene. Generalna skupština je tim povodom usvojila rezoluciju Odgovornost za zaštitu kojom se usvajaju Izveštaj Generalnog sekretara, debata vođena u Generalnoj skupštini i donosi odluka da se nastavi sa radom na usavršavanju koncepta.<sup>70</sup>

Tokom 2010, 2011. i 2012. godine Generalni sekretar UN je podnosio izveštaje Generalnoj skupštini UN u kojima su obrađivani pojedini aspekti koncepta R2P. Prvi Izveštaj – Rano upozoravanje, ocena i R2P posvećen je analizi postojećih mehanizama pri UN za blagovremeno prikupljanje informacija o masovnom kršenju ljudskih prava, uočavanju manjkavosti sistema i predlaganju novih metoda kojima bi se na vreme moglo delovati preventivno.<sup>71</sup> Generalni sekretar konstatiše da mehanizam UN sam po sebi nije loš (prikupljanje informacija za sistem UN vrši niz organa i programa, kao što su UNDP, UNICEF, ONHCR, UNHCR, *Department of Peacekeeping Operations, Bureau of Crisis Prevention*) ali da se prikupljene informacije ne koriste u funkciji preventivnog delovanja koje je okosnica koncepta R2P.<sup>72</sup> Predlog Generalnog sekretara za poboljšanje mehanizma reagovanja kreiran je u nekoliko koraka. Za prvi korak – prikupljanje informacija zaduženi su Specijalni savetnik za prevenciju genocida i Specijalni savetnik za konceptualni, politički i institucionalni razvoj R2P,<sup>73</sup> koji imaju najneposredniju i najdirektniju ulogu u prikupljanju informacija. Korak dva – prikupljene informacije dostavljaju

---

69 Videti: <http://responsibilitytoprotect.org>.

70 UN General Assembly, General Assembly Resolution Responsibility to Protect, A/RES/63/308 from 7 October 2009.

71 UN General Assembly, Report of the Secretary General, Early warning, assessment and responsibility to protect, A/64/864 from 14 July 2010.

72 *Ibid.*, par. 9-10.

73 Pogledati plan rada koji je Specijalni savetnik za R2P podneo Generalnoj akupštini UN: Statement by Edward C. Luck Special Adviser to the United Nations Secretary-General, Informal Interactive Dialogue on Early Warning, Assessment and Responsibility to Protect, United Nations General Assembly, 9 August 2010, <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/EL%20GA%20remarks%202010.pdf>

Generalnom sekretaru; korak tri – Generalni sekretar prikupljene i obrađene informacije prosleđuje Savetu bezbednosti i ostalim organima koji mogu imati parcijalnu nadležnost.<sup>74</sup>

Izveštaj iz 2011. godine načelno je posvećen ulozi regionalnih i sub-regionalnih organizacija u implementaciji R2P.<sup>75</sup> Značaj teme je izuzetan, suštinski utiče na celokupan mehanizam UN, te je stoga ovaj Izveštaj podnet i Generalnoj skupštini UN i Savetu bezbednosti UN. Polazni stav Generalnog sekretara ogleda se kroz iskazivanje uvažavanja i podrške postojećim i novim regionalnim organizacijama, uz pregled članova Glava VI, VII i VIII Povelje kojima je normirana saradnja UN i regionalnih i subregionalnih organicija.<sup>76</sup> Sistem razmatranja uloge regionalnih i subregionalnih organizacija u procesu implementacije R2P dat je u paraboli tri stuba, kao što je učinjeno i u izveštaju iz 2009. godine o Implementaciji koncepta R2P. Činjenica postojanja razgranatog spektra regionalnih organizacija čini ih partnerima kako državama regionala, tako i UN i to prevashodno u aspektu prevencije, tj. prikupljanja informacija i ranog upozoravanja. Iako kroz tekst ovog Izveštaja provejava podrazumevajući ton da i regionalne organizacije mogu biti uključene u oružane akcije, to ni na jednom mestu nije izričito rečeno, već se njihova uloga predviđa samo u preventivnom aspektu i aspektu prosleđivanja informacija UN-u kako bi se blagovremeno delovalo i sprečila kriza velikih razmera koja bi zahtevala primenu oružane intervencije. Generalni sekretar u izrazito afirmativnom tonu govori o saradnji UN i regionalnih organizacija, ističe značaj saradnje i usklađenih stavova. Kao najdominantiju ilustraciju kooperacije navodi primer ujednačenog odnosa prema Libiji 2011. godine kada su Afrička unija i Arapska liga suspendovale članstvo Libiji zbog napada na civile, potom je Generalna skupština UN suspendovala članstvo Libije u Savetu za ljudska prava, te je naponsetku Savet bezbednosti, pozivom na R2P, organizovao oružanu intervenciju.<sup>77</sup>

Potencijalno učestvovanje regionalnih organizacija i u oružanim akcijama detaljnije je razmatrano u četvrtom izveštaju Generalnog sekretara – Blagovremen i odlučan odgovor.<sup>78</sup> Cilj ovog izveštaja određen je kao detaljna razrada trećeg stuba

74 UN General Assembly, Report of the Secretary General, Early warning, assessment and responsibility to protect, A/64/864 from 14 July 2010, par. 18.

75 UN General Assembly, Report of the Secretary General, The role of regional and subregional Arrangements in implementing the responsibility to protect, A/65/877-S/2011/393 from 28 June 2011.

76 *Ibid.*, par. 1-2.

77 *Ibid.*, par. 34.

78 UN General Assembly, Report of the Secretary General, The Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response, A/66/874-S/2012/578 from 5 September 2012.

koncepta R2P – reakcija. Međutim, u opštem prikazu ovog Izveštaja utisak je pre da on predstavlja rekapitulaciju stavova već datih u svim ranijim aktima organa UN nego li korak napred, ili pak predlaganje nekih novih aktivnosti. Ovaj Izveštaj obiluje definicijama, bazičnim stavovima. Navešću samo neke od njih. Koncept R2P određuje kao koncept baziran na fundamentalnim principima međunarodnog prava kako je to precizirano u međunarodnom humanitarnom pravu, izbegličkom pravu i ljudskim pravima.<sup>79</sup> Takođe, koncept R2P opredeljuje kao inherentnu odgovornost svake države.<sup>80</sup> U uopštenom izlaganju Generalni sekretar napominje da treći stub ne može postojati bez prva dva stuba, da se na njih naslanja, te da njegovo postojanje samo po sebi ima preventivno dejstvo.<sup>81</sup> Mere koje se mogu preduzimati sa stanovišta trećeg stuba opredeljuje isključivo u okviru članova 41 i 42 Povelje UN. Izričito navodi da samo Savet bezbednosti može autorizovati oružanu intervenciju, u skladu sa članom 42 Povelje UN.<sup>82</sup> I posle ovakve konstatacije Generalni sekretar se ponovo vraća rekapitulaciji preventivnih mera, ulozi Saveta za ljudska prava u procesu promovisanja ljudskih prava, ali i preventive njihovih kršenja, te ponovnog naglašavanja da blagovremen i odlučan odgovor ne znači isključivo oružanu intervenciju, već predstavlja širok spektar različitih mera.<sup>83</sup> U okviru odeljka IV – Partneri za implementaciju, rekapitulira prevashodno ulogu organa i organizacija u sistemu UN, počev od Saveta za ljudska prava, preko svih nadzornih mehanizama kreiranih pojedinačnim konvencijama o ljudskih pravima (kao npr. Komitet za ljudska prava, Komitet protiv torture, rasne diskriminacije i sl.), pa do Kancelarije UN Visokog komesara za izbeglice.<sup>84</sup> U pogledu regionalnih organizacija ističe već istaknutu ulogu regionalnih organizacija u sprečavanju genocida, zločina protiv čovečnosti i etničkog čišćenja, te navodi Evropsku Uniju, Afričku Uniju, OEBS, NATO, Ligu arapskih država, Ekonomsku zajednicu zapadno-afričkih država (ECOWAS).<sup>85</sup> Izrazito ističe član 53 Povelje UN prema kome oružane intervencije regionalnih organizacija ne smeju biti organizovane bez saglasnosti Saveta bezbednosti.<sup>86</sup> U partnera ubraja i nevladine organizacije, kako međunarodne, tako i nacionalne.<sup>87</sup> Odeljak V posvećen je Odgovornosti tokom zaštite (*Responsibility while*

79 *Ibid.*, par. 9.

80 *Ibid.*, par. 13.

81 *Ibid.*, par. 14-18.

82 *Ibid.*, par. 32.

83 *Ibid.*, par. 33-37.

84 *Ibid.*, par. 39.

85 *Ibid.*, par. 42.

86 *Ibid.*

87 *Ibid.*, par. 46-45.

*Protecting*), konceptu koji je promovisan 2011. godine brazilskom inicijativom. U smislu ovog Izveštaja Generalni sekretar je u potunosti prihvatio ovaj koncept, smatrajući ga sastavnim delom koncepta R2P, te dodatnim zalaganjem za merama prevencije, merama opreznosti prilikom obrađivanja informacija i odlučivanja.<sup>88</sup>

U Zaključku ovog Izveštaja Generalni sekretar iznosi fundamentalne ocene koncepta R2P. Određuje ga kao politički koncept baziran na fundamentalnim principima međunarodnog prava za sprečavanje i kažnjavanje genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti. Zaključuje da je koncept opšteprihvaćen, te da se na njega pozivaju glavni organi UN kao što su Generalna skupština i Savet bezbednosti. Konstatiše da i pored toga, postoji kontroverza oko primene koncepta, posebno onog dela koji omogućava primenu sile. Rešenje i izlaz iz začaranog kruga formuliše sasvim jednostavno – prevencija i rano reagovanje eliminisu potrebu za oružanom intervencijom. Stoga se treba koncentrisati upravo na razvijanje i usavršavanje tih mera, jer ne reagovanje više nije opcija.<sup>89</sup>

Generalna skupština je u formi neformalnog sastanka organizovala razmatranje Izveštaja Generalnog sekretara.<sup>90</sup> Osnovni usvojeni stav svih prisutnih je da ne reagovanje na genocid, ratne zločine, etničko čišćenje i zločine protiv čovečnosti više nije opcija i da je potrebno usavršiti mehanizam implementacije koncepta R2P.

### 3. R2P U ODNOSU NA SITUACIJU U SIRIJI

Aktuelnost koncepta, ali i fleksibilnost u primeni do obezličavanja, može se pratiti u radu UN na primeru aktuelnih događaja u Siriji.<sup>91</sup> U Rezoluciji o situaciji u Siriji, koju je Generalna skupština UN usvojila 8. maja 2013, sve strane u sukobu se podsećaju na odgovornost za zaštitu ljudi od stradanja. Ono što međutim razlikuje ovu Rezoluciju od ostalih je to što koncept R2P nije vezan za genocid, ratne zločine, etničko čišćenje i zločine protiv čovečnosti, već se spominje načelno u konotaciji svih vidova kršenja međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava

87 *Ibid.*, par. 46–45.

88 *Ibid.*, par. 49–58.

89 *Ibid.*, par. 59.

90 United Nations General Assembly, Fourth informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect (R2P), focusing upon the Secretary-General's 2012 report on pillar three entitled "The Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response", 5th September 2012. Učestvovali su predstavnici 58 država, 1 regionalne organizacije i 2 nevladine organizacije. Predstavnici 43 države podneli su saopštenja.

91 Alvaro de Vasconcelos, "Syria: the BRICS must help enact Responsibility to Protect", *Institut d'études de sécurité Union Européenne*, 20 September 2011, <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/syria-the-brics-must-help-enact-the-responsibility-to-protect/>

ljudskih prava.<sup>92</sup> U tako upotrebljenoj formulaciji može se s pravom postaviti pitanje da li je ovde spomenuti koncept isti onaj koji je primenjen npr. u situaciji u Libiji.

Međunarodna javnost usmerena ka promociji i primeni koncepta R2P neskriveno negoduje, ističući da je u situaciji u Siriji koncept *responsibility while protecting* nadjačao koncept *responsibility to protect* i time obezbedio zaštitu režima, a obezvredio početni koncept.<sup>93</sup> Razlog za negodovanje delimično jeste načelnog tipa – različita primena koncepta u sličnim situacijama, na primerima Libija – Sirija. No nezavisno od (ne)odobravanja oružane intervencije, koncept R2P se ne spominje ni u smislu prvog i drugog stuba, rečeno terminologijom Generalnog sekretara, tj. ne spominje se u smislu preventivnog i zaštitnog delovanja u odnosu na stanovništvo, pa čak ni u Rezoluciji Saveta bezbednosti kojom je oformljena Posmatračka misija.<sup>94</sup> Konačno pokušaji usvajanja rezolucija s pozivom na koncept R2P kao naslovom za različite nivo reagovanja nisu uspeli, pošto su Rusija i Kina uložile veto.<sup>95</sup> Kina je nedvosmisleno istakla da bi se takva aktivnost morala smatrati za kršenje Povelje UN, te da u Povelji ništa ne ovlašćuje niti UN niti bilo koga u međunarodnoj zajednici da ruši režim u nekoj državi.<sup>96</sup>

Bez obzira na to koja se politička ili pak teorijska pozicija brani ili napada, zaključak koji neminovno proizlazi iz primera događaja u Siriji jeste na liniji svih postojanih kritika koncepta R2P, a to je nedoslednost u primeni.<sup>97</sup> Nedoslednost izaziva nesigurnost. Nesigurnost je posledica manjkavosti u operacionalizaciji ideje.

- 
- 92 United Nations General Assembly, The situation in the Syrian Arab Republic, A/67/L.63, par. 3-4.
- 93 Noele Crossley, “The Responsibility to Protect in 2012: R2P Fails in Syria, Brazil’s ‘RWP’ Emerges”, 28th December 2012, <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/28/12/2012/responsibility-protect-2012-r2p-fails-syria-brazil%E2%80%99s-%E2%80%98rwp%E2%80%99-emerges>; Jon Western, Joshua S. Goldstein, “R2P After Syria: To Save the Doctrine, Forget Regime Change”, March 26 2013, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139080/jon-western-and-joshua-s-goldstein/r2p-after-syria>; Tessa Alleblas, Kjell Anderson, “Forfeit Legitimacy, Syria and the R2P”, 15 April 2013, <http://thehagueinstituteforglobaljustice.org/index.php?pid=138&id=77>.
- 94 United Nations Security Council Resolution on Supervision Mission in Syria, with 300 Observers to Monitor the Cessation of Violence, Implementation of Special Envoys Plan 2043 (2012), SC/10618, 21 April 2012.
- 95 Bennett Ramberg, Applying the Responsibility to Protect to Syria, Yale Global Online, 5 March 2012, <http://yaleglobal.yale.edu/content/applying-responsibility-protect-syria>
- 96 Qu Xing, “The UN Charter, the Responsibility to Protect and the Syria Issue”, China Institute of International Studies, 16 April 2012, [http://www.ciis.org.cn/english/2012-04/16/content\\_4943041.htm](http://www.ciis.org.cn/english/2012-04/16/content_4943041.htm).
- 97 Gareth Evans, “Responsibility While Protecting”, February 2012, <http://www.stanleyfdn.org/articles.cfm?ID=716>.

#### 4. POZICIONIRANOST KONCEPTA

Dva su osnovna aspekta u koja se može pozicionirati koncept – aspekt međunarodnog prava i aspekt međunarodnih odnosa.

Pogled u koncept uprt iz ugla međunarodnog prava, u najopštijem smislu kazuje da koncept predstavlja ništa drugo do potragu za mehanizmom kojim bi se norme međunarodnog prava sprovodile. Sistem međunarodnog javnog prava jeste koherentan, pravičan i logičan u dispozitivima normi, no kada ih je potrebno primeniti i sprovesti, na videlo izlaze arbitarnost, neprincipijelnost i njihova zloupotreba. Takav scenario moguć je upravo usled odsustva prinudnog mehanizma primene međunarodnih normi. Međunarodno javno pravo primenjuje se saglasnošću volja, a volje se usaglašavaju rukovođene sopstvenim interesima i ciljevima, a ne opštim, zajedničkim. U materiji, međutim, kakva je notorna humanost, egzistencijalne vrednosti ljudskih bića, problem nepostojanja delotvornog mehanizma za primenu prava diže se na značajno viši nivo. Upravo u ovome treba tražiti smisao koncepta R2P.

No, analiziran jezikom međunarodnog javnog prava ovaj koncept ne može se karakterisati čisto pravnim kategorijama. Naime, zebnja da se na jasan i sistematican način upotrebe termini pravo-obaveza-odgovornost jasno ukazuje na to da se koncept ne gradi kao perfektna pravna norma. Potom, upotrebljavanje izraza genocid, ratni zločini, etničko čišćenje i zločin protiv čovečnosti, iako u osnovi označavaju međunarodna krivična dela, u konceptu R2P nisu upotrebljeni u smislu međunarodnog krivičnog prava. Međunarodno krivično pravo počiva, *inter alia*, na principu individualne i subjektivne krivične odgovornosti, te principu prezumpcije nevinosti, koji kao takvi nisu u sistemu reagovanja država ili međunarodnih organizacija, već isključivo sudova. Potom, katalog dela nije u skladu sa međunarodnokrivičnopravnim katalogom međunarodnih krivičnih dela; etničko čišćenje nije međunarodno krivično delo, a u pozitivnipravnim katalozima međunarodnih krivičnih dela nije utemeljen ni kao *actus reus*.<sup>98</sup> Način na koji ovako opredeljene termine treba razumevati je u smislu logike međunarodnog prava ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, te kao masovno kršenje njihovih fundamentalnih principa koje se opredeljuje terminima međunarodnih krivičnih dela, ali za koje se ne razmatra u kategorijama međunarodne krivične odgovornosti pojedinca, već u kategorijama pravno-političke odgovornosti.

Pozicija u međunarodnom javnom pravu koncepta R2P je u kategorijama pravno-političke odgovornosti. Kao takva ona bi trebalo da predhodi građenju

98 Više o ovome videti u: Tijana Šurlan, *Zločin protiv čovečnosti u međunarodnom krivičnom pravu*, Beograd, 2011, str. 338-340.

međunarodne građanske odgovornosti i međunarodne krivične odgovornosti pojedinca. Moguće je da se u tim terminima opredeli i kasnije, ali tada isključivo sa ciljem satisfakcije žrtava i preveniranja budućih takvih događaja. Kao nama na ovim prostorima blizak primer za ovaj model odlično može poslužiti primer Hrvatske države u odnosu na operacije Oluja i Blesak. Nezavisno od ustanovljavanja lica krivično odgovornih, kao i utuživanja izvesne materijalne ili nematerijalne štete države u odnosu na državu, država Hrvatska je propustila da ispunи inherentnu odgovornost države da zaštiti srpsko stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovečnosti. U takvom naslovu *post festum* nema sudskog epiloga, ali ima epiloga satisfakcije žrtava, što jeste jedan od savremenih imperativa međunarodnog prava.<sup>99</sup> U smislu koncepta R2P imao bi blagotvoran preventivni efekat za buduće slučajeve.

Pravno-politička međunarodna odgovornost pozicionirana je prevashodno u UN, što u potpunosti odgovara i pozicioniranju koncepta R2P. No, njegov karakter, metode primene odgovaraju više karakteru UN kao političke, nego pravne organizacije.<sup>100</sup> U tom smislu osnovna nit funkcionisanja je po logici i matrici kolektivne bezbednosti, kao sistema međunarodnih odnosa na kome su skrojene UN.

Ukoliko pak pogled u koncept upremo sa stanovišta teorije međunarodnih odnosa ključno, i polazno i finalno, ishodište zavisiće od shvatanja i definisanja savremene međunarodne zajednice.<sup>101</sup> Da li je zajednica pojmovno usklađena sa terminom – privržena istim ciljevima, odana istim vrednostima, ispunjena empatijom prema drugim članicama zajednice, motivisana ljubavlju, saradnjom i poverenjem ili je zapravo ta zajednica prevashodno prosta skupina država koje međusobno sarađuju samo u korist sopstvenog računa.<sup>102</sup>

99 Tanja Kesić, Tijana Šurlan, Milan Žarković *Položaj žrtava pred međunarodnim krivičnim sudovima*, u: Leposava Kron, Aleksandar Jugović, (ur.), Kriminal, državna reakcija i harmonizacija sa evropskim standardima, Beograd, 2013, str. 179-195.

100 O karakteru Povelje UN videti: Bardo Fassbender, *United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

101 *Ibid*, str. 41-50; pregled teorija o međunarodnim odnosima videti u: Ljubivoje Aćimović, *Nauka o međunarodnim odnosima: teorije i istraživački pravci*, Naučna knjiga, Beograd, 1987; Igor Janev, *Teorije o međunarodnim odnosima i spoljnoj politici*, Plato, 1998; James E. Dougherty, Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations, A Comprehensive Survey*, Harper and Row Publishers, New York, 1981.

102 Koncept zajednice kao višeg nivoa udruživanja i društva kao nižeg postavio je znаменити profesor Džordž Švancerberger – George Schwarzenberger, *Power Politics: A Study of World Society*, New York, Praeger, 1964; videti i: Sir Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International community*, Oxford University Publisher, 2011 (prvi put objavljena 1933); o konceptu međunarodne zajednice kao društva videti: Hermann Mosler, *The International Society as a Legal Community*, Sijthoff and Noordhof Publishers, 1980.

Dosadašnji primeri primene koncepta R2P od strane Saveta bezbednosti pokazali su nesumnjivo da njegova primena, na svim nivoima, zavisi od proste usklađenosti volja tj. interesa stalnih članica Saveta bezbednosti. Time se ponovo dolazi do početne tačke, do nekog novog *momentum-a* koji će pokrenuti novi točak dogovaranja.

## ZAKLJUČAK

Koncept R2P u savremenoj međunarodnoj zajednici definitivno je usađen u tkivo međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, mada njegovo korenje još uvek nije duboko i nije čvrsto. Nestabilnost koncepta izvor je nesigurnosti, nedoslednosti u njegovoj primeni i mogućnosti zloupotrebljavanja.

Ovako gorak zaključak ipak ne treba da potre ono što je u osnovi, u esenciji, u ideji i vrednosti koncepta – zaštiti ljudi od samovolje, autoritarne moći države, od bezrazložnog stradanja.

Pregled geneze i normativnog okvira koncepta R2P pokazuju da u osnovi postoji opšta saglasnost međunarodne zajednice o sadržini koncepta. Novi pokušaji usavršavanja mehanizma doneli su kao novitet pojačavanje preventivnog delovanja i višeslojnost reagovanja. U tako koncipiranoj gradativnoj slagalici humanitarna intervencija amalgamirana je konceptom R2P, kao poslednji korak, u onim situacijama u kojima ni jedna druga mera nije urodila plodom. Stoga bi koncept R2P trebalo da potre loše aspekte humanitarne intervencije i definitivno sproveđe sistem zaštite ljudi koji je pravičniji i utemeljeniji na celokupnom sistemu međunarodnog prava.

## LITERATURA

1. Abass Ademola, “The African Union and the Responsibility to Protect: Principles and Limitations”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 213-236.
2. Aćimović Ljubivoje, Nauka o međunarodnim odnosima: teorije i istraživački pravci, Naučna knjiga, Beograd, 1987.
3. Alleblas Tessa, Anderson Kjell, “Forfeit Legitimacy, Syria and the R2P“, 15 April 2013, <http://thehagueinstituteforglobaljustice.org/index.php?pid=138&id=77>
4. Alvarez Jose E., “The Schizophrenias of R2P”, Panel Presentation at the 2007 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law: Criminal Jurisdiction 100 Years After the 1907 Hague Peace Conference, The Hague, The Netherlands, June 30, 2007, <http://www.asil.org/pdfs/r2pPanel.pdf>
5. Cassese Antonio, “Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving Towards International Legitimation of Forceable Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, 1999, str. 23-30.

6. Crossley Noele, “The Responsibility to Protect in 2012: R2P Fails in Syria, Brazil’s ‘RWP’ Emerges”, 28th December 2012, <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/28/12/2012/responsibility-protect-2012-r2p-fails-syria-brazil%E2%80%99s-%E2%80%98rwp%E2%80%99-emerges>
7. Dastoor Neville F., “The Responsibility to Refine: The Need for a Security Council Committee on the Responsibility to Protect”, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 22, 2009, str. 25–62.
8. Dougherty James E., Pfaltzgraff Robert L., Jr., Contending Theories of International Relations, A Comprehensive Survey, Harper and Row Publishers, New York, 1981.
9. Evans Gareth, “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect”, *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 24, Fall 2006, str. 703–717.
10. Evans Gareth, The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocities Once and For All, The Brookings Institution, Washington, 2008.
11. Evans Gareth, “Responsibility While Protecting”, February 2012, <http://www.stanleyfdn.org/articles.cfm?ID=716>
12. Fassbender Bardo, United Nations Charter as the Constitution of the International Community, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
13. Garwood-Gowers Andrew, “China and the ‘Responsibility to Protect’: the Implications of the Libyan Intervention”, *Asian Journal of International Law*, Vol. 2, No. 2, 2012, str. 375–393.
14. Badmus Isiaka Alani, “Humanitarian Intervention and the Protection of Civilian Populations”, *Međunarodni problemi*, vol. 61, br. 1–2, 2009, str. 7–35.
15. Janev Igor, Teorije o međunarodnim odnosima i spoljnoj politici, Plato, 1998.
16. Jorgensen Nina H.B., “The Responsibility to Protect and the Obligation of States and Organisations Under the Law of International Responsibility”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 125–138.
17. Kesić Tanja, Šurlan Tijana, Žarković Milan, „Položaj žrtava pred međunarodnim pravosuđem”, u: Kron L., Jugović A., (ur.), Kriminal, državna reakcija i harmonizacija sa evropskim standardima, Beograd, 2013, str. 179–195.
18. Kreća Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 2010.
19. Lauterpacht Sir Hersch, *The Function of Law in the International Community*, Oxford University Publisher, 2011 (prvi put objavljena 1933).
20. Luck Edward S., “The Responsibility to Protect: The Journey”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 39–46.
21. Mosler Hermann, The International Society as a Legal Community, Sijthoff and Noordhof Publishers, 1980.

22. Peters Anne, “The Security Council’s Responsibility to Protect”, *International Organisations Law Review*, Vol. 8, 2011, str. 1–40.
23. Peters Anne, “The Responsibility to Protect and the Permanent Five: the obligation to give reasons for a veto”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 199–212.
24. Savić Sava Sava, „Međunarodno pravo i humanitarna intervencija“, *Međunarodni problemi*, vol. 59, br. 1, 2007, str. 5–48.
25. Schwarzenberger George, *Power Politics: A Study of World Society*, New York, Praeger, 1964.
26. Schweers Philipp, The ‘Responsibility to Protect’ – Time to put things back into perspective, Grin, 2009.
27. Slaughter Anne-Marie, “Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform”, *American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 3, July 2005, str. 619–632.
28. Šurlan Tijana, “*Ne bis in idem* in conjunction with the principle of complementarity in the Rome Statute”, elektronska forma Florence Agora Papers, Founding Conference of the European Society of International Law, 2004, [http://www.esil-sedi.eu/english/florence\\_agora\\_papers.html](http://www.esil-sedi.eu/english/florence_agora_papers.html)
29. Šurlan Tijana, *Zločin protiv čovečnosti u međunarodnom krivičnom pravu*, Beograd, 2011.
30. Šurlan Tijana, „Princip humanosti u međunarodnom javnom pravu”, *Pravna riječ – časopis za pravnu teoriju i praksu*, godina VII, br. 25, 2010, str. 207–221.
31. Stahn Carsten, “Responsibility to Protect: Political Rethoric or Emerging Legal Norm”, *American Journal of International Law*, Vol. 101, No. 1, January 2007, str. 99–120.
32. Ramberg Bennett, “Applying the Responsibility to Protect to Syria”, *Yale Global Online*, 5 March 2012, <http://yaleglobal.yale.edu/content/applying-responsibility-protect-syria>
33. Rosenberg Sheri P., “Responsibility to Protect: A Framework for Prevention”, *Global to Responsibility to Protect*, No. 1, 2009, str. 442–477.
34. Xing Qu, “The UN Charter, the Responsibility to Protect and the Syria Issue”, *China Institute of International Studies*, 16 April 2012, [http://www.ciis.org.cn/english/2012-04/16/content\\_4943041.htm](http://www.ciis.org.cn/english/2012-04/16/content_4943041.htm)
35. Vasconcelos Alvaro de, “Syria: the BRICs must help enact Responsibility to Protect”, *Institut d'études de sécurité Union Européenne*, 20 September 2011, <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/syria-the-brics-must-help-enact-the-responsibility-to-protect/>
36. Welch Jenifer M., “Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention”, u: Hoffman Julia, Nollkaemper Andre (eds.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam, 2012, str. 185–198.

37. Western Jon, Goldstein Joshua S., R2P After Syria: To Save the Doctrine, Forget Regime Change, March 26 2013, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139080/jon-western-and-joshua-s-goldstein/r2p-after-syria>

*Tijana ŠURLAN*

## **RESPONSIBILITY OF A STATE TO PROTECT (R2P): GENESIS AND MEANING OF THE CONCEPT**

### **ABSTRACT**

The concept of responsibility to protect is a modern concept in international relations and international law. Its evolution started in 2001 within the Project of the International Committee for the Intervention and State Sovereignty. It was welcomed by the UN being elaborated and applied in several occasions.

In the paper, the author explores the concept of responsibility to protect from two aspects. One aspect is a genesis of the concept and its normative framework. The author presents all documents on the R2P adopted by the UN General Assembly, UN Security Council, UN Secretary General as well as the debates on the issue. The other is a critical and analytical elaboration of the issue concerned. The analysis is contemplated in terms of both theory of international relations and international public Law. Its practical aspect is elaborated by using the Syrian crisis as an example.

*Key words:* Responsibility to protect, concept, international humanitarian law, international human rights law, General Assembly resolutions, Security Council Resolutions, General Secretary Reports.

**Vladimir TRAPARA<sup>1</sup>**

UDK: 623.454.8(470+73)

Biblid Vol. LXVI, br. 1-2, str. 101–136

Izvorni naučni rad

april 2014.

DOI: 10.2298/MEDJP1402101T

## **PROBLEM PROTIVRAKETNE ODBRANE U ODNOSIMA RUSIJE I SJEDINJENIH DRŽAVA**

### **APSTRAKT**

Istorija problema protivraketne odbrane u odnosima Rusije i Sjedinjenih Država traje već nekoliko decenija. Njena savremena faza započinje 2007. godine, sa odlukom SAD da rasporede protivraketni sistem u Srednjoj i Istočnoj Evropi. U ovom radu nudimo pregled najznačajnijih trenutaka u razvoju protivraketne odbrane, da bismo zatim napravili analizu problema u pogledu tehnoloških i političkih aspekata. Osnovni argument je da rusko-američki dogovor o ovom pitanju izostaje jer SAD generalno vode politiku usmerenu ka degradaciji statusa nezavisne velike sile koji ima Rusija, a od koga ne želi da odustane. Protivraketnu odbranu SAD, iako ova tehnološki nije sposobna da joj naškodi, Rusija vidi samo kao deo šireg korpusa mera Vašingtona usmerenih protiv nje. Pritom, kao sredstvo američkog „čišćenja“, „otpadničkih“ režima, protivraketna odbrana indirektno ugrožava Rusiju, jer ubrzava njeno dovođenje u strateško zaokruženje. Mogućnost prevazilaženja ovog problema i približavanja SAD i Rusije vidimo u zajedničkoj pretnji koju bi mogla da uputi rastuća Kina.

*Ključne reči:* protivraketna odbrana, nuklearno oružje, Rusija, Sjedinjene Države, „otpadničke“ države.

### **UVOD**

**K**rajem novembra 2013. godine, ministar spoljnih poslova Rusije, Sergej Lavrov, izjavio je da bi u slučaju da Iran sproveđe obaveze iz prethodno sklopljenog nuklearnog sporazuma<sup>2</sup> prestao da postoji razlog kojim

- 
- 1 Vladimir Trapara, istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: vtrapara@yahoo.com. Rad je deo rezultata istraživanja u okviru naučnog projekta osnovnih istraživanja Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije i međunarodnim integrativnim procesima – spoljopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, Projekat br. 179029 (za period: 2011–2014), finansiranog od Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.
  - 2 U Ženevi 24. novembra 2013. grupa P5+1 (pet stalnih članica Saveta bezbednosti UN plus Nemačka) sklopila je privremeni sporazum sa Iransom, prema kome se ovaj obavezao da na

Sjedinjene Države pravdaju raspoređivanje svog sistema protivraketne odbrane u Evropi.<sup>3</sup> Ipak, nije naišao na podudaran stav i na američkoj strani. U decembru je američki sekretar odbrane, Čak Hejgel, jasno rekao da će SAD nastaviti sa raspoređivanjem svog protivraketnog sistema, bez obzira na napredak u razgovorima o nuklearnom programu Irana.<sup>4</sup> Ovo je u direktnoj suprotnosti sa izjavom koju je dao predsednik SAD, Barak Obama, u okviru svog čuvenog praškog govora aprila 2009: „Dogod pretnja od Irana opstaje, mi ćemo nastaviti sa sistemom protivraketne odbrane koji je isplativ i dokazan... Ako se iranska pretnja eliminiše, imaćemo jaču osnovu za bezbednost, te će motiv koji pokreće izgradnju protivraketne odbrane u Evropi biti otklonjen“.<sup>5</sup> Kraj 2013. i početak 2014. doneli su zaoštrenu retoriku i postupke Rusije i Sjedinjenih Država kada je o oblasti nuklearnog naoružanja reč, počev od upozorenja najviših zvaničnika Rusije da će ova zemlja odgovoriti nuklearnim oružjem u slučaju da bude napadnuta,<sup>6</sup> te da niko ne treba da gaji iluziju da može vojnim putem da je nadvlada;<sup>7</sup> preko potvrđenih, pa negiranih informacija da su u Kalinjingradskoj oblasti raspoređene rakete kratkog dometa tipa Iskander, njava Rusije o ponovnom pokretanju nuklearnog voza kao odgovora na američki Munjeviti globalni udar (*Prompt Global Strike – PGS*),<sup>8</sup> pa do februarskog odašiljanja američkog razarača sa Idžis (*Aegis*) protivraketnim sistemom u

---

određeni rok zamrzne delove svog nuklearnog programa (pre svega one koji se odnose na dalje obogaćivanje uranijuma) u zamenu za ublažavanje međunarodnih sankcija prema ovoj zemlji.

- 3 “Lavrov: no need for European missile defense shield if Iran deal a success“, *RT*, November 25, 2013, Internet, <http://rt.com/news/lavrov-missile-shield-iran-265/> 7/2/2014
- 4 “US to deploy ABM systems in Europe despite P5+1 deal with Iran“, *RT*, December 17, 2013, Internet, <http://rt.com/news/hagel-shoigu-missile-defense-356/> 7/2/2014
- 5 “Remarks by President Barack Obama: Hradcany Square, Prague, Czech Republic“, The White House – Speeches and Remarks, April 5, 2009, Internet, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered) 13/2/2014
- 6 Ovakvo upozorenje, koje je u skladu sa aktuelnom vojnom doktrinom Rusije, izneo je zamenik ruskog premijera, Dmitrij Rogozin. “Russia will use nukes in case of a strike“, *RT*, December 11, 2013, Internet, <http://rt.com/politics/nuclear-strike-attack-rogozin-053/> 7/2/2014
- 7 Predsednik Rusije, Vladimir Putin, u svom obraćanju Savetu Federacije rekao je da je protivraketna odbrana odbrambena samo u imenu, a zapravo je ključna komponenta ofanzivnih strateških kapaciteta i zato narušava stratešku ravnotežu snaga: „Niko ne bi smeo da ima iluziju o dostizanju vojne superiornosti nad Rusijom; mi to nećemo dozvoliti. Rusija će odgovoriti na sve ove izazove, i tehnološke i političke“. “Presidential Address to the Federal Assembly“, President of Russia, December 12, 2013, Internet, <http://eng.kremlin.ru/news/6402> 7/2/2014
- 8 Munjeviti globalni udar (*Prompt Global Strike – PGS*) je jedan od najnovijih projekata Pentagona, zasnovan na strateškim projektilima (velikog dometa) koji umesto nuklearnih nose konvencionalne bojeve glave i kojima bi SAD bile u stanju da izvedu udar bilo gde na planeti u roku od jednog sata.

teritorijalne vode Španije, te novih upozorenja Rusije da bi se mogla povući iz sporazuma o smanjenju strateškog nuklearnog naoružanja (Novi START) ukoliko SAD nastave sa razvijanjem protivraketne odbrane.<sup>9</sup> U jeku ovih dešavanja, i Kina je najavila ulazak u moguću novu trku u naoružanju koja bi bila isprovocirana američkim protivraketnim planovima, tako što je sredinom januara uspešno testirala hipersonični projektil za koji se tvrdi da je sposoban da probije protivraketni sistem.

Pitanje protivraketne odbrane već dugo je jedna od bitnih tema koje opterećuju odnose Sjedinjenih Država i Rusije, a njegova savremena faza započinje sa 2007. godinom i američkom najavom izgradnje protivraketnog štita na tlu Srednje i Istočne Evrope. Konstantno obeležje ove faze jeste, s jedne strane, protivljenje Rusije američkom sistemu uz argument da će on narušiti stratešku stabilnost zasnovanu na nuklearnom odvraćanju i, sa druge, negiranje Sjedinjenih Država da je ovaj sistem na bilo koji način uperen protiv Rusije, te da bi on služio isključivo za odbranu od projektila tzv. „otpadničkih država“ (*rogue states*), gde se u slučaju pretnje evropskog protivraketnog štita pre svega misli na Iran. Jasno je da u svetu najnovijih događaja, gde bi dogovor o nuklearnom programu Irana značio da ova zemlja neće stići nuklearno oružje, pa samim tim ni biti pretnja koja je do sada služila kao ključni izgovor za američki protivraketni sistem u Evropi (kao i u citiranom Obaminom govoru), pitanje protivraketne odbrane dobija jednu novu dimenziju. Argumenti da je pomenuti američki sistem uperen protiv Rusije sada stišu realnu podlogu, pa je za očekivati da u narednom periodu ovo pitanje bude još veći kamen spoticanja u odnosima dveju sila.

U ovom radu pokušaćemo da odgovorimo na dva pitanja. Prvo, zašto između Sjedinjenih Država i Rusije nema i u skoroj budućnosti nije u izgledu da bude postignut dogovor o protivraketnoj odbrani, koji bi značio bitan korak napred u odnosima dveju zemalja? Drugo, zašto je protivraketna odbrana uopšte tako značajno pitanje, možda i problem broj jedan u rusko-američkim odnosima u poslednjih nekoliko godina? Rad će, pored nezaobilaznog Uvoda i Zaključka, biti podeljen u tri glavne celine. U prvoj se bavimo istorijatom protivraketne odbrane i dajemo osnovne konture problema, sa posebnim osvrtom na njegovu ulogu u rusko-američkim odnosima u najnovijoj fazi (od 2007. godine). U drugoj celini razmatramo tehnološke aspekte i izvodljivost protivraketne odbrane. U trećoj celini, sa stanovišta teorije i prakse međunarodnih odnosa, vršimo analizu protivraketne odbrane kao političkog problema u odnosima Rusije i SAD. Ova celina će nam i pružiti odgovore na prethodno postavljena pitanja.

9 Ovo upozorenje dao je Mihail Uljanov, visoki ruski zvaničnik zadužen za nuklearno razoružanje. “Russia threatens to quit START as US deploys Aegis destroyer to Spain”, *RT*, February 2, 2014, Internet, <http://rt.com/news/destroyer-us-poland-start-treaty-530/> 7/2/2014.

## ISTORIJAT PROTIVRAKETNE ODBRANE

*Hladni rat – počeci, logika sigurnog uzajamnog uništenja (MAD),  
ABM sporazum i Strateška odbrambena inicijativa (SDI)*

Opšte je poznato da je stupanje nuklearnog oružja na scenu 1945. godine iz korena izmenilo prirodu ratovanja. Ovo „apsolutno oružje“, kako ga je svojevremeno krstio Bernard Brodi, razlikuje se od svih ostalih ubojitih naprava po tome što može da u jednom potezu nanese ljudske žrtve i materijalnu štetu nesrazmerno velikog obima u odnosu na svoju količinu i cenu proizvodnje. No, ova osobina nuklearnog oružja će dobiti punu političku težinu tek u kombinaciji sa specifičnom vrstom nosača koja obezbeđuje da se ono može preneti preko velike razdaljine, velikom brzinom i da precizno pogodi cilj – balističkim projektilom. Preteče savremenih balističkih projektila koristila je nemačka vojska još krajem Drugog svetskog rata, a Sjedinjene Države i Sovjetski Savez ih sa svrhom nosača nuklearnih bojevih glava razvijaju od kraja 50-tih godina prošlog veka. U Kubanskoj krizi 1962. godine upravo su balistički projektili odigrali glavnu ulogu – malo je verovatno da bi ova kriza imala tu oštrinu i dramatičnost u odsustvu ove vrste nosača, tj. da su se supersile za isporuku (*delivery*) svojih nuklearnih bojevih glava oslanjale samo na bombardere. Usled primarnog značaja koji su balistički projektili do danas zadržali kao nosači nuklearnog oružja, neretko se može sresti da se oni uzimaju kao sinonim za nuklearno oružje uopšte, pri čemu najveću pažnju privlače interkontinentalni balistički projektili (ICBM).<sup>10</sup> Oni se zahvaljujući svom ogromnom dometu (i preko 10 hiljada kilometara), koji omogućava da nuklearne supersile sa sopstvenih teritorija gađaju jedna drugu, nazivaju strateškim.

Sasvim je očekivano da, jednom kada novo ofanzivno oružje – u našem slučaju nuklearne bojeve glave na balističkim projektilima – stupi na scenu, počne i istraživanje mogućnosti odbrane od njega, tj. razvijanje specifičnog defanzivnog oružja koje bi mu se suprotstavilo. U praksi su dve supersile već na prelazu iz 50-ih u 60-te započele svoje programe protivraketne odbrane, a prvi slučaj uspešne vežbe presretanja balističkog projektila odigrao se u Sovjetskom Savezu 1961. godine. Amerikanci su u toku 60-ih godina pokrenuli program protivraketne odbrane od ograničenih nuklearnih napada, pod nazivom *Sentinel*,<sup>11</sup> dok su Sovjeti uspostavili

10 O istoriju i vrstama balističkih projektila, videti: Dragan Petrović i Bogdan Stojanović, *Ravnoteža nuklearne moći SAD i Rusije (SSSR)*, Pešić i sinovi, Centar za razvoj međunarodne saradnje, Beograd, 2012, str. 57–62.

11 Ovaj sistem predviđao je projektile – presretače naoružane nuklearnim bojevim glavama, za odbranu velikih gradova od sovjetskog napada većeg obima. Steven A. Hildreth and Carl Ek, “Ballistic Missile Defense: Historical Overview”, Library of Congress Congressional Research Service, Washington DC, 2007, pp. 2–3.

svoj sistem A-135 za odbranu moskovske oblasti, koji je i danas u upotrebi. Mogućnost da protivraketna odbrana u nekom trenutku tehnološki nadmaši ofanzivne nuklearne projektile i praktično obezbedi državi koja bi je uspostavila neranjivost od nuklearnog napada, stvorila je jedan specifičan strateški problem kakav se ne može sresti ni kod jedne druge vrste naoružanja. Naime, proizvodnjom i operativnim razmeštanjem velikog broja (najpre na stotine, a zatim i hiljade) bojevih glava i njihovih balističkih nosača, Sjedinjene Države i Sovjetski Savez započeli su eru logike sigurnog uzajamnog uništenja (MAD). Ova logika podrazumeva da je svaka od supersila stekla sposobnost drugog udara (*second strike capability*), što znači da i nakon što primi na sebe razorni nuklearni udar protivnika može da uzvrati preostalim projektilima i nanese protivniku štetu koja bi za njega bila neprihvatljiva. U ekstremnom vidu uzajamnih napada velikim brojem bojevih glava supersile bi uništile jednu drugu, a procenjeno je da bi svaki direktni oružani sukob supersila nosio rizik eskalacije upravo do ovakvog ekstremnog ishoda. Logika sigurnog uzajamnog uništenja stvorila je ofanzivno-defanzivni paradoks nuklearnog naoružanja – usled neminovnosti uništavajućeg uzvratnog udara, ofanzivno nuklearno oružje praktično je postalo neupotrebljivo za ofanzivu, te je njegova svrha postala izrazito defanzivna, tj. svedena je na odvraćanje (*deterrence*) protivnika od napada.<sup>12</sup> Ovo ima za posledicu da protivraketna odbrana, iako joj samo ime kaže da je odbrambeno sredstvo, pri logici sigurnog uzajamnog uništenja automatski dobija ofanzivni karakter. Država koja bi stekla neranjivost od protivnikovih nuklearnih projektila, mogla bi da upotrebi svoje ofanzivne nuklearne snage bez straha od odmazde, čime bi strateška ravnoteža zasnovana na sigurnom uzajamnom uništenju, koja praktično štiti *status quo* i čuva mir između nuklearnih supersila, bila narušena.

Upravo ovom logikom su se rukovodile Sjedinjene Države kada su 1967. godine predložile Sovjetima sklapanje sporazuma koji bi zabranio protivraketnu odbranu i time sačuvao stratešku stabilnost. Ostalo je zabeleženo da su sovjetski predstavnici bili zavezeknuti ovim predlogom, jer nisu shvatali kako jedno defanzivno sredstvo, kakvo je protivraketna odbrana, može da ima ofanzivni karakter.<sup>13</sup> Ipak, već 1972. će biti potpisani čuveni Sporazum o ograničenju antibalističkih sistema (poznat kao ABM sporazum), kao deo šireg procesa pregovora o kontroli nuklearnog naoružanja koji je porodio sporazume o ograničenju strateškog naoružanja, SALT 1 i 2. Ovaj

12 Tezu o strogo defanzivnom karakteru nuklearnog oružja i odvraćanju kao njegovoj jedinoj svrsi elaborirao je Kenet Volc. Videti: Kenneth N. Waltz, "Nuclear Myths and Political Realities", *The American Political Science Review*, Vol. 84, No. 3, September 1990, pp. 731-745.

13 Sastanak na kome su SAD uputile pomenuti predlog odigrao se 1967. u Nju Džersiju. Američku delegaciju predvodio je predsednik Džonson, a sovjetsku premijer Kosigin. Barry Blechman and Jonas Vaicikonis, "Unblocking the road to zero: US-Russian cooperation on missile defenses", *Bulletin of the Atomic Scientists*, 66(6), 2010, pp. 25-26.

sporazum ne zabranjuje u potpunosti protivraketnu odbranu, već onu koja bi bila usmerena na zaštitu cele nacionalne teritorije (ili pojedinog regionala, osim u ugovoru naznačenih). On ograničava države potpisnice samo na po dva protivraketna sistema – za odbranu prestonica i po jedne raketne baze, pri čemu bi svaka imala maksimalno 100 projektila – presretača.<sup>14</sup> Dve godine kasnije, dve sile potpisuju Protokol kojim svode broj dozvoljenih sistema protivraketne odbrane na po jedan, jer u međuvremenu nijedna od njih nije uspela da dovrši drugi sistem.<sup>15</sup> SAD će se opredeliti za odbranu raketne baze u okviru naslednika *Sentinel-a*, sistema *Safeguard* (koji će već 1975. napustiti jer se pokazao neisplativim),<sup>16</sup> dok će se Sovjeti odlučiti za odbranu Moskve pomenutim A-135 sistemom.

1983. godine, predsednik SAD, Ronald Regan, otvara novo poglavlje u istoriji protivraketne odbrane, lansirajući veoma ambiciozan program Strateške odbrambene inicijative (SDI). Ovaj projekat podrazumevao je uspostavljanje globalnog protivraketnog štita, zasnovanog na velikom broju presretača, od kojih bi dobar deo bio raspoređen u svemiru (otuda popularni naziv „Rat zvezda“), uključujući i presretače u vidu laserskih i rendgenskih zraka. To bi značilo da SAD praktično odustaju od logike sigurnog uzajamnog uništenja i stavljaju naglasak na odbranu od sovjetskih projektila, što bi im dalo prednost u potencijalnom nuklearnom sukobu. Ovaj projekat nikada nije ostvaren, tj. ostao je na nivou istraživanja, ali je svejedno izvršio psihološki pritisak na sovjetske lidere. Strah Rusa od američke protivraketne odbrane, kakav vidimo danas, praktično se javlja već od ove Reganove inicijative. Uloge supersila obrnule su se u odnosu na vreme inicijalnog američkog predloga sa kraja 60-ih – sada će sovjetska (kasnije ruska) strana biti ta koja će insistirati na poštovanju zabrane protivraketne odbrane i očuvanju strateške stabilnosti putem logike sigurnog uzajamnog uništenja. Ovo je došlo do izražaja već prilikom susreta Gorbačova sa Reganom 1986. u Rejkjaviku, kad je Gorbačov pokušao da uslovi učešće SSSR u nuklearnom razoružanju odustajanjem SAD od SDI, što Regan nije prihvatio, pa su pregovori propali.<sup>17</sup> Ipak, kraj Hladnog rata i popuštanje tenzija u sovjetsko-američkim odnosima, te spoznaja o tehnološkoj neizvodljivosti ovog programa, dovela je do postepenog napuštanja SDI na prelazu iz 80-ih u 90-te godine. Ovo nije značilo i kraj istorije protivraketne odbrane; promene političkog

14 Videti: *Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems (ABM Treaty)*, Internet, <http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/abm/abm2.html> 10/2/2014

15 Steven A. Hildreth and Carl Ek, “Ballistic Missile Defense: Historical Overview”, op. cit., p. 2.

16 Ibid, p. 3.

17 Barry Blechman and Jonas Vaicikonis, “Unblocking the road to zero: US-Russian cooperation on missile defenses”, op. cit., p. 26.

miljea u posthladnoratovskom periodu će, umesto da otklone motive za njeno razvijanje, zapravo dati potpuno nova opravdanja za njega, barem kad su Sjedinjene Države u pitanju.

*Posle Hladnog rata – izmena prirode pretnji, povlačenje SAD iz ABM sporazuma, Nacionalna protivraketna odbrana (NMD)*

Jedan od razloga zbog kojih su Sjedinjene Države obustavljale svoje projekte protivraketne odbrane u toku Hladnog rata bio je tehnološke prirode – procena o tehničkoj neizvodljivosti efikasne odbrane, time i njenoj neisplativosti. Novo doba, međutim, donosi informatičku revoluciju u vojnim poslovima, pa je tako postalo moguće primeniti neke od novih tehnologija i u oblasti protivraketne odbrane.<sup>18</sup> Pre svega kada je reč o detekciji lansiranja projektila i preciznom navođenju na njih antibalističkih presretača koji ne bi nosili bojevu glavu i bili bi zasnovani na *hit-to-kill* tehnologiji, koja podrazumeva uništenje balističkog projektila kinetičkom energijom od samog sudara sa presretačem (o ovoj tehnologiji više kasnije). No, protiv koga bi ova revolucionisana protivraketna odbrana bila uperena, sada kad više nema sovjetske pretnje? U prvih par godina nakon Hladnog rata, najpreča briga Sjedinjenih Država bila je vezana za potencijalno izbijanje haosa na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza, te moguće slučajno lansiranje, ili pak ono koje bi došlo od strane neke odmetnute grupacije sa teritorije Rusije ili neke od bivših sovjetskih republika koje su (privremeno) imale nuklearne bojeve glave u posedu. Kao naslednik SDI, jedno vreme je postojao program GPALS usmeren upravo protiv te vrste pretnji.<sup>19</sup> Međutim, sa postepenom stabilizacijom prilika na prostoru bivšeg SSSR i ruskim stavljanjem pod kontrolu svih bivših sovjetskih nuklearnih glava, fokus se pomera ka drugoj vrsti pretnji – onoj koja bi došla od „otpadničkih“ država (*rogue states*), ako bi ove u procesu proliferacije stekle nuklearno naoružanje.

Potreba za zaštitom od ove vrste aktera, a u pitanju su režimi u državama manje i srednje moći koji se nalaze u neprijateljskim odnosima sa Sjedinjenim Državama (videćemo kasnije gde leže koreni ovog neprijateljstva), javila se već u toku Zalivskog rata 1991, kada je Irak uspeo da nanese izvesne gubitke koalicionim snagama upotrebom taktičkih projektila (kratkog dometa) tipa *Scud*. Kako je još

18 Philip H. Gordon, “Bush, Missile Defence and the Atlantic Alliance”, *Survival*, Vol. 43, No. 1, Spring 2001, p. 20; Charles L. Glaser and Steve Fetter, “National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy”, *International Security*, Vol. 26, No. 1, Summer 2001, pp. 42-43.

19 *Global Protection Against Limited Strikes (GPALS)*, je program lansiran od strane administracije Džordža Buša starijeg, a Klintonova administracija ga je 1993. godine obustavila iz finansijskih razloga. *Ibid*, pp. 19-20.

nekoliko „otpadničkih“ država u to vreme posedovalo balističke projektile, a sumnjalo se da razvijaju i one srednjeg i dugog dometa, te da paralelno s tim poseduju ili razvijaju oružje za masovno uništenje, uključujući i nuklearno, Sjedinjene Države su rešile da ozbiljno razmotre protivraketnu odbranu kao opciju za suočavanje s ovom pretnjom. U prilog opredeljenju za protivraketnu odbranu kao najbolje sredstvo protiv „otpadničkih“ režima najčešće je navođen argument da su ovi režimi iracionalni, te ih je stoga nemoguće odvratiti logikom sigurnog uzajamnog uništenja.<sup>20</sup> To ne znači da bi strategija odvraćanja u potpunosti bila zamenjena strategijom odbrane; samo što bi ovo bila druga vrsta odvraćanja – odvraćanje uskraćivanjem (*deterrence by denial*), čiji cilj je da obeshrabri protivnika da pokuša raketni napad na SAD (ako ne i da uopšte razvije tehnologiju za to) stavljanjem u izgled uspešnog suprotstavljanja takvom napadu od strane protivraketnog sistema, umesto klasičnog odvraćanja kaznom (*deterrence by punishment*), prisutnog kod sigurnog uzajamnog (ili jednostranog) uništenja.<sup>21</sup> No, ostalo je da se napravi procena koliko je pretnja samim Sjedinjenim Državama od strane eventualnih novih članica nuklearnog kluba realna.

U tu svrhu je 1995. objavljena je Nacionalna obaveštajna procena (NIE) 95-19, prema kojoj „nijedna država, sem velikih deklarisanih nuklearnih sila u sledećih 15 godina neće da razvije ili na drugi način stekne balistički projektil koji bi mogao da zapreti 48 kontingentnih država i Kanadi“.<sup>22</sup> Ova procena naišla je na kritike uticajnih grupa u Vašingtonu koje su lobirale za protivraketnu odbranu (pre svega onih iz Republikanske partije), pa se neće dugo čekati na novu, radikalno drugačiju procenu, koja će opravdati uvođenje Nacionalne protivraketne odbrane. Ovu procenu 1998. dala je dvopartijska Ramsfeldova komisija (na čelu sa bivšim, a i budućim sekretarom odbrane, Donaldom Ramsfeldom). U njoj stoji da „novo strateško okruženje sada daje balističkim silama u nastajanju kapacitet da, kroz kombinaciju unutrašnjeg razvoja i spoljne pomoći, steknu sredstva za napad na SAD (sa nuklearnim ili biološkim teretom) kroz oko 5 godina od odluke da steknu takvu sposobnost (10 godina u slučaju Iraka). Tokom ovih godina, SAD ne bi morale da budu svesne da je takva odluka doneta“.<sup>23</sup> Usvajanju ove procene doprinele su

- 
- 20 Koje bi u ovom slučaju zapravo bilo sigurno jednostrano uništenje, pošto niko nije ozbiljno računao na mogućnost da neka od manjih država može sebi da priušti broj bojevih glava i nosača potrebnih da uništi Sjedinjene Države. Otuda je ovde posredni asimetričan odnos. Nik Hynek, “Missile Defence Discourses and Practices in Relevant Modalities of 21st Century Deterrence”, *Security Dialogue*, Vol. 41, No. 4, August 2010, pp. 442-443.
- 21 Autor ove podele je Glen Snajder. *Ibid*, pp. 439-440.
- 22 Navedeno prema: Wyn Q. Bowen, “Missile defence and the transatlantic security relationship”, *International Affairs*, Vol. 77, No. 3, July 2001, p. 486.
- 23 Navedeno prema: *Ibid*, pp. 486-487.

nuklearne probe Indije i Pakistana do kojih je došlo nešto ranije, a naknadno opravdanje dao joj je pokušaj (doduše neuspešan) Severne Koreje da pomoći svoje Taepo-dong rakete pošalje satelit u Zemljinu orbitu. Pod uticajem procene Ramsfeldove komisije porasla je podrška protivraketnoj odbrani u Vašingtonu, te 1999. Kongres usvaja, a predsednik Clinton potpisuje Akt o nacionalnoj protivraketnoj odbrani (NMD) u kome je predviđeno uspostavljanje sistema Nacionalne protivraketne odbrane koji bi štitio teritoriju SAD od ograničenog balističkog napada, „slučajnog, neovlašćenog, ili namernog“.<sup>24</sup> Ipak, Clintonova administracija neće rasporediti NMD, već će u septembru 2000. odluku o tome prepustiti svojoj naslednici, pravdajući se nedovoljnim informacijama o „tehničkoj spremnosti i operativnoj efikasnosti“ novog sistema, te neuspelim testovima.<sup>25</sup> Sprovodenje zamisli o Nacionalnoj protivraketnoj odbrani u praksi postaće zadatak administracije Džordža Buša mlađeg.

Jedna od dilema koju je Clintonova administracija imala pri odlučivanju o raspoređivanju NMD bila je: šta će biti sa ABM sporazumom? Da li pokušati postići dogovor sa Rusijom radi njegove izmene na način koji bi dozvolio NMD, ili se potpuno povući iz ovog sporazuma?<sup>26</sup> Za Buša zato nije bilo dileme, jer je NMD bila jedan od prioriteta njegove administracije. Stoga će on 2002. najpre njaviti istupanje šest meseci unapred, a zatim će Sjedinjene Države i istupiti iz ABM sporazuma. Kakva je bila reakcija Rusije na ovo? Iako Sovjetskog Saveza i Hladnog rata više uveliko nije bilo, odnos Rusije i Sjedinjenih Država kao dve ubedljivo najjače nuklearne sile nastavio je da se zasniva na logici sigurnog uzajamnog uništenja.<sup>27</sup> U toku devedesetih bilo je nekoliko pokušaja da se uspostavi saradnja SAD i Rusije u oblasti protivraketne odbrane, ali je ruska strana konstantno odbijala dogovor koji bi podrazumevao da Rusija pristaje na bilo kakav jednostrani američki sistem protivraketne odbrane, kao i izmene ABM sporazuma koje bi takav sistem dozvolile.<sup>28</sup> Stoga je povoljna okolnost za Bušovu administraciju bila činjenica da se desio 11. septembar, koji je ruski predsednik Putin iskoristio kao povod da inicira rusko-

24 Charles L. Glaser and Steve Fetter, “National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy”, op. cit., pp. 45-46.

25 Wyn Q. Bowen, “Missile defence and the transatlantic security relationship”, op. cit., p. 491; Philip H. Gordon, “Bush, Missile Defence and the Atlantic Alliance”, op. cit., pp. 17-18.

26 Ibid, pp. 487-488.

27 Iz čega sledi da dva bivša hladnoratovska protivnika nisu prevazišla sve nesuglasice, te da i dalje jedan drugog posmatraju kao strateške protivnike, umesto kao saveznike, inače ne bi videli pretnju u nuklearnom naoružanju (kao i protivraketnoj odbrani) druge strane. No, o rusko-američkom rivalitetu kasnije.

28 Videti: Barry Blechman and Jonas Vaicikonis, “Unblocking the road to zero: US-Russian cooperation on missile defenses”, op. cit., pp. 28-30.

američko približavanje na osnovu zajedničke borbe protiv terorizma, te je reakcija Rusije na povlačenje SAD iz ABM sporazuma ostala dosta mlaka. Isto važi i za raspoređivanje elemenata NMD – presretača u bazama Fort Grili na Aljasci i Vandenberg u Kaliforniji – do koga je napokon došlo u jesen 2004. godine. To je ujedno i poslednji potez SAD vezan za raspoređivanje protivraketne odbrane koji nije naišao na oštru reakciju Rusije. Pored opštег pogoršanja rusko-američkih odnosa i asertivnijeg nastupa Rusije na međunarodnoj sceni u drugoj polovini prve decenije 21. veka, na status protivraketne odbrane kao spornog pitanja broj jedan između Moskve i Vašingtona uticaće i planirana geografska lokacija Treće pozicije (pored Kalifornije i Aljaske) američke NMD – na tlu Srednje Evrope, tj. u Češkoj i Poljskoj.

### *Džordž Buš i Treća pozicija – planovi o protivraketnom štitu u Češkoj i Poljskoj*

U januaru 2007. administracija SAD je, nakon višegodišnjih konsultacija unutar sopstvenog spoljnopolitičkog establišmenta i sa vladama Češke i Poljske, i zvanično predložila uspostavljanje Treće pozicije protivraketnog sistema, na tlu Evrope.<sup>29</sup> Konkretno, radilo se o deset kopnenih presretača (*Ground-based Interceptors – GBI*) u Poljskoj i radaru u Češkoj, a ovaj sistem bio bi primarno uperen protiv balističkih kapaciteta Irana. Rusija se odmah žestoko usprotivila ovoj inicijativi uz argumente da bi ona ugrozila njene nuklearne kapacitete za odvraćanje i time narušila stratešku stabilnost u Evropi, na šta su Sjedinjene Države odgovorile da planirani sistem nikako nije uperen protiv Rusije, već protiv Irana i drugih „otpadničkih“ država. Ovo će u narednom periodu, praktično do danas, biti konstantno ponavljane fraze u rusko-američkom dijalogu o protivraketnoj odbrani. Rusija se, istina, nijednog trenutka nije protivila protivraketnoj odbrani uopšte, već onoj koju bi SAD jednostrano rasporedile, bez uvažavanja bezbednosnih interesa Rusije. Naime, rusko protivljenje biće lakše razumeti ako uzmemo u obzir promenjenu prirodu strateškog odnosa Rusije i SAD posle Hladnog rata. Dok su Amerikanci nekad bili inferiorni u odnosu na nadmoć sovjetskih konvencionalnih trupa u Evropi, sada se Rusija tako oseća u odnosu na NATO trupe na svojim zapadnim granicama, te se pojačano oslanja na nuklearno odvraćanje, čak i od konvencionalnog napada.<sup>30</sup>

Stoga će Moskva već sredinom 2007. izaći sa predlogom zajedničkog protivraketnog sistema, koji bi za početak koristio radar Gabala u Azerbejdžanu.

29 Steven A. Hildreth and Carl Ek, “Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe”, Library of Congress Congressional Research Service, Washington DC, 2009

30 O razlici ruske nuklearne strategije u odnosu na američku, videti: Vladimir Trapara, „Perspektive nuklearnog razoružanja u svetu protivrečnih strategija nuklearnih sila“, *Međunarodna politika*, god. 63, br. 1145, januar-mart 2012, str. 113-118.

Ovakav predlog predsednik Putin dao je Bušu na sastanku u Kenebunkportu jula 2007. Iako Vašington nije odbio ponudu korišćenja Gabale, nije želeo da je prihvati kao alternativu za sopstveni protivraketni sistem, te problem nije prevaziđen. Naprotiv, rusko-američki odnosi će se u 2008. godini dodatno pogoršati zaključno sa Rusko-gruzijskim ratom u avgustu mesecu, a pitanje protivraketne odbrane imaće svoj ideo u tome. Dramatičnost ovog problema nagovestio je sam Putin, kada je u jesen 2007. jednom prilikom uporedio američke planove o protivraketnoj odbrani sa Kubanskom raketnom krizom,<sup>31</sup> dok je njegov naslednik Medvedev godinu dana kasnije zapretio raspoređivanjem projektila tipa *Iskander* u Kalinjingradu kao odgovor na ove planove.<sup>32</sup>

Odnosi sa Rusijom nisu bili jedina poteškoća za raspoređivanje Treće pozicije. Evropski saveznici SAD izražavali su sumnju u ovaj projekat po više osnova – tehničke izvodljivosti i isplativosti, ozbiljnosti pretnje od Irana, američkog jednostranog postupanja (oni bi preferirali NATO protivraketni štit), naravno i straha od kvarenja odnosa sa Rusijom.<sup>33</sup> Takođe, ni usvajanje dogovora od strane domaćina planiranog sistema, Češke i Poljske, nije išlo glatko. I tamošnji političari i javno mnjenje imali su rezerve prema projektu, tražeći paralelno garancije za spostvenu bezbednost ukoliko se zbog odluke da ugoste elemente američke protivraketne odbrane nađu na meti Rusije.<sup>34</sup> Naposletku će Sjedinjene Države sa Češkom potpisati sporazum o instaliranju radara u julu 2008, dok će Poljska prihvati presretače tek u avgustu iste godine, očigledno pod uticajem Rusko-gruzijskog rata, jer je samo mesec ranije izgledalo da Poljska definitivno odbija da potpiše sporazum.<sup>35</sup> Ipak, ni Česi, ni Poljaci nisu ratifikovali potpisane sporazume (u Češkoj je to učinio samo jedan od dva doma parlamenta), usled neizvesnosti hoće li SAD i u toku sledeće administracije ostati verni raspoređivanju Treće pozicije.<sup>36</sup> Kasnije će se ispostaviti da je to bio i kraj ovog projekta, za šta je najviše zaslužan novi predsednik Sjedinjenih Država, koji je još u toku kampanje bio skeptičan prema njemu, a pobedom na izborima u novembru 2008. doći će u poziciju da započne

31 “Russia compares U.S. missile plans to Cuban crisis”, *RT*, October 27, 2007, Internet, <http://rt.com/news/russia-compares-us-missile-plans-to-cuban-crisis/> 11/2/2014

32 “Talks to resume on missile defence”, *RT*, November 12, 2008, Internet, <http://rt.com/news/talks-to-resume-on-missile-defence/> 11/2/2014

33 Steven A. Hildreth and Carl Ek, “Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe”, op. cit., pp. 16-19.

34 *Ibid*, pp. 15-16.

35 *Ibid*, pp. 10-11. Sporazum sa Poljskom predviđao je da SAD ovoj isporuče sistem *Patriot* protiv projektila kratkog dometa, u zamenu za njeno pristajanje da ugosti američke presretače.

36 *Ibid*, pp. 9-14.

potpuno novi kurs, kako po pitanju protivraketne odbrane, tako i u odnosima sa Rusijom – Barack Obama.

*Barak Obama i „resetovanje“ odnosa sa Rusijom  
– Evropski fazni prilagodljivi pristup (EPAA)*

„Resetovanje“ odnosa Sjedinjenih Država sa Rusijom, u smislu prevazilaženja napetosti koja se nagomilala u toku nekoliko poslednjih godina i kulminirala sa Rusko-gruzijskim ratom, te uspostavljanja saradnje u oblastima gde dve države imaju zajednički interes, Obama je najavio već u decembru 2008. Na Minhenskoj bezbednosnoj konferenciji u februaru 2009, potpredsednik Džozef Bajden takođe će upotrebiti ovaj izraz u istom značenju, a marta meseca u Ženevi državni sekretar SAD, Hilari Klinton, i ministar spoljnih poslova Rusije, Sergej Lavrov, simbolično će pritisnuti „reset“ dugme i najaviti novu epohu u međusobnim odnosima. Ova epoha, međutim, trajaće kratko.<sup>37</sup> U toku 2–3 godine koje su usledile, SAD i Rusija jesu uspele da približe stavove po više pitanja i uspostave jedan novi duh saradnje kakav nije postojao još od prvih godina nakon Hladnog rata, ali je niz gorućih problema opstao i napisletku uspeo da rasprši taj duh. Jedan od tih gorućih problema je i protivraketna odbrana.

Jedan od prioriteta Vašingtona u okviru „resetovanja“ bilo je zaključenje novog ugovora o smanjenju strateškog nuklearnog oružja, pošto je onaj postojeći (START I) isticao u decembru 2009. Ruska strana je već u prvim razgovorima o novom ugovoru stavila do znanja da povezuje pitanje protivraketne odbrane sa daljim nuklearnim razoružanjem, te da će na novi ugovor staviti svoj potpis jedino ako SAD potpuno napuste svoje planove o sistemu u Češkoj i Poljskoj.<sup>38</sup> Na ruku eventualnom dogovoru išlo je to što Obamina administracija nije bila nimalo entuzijastična prema Trećoj poziciji, ali se njena kritika iste ticala pre svega tehničkih pitanja – koliko bi protivraketni štit u Češkoj i Poljskoj bio isplativ i efikasan protiv iranske pretnje.<sup>39</sup>

37 Za retrospektivu perioda „resetovanja“ uoči novog zahlađenja odnosa Rusije i SAD, videti: Vladimir Trapara, „Odnosi Sjedinjenih Država i Rusije u Obaminom drugom mandatu“, *Međunarodna politika*, god. 64, br. 1151, jul-septembar 2013, str. 52-55.

38 Tako su Rusi u junu 2009. glatko odbili predlog američkog sekretara odbrane, Roberta Gejtsa, da ruski radari postanu deo američkog protivraketnog sistema. Ministarstvo spoljnih poslova Rusije tom prilikom je izjavilo da ne želi da učestvuje u sistemu koji je uperen protiv njenih nuklearnih kapaciteta za odvraćanje. „Moscow dismisses plan for US shield in Russia“, *RT*, June 12, 2009, Internet, <http://rt.com/usa/moscow-dismisses-plan-for-us-shield-in-russia/12/2/2014>

39 Steven A. Hildreth and Carl Ek, “Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe“, op. cit., pp. 3-4.

Rusima to nije bilo dovoljno, jer i dalje nisu znali ostaju li Amerikanci verni svom projektu, ili će ga napustiti i možda zameniti novim, takođe neizvesno kakvim. U martu mesecu u medijima se pojavila priča o tajnom Obaminom pismu Medvedevu, koje je sadržalo ponudu da SAD odustanu od Treće pozicije, u zamenu za podršku Rusije pooštavanju sankcija Iranu.<sup>40</sup> Ovo su naknadno obe strane demantovale, ali će razvoj događaja ispasti takav kao da je ovaj dogovor zaista postojao. Sastanci Obame i Medvedeva u Londonu u aprilu i u julu u Moskvi ostavili su utisak da dve zemlje mogu da nađu zajednički jezik po pitanju protivraketne odbrane; na ovom drugom sastanku čak je usvojena i zajednička izjava dvojice predsednika o saradnji u ovoj oblasti. Nakon studije objavljene na proleće, po kojoj Treća pozicija nije dorasla iranskoj pretnji<sup>41</sup> i glasina koje su se početkom leta pronele u nekim poljskim desničarskim medijima da će Obama odustati od štita u češkoj i Poljskoj,<sup>42</sup> 17. septembra 2009. napokon je obelodanjena dugo čekana odluka – SAD napuštaju pomenuti sistem u korist novog Evropskog faznog prilagodljivog pristupa (*European Phased and Adaptive Approach – EPAA*).<sup>43</sup>

Novi sistem zove se „fazni“, jer je njegovo raspoređivanje prvobitno planirano u četiri faze:

- Prva faza (do 2011): raspoređivanje postojećih presretača SM-3 Blok IA u okviru mornaričkog Idžis (*Aegis*) sistema, kao i radara AN/TPY-2, protiv regionalnih balističkih pretnji;
- Druga faza (do 2015): raspoređivanje (nakon testiranja) novih presretača SM-3 Blok IB u okviru mornaričkih i kopnenih sistema, te naprednijih senzora, radi odbrane od projektila kratkog i srednjeg dometa;<sup>44</sup>

40 “Obama Offered a Deal to Russia in Secret Letter“, by Peter Baker, International New York Times, March 2, 2009, Internet, [http://www.nytimes.com/2009/03/03/washington/03prexy.html?\\_r=1&12/2/2014](http://www.nytimes.com/2009/03/03/washington/03prexy.html?_r=1&12/2/2014)

41 U pitanju je izveštaj EastWest instituta, u kome rade i ruski i američki stručnjaci. “Anti-missiles in Europe: unneeded, ineffective, harmful“, RT, May 19, 2009, Internet, <http://rt.com/politics/anti-missiles-in-europe-unneeded-ineffective-harmful/> 12/2/2014

42 “Anti-missile defence plans in Eastern Europe ditched – newspaper“, RT, July 10, 2009, Internet, <http://rt.com/usa/anti-missile-defence-plans-in-eastern-europe-ditched-newspaper/12/2/2014>

43 Kritičari ovog poteza podigli su prašinu oko toga što je Obama na 70-godišnjicu ulaska sovjetskih trupa u Poljsku, u pola noći probudio poljskog premijera Donalda Tuska da bi mu saopštio odluku o odustajanju SAD od Treće pozicije. “Warsaw simmers as Moscow enjoys reset with America“, by Robert Bridge, RT, October 7, 2009, Internet, <http://rt.com/usa/warsaw-simmers-moscow-reset/> 13/2/2014

44 Naknadno je odlučeno da se kopneni presretači u okviru ove faze rasporede u Rumuniji.

- Treća faza (do 2018): raspoređivanje (nakon razvoja i testiranja) novih presretača SM-3 Blok IIA, protiv projektila srednjeg dometa;<sup>45</sup>
- Četvrta faza (do 2020): raspoređivanje (nakon razvoja i testiranja) novih presretača SM3 Blok IIB, sposobnih da se, pored projektila srednjeg dometa, suprotstave i potencijalnim ICBM pretnjama teritoriji SAD.<sup>46</sup>

Novi sistem se zove i „prilagodljivi“, jer je prepostavljeno da će u toku godina svog raspoređivanja moći bolje da prati razvoj balističkih projektila Irana (i drugih „otpadničkih“ država), te na taj način bude efikasniji protiv njih. Ovo je elaborirao Robert Gejts u članku u *Njujork Tajmsu*, ubrzo nakon odluke o lansiranju EPAA. Po njemu, stari sistem nije bio odgovarajući, jer je predviđao odbranu samo od projektila dugog dometa, pri čemu bi postao operativan tek 2017. U međuvremenu bi ovaj sistem zaostajao za iranskim projektilima kratkog i srednjeg dometa, koji su uveliko u razvoju. Novi sistem bi relativno brzo bio osposobljen za suprotstavljanje postojećim iranskim kapacitetima, a nadalje bi bio unapređivan radi prilagođavanja novim pretnjama. U svakoj od planiranih faza bilo bi raspoređeno znatno više presretača, umesto samo deset, koliko je planirano u okviru Treće pozicije. Gejts je naglasio i to da ruske primedbe nisu igrale nikakvu ulogu u promeni plana, iako bi podrška Rusije novom planu bila dobrodošla, te zaključuje da novim sistemom SAD ne samo da ne odustaju od protivraketne odbrane u Evropi, već je jačaju.<sup>47</sup>

Iako je Rusija isprva bila zadovoljna američkim napuštanjem starog sistema i odgovorila odustajanjem od razmeštanja projektila u Kaliningradu, ubrzo će početi da traži više informacija o novom sistemu, nesigurna u to da joj on neće postati pretnja u nekom trenutku. Ruse je najviše brinula pomenuta četvrta faza, jer su procenili da bi ona mogla da ugrozi njihove ICBM.<sup>48</sup> Stoga će Moskva iznova tražiti povezivanje pitanja protivraketne odbrane sa daljim nuklearnim razoružanjem, na način da naslednik START-a (o kome su konsultacije bile u toku) predvidi ograničenje i za odbrambene snage. Izostanak dogovora sa Amerikancima o ovome

45 Naknadno je odlučeno da se kopneni presretači u okviru ove faze rasporede u Poljskoj.

46 “Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy: A ‘Phased, Adaptive Approach’ for Missile Defense in Europe”, The White House – Statements and Releases, Internet, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe/) 13/2/2014

47 “A Better Missile Defense for a Safer Europe”, by Robert M. Gates, *International New York Times*, September 20, 2009, Internet, <http://www.nytimes.com/2009/09/20/opinion/20gates.html> 13/2/2014

48 Jeffrey Mankoff, “The politics of US missile defense cooperation with Europe and Russia”, *International Affairs*, Vol. 88, No. 2, 2012, pp. 339-340.

biće ključni razlog što novi sporazum nije potpisana pre isteka starog (5. decembra 2009) i što će početkom 2010. njegovo potpisivanje u celini biti dovedeno u pitanje. Najveća kriza izbila je u februaru 2010, kada su Rusi (kako sami tvrde) putem medija saznali da su Sjedinjene Države sa Rumunijom dogovorile da ova zemlja ugosti američke presretače.<sup>49</sup> Od tog trenutka, Rusija počinje još glasnije da insistira na rešavanju problema protivraketne odbrane kao uslovu za potpisivanje naslednika START-a, što je došlo do izražaja i u dramatičnom telefonskom razgovoru krajem februara, kada je Obama odbio da pristane na Medvedevljeve uslove.<sup>50</sup> Ipak, već 13. marta dolazi do novog razgovora dvojice predsednika, u kome je postignut kompromis, koji će biti verifikovan prilikom posete Hilari Klinton Moskvi nekoliko dana kasnije. Kompromisno rešenje podrazumevalo je da se ruski interesi priznaju unošenjem u preambulu sporazuma posebne odredbe o vezi između defanzivnog i ofanzivnog naoružanja. Iako ova odredba u pravnom smislu ne ograničava američku protivraketnu odbranu, ona bi dala pravo Rusiji da se, ako u nekom trenutku oceni da su SAD otiske predaleko sa svojim planovima, povuče iz sporazuma pod izgovorom da je narušen duh preambule. Objašnjenje za ovakav zaokret Rusije dao je Dimitrij Trenjin. Po njemu, Rusi su u februaru pokušavali da pritisnu Obamu, misleći da će on pristati na dodatne ustupke iz razloga što se bliži nuklearni samit u Vašingtonu (u aprilu).<sup>51</sup> Kako on to nije učinio, zadovoljili su se pomenutim rešenjem iz preambule, pa su dvojica predsednika svečano potpisala Novi START u Pragu, 8. aprila.

Ako je početkom 2009. zaista postojao dogovor – američko odustajanje od Treće pozicije u zamenu za rusku podršku oko Irana, juna 2010. on je i ostvaren, jer je Rusija u Savetu bezbednosti UN glasala za poštovanje sankcija Iranu. Inače, u toku procesa ratifikacije Novog START-a, razgovori o mogućem prevazilaženju nesuglasica i uspostavljanju saradnje dve države u oblasti protivraketne odbrane uglavnom su stagnirali, sa izuzetkom samita NATO i Saveta NATO-Rusija sredinom novembra u Lisabonu. Na ovom samitu, dogovoren je da se kapaciteti protivraketne

49 “Russia hits Latin American trail as US remains mute on missile defense”, by Robert Bridge, *RT*, February 17, 2010, Internet, <http://rt.com/usa/russia-latin-american-us/> 13/2/2014; Rumunskom pristanku na ovaj dogovor doprinela je pobeda Trajana Baseskua na predsedničkim izborima. Dragan Petrović i Bogdan Stojanović, *Ravnoteža nuklearne moći SAD i Rusije (SSSR)*, op. cit., str. 175-176.

50 Ostalo je zabeleženo da Obamu njegovi savetnici nikada nisu videli tako ljutog, kakav je bio nakon prekida telefonskog razgovora u kome je izostao dogovor koji je u jednom trenutku deloval izvesno. “Twists and Turns on Way to Arms Pact with Russia”, by Peter Baker, *The New York Times*, March 26, 2010, Internet, <http://www.nytimes.com/2010/03/27/world/europe/27start.html> 13/2/2014

51 Ibid.

odbrane pojedinačnih NATO članica integrišu u ukupne odbrambene kapacitete NATO, što bi praktično značilo da američka protivraketna odbrana postaje deo NATO odbrane. Između Rusije i NATO dogovorena je saradnja u oblasti protivraketne odbrane zasnovana na zajedničkom procenjivanju pretnji, te je za trenutak delovalo da bi nesuglasice oko evropskog štita mogle da budu otklonjene.<sup>52</sup> Ubrzo se ispostavilo da ruska strana ima jasnu viziju kako bi ta saradnja ubuduće trebalo da izgleda. Medvedevljev predlog bio je uspostavljanje zajedničkog evropskog protivraketnog štita, zasnovanog na sektorskoj odgovornosti – svaka od strana (Rusija i NATO) štitila bi svoj teritorijalni sektor.<sup>53</sup> Alternativa ovakvom dogovoru je takođe bila jasna – narušavanje strateške stabilnosti i trka u naoružanju.<sup>54</sup> Strahovi Rusije da je američka protivraketna odbrana, uprkos duhu Lisabonskog samita, uperena protiv nje, podgrejani su diplomatskim depešama procurelim početkom decembra preko *Wikileaks-a*, u kojima se otkrivaju vojni planovi NATO za odbranu pribaltičkih država od Rusije.<sup>55</sup>

Obamina administracija u tom periodu bila je isuviše zauzeta pokušajima da pridobije pojedine republikanske senatore da glasaju za ratifikaciju Novog START-a, da bi konkretno odgovorila na ruski predlog. Naime, na novembarskim izborima za Kongres, Demokrati su izgubile većinu u Predstavničkom domu, a u Senatu su izgubili šest mesta, pa se Obami žurilo da ovaj tehnički sastav Senata ratifikuje sporazum pre nego što novoizabrani sastav bude inaugurisan u januaru. Kamen spoticanja bila je upravo protivraketna odbrana, jer je tvrdi deo Republikanske partije u svom nastojanju da potkopa Obaminu spoljnu politiku odbijao da ratifikuje

52 O odlukama Lisabonskog samita u oblasti protivraketne odbrane, videti: Steven A. Hildreth and Carl Ek, "Missile Defense and NATO's Lisbon Summit", Congressional Research Service, Washington DC, 2011.

53 Medvedev je otkrio detalje svoga predloga u decembarskom intervjuu poljskim medijima. "Interview to Polish media", President of Russia – News, December 6, 2010, Internet, <http://eng.kremlin.ru/news/1417> 13/2/2014.

54 U godišnjem obraćanju naciji 30. novembra, Medvedev je rekao: „Hteo bih da u ovoj sali otvoreno kažem kako se u toku naredne decenije suočavamo sa sledećom alternativom: ili ćemo postići dogovor o protivraketnoj odbrani i stvoriti puni zajednički mehanizam saradnje, ili, ako ne uspemo da postignemo konstruktivni dogovor, otpočeće nova runda trke u naoružanju i moraćemo da donešemo odluke o raspoređivanju nove udarne opreme.“ "It's either common missile defense or new arms race – Medvedev", by Robert Bridge, *RT*, November 30, 2010, Internet, <http://rt.com/politics/medvedev-missile-defense-race/13/2/2014>

55 Ruski predstavnik pri NATO, Dimitrij Rogozin, uporedio je ove planove sa planovima Trećeg Rajha da se brani od Poljske. "We should not be fooled by NATO's 'defense plan' – Russia's envoy to alliance", *RT*, December 8, 2010, Internet, <http://rt.com/politics/nato-rogozin-defense-plan/> 13/2/2014.

Novi START, pod izgovorom da ranije pomenuta odredba u njegovoj preambuli ograničava razvoj protivraketnog štita. Naponosletku se nekoliko republikanskih senatora zadovoljilo posebnom izjavom koju je Senat usvojio uz sporazum, a u kojoj se kaže da se sporazum ne može tumačiti na način koji bi sputao protivraketnu odbranu, te su SAD u decembru ratifikovale Novi START.<sup>56</sup> Ruska Duma je u januaru uzvratila amandmanima na sopstveni zakon o ratifikaciji, u kojima su precizirani uslovi pod kojima se Rusija može povući iz Sporazuma; na prvom mestu jednostrano raspoređivanje američke protivraketne odbrane.<sup>57</sup> Ove dopune na obe strane nisu izmenile tekst sporazuma, već samo podvukle ono što je već bilo dogovoren u martu 2010, tako da je Novi START stupio na snagu u februaru 2011. Ubrzo nakon toga, portparol NATO odbacio je ruski predlog o zajedničkom sistemu zasnovanom na sektorskoj odgovornosti, uz argument da samo NATO može imati odgovornost za bezbednost svojih članica, ponudivši kao jedinu prihvatljivu alternativu nezavisne, ali koordinirane sisteme.<sup>58</sup> Rusko-američko bavljenje problemom protivraketne odbrane još jednom je zapalo u čorsokak, a u periodu koji je sledio ukupno stanje odnosa dveju sila neće pogodovati izlasku iz njega.

U martu 2011. zapadne zemlje započeće vojnu akciju protiv Libije, koju će Rusija žestoko kritikovati, iako joj je uzdržavanjem u SB UN prilikom glasanja o libijskoj rezoluciji praktično dala legalitet. Nakon Libije sledila je Sirija, gde će otpor Rusije mogućoj zapadnoj intervenciji biti još odlučniji. Septembarska odluka da se Vladimir Putin kandiduje za svoj treći mandat predsednika Rusije, takođe je uticala na zahlađenje odnosa dve zemlje, imajući u vidu tople lične odnose Obame i Medvedeva. Do Putinove inauguracije u maju 2012, „resetovanje“ će doživeti propast, a ostaće utisak da je neslaganje oko protivraketne odbrane glavni element novog zaoštrevanja odnosa. Dobivši negativan odgovor od Vašingtona na predlog o sektorskem pristupu, Rusi su ponudili alternativu u vidu zahteva za pravnim garancijama SAD da njihov protivraketni sistem neće biti uperen protiv Rusije. Imajući u vidu poteškoće s kojima se Obamina administracija suočila u pridobijanju podrške od Kongresa za Novi START, zahtev da takve pravne garancije prođu kroz taj isti Kongres bio je nerealan, te su SAD odbile i ovaj predlog.<sup>59</sup> Treća alternativa

- 
- 56 Rezultat glasanja u Senatu bio je 71:26, a za ratifikaciju sporazuma bilo je potrebno 67 glasova. „Senate approves nuclear arms pact“, CNN, December 22, 2010, Internet, <http://edition.cnn.com/2010/POLITICS/12/22/start/index.html> 13/2/2014.
- 57 “Parliament approves terms of Russia’s quitting New START“, RT, January 14, 2011, Internet, <http://rt.com/politics/duma-russia-new-start/> 13/2/2014.
- 58 “NATO rules out joint defense with Russia“, RT, February 15, 2011, Internet, <http://rt.com/politics/appathurai-nato-missile-afghanistan/> 13/2/2014.
- 59 Jeffrey Mankoff, “The politics of US missile defense cooperation with Europe and Russia“, op. cit., pp. 341-342.

za Rusiju je bila nova trka u naoružanju (do 2020. godine, kada se planira da američki sistem bude dovršen), kojom će Medvedev ponovo zapretiti krajem maja u Dovilu,<sup>60</sup> da bi zatim, nakon ocene da vreme za dogovor ističe, u novembru obelodanio mere koje će Rusija preuzeti da bi sačuvala stratešku stabilnost.<sup>61</sup>

S obzirom na to da je 2012. u obe zemlje bila izborna godina, još uvek se moglo legitimno tvrditi da zastoj u rusko-američkim odnosima nije posledica nekog suštinskog neslaganja, već usmerenosti lidera dve zemlje na imperativne unutrašnje politike.<sup>62</sup> Mnogi su očekivali „resetovanje 2“ kad u obe zemlje budu okončani izbori. Ovakvom očekivanju doprineo je i jedan neobičan incident, koji se odigrao marta 2012. na Samitu o nuklearnoj bezbednosti u Seulu, u okviru koga su Medvedev i Obama održali bilateralni sastanak. Ne znajući da je mikrofon uključen, Obama je rekao Medvedevu da se problem protivraketne odbrane može rešiti, ali da mu za to treba više prostora, napomenuvši da su mu ovo poslednji izbori i da će posle njih imati više fleksibilnosti. „Razumem. Proslediće mi informaciju Vladimiru“, odgovorio je Medvedev misleći, naravno, na novoizabranog predsednika Putina.<sup>63</sup> Zbog ovog gafa, Obama se našao na udaru kritike, uključujući i onu koja je došla od njegovog republikanskog protivkandidata Mita Romnija, koji je u kampanji najavljuvao čvršći stav prema Rusiji, nazvavši ovu zemlju američkim „geopolitičkim neprijateljem broj jedan“.<sup>64</sup> Obama je u novembru 2012. ipak osvojio drugi mandat, ali do najavljenog „resetovanja 2“ nije došlo. Umesto njega,

- 
- 60 “Medvedev warns of arms race by 2020 without agreement on missile defense“, by Robert Bridge, *RT*, May 27, 2011, Internet, <http://rt.com/politics/medvedev-france-obama-g8-summit/> 13/2/2014.
- 61 Oceni da vreme za dogovor ističe išlo je u prilog sprovođenje prve faze EPAA, koje je u toku 2011. uključilo odašiljanje razarača sa Idžis sistemom u Crno more i odluka da Turska ugosti AN/TPY-2 radar. Mere koje je Medvedev u obraćanju naciji krajem novembra 2011. nagovestio su, između ostalog: aktiviranje radara za rano upozorenje u Kalinjingradu, zatim mogućnost raspoređivanja duž zapadne i južne granice zemlje naprednih ofanzivnih sistema koji mogu da unište američke pro instalacije, kao i uzdržavanja Rusije od daljeg učešća u razoružanju i kontroli naoružanja – što uključuje i moguće povlačenje iz Novog START-a, jer veza između ofanzivnog i defanzivnog naoružanja istaknuta u njegovoj preambuli to omogućava. “Medvedev outlines measures to counter Western missile defense“, *RT*, November 23, 2011, Internet, <http://rt.com/politics/official-word/missile-defense-medvedev-offensive-051/> 13/2/2014
- 62 O „izbornoj recesiji“, pre nego o propasti „resetovanja“, govori Trenjin. “The U.S.-Russian Reset in Recess“, by Dmitri Trenin, *The New York Times*, November 29, 2011, Internet, <http://www.nytimes.com/2011/11/30/opinion/the-us-russian-reset-in-recess.html> 14/2/2014
- 63 “Obama caught on mic: ‘After my election I have more flexibility’ (VIDEO)“, *RT*, March 26, 2012, Internet, <http://rt.com/usa/obama-caught-medvedev-president-502/> 14/2/2014
- 64 “Romney: Russia is our number one geopolitical foe“, *CNN*, March 26, 2012, Internet, <http://cnnpressroom.blogs.cnn.com/2012/03/26/romney-russia-is-our-number-one-geopolitical-foe/> 14/2/2014

smenjivali su se konfliktni događaji, koji će praktično vratiti rusko-američke odnose tamo gde su bili 2008: „rat zakonima“ Magnicki i Dima Jakovljev, afera Snouden, kriza oko upotrebe hemijskog oružja u Siriji i, konačno, ukrajinska kriza.<sup>65</sup>

Ovi konfliktni događaji učiniće da pojedini slučajevi „fleksibilnosti“ Obamine administracije po pitanju protivraketne odbrane ni ne pokrenu stvari s mrtve tačke. Prvi takav slučaj je odustajanje Vašingtona od četvrte faze EPAA (one u kojoj bi postalo moguće presretanje ICBM) u martu 2013, nakon procene da ona ne bi bila isplativa i efikasna protiv Irana, te da je u međuvremenu narasla pretnja od Severne Koreje, zbog čega se treba usredsrediti na jačanje odbrane u pacifičkom regionu.<sup>66</sup> Drugi slučaj je tajno pismo koje je Obama u maju 2013. poslao Putinu po savetniku za nacionalnu bezbednost, Tomu Donilonu, koje navodno sadrži predlog za potpisivanje pravno obavezujućeg sporazuma koji bi američku i rusku protivraketnu odbranu učinio transparentnim i tako osigurao da dve zemlje nemaju agresivne namere jedna prema drugoj. Za ovakav sporazum Obami ne bi bila potrebna podrška Kongresa, ali zato on ne bi živeo duže od kraja Obaminog mandata.<sup>67</sup> U nastavku 2013. Rusija će „ubeležiti“ nekoliko diplomatskih poena u ovoj obnovljenoj konfrontaciji sa SAD (tu pre svega mislimo na razrešenje afere Snouden i krize oko sirijskog hemijskog oružja), pa sada Sjedinjene Države neće biti sklone fleksibilnosti. Ovo je došlo do izražaja u slučaju opisanom u Uvodu, gde SAD ne pokazuju nameru da odustanu od protivraketne odbrane u Evropi i pored proboga na planu rešavanja nuklearnog pitanja Irana. Rusija se i dalje protivi američkim planovima i uzvraća protivmerama. No, pre nego što pređemo na razmatranje da li su njeni strahovi opravdani, te da li je pitanje protivraketne odbrane zaista toliko teško rešivo, a ujedno i tako značajno da uporno opterećuje odnose dveju najvećih nuklearnih sila, osvrnućemo se ukratko na neke od tehnoloških aspekata problema.

65 O novom zaoštravanju rusko-američkih odnosa od početka Obaminog drugog mandata, videti: Vladimir Trapara, „Odnosi Sjedinjenih Država i Rusije u Obaminom drugom mandatu“, op. cit., str. 55-59.

66 “US drops key European missile defense component“, *RT*, March 16, 2013, Internet, <http://rt.com/news/us-cancels-missile-interceptors-350/> 14/2/2014 Na ovom primeru se i demonstrira prilagodljivost pristupa Obamine administracije protivraketnoj odbrani – prilagođavanje dinamici pretnji, što je i ključna razlika u odnosu na kruti pristup Bušove administracije i Treću poziciju. Videti: Richard Weitz, “US Missile Defense: Closing the Gap“, *World Affairs*, July/August 2013, pp. 80-87.

67 “Presidential post: Putin’s response to Obama letter to be ‘mailed’ soon“, *RT*, May 15, 2013, Internet, <http://rt.com/politics/obama-putin-letter-composed-310/> 14/2/2014.

## ANALIZA: TEHNOLOŠKI ASPEKTI I IZVODLJIVOST PROTIVRAKETNE ODBRANE

Američki protivraketni sistem prema EPAA (kao i Treća pozicija pre njega) počiva na SM-3 presretačima, koji presreću balističke projektile u srednjoj fazi njihovog kretanja, upotrebom kinetičke energije (“*hit to kill*“ tehnologija). Srednja faza kretanja projektila nastupa nakon što sagore njegovi delovi koji mu daju pogon (uzletna faza) i preostanu bojeva glava i eventualni elementi protivmera, a pre nego što se on nađe u padu ka svom cilju na teritoriji protivnika (doletna faza). Srednja faza po pravilu traje najduže i u toku nje se projektil nalazi na najvećoj visini, uglavnom izvan Zemljine atmosfere. Presretanje upotrebom kinetičke energije podrazumeva sledeću proceduru.<sup>68</sup> Kada dođe do lansiranja balističkog projektila, senzor na satelitu ga detektuje u roku od nekoliko sekundi na osnovu plamena od sagorevanja pogonskog goriva i daje grubu procenu njegove putanje. Kada projektil dostigne određenu visinu, radar nastavlja da ga prati i daje precizniju procenu putanje. Na osnovu informacije od radara, presretač se lansira tako da pogodi projektil u srednjoj fazi njegovog kretanja. Ovaj presretač ne nosi bojevu glavu, već se računa da će za uništenje projektila/bojeve glave biti dovoljna kinetička energija od samog sudara. Da bi presretač imao tu energiju, potrebno je da poseduje dovoljno goriva (što povećava njegovu masu) kako bi održao ubrzanje uprkos korekcijama pravca do kojih dolazi u hodu.<sup>69</sup> U završnoj fazi svog leta, presretač se sam navodi na projektil i, ukoliko sve ide po planu, pogarda ga i uništava. Ako ne uspe u tome, lansira se novi presretač, što je moguće sve dok za to ostane dovoljno vremena u toku trajanja srednje faze leta projektila.<sup>70</sup>

Najveći problem sa ovim pristupom je što u srednjoj fazi leta projektila presretač nema posla samo sa projektilom/bojevom glavom, već i elementima protivmera. Naime, projektil zajedno sa bojevom glavom (ili čak više njih, ako se radi o MIRV, projektilima sa više nezavisno usmerenih bojevih glava) nosi tzv. „lažnjake“, pa se protivraketna odbrana suočava sa problemom razlikovanja bojeve glave od njih, kako ne bi protračila presretač na „lažnjak“. To nije jednostavno, jer u bezvazdušnom prostoru izvan atmosfere sva tela, nezavisno od mase, putuju po inerciji istom brzinom, pa obični baloni mogu da se kreću na isti način kao bojeva glava.<sup>71</sup> Druge

68 O ovoj procedure, videti: George Lewis, Lisbeth Gronlund and David Wright, "National Missile Defense: An Indefensible System", *Foreign Policy*, No. 117, Winter 1999-2000, p. 123; George N. Lewis and Theodore A. Postol, "The European missile defense folly", *Bulletin of Atomic Scientists*, Vol. 64, No. 2, May/June 2008, pp. 33, 36-37.

69 Dean A. Wilkening, "Does Missile Defence in Europe Threaten Russia?", *Survival*, Vol. 54, No. 1, February-March 2012, pp. 36-37.

70 Charles L. Glaser and Steve Fetter, "National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy", op. cit., pp. 49-50.

71 Ibid, p. 51.

načine za razlikovanje bojeve glave od „lažnjaka“ (pomoću specifičnog oblika, reflektovanja infracrvene svetlosti sa površine...) moguće je pobediti tako što bi umesto balona bile korišćene čaure različitih oblika (od kojih bi bojeva glava bila samo u jednoj), odnosno premazivanje bojeve glave i balona supstancom koja bi reflektovala svetlost na isti način.<sup>72</sup> Da bi odgovorila naprednim protivmerama, ovakvoj protivraketnoj odbrani je potrebno mnogo više presretača nego što protivnik ima balističkih projektila, što u startu navodi na sumnje o njenoj isplativosti.<sup>73</sup> Uz to, ovo važi za nuklearne bojeve glave (kojih ima u ograničenom broju), dok je u slučaju drugih vrsta oružja za masovno uništenje (biološkog i hemijskog) presretanje u srednjoj fazi gotovo nemoguće, jer se kod ovog oružja punjenje ne nalazi u pojedinačnim bojevim glavama, već (radi lakše disperzije) u stotinama i hiljadama kertridža koji odvojeno putuju ka cilju.<sup>74</sup>

Do sada testirana američka tehnologija protivraketne odbrane ne može ni izbliza pouzdano da se suprotstavi naprednim protivmerama, što važi i za preostale planirane faze EPAA. Alternative su sledeće. Jedna je da se umesto oslanjanja na kinetičku energiju koriste nuklearne bojeve glave, koje bi mogle da unište i bojevu glavu i elemente protivmera na velikom prostoru.<sup>75</sup> Međutim, upotreba ove tehnologije imala bi niz negativnih posledica – problem šta će biti sa bojevom glavom ako promaši cilj, otpaci od nuklearne eksplozije koji će se vratiti u atmosferu ako ga pogodi, teškoća da se razlikuje ovakav defanzivni projektil od ofanzivnog, itd. Druga alternativa je da se, umesto u srednjoj, projektili presreću u njihovoј uzletnoj fazi. U toj fazi je projektil mnogo ranjiviji, jer se kreće sporije, usled sagorevanja ga je lakše detektovati i (što je najvažnije) elementi protivmera su još uvek „spakovani“ na jednom mestu sa bojevom glavom, te ih je moguće uništiti u jednom potezu.<sup>76</sup> Međutim, za tako nešto ima isuviše malo vremena od lansiranja, jer ova faza jako kratko traje, tako da bi najpouzdanije rešenje bili laserski zraci ispaljeni sa satelita, što bi bila potpuno nova tehnologija<sup>77</sup> (na kojoj se, prema zamisli, zasnivala SDI, što nam samo otkriva koliko je ta zamisao bila nerealna za ono vreme).

72 Detaljnije o ovim i drugim protivmerama, videti: George Lewis, Lisbeth Gronlund and David Wright, "National Missile Defense: An Indefensible System", op. cit., p. 127.

73 Videti: Ibid, pp. 32-39, 61.

74 Charles L. Glaser and Steve Fetter, "National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy", op. cit., p. 51.

75 Ibid, p. 52.

76 Ibid, pp. 52-54.

77 Za argumente u prilog fokusiranja na razvoj ovakve tehnologije, videti: Marvin Baker Schaffer, "Missile Defense: Follow-on to European Phased Adaptive Approach", *Joint Force Quarterly*, Issue 71, 4th quarter 2013, pp. 90-94.

Kada sve ovo znamo, postavljamo pitanje – koliko je postojeća i planirana protivraketna odbrana SAD zaista efikasna protiv potencijalnih balističkih kapaciteta „otpadničkih“ država i, još važnije, protiv kapaciteta Rusije? Od „otpadničkih“ država, za sada jedino Severna Koreja ima nuklearne bojeve glave (mali broj) i sasvim prosečne balističke kapacitete. U tom smislu je za očekivati da bi se američki sistem mogao suprotstaviti tim kapacitetima, iako verovatno ne sa stopostotnom sigurnošću.<sup>78</sup> No, imajući u vidu da bi se Severna Koreja, pored protivraketne odbrane, verovatno suočila i sa razornim uzvratnim nuklearnim udarom SAD, učinak protivraketnog sistema i ne mora biti stopostotan da bi je odvratio od napada.<sup>79</sup> Isto važi i za balističke kapacitete Irana, koji uzgred još uvek nema nuklearne bojeve glave. Ne treba zaboraviti i Kinu, čiji skromni nuklearni kapaciteti (nekoliko stotina bojevih glava i nekoliko desetina ICBM odvojenih od njih) bi mogli da budu ugroženi američkom protivraketnom odbranom.<sup>80</sup> No, kao velika ekonomsko-tehnološka i vojna sila, Kina u slučaju potrebe u svakom trenutku može da se odluči da značajno poveća svoje kapacitete i napusti svoju nuklearnu doktrinu „ne upotrebi prvi“.<sup>81</sup> Ovde dolazimo do pitanja koje nas zanima – šta američki protivraketni sistem može protiv države koja raspolaze velikim i naprednim nuklearnim balističkim kapacitetima?

Jedina država koja zadovoljava ovaj kriterijum danas je Rusija. Prema gotovo svim ozbiljnim procenama, američki protivraketni sistem je neupotrebljiv protiv ruskih strateških projektila, jer ovih ima previše (prema Novom START-u je dozvoljeno 1550) i nose na sebi najnaprednije elemente protivmera. Uz to, planirana geografska lokacija presretača u okviru EPAA (Crno more, Rumunija i Poljska) nije adekvatna protiv glavnine ruskih ICBM koje bi ka teritoriji SAD putovale preko Arktika.<sup>82</sup> Ako bi se SAD usredsredile na presretanje ruskih projektila u uzletnoj fazi, imale bi mnogo

78 Ovo potkrepljujemo procenama koje kažu da bi država koja stekne balističke kapacitete automatski bila sposobna da primeni i protivmere. George N. Lewis and Theodore A. Postol, “The European missile defense folly”, op. cit., p. 34; Charles L. Glaser and Steve Fetter, “National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy”, op. cit., pp. 42-43. Dodaćemo da, čak i da se postigne stopostotna sigurnost, protivraketna odbrana i dalje nije rešenje protiv drugih vidova isporuke nuklearnog oružja (bombardera, krstarećih raketa, ili možda čak „švercovanja u koferetu“). Ibid, pp. 54-57.

79 O logici odvraćanja „otpadničkih“ država, videti: Ibid, pp. 66-68.

80 Ibid, pp. 58, 81-84.

81 O kineskoj nuklearnoj strategiji, videti: Vladimir Trapara, „Perspektive nuklearnog razoružanja u svetu protivrečnih strategija nuklearnih sila“, op. cit., str. 118-120.

82 Da Istočna Evropa nije pogodna lokacija za presretanje ruskih ICBM upućenih ka teritoriji SAD, konstatovano je još u vreme Treće pozicije. Videti: Vladimir Dvorkin, “Threats Posed by the U.S. Missile Shield”, *Russia in Global Affairs*, No. 2, April-June 2007, Internet, [http://eng.globalaffairs.ru/number/n\\_8539](http://eng.globalaffairs.ru/number/n_8539) 21/2/2014

više izgleda na uspeh, ali je problem u tome što je usled veličine teritorije Rusije neizvodljivo da presretači stignu do projektila dok uzletna faza traje.<sup>83</sup> Osim u slučaju primene satelitske laserske tehnologije, ali bi Rusija dok se takva tehnologija ne razvije imala jednostavnu (mada skupu) opciju razvijanja protivsatelitskog oružja, koje bi onesposobilo ne samo protivraketnu odbranu, već i niz drugih vojnih i civilnih kapaciteta Sjedinjenih Država. Postoje analize prema kojima bi američki protivraketni sistem mogao da ugrozi ruske nuklearne kapacitete koji bi preostali nakon uspešnog prvog udara SAD, ali je teško zamisliti scenario gde bi ruske nuklearne snage u trenucima krize (kada se jedino i može očekivati nuklearni napad) bile van režima ranog upozorenja (*launch on warning*), što znači da bi bile lansirane ka Americi i pre nego što američke rakete padnu na tlo Rusije.<sup>84</sup> Zaključujemo da, iako ima relativnog smisla protiv „otpadničkih“ država, američka protivraketna odbrana u perspektivi ni izbliza ne može da ugrozi nuklearne kapacitete Rusije, niti stratešku ravnotežu. Ostaje da u sledećoj celini odgovorimo na pitanje: znači li to da je rusko protivljenje protivraketnoj odbrani Sjedinjenih Država neopravdano, te da ona ne bi trebalo da predstavlja prepreku za približavanje dveju sila?

## ANALIZA: POLITIČKI ASPEKTI PROBLEMA PROTIVRAKETNE ODBRANE U RUSKO-AMERIČKIM ODNOŠIMA

Ostavimo za trenutak po strani pitanje da li Sjedinjene Države raspoređuju svoj protivraketni sistem u Evropi sa namerom da ovaj bude usmeren protiv Rusije. Usredsredimo se na ono što nepositno znamo. Prvo, nema sumnje da američki protivraketni napor je usmeren protiv „otpadničkih“ država – da li isključivo protiv njih, ili protiv još nekoga, u ovom trenutku nije bitno. Pregled istorijata američke protivraketne odbrane pokazao nam je da su SAD u više navrata menjale svoje planove, prilagođavajući ih izmeni prirode pretnje – i to upravo one koja dolazi od „otpadničkih“ država. Poslednji takav slučaj je pomenuto odustajanje od četvrte faze EPAA i odluka da se jačaju kapaciteti na Pacifiku, što se dogodilo u vreme porasta tenzija na Korejskom poluostrvu. Drugo, predbašnja analiza pokazala nam je da EPAA

83 Charles L. Glaser and Steve Fetter, “National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy”, op. cit., pp. 52-54, 76-77.

84 Stiven Cimbala je izradio složeni model prognoze koliko bi balističkih projektila na obe strane moglo da bude uspešno presretnuto u slučaju da i SAD i Rusija rasporede protivraketne sisteme. Čak i u za ofanzivne snage najnepovoljnijem modelu (kao što smo rekli, nezamislivom u toku krize), gde se uzbunjivanje vrši na dnevnoj osnovi (*day to day alert*), a umesto ranog upozorenja strane se oslanjaju na drugi udar (*ride out attack*), preostalo bi dovoljno projektila sposobnih da nanesu neprihvatljivu štetu protivniku. Videti: Stephen J. Cimbala, *Shield of Dreams: Missile Defense and U.S.-Russian Nuclear Strategy*; Naval Institute Press, Anapolis, 2008.

u tehnološkom smislu nije pretnja za Rusiju. Čak i da ona u budućnosti postane osnova naprednjeg i efikasnijeg sistema protivraketne odbrane, Rusija je u stanju da razvije kapacitete kojima bi anulirala takav sistem. Istina, za to bi morala da izdvoji određena finansijska sredstva, ali nacionalna bezbednost u međunarodnim odnosima nema cenu.

Poznavanje ove dve stvari nas, međutim, samo po sebi ne vodi ka odgovorima na pitanja koja smo postavili u Uvodu. Zato ćemo u vezi sa utvrđenim činjenicama postaviti dva pomoćna pitanja. Prvo, rekli smo da se slažemo da je američka protivraketna odbrana usmerena protiv „otpadničkih“ država, ali se sada pitamo – zašto? Koji je pravi motiv SAD da se suprotstave stvarnim i potencijalnim nuklearnim i balističkim kapacitetima ovih država, tj. zašto Amerikancima smetaju ti kapaciteti? Drugo, ako smo se složili i da američki protivraketni sistem u Evropi u tehnološkom smislu ne može da naškodi ruskim balističkim i nuklearnim kapacitetima, da li to znači da SAD i inače nemaju loše namere prema Rusiji? Da li to što protivraketna odbrana eventualno nije uperena protiv Rusije garantuje da Vašington ne povlači neke druge poteze, odnosno ne vodi opštu politiku koja je antiruski orientisana? U američkoj literaturi ova pitanja se najčešće preskaču, a mi smatramo da u odgovoru na njih upravo leži suština problema protivraketne odbrane u odnosima Rusije i Sjedinjenih Država. Odgovore ćemo dati kombinovano sa stanovišta teorije i prakse, da bismo izbegli bilo kakvu sumnju u njihovu ispravnost.

Rekli smo da SAD svoje protivraketne napore usmerene protiv „otpadničkih“ država temelje na argumentu da su režimi koji vode ove države iracionalni, te se ne mogu odvraćati na klasičan način – pretnjom nuklearnog uništenja. Drugim rečima, smatra se da bi bili spremni da rizikuju sopstveno uništenje samo da bi naneli štetu SAD i njihovim saveznicima. Njihova iracionalnost tumači se ekstremnim ideologijama koje slede – komunističkom u slučaju Severne Koreje, odnosno islamskičkom u slučaju Irana.<sup>85</sup> I teorija i praksa nam govore da ovakav argument jednostavno nije ispravan. Jedan od vodećih američkih teoretičara međunarodne politike uopšte i nuklearnog oružja posebno, Kenet Volc, posvetio je dobar deo svog naučnog opusa dokazivanju da nuklearno oružje prevashodno služi za odvraćanje, kao i da su njegovo posedovanje i iracionalnost nespojivi – svaki režim koji stekne ovaj vid naoružanja, koliko god rigidnu ideologiju i političke ciljeve da ima, u pogledu upotrebe svog nuklearnog arsenala je racionalan isto koliko su to i tradicionalne nuklearne sile.<sup>86</sup> Volc to potkrepljuje praktičnim primerima, među

85 Za ilustraciju rezonovanja o religijski utemeljenoj iracionalnosti iranskog režima, videti: Henning P. Duus, “Deterrence and a Nuclear-Armed Iran”, *Comparative Strategy*, No. 30, 2011, pp. 134-153.

86 U tom smislu je ilustrativna Volcova polemika sa Skotom Saganom. Videti: “Is Nuclear Zero the Best Option: The Great Debate – Sagan vs Waltz”, *The National Interest*, September/October 2010, pp. 88-96.

kojima je možda i najubedljiviji onaj po kome nema osnova za tvrdnju da bi od režima u Severnoj Koreji ili Iranu pretila bilo kakva nuklearna opasnost ako takve opasnosti nije bilo od Kine u danima „kulturne revolucije“, kada su tu zemlju karakterisali politički haos i jedna od najrigidnijih ideologija.<sup>87</sup> Po Volcu, nuklearno oružje u rukama „otpadničkih“ država ne samo da ne mora biti opasnost, već pod određenim uslovima može da bude i dobro za stratešku stabilnost.<sup>88</sup>

Mi se nadovezujemo na Volcovo mišljenje i primećujemo da dosadašnja praksa međunarodnih odnosa ne poznaje nikakvu iracionalnost u rukovanju nuklearnim oružjem. Naprotiv, za „otpadničke“ režime bi se čak mogao dati i suprotan argument – baš zato što su ovi režimi u određenoj meri rigidni i izolovani, njihov opstanak je pod znakom pitanja, pa će oni upravo zbog toga biti strogo racionalni i uzdržavaće se od povlačenja bilo kakvih poteza koji bi im mogli ugroziti opstanak, a upotreba nuklearnog oružja je jedan od takvih poteza.<sup>89</sup> Smatramo nerealnim da elita na čelu SAD nema uvid u ovo, tako da bi morao da postoji neki drugi motiv za njeno zaziranje od nuklearnih kapaciteta „otpadničkih“ država. Ako smo utvrdili da „otpadnički“ režimi nisu iracionalni i neodrvativi i neće rizikovati sopstveno uništenje nuklearnim napadom na SAD, zašto je onda Vašingtonu toliko stalo da oni ne steknu ovo oružje, odnosno da izgradi protivraketni sistem kojim bi se od istog odbranio? Odgovor je – zato što su Sjedinjene Države te koje imaju ofanzivne namere prema „otpadničkim“ državama. Sam Volc je govorio o tome da je ključni motiv „otpadničkih“ režima da steknu nuklearno oružje upravo da bi odvratili SAD od oružane intervencije sa ciljem promene režima – ako posedujete nuklearke, Amerikanci vas neće napasti.<sup>90</sup> Praksa posthladnoratovskih međunarodnih odnosa

87 Ibid, pp. 93-94; Scott Sagan, Kenneth Waltz and Richard K. Betts, “A Nuclear Iran: Promoting Stability or Courting Disaster?”, *Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 2, Spring/Summer 2007, p. 137.

88 Ibid, pp. 136-138, 142-148, 150. U tekstu koji je objavio nekoliko meseci pre smrti, Volc je izneo kontroverzan stav da bi Iranu trebalo dozvoliti da stekne nuklearnu bombu, jer bi to bilo dobro za stabilnost na Bliskom istoku – između Irana i Izraela razvila bi se logika sigurnog uzajamnog uništenja. Kenneth N. Waltz, “Why Iran Should Get the Bomb”, *Foreign Affairs*, Vol. 91, Issue 4, Jul/Aug 2012.

89 George Lewis, Lisbeth Gronlund and David Wright, ”National Missile Defense: An Indefensible System”, op. cit., pp. 128–129. Ovi autori pomenuti argument ilustruju slikom bivšeg severnokorejskog lidera Kim Džong Ila ispod koje piše “Gospodin Neodrvativi?”.

90 “Is Nuclear Zero the Best Option: The Great Debate – Sagan vs Waltz”, p. 92. Prema Robertu Paelu, posedovanje nuklearnog oružja ima velike izglede da odvrati SAD od rušenja „otpadničkih“ režima, jer je ulog ovih režima – sam opstanak istih – veći od američkog, pa su spremniji na čvršći stav u krizi i rizik od nuklearnog uništenja. Ako bi, pak, Amerikanci rasporedili protivraketnu odbranu, onda bi spremnost Vašingtona da rizikuje u toku krize porasla, ali i opasnost da će se „otpadnički“ režim odlučiti na nuklearni napad na SAD. Videti:

svedoči o ofanzivi Vašingtona usmerenoj na čišćenje „otpadničkih“ režima, što je naročito izražena praksa u regionu šireg Bliskog istoka. Američkim oružanim intervencijama u ovom regionu već su srušena tri ovakva režima – u Avganistanu, Iraku i Libiji, dok je intervencija u Siriji (u kojoj još uvek besni građanski rat) prošle godine izbegnuta u poslednji čas, a protiv Irana se poslednjih godina konstantno zvecka oružjem.

Dakle, SAD grade protivraketni sistem ne da bi se branile od „otpadničkih“ režima, već da bi mogle da ih napadnu i sruše, a da pritom ne rizikuju odmazdu nuklearnim oružjem.<sup>91</sup> Iako doktrinarni naziv „otpadnički“ upućuje na to da su u pitanju neke revolucionarne države koje bi da sruše međunarodni poredak dok SAD taj isti poredak *brane*, zapravo se radi o državama koje ne pristaju na poredak koji bi SAD hteli da *uspostave*. U ovom procesu su Sjedinjene Države revizionistički akter, a na putu uspotavljanja novog svetskog poretka im ne stoje samo „otpadničke“ države, već i velike sile koje ne žele da se odreknu svog statusa i nezavisnog vođenja politike i pokore se američkoj hegemoniji – u prvom redu Rusija i Kina, a u smislu aktivnog suprotstavljanja američkim hegemonističkim naporima na prvom mestu Rusija. Činjenica da je Rusija velika vojno-politička i ekonomski sila i uz to nuklearna supersila, po našem mišljenju, jedini je razlog što je Vašington nije otvoreno stavio na listu „otpadničkih“ država. Kada bi kojim slučajem Rusija bila reda veličine Irana, Sirije ili Venecuele, nema nikakve sumnje da bi se Putinov režim našao na toj listi. No, u pogledu namera Vašingtona prema Moskvi na jednoj, i Pjongjangu ili Teheranu na drugoj strani, nema suštinske razlike – cilj je promena režima u smislu instaliranja vlasti koja bi prihvatile američku hegemoniju i novi svetski poredak koji Vašington pokušava da nametne, a u slučaju Rusije i degradacija ove zemlje sa statusa velike sile. Može se reći da je američka ofanziva „čišćenja“ „otpadničkih“ režima (poslednji primer je pad Janukoviča u Ukrajini) zapravo samo usputna stanica ka strateškom zaokruživanju Rusije, kako bi se ova stavila u što teži bezbednosni položaj i Vašingtonu bilo lakše da ostvari svoje ciljeve u odnosu na nju. U tom smislu, sve i da nije neposredno uperen protiv Rusije, američki protivraketni sistem to jeste indirektno – ukoliko bi pomogao SAD da „počiste“ „otpadničke“ režime, Rusija bi se našla u tešnjem strateškom zaokruženju i bila bi sledeća na meti.<sup>92</sup>

---

Robert Powell, “Nuclear Deterrence Theory, Nuclear Proliferation, and National Missile Defense”, *International Security*, Vol. 27, No. 4, Spring 2003, pp. 86–118.

- 91 Neki autori prečutno priznaju ofanzivne namere SAD prema „otpadničkim“ režimima, ali ublažavaju tu tezu, govoreći o „zaštiti sposobnosti SAD da ostvaruju svoje regionalne interese“. Charles L. Glaser and Steve Fetter, “National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy“, op. cit., p. 69.
- 92 Amerikanci često prebacuju Rusiji da ne vidi u dovoljnoj meri pretnju koja dolazi od iranskog nuklearnog programa. Iako se i sama protivi da Iran postane nuklearna sila, jer je zainteresovana

Ovakva američka politika prema „otpadničkim“ državama i Rusiji (a u perspektivi Kini), može se objasniti pomoću najmanje dve teorije, koje pripadaju različitim pravcima u okviru nauke o međunarodnim odnosima. Prva za koju smo se odlučili je ofanzivni realizam Džona Miršajmera. Prema ovoj teoriji, države, a naročito velike sile, iz razloga osećaja nesigurnosti u anarhičnom međunarodnom sistemu vode ofanzivnu politiku i teže ekspanziji kad god imaju priliku za to. Idealni cilj ove ekspanzije je postizanje globalne, ili makar regionalne hegemonije, jer samo kao hegemon država može biti sigurna u svoju bezbednost u odnosu na druge države.<sup>93</sup> Ponašanje Sjedinjenih Država u posthладnoratovskom periodu sasvim je u skladu sa predviđanjima ove teorije.<sup>94</sup> Budući da su najmoćnija sila u sistemu (koji je unipolaran u smislu postojanja samo jedne supersile, iako u njemu postoje i druge, „obične“ velike sile), one prirodno teže – sistem ih tera na to – da tu svoju nadmoć pretoče u globalnu hegemoniju i preoblikuju međunarodni sistem prema svojoj zamisli, čime bi se on iz anarhičnog pretvorio u hijerarhijski, bez drugih nezavisnih centara moći mimo Vašingtona. SAD, dakle, ne trpe druge aktere koji bi nastupali nezavisno i protivrečili im, a pogotovo velike sile, te nastoje da ih eliminišu kao nezavisne centre moći. Rusija u tom pogledu predstavlja poseban problem za SAD, jer jako drži do svog statusa nezavisne velike sile, čiji je jedan od elemenata i status nuklearne supersile.

Druga teorija jeste performativna teorija Dejvida Kembela. Prema ovoj teoriji, države vode spoljnu politiku u skladu sa svojim identitetom, koji se i sam konstituiše pomoću spoljne politike, ali vremenom „okoštava“ i postaje teško promenljiv činilac koji na nju utiče. Granice ovog identiteta „iscrtavaju“ se u odnosu na razliku prema „drugom“, u kome spoljnopolitički odlučiocci vide pretnju. Kembel smatra da država kao „imaginarna zajednica“ ne može da opstane ukoliko ne postoji pretnja od strane „drugog“ koja bi definisala njen identitet i time opravdala njen postojanje.<sup>95</sup>

---

za opstanak režima neproliferacije, tačno je da Rusija ne vidi podjednaku pretnju od nuklearnog Irana kao SAD – iz prostog razloga što, za razliku od njih, nema namenu da napadne Iran i sruši njegov režim.

- 93 Videti: John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001, pp. 1–54
- 94 Sam Miršajmer, istina, u svojoj glavnoj knjizi *Tragedija politike velikih sila* ne tvrdi da SAD vode ofanzivnu politiku, budući da već poseduju regionalnu hegemoniju, dok je globalna navodno neostvarljiva usled „stopirajuće moći vode“. Umesto toga, Miršajmer tvrdi da SAD deluju kao benigni „ofšor balanser“, starajući se jedino o tome da neka druga sila ne ostvari hegemoniju u svom regionu. Ibid, pp. 386–392. U svojim kasnijim radovima, međutim, Miršajmer priznaje da SAD sprovode strategiju dominacije i kritikuje ih zbog toga. Videti: John J. Mearsheimer, “Imperial by Design”, *The National Interest*, January/February 2011, pp. 16–34.
- 95 Videti: David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998 (revised edition), pp. 35–90.

Sjedinjene Države su po Kembelu primer *par excellence* „imaginarne zajednice“, jer su u potpunosti veštačka nacija koju na okupu drži jedan vrlo rigidan sistem vrednosti i politički etos, a koji ih čini vrlo isključivim u spoljnoj politici prema onima koji budu označeni kao pretnja.<sup>96</sup> Štaviše, u savremenom periodu SAD su svoj identitet izjednačile sa globalnom ulogom koju su preuzele, a to je iskorenjivanje anarhije u međunarodnim odnosima i uspostavljanje novog svetskog poretka zasnovanog na univerzalnim vrednostima.<sup>97</sup> U tom smislu su države koje imaju radikalno drugačije vrednosti (na primer, Iran) viđene kao one koje podstiču anarhiju u međunarodnim odnosima, te su „trn u oku“ Vašingtona. Rusija je poseban problem za SAD, jer se inkompatibilnost njenog i američkog identiteta ogleda i u sistemu vrednosti (američki individualizam i građansko društvo, nasuprot kolektivističkoj tradiciji i jakoj državi kod Rusa) i u viziji međunarodnog sistema (američki novi svetski poredak zasnovan na njihovoj hegemoniji i univerzalnim vrednostima, nasuprot ruskom zalaganju za multicentrični sistem i pluralizam i konkurenциju vrednosti).<sup>98</sup>

Pored teorijskih predviđanja, i praksa nedvosmisleno pokazuje da SAD u posthladnoratovskom periodu vode antirusku politiku, sa ciljem da Rusiji oduzmu status nezavisne velike sile. Vašington u poslednje dve i po decenije uporno odbija

96 Videti: Ibid, pp. 91–168. Konkretan citat je vrlo ilustrativan, pa ćemo ga preneti u celosti: „Nijedna država ne poseduje stabilni, prediskurzivni identitet... Ni za jednu državu, pak, ovo stanje nije tako središnje kao za Ameriku. Ako su sve države ‘imaginarne zajednice’, lišene ontološkog bistvovanja odvojenog od mnogih i raznolikih praksi koje konstituišu njihovu realnost, Amerika je ‘imaginarna zajednica’ *par excellence*. Jer nikada nije bilo države koja se zvala ‘Amerika’, niti naroda znanog kao ‘Amerikanci’, od kojih bi potekao nacionalni identitet. Postoje Sjedinjene Američke Države i mnogi koji sebe deklarišu kao ‘Amerikanci’... ali ‘Amerika’ postoji samo zaslugom ljudi koji su došli da žive na određenom mestu... više nego kod ijedne države, neprecizni proces imaginacije je ono što konstituiše američki identitet. U tom kontekstu, prakse ‘spoljne politike’ dobijaju poseban značaj. Ako identitet ‘pravih državljanina’ ostaje prirodno neuvhvatljiv i ‘neorganski’, može se osigurati jedino efikasnim i stalnim ideološkim razdvajanjem od onih koji su ‘lažni’ u odnosu na definišuće ideale“. Ibid, p. 91.

97 Temelji politike iskorenjivanja anarhičnog poretka iz međunarodnih odnosa postavljeni su u čuvenom dokumentu NSC-68 iz 1950. godine, dakle na samo početku Hladnog rata, znatno pre nego što će SAD biti izbliza sposobne da povedu ovako radikalnu politiku: „U svetu koji se smanjuje i sada mu preti atomski rat, prosto nastojanje da se uravnoteži dizajn Kremlja nije odgovarajući cilj, jer je odsustvo poretka sve manje i manje prihvatljivo... Jedna politika je ona koju bismo verovatno sprovodili čak i kad ne bi bilo sovjetske pretnje. To je politika pokušavanja da se razvije zdrava međunarodna zajednica. Druga je politika ‘obuzdavanja’ sovjetskog sistema. Ove dve politike su u bliskom odnosu i međusobnoj interakciji“. Navedeno prema: Ibid, p. 24.

98 O inkompatibilnosti identiteta Sjedinjenih Država i Rusije, videti: Vladimir Trapara, “National Security Strategies of Russia (2009) and the United States (2010): A New Stage in the Reproduction of Incompatible National Identities”, *The Review of International Affairs*, Vol. 64, No. 1149, January-March 2013, pp. 10–20.

ruske predloge o jedinstvenom režimu sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti (što je načelo OEBS) na evroatlantsko-evroazijskom prostoru, gde nijedna država ili vojni savez ne bi bili privilegovani u odlučivanju o bezbednosnim pitanjima. Umesto toga, SAD insistiraju na dominaciji NATO u evropskim bezbednosnim poslovima, davanju istom novih globalnih (ofanzivnih) uloga i proširenje ovog vojnog saveza i njegove infrastrukture (uključujući i protivraketnu odbranu) na istok – ka ruskim granicama, ali bez dozvoljavanja Rusiji da ravnopravno odlučuje o delovanju ovog saveza. Kad god Rusija u Savetu bezbednosti UN iskoristi svoje legitimno pravo da ulaganjem veta izrazi neslaganje sa američkim viđenjem nekog lokalnog sukoba, ili zahtevom da se u nekoj zemlji vojno interveniše ili joj se uvedu sankcije, SAD ocenjuju ruski potez kao „neodgovoran“ i neretko preduzimaju jednostranu akciju, bez ovlašćenja Ujedinjenih nacija. Sjedinjene Države koriste „dvostrukе standarde“ da bi naškodile Rusiji. Na primer, u odnosu prema „zamrznutim sukobima“ – na jednoj strani priznaju nezavisnost Kosova, a na drugoj ne prihvataju nezavisnost Južne Osetije i Abhazije, samo zato što Rusija preko njih ostvaruje uticaj na Kavkazu. Ili, Amerikanci pod plaštom podrške borbi za demokratiju podstiču „obojene revolucije“, čak i protiv demokratski izabranih lidera (kakav je Janukovič u Ukrajini), kako bi eliminisali uticaj Rusije na postsovjetskom prostoru. Dvostrukе standarde Vašingtona vidimo i u oceni stanja u samoj Rusiji. Dok im ne smeta jedan od najrigidnijih političkih i društvenih sistema na svetu kakav ima njihov lojalni saveznik Saudijska Arabija, SAD oštro protestuju protiv odsustva slobodnih i poštenih izbora i manjih kršenja ljudskih prava u Rusiji. Štaviše, SAD preko nevladinih organizacija koje finansiraju (a i neposredno, preko delovanja svojih ambasadora) pomažu jačanje antiputinovskog „civilnog društva“ i opozicione aktiviste u Rusiji, čime direktno rade na promeni režima u Moskvi. Amerikanci nastoje da podriju i rusku energetsku politiku, političkim „igrama“ usmerenim protiv mreže ruskih gasovoda ka Evropi.

Kad sve ovo znamo, jasno je da je američka protivraketna odbrana, iako tehnološki neefikasna protiv ruskih nuklearnih kapaciteta, samo deo šireg korpusa mera Vašingtona koje su nedvosmisleno motivisane antiruskom politikom, tako da joj se Moskva opravdano protivi.<sup>99</sup> Protivljenje Moskve je razumljivo tim pre što protivraketna odbrana, sve i da ne ugrožava Rusiju direktno, to čini indirektno – kao jedno od sredstava „čišćenja“ „otpadničkih“ režima. Odgovor na prvo pitanje iz Uvoda – zašto SAD i Rusija ne mogu da prevaziđu problem protivraketne odbrane – leži u ofanzivnim namerama Sjedinjenih Država prema Rusiji kao elementu

99 Vladimir Dvorkin ovaj argument svodi na pitanje poverenja: „Jedan od razloga za oštru reakciju Moskve na planove Vašingtona o protivraketnoj odbrani je arogancija s kojom aktuelna administracija u Beloj kući donosi jednostrane odluke o strateškim pitanjima“. Vladimir Dvorkin, “Threats Posed by the U.S. Missile Shield”, op. cit.

njihovog pohoda ka svetskoj hegemoniji, na šta Rusija ne želi da pristane. Dakle, budući da je u ovom slučaju Rusija defanzivni, *status quo* igrač, odgovornost za nerešavanje problema i odsustvo približavanja SAD i Rusije leži na američkoj strani. Ovakav zaključak suprotan je ocenama čestim u zapadnoj literaturi da su Rusi krivi za nesuglasice oko protivraketne odbrane, jer: prvo, opsednuti su statusom velike sile i u vezi s tim se odlikuju „nuklearnom paranojom“, budući da je nuklearni paritet sa SAD jedan od ključnih elemenata tog statusa; drugo, potrebe unutrašnje politike ih teraju na zaoštrevanje retorike i postupaka prema Vašingtonu u pogledu protivraketne odbrane, jer se njihovi lideri tako pokazuju „čvrstim“ pred svojim protivnicima i javnim mnjenjem.<sup>100</sup> Ideološka obojenost ovakvih ocena jasno se vidi iz dve činjenice. Prvo, autori koji daju ovakve ocene nikada ne kažu šta je to zapravo loše u želji Rusije da bude velika sila, a u isto vreme se nimalo ne osvrću na američku opsednutost statusom supersile i svetskom hegemonijom. Drugo, iako ovi autori priznaju da i u SAD postoje određeni imperativi unutrašnje politike koji otežavaju dogovor sa Rusijom oko protivraketne odbrane – pre svega rigidnost Republikanaca u Kongresu prema ustupcima u ovoj oblasti – oni o njima govore kao o normalnom stanju stvari i uopšte ih ne osuđuju kao što to čine kada je unutrašnja politika Rusije u pitanju.

Ako smo utvrdili šta je uzrok nemogućnosti Rusije i SAD da se sporazumeju o protivraketnoj odbrani, ostaje da odgovorimo i na drugo pitanje – zašto je protivraketna odbrana uopšte tako značajan problem, koji onemogućava približavanje dveju sila? Odgovor je – ona i nije u toj meri značajna, već se tako čini zbog velike prisutnosti i konstantnosti ovog problema u rusko-američkim odnosima. Daleko od toga da je odsustvo dogovora o protivraketnoj odbrani ključni uzrok izostanka rusko-američkog približavanja – videli smo šta su pravi uzroci – ali uporno nerešavanje ovog problema čini da on sve vreme bude prisutan na dnevnom redu rusko-američke diplomatiјe, čime se stiče pogrešan utisak o prvorazrednom značaju ovog problema. Da je tako, svedoči činjenica da problem protivraketne odbrane uvek bude bačen u drugi plan kada između Rusije i SAD iskrne neki drugi, veći, a manje stalno prisutan problem. Napravimo jedan misaoni eksperiment. Da li iko misli da bi u slučaju izbijanja građanskog rata u Ukrajini pitanje protivraketne odbrane uopšte bilo pominjano u medijskim rubrikama o rusko-američkim odnosima?

## ZAKLJUČAK

Problem protivraketne odbrane decenijama je prisutan u odnosima Sjedinjenih Država i Rusije, a naročitu pažnju privlači u poslednjih nekoliko godina, sa američkim planovima o protivraketnom štitu u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Ipak, ovo

100 Videti: Mikhail Tsyplkin, “Russian politics, policy-making and American missile defense”, *International Affairs*, Vol. 85, No. 4, 2009, pp. 781-799.

pitanje nije i najznačajnije na dnevnom redu rusko-američkih odnosa, a svakako nije primarni uzrok odustva približavanja dvaju bivših hladnoratovskih suparnika. Uzrok leži u nastojanju SAD kao jedine preostale supersile da uspostave svetsku hegemoniju, čemu Rusija pruža otpor jer želi da zadrži status nezavisne velike sile kao jednog od centara moći u multicentričnom međunarodnom sistemu. U tom svetu treba posmatrati i odsustvo rešavanja problema protivraketne odbrane, koju Rusija vidi kao deo šireg korpusa mera Vašingtona usmerenih protiv nje, što protivraketna odbrana indirektno i jeste, kao sredstvo „čišćenja“ „otpadničkih“ država koje su samo usputna stanica u pohodu SAD ka Rusiji. Kako onda u svetu rečenog vidimo perspektive za rešavanje ovog problema i eventualno približavanje SAD i Rusije u budućnosti?

Odgovor bismo mogli tražiti u drugoj „običnoj“ velikoj sili, pored Rusije – Kini. Kina ima relativno mali nuklearni arsenal i specifičnu nuklearnu strategiju koja ne podrazumeva prvu upotrebu ovog naoružanja. Ako američka protivraketna odbrana tehnološki ne može da se suprotstavi Rusiji, a za suprotstavljanjem „otpadničkim“ državama realno nema potrebe (pogotovo ako dogovor sa Iranom bude sproveden), sva je prilika da bi u bliskoj budućnosti mogla da bude posmatrana kao primarno usmerena protiv Kine, kao deo širih mera „obuzdavanja“ (*containment*) istočnoazijskog džina. Ovde leži prilika za približavanje Rusije i SAD, ukoliko bi one u jednom trenutku procenile da im je Kina veća pretnja nego što su njih dve međusobno. U tom slučaju bi SAD mogle da napuste politiku svetske hegemonije i usredsrede se na defanzivnu akciju protiv rastuće Kine, gde bi im Rusija bila značajan saveznik. Deo tog rusko-američkog savezništva mogla bi da bude i protivraketna odbrana. Praksa u poslednje vreme pokazuje da Kina, za razliku od Rusije, pre svega zahvaljujući svom vrtoglavom ekonomskom rastu, ima kapacitet da postane druga supersila i ugrozi američku poziciju broj jedan, kao i da su mere SAD usmerene na njeno obuzdavanje već u toku. Šta kaže teorija? Dve teorije koje smo primenili nude protivrečne odgovore. Prema ofanzivnom realizmu, SAD će svakako morati da obuzdavaju Kinu, jer jednom kada ona postane pol moći, težiće regionalnoj hegemoniji i rivalstvu sa Amerikom. Prema performativnoj teoriji, pak, Kina će bez obzira na svoj rast ostati defanzivna sila usmerena na sebe, jer je to usađeno u njen identitet koji se konstituisao i reprodukovao u trajanju od više hiljada godina. Koja će se od dve teorije pokazati ispravnom značemo nakon što praksa bude dala dovoljno materijala, a to će se verovatno desiti tek nakon što Kina po ekonomskoj moći sustigne SAD. U međuvremenu će rusko-kinesko-američki trougao, a u okviru njega problem protivraketne odbrane, biti polje vredno naučnog proučavanja.<sup>101</sup>

101 Za početak, o rusko-kinesko-američkom trouglu i ulozi protivraketne odbrane u tom kontekstu, videti: Алексей Арбатов и Владимир Дворкин, *Большой стратегический треугольник*, Московский центр Карнеги – Фонд Карнеги за международный мир, Москва, Март 2013.

## LITERATURA

### Naučni članci i knjige

1. Арбатов, Алексей и Владимир Дворкин, *Большой стратегический треугольник*, Московский центр Карнеги – Фонд Карнеги за международный мир, Москва, Март 2013.
2. Blechman, Barry and Jonas Vaicikonis, “Unblocking the road to zero: US-Russian cooperation on missile defenses”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 66(6), 2010, pp. 25-35.
3. Bowen, Wyn Q, “Missile defence and the transatlantic security relationship”, *International Affairs*, Vol. 77, No. 3, July 2001, pp. 485-507.
4. Campbell, David, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998 (revised edition).
5. Cimbala, Stephen J, *Shield of Dreams: Missile Defense and U.S.-Russian Nuclear Strategy*, Naval Institute Press, Anapolis, 2008.
6. Duus, Henning P, “Deterrence and a Nuclear-Armed Iran”, *Comparative Strategy*, No. 30, 2011, pp. 134-153.
7. Dvorkin, Vladimir, “Threats Posed by the U.S. Missile Shield”, *Russia in Global Affairs*, No. 2, April-June 2007, Internet, [http://eng.globalaffairs.ru/number/n\\_8539](http://eng.globalaffairs.ru/number/n_8539) 21/2/2014
8. Glaser, Charles L. and Steve Fetter, “National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy”, *International Security*, Vol. 26, No. 1, Summer 2001, pp. 40-92.
9. Gordon, Philip H, “Bush, Missile Defence and the Atlantic Alliance”, *Survival*, Vol. 43, No. 1, Spring 2001, pp. 17-36.
10. Hildreth, Steven A. and Carl Ek, “Ballistic Missile Defense: Historical Overview”, Library of Congress Congressional Research Service, Washington DC, 2007.
11. Hildreth, Steven A. and Carl Ek, “Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe”, Library of Congress Congressional Research Service, Washington DC, 2009.
12. Hildreth, Steven A. and Carl Ek, “Missile Defense and NATO’s Lisbon Summit”, Congressional Research Service, Washington DC, 2011.
13. Hynek, Nik, “Missile Defence Discourses and Practices in Relevant Modalities of 21st Century Deterrence”, *Security Dialogue*, Vol. 41, No. 4, August 2010, pp. 435-459.
14. “Is Nuclear Zero the Best Option: The Great Debate – Sagan vs Waltz”, *The National Interest*, September/October 2010, pp. 88-96.
15. Lewis, George, Lisbeth Gronlund and David Wright, “National Missile Defense: An Indefensible System”, *Foreign Policy*, No. 117, Winter 1999-2000, pp. 120-131, 134-137.
16. Lewis, George N. and Theodore A. Postol, “The European missile defense folly”, *Bulletin of Atomic Scientists*, Vol. 64, No. 2, May/June 2008, pp. 32-39, 61.
17. Mankoff, Jeffrey, “The politics of US missile defense cooperation with Europe and Russia”, *International Affairs*, Vol. 88, No. 2, 2012, pp. 329-347.

18. Mearsheimer, John J, "Imperial by Design", *The National Interest*, January/February 2011, pp. 16-34.
19. Mearsheimer, John J, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001.
20. Petrović, Dragan i Bogdan Stojanović, *Ravnoteža nuklearne moći SAD i Rusije (SSR)*, Pešić i sinovi, Centar za razvoj međunarodne saradnje, Beograd, 2012.
21. Powell, Robert, "Nuclear Deterrence Theory, Nuclear Proliferation, and National Missile Defense", *International Security*, Vol. 27, No. 4, Spring 2003, pp. 86-118.
22. Sagan, Scott, Kenneth Waltz and Richard K. Betts, "A Nuclear Iran: Promoting Stability or Courting Disaster?", *Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 2, Spring/Summer 2007, pp. 135-150.
23. Schaffer, Marvin Baker, "Missile Defense: Follow-on to European Phased Adaptive Approach", *Joint Force Quarterly*, Issue 71, 4<sup>th</sup> quarter 2013, pp. 90-94.
24. Trapara, Vladimir, "National Security Strategies of Russia (2009) and the United States (2010): A New Stage in the Reproduction of Incompatible National Identities", *The Review of International Affairs*, Vol. 64, No. 1149, January-March 2013, pp. 5-34
25. Trapara, Vladimir, „Odnosi Sjedinjenih Država i Rusije u Obaminom drugom mandatu“, *Međunarodna politika*, god. 64, br. 1151, jul-septembar 2013, str. 51-66.
26. Trapara, Vladimir, „Perspektive nuklearnog razoružanja u svetlu protivrečnih strategija nuklearnih sila“, *Međunarodna politika*, god. 63, br. 1145, januar-mart 2012, str. 110-126.
27. Tsyplkin, Mikhail, "Russian politics, policy-making and American missile defense", *International Affairs*, Vol. 85, No. 4, 2009, pp. 781-799.
28. Waltz, Kenneth N, "Nuclear Myths and Political Realities", *The American Political Science Review*, Vol. 84, No. 3, September 1990, pp. 731-745.
29. Waltz, Kenneth N, "Why Iran Should Get the Bomb", *Foreign Affairs*, Vol. 91, Issue 4, Jul/Aug 2012.
30. Weitz, Richard, "US Missile Defense: Closing the Gap", *World Affairs*, July/August 2013, pp. 80-87.
31. Wilkening, Dean A, "Does Missile Defence in Europe Threaten Russia?", *Survival*, Vol. 54, No. 1, February-March 2012, pp. 31-52.

#### *Periodika i dokumenti*

1. "A Better Missile Defense for a Safer Europe", by Robert M. Gates, *International New York Times*, September 20, 2009, Internet, <http://www.nytimes.com/2009/09/20/opinion/20gates.html> 13/2/2014
2. "Anti-missiles in Europe: unneeded, ineffective, harmful", *RT*, May 19, 2009, Internet, <http://rt.com/politics/anti-missiles-in-europe-unneeded-ineffective-harmful/> 12/2/2014
3. "Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy: A 'Phased, Adaptive Approach' for Missile Defense in Europe", The White House – Statements and Releases, Internet,

- [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe/) 13/2/2014
4. "Interview to Polish media", President of Russia – News, December 6, 2010, Internet, <http://eng.kremlin.ru/news/1417> 13/2/2014
  5. "It's either common missile defense or new arms race – Medvedev", by Robert Bridge, *RT*, November 30, 2010, Internet, <http://rt.com/politics/medvedev-missile-defense-race/> 13/2/2014.
  6. "Lavrov: no need for European missile defense shield if Iran deal a success", *RT*, November 25, 2013, Internet, <http://rt.com/news/lavrov-missile-shield-iran-265/> 7/2/2014
  7. "Medvedev outlines measures to counter Western missile defense", *RT*, November 23, 2011, Internet, <http://rt.com/politics/official-word/missile-defense-medvedev-offensive-051/> 13/2/2014.
  8. "Medvedev warns of arms race by 2020 without agreement on missile defense", by Robert Bridge, *RT*, May 27, 2011, Internet, <http://rt.com/politics/medvedev-france-obama-g8-summit/> 13/2/2014.
  9. "Moscow dismisses plan for US shield in Russia", *RT*, June 12, 2009, Internet, <http://rt.com/usa/moscow-dismisses-plan-for-us-shield-in-russia/> 12/2/2014
  10. "NATO rules out joint defense with Russia", *RT*, February 15, 2011, Internet, <http://rt.com/politics/appathurai-nato-missile-afghanistan/> 13/2/2014
  11. "Obama caught on mic: 'After my election I have more flexibility' (VIDEO)", *RT*, March 26, 2012, Internet, <http://rt.com/usa/obama-caught-medvedev-president-502/> 14/2/2014
  12. "Obama Offered a Deal to Russia in Secret Letter", by Peter Baker, *International New York Times*, March 2, 2009, Internet, [http://www.nytimes.com/2009/03/03/washington/03prexy.html?\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2009/03/03/washington/03prexy.html?_r=1&) 12/2/2014
  13. "Parliament approves terms of Russia's quitting New START", *RT*, January 14, 2011, Internet, <http://rt.com/politics/duma-russia-new-start/> 13/2/2014
  14. "Presidential Address to the Federal Assembly", President of Russia, December 12, 2013, Internet, <http://eng.kremlin.ru/news/6402> 7/2/2014
  15. "Presidential post: Putin's response to Obama letter to be 'mailed' soon", *RT*, May 15, 2013, Internet, <http://rt.com/politics/obama-putin-letter-composed-310/> 14/2/2014
  16. "Remarks by President Barack Obama: Hradcany Square, Prague, Czech Republic", The White House – Speeches and Remarks, April 5, 2009, Internet, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered) 13/2/2014
  17. "Romney: Russia is our number one geopolitical foe", *CNN*, March 26, 2012, Internet, <http://cnnpressroom.blogs.cnn.com/2012/03/26/romney-russia-is-our-number-one-geopolitical-foe/> 14/2/2014

18. "Russia compares U.S. missile plans to Cuban crisis", *RT*, October 27, 2007, Internet, <http://rt.com/news/russia-compares-us-missile-plans-to-cuban-crisis/> 11/2/2014
19. "Russia hits Latin American trail as US remains mute on missile defense", by Robert Bridge, *RT*, February 17, 2010, Internet, <http://rt.com/usa/russia-latin-american-us/> 13/2/2014
20. "Russia threatens to quit START as US deploys Aegis destroyer to Spain", *RT*, February 2, 2014, Internet, <http://rt.com/news/destroyer-us-poland-start-treaty-530/> 7/2/2014
21. "Russia will use nukes in case of a strike", *RT*, December 11, 2013, Internet, <http://rt.com/politics/nuclear-strike-attack-rogozin-053/> 7/2/2014
22. "Senate approves nuclear arms pact", *CNN*, December 22, 2010, Internet, <http://edition.cnn.com/2010/POLITICS/12/22/start/index.html> 13/2/2014
23. "Talks to resume on missile defence", *RT*, November 12, 2008, Internet, <http://rt.com/news/talks-to-resume-on-missile-defence/> 11/2/2014
24. "The U.S.-Russian Reset in Recess", by Dmitri Trenin, *The New York Times*, November 29, 2011, Internet, <http://www.nytimes.com/2011/11/30/opinion/the-us-russian-reset-in-recess.html> 14/2/2014
25. *Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems (ABM Treaty)*, Internet, <http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/abm/abm2.html> 10/2/2014
26. "Twists and Turns on Way to Arms Pact with Russia", by Peter Baker, *The New York Times*, March 26, 2010, Internet, <http://www.nytimes.com/2010/03/27/world/europe/27start.html> 13/2/2014
27. "US drops key European missile defense component", *RT*, March 16, 2013, Internet, <http://rt.com/news/us-cancels-missile-interceptors-350/> 14/2/2014
28. "US to deploy ABM systems in Europe despite P5+1 deal with Iran", *RT*, December 17, 2013, Internet, <http://rt.com/news/hagel-shoigu-missile-defense-356/> 7/2/2014
29. "Warsaw simmers as Moscow enjoys reset with America", by Robert Bridge, *RT*, October 7, 2009, Internet, <http://rt.com/usa/warsaw-simmers-moscow-reset/> 13/2/2014
30. "We should not be fooled by NATO's 'defense plan' – Russia's envoy to alliance", *RT*, December 8, 2010, Internet, <http://rt.com/politics/nato-rogozin-defense-plan/> 13/2/2014

**Vladimir TRAPARA**

## **MISSILE DEFENSE AS AN ISSUE IN RUSSIA-UNITED STATES RELATIONS**

### **ABSTRACT**

The history of missile defense as an issue in Russia-U.S. relations is already several decades long. Its current phase began in 2007 with the U.S. decision to deploy its missile defense system in Central and Eastern Europe. In this paper, a summary of the most significant moments in missile defense development is offered being followed by the analysis of the issue regarding its technological and political aspects. The basic argument is that the absence of Russian-American deal on this issue is caused by the U.S. general policy that is aimed at depriving Russia of its independent great power status, which it does not want to give up. The U.S. missile defense, although technologically incapable of hurting Russia, is seen by the latter as part of a broader scope of Washington's measures aimed against it. Meanwhile, as the means of the American “cleansing” of the “rogue” regimes missile defense indirectly threatens Russia accelerating its strategic encirclement. The possibility of overcoming this issue as well as the U.S.-Russian rapprochement is seen as a common threat which could be posed by the rising China.

*Key words:* Missile defense, nuclear weapons, Russia, United States, “rogue” states.

**Zoran KRSTIĆ<sup>1</sup>**

*UDK: 342.2/.6(82)*

*Biblid Vol. LXVI, br. 1-2, str. 137–159*

*Izvorni naučni rad*

*mart 2014.*

*DOI: 10.2298/MEDJP1402137K*

## **PERONIZAM KAO MODEL DRUŠVENOG I POLITIČKOG RAZVOJA: SAVREMENI ARGENTINSKI MIT<sup>2</sup>**

### **APSTRAKT**

Predmet analize u ovom radu jeste proučavanje nastanka i razvoja fenomena peronizam, najvažnijeg političkog pokreta i ideologije u Argentini, možda i u celoj Latinskoj Americi, u XX veku. Cilj rada je da se peronizam predstavi kao politički pokret koji je nastao za vreme Huana Dominga Perona sredinom prošlog veka, ali pokret koji je nastavio da egzistira, traje i posle odlaska sa političke scene Perona. Vremenom je peronizam postao i nešto više od političkog pokreta ili modela razvoja, pa se gotovo može okarakterisati kao mit. Danas je peronizam jedan od ključnih čimilaca društvenog razvoja u Argentini. Fokus istraživanja usmeren je na predstavljanje i eksplikaciju pojmove koji se uglavnom vezuju za Perona, njegov pokret i vladavinu kao što su populizam, prezidencijalizam i personalizacija vlasti. U ovom radu biće analizirani uslovi, činjenice i okolnosti u kojem je peronizam nastao i trajao uprkos mnogim kritikama i sporenjima kako u naučnoj literaturi, tako i u argentinskom društvu.

*Ključne reči:* peronizam, prezidencijalizam, populizam, husticijalizam, kaudiljizam, oligarhija, korporativna država, Husticijalistička partija, Peronički pokret, autoritarni režim.

### **UVOD**

Peronizam predstavlja najznačajniju političku snagu i ideoško-formativni okvir moderne Argentine koji je od svog nastanka predeterminisao dalji tok argentinske istorije. Mnoge stručne i javne polemike se i danas vode u ozbiljnim naučnim krugovima o peronizmu kao autentičnom modelu vlasti i lične vladavine. U ovom radu predmet analize usmeren je na proučavanje pozitivnih i

1 Prof. dr Zoran Krstić, vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, e-mail: zorkrst@yahoo.com.

2 Rad je rezultat istraživanja na projektu *Civilno društvo i religija* evidencijski broj 179008, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

negativnih strana peronizma, odnosno nekih prednosti i mana, posve, kontroverznog modela razvoja društva i politike. Istoriski fakti pokazuju da su neki peronistički potezi, mere i odluke bile prelomne za Argentinu. Peronističkom pokretu se pripisuju zasluge za uključivanje radničke klase u socijalni, politički i ekonomski život Argentine, što je svakako bila istorijska prekretnica. Peron je na početku svoje vladavine stvorio jaku i duboku vezu sa sindikatima koji su kasnije postali noseći stub njegovog pokreta, partie i države. Peronizam je obuhvatao mnogo širi spektar socijalno-klasnih i ekonomskih segmenata društva, a ne samo niže slojeva ili radničku klasu. Eklektičko-kalkulabilni i pragmatični karakter peronističke ideologije je bio prisutan tokom čitave ere peronizma, ali i u postperonističkom periodu. Adaptibilnost kao jedna od osnovnih odlika peronizma ispoljavala se u mogućnosti i spremnosti peronističke elite da se „kreće“ od levice do desnice i vice versa, zavisno od političke procene i odluke. Upravo zbog toga su peronistički lideri uspevali da stalno održavaju i uvećavaju potrebnu kritičnu masu svojih sledbenika za vođenje nacionalne i državne politike.

Najznačajnija karakteristika peronizma je populizam. Ovaj pojam je danas raširen u gotovo svim delovima sveta i može se reći da nema dela planete gde nisu zastupljeni, barem donekle, populistička retorika i oblici populističke vladavine. Postoji više različitih empirijskih modela odnosno varijanti populizma, koji se ne može ni geografski, ni istorijski vezati samo za jedan region ili državu. Danas, uglavnom, u naučnoj literaturi postoji saglasnost da je prilično teško odrediti populizam nekom opštom i sveobuhvatnom zadovoljavajućom definicijom. Neki autori, poput Margaret Kanovan (Margaret Canovan), nude klasifikaciju populizma na agrarni i politički. U ovoj osnovnoj podeli peronizam pripada političkom populizmu i to kao oblik populističke ili despotske diktature.

Važnu ulogu u razvoju peronizma imao je i prezidencijalizam. Za prototipski model predsedničkog sistema vlasti podrazumeva se onaj vid političkog sistema kakav je u SAD-u, gde je predsednik izabran neposredno od strane građana-birača i gde je jedini nosilac izvršne vlasti sa ogromnim ingerencijama i moći. U zemljama Latinske Amerike ovaj prezidencijalni model vlasti je široko primenjen, ali je, neretko, pokazivao nestabilnost i izraženu disfunkcionalnost. Latinoamerički predsednici su često i veoma obilato koristili neke slabosti ovog sistema jačajući svoje liderske pozicije. Ta politička praksa je vodila ka autoritarnosti poretku i nasilnim promenama vlasti. Pojedinci su personalizovali vlast, stavljajući se iznad političkih partija i institucija. Svi peronistički predsednici su nastojali i uspevali da se uzdignu iznad i izvan institucionalnih pravila. Poštovanje konstitucionalnog i zakonskog okvira zamjenjeno je ličnim voluntarizmom koji je permanentno vodio ka nekoj vrsti autoritarnog decezionalizma (*decision making*). Izvor ovakvog ponašanja nalazi se u specifičnom političkom fenomenu Latinske Amerike poznatom kao „kaudiljizam“ koji je u tesnoj vezi sa visoko personalizovanom

i centralizovanom vlašću. Kaudiljizam je kao pojam nastao po uzoru na revolucionarne vođe u Latinskoj Americi, pre svih Simona Bolivara.

## POPULIZAM U LATINSKOJ AMERICI KAO OSNOVA PERONIZMA

Populizam je u Latinskoj Americi nastao tridesetih i četrdesetih godina XX veka, u Argentini i Brazilu, kao pokušaj da se rastuća radnička klasa inkorporira u proces političkog odlučivanja. Neki modaliteti populizma mogu se prepoznati i u Meksiku i Peruu. Populizam je postao rekurentan fenomen u ovom regionu.<sup>3</sup> Uz određene društveno-ekonomске i kulturne promene koje su se dogodile u drugoj polovini XX veka populizam je veoma aktuelan i danas. Bez dublje i ekstenzivne diskusije o tome šta konstituiše populizam, za potrebe ovog rada populizam se tentativno može definisati kao tendencija lidera, obično predsednika, da smanji broj veto igrača u političkom sistemu.

Tokom vremena populizam je menjao oblike, ali se u generalnoj podeli mogu izdvojiti tri populistička modela koji su svaki u svoje vreme bili aktuelni. Prvi oblik populizma je istorijski ili nacional-populizam koji je trajao od tridesetih pa sve do sedamdesetih godina XX veka. Drugi oblik populizma je neopopulizam ili desničarski populizam koji je na scenu stupio krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina XX veka i trajao je desetak godina. Poslednji oblik populizma je levičarski ili demagoški populizam koji je aktuelizovan početkom XXI veka.

U svojoj klasičnoj varijanti populizam je u Latinskoj Americi imao za cilj da stvori „nacionalnu ekonomsku nezavisnost, sruši polufeudalne odnose unutar društva i promoviše socijalnu pravdu, ali je zbog oslanjanja na liderstvo, centralizaciju, novac i nagrade, populizam završio kao proširenje a ne kao restrukturiranje prirode politike“.<sup>4</sup> Pol Tagart (Paul Taggart) navodi da je osnovni značaj ovakvog kontekstualnog shvatanja populizma dvostruka ideja da se populizam pojavljuje u doba ekonomskih kriza, te da ne uspeva da prenese poruku fundamentalnih strukturalnih promena iz razloga što je u svojoj osnovi pre reformistički negoli revolucionaran.<sup>5</sup> Populistički lideri koji su obeležili ovaj talas su Juan Domingo Perón (Juan Domingo Perón) u Argentini, Getúlio Vargas (Getúlio Vargas) u Brazilu, Lazaro Kardenas (Lázaro Cárdenas del Río) u Meksiku, Hoze Marija Velasko Ibara (José María Velasco Ibarra) u Ekvadoru i Viktor Aja de la Tore (Víctor Raúl Haya de la Torre) u Peruu, iako ovaj

3 Patricio Navia and Ignacio Walker, „Political Institutions, Populism, and Democracy in Latin America“. In: M. Scott and T. R. Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2009, p. 247.

4 James Malloy, *Authoritarianism and Corporatism in Latin América*, University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 11-15.

5 Paul A. Taggart, *Populism*, Open University Press, Philadelphia, 2000, p. 60.

poslednji nikad nije bio predsednik. Svi su oni isticali otprilike iste ciljeve u svojim programima. Borba za naјsiromašnije slojeve stanovništva, veće uključenje radničke klase u politički život i ostvarenje socijalnih prava radnika. Uz sve ovo, populizam je imao veoma jak prizvuk nacionalizma ili pozivanja na kulturne vrednosti nacije. Ipak, svaki od ovih lidera je imao neke svoje specifičnosti.

Autohtonii latinoamerički tip populizma je peronizam koji se svrstava u skupinu političkog populizma, a u užem smislu „populističkih diktatura“. Grupi populističkih diktatura pripadaju i cezarizam i bonapartizam. Neki autori peronizam označavaju kao „nacional-populizam“ ili „oligarhijski populizam“. Naziv je dobio po bivšem argentinskom predsedniku Huanu Peronu. Nastao je u Argentini u doba razvoja državnog kapitalizma i državnog intervencionizma i imao je snažno uporište u radničkoj klasi i sindikatima. Peronizam nije uspeo da se u potpunosti etabliira u srednji sloj argentinskog društva, već je glavno uporište tražio u pretežno siromašnim, odnosno radničkim i seljačkim slojevima. Ideologija peronizma zastupa ideju jake korporativne države i protivparlamentarnog populizma, čija politička filozofija počiva na mišljenju „da partija i njen vođa svoju moć crpe neposredno iz naroda i da parlamentarizam ima za posledicu vladavinu nesposobnih i korumpiranih političara“.<sup>6</sup>

U akademskim krugovima postoji mnogo definicija populizma, toliko da se iz svih njih teško može izdvojiti nekoliko reči koje ih sve povezuju. Ako bi se tražila jedna kohezivna reč u određivanju pojma onda bi to bila složenost, odnosno kompleksnost pojma. Ali, populizam je, prema mišljenju nekih autora, i neuobičajen koncept, jer poseduje mnoge atribute ideologije ali ne sve. U određenim istorijskim periodima populizam je imao veliku zastupljenost i uticaj širom sveta, a opet s druge strane, vremenom, pokazuje izvesne nedoslednosti. U osnovi, populizam odlikuju neopipljivost i tzv. nezgodna konceptualna nedodirljivost. Za različite grupe ljudi populizam se kategorise u rasponu pojave koja ima veliko značenje do pojave koja predstavlja praznu lјusku. Da bi se pretvorio u političku snagu ponekad se oslanja na velike liderе, a ponekad na velike mase ljudi. Pojavljuje se u vreme kriza akumulirajući veliku podršku, ali u praksi ne pokazuje kapacitet fundamentalnih reformi, pa veoma lako i brzo nestaje. Ipak, kada je na vrhuncu populizam nije bez efekata. Tada nepromenljivo struktura sadržaj i daje ton politici.<sup>7</sup>

Neki autori, poput Kanovane, ukazuju na konfuziju pojma populizma i poteškoće u stvaranju neke opšte teorije. Populizam se određuje kao obraćenje „narodu“ protiv ustanovljenih struktura moći ali i dominantnih ideja i vrednosti društva.<sup>8</sup> Kako

6 Sejmur Martin Lipset, *Politički čovek*, Rad, Beograd, 1969, str. 211.

7 Paul A. Taggart, *Populism*, op. cit., pp. 1-9.

8 Margaret Canovan, “Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy”, *Political Studies*, Vol. 47, 1999, p. 3.

pomenuta teoretičarka primećuje, populistički pokreti su oni koji pokreću revolt naroda i obračunavaju se sa postojećim sistemom moći u ime naroda. Kao takva antisistemska pojava populistički pokreti se okreću ne samo protiv nosilaca moći nego i protiv vrednosti koje su stvorene od strane postojećih političkih elita. Situacija je takva da su svi iz postojećeg establišmenta na udaru kritike uključujući političku i ekonomsku elitu, ali i akademske krugove i medije bliske vladajućoj grupaciji. „Populisti u uspostavljenim demokratijama tvrde da oni govore u ime ’učutkane većine običnih, pristojnih ljudi’ čija su mišljenja i interesi poništeni (kako oni tvrde) od strane arrogantnih elita, korumpiranih političara i piskave manjine“.<sup>9</sup> Još jedna karakteristika borbe populističkih pokreta i vladajućih elita je „populistička taktika“. Kako populisti igraju na kartu jednostavnosti, prisnosti sa narodom, jasnih i konkretnih akcija suprotna strana prihvatajući takva pravila igre koristi se „populističkom taktikom“. Ipak, političari se ne mogu okarakterisati populistima sve dok svoja izrečena jednostavna i konkretna rešenja ne pretvore u dela. Ona ukazuje na još jednu fundamentalnu karakteristiku populizma. Populistička politika nije obična ili rutinska politika, jer ona zahteva formu političkog pokreta i osnaženog entuzijazma koji u političku arenu uvlači ljude koji su obično apolitični. Ovaj emocionalni dodatak daje populističkim kampanjama novu dimenziju u borbi za „očuvanjem zemlje“ ili borbi za „veliku obnovu“. Uz sve ove uslove „populističkog raspoloženja“ pojava harizmatskih lidera je nešto što odvaja običnu dnevnu politiku od populističke politike velikog preokreta. Odbacujući okoštale institucionalne strukture, uključujući birokratske slojeve organizacije, populisti podjednako proslavljaju spontane akcije među običnim narodom kao i bliske odnose lidera i njegovih sledbenika.<sup>10</sup>

Populizam se može podeliti na agrarni i politički. Kada se govori o političkom populizmu, razlikuje se četiri forme. Prvu formu populizma čine populističke diktature, gde se za primer uzima Argentina u vreme vladavine Huana Perona. Druga forma je populistička demokratija koja predstavlja zalaganje za referendum, narodnu inicijativu, participaciju i druge oblike neposrednog odlučivanja naroda. Dobar primer za ovaj model je Švajcarska. Treća forma se ogleda u vidu reakcionarnog populizma, a za primer služi pokret Džordža Valasa (George Wallace) i njegovih pristalica u SAD-u. Četvrta forma političkog populizma je političarski populizam koji se igra sa dvosmislenostima pojma „narod“ i teži da stvori široke, neideološke koalicije upućene „učutkanoj većini“. Političarski populizam pokušava stvoriti jedinstvo naroda kroz kreiranje tzv. “*catch-all*“ partija sa bazom iz različitih socijalnih slojeva stanovništva. Ova forma se danas ilustruje kroz pužadizam kao

9 Ibid., p. 4.

10 Ibid., p. 7.

pokret sitnih sopstvenika u Francuskoj koji je nazvan po vođi Pjeru Pužadeu (Perreuu Poujade) ili pokret Rosa Peroa (Ross Perot) u SAD-u.<sup>11</sup>

## PREZIDENCIJALIZAM I PERSONALIZACIJA VLASTI KAO DETERMINANTE PERONIZMA

Pored toga što je peronizam populistički pokret, postojanje predsedničkog sistema u Argentini umnogome je odredilo osnovne konture peronizma. Argentinski prezidencijalizam kao ustavno uredenje za svoj prototipski model uzima Ustav SAD iz 1787. godine koji je ujedno i najstariji važeći ustav na svetu. Pod uticajem SAD-a kao moćnog suseda, predsednički sistem je prihvacen u zemljama Latinske Amerike. Karakteristika predsedničkog sistema je jasna podela vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku. Predsednik je šef monocefalne egzekutive i svoj mandat dobija na opštim i neposrednim izborima koji predstavljaju njegov izvor legitimite. Predsednik nema pravo da raspusti Kongres. Uticaj predsednika na Kongres se temelji na dve vrste moći: prvo, ustavnoj moći, odnosno pravu veta i izdavanju dekreta i drugo, partijskoj moći. Od države do države, predsednici imaju više ili manje ustavne ili partijske moći ali su one uglavnom velike. „Predsedničke izborne kampanje, takođe, podstiču personalističku politiku i tako bacaju senku na politiku koja podstiče partijsku borbu i partijske programe.“<sup>12</sup>

Za razliku od SAD-a gde predsednički sistem dobro funkcioniše preko 200 godina otkako je uspostavljen, ovakav sistem vladavine susreo se sa mnogim poteškoćama u zemljama Latinske Amerike iako su im ustavi skoro preslikani kao američki. Gotovo svi nedostaci predsedničkog sistema u stvarnosti su se dešavali u Latinskoj Americi. Moć latinoameričkog prezidencijalizma, pa samim tim i onog u Argentini temelji se na dominantnoj ulozi predsednika koji sebi potpuno potčinjava druge dve grane vlasti – zakonodavnu i sudsku. Personalistička vladavina je prepoznatljiva u Latinskoj Americi. Harizmatični lideri skloni su da sebe izdignu na viši nivo od partija i institucija, pa njihova vladavina neretko dobije autoritarni prizvuk. Partije u takvim slučajevima padaju u senku vođa jer oni svojom populističkom retorikom i autoritetom u drugi plan stavljaju partijsku ideologiju ili stvaraju potpuno novu ideologiju kao što je slučaj sa peronizmom.

Praksa predominantnih i diviniziranih vođâ u Latinskoj Americi vuče korene još s početka XIX veka i borbe za nacionalnu nezavisnost od Španije i Portugalije.

---

11 Margaret Canovan, “*Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy*”, op. cit., pp. 18-19.

12 Arend Lijphart, “Constitutional Design For Divided Societies”, *Journal of Democracy*, Volume 15, No. 2, 2004, p. 101.

„Kaudiljo“ (*caudillo*) ili vođa je bio lider narodne vojske koja se borila za oslobođenje. Krasila ih je velika harizma i sposobnost da pridobiju simpatije velikih narodnih masa. Na osnovu kulta ličnosti gradili su podršku za buduće reforme. Vladali su čvrstom rukom (*Mano Dura*), često zanemarujući ustav i promovišući svoje lične interese. Jedan od najpoznatijih argentinskih kaudilja bio je Huan Manuel de Rosas (Juan Manuel de Rosas) koji je vladao sredinom XIX veka.<sup>13</sup> Sa ovom praksom nastavilo se i u XX veku. Od Perona preko Menema (Carlos Menem) pa do Kiršnera (Nestor Kirchner), kasnije i njegove žene aktuelne predsednice, svi peronistički kandidati vladali su populistički sa dozom autoritarizma. Huan Peron je preko većine u zakonodavnom telu izmenio Ustav Argentine iz 1853. i sebi omogućio neograničen broj reizbora na mesto predsednika. Iako bi njegov uticaj na argentinsku politiku bio nesumnjivo presudan i sa drugim peronističkim kandidatom na čelu države želja za apsolutnom kontrolom stvari bila je neukrotiva. Sa druge strane Karlos Menem i Nestor Kiršner su često posezali za dekretima zaobilazeći Kongres te su na taj način iskazivali svoju dominantnu poziciju. Njihova politička formula bila je slična i podrazumevala je populističku retoriku, obraćanje širokim narodnim masama, izbegavanje klasnih sukoba i ličnu promociju čuvara nacije. „Peronizam u svojoj originalnoj verziji za vreme vladavine Huana Perona bio je sistem vladavine bez nekog konzistentnog političkog programa, a sa cezarističkim tipom vladavine i demagogijom te svojevrsnim paternalizmom.“<sup>14</sup> Paternalizam je bio izražen prema radničkoj klasi. Takođe, neprijateljski odnos prema postojećim elitama jedan je od ključnih faktora njihovog nastupa. Sebe predstavljaju kao deo naroda, a u većini slučajeva po poreklu i fizičkom izgledu ne pripadaju beloj eliti. Nadimak Karlosa Menema je bio Turčin, čija familija ima sirijske korene. Alberto Fudžimori (Alberto Fujimori) je nazvan Kinez iako je japanskog porekla. Evo Morales (Juan Evo Morales) je indijanskog porekla, dok se za Uga Čaveza (Hugo Chávez) govorilo da ima mentalitet venecuelanskog „naroda“. Ni Nestor Kiršner nije pripadao tradicionalnoj političkoj eliti Argentine jer je imao švajcarsko-čileanske korene.<sup>15</sup>

Kombinacija populističkog lidera i rigidnosti predsedničkog sistema, koju ističe Huan Linč (Juan Linz), može dovesti državu i politički poredak u čorsokak (*deadlock*). Populistička vlast počiva na podršci naroda i legalno izabranog predsednika, koji je izgubio narodnu podršku, je praktično nemoguće smeniti ili

- 
- 13 Lidija Kos-Stanišić, *Latinska Amerika: Povijest i politika*, Golden marketing, Zagreb, 2009, str. 138-139.
- 14 Andelko Milardović, *Populizam i globalizacija*, Centar za politikološka istraživanja, Zagreb, 2004, str. 48.
- 15 Susanne Gratius, The “Third Wave of Populism” in Latin America, 45 Working Paper, FRIDE, Madrid, 2007, p. 3.

opozvati. Ovakve situacije u zemljama Latinske Amerike, posebno u Argentini često su se završavale državnim ili vojnim udarima. Peronov drugi mandat završen je državnim udarom 1955. godine, a on je pobegao u Paragvaj i kasnije u Španiju. Takođe, državni udar se desio i nedugo nakon Peronove smrti 1974. godine. Njegova treća žena Izabela Martinez de Peron (Isabel Martínez de Perón) je preuzeila vlast i funkciju predsednika obavljala do 1976. godine kada je vojska izvršila državni udar i uvela diktaturu.

Gledajući prednosti i nedostatke predsedničkog sistema može se zaključiti da su njegove karakteristike omogućile Peronu i njegovim naslednicima da presudno utiču na dešavanja u političkoj i društvenoj sferi, neretko vodeći Argentinu od dna ka vrhu i *vice versa*.

## IDEOLOGIJA PERONIZMA

Peronizam u početku nije imao definisan program da bi se kasnije ideologija pokreta razvijala u odnosu i skladu političkom stvarnošću. Peronova vlast se bazirala na tri osnovne ideje: socijalnoj pravdi, ekonomskoj nezavisnosti i političkom suverenitetu. Jedna od osnovnih komponenti šarolikog peronističkog ideološkog korpusa je pragmatični radnički reformizam kombinovan sa latinoameričkom varijantom populizma koju karakteriše dominantni kaudiljo sa jasno izražnom hijerarhijom unutar sistema vlasti. Ipak, kako ističe Torkuato Di Tela (Torcuato S. Di Tella), kamenolom peronističkih verovanja je dovoljno bogat da se iz njega mogu izvući elementi od kojih se praktično može sazidati bilo koja druga ideologija.<sup>16</sup>

Osnovni principi i ideje peronizma bile su predstavljene kroz nekoliko dokumenata, kao što su dva Petogodišnja plana, ustavne reforme iz 1949. godine ili, pak, „Dvadeset istina peronizma“ i brojne govore i spise čiji su autori bili Juan i Eva Peron (María Eva Duarte de Perón). Peronistička doktrina je dobila naziv husticijalizam (*justicialismo*) od reči pravda (*justicia*), a odnosila se na socijalnu pravdu za koju su se lider i njegov pokret zalagali. Interesantno da je husticijalizam kao politički projekat zaživeo tri godine nakon što je Peron postao predsednik, iako je socijalna pravda bila jedan od kamenih temeljaca peronističke države. Objasnjavajući šta je to peronizam, harizmatični vođa je u jednom od svojih govora rekao: „Peronizam je humanizam u akciji; peronizam je nova politička doktrina koja odbacuje sve bolesti politike prošlih vremena; u socijalnoj sferi, to je teorija koja ustanavljava jednakost među ljudima, koja im omogućuje jednakе prilike i osigurava im takvu budućnost u ovoj zemlji da neće biti onih kojima nedostaje sredstava za

16 Torcuato S. Di Tella, “The Transformations of Peronism”, in *Peronism and Argentina* (ed. James P. Brennan), Rowman & Littlefield, 1998, p. 218.

život, iako će za tako nešto možda biti potrebno da se onima koji se rasipaju svojom imovinom onemogući takvo ponašanje zarad onih koji nemaju ništa... To je peronizam! Peronizam nije naučen, niti se o njemu priča, peronizam se oseća ili se sa njim ne usaglašava. Peronizam je više pitanje srca nego pitanje glave.“<sup>17</sup>

Koncept peronizma je uokviren na petu godišnjicu velikih radničkih demonstracija nakon kojih je Peron pušten iz pritvora. Tog 17. oktobra 1950. godine Peron je svojim sledbenicima saopštio „Dvadeset istina peronizma“ uz ideju da se one duboko urežu u njihovom pamćenju, te da ih šire kao poruke ljubavi i pravde ali i da ih brane po cenu smrti ako je to potrebno. Ovih dvadeset istina glase: Istinska demokratija je ona gde vlada radi ono što narod od nje zahteva i brani samo jedan interes: Narod; Peronizam je narodni u svojoj suštini. Svi politički krugovi su anti-narodni i zbog tog razloga nisu peronistički; Peronisti rade za pokret; Ko god deluje u ime pokreta pa čak i da je kaudiljo, samo je pojedinac unutar kompletног pokreta; Za peronizam postoji samo jedna klasa ljudi: radnici; U novoj Argentini rad je pravo, rad je i dužnosti, pa je prema tome pravedno da svako proizvodi bar onoliko koliko potroši; Za dobrog peronistu ne može biti ništa bolje od još jednog peroniste; Nijedan peronista se ne bi trebalo osećati većim nego što jeste, ili manjim nego što bi trebalo biti. Kada se peronista počne osećati većim nego što jeste on se počinje preobražavati u oligarha; U političkoj akciji skala vrednosti za svakog peronistu je sledeća: prvo otadžbina, potom pokret, i potom čovek; Za nas politika nije kraj, ona je sredstvo za dobro otadžbine koje se ogleda kroz sreću njene dece i nacionalnu veličinu; Dva oružja peronizma su socijalna pravda i socijalna pomoć. Sa njima mi ljudi prigrlimo pravdom i ljubavlju; Peronizam želi nacionalno jedinstvo a ne borbu. Želi heroje a ne mučenike; U novoj Argentini deca su jedina privilegovana; Vlada bez doktrine je telo bez duše. Zbog ovog razloga peronizam ima svoju političku, ekonomsku i socijalnu doktrinu, koja se zove husticijalizam; Husticijalizam je nova filozofija života koja je jednostavna, praktična, popularna, duboko hrišćanska i duboko narodna; Kao politička doktrina husticijalizam ostvaruje ravnotežu između individualnih i prava zajednice; Kao ekomska doktrina husticijalizam ostvaruje socijalnu ekonomiju, stavljujući u službu privrede, i kasnije u službu socijalnog blagostanja; Kao socijalna doktrina husticijalizam ostvaruje socijalnu pravdu, koja svakoj osobi daje pravo na društveno delovanje; Želimo socijalno pravdenu, ekonomski slobodnu i politički nezavisnu Argentinu; Mi ustanovljavamo centralizovanu vladu, organizovanu državu i slobodan narod; Najbolja stvar koju imamo na ovoj zemlji je narod.<sup>18</sup>

17 Iz govora Huana Perona, 20. avgusta 1948.

18 Las 20 Verdades Peronistas, Internet: <http://www.pj.org.ar/recursos/2011-12-05-04-38-40/docs, 20/5/2013>.

Husticijalizam je, kako opisuje Monika Rein (Monica Esti Rein), bio političko-filosofska doktrina koja je odbacila postojeći sistem i ponudila populističku alternativu. Peron je odbacio dva ortodoksa političko-ekonomska modela aktuelna u to vreme – liberalni kapitalizam i marksizam. On je predložio svoju alternativu – „Treću poziciju“ – jednakoj udaljenu između kapitalizma i komunizma i suprotstavljenju njima. Prezentacija ovog projekta je uključivala socijalnu integraciju masa i transformaciju argentinske ekonomske strukture. Peron je o putu kojim Argentina treba ići govorio: „Mi imamo treću poziciju, u kojoj ne želimo da pojedinci budu eksploratišani u ime kapitala ili države. Mi želimo da se brinemo o pojedincima... nećemo da budu instrument koji služi apetitima kapitala i države“.<sup>19</sup> Ovakva strategija je bila u kontekstu novih hladnoratovskih podela nastalih nakon Drugog svetskog rata. Zamišljena je tako da Argentinu drži na distanci od SAD i SSSR proklamujući nacionalizam, nacionalnu nezavisnost i osudu i borbu protiv imperijalizma koji su Sjedinjena Države najviše iskazivale.

Jedna od karakterizacija peronizma kao ideologije jeste da je to južnoamerička verzija naci-fašizma. Poseta Perona Evropi od 1939. do 1941. godine mu je omogućila da dođe u kontakt sa Hitlerovim nacističkim režimom u Nemačkoj i Musolinijevim fašističkim režimom u Italiji. „U Evropi je Peron mogao iz prve ruke ne samo da ceni uspehe i organizaciju fašističkog režima, nego je lično svedočio užasima posleratne Španije u kojoj se desio građanski rat. Peron nikad nije skrivaо svoje divljenje prema Musoliniju, čak ni prema Hitleru... U fašističkoj Italiji je naučio neke praktične načine kako da se mase organizuju i kontrolisu. Kako je i sam govorio u *Conducción Política* (Političko vođstvo, Huan Peron 1952) ‘Vrednost naroda...ne leži u njegovom broju. Njegova vrednost leži u vodi koji ga vodi zato što masa nikad nije pokretač akcije, nego je to lider koji je vodi. Masa ide onim pravcem kojim je lider odvede.’“<sup>20</sup> Činjenica da je Peron još tokom vremena provedenog u vojsci bio pod uticajem nacionalističkih ideja koje je kasnije zagovarao kroz peronizam, jasno izražen anti-marksizam i anti-liberalizam doprineli su tome da se fašizam i peronizam mogu povezati na neki način. Karlos Fajt (Carlos Fayet) je bio prvi teoretičar koji je dao sistematsku argumentaciju zbog koje je peronizam argentinska verzija italijanskog fašizma. On je ponudio šest razloga: peronizam je kao i fašizam prvo delovao da bi potom razvio doktrinu; peronizam veliča red, hijerarhiju i disciplinu; peronizam odbija liberalizam i marksizam; peronizam identificiše pokret i doktrinu sa nacijom kao i sa liderom i njegovim željama; peronizam odbija klasnu borbu i

19 Monica Esti Rein, *Politics and Education in Argentina, 1946–1962*, Armonk, NY & London: M.E. Sharpe, 1998, p. 16.

20 Mariano Ben Plotkin, *Mañana es San Perón: A Cultural History of Perón's Argentina*, 2003, quoted in Mimmack, Brian, Senes, Daniela and Price, Eunice, p. 19.

teži ka tome da se uspostavi korporativistički režim; peronizam širi koncept državnih ciljeva i teži da potčini individualnost idejama kao što su jedinstvo i veličina nacije.<sup>21</sup>

Ipak, kako Ranan Rein (Raanan Rein) zaključuje, uprkos činjenici da se može pronaći određen broj površnih sličnosti između peronizma i fašizma, takav fokus ne pomaže u rasvetljavanju socijalne i političke realnosti posleratne Argentine, niti u oslikavanju značaja peronizma kao porekta za široke socijalne sektore tokom četrdesetih i pedesetih godina XX veka. Za razliku od fašističkih pokreta koji su se između dva svetska rata proširila Evropom, peronizam je svoju bazu našao unutar radničke klase i organizovanih radničkih pokreta što mu je dalo dovoljno čvrstu bazu da kao ideja opstane i nakon zvaničnog pada režima. Postojale su još neke odrednice koje su determinisale fašizam, a nisu bile karakteristika peronizma. Primer za to je nepostojanja imperijalističkih aspiracija što je umnogome obeležilo fašističke režime u Evropi.<sup>22</sup> Takođe, dominantna uloga muškarca u fašizmu nije karakteristična za peronizam jer ovaj pokret ne bi bio to što jeste da uz Perona nije bila Evita koja je bila spona između režima i naroda. Uz to treba dodati da je ženama omogućeno pravo glasa baš u vreme peronističke vlasti. Još neke odlike bitne za razvoj fašizma evropskog tipa na latinoameričkom tlu nisu bile povoljne kako bi se peronizam u potpunosti razvio kao u Evropi. Alister Henesi (Alistair Hennessy) je zaključio da se previše činilaca „snažno zalagalo“ protiv peronizma. Henesi smatra da je prihvatanje ovih modela bilo ograničeno uprkos naporima evropskih fašista da podrže manjine koje su delile iste ideje u zemljama Latinske Amerike naročito Argentini. Razlozi su bili suštinski i ticali su se istorijskih okolnosti koje su zadesile ova dva kontinenta. Latinsku Ameriku nisu zahvatile strahote Prvog svetskog rata, samim tim ni društveno-ekonomski i društveno-psihološka razaranja. Kako Henesi navodi, latinoameričke države nisu imale potrebu da se suoče sa kritičkim intelektualnim preispitivanjima niti su bile razapete između moćnih uticaja komunizma i fašizma. Takođe, one se nisu susrele sa iznenadnim siromaštvom i privrednom depresijom u smislu u kom je to bio slučaj u Evropi, jer je nemaština među Latinoamerikancima bila ukorenjena, a jaz između ekstremno bogatih i onih jako siromašnih je bio očigledan. Katoličanstvo je bilo ukorenjeno ali se moglo karakterisati kao narodno, a antiklerikizam je bio gotovo nepoznat pojam u ovom delu sveta. Radnički pokreti su bili uticajni ali još uvek nedovoljno organizovani za razliku od Evrope. Fašizam je prepostavljao rasizam, a rasne ideologije nisu bile ukorenjene u zemljama Latinske

21 Raanan Rein, *The Second Line of Peronist Leadership: A Revised Conceptualization of Populism*, Latin American Study Center University of Maryland, College Park, 2000, p. 4. prema Fayet, C.S., *La naturaleza del Peronismo*, Buenos Aires, 1967.

22 John Weiss, *The Fascist Tradition: Radical Right-Wing Extremism in Modern Europe*, Harper & Row, 1967.

Amerike osim u područjima gde je bilo indogeno tj. domorodačko stanovništvo. I u tim predelima rasizam nije bio uticajan u onom obliku kao što je to bilo u Evropi jer se populacija izmešala pa se ovaj problem lako mogao neutralizovati. Možda i najznačajniji razlog koji navodi Henesi je davno ustanovljena kultura nasilja, revolucija i kontrarevolucija, vojnih udara, diktatura i ugnjetavanja što je obično stanovništvo Latinske Amerike učinilo otupelim na borbene ideologije kakav je fašizam. Fašistički metodi se doživljavaju ništa drugačiji nego drugi.<sup>23</sup>

Sam Peron je opisujući husticijalizam kao doktrinu rekao da predstavlja sintezu četiri aspiracije: idealizma, materijalizma, individualizma i kolektivizma. On je smatrao da evropski fašizam predstavlja prekomernu dozu idealizma i kolektivizma, ne ostavlјajući prostor za individualizam i zdravu dozu materijalizma.<sup>24</sup> I prema mišljenju nekih autora davanje fašističke etikete peronizmu predstavljalo bi obeležavanje latinoameričkog društva i pokreta evropskom markom, odnosno nečim stranim i ne tako lako primenjivim tim prostorima. Drugi autori, poput Sejmura Martina Lipseta (Seymour Martin Lipset), peronizam su okarakterisali kao jedinstveni oblik fašizma odnosno „levi fašizam“ zbog podrške radničke klase ovom pokretu.<sup>25</sup> Neki su, pak, argentinsku vladu u doba peronizma karakterisali kao socijalnu demokratiju, kao manje napadnu alternativu evropskog fašizma. Ocene peronizma su išle i u tom pravcu da je to nekakav ideoološki kompromis između kapitalizma i komunizma. Peron je u svojim memoarima govorio o raznim etiketiranjima koja su prišivana njegovom režimu. „Neki su me zvali fašistom, neki nacistom, a neki su čak rekli da sam komunista i nacista, iako je nemoguće biti komunista i nacista u isto vreme.“<sup>26</sup> Neki autori ističu činjenicu da je peronizam zasnovan na idejama argentinskog nacionalizma, antikomunizma i korporativizma upravo da bi se naglasila distanca u odnosu na diktaturu proleterijata ali i diktaturu kapitala. To znači da je peronizam autohtoni politički pokret nastao na tlu Latinske Amerike a čiji se uzori ne mogu naći u drugim delovima sveta.<sup>27</sup> Peronizam u Argentini je interesantan po tome što se ne može generalizovati kao fašistički pokret prema postojećim kalupima, mada je, u svojim početnim fazama bio pod jakim uticajem politike i prakse evropskog fašizma.

23 Erik Karlton, *Lica despotizma*, Clio, Beograd, 2001, str. 256-257.

24 Raanan Rein, *The Second Line of Peronist Leadership: A Revised Conceptualization of Populism*, Latin American Study Center University of Maryland, College Park, 2000, p. 5.

25 Paul H. Lewis, “Was Perón a Fascist? An Inquiry into the Nature of Fascism”, *The Journal of Politics*, Vol. 42, No. 1, (Feb., 1980), pp. 242-256.

26 Torcuato Luca De Tena, *Yo, Juan Domingo Peron*, Barcelona, 1976, p.88. quoted in Rein, Raanan, p. 1.

27 Slobodan Pajović, *Latinskoamerički regionalizam u XIX i XX veku*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2006, str. 153.

S druge strane, peronizam je bio populistički pokret baziran na harizmatskom vođstvu, socijalnoj reformi i međuklasnoj podršci u kojoj su dominirali niži slojevi društva. U kasnijim fazama istorijskog razvoja peronizam je ispoljavao određene autoritarne tendencije. Peron je načinom vladavine i redistributivnom politikom osigurao podršku naroda za svoju ideologiju. On je rešavanjem društvenih problema putem socijalne integracije nižih klasa stvorio izuzetno heterogen pokret bez jasne ideologije koja se zasnivala na harizmatskom vođi, a koji je svoju vlast centralizovao i institucionalno i kroz praksu. Kao populistički pokret, peronizam je ponudio nenasilno rešenje tako što je prekinuo vezu sa oligarhijom na jednoj strani dok sa druge strane nije bio za socijalnu revoluciju. Srednja opcija je bila povećana državna kontrola u domenu politike i ekonomije kako bi se prevazišli problemi u redistribuciji bogatstva u korist siromašnih. Kako Pol Tagart ističe, sistem ne zahteva korenite promene kada su populisti u pitanju, ali zasigurno zahteva, posebno u doba krize, istaknute lidere koji su u stanju da otečotvore mudrost masa. Liderstvo postaje zamena za revoluciju u takvom dobu.<sup>28</sup> Peron je igrao na kartu stabilizacije i prosperiteta u posleratnom periodu. Kriza je ponudila verifikaciju njegove centralne pozicije unutar pokreta i države omogućavajući mu da stvari percepciju u narodu da su njegova ličnost i kvaliteti jedini izvor nade i garant sigurnosti i stabilnosti. Pored kulta ličnosti koji je bio dominantan kada je peronizam u pitanju, jasne i direktnе poruke narodu su ono što daje populističku dimenziju ovom pokretu. Kako Karlos de la Tore (Carlos de la Torre) uočava, populizam je upravo politička mobilizacija bazirana na jakim retoričkim apelima upućenim narodu pozivajući ih na akciju i ime lidera. To je retorika koja konstruiše politiku kao moralnu i etičku borbu između naroda i oligarhije. Populistički diskurs preobraća politiku u borbu za moralne vrednosti bez mogućeg prihvatanja kompromisa ili dijaloga sa protivnicima. Populistička politika je bazirana na akciji mase koja je kontrolisana od strane vođe, izvedena na ulice da bi zastrašila protivnike ali i da se u narodu stvari utisak da je ravnopravan politički akter.<sup>29</sup> Sociolog Alvares Hunko (Álvarez Hunko) ističe da populistički pokreti radikalizuju emocionalni element, inače zajednički za sve političke diskurse. Oslovljavajući masu kao „narod“ i dajući mu na značaju kovanicama poput one da su „kičma države“, populisti kao i sam Peron, daju običnim ljudima smisao zajednice i osećaj da ih mogu zaštititi u njihovom stanju bespomoćnosti izazvanim modernizacijom.<sup>30</sup> Dakle, veličanje naroda je bio

28 Paul Taggart, *Populism*, op. cit., p. 66.

29 Carlos De La Torre, *Populist Seduction in Latin America, Second Edition*, Ohio University Press, Jun, 2010, p. 5.

30 Raanan Rein, *The Second Line of Peronist Leadership: A Revised Conceptualization of Populism*, op. cit., p. 10.

neizostavan deo peronističkog programa. Eva Peron je s ciljem da objasni šta je to peronizam jednom prilikom izjavila: „Jednog dana Peron je mudro rekao, nakon što je proputovao celu zemlju i nakon što je upoznao sve njene lepote i čuda, na kraju se susreo sa najvećom lepotom: narodom“.<sup>31</sup> Ukratko, upravo je radnička klasa odnosno „narod“, kako ga je Peron oslovljavao, omogućio život peronizmu i posle peronata (period prve vladavine Perona 1946-1955). Kombinacijom poboljšanja životnih i radnih uslova poduprtim konstantnim podsećanjima da su oni noseći stub nacije, peronistima je omogućeno da imaju dugogodišnju lojalnost radničke klase. Peronizam je, kako ističu neke kritike, politička vulgarnost a Peron je nevičan i kukavički demagog. Ali, peronisti i dalje predstavljaju više od jedne trećine izbornog tela u Argentini, više od trećine koju oligarhija i crkva ne bi htela za protivnike. Upravo su to oni ljudi koji pamte period Peronove vladavine, koliko on god bio predmet sporenja, kao vreme kad je život radničke klase postao dostojan čoveka. Upravo su oni bili presudan faktor da Menem dođe na vlast 1989. godine posle mnogo mračnih godina u senci vojne čizme.<sup>32</sup>

## SAVREMENI NEOPERONIZAM – KIRŠNERIZAM

Predsednički izbori 2003. godine faktički nisu predstavljali borbu između peronista i radikala kako je bila praksa otkako se demokratija početkom osamdesetih godina XX veka vratila u Argentinu. Iako su od pet kandidata dvojica bili radikali prava borba se vodila između peronističkih frakcija odnosno njihovih predstavnika. Pored Kiršnera, kao opcije na glasačkim listićima bili su Karlos Menem i Adolfo Rodríguez Sa (Adolfo Rodríguez Saá). Kriza koja je imala svoj početak u sferi ekonomije rezultirala je krizom političkog sistema. Građani su izgubili veru u tradicionalne partije i njihove lidere. Tokom najžešćih protesta u decembru 2001. godine narod je na ulicama poslao jasnu poruku političkom establišmentu: „napolje, svi vi“ (*“que se vayan todos”*). Bilo je to idealno vreme da na glavnu pozornicu stupi neko ko do tada nije imao veliki uticaj na proces kreiranje politike koja je državu dovela u krizu ravnu onoj iz tridesetih godina XX veka i doba Velike depresije. Takav čovek je bio Nestor Kiršner, relativno nepoznati političar iz južne provincije Santa Kruz koji je sedamdesetih godina bio član radikalne peronističke omladine. On je tokom kampanje nastupio populistički obećavajući korenite promene. Posle prvog izbornog kruga Menem je imao 24% glasova a Kiršner ga je sledio sa 22%. Drugi krug nije ni održan jer se Menem svestan slabe podrške a i delimično u želji da oslabi buduću vladu povukao, pa je Kiršner stupio na dužnost 25. maja 2003. godine.

31 Slobodan Pajović, *Latinskoamerički regionalizam u XIX i XX veku*, op. cit., str. 154.

32 Jerome R. Adams, *Liberators, Patriots, and Leaders of Latin America*, McFarland & Company, Inc., Publishers, 2010, p. 150.

U argentinskoj istoriji počela je nova epoha. Prethodna dekada neoliberalizma proizvela je duboke promene, ne samo ekonomске nego i socijalne, političke i kulturne. Politički aktivizam koji je dominirao u Argentini decenijama unazad gotovo je uništen, a najteže je udarce proživeo tokom poslednje vojne diktature koja je stvorila put za godine apatije i individualizma. Nezaposlenost i socijalna isključenost kreirali su kompletну sliku izmrcvarene države. Na inauguraciji novi predsednik je obećao promenu političke, socijalne i ekonomске situacije u zemlji. Njegov nacionalizam, socijalno-ekonomski politika, antiimperijalizam i autoritarizam povezali su peronistu Kiršneru sa tradicijom klasičnog populizma Huana Perona.<sup>33</sup> Kao šef izvršne vlasti Kiršner je obilato koristio sve mogućnosti predsedničkog sistema Argentine jer je često koristio dekrete. Tokom svog mandata izdao je 249 dekreta, dok je u Kongres poslao 176 predloga zakona na glasanje od kojih je jedan dodelio predsjedniku „super moć“ da po ličnom nahođenju preraspodeli budžetska sredstva bez odobravanja Kongresa.<sup>34</sup> Pored korupcije koja je postala najveća pošast argentinske politike, doza autoritarizma kojom je vladao bila je na najvećem udaru kritika upućenih Kiršneru.

Jedna od prvih mera koje je preduzeo novi predsednik bila je reforma Vrhovnog suda. Određene sudije je optužio za korupciju i primorao ih da podnesu ostavke. Dekretom je ustanovljen novi način biranja sudske, transparentniji i više nezavisnog od prethodnog. Takođe, na meti Kiršnera bila je i vojska. Na godišnjicu poslednjeg državnog udara, 24. marta 2004. godine predsednik je lično naredio uklanjanje portreta diktatora Videle (Jorge Rafael Videla) i Binjonea (Rejnaldo Binjone) sa zidova vojne akademije. Ovo je bio simboličan gest, ali ipak značajan jer nijedan predsednik u postdiktatorskoj Argentini nije se usudio da to učini. Prethodno je prosledio Kongresu na glasanje ukidanje zakona o nekažnjavanju odgovornih članova armije za zločine počinjene tokom „Prljavog rata“ krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina XX veka. Usledila je i reorganizacija oružanih snaga, a desetine generala, admirala i brigadira je penzionisano.

Značajne promene desile su se u socijalnoj i ekonomskoj sferi društva koje su označile napuštanje koncepta neoliberalizma. Kiršnerizam se sigurno kretao stazama starog peronizma u kome je moć države bila u rukama radnika a ne kapitala dok su nacionalni interesi bili ispred stranih. Sindikatima su ponovo data prava da pregovaraju o uslovima i platama radnika, a ponovo je uspostavljena minimalna zarada. Država je imala direktniji i aktivniji uticaj na ekonomiju, nekoliko industrija

33 Gratius, Susanne, *The “Third Wave of Populism” in Latin America*, 45 Working Paper, 2007, p. 18.

34 Jonathan Charles Brown, *A Brief History of Argentina*, Maple-Vail Book Manufacturing Group, York, Pa, 2010, p. 278.

je ponovo nacionalizovano, vladini podsticaji su omogućili održavanje istih cena transporta i komunalnih usluga, a potrošnja na javne radeve se povećala.<sup>35</sup>

Kiršnerova administracija je učinila zaokret u spoljnoj politici tako što je savezništvo sa SAD-om, posebno jako tokom Menemovog predsednikovanja, zamenila partnerskim odnosima sa latinoameričkim komšijama. Učvršćeni su odnosi sa Brazilom i Venecuelom. Zbog dobrih odnosa, Argentina je podržala pristupanje Venecuele regionalnoj političko-ekonomskoj organizaciji Mercosur čije su članice pored ove dve zemlje još Brazil, Urugvaj i Paragvaj.

Iako je Kiršner bio na dobrom putu da stabilizuje Argentinu, situacija unutar Husticijalističke partije je bila daleko od takve. Dobri odnosi sa Dualdeom (Eduardo Alberto Duhalde), bivšim predsednikom države (2002–2003) nisu dugo potrajali usled činjenice da je predsednik nastupao sa više autonomije. Nesuglasice između njih dvojice su postale očigledne a borba za prevlast u partiji se zaoštrela. Na parlamentarnim izborima 2005. godine razlaz je ozvaničen, iako su obojica prevodili peronističke frakcije. Dualde je nastupio pod zvaničnom zastavom Husticijalističke partije, dok je Kiršner vodio „Front za pobedu“ (*Frente para la Victoria – FPV*). Kiršnerova frakcija je pobedila na izborima i on je obezbedio kontrolu nad zvaničnom peronističkom partijom. Dualde je nakon toga bio primoran da napusti redove Husticijalističke partije i pridruži se peronistima disidentima okupljenim pod imenom „Federalni peronizam“ predvođenih Adolfovom Rodrigesom Saom. Uprkos velikoj podršci i odobravanju njegove politike Nestor Kiršner nije odlučio da se ponovo kandiduje za mesto predsednika na izborima 2007. godine. Umesto njega kao kandidat Husticijalističke partije bila je njegova supruga. Kristina Fernades de Kiršner je pobedila sa osvojenih 44% glasova, oko 20% glasova više od najbližeg rivala, bivše poslanice Elise Kario, što je bilo dovoljno da se izbegne drugi krug glasanja.<sup>36</sup>

Kristina je imala namjeru da nastavi politiku njenog muža. Tome u prilog ide činjenica da su od 12 ministara njih sedam bili članovi Nestorove administracije. Nestor Kiršner se koncentrisao na povećanje kontrole nad Husticijalističkom partijom. Na početku Kristininog mandata odnosi sa SAD-om su se pogoršali zbog navoda koji su dolazili iz SAD-a o navodnoj korupciji koja je bila povezana sa njenom kampanjom. Na polju unutrašnje politike inicijative kao što su nacionalizacija Nacionalne administracije za socijalnu zaštitu ili lansiranje plana o univerzalnom dečijem dodatku bili su u skladu sa nastavkom socijalne politike kojom se nastojalo pomoći siromašnjima.<sup>37</sup>

35 Kirchner's Legacy: The Man and The Model, Internet: <http://www.argentinaindependent.com/currentaffairs/analysis/kirchners-legacy-the-man-and-the-model/>, 21/6/2013.

36 First Lady Surges to Victory in Historic Election, Internet: <http://www.argentinaindependent.com/currentaffairs/analysis/first-lady-surges-to-victory-in-historic-election/>, html 21/6/2013.

37 Asignación Universal por Hijo, One Year Later, Internet: <http://www.argentinaindependent.com/socialissues/development/asignacion-universal-por-hijo-one-year-later-/>, html 21/6/2013.

Novi zakon o medijima iz 2009. godine<sup>38</sup> ili donošenje zakona o dozvoli istopolnih brakova iz 2010. godine<sup>39</sup> pokazali su da vlada ima jaku opoziciju među tradicionalno moćnim silama poput velikih medijskih korporacija i konzervativne katoličke crkve. „Kampo kriza“ iz 2008. godine imala je prilično negativne efekte po vladu. Sukob sa agrarnim sektorom započeo je u martu 2008. i označio je period političkih turbulencija. Kiršnerova je predložila novi zakon po kome su se trebale povećati takse na izvoz soje i suncokreta. Vlada je htela da ovim merama još više podupre svoju redistributivnu politiku većim oporezivanjem najunosnije državne industrije. Zemljoradnici su izašli na ulice kako bi protestovali protiv vladinih nastojanja. Ubrzo su im se pridružili demonstranti na ulicama Buenos Airesa ali i drugim gradovima u zemlji. Na kraju, predlog zakona nije prošao u Kongresu. Ovim je završena tačka na sukob vlade i agrarnog sektora ali je podrška administraciji značajno opala s obzirom da je 2007. godine prema anketama bila blizu 60% da bi nakon krize opala na 23%. Husticijalistička partija je u skladu sa negativnim posledicama sukoba imala loše rezultate na parlamentarnim izborima 2009. Izgubila je apsolutnu većinu u oba doma Kongresa, izgubivši 24 mesta u donjem domu i četiri senatorska mesta. Takođe, izgubili su u četiri najvažnija izborna distrikta ali su ipak ostvarili tesnu ukupnu pobedu.<sup>40</sup>

Predsednica Kiršner i njen suprug koji je bio vlast iz senke nisu se predavalni. Plan je bio da se nastavi sa istom politikom i produbljivanjem redistributivnog modela. Opozicija je dobro prošla na parlamentarnim izborima, posebno disidenstki peronisti koji su predstavljeni desno krilo današnjeg peronizma. Ipak, nedostatak inicijative i fragmentacija opozicije oslabili su njenu poziciju pred opšte izbore. Verovalo se da će Nestor Kiršner ponovo biti predsednički kandidat 2011. godine, ali ga je u toj namjeri sprecila iznenadna smrt 2010. Nestorova smrt je paradoksalno povećala popularnost njegovo supruga jer je u narodu ostalo sećanje na njegove reforme kojima je Argentina krenula putem oporavka 2003. godine. Na izborima je, kao i 2003, uz Kiršnerovu kao zvaničnog predstavnika Husticijalističke partije bilo još disidentskih peronista. Izmeđe Dualdea i Rodrigesa Saa se na partijskim izborima trebalo odlučiti ko će biti kandidat federalnih peronista, ali su nakon međusobnih optužbi za prevare obojica nastupili odvojeno. Kristina Kiršner je ponovo

38 Clarín Versus Cristina: the Battle for the Airwaves, Internet: <http://www.argentinaindependent.com/currentaffairs/newsfromargentina/clarin-versus-cristina-the-battle-for-the-airwaves-/>, html 21/6/2013.

39 Same-Sex Marriage Bill Signed into Law, Internet: <http://www.argentinaindependent.com/currentaffairs/newsfromargentina/same-sex-marriage-bill-signed-into-law.html> 21/6/2013.

40 Politics, Internet: <http://www.argentinaindependent.com/insideargentina/politics-insideargentina/politics-/>,html 21/6/2013.

trijumfovala sa 54% glasova i tako je nastavljen kontinuitet vlasti peronista. „Front za pobedu“ značajno je popravio i svoju zastupljenost u Kongresu povećavajući broj poslanika u donjem domu sa 78 na 116, a broj senatora na 32, dva više nego u prethodnom sazivu. Politika započeta dolaskom Nestora Kiršnera na vlast nastavljena je i u drugom mandatu njegove supruge. Tokom 2012. godine ponovo je nacionalizovana državna naftna kompanija koja je do tada bila u vlasništvu španskog „Repsola“ u odnosu 51% prema 49% u korist države naspram stranog kapitala.<sup>41</sup> Kiršnerizam kao produkt peronizma se tokom godina ustalio na političkoj mapi Argentine i postao vodeća sila. Rezultati anketa iz aprila 2013. pokazuju da je odnos onih koji podržavaju i ne podržavaju administraciju predsednice Kiršner podjednak, ali fragmentisanost opozicije i nedostatak zajedničke izborne platforme te puko osporavanje vlade upućuju na to da je vlast sama sebi najveća pretnja.<sup>42</sup> Nepovoljni rezultati na predstojećim izborima pre mogu biti nagrada ili kazna za peroniste negoli vera u mogućnosti opozicije. Kako god bilo, ne treba biti preterano vidovit pa reći da će peronizam u jednom ili drugom obliku još dugo vremena biti ključni faktor argentinskog političkog i društvenog života.

## ZAKLJUČAK

Peronizam je pokret koji je svojim nastankom zauvek promenio političku mapu i put Argentine. Kombinujući populističku retoriku i manire sa prednostima predsedničkog sistema Huan Peron je za deset godina vladavine ostavio neizbrisiv trag u argentinskoj istoriji. Peronizam je kao ideja socijalne pravde iznedrio Husticijalističku partiju, otelovljenje peronističke ideologije čiju su „kičmu“ predstavljali radnički sindikati. Peron je mudro prepoznao da bi radnici mogli biti ključni faktori u njegovoj borbi za vlast pa je svoje delovanje usmerio ka tome da osigura naklonost moćnog saveznika. Vrlo prostom računicom on im je dao prava a oni njemu bezrezervnu podršku. Istini za volju, pukovnik je bio čovek koji se našao u pravo vreme na pravom mestu. Godine dominacije konzervativnih elita prekinute su dolaskom radikalna na vlast da bi se ustavni porekad poremetio uplivom vojske u politiku. Decenija krize, korupcije i prividne demokratije ostavila je prostor za novog lidera koji bi vratio veru u bolje sutra. Uporedo, trajao je proces industrijalizacije zemlje što je dovelo do gubitka posla u ruralnim područjima i priliva stvanovništva u predgrađa i siromašne gradske četvrti. Peron kao ministar rada u vojnoj administraciji

41 YPF and Argentina: The Return of National Sovereignty, Internet: <http://www.argentina-independent.com/currentaffairs/ypf-and-argentina-the-return-of-national-sovereignty/html> 22/6/2013.

42 Argentina's Mid-Term Elections: The Race is On, Internet: <http://www.argentinaindependent.com/currentaffairs/analysis/argentinas-mid-term-elections-the-race-is-on.html> 22/6/2013.

je postepeno i polako počeo uključivati radničku klasu u politički život zemlje. Peronov nastup je bio populistički. On je bio oličenje svih definicija kojim se pokušava zaokružiti populizam. Imao je svoj „narod“ kome se obraća, svoje pristalice – *descaminadose*. Imao je i jasno određene protivnike u vidu stare oligarhije. Postepeno je gradio vezu sa vojskom i crkvom jer kao što smo videli kod populista, mnogo je lakše odrediti ko je „protivnik“ nego ko je saveznik. Kako su ove dve institucije bile važan faktor argentinskog društva bilo ih je bolje imati uz sebe nego protiv sebe. Nakon što je u prvih par godina učvrstio vlast počeo je stvarati ideologiju koju je propagirao preko partije, a u kasnijem periodu je sve izdigao na nacionalni nivo. Evita Peron je bila direktna veza sa pristalicama. On je vladao autoritarno i tačno se znala hijerarhija unutar pokreta i države. Ukratko, imao je sve karakteristike populističkog lidera, ali ono što ga je razlikovalo od drugih populista bila je dugovečnost. Mnogi populisti su uspevali da dođu do vrha ali su se tu kratko zadržavali, a nakon što bi gubili vlast brzo bi padali u zaborav. Peron je za sobom ostavio pokret koji je sa uspehom kontrolisao dok je bio u egzilu. Iako je tokom godina vladavine menjao svoju politiku, delimično odustajao od svojih primarnih ciljeva redistribucije bogatstva, nacionalne suverenosti i ekonomске nezavisnosti, on je kontrolisao gotovo pola biračkog tela i u momentu kada ga je vojska zbacila s vlasti.

Peronizam je nakon zvaničnog pada 1955. godine ostavio za sobom političku situaciju koja se u akademskim krugovima označava kao „nemoguća igra“. Vojska i stara konzervativna oligarhija su pokušavali da izvrše deperonizaciju države što je u konačnom rezultatu donelo više štete nego koristi. Periodi vladavine radikalna se može definisati pre kao fasadna nego suštinska demokratija jer je peronistima bilo zabranjeno da učestvuju na izborima. Efekti svega su bili da je peronizam reprezentovan kroz radničke sindikate, dok se sam pokret prilično radikalizovao. Dihotomija na peroniste i anti-peroniste postala je najznačajnija podela u Argentini. Peronizam je preživeo periode vojnih diktatura ali kontradiktornosti oko ovog pokreta su se nastavile i kasnije. Krajem šezdesetih godina XX veka najmilitantniji članovi pokreta bili su studenti poreklom iz srednje klase koja ideološki nije bila bliska Peronovom pokretu.

Antagonizam između radničkih sindikata i vojske je trajao tokom svih godina vojne diktature, a ironično je to da su radikali odneli pobedu na demokratskim izborima 1983. godine optužujući sindikalne vode za kolaboraciju sa vojskom prilikom poslednje diktature koja je okarakterisana kao najbrutalnija u istoriji Argentine. Tokom tog vremena peronizam je bio u padu ali se opet uzdigao, netipično distancirajući se od sindikata. Slabo institucionalizovanu partiju su preuzeli političari žečeći u svoj tabor privuku nove socijalne grupe koje su nastale tih godina. Karlos Menem je potpuno redefinisao peronističku politiku dajući joj neoliberalnu

dimenziju a podrška koju je imao govori o tome da u Argentini biti peronista ima više veze sa ličnim uverenjem negoli sa političkim ili ideološkim stajalištima.<sup>43</sup>

Ipak, unutar same partije došlo je do podele na one koji su bili za „izvorni peronizam“ i novu Menemovu politiku. To se podjednako može pripisati i želji za vlašću određenih političara, koliko i želji da se nastavi originalna politika Huana Perona. Za sprovođenje bilo koje od ovih politika predsednički sistem je bio idealan jer je svim predsednicima-vođama omogućavao da vode samostalnu politiku, po svojoj želji i meri, ne obazirući se mnogo na poštovanje Ustava. Kombinujući populizam, prezidencijalizam i široku narodnu podršku u datom trenutku, svaki peronistički predsednik je zatvarao potpun krug. Dolazio je na vlast, u prvim godinama beležio značajan porast socijalno-ekonomskih parametara a onda postepeno padaо. Svojevrstan fenomen je činjenica da bi se svaki put nakon doticanja dna peronizam poput ptice feniks dizao iz pepela. Odgovor se može tražiti u „kameleonskoj prirodi“ peronizma koji je, kao izvorno populistički pokret, imao mogućnost prilagođavanja i akomodiranja. Možda je još važnija odlika peronizma ta što je pogodan za razvoj harizmatskih populističkih lidera koji deluju pragmatično zadovoljavajući potrebe onih koji su u određenom trenutku najmoćniji izborni ili veto igrači. Peronizam postoji gotovo 80 godina i tokom vremena je preživeo krize, diktature i pritiske i ostao upisan kao važan faktor u argentinskoj političkoj istoriji. U različitim periodima, različitim vođenjem politike i ekonomije uticao je na razvojni put Argentine u celini. I dalje je aktuelan i veoma moćan. Uprkos tome što se vremenom usled političkih aspiracija pojedinaca i ideoloških podela počeo deliti, peronistički pokret će i dalje biti osnova za stvaranje bilo levih, bilo desnih koalicija u savremenoj argentinskoj politici.

## LITERATURA

1. Argentina's Mid-Term Elections: The Race is On, Internet, <http://www.argentina-independent.com/currentaffairs/analysis/argentinas-mid-term-elections-the-race-is-on/>, 22/6/2013.
2. Adams, Jerome R., *Liberators, Patriots, and Leaders of Latin America*, McFarland & Company, Inc., Publishers, 2010.
3. Armony, Victor, *Populism and neo-populism in Latin America*, Université du Québec à Montréal, 2005.
4. Brown, Jonathan Charles, *A Brief History of Argentina*, Maple-Vail Book Manufacturing Group, York, Pa, 2010.
5. Canovan, Margaret, *The People*, Polity press, Cambridge, 2005.

43 Susanne Gratius, *The “Third Wave of Populism“ in Latin America*, op. cit., p. 17.

6. Canovan, Margaret, *Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy*, Political Studies 47:2-16, 1999.
7. Conniff, Michael L., *Populism in Latin America*, University of Alabama Press, 1999.
8. De La Torre, Carlos, *Populist Seduction in Latin America, Second Edition*, Ohio University Press, Jun, 2010.
9. Di Tella, Torcuato S., *History of Political Parties in 20th Century Latin America*, Transaction Publishers, New Jersey, 2005.
10. Di Tella, Torcuato S., The Transformations of Peronism, in: *Peronism and Argentina* (ed.), James P. Brennan, Rowman & Littlefield, 1998.
11. Esti Rein, Monica, *Politics and Education in Argentina, 1946-1962*, Armonk, NY & London: M.E. Sharpe, 1998.
12. Eva Peron Foundation, Internet, <http://www.evitaperon.org/f0.htm#.UaYL6EAwf-U>, 28/5/2013.
13. Eva Peron Foundation-Resources, Internet, [http://www.evitaperon.org/resources\\_eva\\_peron.htm#.UaYSz0Awf-U](http://www.evitaperon.org/resources_eva_peron.htm#.UaYSz0Awf-U), 21/10/2013.
14. Evita and Woman's Participation in Politics, Internet, [http://www.evitaperon.org/evita\\_peron\\_instituto.htm#.UaYib0Awf-U](http://www.evitaperon.org/evita_peron_instituto.htm#.UaYib0Awf-U), 28/8/2013.
15. Evita – The True Story of Eva Peron - Part I, Internet, <http://scandalouswoman.blogspot.com/2008/10/evita-true-story-of-evita-peron-part-i.html>, 26/11/2013.
16. First Lady Surges to Victory in Historic Election, Internet, <http://www.argentina-independent.com/currentaffairs/analysis/first-lady-surges-to-victory-in-historic-election/>, 21/6/2013.
17. Government Predicts Victory in Mid-Term Elections, Internet, <http://www.argentina-independent.com/currentaffairs/newsfromargentina/government-predicts-victory-in-mid-term-elections/>, 22/6/2013.
18. Gratius, Susanne, *The "Third Wave of Populism" in Latin America*, 45 Working Paper, FRIDE, Madrid, 2007.
19. Interview: Cristina Fernandez de Kirchner of Argentina, Internet, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1666879,00.html>, 28/8/2013.
20. Karlton, Erik, *Lica despotizma*, Clio, Beograd, 2001.
21. Kirchner's Legacy: The Man and The Model, Internet, <http://www.argentina-independent.com/currentaffairs/analysis/kirchners-legacy-the-man-and-the-model/>, 21/6/2013.
22. Kos-Stanišić, Lidija, *Latinska Amerika: Povijest i politika*, Golden marketing /Tehnička knjiga, 2009.
23. Las 20 Verdades Peronistas, Internet, <http://www.pj.org.ar/recursos/2011-12-05-04-38-40/docs>, 20/5/2013.
24. Lewis, Paul H., *Was Perón a Fascist? An Inquiry into the Nature of Fascism*, The Journal of Politics, Vol. 42, No. 1 (Feb., 1980), pp. 242-256.

25. Lijphart, Arend, *Constitutional Design For Divided Societies*, Journal of Democracy Volume 15, Number 2, 2004.
26. Malloy, James, *Authoritarianism and Corporatism in Latin América*, University of Pittsburgh Press, 1977.
27. Milardović, Andelko, *Populizam i globalizacija*, Centar za politikološka istraživanja, Zagreb, 2004.
28. Navarro, Marysa, Evita and Peronism, in: *Juan Peron and the Reshaping of Argentina* (ed.), Frederick Turner, Jose Enrique Miguens, University of Pittsburgh Press, 1983.
29. Navia, Patricio and Walker Ignacio, Political Institutions, Populism, and Democracy in Latin America. In: M. Scott and T. R. Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 2009, pp. 245-269.
30. Pajović, Slobodan, *Latinskoamerički regionalizam u XIX i XX veku*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2006.
31. Politics, Internet, <http://www.argentinaindependent.com/insideargentina/politics-inside-argentina/politics-/>, 21/6/2013.
32. Rein, Raanan, *The Secon Line of Peronist Leadership: A Revised Conceptualization of Populism*, Latin American Study Center University of Maryland, College Park, 2000.
33. Lipset, M. Sejmur, *Politički čovek*, Rad, Beograd, 1969.
34. Taggart, Paul, *Populism*, Open University Press, Philadelphia, 2000.
35. To Be Evita - Part II, Internet, <http://www.evitaperon.org/part2.htm#.UaTdiUAwf-V>, 28/12/2013.
36. Torre, Juan Carlos and De Riz, Liliana, *The Cambridge History of Latin America, Vol. VIII*, edited by Leslie Bethell, Cambridge University Press, 2008.
37. Weiss, John, *The Fascist Tradition: Radical Right-Wing Extremism in Modern Europe*, Harper & Row, 1967.
38. YPF and Argentina: The Return of National Sovereignty, Internet, <http://www.argentina-independent.com/currentaffairs/ypf-and-argentina-the-return-of-national-sovereignty/>, 22/6/2013.

**Zoran KRSTIĆ**

## **PERONISM AS A MODEL OF SOCIAL AND POLITICAL DEVELOPMENT: THE MODERN ARGENTINIAN MYTH**

### **ABSTRACT**

The subject of the analysis in this paper is the study of the emergence and evolution of the phenomenon of Peronism as the most important political movement and ideology in Argentina and perhaps in Latin America throughout the 20th century. The basic aim of this paper is to present Peronism as a political movement and model of development which emerged during the rule of Juan Domingo Perón in the mid-20th century. This movement continued to exist and last after Perón's demission from the political scene. In recent history Peronism became something more significant than a political movement or a social development model. Because of that, Peronism can be characterized as a myth. Nowadays, Peronism is one of the crucial factors in the socio-economic and cultural development in Argentina. The focus of research in this paper is on the presentation and explication of the notions/topics concerning Perón, his movement and rule. These ones are populism, presidentialism and personalisation of power. Also, this paper will analyse the conditions, facts and circumstances under which Peronism emerged and survived in spite of many critics and disputes in the scientific literature as well in the Argentinian politics and society.

*Key words:* Peronism, presidentialism, populism, justicialism, caudillismo, oligarchy, corporatist state, Justicialist Party, Peronist Movement, authoritarian regime.

**Dragoljub TODIĆ<sup>1</sup>**  
**Vladimir GRBIĆ<sup>2</sup>**

UDK: 551.583(1-773)  
Biblid Vol. LXVI, br. 1-2, str. 160–182  
Izvorni naučni rad  
april 2014.  
DOI: 10.2298/MEDJP1402160T

## ZEMLJE U RAZVOJU I POLITIKA U OBLASTI KLIMATSKIH PROMENA

### APSTRAKT

U radu se razmatra pitanje položaja i uloge koju zemlje u razvoju imaju u savremenoj politici i pravu klimatskih promena. Osnovna teza koja se u radu razmatra je da je položaj zemalja u razvoju definisan relevantnim međunarodno-pravnim dokumentima, ali da značajne razlike između pojedinih kategorija zemalja u razvoju nisu do kraja jasno iskazane. U tom smislu, u prvom delu rada se ukazuje na probleme u definisanju pojma zemlje u razvoju. U drugom delu se daje prikaz specifičnih prava i obaveza zemalja u razvoju u okviru postojećeg sistema uspostavljenog Okvirnom konvencijom UN o promeni klime i Kjoto protokolom. Posebno se ukazuje na sadržaj i dileme u tumačenju principa zajedničke ali različite odgovornosti. U trećem delu rada se sagledavaju neke zajedničke karakteristike zemalja u razvoju koje su od značaja za klimatske promene. Daje se osvrt na neke karakteristike i elemente politike pojedinih zemalja (članica ne-Aneks I, malih ostrvskih zemalja, najmanje razvijenih država i zemalja u razvoju najvećih emitera GHG).

*Ključne reči:* zemlje u razvoju, klimatske promene, životna sredina, Okvirna konvencija UN o promeni klime, Kjoto protokol, ne-Aneks I, male ostrvske zemlje, najmanje razvijene države, veliki emiteri gasova sa efektom staklene baštne.

### UVOD

**D**oprinos zemalja u razvoju aktuelnom stanju u oblasti klimatskih promena predmet je različitih i ponekad oštro suprotstavljenih rasprava. Nastavak pregovora o budućim ciljevima i merama u globalnoj politici u oblasti

1 Dr Dragoljub Todić, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad je deo rezultata istraživanja u okviru naučnog projekta osnovnih istraživanja Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije i međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, Projekat br. 179029 (za period: 2011–2014), finansiranog od Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

2 Prof. dr Vladimir Grbić, redovni profesor, Megatrend Univerzitet, Beograd.

klimatskih promena jednim delom je u senci rasprava o uravnoteženom pristupu odnosu između tzv. istorijskih emisija, koje se povezuju sa doprinosom razvijenih država stanju u ovoj oblasti i prava na razvoj zemalja u razvoju. Pri tom se za obračun ukupnih troškova smanjivanja emisija gasova sa efektom staklene baštne (GHG) koriste se različite metodologije i izvlače različiti zaključci.<sup>3</sup> Postojeći međunarodno-pravni okvir za globalnu politiku u oblasti klimatskih promena, čiju osnovu čine Okvirna konvencija UN o promeni klime (UNFCCC) i Kjoto protokol (KP), izgrađen je na saglasnosti koju je bilo moguće ostvariti pre više od dve decenije. U nekim analizama aktuelnog stanja u oblasti klimatskih promena pitanje odnosa između zemalja u razvoju i razvijenih država razume se kao ključno pitanje globalne politike u oblasti klimatskih promena i stavljaju se u kontekst rasprave o različitim dimenzijama prava na razvoj, „globalnoj pravdi“, ljudskim pravima, pravima budućih generacija, međunarodnoj bezbednosti, itd.<sup>4</sup> U literaturi se posebnim pitanjem smatra pitanje odnosa između zemalja u razvoju i zemalja članica ne-Aneks I, odnosno položaja država sa statusom „ne-Aneks I“, čije su emisije u proteklom periodu rasle i/ili i dalje rastu (Kina, Indija, Brazil, Meksiko, Južna Afrika, Južna Koreja, Indonezija, Iran) i čiji je deo u ukupnim globalnim emisijama procenjen na oko 27,6%.<sup>5</sup> Međutim, položaj ostalih zemalja u razvoju znatno je manje predmet ozbiljnijih analiza.

- 
- 3 Videti, na primer, Stern I.David, Pezzey C. V. John, Lambie Ross, *Where in the world is it cheapest to cut carbon emissions?*, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 56, No. 3/2011, pp. 315–331.
- 4 Videti, npr. Moellendorf Darrell, Climate change and global justice, *Wiley Interdisciplinary Review: Clim Change*, Vol. 3, No. 2/2012, pp. 131–143. doi: 10.1002/wcc.158. Grasso Marco, The role of justice in the North–South conflict in climate change: the case of negotiations on the Adaptation Fund, *International Environmental Agreements: Politics, Law & Economics*. No. 4/2011, pp. 361–377. Posner A. Eric, Weisbach David, *Climate change justice*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2010. Hurrell Andrew, Sengupta Sandeep, Emerging powers, North–South relations and global climate politics, *International Affairs*, Vol. 88, No. 3/2012, pp. 463–484.
- 5 Parker Larry, Blodgett John, *Greenhouse Gas Emissions: Perspectives on the Top 20 Emitters and Developed Versus Developing Nations*, CRS Report for Congress, Updated November 28, 2008, Internet: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32721.pdf>. (14.1.2013), p. 5. Za šire videti i: *National communications from Parties included in Annex I to the Convention*, Report on national greenhouse gas inventory data from Parties included in Annex I to the Convention for the period 1990–2010, FCCC/SBI/2012/31, 16 November 2012. *National Communications from Parties not included in Annex I to the Convention Compilation and synthesis of initial national communications*, Sixth compilation and synthesis of initial national communications from Parties not included in Annex I to the Convention, FCCC/SBI/2005/18/Add.2, 25 October 2005. Prema podacima Američke agencije za zaštitu životne sredine najveći GHG emiteri u 2008. godini su: Kina (23%), SAD (19%), EU, bez Estonije, Litvanije i Letonije (13%), Indija (6%), Ruska Federacija (6%), Japan (4%), Kanada (2%). Videti Internet: <http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>. (30.3.2013).

I

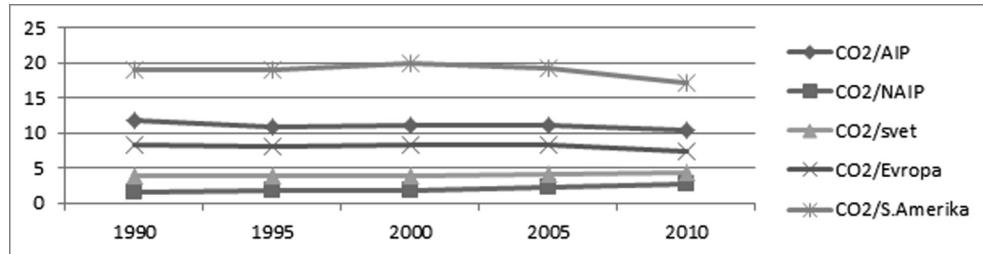
## PROBLEMI U DEFINISANJU POJMA „ZEMLJE U RAZVOJU“ U SAVREMENOJ POLITICI I PRAVU KLIMATSKIH PROMENA

- a) Za raspravu o položaju zemalja u razvoju u savremenoj politici u oblasti klimatskih promena prethodno definisanje značenja pojma zemlje u razvoju prevazilazi uobičajen metodološki značaj.<sup>6</sup> Ovome bi trebalo dodati i potrebu definisanja značenja pojma „klimatske promene“, odnosno pojnova koji su povezani sa ovim pojmom naročito kada se kroz sadržaj i značenje ovih pojnova izražavaju neke karakteristike od značaja za položaj zemalja u razvoju.
- b) Na prvi pogled može da izgleda kao da se relativno jasno zna na šta se misli kada se govori o zemljama u razvoju, iako postoje različite dileme oko definisanja ove grupe zemalja. Tome doprinose i specifični problemi ove grupe zemalja i njihov položaj, kao i posebne odredbe u relevantnim međunarodnim ugovorima koje se tumače u svetlu opštih karakteristika ovih zemalja i u kontekstu procena o njihovim mogućnostima da se suoče sa uzrocima i posledicama klimatskih promena. Jednim od opštih kriterijuma smatra se skromno učešće zemalja u razvoju u ukupnim globalnim emisijama GHG, što se najčešće uzima za jedno je od prethodnih pitanja u analizama položaja ove grupacije zemalja. U tom smislu, insistira se na skromnom učešću ovih država u emisijama GHG/pc, iako podaci o ukupnim emisijama zemalja u razvoju pokazuju tendencije povećanja. Ako se uporede podaci Međunarodne agencije za energiju o emisijama CO<sub>2</sub>/stanovnik iz izvora u kojima se sagoreva fosilno gorivo, po regionima, uočavaju se ogromne razlike između zemalja koje nisu članice Aneksa I i proseka ukupnih emisija svih ostalih regionala, uključujući i svet u celini. Najniža linija na Grafikonu 1. pokazuje nivo emisija/pc iz ne-Aneks I zemalja, a najviši nivo emisija/pc u regionu Severne Amerike. Osim toga, za razliku od trenda porasta emisija u zemljama koje nisu članice Aneksa I, iz grafikona se jasno vidi suprotan trend u svim ostalim regionima.

---

6 Ipak, pitanje potrebe za definisanjem pojma „zemlje u razvoju“ ne bi trebalo mešati sa pitanjem učešća različitih međunarodnih organizacija u aktivnostima koje se sprovode u vezi sa aktivnostima u oblasti klimatskih promena, iako ostaje značajan deo preplitanja i mogućnosti da se različite zemlje sa karakteristikama „zemalja u razvoju“ pojavljuju u aktivnostima koje sprovode pojedine međunarodne organizacije. Podaci o učešću različitih subjekata na poslednjoj (19) Konferenciji država članica UNFCCC (Varšava, novembar 2013) pokazuju da je na ovom skupu učestvovalo 23 tela iz sistema UN, 19 specijalizovanih agencija i drugih sličnih organizacija, 52 međuvladine organizacije i 587 nevladinih organizacija. Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Nineteenth session, Warsaw, 11–22 November 2013, List of participants, FCCC/cp/2013/inf.4, 21. November 2013.

Grafikon 1. CO<sub>2</sub> emisije/stanovnik, AIP i NAIP, svet, Evropa i S. Amerika (1990–2010)



Izvor: *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion – 2012 Edition*, International Energy Agency, Paris. 2012. 99.

c) Prema definiciji Međunarodnog instituta za statistiku zemlje u razvoju su definisane u skladu sa njihovom ukupnom nacionalnom dohotku (gross national income – GNI), po stanovniku godišnje. Za sve zemlje (ukupno 139) čiji GNI iznosi 11,905 US\$, ili manje od ovog iznosa, smatra se da spadaju u kategoriju zemalja u razvoju.<sup>7</sup> Svetska banka klasificiše države u nekoliko grupa: države sa niskim prihodima (do 1,036\$), države sa nižim srednjim prihodima (do 4,085\$), države sa višim srednjim prihodima (do 12,615\$) i države sa visokim prihodima (preko 12,616\$).<sup>8</sup> UN klasifikacija u posebnu grupu izdvaja najmanje razvijene države i male ostrvske države.<sup>9</sup> Verovatno bi se najširim određenjem pojma „zemlje u razvoju“ moglo smatrati one koje proističe iz članstva u „Grupi 77“ (G-77), formiranoj 1964. godine.<sup>10</sup>

d) U kontekstu rasprave o politici u oblasti klimatskih promena značaj i smisao definisanja pojma „zemlje u razvoju“ povezan je sa pravima i obavezama koje ustanovljavaju međunarodno-pravni instrumenti u oblasti klimatskih promena ili od

7 Videti Internet: <http://www.isi-web.org/component/content/article/5-root/root/81-developing>. (29.12.2013).

8 Videti Internet: <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>. (2.1.2014).

9 Videti Internet: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp\\_current/2012country\\_class.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2012country_class.pdf). (2.1.2014). Za UNCTAD klasifikaciju videti: *The Least Developed Countries Report 2012*, UNCTAD, United Nations, New York and Geneva, 2012. pp. xii, xiii. [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2012\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2012_en.pdf). (14.12.2013).

10 Videti Internet: <http://www.g77.org/doc/>. (8.1.2014). U međuvremenu je broj država koje pripadaju ovoj „najvećoj međuvladinoj organizaciji zemalja u razvoju u UN“ porastao na 133 države. Nešto kasnije (1971) je formirana međuvladina grupa 24 (G-24) o međunarodnim monetarnim pitanjima i razvoju. Sve države članice G-77 koje nisu članice G-24 imaju mogućnost da učestvuju na sastancima G-24. Videti Internet: <http://www.g24.org/about.html>. (8.1.2014).

značaja za oblast klimatskih promena.<sup>11</sup> Ključnom bi se mogla smatrati odredba člana 4. stav 8. UNFCCC, u kojoj je nabrojano devet grupa država koje se smatraju posebno ugroženim u okviru grupe zemalja u razvoju. To su: male ostrvske zemalje; zemlje sa niskim priobalnim zonama; zemlje sa aridnim i semiaridnim područjima, pošumljenim područjima i područjima u kojima su šume izložene propadanju; zemlje sa područjima u kojima se javljaju prirodne katastrofe; zemlje sa područjima podložnim sušama i širenju pustinja; zemlje sa područjima sa velikim urbanim atmosferskim zagadjenjem; zemlje sa područjima sa osetljivim ekosistemima uključujući planinske ekosisteme; zemlje čije su privrede jako zavisne od prihoda od proizvodnje, prerade i izvoza, i/ili od potrošnje fosilnih goriva i s njima povezanih energetski - intenzivnih produkata; i zemlje koje nemaju izlaz na more i tranzitne zemalja.<sup>12</sup>

e) Moguće je da bi u pokušaju određivanja kruga zemalja koje bi se za potrebe rasprave o politici u oblasti klimatskih promena mogle smatrati zemaljama u razvoju, izvestan značaj moglo imalo i određivanje zemalja koje se smatraju

- 
- 11 Na pitanje definisanja pojma „zemlje u razvoju“ skrenuta je pažnja i u pismu grupe zemalja dostavljenom 6. Konferenciji država članica koja je održana u Bonu 2001. godine. Jermenija, Uzbekistan i Turkmenistan su, u ime država Centralne Azije, Kavkaza i Moldavije (CACM), „izrazili zabrinutost u pogledu definicije pojma „zemlje u razvoju“ koja se koristi u Konvenciji, Protokolu i odlukama konferencija radi određivanja korisnika finansijske, tehnološke i podrške u izgradnji kapaciteta.“ Skrenuta je pažnja na to da zemlje u razvoju ne obuhvataju sve države koje nisu uključene u Aneks I Konvencije budući da neke od njih sebe ne smatraju državama u razvoju. Ova grupa zemalja sebe smatra „državama sa privredama u tranziciji.“ U svom zahtevu ova grupa zemalja je dala nekoliko predloga: razjašnjenje statusa ove grupe zemalja u kontekstu odluka Konvencije i Protokola; usvajanje posebne odluke na 8. Konferenciji država članica radi razjašnjenja statusa; do formalnog rešavanja ovog pitanja reći „zemlje u razvoju“ treba da se zamene sa „zemlje u razvoju i druge strane koje nisu uključene u Aneks I,“ svuda u tekstu odluka 6. Konferencije država članica. Videti Internet: [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/negotiating\\_groups/items/1031.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/1031.php). (15.11.2013).
- 12 Inače, više je osnova za grupisanje država u okviru UNFCCC. Grupisanje u pet regionalnih grupa (Afrika, Azija, Istočna-Evropa, Latinska Amerika i Karibi, Zapadna Evropa i „druge države“) predstavlja nastavak primene opštih regionalnih kriterijuma u okviru UN. Zemlje u razvoju svoje zajedničke pozicije definišu kroz G-77 (često zajedno sa Kinom). Većina od 43 države članice Saveza malih ostrvske države je istovremeno i članica G-77. U grupi najugroženijih država (usled klimatskih promena) smatra se 50 najmanje razvijenih država. Zajedničku poziciju definišu i 28 država članica EU. „Kišobran grupa“ je koalicija ne evropskih razvijenih država i obično je čine Australija, Kanada, Japan, Novi Zeland, Norveška, Ruska Federacija, Ukrajina i SAD. „Environmental Integrity group“ je formirana 2000. godine i nju čine Meksiko, Lihtenštajn, Monako, Republika Koreja i Švajcarska. Posebne pozicije u okviru UNFCCC procesa definišu i države članice OPEC-a, grupa država centralne Azije, Kavkaza, Albanija i Moldavija (CACAM), kao i države članice Lige Arapskih država i Međuvladine frankofonske agencije. Videti Internet: [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/negotiating\\_groups/items/2714.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php). (8.1.2014).

„razvijenim zemljama.“ Tako, na primer, OECD za oznaku pojma razvijene zemlje koristi širi kriterijum i pod time se označava 30 država članica ove organizacije, odnosno 41 članica Aneksa I UNFCCC, iako među članicama Aneksa I ima i nekoliko država „sa privredama u tranziciji“ koje nisu članice OECD (Ruska Federacija, Ukrajina, Belorusija, itd). Složenost ove podele komplikuju i Južna Koreja i Meksiko koji su članice OECD, ali nisu uključeni u Aneks I Konvencije.<sup>13</sup>

f) Što se tiče potrebe za definisanjem značenja drugog pojma („klimatske promene“), kao i drugih relevantnih pojmoveva, trebalo bi imati u vidu da je ona povezana, pre svega, sa složenošću uzroka promena klime i protežu se na (ponekad dramatične) aktuelne i buduće posledice. Ovo pitanje je za zemlje u razvoju posebno značajno ako se imaju u vidu ne jednak doprinos pojedinih država postojecem stanju u vezi sa klimatskim promenama (pre svega u emisijama GHG), odnosno različita ugroženost (i potencijalna ugroženost) pojedinih država od posledica klimatskih promena u širem smislu reči.<sup>14</sup>

## II ZEMLJE U RAZVOJU U UNFCCC I KP

a) Mada se pitanje položaja zemalja u razvoju, formalno govoreći, najvećim delom vezuje za sadržaj prava i obaveza koje propisuje UNFCCC i KP i to u delu koji se odnosi na države ne članice Aneksa I, izvesna razrada i konkretizacija pojedinih prava i obaveza od neposrednog značaja za zemlje u razvoju sadržana je i u dokumentima usvojenim od strane konferencija država članica ova dva međunarodna ugovora kao i nekim drugim međunarodnim ugovorima.<sup>15</sup> Neke

- 
- 13 Gagnon-Lebrun, F. and S. Agrawala, *Progress on Adaptation to Climate Change in Developed Countries: An Analysis of Broad Trends*, ENV/EPOC/GSP(2006)1/FINAL, OECD, Paris. 2006, p. 11.
- 14 Tako, na primer, osim globalnog pada proizvodnje kukuruza i pšenice, najmanje razvijene zemlje procenjuju da se ne jednakost u raspodeli posledica klimatskih promena ogleda, između ostalog, i u tome što se između 1970. i 2008. godine preko 95% smrtnih slučajeva usled prirodnih katastrofa dogodilo upravo u zemljama u razvoju. Submission to the UN Framework Convention of Climate Change by the Gambia on behalf of the Least Developed Countries Group on Loss and Damage, p. 2. Internet: <http://ldccclimate.files.wordpress.com/2012/05/lcdclossanddamage.pdf>. (10.1.2014).
- 15 Za spisak država članica UNFCCC u statusu. Aneks I, videti Internet: [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/annex\\_i/items/2774.ph](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.ph). (2.1.2014). Na primer, upravo završena Varšavska Konferencija država članica UNFCCC (COP 19) pitanje položaja zemalja u razvoju posebno je naglasila kroz ustanovljavanje „međunarodnog mehanizma za gubitke i štete koje su povezane sa uticajem klimatskih promena.“ Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts, FCCC/CP/2013/L.15, 22 November 2013.

obaveze i prava koje propisuju ovi međunarodni ugovori odnose se isključivo na zemlje u razvoju i primena nekih instrumenata ustanovljenih odlukama Konferencije država članica ovih međunarodnih ugovora vezuje se, najvećim delom, za zemlje u razvoju. Tako, na primer, primena mera adaptacije na klimatske promene uglavnom se vezuje za zemlje u razvoju iz dva razloga: učešće populacije iz zemalja u razvoju koje je zavisno od „klimatski osetljivih prirodnih resursa“ je relativno veće i države iz ove grupe obično imaju znatno manje adaptivne sposobnosti što ih čini znatno osetljivijim na posledice klimatskih promena.<sup>16</sup>

b) Zemlje u razvoju spominju se u šest odredbi preambule UNFCCC (alineje 3, 10, 19, 20, 21. i 22).<sup>17</sup> Za našu analizu, osnovni značaj imaju odredbe člana 3. Konferencije kojima se definiše „princip zajedničke ali različite odgovornosti i odgovarajućih mogućnosti.“<sup>18</sup> Ovom odredbom princip zajedničke ali različite odgovornosti se proglašava jednim od osnovnih principa politike u oblasti klimatskih promena, ali se u njegovoj razradi pojavljuju određeni problemi.<sup>19</sup> Izgleda da se glavna sporenja svode, između ostalog, oko načina šta i kako uzeti za osnovu „različite“ odgovornosti.<sup>20</sup> Vodeće zemlje u razvoju, s jedne strane,

---

Kopenhaška konferencija je imala za rezultat i izjašnjavanje zemalja u razvoju u pogledu izrade Nacionalnih mera sprečavanja klimatskih promena (Nationally appropriate mitigation actions). Lista zemalja koje su se izjasnile u vezi sa ovim obuhvata 45 država. Videti: Copenhagen Accord, Appendix II – Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties, Internet: [https://unfccc.int/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/items/5265.php](https://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php). (19.11.2013).

- 16 Gagnon-Lebrun, F. and S. Agrawala, op. cit., p. 11.
- 17 Ovim odredbama se, između ostalog, konstatiše specifičan položaj pojedinih grupacija zemalja u razvoju u odnosu na različite aktivnosti koje sprovode države članice Konvencije ili posledice koje snose (ili mogu da snose) ove države.
- 18 „Neopodno je u punoj meri uzeti u obzir konkretne potrebe i specifične okolnosti Strana - zemalja u razvoju, naročito onih koje su posebno osetljive na nepovoljne uticaje promene klime, a takođe i onih Strana, posebno *zemalja u razvoju*, koje bi prema ovoj Konvenciji, morale da snose nesrazmeran ili pretežak teret“ (stav 2). „Strane su dužne da sarađuju u unapređenju podsticajnog i otvorenog međunarodnog ekonomskog sistema koji bi vodio kao stabilnom ekonomskom rastu i razvoju svih Strana, a posebno Strana – *zemalja u razvoju*, omogućavajući im da uspešnije rešavaju probleme u vezi sa promenom klime. Mere koje se preduzimaju u savladavnju promene klime, uključujući i jednostrane mere, ne bi trebalo da posluže kao sredstvo za proizvodnju ili neosnovanu diskriminaciju ili prikriveno ograničavanje medjunarodne trgovine“ (stav 5) (aut. pod). Citirano prema prevodu iz Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, sa aneksima (Sl. list SRJ, međunarodni ugovori, br. 2/97).
- 19 Pauwelyn Joost. The End of Differential Treatment for Developing Countries? Lessons from the Trade and Climate Change Regimes, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 22, No. 1/2013, p. 29, 33.
- 20 ILA izveštaj polazi od procene da postoji saglasnost oko prvog dela ovog principa (koji se odnosi na „zajedničku odgovornost“), ali da je mnogo manje saglasnosti oko tumačenja drugog

insistiraju na uključivanju tzv. istorijskih zagađenja u obaveze razvijenih država, a razvijene zemlje, s druge strane, insistiraju na tome da bez ograničenja emisija u državama u razvoju (pre svega najvećim emiterima kao što su Brazil, Indija i Kina) nemaju smisla ograničenja emisija u razvijenim državama.<sup>21</sup> Rezultati primene različitih mera, odnosno odsustvo primene mera ograničenja emisija se povezuju sa narušavanjem konkurentske sposobnosti pojedinih privreda na svetskom tržištu čime se zadire u samu srž interesa pojedinih država.<sup>22</sup>

Farber ukazuje na novu dimenziju ovog principa, odnosno potrebu da se njegova primena proširi i na unutrašnje pravne sisteme tako što bi se, naročito kada su u pitanje zemlje u razviju veliki emiteri GHG, utvrdili specifični mehanizmi izražavanja interesa najmanje razvijenih regiona u ovim državama. Pri tom se polazi od procena da je ideo ovih regiona (najčešće ruralnih) u ukupnim emisijama GHG znatno manji od urbanih delova pojedinih država pri čemu, istovremeno, stanovništvo ovih regiona trpi najveće posledice klimatskih promena.<sup>23</sup> Najavljujući kraj režima različitog tretmana zemalja u razvoju i razvijenih, odnosno izgradnju kriterijuma „individualizacije“ Pauwelyn daje istorijski pregled različitog tretmana zemalja u razvoju i uporednu analizu različitog tretmana u oblasti životne sredine i trgovine. Autor postavlja pitanje da li su Rusija i Kina zemlje u razvoju i zastupa

---

dela principa (koji se odnosi na „kriterijume različitosti“). U izveštaju se, u vezi sa ovim principom, ukazuje i na probleme u tumačenju principa „jednakosti“. *Legal Principles Relating to Climate Change*, International Law Association, Sofia Conference. 2012. pp. 10-14.

- 21 Pročenjuje se da lista najvećih emitera GHG (iz fosilnih goriva) u XX veku obuhvata dvadesetak država čiji je ideo u ukupnim tzv. istorijskim emisijama presudan. To su: SAD (30,3%), EU (22,1%), Rusija (8,9%), Nemačka (7,3%), Kina 7%), UK (5,6%), Japan (3,7%), Francuska (2,8), Ukrajina (2,3%), Kanada (2,3%), itd. Prvih 20 najvećih emitera u prošlom veku (među kojima su, pored već spomenutih, i Poljska, Indija, Italija, Južna Afrika, Australija, Češka, Meksiko, Belgija, Holandija i Španija) učestvuje u ukupnim globalnim emisijama sa oko 83,1%. Verheyen Roda, *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility*, Brill Academic Publishers, Boston, MA, USA, 2004, p. 40.
- 22 Hufbauer Gary Clyde, Kim Jisun. Reaching a Global Agreement on Climate Change: What are the obstacles? *Asian Economic Policy Review*, No. 5&/2010, pp. 39–40.
- 23 Farber Daniel, Beyond the North–South Dichotomy in International Climate Law: The Distinctive Adaptation Responsibilities of the Emerging Economies, *Review of European Community & International Environmental Law*, 22, No. 1/2013, 42-53. Osnov potrebe za preispitivanje mogućnosti redistribucije opterećenja autor stavlja u kontekst međunarodnog prava ljudskih prava. Na isti problem, ali iz ugla kritike predloga koji se odnose na smanjenje emisija GHG u kojima se zemlje u razvoju tretiraju kao jedinstvene celine videti kod: Narasimha D. Rao International and intranational equity in sharing climate change mitigation burdens, *International Environmental Agreements*, 12 March 2013, DOI 10.1007/s10784-013-9212-7.

stav da bi „individualizacija“ odgovornosti u tretmanu država mogla doprineti „efektivnosti i jednakosti“ ukazujući, istovremeno, i na moguće rizike.<sup>24</sup>

c) Osim odredbe člana 3, koja se odnosi na princip zajedničke ali različite odgovornosti, elementi sistema od značaja za ustanavljanje specifičnog položaja zemalja u razvoju sadržane su i u više drugih odredbi kojima se propisuju obaveze razvijenih država članica prema zemljama u razvoju. Takav smisao imaju i odredbe člana 4, zatim člana 5 (istraživanje i sistematsko osmatranje), člana 6 (obrazovanje, obuka kadrova i informisanje javnosti), člana 8 (sekretarijat), člana 11 (finansijski mehanizam) i člana 12 (dostavljanje informacija koje se tiču sprovođenja Konvencije).

d) U daljoj raradi odredbi UNFCCC, Kjoto protokol jasnije definiše položaj zemalja u razvoju kroz propisivanje obaveza država članica koje su uključene u Aneks I, odnosno kroz propisivanje prava i obaveza svih strana članica Protokola. U tom smislu, na već spomeniti član 4. (st. 8. i 9) i član 3. Konvencije direktno se nadovezuju obaveze propisane članom 2. i 3. Kjoto protokola.<sup>25</sup> Na zemlje u razvoju se neposredno odnose i članovi 10, 11. i 12. Kjoto protokola. Propisano je da se sve strane ugovornice obavezuju da će „uzimajući u obzir član 4. st. 3, 5. i 7. Konvencije, ... sarađivati u podsticanju efikasnih modaliteta u razvoju, primeni i širenju ekološki neškodljivih tehnologija, znanja, prakse i procedura koje se odnose na promenu klime, kao i preduzeti sve praktične korake za unapređivanje, olakšavanje i, po potrebi, finansiranje transfera pristupa tehnologijama neškodljivim za životnu sredinu, znanju, praksi i proceduri u oblasti promene klime, naročito *u zemljama u razvoju*, uključujući formulisanje politike i programa za efikasni transfer tehnologija koje ne ugrožavaju životnu sredinu, ...“ (aut. pod). Obaveze iz člana 10. KP odnose se na sve države članice (uz poštovanje principa zajedničkih i različitih

24 Za šire videti: Pauwelyn Joost, op. cit., pp. 29–41.

25 Strane uključene u Aneks I će nastojati da sprovedu politike i mere iz ovog člana na takav način da se minimiziraju nepovoljni efekti, uključujući i nepovoljne efekte promene klime, efekte na međunarodnu trgovinu, i društvene, ekonomski i posledice po životnu sredinu drugih Strana, naročito Strana koje su zemlje u razvoju, a posebno onih koje su identifikovane u članu 4. st. 8. i 9. Konvencije, uzimajući u obzir član 3. Konvencije. Konferencija strana koja je istovremeno i sastanak Strana ovog Protokola, može da preduzme dalje akcije, ako je potrebno, radi unapređivanja sprovođenja odredbi ovog paragrafa. (Čl. 2. st. 3). Svaka Strana uključena u Aneks I, nastojaće da sproveđe obaveze o kojima je reč (u stavu 1. ovog člana) na takav način kojim će se minimizirati nepovoljni društveni, ekološki i ekonomski uticaji na Strane koje su zemlje u razvoju, naročito one identifikovane u članu 4. st. 8. i 9. Konvencije. U skladu sa relevantnim odlukama Konferencije strana o implementaciji tih stavova, Konferencija strana koja je istovremeno i sastanak Strana ovog Protokola će, na svom prvom zasedanju, razmotriti koje akcije su neophodne za minimiziranje nepovoljnih efekata promene klime i/ili posledica mera reagovanja na Strane o kojima je reč u tim stavovima. Među pitanjima koja treba da budu razmatrana, biće utvrđivanje finansiranja, osiguranja i transfera tehnologija. (Čl. 3. st. 14).

odgovornosti), ali se u jednom delu njih posebno naglašava značaj zemalja u razvoju (obaveza saradnje „u podsticanju efikasnih modaliteta u razvoju, primeni i širenju ekološki neškodljivih tehnologija, znanja, prakse i procedura koje se odnose na promenu klime,“ odnosno olakašavanje i finansiranje transfera pristupa tehnologijama, itd). U skladu sa odredbama člana 11. „pri sproveđenju člana 10. Razvijene zemlje i „druge razvijene Strane uključene u Aneks II Konvencije“ imaju izvesne specifične obaveze koje se tiču zemalja u razvoju.<sup>26</sup> Na pomoć stranama ugovornicama koje su zemlje u razvoju „koje su posebno osetljive na nepovoljne klimatske uticaje promene klime“ odnosi se i član 12.<sup>27</sup>

### III NEKE KARAKTERISTIKE POLITIKE I PRAVA ZEMALJA U RAZVOJU

#### *1. Države ne-Aneks I UNFCCC*

Kako proističe iz postojećih rešenja sadržanih u odredbama UNFCCC i KP položaj zemalja u razvoju najvećim delom je definisan u kontekstu razlikovanja obaveza koje se odnose na države članice Aneksa I i države koje nisu članice Aneksa I. Grupa ne-Aneks I obuhvata ukupno 154 države sa krajnje različitim karakteristikama i specifičnim interesima, to definisanje zajedničkih karakteristika nije jednostavno.<sup>28</sup> Ovde se posebno ukazuje na tri grupe država: zemlje u razvoju – najugroženije usled klimatskih promena (male ostvrske zemlje i najmanje

- 
- 26 I to da: a) obezbede nove i dodatne finansijske resurse za podmirivanje svih troškova koje načini Strana koja je zemlja u razvoju sprovodeći postojeće obaveze iz člana 4. stav 1(a) Konvencije navedene u članu 10. tačka (a); i b) da „obezbede takve finansijske resurse, uključujući i transfer tehnologija, potrebne Stranama koje su zemlje u razvoju za podmirivanje kompletnih dodatnih troškova unapređivanja implementacije postojećih obaveza iz člana 4. stav 1. Konvencije, koje obuhvata član 10. a oko kojih su se složile Strana zemlja u razvoju i međunarodni entitet ili entiteti iz člana 11. Konvencije, i u skladu sa tim članom.“ Osim toga, Strana koja je razvijena zemlja i druge razvijene Strane iz Aneksa II mogu isto tako obezbediti, u korist Strana koje su zemlje u razvoju, finansijske resurse za implementaciju člana 10. preko bilateralnih, regionalnih i ostalih multilateralnih kanala.
- 27 Konferencija strana koja je istovremeno i sastanak Strana ovog Protokola obezbediće da se deo prihoda od utvrđenih projektnih aktivnosti iskoristi za pokrivanje administrativnih troškova, kao i za pomoć Stranama koje su zemlje u razvoju, koje su posebno osetljive na nepovoljne klimatske uticaje promene klime, u podmirivanju troškova prilagođavanja (člana 12. tačka 8).
- 28 Od ovog broja, dve države imaju status posmatrača (Palestina i Južni Sudan) dok za pet država postoje posebne odluke Konferencije država članica (Albanija, Jermenija, Kazahstan, Moldavija, Turkmenistan). Videti Internet: [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/non\\_ annex\\_i/items/2833.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/non_ annex_i/items/2833.php). (9.12.2013).

razvijene zemlje) i zemlje ne – Aneks I, koje su najveći emiteri gasova sa efektom staklene baštne.

a) Zemlje u razvoju – najugroženije usled posledica klimatskih promena

*a.1) Male ostrvske zemlje*

Zemlje u razvoju – male ostrvske zemlje (small island developing states – SIDS) predstavljaju posebnu grupaciju najugroženijih država koje karakteriše nekoliko zajedničkih osobina. Radi se o malim državama koje su izolovane i direktno ugrožene od posledica podizanja nivoa mora i koje su naročito ugrožene usled prirodnih i drugih ekoloških katastrofa. U celini procenjuje se da su emisije malih ostrvskih država iznosile 258,5 miliona tona CO<sub>2</sub> (ekvivalent) u 1994, nasuprot 16,7 milijardi tona CO<sub>2</sub> (ekvivalent) iz industrijalizovanih država koje su članice UNFCCC.<sup>29</sup> Ipak, položaj država iz ove grupe nije isti, a zbog različitih kriterijuma klasifikacije postoje razlike i u listama država za koje se smatra da pripadaju ovoj grupi zemalja. U okviru UNFCCC lista malih ostrvskih zemalja, prema kriterijumu ugroženosti, razvrstana je u četiri grupe sa ukupno 35 država.<sup>30</sup> UN Konferencija malih ostrvskih država okuplja 39 država iz tri regiona (Karibski region, Pacifički region i tzv. AIMS region).<sup>31</sup> U sistemu UN male ostrvske zemlje su povezane, posredstvom Visokog predstavnika UN, sa najmanje razvijenim državama (least developed countries - LDC) i državama bez izlaza na more (landlocked country).<sup>32</sup> Asocijacija malih ostrvskih država (Allians of Small Island States – AOSIS) obuhvata 44 male ostrvske države i države sa niskom obalom iz različitih regiona (Afrika, Karibi, Indijski okean, Mediteran, Pacifik i Južno Kinesko more).<sup>33</sup>

Razlike u položaju pojedinih malih ostrvskih zemalja proističu, između ostalog, i iz ogromnih razlika u nivou ekonomske razvijenosti i drugim pokazateljima od značaja za oblast klimatskih promena (Tabela 1). Dok neke od država iz ove kategorije pripadaju grupi visoko razvijenih država, jedan deo njih je u kategoriji

29 Climate Change, Small Island Developing States, Climate Change Secretariat (UNFCCC), Bon, 2005, p. 11.

30 Videti Internet: [https://unfccc.int/essential\\_background/the\\_science/climate\\_change\\_impacts\\_map/items/6232.php](https://unfccc.int/essential_background/the_science/climate_change_impacts_map/items/6232.php). (16.11.2013).

31 Za detaljnije videti Internet: <http://www.sids2014.org/index.php?menu=1496>. (8.1.2014). UNESCO lista malih ostrvskih država obuhvata 40 država i 7 pridruženih članova. Videti Internet: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/priority-areas/sids/about-unesco-and-sids/sids-list/>. (8.1.2014).

32 Videti Internet: <http://unohrlls.org/>. (8.1.2014).

33 Videti Internet: <http://aosis.org/about-aosis/>. (8.1.2014).

najmanje razvijenih. Najveći GNI/pc ima Singapur (42,930), a u grupi sa najmanjim su Haiti (700), Gvineja Bisao (600), itd. Istovremeno, ogromne su razlike i u doprinosu globalnim emisijama CO<sub>2</sub>, odnosno emisijama CO<sub>2</sub>/pc (gde prednjicače Trinidad i Tobago, Singapur, itd) u odnosu na Gvineju Bisao, Haiti, Solomonska Ostrva, itd. Značajne razlike postoje i nivou potencijalne ugroženosti. Ako se za kriterijum uzme procenat teritorije sa nivoom nadmorske visine ispod 5m Maldivi i Tuvalu su najugroženiji budući da se cela kopnena teritorija nalazi u ovoj kategoriji, za razliku od nekih drugih gde je taj procenat znatno manji (Gvajana, Papua Nova Gvineja, Mauricijus, itd).

*Tabela 1.* Neke male ostrvske zemlje, svet i visokorazvijene države:  
neki od indikatora od značaja za politiku u oblasti klimatskih promena

	GNI/pc	GDP/ rast	CO <sub>2</sub> /pc	PE/pc	Š	GŠ	PVR	% TI 5m/nv	% PZ	%US	ZP
Svet	9,514	2.7	4.7	1,851	39,633	0.1	88	1.8	37	52	12.3
Visoko razvijene države	39,860	1.5	11.4	4,782	9,629	0.0	100	2.2	37	80.5	12,9
Neke male ostrvske zemlje:											
- Bahami	21,970	1.6	7.6	-	5.2	0.0	-	72.0	1	84.3	13.7
- Fidži	3,720	2.0	1.0	-	10	-0.3	98	11.4	23	52.2	1.3
- Gvajana	2,900	4.4	2.1	-	152	0.0	94	1.1	9	28.4	5.0
- Gvineja Bisao	600	5.7	0.2	-	20	0.5	64	9.5	58	43.9	16.1
- Haiti	700	5.6	0.2	229	1.0	0.8	69	3.9	64	53.3	0.3
- Jamajka	-	-	3.2	1,131	3.4	0.1	93	7.1	41	52.1	18.9
- Kiribati	2,030	1.8	0.5	-	122	0.0	-	96.7	42	43.9	23.2
- Kuba	5,460	2.1	2.8	975	29	-1.7	94	12.7	62	75.2	6.4
- Maldivi	5,720	7,5	3,3	-	9	0.0	98	100	23	41.1	-
- Mauricijus	8,040	4.1	3.0	-	350	1.0	99	7.1	44	41.8	4.5
- Maršalska ostrva	3,910	5.0	1.9	-	126	0.0	94	99.0	72	71.8	3.1
- Papua Nova Gvineja	1,480	9.0	0.5	-	286	0.5	40	1.8	3	12.5	3.1
- Singapur	42,930	4.9	6.4	6,456	23	0.0	100	8.1	1	100	5.4

	GNI/pc	GDP/ rast	CO2/pc	PE/pc	Š	GŠ	PVR	% TI 5m/nv	% PZ	%US	ZP
- Solomonska ost.	1,110	9.0	0.4	-	22	0.2	-	11.5	3	20.5	0.1
- Tuvalu	4,950	1.2	-	-	10	0.0	98	100	60	50.6	0.4
- Trinidad i Tobago	15,840	-4.1	35.8	15,913	2.3	0.3	94	8.0	11	13.7	31.2

- GNI/pc (Atlas metod) \$; GDP/godišnji rast (2011); CO2/pc (mt); PE/pc – potrošnja energije/pc, kg ekvivalent nafte; Š - kopnena teritorija pod šumama (1000km<sup>2</sup>), 2011; GŠ – gubitak šuma (% godišnje, 2000-2010), 2011; PVR – pristup vodnim resursima (% ukupnog stanovništva), 2011. Izvor: *The Little Data Book 2013*, The World Bank, 2013. p. 2.

- % TI 5m/nv – % teritorije ispod 5m nadmorske visine; Izvor: *The Little Data Book on Climate Change 2011*, The World Bank, 2012. p. 2.

- % PZ – % poljoprivrednog zemljišta; %US – % urbanog stanovništva; ZP – zaštićena područja (% ukupne konene površine; MZP – morska zaštićena područja (% teritorijalnih voda); Izvor: *The Little Data Green Book 2013*, The World Bank, 2013. p. 2.

Sve male ostrvske zemlje učestvuju u aktivnostima koje se sprovode u skladu sa odredbama UNFCCC i KP u okviru grupe ne-Aneks I. Ako se za kriterijum uzme broj podnetih izveštaja o sprovođenju Konvencije, mogu se razlikovati države koje su podnele samo inicijalni izveštaj od onih koje su već podnele II nacionalnu komunikaciju. U prvoj grupi su Tuvalu, koji je svoju inicijalnu komunikaciju podneo 1999. godine, zatim Maršalska ostrva 2000. godine, Bahami i Kuba 2001. godine, Papua Nova Gvineja 2002. godine, Palau 2003. godine, Solomonska ostrva 2004. godine, Fidži 2005. godine, Mauricijus i Maldivi 2011. godine, itd.<sup>34</sup> Drugu nacionalnu komunikaciju već su dostavili Singapur 2010. godine, Gvineja Bisao i Jamajka 2011. godine, Sao Tome i Principe i Gvajana 2012. godine, Haiti, Trinidad i Tobago 2013. godine, itd.

#### a.2) Najmanje razvijene države

Najmanje razvijene države predmet su posebnih aktivnosti u okviru sistema UN već od šezdesetih godina XX veka, ali sa stanovišta aktivnosti koje se sprovode u okviru UNFCCC poseban značaj ima pravni osnov ustanovljen članom 4. stav 9. ovog međunarodnog ugovora, koji glasi: „Strane će u potpunosti uzeti u obzir konkretne potrebe i specifične uslove najmanje razvijenih zemalja u njihovim akcijama koje zahtevaju finansiranje i transfer tehnologija.“<sup>35</sup> U dosadašnjim

<sup>34</sup> Za izveštaje država članica ne – Aneks I videti Internet: [http://unfccc.int/national\\_reports/non-annex\\_i\\_natcom/items/2979.php](http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2979.php). (15.1.23013).

<sup>35</sup> U okviru sistema UN lista ovih država obuhvata ukupno 49 država. Za spisak država videti Internet: [http://www.un.org/esa/policy/devplan/profile/lde\\_list.pdf](http://www.un.org/esa/policy/devplan/profile/lde_list.pdf). (16.12.2013). Spisak koji

aktivnostima Konferencije država članica UNFCCC osnovni značaj ima usvajanje Briselskog programa aktivnosti za najmanje razvijene države za period od 2001–2010. godine.<sup>36</sup> Konferencija dražava članica je 2001. godine ustanovila poseban Radni program za najmanje razvijene države (Odluka 5/CP.7), Fond za najmanje razvijene države (Odluka 7/CP.7), Uputstva za izradu nacionalnih akcionih programa adaptacije (Odluka 28/CP.7) i Ekspertsku grupu za najmanje razvijene države (Odluka 29/CP.7).<sup>37</sup>

Sagledavanje nekih podataka od značaja za politiku u oblasti klimatskih promena pokazuje više zajedničkih karakteristika (izuzetno niske emisije CO<sub>2</sub>/pc, mala potrošnja energije, visoka zavisnost od poljoprivrede, itd), ali i postojanje određenih razlika (Tabela 2).

*Tabela 2. Neke najmanje razvijene zemlje, svet i visokorazvijene države: neki od indikatora od značaja za politiku u oblasti klimatskih promena*

	GNI/pc	GDP/rast	CO <sub>2</sub> /pc	PE/pc	Š	GŠ	PVR	% TI 5m/nv	% PZ	%US	ZP
Svet	9,514	2.7	4.7	1,851	39,633	0.1	88	1.8	37	52	12.3
Visoko razvijene države	39,860	1.5	11.4	4,782	9,629	0.0	100	2.2	37	80.5	12,9
Neke najmanje razvijene zemlje:											
Angola	3,830	3.9	1.4	716	584	0.2	51	0.2	47	59.1	12.4
Bangladeš	780	6.7	0.3	209	14	0.2	81	14.1	70	28.4	1.8
Etiopija	370	7.3	0.10	400	122	11	44	0.7	36	17	18.4

---

se daje u okviru UNFCCC sadrži listu od 48 država. Internet: [https://unfccc.int/cooperation\\_and\\_support/ldc/items/3097.php](https://unfccc.int/cooperation_and_support/ldc/items/3097.php). (20.1.2014). Za kriterijume definisanja videti Internet: <http://unohrls.org/about-ldcs/criteria-for-ldcs/> (16.12.2013).

36 *Brussels Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010*, Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, A/CONF.191/11, 20 May 2001, Internet: <http://www.un-documents.net/ac191-11.htm>. (16.12.2013).

37 Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties. Volume I. FCCC/CP/2001/13/Add.1, p. 32, 43. Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>. (9.1.2014). Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties. Volume IV. FCCC/CP/2001/13/Add.4, Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a04.pdf>. (9.1.2014).

	GNI/pc	GDP/rast	CO2/pc	PE/pc	Š	GŠ	PVR	% TI 5m/nv	% PZ	%US	ZP
Nepal	540	3.9	0.12	341	36	0.7	89	0.0	30	17	17.0
Mozambik	460	7.1	0.11	436	388	0.5	47	1.8	63	31.2	15.8
Ruanda	570	8.3	0.07	-	4.5	-2.4	65	0.0	78	19.1	10.0

- GNI/pc (Atlas metod) \$; GDP/godišnji rast (2011); CO2/pc (mt); PE/pc – potrošnja energije/pc, kg ekvivalent nafte; Š – kopnena teritorija pod šumama (1000km<sup>2</sup>), 2011; GŠ – gubitak šuma (% godišnje, 2000-2010), 2011; PVR – pristup vodnim resursima (% ukupnog stanovništva), 2011. *Izvor:* The Little Data Book 2013, The World Bank, 2013. p. 2.

- % TI 5m/nv – % teritorije ispod 5m nadmorske visine; *Izvor:* The Little Data Book on Climate Change 2011, The World Bnak, 2012. p. 2.

- % PZ – % poljoprivrednog zemljišta; %US – % urbanog stanovništva; ZP – zaštićena područja (% ukupne konene površine; MZP – morska zaštićena područja (% teritorijalnih voda); *Izvor:* The Little Data Green Book 2013, The World Bank, 2013. p. 2.

Angola je članica UNFCCC i KP od 2000, odnosno 2007. godine a Prvu nacionalnu komunikaciju podnela je tek 2012. godine.<sup>38</sup> Bangladeš je inicijalnu nacionalnu komunikaciju Bangladeš je dostavio 2002. godine, a drugu 2012. godine.<sup>39</sup> Etiopija se, slično kao i Bangladeš, nalazi u grupi od prvih pedeset najvećih emitera GHG.<sup>40</sup> Kao država u statusu ne-Aneks I, Etiopija je ratifikovala UNFCCC 1994. i KP 2005. godine. Inicijalnu nacionalnu komunikaciju dostavila 2001. godine.<sup>41</sup> Nepal je zemlja koja se nalazi u grupi od prvih pedeset najvećih emitera GHG.<sup>42</sup> Član je UNFCC i KP (od 1994. odnosno 2004. godine), a Prvu nacionalnu

38 Drugi najveći privredni sektor je poljoprivreda, šumarstvo i stočarstvo sa oko 8% GDP iako „postojanje mina kao rezultat građanskog rada ostaje prepreka ruralnog razvoja. Angola's Initial National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Ministry of Environment, Luanda, 2012. p. 21, 43. Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/agonc1.pdf>. (20.1.2014).

39 Bangladesh. Second national communication of Bangladesh to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Ministry of Environment and Forest, Dhaka, 2012. Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/bgdnc2.pdf>. (20.1.2014). Townshed Terry, Fankhauser Sam, Aybar Rafael, Collins Murray, Landesman Tucker, Nachmany Michal, Pavese Carolina, *A Review of Climate Change Legislation in 33 Countries*, Globe International. Chippenham, 2013, 51.

40 Townshed Terry, *et al.*, op. cit., p. 133.

41 Ethiopia. Initial national communication of Ethiopia to the United Nations Framework Convention on Climate Change. National Meteorological Services Agency, Addis Ababa, 2001. Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/ethnc1.pdf>. (20.1.2014).

42 Townshed Terry, *et al.*, op. cit., p. 300.

komunikaciju je izradio 2004. godine.<sup>43</sup> Mozambik je Prvu nacionalnu komunikaciju Mozambik je dostavio 2006. godine.<sup>44</sup> Pripremio Nacionalni akcioni program adaptacije 2007. godine.<sup>45</sup> Ruanda je ratifikovala UNFCCC i KP 1998. godine. Inicijalni izveštaj dostavila je 2005. godine, a drugu komunikaciju 2012. godine.<sup>46</sup>

### b) Zemlje ne – Aneks I, najveći emiteri GHG

Kao što je već naznačeno, kada se raspravlja o zemljama u razvoju koje su najveći emiteri gasova sa efektom staklene bašte obično se ima u vidu nekoliko država čije emisije gasova sa efektom staklene bašte značajno rastu i za koje se procenjuje da će u perspektivi rasti. Države sa velikim brojem stanovnika i potencijalom ubrzanog rasta izazivaju posebnu pažnju. Deset najvećih emitera (po ukupnim količinama emitovanih GHG) su Kina, Južna Koreja, Indonezija, Saudijska Arabija, Brazil, Meksiko, Iran, Južna Afrika, Tajvan i Tajland, dok redosled najvećih iz ove grupacije prema emisijama/pc izgleda ovako: Saudijska Arabija (16.2), Južna Koreja (13.0), Tajvan (11.8), Kina (7.1), Južna Afrika (6.3), Iran (5.3), Meksiko (4), Tajland (3.9), Brazil (2.3), Indonezija (2), Indija (1.6).<sup>47</sup> U raspravama o ulozi pojedinih država Kina i Indija zauzimaju posebno mesto, iako se široko raspravlja o ulozi svih zemalja koje pripadaju „BRICS“ (Brazil, Rusija, Indija, Kina, Južna Afrika), „BASIC“ (Brazil, Južna Afrika, Indija i Kina) ili „IBSA“ (Indija, Brazil i Južna Afrika) grupi.<sup>48</sup> Prema podacima za 2011. godinu pet zemalja

43 Nepal. Initial national communication to the Conference of the Parties of the United Nations Framework Convention on Climate Change, Ministry of Population and Environment, Kathmandu, 2004. Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/nepnc1.pdf>. (20.1.2014).

44 Mozambique initial national communication under UN Framework Convention on Climate Change. Ministry for Co-Ordination of Environmental Affairs, Maputo, 2003. Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/moznc1.pdf>. (16.1.2014).

45 Townshed Terry, *et al.*, op. cit., p. 293.

46 Republic of Rwanda. Second national communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Ministry of Natural Resources, Kigali, 2012. Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/rwanc2f.pdf>. (12.1.2014).

47 *Trend in global CO<sub>2</sub> emissions: 2013 Report*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague, 2013, p. 50. Za šire o politici pojedinačnih država najvećih emitera GHG videti: Todić Dragoljub, Globalna politika u oblasti klimatskih promena i politika država najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte, *Međunarodna politika*, br. 1150, april-jun 2013, str. 80-91.

48 Za položaj i ulogu Kine i Indije videti, npr. Walsh Sean, Tian Huifang, Whalley John, Agarwal Manmohan, *China and India's participation in global climate negotiations*, *International Environmental Agreements*, 11/2011, pp. 261–273, DOI 10.1007/s10784-011-9161-y. Za izvesna započitanja o odnusima između BRICS država i visokorazvijenih država videti: Luckhurst

iz grupe BRICS učestvuju sa 35% ukupne globalne potrošnje energije i 39% ukupnih globalnih emisija CO<sub>2</sub> koja nastaju kao posledica sagorevanja fosilnih goriva, iako je položaj svake od ovih država različit.<sup>49</sup> Tako, na primer, Indija emituje više od 5% ukupnih globalnih emisija i pokazuje jasan trend ubrzanog porasta emisija. Brazil je šesti najveći emiter GHG, ali je udeo emisija iz energetskog sektora „zanemarljiv“ u poređenju sa drugim državama ove grupacije, naročito u poređenju sa Ruskom Federacijom, Kinom i Indijom. Ruska Federacija je jedina zemlja iz ove grupe gde je u periodu od 1990. do 2011. godine došlo do pada CO<sub>2</sub> emisija (24%). S druge strane, kineske emisije su, u istom periodu, više nego tri puta povećane tako da one čine četvrtinu ukupnih globalnih emisija. Ova zemlja je 2006. godine preuzela prvo mesto kao pojedinačno najveći emiter CO<sub>2</sub> iz energetskog sektora, ikao su SAD i dalje najveći emiter ako se imaju u vidu „kumulativne“ emisije i emisije *per capita*.<sup>50</sup>

Ogromne razlike unutar grupe ne-Aneks I država jasno su uočljive iz podataka koji se odnose na GNI, CO<sub>2</sub>/pc, potrošnju energije/pc, gde se na vrhu liste nalaze Južna Koreja, Saudijska Arabija (Tabela 3).

*Tabela 3.* Neke zemlje ne-aneks I – veliki emiteri GHG, svet i visokorazvijene države: neki od indikatora od značaja za politiku u oblasti klimatskih promena

	GNI/pc	GDP/ rast	CO <sub>2</sub> /pc	PE/pc	Š	GŠ	PVR	% TI 5m/nv	% PZ	%US	ZP
Svet	9,514	2.7	4.7	1,851	39,633	0.1	88	1.8	37	52	12.3
Visoko razvijene države	39,860	1.5	11.4	4,782	9,629	0.0	100	2.2	37	80.5	12,9
<b><u>Ne – aneks I:</u></b>											
Kina	4,940	9.3	5.8	1.807	2,096	-1.6	91	1.4	56	50.5	16.6
Indija	1,420	6.3	1.6	566	686	-0.5	81	1.4	60	31.3	5.0
Južna Koreja	20,870	3,6	10.4	5,175	62	01	98	4.3	18	83.2	2.4

Jonatan, Building Cooperation between the BRICS and Leading Industrialized States, *Latin American Policy*, Vol. 4, No. 2/2013, pp. 251–268. Keukeleire Stephan, Hooijmaaijers Bas, The BRICS and Other Emerging Power Alliances and Multilateral Organizations in the Asia-Pacific and the Global South: Challenges for the European Union and Its View on Multilateralism, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 16. December 2013 pp. 1–18. DOI: 10.1111/jcms.12102. Aggarwal Raj, Adjusting to BRICs in Glass Houses: Replacing Obsolete Institutions and Business Models, *Thunderbird International Business Review*, Vol. 55, No. 1, January/February 2013, pp. 37-54.

49 CO<sub>2</sub> Emissions from fuel combustion, highlights, 2013, OECD/IEA, 2013, p. 21.

50 Ibid, p. 25, 22, 26.

	GNI/pc	GDP/ rast	CO2/pc	PE/pc	Š	GŠ	PVR	% TI 5m/nv	% PZ	%US	ZP
Indonezija	2,940	6.5	1.9	867	937	0.5	82	5.5	30	50.7	14.1
Brazil	10,720	2.7	1.9	1.363	5,173	0.5	98	1.2	33	84.6	26.3
Saud. Arabija	17,820	6.8	16.1	6,168	9.8	0.0	-	0.5	81	82.3	31.3
Iran	4,520	1.8	8.2	2,817	111	0.0	96	1.6	30	69.1	7.1
Južna Afrika	6,960	3.1	10.1	2,738	92	0.0	91	0.1	79	62	6.9
Meksiko	9,420	3.9	4.0	1,629	646	0.3	96	2.9	53	78.1	11.1
Tajland	4,440	0.1	4.0	1,699	190	0.0	96	4.2	41	34.1	20.1
Pakistan	1,120	3.0	0.9	487	16	2.2	92	1.4	34	36.2	10.1

- GNI/pc (Atlas metod) \$; GDP/godišnji rast (2011); CO2/pc (mt); PE/pc – potrošnja energije/pc, kg ekvivalent nafte; Š – kopnena teritorija pod šumama (1000km<sup>2</sup>), 2011; GŠ – gubitak šuma (% godišnje, 2000-2010), 2011; PVR – pristup vodnim resursima (% ukupnog stanovništva), 2011. Izvor: The Little Data Book 2013, The World Bank, 2013. p. 2.

- % TI 5m/nv – % teritorije ispod 5m nadmorske visine; Izvor: The Little Data Book on Climate Change 2011, The World Bnak, 2012. p. 2.

- % PZ – % poljoprivrednog zemljišta; %US – % urbanog stanovništva; ZP – zaštićena područja (% ukupne konene površine; MZP – morska zaštićena područja (% teritorijalnih voda); Izvor: The Little Data Green Book 2013, The World Bank, 2013. p. 2.

## ZAKLJUČAK

Složenost položaja zemalja u razvoju u savremenoj globalnoj politici u oblasti klimatskih promena povezane je, između ostalog, i sa ne jasnim kriterijumima za definisanje pojedinih specifičnih kategorija država u okviru grupe zemalja u razvoju. Osnovni koncept podele država u postojećem međunarodno-pravnom sistemu na države članice Aneksa I i ne – Aneks I može se smatrati višestruko prevaziđenim. Ipak, treba konstatovati da je, bez obzira na određene metodološke dileme u vezi sa definisanim pojma „zemlje u razvoju“, ova grupacija zemalja prepoznata kao posebna grupacija sa specifičnim pravima i obavezama koje propisuju UNFCCC i KP. Osnovu specifičnog položaja ove grupe zemalja čini sadržaj i smisao principa zajedničke i različite odgovornosti. Međutim, u grupaciji zemalja u razvoju uključenih u ne – Aneks I nalazi se veliki broj država sa krajnje različitim karakteristikama koje nisu na odgovarajući način uvažene u savremenoj politici u oblasti klimatskih promena. U literaturi najveću pažnju (u okviru ove grupacije) izaziva položaj i uloga pojedinih zemalja najvećih emitera gasova sa efektom

staklene bašte (pre svega Kine i Indije), ali se državama sa najnepovoljnijim položajem smatraju pojedne najmanje razvijene države koje su, istovremeno, i male ostrvske države. Postojeći međunarodno-pravni režim u oblasti klimatskih promena ne odsljeka dosledno specifičnosti najugroženijih država iz grupacije zemalja u razvoju (male ostrvske države i najnerazvijenije države). Izvesni međunarodni instrumenti ustanovljeni radi unapređenja položaja zemalja u razvoju (npr. Fond za najnerazvijenije države, ili tek uspostavljeni Varšavski „međunarodni mehanizam za gubitke i štete koje su povezane sa uticajem klimatskih promena.“) ne smatraju se dovoljnim i predmet su različitih kritika. Nastavak pregovora o ciljevima i aktivnostima globalne politike u oblasti klimatskih promena morao bi, za svoju osnovu, imati jasnije grupisanje pojednih država u skladu sa njihovim realnim doprinosom klimatskim promenama i mogućnostima njihovog sprečavanja.

Iako položaj Republike Srbije najvećim delom karakterišu uzroci i posledice tranzicije na putu ka članstvu u najmoćnijoj međunarodnoj organizaciji (EU), pojedina iskustva nekih zemalja u razvoju i opšte determinante položaja ove grupacije zemalja mogu biti od izvesnog značaja za razumevanje globalnih tendencija i definisanje vlastite pozicije. Ovo se naročito odnosi na tendencije koje su povezane sa pregovorima o budućem pravcu aktivnosti međunarodne zajednice u oblasti klimatskih promena i preuzimanju obaveza koje (ni)su u skladu sa mogućnostima privrede i društva.

## LITERATURA

1. Aggarwal Raj, Adjusting to BRICs in Glass Houses: Replacing Obsolete Institutions and Business Models, *Thunderbird International Business Review*, Vol. 55, No. 1 January/February 2013, pp. 37-54.
2. Angola's Initial National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Ministry of Environment, Luanda, 2012, Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/agonc1.pdf>. (20.1.2014).
3. Bangladesh. Second national communication of Bangladesh to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Ministry of Environment and Forest, Dhaka, 2012, Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/bgdnc2.pdf>. (20.1.2014).
4. *Brussels Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010*, Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, A/CONF. 191/11, 20 May 2001, Internet: <http://www.un-documents.net/ac191-11.htm>. (16.12.2013).
5. *Climate Change, Small Island Developing States*, Climate Change Secretariat (UNFCCC), Bon, 2005.
6. *CO2 Emissions from fuel combustion, highlights, 2013*, OECD/IEA, 2013.

7. Copenhagen Accord, Appendix II - Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties, Internet: [https://unfccc.int/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/items/5265.php](https://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php). (19.11.2013).
8. Ethiopia. Initial national communication of Ethiopia to the United Nations Framework Convention on Climate Change. National Meteorological Services Agency, Addis Ababa, 2001, Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/ethnc1.pdf>. (20.1.2014).
9. Farber Daniel, Beyond the North–South Dichotomy in International Climate Law: The Distinctive Adaptation Responsibilities of the Emerging Economies, *Review of European Community & International Environmental Law*, 22, No. 1/2013, 42–53.
10. Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Nineteenth session, Warsaw, 11–22 November 2013, List of participants, FCCC/cp/2013/inf.4, 21. November 2013.
11. Gagnon-Lebrun, F. and S. Agrawala, *Progress on Adaptation to Climate Change in Developed Countries: An Analysis of Broad Trends*, ENV/EPOC/GSP(2006)1/FINAL, OECD, Paris. 2006.
12. Grasso Marco, The role of justice in the North–South conflict in climate change: the case of negotiations on the Adaptation Fund, *International Environmental Agreements: Politics, Law & Economics*. No. 4/2011, pp. 361–377.
13. Hufbauer Gary Clyde, Kim Jisun. Reaching a Global Agreement on Climate Change: What are the obstacles? *Asian Economic Policy Review*, No. 5&/2010, pp. 39–40.
14. Hurrell Andrew, Sengupta Sandeep, Emerging powers, North–South relations and global climate politics, *International Affairs*, Vol. 88, No. 3/2012, pp. 463–484.
15. Keukeleire Stephan, Hooijmaaijers Bas, The BRICS and Other Emerging Power Alliances and Multilateral Organizations in the Asia-Pacific and the Global South: Challenges for the European Union and Its View on Multilateralism, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 16. December 2013 pp. 1–18. DOI: 10.1111/jcms.12102.
16. *The Least Developed Countries Report 2012*, UNCTAD, United Nations, New York and Geneva, 2012. pp. xii, xiii. Internet: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2012\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2012_en.pdf). (14.12.2013).
17. *Legal Principles Relating to Climate Change*, International Law Association, Sofia Conference. 2012.
18. *The Little Data Book 2013*, The World Bank, 2013.
19. *The Little Data Book on Climate Change 2011*, The World Bank, 2012.
20. *The Little Data Green Book 2013*, The World Bank, 2013.
21. Luckhurst Jonatan, Building Cooperation between the BRICS and Leading Industrialized States, *Latin American Policy*, Vol. 4, No. 2/2013, pp. 251–268.
22. Moellendorf Darrell, Climate change and global justice, *Wiley Interdisciplinary Review: Clim Change*, Vol. 3, No. 2/2012, pp. 131–143. doi: 10.1002/wcc.158.

23. Mozambique initial national communication under UN Framework Convention on Climate Change. Ministry for Co-Ordination of Environmental Affairs, Maputo, 2003, Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/moznc1.pdf>. (16.1.2014).
24. Narasimha D.Rao International and intranational equity in sharing climate change mitigation burdens, *International Environmental Agreements*, 12 March 2013, DOI 10.1007/s10784-013-9212-7.
25. *National communications from Parties included in Annex I to the Convention*, Report on national greenhouse gas inventory data from Parties included in Annex I to the Convention for the period 1990–2010, FCCC/SBI/2012/31, 16 November 2012.
26. *National Communications from Parties not included in Annex I to the Convention Compilation and synthesis of initial national communications*, Sixth compilation and synthesis of initial national communications from Parties not included in Annex I to the Convention, FCCC/SBI/2005/18/Add.2, 25 October 2005.
27. Nepal. Initial national communication to the Conference of the Parties of the United Nations Framework Convention on Climate Change, Ministry of Population and Environment, Kathmandu, 2004, Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/nepnc1.pdf>. (20.1.2014).
28. Posner A.Eric, Weisbach David, *Climate change justice*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2010.
29. Republic of Rwanda. Second national communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Ministry of Natural Resources, Kigali, 2012, Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/rwanc2f.pdf>. (12.1.2014).
30. Stern I.David, Pezzey C.V. John, Lambie Ross, Where in the world is it cheapest to cut carbon emissions?, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 56, No. 3/2011, pp. 315–331.
31. Parker Larry, Blodgett John, *Greenhouse Gas Emissions: Perspectives on the Top 20 Emitters and Developed Versus Developing Nations*, CRS Report for Congress, Updated November 28, 2008, Internet: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32721.pdf>. 14/1/2013.
32. Pauwelyn Joost. The End of Differential Treatment for Developing Countries? Lessons from the Trade and Climate Change Regimes, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 22, No. 1/2013.
33. Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties. Volume I. FCCC/CP/2001/13/Add.1, Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>. (9.1.2014).
34. Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties. Volume IV. FCCC/CP/2001/13/Add.4, Internet: <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a04.pdf>. (9.1.2014).

35. Submission to the UN Framework Convention of Climate Change by the Gambia on behalf of the Least Developed Countries Group on Loss and Damage, Internet: <http://ldclimate.files.wordpress.com/2012/05/ldclossanddamage.pdf>. (10.1.2014).
36. Todić Dragoljub, Globalna politika u oblasti klimatskih promena i politika država najvećih emitera gasova sa efektom staklene baštne, *Međunarodna politika*, br. 1150, april-jun 2013. str. 80-91.
37. Todić Dragoljub, *Klimatske promene i reforma sistema upravljanja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.
38. Todić Dragoljub, Vukasović Vid, *Ekološka kriza u svetu i odgovor međunarodne zajednice*, Beograd, Savezni sekretarijat za rad, zdravstvo i socijalno staranje – sektor za životnu sredinu, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2003.
39. Townshend Terry, Fankhauser Sam, Aybar Rafael, Collins Murray, Landesman Tucker, Nachmany Michal, Pavese Carolina, *A Review of Climate Change Legislation in 33 Countries*, Globe International. Chippenham, 2013.
40. *Trend in global CO<sub>2</sub> emissions: 2013 Report*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague, 2013,
41. Verheyen Roda, *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility*, Brill Academic Publishers, Boston, MA, USA, 2004.
42. Walsh Sean, Tian Huifang, Whalley John, Agarwal Manmohan, China and India's participation in global climate negotiations, *International Environmental Agreements*, 11/2011, pp. 261–273, DOI 10.1007/s10784-011-9161-y.
43. Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts, FCCC/CP/2013/L.15, 22 November 2013.
44. Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, sa aneksima (Službeni list SRJ, međunarodni ugovori, br. 2/97).
45. Zakon o potvrđivanju Kjoto protokola uz Okvirnu Konvenciju UN o promeni klime, 1997 („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 88/07).

*Dragoljub TODIĆ  
Vladimir GRBIĆ*

## **DEVELOPING COUNTRIES AND CLIMATE CHANGE POLICIES**

### **ABSTRACT**

The paper considers the question of the position and role of developing countries in the contemporary law and policy of climate change. The basic thesis in this paper is that the position of developing countries is defined in relevant international legal documents, but that significant differences between individual categories of developing countries are not clearly emphasized. In

this sense, the first part of the paper is focused on the problems of defining of the notion of developing countries. The second part gives an overview of the specific rights and obligations of developing countries within the framework of the existing system established by United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol. In particular, it highlights the content and dilemmas in the interpretation of the principle of common but differentiated responsibilities. The third part of the paper presents some common features of developing countries that are of relevance for climate change. It provides an overview of some features and elements of the policies of individual countries (members of non- Annex I, small island countries, least developed countries and developing countries which are the largest emitter of GHGs).

*Key words:* Developing countries, climate change, environment, United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, non – Annex I, small island countries, the least developed countries, large emitters of greenhouse gases.

**Gordana PRERADOVIĆ<sup>1</sup>**

UDK: 341.224(282.243.743)

Biblid Vol. LXVI, br. 1-2, str. 183–205

Izvorni naučni rad

april 2014.

DOI: 10.2298/MEDJP1402183P

## **SARADNJA PIBREŽNIH DRŽAVA U PITANJIMA KORIŠĆENJA I ZAŠTITE MEĐUNARODNIH VODOTOKOVA S OSVRTOM NA AKTIVNOSTI SAVSKE KOMISIJE**

### **APSTRAKT**

U radu se analiziraju oblici saradnje među državama koja je neophodna kada se radi o pitanjima upravljanja, korišćenja i zaštite međunarodnih vodotoka. Najčešći vid saradnje je osnivanje i djelovanje međunarodnih riječnih komisija. Ostali oblici saradnje se manifestuju kroz sprovođenje međusobnih konsultacija i obavještavanja o relevantnim činjenicama i okolnostima za konkretan vodotok, kao i zajednički monitoring i eavulacija stanja i podataka značajnih u prevenciji nanošenja štete drugoj državi. Cilj ovog rada je da se pored opštег prikaza i analize elemenata i vidova saradnje među državama u pitanjima korišćenja i zaštite međunarodnog vodotoka, analizira i praktična strana takve saradnje. Stoga se analizira rad Savske komisije kao institucionalnog okvira provođenja koordinirane saradnje između država potpisnica Okvirnog sporazuma za zaštitu sliva rijeke Save.

*Ključne riječi:* međunarodni vodotok, međunarodna saradnja, Okvirni sporazum za sliv rijeke Save, Savska komisija.

### **1. ZNAČAJ SARADNJE MEĐU DRŽAVAMA ZAJEDNIČKOG VODOTOKA**

**N**esporno je da je voda jedan od najvažnijih prirodnih resursa od kojeg zavisi čovjekov opstanak i napredak, ali i opstanak živog svijeta na planeti Zemlji uopšte. Ovakva realnost zahtijeva da se iznađu mehanizmi koji će osigurati da se vodom upravlja na kooperativan način, kako voda ne bi postala veliki problem za sigurnost narodâ. Svježa voda je esencijalna za sve aspekte ljudskih aktivnosti: za piće, poljoprivredu, industriju, proizvodnju energije, kao i za sâm opstanak i

---

1 Mr sc. Gordana Preradović, Viši stručni saradnik za upravno-nadzorne poslove u Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju u Vladi Rublike Srpske. E-mail: g.preradovic@mgr.vladars.net.

održavanje života na Zemlji.<sup>2</sup> Stoga su narodi morali naći načina da sarađuju radi podjednakog učešća u korišćenju i upravljanju vodnim resursima. Pored globalnih konvencija i pravila kojima se reguliše upotreba vodnih resursa, postoje stotine regionalnih ugovora i sporazuma sklopljenih među državama, koji pokrivaju širok obim pitanja, od bezbjednosti granica do proizvodnje hidroelektrične energije, te zaštite kvaliteta i kvantiteta vodâ. Mnogi ugovori, kao i odredbe kojima se osnivaju međunarodne komisije za upravljanje vodnim resursima, sadrže mehanizme za rješavanje konflikata među zainteresovanim država jednog vodotoka.<sup>3</sup>

Međunarodni vodotoci ograničavaju državni suverenitet, što znači da država svoju teritoriju može koristiti tako da drugim državama u okruženju svojim postupanjem ne nanosi štetu. Sve zainteresovane države su zato u obavezi da poštuju pravo ostalih pribrežnih država na nesmetano korišćenje vode zajedničkog vodotoka. Stoga se međunarodno regulisanje mora prilagoditi ovakvim kompleksnim situacijama, rezultirajući u raznim regulatornim šemama, na koje veoma često imaju uticaj brojni faktori, a ne samo oni koji se tiču zaštite životne sredine.<sup>4</sup>

Do saradnje između zainteresovanih država ne dolazi samo prilikom otklanjanja posljedica do kojih je već došlo, nego se ona ostvaruje i ulaganjem napora za sprečavanje njihovog nastupanja. Akcije koje se planiraju i preuzimaju imaju dugoročan karakter, te u pravilu, dovode do institucionalizacije saradnje u borbi za očuvanje čistoće međunarodnih rijeka.<sup>5</sup>

Veliki značaj očuvanja čistoće svježe pitke vode pokazuje i to da je uz UNECE Konvenciju o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera

- 
- 2 Dellapenna, Joseph, W., *The Customary International Law of Transboundary Fresh Waters*, Int. J. Global Environmental Issues, Vol. 1, Nos. 3/4, 2001., p. 264. Voda prekriva 70% površine planete Zemlje. Ona je obnovljiv, međutim, ograničen prirodni izvor. Manje od 3% svjetskih voda je svježih (slatkih) voda, većina ih je zarobljena u lednicima ili nepristupačnim snježnim pokrivačima.
  - 3 Bean, Barbara, *Research Guide on Transboundary Freshwater Treaties and other Resources*, izvor: [http://www.nyulawglobal.org/globalex/Transboundary\\_Freshwater\\_Treaties.htm](http://www.nyulawglobal.org/globalex/Transboundary_Freshwater_Treaties.htm), posjećeno: 22. 11. 2012. – svih 264 svjetskih vodnih bazena, koji sadrže glavninu svježe tekuće vode, prelaze ili stvaraju međunarodne političke granice. Sa blizu polovinom od ukupne svjetske populacije, 145 država je smješteno u međunarodnim riječnim bazenima.
  - 4 Vid. opš. Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, Inc. Ardsley, New York, 2003, p. 455. – Blizu polovine kopna i 40% svjetske populacije se nalazi unutar međunarodnih riječnih bazena. Trinaest riječnih bazena dijeli pet ili više država.
  - 5 Branimir Janković i Slobodan Milenković, *Međunarodnopravno regulisanje zabrane zagađivanja međunarodnih reka*, Savremena administracija, Beograd, 1976., str. 131.

(Helsinki, 1992)<sup>6</sup> donijet Protokol o vodi i zdravlju,<sup>7</sup> čiji je glavni cilj zaštita ljudskog zdravlja i dobrobit kroz unapređenje upravljanja vodama, uključujući zaštitu vodnih eko-sistema, kao i prevencija, kontrolisanje i smanjenje bolesti povezanih sa zagađivanjem voda: kolera, dizenterija, hepatitis A, i dr., pri čemu je značajno naglasiti da jednom od sedam stanovnika Zemlje nije dostupna zdrava voda za piće niti adekvatna voda za higijenu. Ovaj protokol je prvi međunarodni sporazum takve vrste usvojen naročito u svrhu postizanja adekvatnog snabdijevanja zdravom vodom za piće, adekvatne higijene i efikasne zaštite vodnih resursa koji se koriste kao izvori vode za piće. Neka od pitanja kojima se bavi ovaj protokol jesu: vodovodi manjeg kapaciteta, snabdijevanje vodom i higijena u ekstremnim vremenskim događajima, bolesti vezane za vodu, pravičan pristup vodi i sanitarijama, i dr.

Ugovorne strane su se naročito obavezale da preduzmu odgovarajuće mjere da spriječe, kontrolišu ili smanje zagađivanje voda kojima se uzrokuje ili može da se uzrokuje prekogranično dejstvo. Mjere prevencije, kontrole i redukcije zagađivanja vode će se preduzeti, ako je to moguće, na izvoru zagađivanja.<sup>8</sup>

Kako bi se realizovali svi predviđeni ciljevi, ugovorne strane su se obavezale da uspostave nacionalne i lokalne ciljeve za standarde koje trebaju postići u pogledu kvaliteta vode za piće, kao i za postizanje odgovarajućeg nivoa vodosnabdijevanja i tretmana otpadnih voda. Stoga ovaj Protokol, smatra Tanzi, predstavlja „postepeno smanjivanje raskoraka između međunarodnog vodnog prava i prava ljudskih prava na vitalne potrebe vezane za vodu“. Autor navodi da je analiza Protokola sprovedena u pozadini autoritativnog tumačenja članova 11 i 12 UN Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, te zaključuje da je komparativna

- 
- 6 *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* – UNECE Convention (17. mart 1992, Helsinki), stupila je na snagu 6. oktobra 1996. godine; tekst Konvencije dostupan na: <http://www.unece.org/env/water/text/text.htm>, posjećeno dana 25. 11. 2013. Slijedeći prijedlog švajcarske vlade, 28. novembra 2003. godine strane ugovornice ove konvencije su usvojile amandmane na članove 25 i 26 Konvencije, koji su stupili na snagu 6. februara 2013. godine. Bosna i Hercegovina ih je prihvatala 27. 01. 2010. godine; Hrvatska 31. 7. 2008. godine, a Srbija im je pristupila 27. 8. 2010. godine. – izvor: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&m>, posjećeno 25. 11. 2013.
- 7 *Protocol on Water and Health* (London, 17. 6. 1999.), tekst protokola dostupan na: <http://www.unece.org/env/water/text/text.htm>, posjećeno dana 25. 11. 2013. Protokol je stupio na snagu 04. 8. 2005. godine; Bosna i Hercegovina mu je pristupila 13. 10. 2011. godine; Hrvatska ga je potpisala 17. 6. 1999. godine i ratificovala 28. 7. 2006. godine; Republika Srbija mu je pristupila 16. 4. 2013. – izvor: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&m>, posjećeno 15. 5. 2013.
- 8 Rodoljub Etinski i dr, *Osnove prava životne sredine*, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2009, str. 260. Videti još: Kiss. A. and Shelton, D., op. cit., pp. 464–465.

analiza pokazala punu komplementarnost i, po mnogo čemu, čak i podudaranje između ovih instrumenata.<sup>9</sup>

## 2. OPŠTA PRAVILA O ZAŠТИTI MEĐUNARODNIH VODOTOKOVA

Opšta načela na kojima se temelji upotreba i korišćenje zajedničkih vodotokova su: načelo zabrane prouzrokovanja značajne štete drugoj pribrežnoj državi ili državama, pravo na razumno i pravično korišćenje vodotokova i načelo održivog razvoja.<sup>10</sup> Kada se uđe u analizu sadržine i suštine ovih načela, dolazi se do zaključka da je svakom od ovih načela sadržinski elemenat i njegov sastavni dio, upravo, saradnja među zainteresovanim državama, te da su pobrojani principi, u stvari, izraz saradnje država koja se ispoljava u različitim vidovima i na različite načine. Jer, bilo bi teško, gotovo nemoguće, ispoštovati navedene principe ukoliko među državama konkretnog zajedničkog vodotoka ne bi bili uspostavljeni odnosi saradnje i komunikacije.

Oblici međunarodne saradnje u oblasti upravljanja i zaštite međunarodnih vodotokova su, prije svega, konsultacije i zajedničke aktivnosti u okviru međunarodnih komisija, kao i razmjena informacija o dvostranim i višestranim sporazumima, pravnim propisima i mjerama u području vodoprivrede, razmjena pravnih dokumenata, uputstava i drugih publikacija, kao i ostali oblici razmjene informacija i iskustava, o čemu će detaljnije biti riječi u ovom radu kroz analizu djelovanja Savske.

U početku su osnovna načela na kojima se zasnivalo vodno međunarodno pravo bila izvedena iz običajnih pravila međunarodnog prava, a što je podrazumijevalo da država treba na pravedan i razuman način koristiti vodne resurse, i to tako da izbjegava izazivanje značajne štete drugim zemljama i da, eventualno nastale

9 Atilla Tanzi, *Reducing the Gap between International Water Law and Human Rights Law: The UNECE Protocol on Water and Health*, 12 Int'l Comm. L. Rev. 267, 2010. Vid. Larson, R. B., *Holy Water and Human Rights: Indigenous Peoples' Religious-Rights Claims to Water Resources*, 2 Ariz. J. Envtl. L. & Pol'y 81 2011.; vid. Bernardini, F., *The UNECE Protocol on Water and Health*, 312 Lan, Environment and Development Journal (2007), p. 234, izvor: <http://www.lead-journal.org/content/07234.pdf>. Vidjeti o pravu na zdravu životnu okolinu kao ljudskom pravu treće generacije u Bakšić-Muftić, J., „*Sistem ljudskih prava*“, Magistrat, Sarajevo, 2002, str. 251–252.

10 Rodoljub Etinski, i dr., *Osnove prava životne sredine*, op. cit., str. 253. – Pravo životne sredine i pravo na razvoj ne stoje međusobno kao alternative, nego kao međusobno podupirući, integrисани koncepti koji zahtijevaju da tamo gdje razvoj može da uzrokuje značajnu štetu životnoj sredini, postoji obaveza da se sprječi ili ublaži takva šteta. Komisija UN-a za održivi razvoj se bavi politikom obezbjeđivanja globalnog i regionalnog održivog razvoja.

sporove, rješava mirnim putem. Tokom razvoja međunarodnog vodnog prava bilo je više pokušaja da se ova i ostala pravila pretoče u međunarodne ugovore, konvencije ili sporazume. U tom pogledu su značajnu ulogu odigrale nevladine međunarodne organizacije, a naročito Institut za međunarodno pravo i Udruženje za međunarodno pravo, koje su donijele međunarodne akte u vidu rezolucija, preporuka, i sl. S obzirom na značajan autoritet njihovih donosilaca, ovi međunarodni akti, iako pravno neobavezujući, veoma su široko prihvaćeni i priznati od strane mnogih država u svijetu.<sup>11</sup> Odredbama ovih međunarodnih akata regulisana su sva značajna pitanja koja se tiču upravljanja, korišćenja i zaštite međunarodnih vodotokova, i kao takvi, često su osnova za donošenje brojnih drugih međunarodnih i nacionalnih propisa u predmetnoj oblasti.

Širokom upotrebotom međunarodnih vodotokova u neplovidbene svrhe, kao što su: proizvodnja električne energije, navodnjavanje, proizvodnja vode za piće, i dr., naročito u posljednjih nekoliko decenija prošloga vijeka, otvorena su brojna nova pitanja koja su tražila pravno regulisanje na međunarodnom planu.<sup>12</sup> Također, razvojem industrije i riječne plovidbe na bazi savremene tehnike i tehnologije, postavljen je pred međunarodnu zajednicu problem zagađivanja voda. Ova i slična pitanja su u prvo vrijeme uglavnom rješavana na bazi bilateralnih ugovora.<sup>13</sup>

### 3. UOPŠTE O OBLICIMA SARADNJE PRIBREŽNIH DRŽAVA

#### *3.1. Međunarodni monitoring i evaulacija*

Monitoring i evaluacija omogućavaju upravljanje vodnim resursima baziranim na prikupljenim rezultatima. Države sarađuju u oblasti monitoringa i ocjenjivanja, pa u tu svrhu one nastoje razviti usklađene ili zajedničke sisteme za monitoring. Takođe, razrađuju i provode zajedničke programe praćenja stanja u riječnom slivu u vezi s kvalitetom i količinom vode, nanosa, te riječnih eko-sistema, kao osnov za

11 Institute of International Law – *Resolution on the Use of International Non-Maritime Waters* (Salzburg, 1961.); *Resolution on the Pollution of Rivers and Lakes and International Law* (Athena, 1979); International Law Assossiacion – *The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers* (Helsinki, 1966). – *Studies and Declarations made by International Non-Governmental Organizations*, izvor: <http://www.fao.org/docrep/005/W9549E/w9549e08.htm>, posjećeno: 15. 3. 2013.

12 Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, JP „Službeni glasnik“ i Pravni fakultet u Beogradu, Beograd 2007. str. 325.

13 Npr. ugovor zaključen između Jugoslavije i Mađarske, zaključen u Beogradu dana 25. 5. 1957. godine ili Bukureštanska deklaracija potpisana 29. 01. 1985. godine između Rumunije, Bugarske, Jugoslavije i SSSR-a.

ocjenjivanje prekograničnih posljedica, npr. zagađenja, promjena riječnog režima i vodnog bilansa, velikih voda i leda.<sup>14</sup>

Države razvijaju zajedničke ili usklađene metode praćenja i ocjenjivanja ispuštanja otpadnih voda, uključujući obradu, ocjenu i dokumentovanje podataka, razrađuju inventarizaciju relevantnih koncentrisanih izvora zagađenja, uključujući i materije kojima se voda zagađuje (inventarizacija emisije), pa se na osnovu tih podataka vrši procjena zagađivanja iz raspršenih izvora, a naročito je važno izvršiti ažuriranje navedenih dokumenata prema stvarnom stanju. Države vodnog bazena periodično procjenjuju stanje međunarodnog vodotoka po pitanju kvaliteta vode, kao i napredak ostvaren provođenjem mjera za sprečavanje, ograničenje i redukciju prekograničnih posljedica. Rezultati se stavljujaju javnosti na uvid putem odgovarajućih publikacija.<sup>15</sup>

Shodno EU Okvirnoj direktivi o vodama (član 8), države članice se obavezuju da osiguraju uspostavljanje programa za monitoring statusa voda u okviru svakog vodnog područja, kako bi se uspostavio koherentan i sveobuhvatan pregled statusa voda, pa će za površinske vode takvi programi obuhvatati kontrolu zapremine, vodostaja i proticaja do stepena koji je značajan za ekološki i hemijski status i ekološki potencijal. Za podzemne vode će ti programi obuhvatati kontrolu hemijskog i kvantitativnog statusa, a kada se radi o zaštićenim područjima, programi će biti dopunjeni specifičnim podacima sadržanim u legislativi Zajednice, na osnovu kojih su uspostavljena pojedinačna zaštićena područja.

### *3.2. Obaveza obavještavanja, konsultovanja i pregovaranja*

Različiti međunarodni pravni instrumenti, uključujući tu i Dunavsku konvenciju, te druge UNECE konvencije, kao što je Arhuska konvencija, Helsinška konvencija o

14 Vid. članove 4 i 5 UNECE Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera (Helsinki, 1992) – ECE Konvencija o vodama – tekst ove Konvencije dostupan na: <http://www.unece.org/env/water/text/text.htm>, posjećeno dana 15. 02. 2014; UN Konvencija o pravu korišćenja međunarodnih vodotoka u neplovidbene svrhe (New York, 1997) – UN Konvencija o vodotocima – u članu 24 sadrži odredbe koje se tiču „upravljanja“ pod kojim pojmom se podrazumijeva planiranje održivog razvoja međunarodnog vodotoka i obezbjeđivanje implementacije usvojenih planova, kao i promovisanje racionalnog korišćenja, zaštite i kontrole vodotoka, tekst UN Konvencije o vodotocima dostupan na: [http://www.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](http://www.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf), posjećeno 15. 02. 2014.

15 *Convention on Protection and Sustainable Use of Danube River*, [http://www.podaci.net/\\_z1/8122806/K-szokrd02v0302.html](http://www.podaci.net/_z1/8122806/K-szokrd02v0302.html), posljednji put posjećeno 10. 4. 2014. – član 9 tačka 1 Dunavske Konvencije – posebno će se dogоворiti o tačkama na kojima će se vršiti monitoring o karakteristikama kvaliteta vode i parametrima zagađenosti koje treba redovno pratiti na području Dunava uz dovoljnu učestalost, vodeći računa o ekološkim i hidrološkim svojstvima vodotoka, kao i o tipičnim emisijama polutanata koji se ispuštaju u tom slivu.

vodama, Espoo konvencija (Konvencija o procjeni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu), nekoliko njihovih protokola, te direktive EU, a naročito Okvirna direktiva o vodama EU, koja ima direktni uticaj na Okvirni sporazum o slivu rijeke Save, sadrže zakonske odredbe u vezi s učešćem javnosti i interesnih grupa u svim pitanjima koja se odnose na upravljanje i zaštitu voda međunarodnih vodotoka.

Države članice EU podržavaju aktivno uključenje svih zainteresovanih strana u implementaciju Okvirne direktive o vodama, posebno u izradi, preispitivanju i noveliranju planova upravljanja riječnim slivom, pa u tom smislu, svaka država članica treba da obezbijedi da planovi za svako vodno područje budu objavljeni i učinjeni dostupnim za primjedbe javnosti i korisnika. Na zahtjev zainteresovanih lica, biće im omogućeno da izvrše uvid u dokumentacione osnove i podloge korištene za izradu nacrta plana upravljanja riječnim slivom.<sup>16</sup> Saglasnošću interesnih grupa, Dunavski model je preporučen kao referentni model za uključivanje javnosti u slivu rijeke Save.<sup>17</sup>

Kada neka od država planira izvesti određene aktivnosti propisane u članu 3 tačka 2 Dunavske konvencije, nakon prethodne razmjene informacija povodom toga, ugovorne strane će započeti konsultacije o aktivnostima koje bi mogle izazvati prekogranične posljedice. Ove konsultacije se odnose uglavnom na ona pitanja koja nisu obuhvaćena bilateralnom ili drugom međunarodnom saradnjom, a najčešće se provode u okviru međunarodne komisije, sve u cilju postizanja odgovarajućeg rješenja. Po pravilu, donošenju odluke o izvođenju planiranih aktivnosti prethodi okončanje konsultacija, osim ako konsultacije ne budu okončane najkasnije u roku od godinu dana od njihovog započinjanja.<sup>18</sup>

Ugovorne strane su dužne da razmjenjuju razumno dostupne informacije. Države bazena su dužne da razmjenjuju informacije o opštem stanju riječne okoline u slivu Dunava, o iskustvima stečenim u primjeni najbolje raspoložive tehnologije i o rezultatima istraživanja i razvoja; o podacima o emisiji i monitoringu; o preduzetim i predviđenim mjerama za sprečavanje, ograničenje i smanjenje prekograničnih posljedica; o propisima o ispuštanju otpadnih voda; o nesrećama u koje su uključene materije opasne po vodu. Kako bi se uskladile gramične vrijednosti emisija, države ugovornice između sebe razmjenjuju informacije o svojim nacionalnim propisima,

16 Directive 2000/60/EC, nazvana Water Framework Directive – WFD, tekst direktive dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT>, posljednji put posjećeno 10. 4. 2014. - član 14 EU Okvirne direktive o vodama.

17 REC – Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Okvirni sporazum za sliv rijeke Save, izvor: [http://archive.rec.org/REC/Programs/Sava/pdf/BiH\\_Sava\\_brochure.pdf](http://archive.rec.org/REC/Programs/Sava/pdf/BiH_Sava_brochure.pdf), posljednji put posjećeno 10. 4. 2014.

18 Član 10 i 11 tačka 2 Dunavske konvencije.

te će olakšati razmjenu najboljih raspoloživih tehnologija, posebno putem unapređenja komercijalne razmjene postojećih tehnologija, direktnih industrijskih kontakata i saradnje, uključujući i zajednička ulaganja, razmjene informacija i iskustava, i pružanja tehničke pomoći, a takođe, pokreću i zajedničke obrazovne programe, seminare i sastanke.<sup>19</sup>

Obaveza međusobne saradnje pribrežnih država se zasniva na suverenoj jednakosti, teritorijalnom integritetu, obostranim koristima i dobroj vjeri u cilju postizanja optimalnog korišćenja i adekvatne zaštite međunarodnog vodotoka. U određivanju načina ovakve saradnje, obalske države mogu razmotriti mogućnost osnivanja zajedničkog mehanizma, kako bi se olakšala saradnja o relevantnim mjerama i postupcima u svjetlu iskustva dobivenog kroz saradnje u postojećim zajedničkim mehanizmima i komisijama u raznim regionima.<sup>20</sup>

Kada se radi o planiranim mjerama, obalske države su u obavezi da međusobno razmjenjuju informacije, i ako je to potrebno, da pregovaraju o mogućim efektima planiranih mjera na uslove međunarodnog vodotoka.<sup>21</sup> Prije nego što država vodotoka implementira ili dozvoli implementaciju planiranih mjera koje bi mogle imati značajan štetan uticaj na druge države vodotoka, ona je u obavezi da tim državama obezbijedi pravovremeno obavještenje, uz koje će biti priloženi svi dostupni tehnički podaci i informacije, uključujući i rezultate procjene uticaja na životnu sredinu. Period koji se ostavlja obaviještenoj državi da odgovori na obavještenje iznosi 6 mjeseci, uz mogućnost produženja za još maksimalno 6 mjeseci. Država koja je dala obavještenje u toku perioda dok se čeka odgovor je obavezna da sarađuje sa obaviještenom državom, ne smije implementirati ili dozvoliti implementaciju planiranih mjera bez saglasnosti obaviještene države. Ukoliko obaviještена država bude smatrala da su planirane mjere u suprotnosti sa odredbama članova 5 i 7 ove Konvencije, tj. načelima pravične i razumne upotrebe vodotoka i zabrane prouzrokovanja značajne štete, ona će to priložiti uz svoj nalaz u kojem će iznijeti utvrđene razloge. Ako država koja je dala obavještenje u propisanom roku ne primi nalaz tj. odgovor obaviještene države, nastaviće sa implementacijom planiranih mjera, u skladu sa obavještenjem i ostalim podacima i informacijama koje je obezbijedila obaviještenoj državi. Zahtjev obaviještene države koja nije uspjela odgovoriti u propisanom roku, može se nadoknaditi za troškove koji su nastali uslijed akcije koja je preduzeta nakon isteka roka za davanje odgovora, a koja ne bi bila preduzeta da je obaviještena država odgovorila unutar ostavljenog roka.<sup>22</sup>

19 Član 12 tačka 1 Dunavske konvencije.

20 Član 8 i 9 UN Konvencije o vodotokovima.

21 Član 11 UN Konvencije o vodotokovima.

22 Član 12 – 16 UN Konvencije o vodotokovima.

Međusobna komunikacija i obaveza na saradnju zainteresovanih država vodotoka obuhvata i konsultacije i pregovaranja o pitanjima planiranih mjera koje neka od njih namjerava preduzeti, i to onda kada su te mjere u suprotnosti sa odredbama članova 5 i 7 ove Konvencije. Konsultacije i pregovori se obavljaju na bazi međusobnog uvažavanja država, a kako bi se došlo do pravednog rješenja nastale situacije.<sup>23</sup>

Ukoliko se radi o situaciji da je implementacija planiranih mjera krajnje hitna u svrhu zaštite javnog zdravlja, javne sigurnosti ili drugih jednako važnih interesa, država može, poštujući osnovna načela iz članova 5 i 7 UN Konvencije o vodotocima – načela pravednog i razumnog korišćenja vodotoka i zabrane činjenja značajne štete – da nastavi sa implementacijom planiranih mjera, bez obzira na obaveze iz članova 14 i 17 stav 3 ove Konvencije, kojima je propisana obaveza države koja daje obavještenje o planiranim mjerama, da prije izvođenja istih pribavi saglasnost druge države, odnosno da se na zahtjev ove druge uzdrži od implementacije ili dozvoljavanja implementacije planiranih mjera za period od 6 mjeseci, ukoliko se drugačije ne sporazumiju.<sup>24</sup>

#### 4. INSTITUCIONALIZACIJA PREKOGRANIČNE SARADNJE

Još u davna vremena su ljudi uviđali potrebu postojanja jednog tijela koje bi upravljalo upotrebotom voda, u isto vrijeme prepoznajući dva principa – suverenitet države na čijoj se teritoriji nalazi vodni resurs koji je od interesa i za neku drugu državu, ili više država, i princip međunarodne saradnje i solidarnosti – kao osnov na kojem se treba organizovati zajednička upotreba tog resursa.<sup>25</sup>

Primjer dobre i koordinirane saradnje pribrežnih država jednog međunarodnog vodotoka jeste osnivanje Međunarodne komisije za sliv rijeke Save – Savske komisije čije djelovanje i neki od postignutih rezultata takve saradnje će biti analizirani i prikazani u nastavku ovog članka.

##### 4.1. Okvirni sporazum o korišćenju i zaštiti rijeke Save<sup>26</sup>

Raspad SFRJ i nastanak novih država na njenoj teritoriji doprinijeli su da mnogi prirodni resursi, pa tako i vodotokovi, koji su ranije pripadali Jugoslaviji, od tada

23 Član 17 UN Konvencije o vodotokovima.

24 Član 19 UN Konvencije o vodotokovima.

25 Dante A. Caponera, *The Law of International Water Resources*, UN FAO, Legislative Study No 23, Rim, 1980, p. 6.

26 Tekst *Okvirnog sporazuma* je dostupan na: [http://www.savacommission.org/dms/dokumenti/documents\\_publications/basic\\_documents/fasrb\\_b](http://www.savacommission.org/dms/dokumenti/documents_publications/basic_documents/fasrb_b), posljednji put posjećeno: 10. 12. 2012.

budu podijeljeni između dvije ili više novoformiranih država, bivših federalnih jedinica SFRJ, i da na taj način ti vodotokovi podliježu međunarodnopravnom regulisanju. Takav je slučaj i sa rijekom Savom, koja je do raspada SFRJ bila najveća nacionalna rijeka u SFRJ.<sup>27</sup> Rijeku Savu danas dijele četiri države: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Srbija, a imajući u vidu veliki značaj koji ova rijeka ima za svaku od njih, nesporna je bila potreba da navedene države pravno regulišu međusobne odnose i saradnju u vezi sa korišćenjem i zaštitom ove rijeke, kako na multilateralnom, tako i na bilateralnom nivou. Od posebno velikog značaja je uspostavljanje kontakata i saradnje između ovih posavskih zemalja, i to povodom vodotoka koji je od životnog značaja za veliki dio stanovništva tog regiona, što sve doprinosi sveukupno boljem međusobnom odnosu i komunikaciji tih država.

Uspostavljanje Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu<sup>28</sup> stvorilo je dobru osnovu za pokretanje saradnje u regionu i postepeno stvaranje novog pristupa upravljanju vodnim resursima u slivu rijeke Save.

Okvirni sporazum za sliv rijeke Save su 03. 12. 2002. godine u Kranjskoj Gori potpisali predstavnici Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Slovenije i Srbije. Sporazum je stupio na snagu 29. 12. 2004. godine.<sup>29</sup>

Okvirni sporazum za sliv rijeke Save je usklađen sa Okvirnom direktivom o vodama EU, a objedinjuje i elemente Beogradske konvencije o Dunavu i Dunavske konvencije. Sporazum predviđa donošenje brojnih protokola za regulisanje specifičnih oblasti saradnje, kao što su: zaštita od poplava, suvišnih podzemnih voda, erozije, opasnosti od leda, suše i nestašice vode, korišćenje vode, zaštita i poboljšanje kvaliteta i količine vode, zaštita akvatičnog eko-sistema, sprečavanje zagadenja voda prouzrokovanim plovidbom, kao i vanredne situacije. Donošenje ovih protokola je od značaja za svaku pribrežnu državu, ali naročito za one koje su nizvodne, kao što je Srbija, koja je najnizvodnija rijeka u ovom slivu. Stoga je naročito u njenom interesu

27 Vidjeti: Vid Vukasović, *Međunarodnopravno regulisanje zaštite i održivog korišćenja vodnih resursa*, UDK:341.24:627, biblid 0025-8555.58 (2006), Vol. LVIII, br. 1–2, pp. 157–183, Izvorni naučni rad, januar 2006, str. 176, izvor: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2006/0025-85550602157v.pdf>, posjećeno: 02. 3. 2014.

28 Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu (*Stability Pact for Southeastern Europe*), pokrenut je 1999. god. s ciljem jačanja napora zemalja Jugoistočne Evrope u podsticanju mira, demokratije, poštivanja ljudskih prava i ekonomskog prosperiteta. Pakt stabilnosti obezbjeđuje okvir za podsticanje regionalne saradnje i ubrzanje integracije u evropske i euro-atlantske strukture. Izvor: <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>, posjećeno: 19. 2. 2014.

29 Odluka BiH o ratifikaciji ovog sporazuma je objavljena u „Sl. gl. BiH – MU“, broj 8/03, izvor: <http://www.voda.ba/udoc/OSRSGlasnikBiH.pdf>, preuzeto dana 19. 2. 2014.

da se riješe sva pitanja koja se tiču regulisanja prekograničnog zagađenja, prevencije od zagađenja plovnih objekata, erozije, opasnosti od leda, suše i nestaćice vode.<sup>30</sup>

Sliv rijeke Save je geografsko područje koje se proteže preko teritorija ugovornih strana, određenih razvođem rijeke Save i njenih pritoka, koje obuhvata površinske i podzemne vode koje teku prema zajedničkom ušću.<sup>31</sup>

Osnovni ciljevi koji se Sporazumom žele postići su: uspostavljanje međunarodnog režima plovidbe rijekom Savom i njenim plovnim pritokama, uspostavljanje održivog upravljanja vodama, preuzimanje mjera za sprečavanje ili ograničavanje opasnosti, smanjivanje i uklanjanje štetnih posljedica, uključujući i posljedice poplava, leda, suša i slučajeva ispuštanja po vodu opasnih materija. U drugom dijelu sporazuma su dati opšti principi međusobne saradnje pribrežnih država, na način da su one obavezne da sarađuju (član 3), da razmjenjuju podatke i informacije (član 4), da sarađuju sa međunarodnim organizacijama (član 5), da sarađuju sa nacionalnim institucijama (član 6), na principu razumnog i pravičnog korišćenja voda (član 7), da smanjuju i regulišu prekogranični uticaj (član 8), obaveza nenanošenja štete (član 9). Treći dio sporazuma se bavi pitanjima režima plovidbe (član 10), održivog upravljanja vodama (član 11), planom upravljanja slivom rijeke Save (član 12) i vanrednim uticajima na vodni režim (član 13). Četvrti dio reguliše mehanizme saradnje, a u petom dijelu se govori o rješavanju sporova, pa se pored klasičnih sredstava rješavanja sporova, predviđa i mogućnost osnivanja Komiteta stručnjaka za utvrđivanje činjenica.<sup>32</sup> Plan upravljanja slivom rijeke Save – *CARDS projekat*, ima sljedeće ciljeve: jačanje institucionalnih kapaciteta u BiH, Hrvatskoj i Srbiji koji su potrebni za primjenu Okvirne direktive o vodama EU, kao i implementaciju ključnih principa Okvirne direktive o vodama EU u tri probna riječna sliva (Kupa, Vrbas i Kolubara) sa ciljem utvrđivanja jedinstvene metodologije koja može biti primijenjena i na ostale podslivove Dunava.<sup>33</sup>

Okvirni sporazum predviđa sljedeće oblike saradnje: pripremu i realizaciju zajedničkih planova za sliv, pripremu razvojnih programa za sliv, usklađivanje

30 Duško Lopandić i Jasminka Kronja, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret za Srbiju i Fridrich E. Stiftung, Beograd, 2010, str. 167–168. Donošenje ovih protokola je od značaja za svaku pribrežnu državu, ali naročito za one koje su nizvodne, kao što je Srbija, koja je najnizvodnja rijeka u ovom slivu. Stoga je naročito u njenom interesu da se riješe sva pitanja koja se tiču regulisanja prekograničnog zagađenja, prevencije od zagađenja plovnih objekata, erozije, opasnosti od leda, suše i nestaćice vode.

31 Član 1 tačka a) Okvirnog sporazuma.

32 Vid Vukasović, *Međunarodnopravno regulisanje zaštite i održivog korišćenja vodnih resursa*, op. cit., str. 177.

33 Izvor: [www.savacommission.org/dms/docs/dokumenti/documents\\_publications/publica](http://www.savacommission.org/dms/docs/dokumenti/documents_publications/publica), posjećeno: 13. 5. 2013.

nacionalnih propisa sa EU propisima, te izradu dodatnih protokola na Okvirni sporazum. Svi navedeni oblici saradnje se razvijaju i sprovode s ciljem ostvarivanja dugoročnih ciljeva poboljšanja kakvoće površinskih i podzemnih voda.

Uz Okvirni sporazum su donijeta i dva aneksa. Prvim aneksom se regulišu sva pitanja vezana za funkcionisanje Međunarodne komisije za sliv rijeke Save, a Aneks II se bavi pitanjima arbitražnog rješavanja sporova.

Zaštita životne sredine, kao i neka druga pitanja koja se odnose na konkretnе situacije i konkretne ugovorne strane, mogu biti i ugovorno regulisana, ali tako da taj ugovor bude u potpunosti usklađen sa Okvirnim sporazumom, a koji je, kako je naprijed navedeno, prilagođen opštem međunarodnom vodnom pravu, postojećim propisima koji se odnose na sliv rijeke Dunav, kao i relevantnoj regulativi Evropske unije.

Okvirni sporazum je rezultat objektivne potrebe da se međunarodni vodotok koristi na što je moguće više održiv način, s tim da u sebi sažima i uticaj međunarodne zajednice (EU, UNECE, OEBS...), te da se uspostavi saradnja u skladu sa evropskim standardima. Kada se radi o korišćenju i zaštiti prirodnih resursa, dakle i vodotoka, pa i životne sredine uopšte, specifičnost evropske saradnje se ogleda u prožimanju međunarodnog i nacionalnog plana. Uporedo sa razvojem međunarodnog vodnog prava na regionalnom i subregionalnom planu (koji su od značaja kada se radi o pitanjima zaštite prirodnih resursa), u toku je harmonizacija vodnog zakonodavstva i zakonodavstva zaštite životne sredine svih posavskih i podunavskih država nečlanica EU sa komunitarnim pravom (*aquis communautaire*).<sup>34</sup>

Dakle, uspostavljanje održivog upravljanja vodama u slivu rijeke Save predstavlja jedan od glavnih ciljeva koji se postiže koordiniranom saradnjom strana ugovornica ovog sporazuma. Izrada Plana upravljanja slivom rijeke Save, u skladu sa EU Okvirnom direktivom o vodama i pod koordinacijom Međunarodne komisije za sliv rijeke Save, predstavlja ključnu aktivnost u ovom području.<sup>35</sup>

#### 4.2. Međunarodna komisija za sliv rijeke Save – Savska komisija

Iz prethodnog izlaganja jasno proizilazi da pravnu osnovu saradnje pribrežnih država sliva rijeke Save predstavlja Okvirni sporazum o korišćenju i zaštiti rijeke Save kao višestrani međunarodni ugovor koji u sebi sažima sve komponente upravljanja vodama: razne vrste korištenja voda, zaštitu voda i vodnog ekosistema, kao i zaštitu od štetnih posljedica po vode zbog poplava, suša, leda i nesreća koje

34 Vid Vukasović, *Međunarodopravno regulisanje zaštite i održivog korišćenja vodnih resursa*, op. cit., str. 180.

35 Međunarodna komisija za sliv rijeke Save (ISRBC), Zagreb, *Analiza sliva rijeke Save*, izvor: <http://www.savacommission.org>, posljednji put posjećeno dana 14. 3. 2014. godine.

uključuju onečišćenje voda. Odredbama člana 15 Okvirnog sporazuma je propisano da će za potrebe primjene tog sporazuma strane potpisnice osnovati Međunarodnu komisiju za sliv rijeke Save – *Savsku komisiju*.

Po ratifikaciji Okvirnog sporazuma od strane svih država tog sporazuma i njegovim stupanjem na snagu 29. 12. 2004. godine, prva konstitutivna sjednica Savske komisije je održana 27. juna 2005. godine, a zatim je stalni Sekretarijat Savske komisije, sa sjedištem u Zagrebu, započeo sa radom u januaru 2006. godine. Od tada je Savska komisija glavni pokretač i koordinator saradnje ugovornih strana na sproveđenju Okvirnog sporazuma.

Savska komisija je zajednička institucija, uspostavljena kao međunarodna organizacija sa međunarodnopravnim kapacitetom potrebnim za sproveđenje svojih funkcija, sa stalnim sekretarijatom kao izvršnim tijelom. Mandat i obaveze Savske komisije su definisani Statutom (Anex I Okvirnog sporazuma), a odražavaju ambiciozan pristup strana ugovornica da uspostave zajednički institucionalni sistem, koji će rezultirati punom implementacijom Okvirnog sporazuma. Komisija je sastavljena od po dva predstavnika svake ugovorne strane (člana i zamjenika člana), koji imaju jedan glas u komisiji. Komisija ima predsjedavajućeg koji predstavlja Savsku komisiju. Sekretarijat je administrativno i izvršno tijelo komisije, a sastoji se od službenika i pomoćnog osoblja.<sup>36</sup>

Saradnja ugovornih stranaka sa svrhom postizanja ciljeva Okvirnog sporazuma zasniva se na principima: suverene jednakosti, teritorijalnog integriteta, obostrane koristi i dobrevjere, te međusobnog poštivanja nacionalnih zakonodavstava, institucija i organizacija. Kako bi saradnja ugovornih strana bila uspostavljena i funkcionalna, neophodne su redovne razmjene podataka unutar sliva o vodnom režimu, režimu plovidbe, zakonodavstvu, organizacionim strukturama te administrativnoj i tehničkoj praksi, kao i saradnje sa međunarodnim organizacijama (u Okvirnom sporazumu su izričito navedeni Međunarodna komisija za zaštitu rijeke Dunav – ICPDR – Dunavska komisija, Ekonomski komisija UN za Evropu – UNECE i institucije Evropske Zajednice). Saradnja se ostvaruje uz obavezu poštivanja opštih načela u ovoj oblasti – načela razumne i pravične upotrebe voda, sporazumno regulisanja provođenja mjera u cilju osiguranja cijelovitosti vodnog režima unutar sliva rijeke Save, te otklanjanja ili smanjenja prekograničnih uticaja kao posljedica privrednih i drugih aktivnosti, kao i načela o zabrani naošenja značajne štete.<sup>37</sup>

36 Službenici su sekretar, njegovi zamjenici i savjetnici. Oni su državljeni strana ugovornica, zastupljeni su na ravnopravnoj osnovi, postavlja ih Savska komisija. Pomoćno osoblje čine dva tehnička administrator i knjigovođa.

37 Dejan Komatin i Janja Zlatić-Jugović, *Prekogranična suradnja u slivu rijeke Save u oblasti upravljanja vodama*, Izlaganje sa znanstvenog skupa, UDK 556.18(497.5 Sava)(094), 2010., str. 250-251.

Postoji nekoliko mehanizama saradnje, od koji je sastanak ugovornih strana najviša instanca u mehanizmu saradnje. Održava se najmanje jednom u dvije godine, kada se uz razmatranje primjene Okvirnog sporazuma na osnovu Izvještaja Savske komisije, ocjenjuje rad i djelovanje komisije, te se donose odluke na temelju njenih preporuka, razmatraju se i usvajaju prijedlozi o donošenju protokola uz Okvirni sporazum i dodatnih mjera potrebnih za postizanje ciljeva Okvirnog porazuma. Dalje, Savska komisija ima ovlašćenje da donosi odluke u području plovidbe, te preporuke u području upravljanja vodama. Značajna je njezina uloga u identifikovanju i sprovođenju projekata od regionalnog značaja. Sekretarijat Savske komisije je administrativno i izvršno tijelo Savske komisije. Rad u Savskoj komisiji se ostvaruje kroz djelovanje stručnih grupa sastavljenih od stručnjaka ovlašćenih od svake strane ugovornice. Stalne stručne grupe (*PEG – Permanent Expert Groups*) pokrivaju ključna pitanja u slivu rijeke Save, dok se ad-hoc stručne grupe bave specifičnijim pitanjima i zadacima.<sup>38</sup>

#### 4.2.1. Rad i aktivnosti Savske komisije u 2012. godini

Iz Godišnjeg izvještaja o radu i aktivnostima Međunarodne komisije za sliv rijeke Save za period od 1. aprila 2012. do 31. marta 2013. godine se zaključuje da su tokom tog izvještajnog perioda učinjeni značajni napor u pravcu ostvarivanja daljnog napretka u sprovođenju Okvirnog sporazuma. Tokom tog perioda su održane četiri sjednice Savske komisije, kao i 23 sastanka stručnih grupa i ostalih tijela Savske komisije, te 15 konferencija, savjetodavnih konferencija i ostalih sastanaka sa interesnim grupama.<sup>39</sup> U izvještaju je konstatovano da su u navedenom periodu aktivnosti Savske komisije bile usmjerene na sljedeće aktivnosti:

- finaliziranje faze planiranja obnove i razvoja plovidbe na plovnom putu rijeke Save;
- daljnji razvoj i finaliziranje strateških planova za sliv rijeke Save (finaliziranje Nacrta prijedloga Plana upravljanja slivom rijeke Save, izrada Plana upravljanja rizikom od poplava za sliv rijeke Save);
- razvoj/poboljšanje integralnih sistema za sliv (geografski informacioni sistem – GIS, riječni informacioni servisi – RIS, sistem za nadzor, prognozu i rano upozoravanje na akcidente i poplave, kao i platforma za razmjenu meteoroloških i hidroloških informacija i podataka);

---

<sup>38</sup> Ibid., str. 251.

<sup>39</sup> Međunarodna komisija za sliv rijeke Save, Dokument br. WD-13-1/2-3, *Godišnji izvještaj o radu i aktivnostima Međunarodne komisije za sliv rijeke Save (Savske komisije) za period 1. april 2012. – 31. mart 2013. godine*, str. 5.

- razvoj različitih oblika „održivog“ riječnog turizma u slivu (npr. nautički, ekološki, rekreativni, i sl.);
- pripremu projekata i osiguravanje finansiranja za projekte, uključujući racionalizovanje projekata u sklopu Strategije EU za regiju Dunava u realne okvire;
- finansijsko i administrativno upravljanje i razvoj internih propisa Savske komisije;
- razmatranje mogućnosti i razradu opcija za proširenje platforme sa više interesnih grupa u slivu rijeke Save, kako bi se u provođenje Okvirnog sporazuma uključili vladin, nevladin, poslovni i akademski sektor;
- promotivne aktivnosti, uključujući proslavu Dana rijeke Save, izdavanje službenog biltena Savske komisije, Savskog vijesnika i specijalizovanih publikacija, ažuriranje internetske stranice i izradu promotivnih materijala Savske komisije.

Uporedo sa nabrojanim najvažnijim aktivnostima, Savska komisija je tokom navedenog izvještajnog perioda radila i na integrisanju zaštite životne sredine u ekonomske aktivnosti, kao što su razvoj plovidbe i turizma, kao i na integriranju pristupa „od vrha prema dnu“ (*top-down*) i „od dna prema vrhu“ (*bottom-up*) kroz dodatno jačanje uključivanja interesnih grupa u proces provođenja Okvirnog sporazuma. Takođe je konstatovano da je učinjen značajan napredak u unapređivanju vidljivosti procesa provođenja Okvirnog sporazuma i Savske komisije kao koordinatora procesa, kako u državama stranama ugovornicama, tako i šire.

Savska komisija nastoji da osigura finansijska sredstva za regionalne projekte povezane sa provođenjem Okvirnog sporazuma, sa posebnim fokusom na eksterne finansijske izvore, pa je udio na ovaj način finansiranih projekata u ukupnom budžetu dostigao nivo od 84 %, dok se preostalih 16 % osigurava iz doprinosa država strana Okvirnog sporazuma. Ovakav trend rasta eksterno finasiranih projekata će i dalje rasti, jer prema Izvještaju za 2012. godinu, 11 prioritetnih projekata Savske komisije je dobilo potvrdu o usklađenosti ili pismo preporuke u okviru Dunavske strategije Evropske Unije (EU SDR).<sup>40</sup> Popis projekata povezanih sa Okvirnim sporazumom, provedenih ili pokrenutih u finansijskoj 2012. godini su dati u dodatku III. navedenog Godišnjeg izvještaja.<sup>41</sup>

U okviru integralnog upravljanja vodama, sprečavanje i kontrola akcidenata zauzima veoma važno mjesto. Aktivnosti Savske komisije koje su ostvarene u ovoj oblasti tokom 2012. godine su uglavnom bile usmjerenе na direktno učestvovanje u razvoju nove verzije sistema ranog upozoravanja na opasnost od akcidenata (AEWS), koja je pokrenuta 1. marta 2013. godine. Razmatranjem na visoko

40 Ibid., str. 5 i 6.

41 Ibid., str. 30 i 31.

stručnom nivou se došlo do zaključka da je ovaj sistem ranog upozoravanja na opasnosti od akcidenata najprikladniji za korišćenje u slučaju vanrednih situacija zagađenja vode. Dalje, razvijen je i prijedlog projekta Rezervni plan za upravljanje zagađivanjem voda za sliv rijeke Save, čiji je glavni cilj razvijanje zajedničkog sistema podrške u donošenju odluka i efikasnog međunacionalnog sistema rane kontrole akcidenata, da bi se unaprijedila međunacionalna saradnja između institucija koje su uključene u aktivnosti upravljanja vodama i institucija civilne zaštite, kao i da bi se objedinili različiti sektori kao potencijalni izvori akcidentnih zagađenja (plovvidba, industrija, cestovni i željeznički saobraćaj).<sup>42</sup>

Kao što je predviđeno Protokolom o zaštiti od poplava uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save, tokom 2012. godine su intezivirane pripremne aktivnosti na izradi Plana upravljanja rizikom od poplava (FRM Plan) za sliv rijeke Save, u skladu sa Direktivom EU o poplavama. Od odlučujućeg je značaja inicijalna procjena ugroženosti od poplava i procjena potencijalnog uticaja klimatskih promjena na upravljanje poplavama u slivu. Postoji redovna razmjena informacija u okviru Savske komisije o svim povezanim aktivnostima strana Okvirnog sporazuma. Imajući u vidu čitav niz različitih aktivnosti modeliranja koje se odvijaju na nacionalnom nivou, smatra se da je za ostvarivanje boljih rezultata potrebno postići zajedničko razumijevanje o aktivnostima koje su potrebne na nivou sliva rijeke Save. Savska komisija je uključena u provođenje dva projekta Svjetske meteorološke organizacije (WMO) – Izgradnja otpornosti na katastrofe na zapadnom Balkanu i u Turskoj i Razvoj i provođenje sistema regionalnih indikatora bujičnih poplava za regiju Jugoistočne Evrope (FFGS SEE). Oba ova projekta su u godišnjem izvještaju ocijenjeni kao potencijalno korisni, kada se posmatraju iz ugla tekućih aktivnosti strana u okviru Savske komisije.<sup>43</sup>

U cilju efikasne prevencije i kontrole akcidenata u slivu rijeke Save, kontinuirano se učestvuje u testiranju postojećeg sistema za rano upozoravanje na opasnosti od akcidenata, a čini se i napor na unapređenju rada glavnih međunarodnih centara za alarmiranje i obavještavanje (RIAS) u ugovornim stranama. Izrađen je nacrt Protokola o vanrednim situacijama uz Okvirni sporazum, kojim se regulišu pitanja vezana za vanredne situacije u slivu rijeke Save.

Jedan od ciljeva relevantnih za punu implementaciju Okvirnog sporazuma u oblasti prevencije i kontrole akcidenata je uspostavljanje održivog i efikasnog sistema prekograničnog upravljanja mogućim pojавama prekograničnih uticaja na vode, vodni režim i vodni eko-sistem u cijelom slivu rijeke Save.<sup>44</sup> Međutim,

42 Ibid., str. 11 i 12.

43 Ibid., str. 13.

44 Član 13 Okvirnog sporazuma.

akcidentna ispuštanja koja su se dešavala, pokazala su da sistem hitnog odgovora ne funkcioniše na efikasan način kako bi se adekvatno riješio problem i spriječile posljedice akcidenata na životnu sredinu. Naime, mjere zaštite nisu dovoljno efikasne zbog nedostatka komunikacije između različitih organizacija i zbog lošeg sistema odlučivanja u državama u slivu rijeke Save. Centri za obavljanje – RIAS centri rade neprekidno samo u Sloveniji i Hrvatskoj, dok je takav sistem u BiH i Srbiji još uvijek u fazi razvoja, kao i stalna obuka postojećih struktura odgovornih za prevenciju i kontrolu akcidenata. Savska komisija treba da preduzme vodeću ulogu u praćenju rezultata redovnih testiranja i organizovanju obuke za osoblje, kako bi se povećali operativni kapaciteti centara RIAS-a i, uopšte, kako bi bili postignuti nabrojani ciljevi.<sup>45</sup>

#### 4.2.2. Protokoli uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save (FASRB)

Okvirni sporazum određuje nekoliko oblasti koje trebaju biti regulisane dodatnim protokolima, pa su tokom perioda na koji se odnosi navedeni izvještaj, aktivnosti bile fokusirane na sljedeće protokole uz Okvirni sporazum:

Protokol o sprečavanju zagađivanja vode prouzrokovanoj plovidbom koji je potpisana na Drugom sastanku ugovornih strana, 1. juna 2009. godine. Cilj ovog protokola je sprečavanje, kontrola i smanjivanje zagađenja koje prouzrokuju plovila, uspostavljanje tehničkih uslova za opremanje lučkih objekata i prihvatnih stanica, informisanje, razrada mjera odgovora u slučaju zagađenja i praćenje kvaliteta voda. Do sada su ovaj Protokol ratifikovale Bosna i Hercegovina (2009) i Hrvatska (2010);

Protokol o zaštiti od poplava uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save reguliše pitanja u vezi sa održivom zaštitom od poplava sprečavanjem i smanjenjem opasnosti od poplava, kroz preduzimanje odgovarajućih mjera i aktivnosti. Ovaj protokol je potpisana 2010. godine. U skladu s tim protokolom strane ugovornice Ovakvirnog sporazuma trebaju razviti Plan upravljanja rizikom od poplava od zajedničkog interesa na nivou sliva, mjeru za postizanje ovih ciljeva, mehanizme koordiniranja na nivou cijelog sliva i način zajedničke saradnje stana ugovornica u hitnim situacijama odbrane od poplava. Do kraja navedenog izvještajnog perioda, ovaj protokol su ratifikovale Bosna i Hercegovina (2011) i Hrvatska (2012).

Protokol o vanrednim situacijama uz Okvirni sporazum sadrži nekoliko ciljeva koji su usmjereni na identifikovanje opasnih aktivnosti, njihovog karaktera i mogućih posljedica, sprečavanje i ograničavanje opasnosti, planiranje i spremnost za vanredne situacije, adekvatne sisteme alarmiranja i upozoravanja koji su u skladu sa već postojećim sistemima u slivu, perocjenu varednih uticaja, i dr. Savska komisija

45 International Sava River Basin Commission (ISRBC), op. cit., str. 28–29.

je usvojila Nacrt Protokola o vanrednim situacijama u martu 2009. godine i podnijelila ga ugovornim stranama na konačnu reviziju.

Protokol o upravljanju nanosom uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save – glavni cilj mu je uspostavljanje održivog upravljanja nanosom time što će se rješavati kvalitativna pitanja (zagađenje nanosa, kontrola izvora zagađenja i uklanjanje zagađenog nanosa), te kvantitativna pitanja (kontrola erozija i bujica, sedimentacija i morfološke promjene).<sup>46</sup>

Protokol o prekograničnim uticajima uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save treba da reguliše pitanja u vezi sa mjerama osiguranja integriteta vodnog režima u slivu rijeke Save i eliminisanje ili smanjenje prekograničnih uticaja na vode ostalih strana uslijed ekonomskih i drugih aktivnosti. Uzimajući u obzir da su strane ugovornice ratifikovale Espoo konvenciju na koju se ovaj protokol uglavnom i oslanja, stvarne prednosti protokola su ponovno uzete u razmatranje. Nakon stručnih savjetovanja je zaključeno da protokol u obliku u kakvom je donijet, nije više neophodan kao dodatna vrijednost već postojećim mehanizmima, te da je potrebno definisati novi pristup za rješavanje pitanja prekograničnog uticaja.<sup>47</sup>

## 5. REZIME

Iz izloženog se zaključuje da je od prevashodnog značaja posvetiti veliku pažnju pitanjima međusobne saradnje i komunikacije između zainteresovanih država vodotoka, te da je, upravo, njihova međusobna saradnja sredstvo za postizanje ciljeva kojima teže sve pribrežne države međunarodnog vodotoka, a to su: pravično i razumno korišćenje tog vodotoka, nečinjenje značajne štete drugoj državi, odnosno državama, upravljanje i dijeljenje zajedničkog vodotoka na održiv način.

Upravljanje vodama unutar teritorije jedne države, pa tako i onda kada se radi o međunarodnom vodnom pravu, obuhvata jedan integralan pristup, i to: zaštitu voda, korišćenje voda, zaštitu od štetnog djelovanja voda, uređenje vodotoka i drugih vodnih tijela. Sve ovo je moguće realizovati samo zajedničkim i koordiniranim akcijama i djelovanjem svih zainteresovanih pribrežnih država.

Iz svakodnevnog života se može jasno uočiti ogroman značaj očuvanja životne sredine, pa tako i voda međunarodnih vodotokova. Naime, veoma smo često svjedoci nesreća velikih razmjera koje pogađaju države i njihovo stanovništvo širom

<sup>46</sup> Videti: Dejan Komatin i Janja Zlatić-Jugović, *Prekogranična suradnja u slivu rijeke Save u oblasti upravljanja vodama*, op. cit., str. 254.

<sup>47</sup> Međunarodna komisija za sliv rijeke Save, Dokument br. WD-13-1/2-3, *Godišnji izvještaj o radu i aktivnostima Međunarodne komisije za sliv rijeke Save (Savske komisije) za period 1. april 2012. – 31. mart 2013. godine*, april 2013. str. 21 i 22.

naše planete. Takve nezgode se dešavaju kako zbog čovjekovih aktivnosti koje imaju direktni uticaj na stanje voda vodotoka (npr. izgradnja brana, nepropisno ispuštanje otpadnih neprečišćenih voda u vodotok, i dr.), ali isto tako, a ne manje pogubno, kao posljedica čovjekovih aktivnosti koje posredno utiču na stanje tih voda. Dakle, svaka čovjekova aktivnost i djelovanje koje imaju štetan uticaj na bilo koji prirodni resurs, na bilo koji segment prirode: vazduh i zemljište, u konačnici imaju štetan uticaj na vode vodotoka. Na primjer, nekontrolisane sječe šuma, đubrenje poljoprivrednog zemljišta vještačkim đubrивima i sl. Razlog tome je to da su svi resursi u periodi povezani, da jedan zavisi od drugog. Stoga je potrebno stalno imati na umu činjenicu da je ukupna količina raspoložive slatke (svježe) vode na Zemlji ograničena, a kako se dijelom ta voda nalazi upravo u bazenima međunarodnih vodotoka, neophodno ih je zaštititi i koristiti na razuman i pravičan način. Da bi se ovo postiglo, državama i narodima je jasno da moraju međusobno saradivati i dogovarati se po svim pitanjima koja se odnose na upotrebu i zaštitu zajedničkih vodotokova. Oblici njihove međusobne saradnje su različiti, variraju od međusobnih dvostranih ugovora, kojima se regulišu odnosi dviju država povodom zajedničkog vodotoka, pa sve do višestranih ugovora – konvencija, kojima se na opštijem i širem planu regulišu i normiraju sva pitanja iz predmetne oblasti. Tu su i brojni međunarodni pravni akti koji po svojoj prirodi nisu obavezujući, ali predstavljaju važne smjernice državama u njihovim nacionalnim vodnim zakonodavstvima. Brojne odredbe koje su unijete u važeće međunarodne višestrate ugovore su do tada bila običajna pravna pravila, dakle pravila kojih su se države pridržavale sa prisutnom sviješću o njihovoј pravnoj obveznosti (*opinio iuris necessitatis*), a na ovaj su način ova pravila dobila sigurniju primjenu i zaštitu.

Najčešći i najefikasniji oblik saradnje država u pitanjima upotrebe i zaštite voda međunarodnog vodotoka jeste osnivanje i djelovanje međunarodnih riječnih komisija, pa je u radu analiziran rad Međunarodne komisije za sliv rijeke Save – Savske komisije, čije djelovanje proizilazi iz odredaba Okvirnog sporazuma za sliv rijeke Save, čije su strane potpisnice: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Srbija. Ovakvo djelovanje propisuju kako okvirne međunarodne konvencije, tako i međunarodni ugovori – konvencije koje su donijete za određeni region ili riječni sliv/bazen. Ugovorne strane se obavezuju da izvještavaju međunarodnu komisiju o osnovnim pitanjima koja su neophodna kako bi ova komisija izvršavala svoje zadatke. Ti izvještaji moraju sadržavati izvještaje i dokumente predviđene konkretnom konvencijom, kao i one koje komisija zatraži, zatim informacije o postojanju, sklapanju, dopuni ili povlačenju dvostranih ili višestranih sporazuma i dogovora koji se odnose na zaštitu i upravljanje vodama konkretnog vodotoka i vodama u njegovom slivu, kao i informacije o zakonima, naredbama i drugim opštim aktima koji se odnose na zaštitu i upravljanje vodama vodotoka i njegovog sliva.

Sadrže i izvještavanje, najkasnije u dogovorenom roku nakon odluke komisije o načinu, dinamici i finansijskim troškovima provođenja odluka, preporuka, programa ili mjera, na nivou pojedine strane ugovornice, kao i informacije o planiranim aktivnostima koje su takve prirode da bi mogle izazvati prekogranične posljedice.

Analizom djelovanja međunarodne komisije za sliv rijeke Save, dolazi se do zaključka da je osnivanje i djelovanje ove komisije od velikog značaja za države tog riječnog sliva. Međusobna saradnja zainteresovanih država se lakše i efikasnije sprovodi kroz djelovanje oformljene komisije koju čine izabrani predstavnici pribrežnih država. Svim zainteresovanim državama je u cilju da koriste vode zajedničkog vodotoka na održiv način, a koji može proizaći samo kao rezultat njihove koordinirane i sveobuhvatne saradnje.

Pored osnivanja i djelovanja međunarodnih riječnih komisija, saradnja među državama zajedničkog vodotoka se manifestuje i u vidu obaveze zajedničkog monitoringa i evaulacije, koji omogućavaju upravljanje vodnim resursima na bazi svih prikupljenih podataka i rezultata. Zainteresovane države trebaju da teže tome da sistem monitoringa i evaulacije usavršavaju i usklađuju sa sistemima praćenja i ocjenjivanja ostalih država tog bazena, kako bi njihova zajednička akcija imala očekivane pozitivne rezultate. Ovakva sinhronizovana akcija zainteresovanih država nije u potpunosti ostvarena u slivu rijeke Save, jer vidjeli smo, neke od država ugovornica Okvirnog sporazuma (Bosna i Hercegovina i Srbija) nemaju još uvijek dovoljno razvijene sisteme praćenja i obavještavanja.

Jedan od vodećih ciljeva međudržavne saradnje u oblasti zaštite voda je uspostavljanje održivog i efikasnog sistema prekograničnog upravljanja mogućim pojavama prekograničnih uticaja na vode, vodni režim i vodni eko-sistem u cijelom slivu rijeke. Međutim, akcidentna ispuštanja koja su se dešavala, pokazala su da sistem hitnog odgovora ne funkcioniše na efikasan način kako bi se adekvatno riješio problem i spriječile posljedice akcidenata na životnu sredinu. Naime, mjere zaštite nisu dovoljno efikasne zbog nedostatka komunikacije između različitih organizacija i zbog lošeg sistema odlučivanja u pojedinim državama. Ugovorne strane su dužne da razmjenjuju razumno dostupne informacije, kao i da se konsultuju i pregovaraju o pitanjima planiranih mjeru koje neka od njih namjerava preduzeti, a naročito onda kada su te mjere u suprotnosti sa osnovnim načelima na kojima počiva pravo upotrebe i upravljanja međunarodnim vodotocima: pravu na razumnu i pravičnu upotrebu vodotoka.

Dakle, saradnja među državama jednog međunarodnog vodotoka je važna u svim fazama upotrebe i zaštite vodotoka: kako u fazi prevencije nastanka štetnih posljedica, tako i u toku upotrebe i upravljanja vodotokom, ali i onda kada je već došlo do nanošenja značajne štete drugoj državi ili državama, dakle, do određene

sporne situacije. I tada se insistira da se nastali spor riješi mirnim putem, međusobnom saradnjom i kompromisom među državama u sporu, jer je jasno da je samo na takav način moguće doći do zadovoljavajućeg rješenja za sve zainteresovane strane.

## LITERATURA

1. Bakšić-Muftić, Jasna, „*Sistem ljudskih prava*“, Magistrat, Sarajevo, 2002.
2. Bean, Barbara, *Research Guide on Transboundary Freshwater Treaties and other Resources*, izvor: [http://www.nyulawglobal.org/globalex/Transboundary\\_Freshwater\\_Treaties.htm](http://www.nyulawglobal.org/globalex/Transboundary_Freshwater_Treaties.htm)
3. Bernardini, Francesca, *The UNECE Protocol on Water and Health*, 312 Lan, Environment and Development Journal (2007), p. 234, izvor: <http://www.lead-journal.org/content/07234.pdf>.
4. Caponera, Dante, A., *The Law of International Water Resources*, UN FAO, Legislative Study No 23, Rim, 1980.
5. Dellapenna, Joseph W., *The Customary International Law of Transboundary Fresh Waters*, Int. J. Global Environmental Issues, Vol. 1, Nos. 3/4, 2001.
6. Etinski, Rodoljub, i dr., *Osnove prava životne sredine*, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2009.
7. Janković, Branimir i Milenković, Slobodan, *Međunarodnopravno regulisanje zabrane zagađivanja međunarodnih reka*, Savremena administracija, Beograd, 1976.
8. Kiss, Alexandre and Shelton, Dinah, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, Inc. Ardsley, New York, 2003.
9. Komatin, Dejan i Zlatić-Jugović, Janja, *Prekogranična suradnja u slivu rijeke Save u oblasti upravljanja vodama*, Izlaganje sa znanstvenog skupa, UDK 556.18(497.5 Sava)(094), 2010.
10. Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, JP „Službeni glasnik“ i Pravni fakultet u Beogradu, Beograd 2007.
11. Larson, Rhett, B., *Holy Water and Human Rights: Indigenous Peoples' Religious-Rights Claims to Water Resources*, 2 Ariz. J. Envtl. L. & Pol'y 81 2011.
12. Lopandić, Duško i Kronja, Jasmina, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret za Srbiju i Fridrich E. Stiftung, Beograd, 2010.
13. Tanzi, Atilla, *Reducing the Gap between International Water Law and Human Rights Law: The UNECE Protocol on Water and Health*, 12 Int'l Comm. L. Rev. 267, 2010.
14. Vukasović, Vid, *Međunarodnopravno regulisanje zaštite i održivog korišćenja vodnih resursa*, UDK:341.24:627, bibid 0025-8555,58 (2006), Vol. LVIII, br. 1–2, pp. 157–183, Izvorni naučni rad, januar 2006, str. 176, izvor: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2006/0025-85550602157v.pdf>

*Preradović G., Saradnja pribrežnih država u pitanjima korišćenja i zaštite međunarodnih vodotokova s osvrtom na aktivnosti Savske komisije, MP 1-2, 2014, (str. 183–205)*

15. Međunarodna komisija za sliv rijeke Save (ISRBC), Zagreb, *Analiza sliva rijeke Save*, izvor: <http://www.savacommission.org>
16. Međunarodna komisija za sliv rijeke Save, Dokument br. WD-13-1/2-3, *Godišnji izvještaj o radu i aktivnostima Međunarodne komisije za sliv rijeke Save (Savske komisije) za period 1. april 2012. – 31. mart 2013. godine*, 2013.

*Međunarodni propisi:*

17. *Convention on Protection and Sustainable Use of Danube River (Dunavska konvencija)*, izvor: [http://www.podaci.net/\\_z1/8122806/K-szokrd02v0302.html](http://www.podaci.net/_z1/8122806/K-szokrd02v0302.html)
18. *Directive 2000/60/EC, nazvana Water Framework Directive – WFD*, izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT>
19. Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera (Helsinki, 1992) – ECE Konvencija o vodama, izvor: <http://www.unece.org/env/water/text/text.htm>
20. Konvencija Ujedinjenih Nacija o pravu korišćenja međunarodnih vodotoka u neplovidbene svrhe (New York, 1997), izvor: [http://www.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](http://www.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf)
21. *Okvirni sporazum o slivu rijeke Save*, izvor: [http://www.savacommission.org/dms/dokumenti/documents\\_publications/basic\\_documents/fasrb\\_b](http://www.savacommission.org/dms/dokumenti/documents_publications/basic_documents/fasrb_b)
22. *Protocol on Water and Health* (London, 17. 6. 1999), tekst protokola dostupan na: <http://www.unece.org/env/water/text/text.htm>
23. *REC – Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe*, Okvirni sporazum za sliv rijeke Save, izvor: [http://archive.rec.org/REC/Programs/Sava/pdf/BiH\\_Sava\\_brochure.pdf](http://archive.rec.org/REC/Programs/Sava/pdf/BiH_Sava_brochure.pdf)
24. *Studies and Declarations made by International Non-Governmental Organizations*, izvor: <http://www.fao.org/docrep/005/W9549E/w9549e08.htm>
25. <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>
26. <http://www.voda.ba/udoc/OSRSglasnikBiH.pdf>
27. [www.savacommission.org/dms/docs/dokumenti/documents\\_publications/publica](http://www.savacommission.org/dms/docs/dokumenti/documents_publications/publica)

**Gordana Preradović**

**COOPERATION BETWEEN REPARIAN STATES ON ISSUES  
OF UTILISATION AND PROTECTION OF INTERNATIONAL  
WATERCOURSES WITH REFERENCE TO ACTIVITIES OF THE SAVA  
COMMISSION**

**ABSTRACT**

The paper analyses all forms of cooperation between states, which is essential when it comes to the matters of management, utilisation and protection of international watercourses. The most common way of cooperation is the establishment and action of international river commissions. Other forms of cooperation are manifested by holding of mutual consultations and providing notifications on relevant facts and circumstances for specific watercourse as well as by joint monitoring and evaluation of the conditions and data which are relevant for the prevention of causing damages to another state. In addition to the generalized presentation and analysis of the elements and forms of cooperation between countries on the matter of use and protection of international watercourses, the aim of the paper is to analyse the practical aspects of such cooperation, too. Therefore, the paper will analyse the work of the Sava Commission as an institutional framework within which the countries that signed the Framework Agreement for the Protection of the Sava River Basin cooperate with each other.

*Key words:* International watercourse, international cooperation, Framework Agreement for Sava River Basin, Sava Commission.



## PRIKAZI KNJIGA

Marko Novaković (ur.), **BASIC CONCEPTS OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW – MONISM & DUALISM**, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,  
Institut za međunarodnu politiku i privrednu i Institut za uporedno pravo,  
Beograd, 2013, 1046 stranica.

Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava, predstavlja vekovnu fascinaciju pravnika širom sveta. Ova tema ne preokupira samo pravnike koji se bave međunarodnim pravom, već se to odnosi na pravnike uopšte, bilo da se bave teorijom ili praksom. Jer, nije moguće baviti se pravom na jedan studiozan i sveobuhvatan način, a pri tom ne doći u kontakt sa ovim odnosom. Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava, oličen u monističko-dualističkoj dihotomiji, posebno dobija na značaju u vremenu u kome dolazi do dalje globalizacije sveta ali i fragmentacije međunarodnog prava, pa samim tim i sve kompleksnijeg odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava. Zato je početak prve decenije XXI veka pravi trenutak za izlazak ovog zbornika, koji angažuje stručnu pravničku javnost na analizi teorijskih i praktičnih aspekata ovog odnosa. Kada smo kod vremenskog okvira, moramo istaći da ni sama godina izlaska ovog zbornika nije slučajno izabrana. Naime, 2013. se navršava 40 godina od smrti Hansa Kelzena, čiji su rad i delo od izuzetnog značaja za ovu temu. Ovaj zbornik predstavlja i odavanje priznanja ovom velikom pravniku.

O odnosu između međunarodnog i unutrašnjeg prava se mnogo pisalo i vođene su oštре rasprave. Kao dve glavne struje iskristalisale su se dualistička i monistička teorija. Sledbenici prve teorije, vide međunarodno i unutrašnje pravo kao odvojene pravne sfere, dok poklonici monističkog pravca mišljenja, posmatraju međunarodno i unutrašnje pravo kao delove jednog celovitog pravnog sistema. Pored ove dve glavne koncepcije, postoje i mnogi drugi pogledi na odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava, koji predstavljaju mešavinu navedenih teorija, usvajajući osnovne postulate jedne ili druge a dodajući im neke specifičnosti, ili negirajući ovu dihotomiju u potpunosti. Međutim, mnogo važniji od same teorijske rasprave, su argumenti i stavovi o ovoj dihotomiji, kao i praktična rešenja za potencijalne probleme tog odnosa. Ova knjiga nudi širok dijapazon argumenata, kao i veliki broj ponuđenih odgovora na neke dileme. Ovi argumenti i rešenja imaju posebnu težinu, kada uzmemu u obzir da su plod razmišljanja najvećih stručnjaka iz mnogih pravnih oblasti, koji dolaze sa svih kontinenata (zbornik ima 55 autora iz 32 zemlje).

Po svom pristupu, rade možemo podeliti u dve grupe. Sa jedne strane su radovi u kojima se autori neposredno bave monističko/dualističkom teorijskom debatom. U tim radovima, autori, pored detaljne analize, iznose i svoja mišljenja, često i svoje verzije teorija, te time daju lični pečat i doprinos ovom teorijskom diskursu. Teorijske studije često idu van monističko-dualističke diskrepance, i prezentuju pluralističke ili neke druge teorije iz širokog dijapazona odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava. Pored teorijskih tekstova, čitalac će naći i članke koji se bave praktičnom stranom odnosa međunarodnog i unutrašnjeg

prava. Ovi članci nude savršen uvid u različite procese implementacije elemenata međunarodnog prava u unutrašnje pravne sisteme širom sveta, i potencijalne probleme i nedoumice koje tom prilikom mogu nastati.

U ovom zborniku kao autori, pojavljuju se mnogi svetski poznati pravnici, među kojima posebno mesto zauzima nedavno preminuli Detlev Vagts (Detlef Vagts), profesor emeritus Harvard Univerziteta, koji je bio i jedan od autora i glavni recenzent knjige. Spisak autora takođe uključuje i profesore sa poznatih svetskih univerziteta: u Madridu, Rimu, Stokholmu, Kijevu, Salzburgu, Atini, Dablinu, Lionu, Beogradu, Hamburgu, Hong Kongu, Pekingu, Sidneju, ali i autore iz država poput Perua, Kolumbije, Jordana, Barbadosa, Malezije, Južne Afrike, Novog Zelanda, kao i istaknute stručnjake među kojima su i sudija *ad hoc* Međunarodnog suda pravde, Evropskog suda za ljudska prava itd.

Posebno je interesantna i važna multi-jezičnost ove knjige. Naime, Zbornik je objavljen na engleskom jeziku kao glavnem, ali postoje i članci na španskom, francuskom, srpskom, nemačkom i italijanskom. Ovaj eklektički pristup, karakterističan je za međunarodno pravo, te je odluka da se ove pravne škole predstave u svom izvornom obliku došla prirodno.

Na kraju, moramo istaći da je Zbornik “Basic Concepts of Public International Law – Monism & Dualism” zajednički projekat tri institucije od izuzetnog značaja za međunarodno pravo – Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Instituta za međunarodnu politiku i privredu i Instituta za uporedno pravo. Ove tri institucije, sve sa sedištem u Beogradu, uspele su da proizvedu zbornik radova o jednoj od najkontroverznijih i najznačajnijih tema međunarodnog javnog prava. Ipak, svoj doprinos i deo svog znanja su u ovu knjigu utkale i sve one institucije i fakulteti koje su dale autore za Zbornik.

*Marko NOVAKOVIĆ*

Angela A. Stent, **THE LIMITS OF PARTNERSHIP: U.S.-RUSSIAN RELATIONS IN THE TWENTY-FIRST CENTURY**, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2014, 384 p.

Knjiga Andžele Stent, *Granice partnerstva: Odnosi SAD i Rusije u dvadesetprvom veku*, predstavlja najnoviju i do sada najzaokruženiju studiju rusko-američkih odnosa posle Hladnog rata. Ono što u kvalitativnom smislu dodatno izdvaja ovaj naučni poduhvat u odnosu na sve prethodne jeste i jedna metodološka specifičnost. Autorka u prikupljanju podataka o predmetu istraživanja stavlja ogroman naglasak na intervjuje sa velikim brojem značajnih političkih i akademskih ličnosti – učesnika i posmatrača savremenih odnosa Sjedinjenih Država i Rusije. Ovakav pristup obogaćuje naučnu argumentaciju, a čitaoci dobijaju priliku da saznanju i neke nove činjenice o događajima i procesima o kojima se govorи u knjizi.

Iako se u podnaslovu pominje dvadesetprvi vek, knjiga obrađuje čitav posthladnoratovski period. Povod za pisanje knjige jesu konstantni neuspesi u izgradnji rusko-američkog partnerstva uprkos činjenici da je Hladni rat odavno završen, Sovjetski Savez se raspao, a Rusija napustila komunističku ideologiju. Poslednji takav neuspeh jeste čuveno Obamino „resetovanje“, za koje Stentova tvrdi da nije prvo, već čak četvrto u posthladnoratovskim odnosima Rusije i SAD. Prvi slučaj je bio kratak i skroman pokušaj Džordža Buša starijeg da uspostavi odnose novog kvaliteta sa postkomunističkom Rusijom. Iza njega sledila je znatno ambicioznija zamisao Bila Klintona da preoblikuje odnose dveju država u toku devedesetih prošlog veka. Treće „resetovanje“ je inicijativa Vladimira Putina posle 11. septembra za stvaranje protivterorističke koalicije. Neuspeh i četvrtog „resetovanja“ navodi autorku da postavi pitanje – zašto se uspostavljanje produktivnijeg rusko-američkog partnerstva pokazuje kao tako težak zadatak? Zašto Rusija i Amerika, iako „nisu više protivnici, ostaju suprotstavljeni“? U kojim oblastima su odnosi dveju država najbolje funkcionali, a u kojima su bili najproblematičniji?

Ono to je prema Stentovoj zajedničko obeležje svih dosadašnjih pokušaja izgradnje partnerstva jesu velika očekivanja svih američkih administracija od Rusije i razočarenja koja bi potom usledila. Kao ključni problem, ona vidi asimetriju u moći nastalu sa rasadom Sovjetskog Saveza, koju Rusi teško prihvataju i zalažu se za „ravnopravno partnerstvo neravnopravnih“. Ovo nastojanje Rusije – da od Vašingtona bude tretirana ravnopravno, a ne kao poraženi protivnik u Hladnom ratu – ispoljava se kroz nesuglasice u gotovo svim oblastima međusobnih odnosa. Autorka izdvaja šest danas najvažnijih oblasti, od kojih su većina ujedno i najznačajnije u čitavom posthladnoratovskom periodu: nuklearno nasleđe (kontrola naoružanja i protivraketna odbrana), neproliferacija oružja za masovno uništenje (posebno pitanje iranskog nuklearnog programa), postsovjetski prostor i uloga dveju država u njemu, evropska bezbednost (uključujući sukobe i evroatlantsku arhitekturu bezbednosti, kao i proširenje NATO i ulogu OEBS), ruska i američka politika prema nemirima u arapskom svetu, unutrašnja situacija u Rusiji (Čečenija, severni Kavkaz, demokratija i ljudska prava). Ekonomskim i energetskim odnosima posvećeno je posebno poglavje, koje

se u odnosu na razmatranje drugih oblasti razlikuje po tome što nije uklopljeno u hronologiju knjige.

Usled toga što tek o ponekom pitanju u okviru ovih oblasti Rusija i SAD uspevaju da nađu zajednički jezik, njihovo partnerstvo sve vreme ostaje selektivno. Tako su i za vreme Obaminog „resetovanja“ načinjeni proboji na planu saradnje po pitanju Avganistana, iranskog nuklearnog programa i kontrole nuklearnog naoružanja (Novi START – najveće postignuće), ali su kamenovi spoticanja ostali protivraketna odbrana, odnos prema sukobima u arapskom svetu, postsovjetski prostor, evropska bezbednosna arhitektura, itd. Autorka uzima nepoklapanje interesa dveju sila kao činjenicu i zaključuje da bi se potreba za novim „resetovanjima“ i razočarenja koja uvek uslede mogli izbeći ukoliko bi se SAD usredsredile na oblasti gde dve zemlje mogu i moraju da sarađuju, bez velikih očekivanja u pogledu transformacije Rusije iznutra – dakle, ukoliko bi prihvatile ograničeno partnerstvo kao realnost.

Kao što je rečeno, čitaoci će iz knjige moći da saznaju i poneku zanimljivost iz raznih epizoda rusko-američkih odnosa posle Hladnog rata. Saznaće šta je zaista sadržalo obećanje Džejsa Bejkera Gorbačovu. Pročitaće nešto o „obračunu“ Klintona i Jeljcina u Istanbulu 1999. Videće kako je Kondoliza Rajs 2005. argumentovala prognozu da Sergej Ivanov (iako tada najveći favorit) neće naslediti Putina u Kremlju. Otkriće i kako je ruski ambasador u Vašingtonu reagovao kad je saznao da je na sastanku vrha spoljnopoličkog establišmenta SAD u vreme Rusko-gruzijskog rata razmatran i vojni odgovor kao jedna od opcija. Čuće i kako je Medvedevljeva odluka da se Rusija uzdrži od glasanja povodom rezolucije o Libiji mogući razlog Putinove kandidature na predsedničkim izborima koji su sledili.

Stentova završava svoju sagu o rusko-američkim odnosima u septembru 2013., neposredno pre dogovora Rusije i SAD o pitanju sirijskog hemijskog oružja. Pre nego što bi se mogao smatrati uspešnim partnerskim dilom, ovaj dogovor svedoči o dubokoj krizi odnosa dveju sila, gde su u ovoj epizodi Rusi našli načina da spreče najavljenu američku intervenciju u Siriji. Sledeća epizoda, otpočela već u novembru mesecu, koja traje i danas, jeste ukrajinska kriza. Ona ne samo da je vratila rusko-američke odnose tamu gde su bili pre poslednjeg „resetovanja“, već ih je spustila i niže, na verovatno najnižu tačku posle Hladnog rata. Bilo bi veoma zanimljivo videti šta bi Stentova rekla o najnovijem razvoju situacije u nekom novom izdanju knjige, odnosno kako bi objašnjenje zaoštrevanja odnosa kome smo svedoci uklopila u matricu prikazanu u knjizi. Najnoviji događaji zapravo potvrđuju vrednost knjige, odnosno tematike koju ona obraduje. Dokazuju koliko su odnosi Sjedinjenih Država i Rusije bitni za ukupne međunarodne odnose i svetski mir i stabilnost i četvrt veka nakon što je Hladni rat završen, te koliko je značajno istraživati uzroke (nekad postepenih, a nekad naglih) uspona i padova u ovim odnosima, kakvih je u ovom periodu bilo nekoliko. Izgledi da to istraživanje ubuduće postane još složenije i teže su veliki, ali jedna stvar je izvesna: onaj ko u narednim godinama namerava da se ozbiljnije bavi ovim problemom jednostavno mora da pročita knjigu Andžele Stent.

*Vladimir TRAPARA*

**PREGLED SADRŽAJA ČASOPISA  
„MEĐUNARODNI PROBLEMI” U 2013.**

**MEĐUNARODNI PROBLEMI, GODINA LXV, BROJ 1, 2013.**

**RASPRAVE I ČLANCI**

<i>Ljubivoje AĆIMOVIĆ</i> , OEBS na početku XXI veka – mesto, uloga i dometi .....	7
<i>Predrag SIMIĆ</i> , Svetska politika, globalizacija i kriza .....	24
<i>Dragan JOVAŠEVIĆ</i> , Međunarodno krivično pravo – između prava i politike .....	42
<i>Slobodan CVETANOVIĆ i Vladimir NEDIĆ</i> , Analiza inovacionih performansi zemalja Zapadnog Balkana i izabranih ekonomija Evropske unije .....	68
<i>Oliver Aleksandar ANDONOV</i> , Očuvanje i realizacija nacionalnih interesa i bezbednosna politika Evropske unije .....	85
<b>PRIKAZI KNJIGA</b> .....	<b>111</b>
<b>PREGLED SADRŽAJA ČASOPISA „MEĐUNARDNI PROBLEMI” U 2012.</b> .....	<b>117</b>

## **MEĐUNARODNI PROBLEMI, GODINA LXV, BROJ 2, 2013.**

### **RASPRAVE I ČLANCI**

<i>Žaklina SPALEVIĆ, Željko BJELAJAC i Duško DIMITRIJEVIĆ,</i> Trgovina oružjem kao globalni međunarodni problem .....	139
<i>Pero PETROVIĆ i Željko JOVIĆ,</i> Uticaj globalne ekonomske krize na međunarodne finansijske institucije: potreba njihovog reformisanja .....	160
<i>Ljiljana FIJAT,</i> Problematika pranja novca – odgovornost finansijskih institucija .....	205
<i>Dragoljub TODIĆ,</i> Mesto i uloga životne sredine u spoljnoj politici Republike Srbije .....	238
<i>Aleksandar JAZIĆ,</i> Uspon i pad levičarskog terorizma .....	269
<b>PRIKAZI KNJIGA .....</b>	271

## **MEĐUNARODNI PROBLEMI, GODINA LXV, BROJ 3, 2013.**

### **RASPRAVE I ČLANCI**

<i>Vladimir RUKAVISHNIKOV</i> , Rusija koja stari, mogućnosti suštinskih revolucionarnih promena i relevantni problemi mladih (na engleskom) .....	295
<i>Dragan JOVAŠEVIĆ</i> , Kršenje pravila međunarodno humanitarnog prava i sistem krivičnih sankcija .....	315
<i>Stevan RAPAIĆ i Dragana DABIĆ</i> , Spoljnotrgovinski aspekt pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji .....	341
<i>Dragan ĐUKANOVIĆ</i> , Odnosi između Beograda i Prištine: od tehničkog do političkog dijaloga .....	365
<i>Mina ZIROJEVIĆ FATIĆ i Srđan KORAĆ</i> , NATO povlačenje iz Avganistana: uspešno okončanje misije? .....	386
<b>PRIKAZI KNJIGA</b> .....	405

**MEĐUNARODNI PROBLEMI, GODINA LXV, BROJ 4, 2013.**

**RASPRAVE I ČLANCI**

<i>Miroslav ANTEVSKI</i> , Osnove i održivost novog modela rasta kineske ekonomije .....	423
<i>Nevenka JEFTIĆ ŠARČEVIĆ i Edita STOJIĆ KARANOVIĆ</i> , Energenti – jedan od stubova geopolitičke moći Rusije .....	444
<i>Мирољуб ЈЕВТИЋ</i> , Хришћански ционизам као чинилац политike САД .....	462
<i>Andjela ĐUKANOVIĆ</i> , Zaštita ljudskih prava tražilaca azila i ilegalnih migranata – praksa Evropskog suda za ljudska prava .....	479
<i>Dijana JANKOVIĆ</i> , Međunarodna zaštita prava intelektualne svojine .....	509
<b>PRIKAZI KNJIGA .....</b>	<b>537</b>

**REVIEW OF CONTENTS OF  
“INTERNATIONAL PROBLEMS” IN 2013**

**VOL. LXV BELGRADE No. 1/2013**

**ARTICLES**

<i>Ljubivoje AĆIMOVIĆ</i> , OSCE in Early 21 <sup>st</sup> Century: the Place, Role and Scope .....	7
<i>Predrag SIMIĆ</i> , World Politics, Globalization and the Crisis .....	24
<i>Dragan JOVAŠEVIĆ</i> , International Criminal Law – between Law and Politics .....	42
<i>Slobodan CVETANOVIĆ i Vladimir NEDIĆ</i> , An Analysis of Innovation Performance of the Western Balkan Countries and the EU Selective Economies Group .....	68
<i>Oliver Aleksandar ANDONOV</i> , Maintenance and Achievement of National Interests and Security Policy of European Union .....	85
<b>BOOK REVIEWS</b> .....	<b>111</b>
<b>REVIEW OF CONTENTS OF “INTERNATIONAL PROBLEMS” IN 2012</b> .....	<b>121</b>

**INTERNATIONAL PROBLEMS, Vol. LXV, No. 2, 2013**

**ARTICLES**

<i>Žaklina SPALEVIĆ, Željko BJELAJAC and Duško DIMITRIJEVIĆ,</i> Arms Trade as a Global International Problem .....	139
<i>Pero PETROVIĆ and Željko JOVIĆ,</i> Economic Crisis Impact on International Financial Institutions: the Necessity of their Reforms .....	160
<i>Ljiljana FIJAT,</i> Money Laundering Problem – Responsibility of the Financial Institutions .....	205
<i>Dragoljub TODIĆ,</i> The Place and Role of the Environment in the Foreign Policy of the Republic of Serbia .....	238
<i>Aleksandar JAZIĆ,</i> Rise and Fall of Left-Wing Terrorism .....	269
<b>BOOK REVIEWS</b> .....	271

**INTERNATIONAL PROBLEMS, Vol. LXV, No. 3, 2013**

**ARTICLES**

<i>Vladimir RUKAVISHNIKOV</i> , Ageing Russia, Possibilities of Substantial Revolutionary Changes and Youth-Related Problems (in English) .....	295
<i>Dragan JOVAŠEVIĆ</i> , Violation of Rules of International Humanitarian Law and the System of Criminal Sanctions .....	315
<i>Stevan RAPAIĆ and Dragana DABIĆ</i> , Foreign Trade Aspect of Serbia's Accession to the European Union.....	341
<i>Dragan ĐUKANOVIĆ</i> , Relations between Belgrade and Priština: from Technical to Political Dialogue .....	365
<i>Mina ZIROJEVIĆ FATIĆ and Srđan KORAĆ</i> , NATO Withdrawal from Afghanistan: Successful End of the Mission? .....	386
<b>BOOK REVIEWS</b> .....	405

**INTERNATIONAL PROBLEMS, Vol. LXV, No. 4, 2013**

**ARTICLES**

<i>Miroslav ANTEVSKI</i> , The Basis and Sustainability of a New Growth Model of Chinese Economy .....	423
<i>Nevenka JEFTIĆ ŠARČEVIĆ and Edita STOJIĆ KARANOVIĆ</i> , Energy Resources – one of the Pillars of Geopolitical Power of Russia .....	444
<i>Miroslub JEVTIĆ</i> , Christian Zionism as a Factor of the USA Politics .....	462
<i>Andela ĐUKANOVIĆ</i> , Protection of Human Rights of Asylum Seekers and Illegal Migrants – Practice of European Court of Human Rights .....	479
<i>Dijana JANKOVIĆ</i> , International Protection of Intellectual Property Rights .....	509
<b>BOOK REVIEWS</b> .....	537



# M E Đ U N A R O D N I P R O B L E M I

## Časopis Instituta za međunarodnu politiku i privredu

Makedonska 25, 11 000 Beograd, Srbija, sekretarica Hadži Snežana ZEČEVIĆ, E-mail:  
snezanaz@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 najmanje 16 a najviše 24 strane 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 engleskom), pp. (ako se citira više strana izvora na engleskom). 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.

3 Ili – Boris Krivokapić, „Etničke manjine u Finskoj”, *Međunarodni problemi*, vol. L, br. 3-4, 1998, str. 489.

4 Ili – Ozren Tošić, „Žrtve manipulacije”, *Politika*, 10. 1. 2006, str. 6.

5 William McCarthy, *The Closed Shop in Britain*, Basil Blackwell, Oxford 1964, p. 134 (ili: pp. 134-8, 134-44, 198-204).

6 Eamonn Fingleton, “Japan’s Invisible Leviathan”, *Foreign Affairs*, vol. LII, no. 2, March/April 1995, p. 69.

7 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:

- Dr Miroslav Antevski, glavni i odgovorni urednik, [miroslav@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:miroslav@diplomacy.bg.ac.rs); [miroslavbgd@gmail.com](mailto:miroslavbgd@gmail.com)
- Prof. dr Pero Petrović, zamenik urednika, [pera@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:pera@diplomacy.bg.ac.rs)
- Žaklina Novičić, MA, sekretarica, [zaklina@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:zaklina@diplomacy.bg.ac.rs)

a u štampanom obliku ili na CD-ROM-u na adresu: Dr Miroslav Antevski, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedonska 25, Beograd, Srbija.

Prilozi koji se dostavljaju radi objavljivanja moraju predstavljati rezultate sopstvenih ili zajedničkih istraživanja. Oni se objavljuju ukoliko poseduju dve pozitivne anonimne recenzije.

Autori su dužni da poštuju autorska prava trećih lica. Prilozi koji su već objavljeni u drugoj publikaciji neće biti objavljivani. Izuzetno pod uslovom da Uređivački odbor oceni da njihov kvalitet može biti od koristi za unapređenje naučnoistraživačke delatnosti, pojedini radovi se mogu objaviti u celini ili u delovima uz poštovanje svih autorskih prava i prava na intelektualnu svojinu. U tom slučaju u fusnoti treba navesti da je dobijena saglasnost od prvog izdavača i uneti izvor iz koga je prilog preuzet.

*Uređivački odbor*





THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL POLITICS AND ECO-NOMICS (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 - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

327

MEĐUNARODNI problemi = International problems / glavni i odgovorni urednik Miroslav Antevski. - God. 1, br. 1 (1949)- . - Beograd : Institut za medunarodnu politiku i privredu, 1949-. - 24 cm

Tromesečno. - Tekst na srp. i engl. jeziku  
ISSN 0025-8555 = Međunarodni problemi  
COBISS.SR-ID 6012674

**NOVIJA IZDANJA  
INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU**

SERBIA IN THE DANUBE REGION IN THE 21ST CENTURY, zbornik radova, porediocači Dragan Petrović i Nevenka Jeftić Šarčević, broširano, 2014, 230 str.

Dragan Petrović i Slobodan Komazec, GLOBALNA MONETARNA KRIZA I NOVI GEOPOLITIČKI I FINANSIJSKI ODNOSI U SVETU, tvrd povez, 2014, 254 str.

Dragoljub Todić, Vladimir Grbić, Miroslav Antevski, PRIDRUŽIVANJE EVROPSKOJ UNIJI I ODRŽIVI RAZVOJ, broširano, 2014, 282 str.

Dragoljub Todić, KLIMATSKE PROMENE U PRAVU I REFORMA SISTEMA UPRAVLJANJA, broširano, 2014, 378 str.

Dragan Petrović, GEOPOLITILKA BALKANA, tvrd povez, 2014, 362 str.

Mina Zirojević Fatić, TERORIZAM, tvrd povez, 2014, 368 str.

Aleksandar Jazić, REFORMA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE U DRŽAVAMA VIŠEGRADSKE GRUPE, tvrd povez, 2014, 360 str.

CHALLENGES OF THE 21ST CENTURY AND THE REGION, zbornik radova, Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac (porediocači), broširano, 2013, 252 str.

Branislav Đorđević, ORGANIZACIJA SEVEROATLANTSKEGO UGOVORA (NATO), broširano, 2013, 164 str.

Svetlana Đurđević Lukić, GLOBALNA POLITIKA SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA 2001–2012, broširano, 2013, 180 str.

Dragan Petrović, GEOPOLITIKA FRANCUSKE, tvrd povez, 2013, 288 str.

Vladimir Grečić, THE SERBIAN ACADEMIC DIASPORA, broširano, 2013, 280 str.

Brano Miljuš, SAVREMENI PROBLEMI MEĐUNARODNOG PRAVA, broširano, 2013, 368 str.

Žaklina Novičić, PRVENSTVO PRAVA EVROPSKE UNIJE I NACIONALNA KONTROLA PREKORAČENJA NADLEŽNOSTI EU – SLUČAJ NEMAČKE, broširano, 2013, 148 str.

SRBIJA U JUGOISTOČNOJ EVROPI, Zbornik radova, porediocači Dragan Đukanović i Vladimir Trapara, broširano, 2013, 620 str.

Aleksandar Fatić, Srđan Korać i Aleksandra Bulatović, ETIKA KRIMINALISTIČKO-OBAVEŠTAJNOG RADA, tvrd povez, 2013, 320 str.

POLOŽAJ SRBIJE U SAVREMENIM MEĐUNARODnim EKONOMSKIM ODNOSIMA, zbornik radova, porediocači Predrag Bjelić i Duško Dimitrijević, broširano, 2013, 340 str.

NATIONAL AND EUROPEAN IDENTITY IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION, Proceedings, Pero Petrović i Milovan Radaković (eds.), tvrd povez, 2013, 820 str.

ENERGY SECURITY OF EUROPE: THE POSITION OF SERBIA, Proceedings, Miroslav Antevski and Dobrica Vesić (eds.), broširano, 2013, 496 str.

Brano Miljuš, ISTRAŽIVANJE POLITIČKOG TRŽIŠTA, broširano, 2012, 320 str.

Dragan Petrović, GEOPOLITIKA SREDOZEMLJA, tvrd povez, 2012, 228 str.

SPOLJNA POLITIKA SRBIJE I ZAJEDNIČKA SPOLJNA BEZBEDNOSNA POLITIKA EU, zbornik radova, porediocači Dragan Đukanović i Miloš Jončić, broširano, 2012, 580 str.

Duško Dimitrijević, DRŽAVNE GRANICE NAKON SUKCESIJE SFR JUGOSLAVIJE, tvrd povez, 2012, 484 str.

DANUBE STRATEGY – STRATEGIC SIGNIFICANCE FOR SERBIA, zbornik radova, porediocači Nevenka Jeftić Šarčević i Edita Stojić Karanović, broširano, 2012, 352 str.



Brano Miljuš  
**САВРЕМЕНИ ПРОБЛЕМИ  
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА,**  
2013.



Vladimir Grećić  
**THE SERBIAN ACADEMIC  
DIASPORA**, 2013.



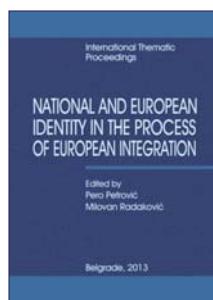
Dragan Petrović  
**ГЕОПОЛИТИКА  
ФРАНЦУСКЕ**, 2013.



HARMONIZACIJA  
ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE  
SRBIJE SA PRAVOM EU (II)  
zbornik radova, 2012, poredavač:  
Duško Dimitrijević i Brano Miljuš



Žaklina Novičić,  
**ПРВЕНСТВО ПРАВА  
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И НАЦИОНАЛНА  
КОНТРОЛА ПРЕКОРАЧЕЊА  
НАДЛЕŽНОСТИ**, 2013.



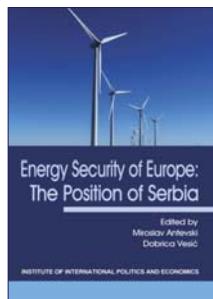
NATIONAL AND EUROPEAN  
IDENTITY IN THE PROCESS  
OF EUROPEAN INTEGRATION,  
zbornik radova, 2013, poredavač:  
Pero Petrović i Milovan Radaković



SRBIJA U JUGOISTOČNOJ  
EVROPI, zbornik radova, 2013,  
poredavači: Dragan Đukanović  
i Vladimir Trapara



Aleksandar Jazić  
**СПОЉНОПОЛИТИЧКА  
ПРОПАГАНДА:  
АКТЕРИ И СРЕДСТВА**, 2013.



ENERGY SECURITY OF EU-  
ROPE: THE POSITION  
OF SERBIA, zbornik radova,  
2013, poredavači: Miroslav  
Antevski i Dobrica Vesić

**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](mailto:iipe@diplomacy.bg.ac.rs)