

# MEDUNARODNI PROBLEMI

# INTERNATIONAL PROBLEMS

Vol. LXVIII

Beograd

No. 4/2016.

*Siniša TATALOVIĆ, Dario MALNAR,  
Migracijska i izbjeglička kriza u Evropi:  
države balkanskog migracijskog pravca između sekuritizacije  
i humanitarizma*

*Ivan DUJIĆ, Klimatske izbeglice kao sledeća faza globalizacije  
i osnova za ponovno planiranje svetskog (ne)reda*

*Dragana DABIĆ, (Ne)ograničeni uticaj Nemačke u evrozoni:  
opstanak zajedničke valute iz ugla istorijskog institucionalizma*

*Vladimir TRAPARA, Finlandizacija kao model neutralnosti  
malih država*

*Tanja MIŠČEVIĆ, Uticaj odluka pojedinih tipičnih  
međunarodnih organizacija na razvoj međunarodnog prava:  
slučaj Ujedinjenih nacija*

*Nenad STEKIĆ, Ispitivanje dijadičke varijante  
teorije demokratskog mira na primerima sukoba  
od 2010. do 2014. godine*

# MEĐUNARODNI PROBLEMI

ISSN 0025-8555

UDK 327

MP, 68, (2016), br. 4, str. 281–456

Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu  
Beograd, Makedonska 25

Za izdavača

*Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ*  
direktor

Glavni i odgovorni urednik

*Prof. dr Branislav ĐORЂEVIĆ*

Zamenik urednika

*Dr Srđan KORAĆ*

Sekretar

*Dr Mihajlo VUČIĆ*

## IZDAVAČKI SAVET

Prof. dr Predrag BJELIĆ, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd

Prof. dr Dražen DERADO, Univerzitet u Splitu, Ekonomski fakultet, Split

Dr Robert HEJDEN, Centar za ruske i istočnoevropske studije, Pittsburgh

Doc. dr Zoran JEFTIĆ, Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti, Beograd

Prof. dr Irena KIKERKOVA, Univerzitet Sv. Ćirilo i Metodije, Ekonomski fakultet, Skoplje

Dr Sandro KNEZOVIĆ, Institut za međunarodne odnose, Zagreb

Prof. dr Jelena KOZOMARA, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd

Dr Natalia VLADIMIROVNA KULIKOVA, Ruska akademija nauka, Ekonomski institut, Moskva

Dr Aleksandar LUKIN, Moskovski državni institut za međunarodne odnose, Moskva

Prof. dr Dragana MITROVIĆ, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd

Prof. dr Jasmina OSMANKOVIĆ, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za ekonomiju i biznis, Sarajevo

Dr Miroslav ANTEVSKI, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Prof. dr Gordana ILIĆ POPOV, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, Beograd

Dr Čaran VODVA, Centar za istraživanje politike, Nju Delhi

Prof. dr Vladan JONČIĆ, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, Beograd

# INTERNATIONAL PROBLEMS

## **UREĐIVAČKI ODBOR**

Dr Vladimir BILANDŽIĆ, Misija OEBS u Srbiji, Beograd

Dr Dragan ĐUKANOVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Dr Miša ĐURKOVIĆ, Institut za evropske studije, Beograd

Prof. dr Demetrius ANDREAS FLOUDAS, Hjuz Hol koledž, Kembridž

Mr Dejan GAJIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Prof. dr Slobodan MILAČIĆ, Univerzitet za pravo, političke studije i ekonomiju, Bordo

MA Petar PETKOVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

MA Stevan RAPAJIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Prof. dr Edita STOJIĆ-KARANOVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

Prof. dr Biljana VANKOVSKA, Filozofski fakultet, Institut za odbranu, Skoplje

Doc. dr Vanja ROKVIĆ. Fakultet za bezbednost Univerziteta u Beogradu, Beograd

Kompjuterska obrada

*Sanja BALOVIĆ*

Lektorka za srpski jezik

*Maja JOVANOVIĆ*

Lektorka za engleski jezik

*Maja NIKOLIĆ*

Štampa

*JP Službeni glasnik, Jovana Ristića 1, Beograd*

Tiraž: 300 primeraka

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](mailto:bfsbooks@sezampro.rs)

---

U izdavanju časopisa učestvuje:

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

# MEĐUNARODNI PROBLEMI

ČASOPIS INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

GODINA LXVIII

BEOGRAD

BROJ 4/2016

## SADRŽAJ

<i>Siniša TATALOVIĆ, Dario MALNAR, Migracijska i izbjeglička kriza u Evropi: države balkanskog migracijskog pravca između sekuritizacije i humanitarizma</i>	285
<i>Ivan DUJIĆ, Klimatske izbeglice kao sledeća faza globalizacije i osnova za ponovno planiranje svetskog (ne)reda</i>	309
<i>Dragana DABIĆ, (Ne)ograničeni uticaj Nemačke u evrozoni: opstanak zajedničke valute iz ugla istorijskog institucionalizma</i>	327
<i>Vladimir TRAPARA, Finlandizacija kao model neutralnosti malih država</i>	351
<i>Tanja MIŠČEVIĆ, Uticaj odluka pojedinih tipičnih međunarodnih organizacija na razvoj međunarodnog prava: slučaj Ujedinjenih nacija</i>	390
<i>Nenad STEKIĆ, Ispitivanje dijadičke varijante teorije demokratskog mira na primerima sukoba od 2010. do 2014. godine</i>	417
PRIKAZ KONFERENCIJE	439
PRIKAZ KNJIGE	443
	283



**Siniša TATALOVIĆ<sup>1</sup>**  
**Dario MALNAR**

*UDK:314.151+314.74(497)*  
*Biblid: 0025-8555, 68(2016)*  
*Vol. LXVIII, br. 4, str. 285–308*  
*Originalan naučni rad*  
*maj 2016.*  
*DOI: 10.2298/MEDJP1604285T*

## **MIGRACIJSKA I IZBJEGLIČKA KRIZA U EUROPI: DRŽAVE BALKANSKOG MIGRACIJSKOG PRAVCA IZMEĐU SEKURITIZACIJE I HUMANITARIZMA**

### **APSTRAKT**

Europa se tijekom 2015. godine suočila s migracijskom krizom koja je bila posljedica vrhunca višegodišnjih migracijskih kretanja iz Afrike i Azije, primarno, prema državama članicama EU. Uz ranije nezabilježenu brojnost migranata, specifičnost migracijskih kretanja 2015. bilo je prebacivanje težišta kretanja migranata na tzv. Balkanski migrantski pravac. Takva dinamika i smjer kretanja suočili su EU i tranzitne države jugoistočne i srednje Europe s izazovom traženja održivih rješenja u upravljanju krizom. U radu se analiziraju faktori koji su potaknuli snažan rast kretanja migranata prema državama EU, primarno Njemačkoj te faktori koji su usmjeravali to migrantsko kretanje na Balkanski pravac koji se proteže od Grčke prema Austriji i drugim zapadnoeuropskim državama. U radu se analiziraju razlozi za djelovanje država zahvaćenih krizom, a koje su se kretale u prostoru od humanitarnog pristupa krizi pa do priklanjanja sekuritizaciji. Autori uočavaju kako je pristup najčešće bio determiniran unutarnje i vanjsko-političkim interesima pojedine države, a održivost pristupa u direktnoj korelaciji sa spremnošću odredišnih država za prijem migranata. Analiza pokazuje kako je održivo rješenje samo ono koje polazi od faktora koji djeluju na migracijska kretanja. To se podjednako odnosi na migracijske politike emitivnih, odredišnih i tranzitnih migracijskih država.

*Ključne reči:* migrantska kriza, Balkanski pravac, upravljanje krizom, humanitarni pristup, sekuritizacija, politika migracija.

---

<sup>1</sup> Siniša Tatalović je redovni profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.  
E-pošta: sinisa.tatalovic@fpzg.hr

Dario Malnar je doktor političkih nauka i nezavisni istraživač u oblasti studija bezbednosti i problematike migracija. E-pošta: malnar.zg@gmail.com

## UVOD

Tijekom 2015. godine Europa se suočila s migracijskim valom u kojem je morskim i kopnenim putem u Europu ilegalno došlo preko milijun osoba, izbjeglica i drugih migranata, s područja Afrike i Azije.<sup>2</sup> Bila je to kulminacija krize s kojom se Europa suočava već više godina. Taj ranije nezabilježen intenzitet posebno je došao do izražaja tijekom druge polovice godine, kada je primjerice kroz Republiku Hrvatsku u samo tri i pol mjeseca, od sredine rujna do kraja godine, u tranzitu prošlo preko 550.000 ilegalnih migranata. Takav porast bio je neočekivan, Europska unija (EU) i članice pokazale su se nespremnima te ne čudi da je taj migracijski val doveo ne samo do migracijske krize, nego i krize djelovanja Unije. Migracijska kriza se, uz terorističku prijetnju Europi, nametnula kao središnje pitanje rasprava o europskoj sigurnosti, potiskujući u drugi plan krizu u Ukrajini, pa djelom i problem sukoba i nestabilnosti na prostoru sjeverne Afrike i Bliskog istoka.<sup>3</sup>

Ubrzo je postalo jasno kako je traženje odgovora na migracijsku krizu složenije od traženja rješenja za prihvat migranata. Postalo je jasno da se moraju riješiti izvorišni poticajni faktori, primarno sukobi na području Afrike, Bliskog istoka i Srednje Azije, ali i problemi iz drugog plana kao što je povećana stopa siromaštva, glad i općenito nepovoljni uvjeti življjenja u brojnim područjima Afrike i Azije.

Rušenje autoritarnih režima u Libiji, Tunisu i Egiptu nije dovelo do uspostave demokratskih poredaka, dugoročno je destabiliziralo ove države i otvorilo prostor širenju terorizma i islamskog fundamentalizma. Poseban je problem Sirija, gdje nije srušen autoritarni režim, ali je pokrenut krvavi građanski rat. Svi ovi događaji imaju globalne sigurnosne implikacije koje se očituju na različite načine. Pokazala se neučinkovitost SAD i zapadnih zemalja ovom dijelu svijeta u zamjeni autoritarnih režima demokratskim. Naprotiv, došlo je do velike nestabilnosti ovih država i nesigurnosti njihovih građana. To je pokrenulo i ogroman izbjeglički val usmjeren prema europskim državama.<sup>4</sup>

Migracijska kriza naglasila je slabosti europske sigurnosne, ali i političke arhitekture, nefunkcionalnost europskih mehanizama i posebno u prvoj fazi potakla brojne političke prijepore, javne debate i parcijalna rješenja. Stanje je sažeto u izjavi predsjednika Europske komisije Žan-Klod Junkera (Jean-Claude Juncker) „(...) EU nije u dobrom stanju. U Uniji nema dovoljno Europe. I u Uniji nema dovoljno

<sup>2</sup> U radu će se koristiti generički pojam „ilegalni migranti” s obzirom da se u svim slučajevima radi o ilegalnim prelascima granica, odnosno kraće „migranti”.

<sup>3</sup> Zabrinutost je dodatno potaknuta kada je utvrđeno da su neki sudionici terorističkih napada u Parizu u studenom 2015. u Europu stigli kao dio migrantskog vala balkanskim pravcem.

<sup>4</sup> Siniša Tatalović i Dario Malnar, „Sigurnosni aspekti izbjegličke krize”, *Političke analize*, vol. 23, 2015, str. 24.

zajedništva”.<sup>5</sup> Kriza bi bila daleko dublja da Njemačka, koja je i ciljna destinacija većine pridošlih ilegalnih migranata, nije prihvaćala sve te migrante, što je državama tranzita omogućilo da se bave organizacijom kretanja migranata, bez potrebe njihovog smještanja i bavljenja s mogućim reakcijama domaće javnosti koju bi veće stacionarne populacije migranata na području neke od tih država mogle potaknuti.

Unatoč tome, na razini EU, članica EU, te tranzitnih država nečlanica razvila se rasprava o pristupu krizi koja je pokazala različitosti koje su u konačnici rezultirale različitim praktičnim rješenjima u traženju odgovora. Humanitarni pristup, socijalno-ekonomski pristup i sekuritizacija, modeli su s kojima su države reagirale na migracijsku krizu, pri čemu su neke države primale migrante, druge omogućavale njihov tranzit, a neke zapriječile prolaz. Istraživački interes usmjeriti će se na države koje čine tzv. istočnomeditersko-balkanski pravac kretanja ilegalnih migranata, kako bi se utvrdio pristup svake od tih država kroz koji su odgovarale na migracijsku krizu potaknuta valom ilegalnih migranata.

Pritom polazimo od prepostavke kako se humanitarni pristup temelji na pristupu migrantu kao individui i postupanju tijekom prijema, boravka ili tranzita. Kriterije humanitarnog pristupa definiramo temeljem najviših standarda postupanja s nekom migrantskom skupinom, u skladu s relevantnim dokumentima Ujedinjenih naroda (UN) kojima se propisuje postupanje s izbjeglicama kao najranjivijom migrantskom skupinom, uključujući zabranu rasne, vjerske ili diskriminacije s obzirom na zemlju podrijetla, omogućavanje zdravstvene i druge zaštite, zaštite jedinstva obitelji, potrebnu pomoć i smještaj itd.<sup>6</sup>

Pristup koji se dominantno temelji na promatranju ilegalnih migracija kao sigurnosnog pitanja utvrđivat će se temeljem indikatora koji slijede sastavnice procesa sekuritizacije, kako je opisan od strane predstavnika Kopenhagenske škole, a uključuje sekuritizatora, referentni objekt, povezivanje određenog pitanja sa sigurnosnim kontekstom, govorni čin kojim se definirano pitanje artikulira kao egzistencijalna prijetnja referentnom objektu i konačno utvrđivanje, za sekuritizaciju karakterističnih, izvanrednih mjera zaštite referentnog objekta.<sup>7</sup> Indikatori koji će se koristiti su:

<sup>5</sup> “State of the Union 2015 by the Jean-Claude Juncker President of the European Commission”, 9 September 2015, European Commission, [http://ec.europa.eu/priorities/soteu/docs/state\\_of\\_the\\_union\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/soteu/docs/state_of_the_union_2015_en.pdf), 25/03/2016.

<sup>6</sup> Radi se o sljedećim dokumentima UN-a: “The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”, “The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees i Resolution 2198 (XXI) adopted by the United Nations General Assembly”. Dostupno u: “Convention and Protocol relating to the status of refugees”, [www.unhcr.org/3b66c2aa10.html](http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html), 28/03/2016.

<sup>7</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear: An agenda for International Security Studies*, Lynne Rienner, London, 1983; Barry Buzan, Ole Weaver et al., *Security: A new framework for analysis*, Lyne Rieiners Publications, London, 1998.

- Povezivanje, od strane sekuritizatora (kao potencijalni sekuritizator promatraju se izabrane vlasti u promatranim državama), ilegalnih migracija sa sigurnosnom sferom – ilegalne migracije kao egzistencijalna prijetnja;
- Komunikacija sekuritizatora prema publici u kojoj se argumentira veza ilegalnih migracija sa sigurnosnom sferom;
- Poziv sekuritizatora na pravo uvođenja izvanrednih mjera vezanih uz ilegalne migracije;<sup>8</sup>
- Usvajanje zakonske regulative s platformom za onemogućavanje ilegalnih migracija korištenjem izvanrednih mjera. Bourbeau pod izvanrednim mjerama u sekuritizaciji migracija navodi tehnološke aspekte (uzimanje biometrijskih podataka), značajno osnaživanje režima granične kontrole;<sup>9</sup>
- Poduzimanje izvanrednih mjera.

Navedene indikatore staviti ćemo u korelaciju s aktivnostima navedenih tranzitnih država kako bi utvrdili na koji su način pojedine države pristupale problematiči ilegalnih migranata.

## TEMELJNA OBILJEŽJA MIGRACIJSKOG VALA

Migracije nisu nov fenomen i nešto što obilježava recentni trenutak.<sup>10</sup> Migracije kontinuirano obilježavaju oblikovanje čovječanstva, bilo da su dobrovoljne ili prisilne, masovne ili pojedinačne, planirane ili spontane.<sup>11</sup> Uzročnici masovnih seoba su uglavnom ratni sukobi. Uzročnici pojedinačnih seljenja su vrlo širokog spektra: od ekonomskog situiranja pojedinca ili obitelji preko opće ekonomsko-političke

<sup>8</sup> Dominique Van Dijck, "Is the EU policy on illegal immigration securitized", 3rd Pan-European Conference on EU Politics Paper, Istanbul, 2006, p. 3.

<sup>9</sup> Philippe Bourbeau, "Migration and Security: Securitization theory and its refinement", *ISA - San Diego*, 2006, p. 3.

<sup>10</sup> Migracije su pokreti stanovništva kod kojih „mobilni dio ljudske populacije (migracijski kontingenjt) mehanički mijenja svoj geografski položaj napuštanjem regije porijekla i proporcionalno svom demografskom obujmu ‘odnosi’ u imigracijsku regiju sav svoj humani potencijal (biološki, strukturalni, kulturološki itd.) u regiju imigracije” (Ivan Lajić (ur.), *Migracije i regionalni razvoj Hrvatske*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 2010, str. 15). Radi se dakle o „prostornoj mobilnosti stanovništva“ (Alica Wertheimer-Baletić, *Stanovništvo i razvoj*, MATE, Zagreb, 1999, str. 281).

<sup>11</sup> Glavni tipovi migracija kako ih definira Wertheimer-Baletić izvedeni su na temelju slijedećih kriterija: a) državnih granica (vanjske i unutarnje); b) vremena (trajanja) (definitivne i privremene); c) uzroka (ekonomskie i neekonomskie); d) dobrovoljnosti (dobrovoljne i prisilne); i e) organiziranosti (organizirane i neorganizirane). Navedeno prema: Alica Wertheimer-Baletić, *Stanovništvo i razvoj*, op. cit., str. 300–306.

situacije u zemlji, od psihološkoga do nekog zdravstvenog momenta, od želje za ekonomskim napretkom ili školovanjem do avanturističkih ili drugih pobuda.<sup>12</sup>

Migracijski val s kojim se 2015. godine suočila Europa može se karakterizirati kroz navedene kriterije. Radi se o vanjskim migracijama, koje su dominantno neekonomski uvjetovane – većinom izbjeglice koje bježe od ratnih stradanja. Kod tih se migracija u najvećem broju slučajeva radi o prisilnim migracijama bez jasnih konačnih ishoda i rješenja. Dakle, radi se o migracijama osoba koje nisu imale širok izbor opcija u trenutku kada su, suočene s mogućnošću stradanja uslijed ratnih djelovanja, morale napustiti svoja prebivališta. Prema podacima UNHCR-a do 22. prosinca 2015. godine u Europu je 2015. ušlo 1.005.504 ilegalnih migranata,<sup>13</sup> što je višestruko više nego ranijih godina.<sup>14</sup> Pri tome je posebno velik rast broja migranata zabilježen na istočnomeditersko/balkanskom pravcu.

Da se ponovno vratimo na Hrvatsku, za usporedbu tijekom 2014. godine u Republiku Hrvatsku ušlo je 3914 ilegalnih migranata, do 16. 9. 2015. godine oko 1200, a od tog datuma do kraja godine preko 550.000 osoba. U uvjetima takvog povećanja broja ilegalnih migranata nedvojbeno možemo govoriti o krizi.<sup>15</sup>

Indikativno je pri tome kako preko polovice ilegalnih migranata čine Sirijci, od kojih je većina svoju zemlju i svoje domove napustila proteklih nekoliko godina i boravila u

<sup>12</sup> Jakov Gelo, *Demografske promjene u Hrvatskoj*, Globus, Zagreb, 1987, str. 179–180.

<sup>13</sup> Morskim je putem preko Sredozemnog mora ušlo 971.289 osoba, a dodatnih 34.215 iz Turske u Bugarsku i Grčku ušlo kopnenim putem. Države ulaska migranata u EU:

	Ukupno	Morem	Kopnom
Grčka	821.008	816.752	4256
Bugarska	29.959		29.959
Italija	150.317	150.317	
Španjolska	3845	3845	
Malta	106	106	
Cipar	269	269	

Izvor: <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015>-iom, 28/02/2016.

<sup>14</sup> Godine 2014. je broj ilegalnih migranata bio 283.532, dvostruko više nego 2013. kada je registrirano 107.365 ilegalnih migranata (*Annual Risk Analysis 2015*, Frontex, Warsaw, 2015. p. 12).

<sup>15</sup> Uzimajući u obzir konstitutivne elemente krize navedene u radu Siniša Tatalović i Dario Malnar, „Nova sigurnosna paradigma i krizno upravljanje”, *Dani kriznog upravljanja*, zbornik radova, Velika Gorica, 2015, str. 118–119, može se potvrditi kriza. Kroz suočavanje s navedenim migrantskim valom došlo je do suočavanja s ozbiljnim poremečajem, elementom koji je definirajući za krizu. Krizu nadalje obilježava neizvjesnost, „(...) neizvjesnost izbijanja krize, neizvjesnost stvarnog karaktera krize, neizvjesnost dosega i mogućih posljedica”. Sve su to aspekti neizvjesnosti s kojima su se europske države suočile u eskalaciji migracijske krize.

Siriji i susjednim zemljama, najviše u Turskoj. Otvara se pitanje poticaja za novo migriranje. Stoga, ne samo zbog razumijevanja događaja, nego i anticipacije mogućih budućih trendova, neophodnih za kvalitetno suočavanje s budućim izazovima, postavlja se potreba raščlambe razloga koji potiču recentne procese, strukture migranata, smjerova kojima se kreću te elemente koji utječu na odluku o krajnjoj destinaciji.

### FAKTORI POTICAJA ZA MIGRIRANJE: ZAŠTO JE DOŠLO DO ESKALACIJE MIGRANTSKE VALA PREMA EUROPI?

Od osamdesetih godina dvadesetog stoljeća brz i geografski neravnomjeran rast svjetskog stanovništva, globalizacija s pratećom revolucijom u razvoju informatike i komunikacija, liberalizacija međunarodnih sustava kretanja roba, ljudi i kapitala potiču rast međunarodnih migracija. Konačno, svijet je nemirno i nestabilno mjesto, pa previranje i neizvjesnost igraju ulogu u motiviranju ljudi na seljenje, bježanje i/ili potragu za boljim životom.<sup>16</sup> Područja s kojih dolazi većina ilegalnih migranata, posebno u onom dijelu u kojem se radi o izbjeglicama, gotovo su u svim slučajevima obilježena dugotrajnim i još uvijek neriješenim oružanim sukobima i nepovoljnim socijalnim, ekonomskim, političkim i sigurnosnim uvjetima – siromaštvo, nerazvijenost, nezaposlenost, mlade brzo rastuće populacije. To su i područja dugogodišnjeg angažmana međunarodne zajednice na traženju mirovnih rješenja, demokratizacije i unaprijeđivanja općih uvjeta života te institucionalnog razvoja.

Stoga kada govorimo o faktorima koji predstavljaju poticaj za migriranje, prvenstveno moramo poći od situacije koja vlada na području s kojeg migracije kreću. U slučaju recentnog migracijskog vala prema Evropi oružani sukobi, primarno onaj koji od 2011. godine traje u Siriji, ali i drugi sukobi poput onih u Iraku i Afganistanu, dominantan su faktor poticaja na migriranje. S obzirom da lokalni subjekti nemaju potencijal za rješavanje sukoba, to se očekuje od međunarodnog faktora čiji neuspjeh značajno utječe na migracije. Međunarodni faktor nema učinkovite odgovore na sukobe, nasilje i kršenja ljudskih prava u državama iz kojih migranti potiču. Ne postoji međunarodni politički okvir za okončanje sukoba u Siriji, kao ni jasna međunarodna strategija odgovora na sukobe u Iraku. Afganistan je i dalje daleko od stvarne stabilnosti unatoč dugogodišnje međunarodne intervencije, a čini se da međunarodna zajednica nema ideja za okončanje višedesetljetnog sukoba u Somaliji.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Pol D. Vilijams, *Uvod u studije bezbednosti*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, p. 585.

<sup>17</sup> Victoria Metcalfe-Hough, “The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions”, *Briefing October 2015*, ODI, London, 2015, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9913.pdf>, 14/05/2016, p. 3.

Sukob u Siriji za posljedicu ima posebno tešku humanitarnu situaciju.<sup>18</sup> Većina sirijskih, ali i drugih izbjeglica se kroz protekle godine od početka ratnih sukoba smjestila u izbjegličke kampove podignute u susjednim državama, posebno Turskoj, Libanonu i Jemenu.<sup>19</sup> Te su države došle u situaciju prenapučenosti s izbjeglicama do mjere u kojoj su se počele suočavati s prijetnjom vlastitoj sigurnosti i stabilnosti što je u tim državama dovelo do „(...) rasta netrpeljivosti prema migrantima, učvršćivanja granica i jačanja granične kontrole, viznih i boravišnih režima, te onemogućavanja zapošljavanja“.<sup>20</sup> To su uvjeti koji ne samo da smanjuju mogućnost ulaza u te zemlje za izbjeglice, nego i uvjeti koji izbjeglice odbijaju i preusmjeravaju, u ovom slučaju prema Europi i kao takvi predstavljaju treći faktor poticaja za migriranje.

U većini slučajeva, kada govorimo o sirijskim izbjeglicama, radi se o osobama koje su kao izbjeglice napustile Siriju, smjestile se na tzv. sigurna područja, da bi nakon određenog vremena odlučili krenuti prema Europi, sad više ne primarno u bijegu od oružanih sukoba koliko od besperspektivnosti i želje za traženjem boljih ekonomskih i socijalnih uvjeta, što je također jak poticajni faktor.

Slijedeći faktor koji je motivirajuće djelovao na migriranje odnosi se na odluke sirijskog predsjednika Bašara al Asada (Bashar al Assad) o mobilizaciji (velik broj mlađih napustio je Siriju kako bi izbjegao mobilizaciju) te istovremena kontradiktorna odluka kojom je olakšano dobivanje putovnica i omogućeno da se uz uplatu od 300 američkih dolara odgodi vojna služba. Neki analitičari procjenjuju da se na taj način Asad rješavao svojih protivnika.<sup>21</sup>

Kako je rastao pritisak, primarno iz Grčke prema Makedoniji, situacija je izmicala kontroli i države tranzita prestale su smještati migrante u centre i počele ih organizirano transportirati do slijedeće granice. To je bio slijedeći značajan motivirajući faktor jer je putovanje od mjesta polaska do ciljne destinacije postalo daleko sigurnije (na velikom dijelu puta na taj način su iz transfera isključene

<sup>18</sup> U Siriji, prema podacima UN-a, živi 12 milijuna ljudi kojima je potrebna humanitarna pomoć, dok je preko četiri milijuna od izbjivanja rata napustilo zemlju. Isto tako unutar i izvan Iraka bilježi se preko četiri milijuna raseljenih osoba.

<sup>19</sup> Na dan 17. prosinca 2015. godine, UNHCR je imao registriranih 4.390.439 sirijskih izbjeglica. Taj broj uključuje 2,1 milijun Sirijaca registriranih u Egiptu, Iraku, Jordanu i Libanonu, te 1,9 milijuna sirijskih izbjeglica u Turskoj, kao i više od 26.700 sirijskih izbjeglica registriranih u sjevernoj Africi (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 13/01/2016).

<sup>20</sup> Victoria Metcalfe-Hough, “The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions”, op. cit., p. 3.

<sup>21</sup> “8 reasons Europe’s refugee crisis is happening now”, *Washington Post*, 18 September 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/18/8-reasons-why-europes-refugee-crisis-is-happening-now/>, 13/01/2016.

organizirane kriminalne skupine), jeftinije i brže. To je na odluku o migriranju potaklo širi krug migranata, uključujući žene i djecu (u migracijskom valu 2015. godine registriran je ranije nezabilježen velik broj djece bez pratnje), odnosno cijele obitelji.<sup>22</sup> Konačno, kao jedan od najznačajnijih faktora nametnula se Njemačka koja je iskazala spremnost na prijem svih ilegalnih migranata (šire o Njemačkoj ulozi u poglavljima koje slijedi).

Geografski smještaj izbjeglica determinirao je i njihov migracijski pravac kretanja prema Europi. Donedavno najfrekventniji pravac iz Libije prema Italiji zamijenjen je pravcem koji se od Turske, preko Grčke, Makedonije, Srbije, Mađarske, a potom Hrvatske i Slovenije proteže prema Austriji i Njemačkoj kao ciljnoj destinaciji većine migranata.<sup>23</sup> Iako se radi, zbog velikog broja granica, za migrante o vrlo složenom pravcu, korelacija navedenih faktora, uključujući i sukobe u Libiji te liberalizaciju kontrole nad izbjeglicama u Turskoj i Grčkoj, rezultirala je povećanim brojem migranata u pokretu na navedenom istočno-mediteranskom/balkanskom pravcu.

## NJEMAČKI PRISTUP MIGRACIJSKOJ KRIZI

Zaokret u njemačkoj politici prema izbjeglicama, s obzirom na vremenski slijed događaja, čini se ključnim za traženje odgovora o razlozima značajnog povećanja broja migranata prema EU u drugoj polovini 2015. godine. Naime, 21. kolovoza 2015. godine njemački Savezni ured za migracije i izbjeglice donio je odluku kako se Sirijci koji u Njemačkoj zatraže azil neće vraćati u druge države EU potpisnice Dublinske uredbe u koje su ranije stigli.<sup>24</sup> To je odluka kojom je Njemačka *de facto* suspendirala europski koncept postupanja s tražiteljima azila definiran Dublinskom uredbom i odluka kojom su otvorena vrata za dolazak sirijskih izbjeglica u Njemačku.

Navedenu odluku pratile su izjave njemačke kancelarke Merkel (Angela Merkel) u kojima je isticala humanitarne principe definirane njemačkim Temeljnim zakonom, Ustavom, kako „Njemačka pruža pravo na azil onima koji bježe od

<sup>22</sup> Podaci o strukturi migranata dostupni na: <https://www.iom.int/news/iom-latest-data-europe-migrant-emergency>, 23/01/2016.

<sup>23</sup> Ranije dominantan središnji mediteranski pravac iz Libije prema Italiji koristilo je 2015. oko 150.000 ilegalnih migranata, odnosno deset posto manje nego godinu ranije, a značajno je porasla dinamika istočnomediterskog i zapadnobalkanskog pravca, kojim je prošlo preko 800.000 migranata. Podaci o prvcima ilegalnih migracija prema Europi dostupni su na: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>, 23/01/2016.

<sup>24</sup> „Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublinverfahrens für syrische Staatsangehörige”, 21.08.2015, Nürnberg, [www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/bamf\\_instructions\\_on\\_syrian\\_dublin\\_cases\\_august\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/bamf_instructions_on_syrian_dublin_cases_august_2015.pdf), 23/01/2016.

političkog progona”, te kako „Njemačka garantira zaštitu pojedincima koji bježe od ratova”.<sup>25</sup>

Utvrđeno je kako se „osobe koje traže azil usmjeravaju prema državama za koje smatraju da imaju povoljnije politike azila”.<sup>26</sup> Njemačka je kroz navedene poteze, kojima se garantirao prihvat i humano postupanje, nedvojbeno postala izuzetno privlačna potencijalnim ilegalnim migrantima i to ne samo sirijskim. Njemačka uz to ispunjava i većinu kriterija koje su svojim istraživanjima utvrdili Brekke i Aarset (2009), kao važne pri odluci ilegalnih migranata u izboru konačne destinacije – imidž države, uvjeti u državi, tržište radne snage, obrazovanje, sistem socijalne zaštite, kvaliteta života, ljudska prava, slobode, demokratski standardi, sigurnost.<sup>27</sup>

Nedvojbeno je dakle humanitarno utemeljenje njemačkog pristupa. Međutim, postoje i drugi razlozi koji su Njemačku poticali na navedeni pristup. To su prvenstveno ekonomski. Njemačka ekonomija se u svom rastu suočila sa značajnim nedostatkom radne snage. Studija Bertelsmann fondacije s početka godine ustvrdila je kako Njemačka kroz idućih 35 godina na godišnjoj razini mora kroz imigraciju osiguravati 533.000 osoba više od broja onih koji napuštaju zemlju.<sup>28</sup> Na veliku potrebu za radnom snagom u Njemačkoj ukazalo je i izvješće njemačke Savezne agencije za zapošljavanje prema kojem potražnja za radnicima u kolovozu 2015. godine po tržišnom indeksu koji ta agencija priprema svaki mjesec, nikada nije bila veća, posebno u uslužnom sektoru. Potreba za radnom snagom mogla se iščitati i iz pomalo nediplomatske izjave koju je Merkel dala prilikom posjete Sarajevu, u kojoj je navela kako je „(...) Njemačka spremna BiH olakšati posljedice reforme olakšavanjem kvalificiranim radnicima iz BiH da nađu posao u Njemačkoj”.<sup>29</sup> Indikator njemačke potrebe za radnom snagom bila je i odluka njemačke vlade da od 1. srpnja 2015. godine „ukine sva ograničenja pristupu njemačkom tržištu rada

<sup>25</sup> „Flexibility is called for now”, The Federal Government, 31 August 2015, [www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/08\\_en/2015-08-31-sommer-pk-der-kanzlerin\\_en.html?nn=709674](http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/08_en/2015-08-31-sommer-pk-der-kanzlerin_en.html?nn=709674), 23/01/2016.

<sup>26</sup> Victoria Metcalfe-Hough, “The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions”, op. cit., p. 4.

<sup>27</sup> Šire o privlačnim faktorima za izbjeglice temeljem kojih odlučuju o ciljnoj destinaciji u: Jan-Paul Brekke and Monica Aarset, *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*, Institute for Social Research, Oslo, 2009.

<sup>28</sup> Studija Bertelsmann fondacije objavljena je 27. 3. 2015. godine.

<sup>29</sup> “Angela Merkel visits the Western Balkans, realising European prospects”, The Federal Government, 9 July 2015, [www.bundesregierung.de/Content/EN/Reiseberichte/2015/2015-07-08-balkanreise-merkel\\_en.html?nn=709674](http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reiseberichte/2015/2015-07-08-balkanreise-merkel_en.html?nn=709674), 31/01/2016.

za hrvatske državljanе”.<sup>30</sup> Ekonomski aspekt je konačno potvrdila i kancelarka Merkel navodeći kako bi „(...) priljev imigranata mogao biti dobar za Njemačku, čije se stanovništvo smanjuje i kojoj jako manjkaju radnici”<sup>31</sup>

Njemačka uz osiguravanje radne snage kroz imigraciju osigurava i demografsku stabilnost. Stoga je važan socijalni aspekt njemačkog pristupa koji se, kako je naglašavala i sama kancelarka navodeći kako je „uspješna imigracija korisna je za zemlju, kako ekonomski tako i socijalno”, ogleda u opredjeljenju za trajnim ostankom pristiglih migranata u Njemačkoj.<sup>32</sup> Tako definiran pristup kancelarke Merkel naišao je na brojne prijepore, kako unutar vladajuće koalicije tako i na razini društva. Izazov integriranja brojnih migranata u njemačko društvo nesumnjivo je velik.<sup>33</sup>

Konačno tu je i politički aspekt. Njemačka je nametnula svoje vođstvo u rješavanju ukrajinske te grčke krize, te je migracijska kriza bila treće područje njemačke vanjskopolitičke dominacije u Europi. Neki analitičari ocjenjivali su kako je Njemačka s humanitarizmom u migrantskoj krizi zapravo popravljala imidž narušen tijekom rješavanja grčke dužničke krize. Njemačka je svoj pristup operativno definirala na tri razine: aktivnosti na nacionalnoj razini u Njemačkoj, aktivnost na europskoj razini i aktivnost na razini država porijekla migranata, kako bi se pronašli načini rješavanja faktora koji ljude potiču na napuštanje domova.<sup>34</sup> Nesporno je kako je Njemačka kroz pristup migrantskoj krizi potakla dinamiku krize i potom je podigla na europsku razinu, inzistirajući na solidarnosti u preuzimanju tereta krize, temeljem tvrdnje kako je „(...) priliv izbjeglica europsko pitanje. Kako se s tim pitanjem treba baviti u okviru Europe u duhu solidarnosti. Kako će svugde u Europi Njemačka pozivati na zajednička rješenja utemeljena na

<sup>30</sup> „Labour market open to Croats”, The Federal Government, 17 June 2015, [www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/06\\_en/2015-06-17-arbeitnehmerfreizueigkeit-kroatien\\_en.html?nn=709674](http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/06_en/2015-06-17-arbeitnehmerfreizueigkeit-kroatien_en.html?nn=709674), 31/01/2016.

<sup>31</sup> „Priljev izbjeglica dobar je za Njemačku, očajnički trebaju radnike”, *Hina*, 31. 8. 2015.

<sup>32</sup> Novogodišnje obraćanje kancelarke Merkel naciji: “The influx of refugees is ‘tomorrow’s opportunity’”, 31 December 2015, [www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/12\\_en/2015-12-31-neujahrsansprache-bkin\\_en.html?nn=709674](http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/12_en/2015-12-31-neujahrsansprache-bkin_en.html?nn=709674), 31/01/2016.

<sup>33</sup> Problem integracije i multikulturalizma kao konceptualnog rješenja egzistira duže vrijeme i otvara brojne rasprave. Merkel je još u listopadu 2010. u Podstamu ustvrdila kako multikulturalizam nije uspio i naglasila kako je dio tereta integracije i na samim imigrantima. Ali, unatoč problematiziranju koncepta, Merkel je i tada jasno naglasila kako Njemačka ne može bez stranih radnika. Navedeno prema: “Angela Merkel: German multiculturalism has ‘utterly failed’”, *The Guardian*, 17 October 2010, <https://www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-german-multiculturalism-failed>, 07/05/2016; “Merkel says German multicultural society has failed”, *BBC News*, 17 October 2010, [www.bbc.com/news/world-europe-11559451](http://www.bbc.com/news/world-europe-11559451), 07/07/2016.

<sup>34</sup> “Flexibility is called for now”, op. cit.

solidarnosti”.<sup>35</sup> Analiza njemačkog pristupa pokazuje da se temeljio na humanitarnim, ekonomskim, socijalnim i političkim aspektima te kako je Njemačka izbjegla povezivanje migracija sa sigurnošću i sekuritizaciju ilegalnih migracija.

## OKVIR POLITIČKOG DJELOVANJA EU PREMA MIGRANTSKOJ KRIZI

Navedeni procesi odvijali su se osim na nacionalnoj razini i na razini EU, na kojoj su ti procesi zbog podijeljenih stavova i pristupa članica dovodili do nesnalaženja i problematiziranja europskih mehanizama graničnih režima, postupanja s tražiteljima azila, ali i sposobnosti i modela donošenja odluka te međusobne solidarnosti članica, a time i kredibiliteta EU. Unija je kroz djelovanje svojih institucija migrantski val promatrala dominantno na humanitarnoj i političkoj razini. Dva su pritom bila pravca djelovanja, jedan usmjeren na otklanjanje posljedica te drugi, preventivnog karaktera, kojim se težilo prekinuti ili barem usporiti migrantski val na ishodištu.

Prvi pravac djelovanja bio je usmjeren na očuvanje Schengenskog graničnog režima, koji se rušio u uvjetima uvođenja unutarnjih graničnih kontrola (Njemačka, Austrija, Slovenija, Švedska i Danska) i Dublinske uredbe o zajedničkom europskom sustavu azila te traženje rješenja za dogovor o solidarnom preuzimanju napora kroz utvrđivanje kvota za distribuciju izbjeglica po državama članicama. Prijedlog Europske Komisije o uvođenju obveznih kvota odbile su Slovačka, Češka, Mađarska i Poljska.<sup>36</sup> Rumunjska se protivila kvotama i jasno iskazala kako nije spremna primiti više od 1.785 izbjeglica.<sup>37</sup> Danska također nije pokazala sklonost prijemu izbjeglica, a Velika Britanija je izjavila kako je spremna prihvati 20.000 izbjeglica kroz sljedećih pet godina.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Glasnogovornik njemačke vlade Seibert: “Dublin Regulation applies for all EU member states”, 3 September 2015, [www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09\\_en/2015-09-02-fluechtlings-dublin-verfahren\\_en.html?nn=709674](http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-02-fluechtlings-dublin-verfahren_en.html?nn=709674), 31/01/2016.

<sup>36</sup> Slovački premijer Robert Fico naglašavao je kako „Slovačka nikada neće podržati obvezujuće kvote kao dio odgovora EU na migrantsku krizu“ (“Slovak PM says will never support mandatory quotas for migrants”, *Reuters*, 15 September 2015, [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-slovakia-idUSKCN0RFILL20150915](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-slovakia-idUSKCN0RFILL20150915), 23/01/2016).

<sup>37</sup> “Romania says can take maximum 1,785 refugees, rejects EU quotas”, *Reuters*, 7 September 2015, [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-romania-idUSKCN0R71ZP20150907](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-romania-idUSKCN0R71ZP20150907), 30/01/2016.

<sup>38</sup> Danska je kako bi obeshrabrla dolazak izbjeglica u libanonskom tisku objavljivala oglase, naglašavala obvezu učenja jezika, zabranu dolaska obitelji izbjeglica kroz godinu dana, smanjivanje pomoći izbjeglicama za 50 posto.

Cjelokupan napor nije dao pozitivan ishod, a plan obavezujućih kvota za svaku državu članicu EU, koji je predložio predsjednik Europske komisije Juncker doživio je neuspjeh. Kada je postalo jasno da dogovori nisu mogući, te da projektirani pristup odgovora na krizu nije uspio niti u jednom svom segmentu, EU je krenula s promijenjenim pristupom pokušavajući djelovati na ishodište problema. Temeljem tog pristupa EU se krajem rujna 2015. godine okrenula traženju rješenja kroz sporazum s Turskom iz (preko) koje je val ilegalnih migracija dolazio u Europu. Išod je bilo definiranje Zajedničkog akcijskog plana s Turskom, krajem studenog, koji je predstavljao sporazum EU i Turske vlade o koracima koje će Turska poduzeti kako bi se prekinuo tijek migracija u Europu, te novčanoj i humanitarnoj pomoći EU kao i pomoći Turskoj u pridruživanju EU.<sup>39</sup> EU lideri pozdravljali su sporazum kao iskorak u rješavanju i smanjivanju broja ilegalnih migranata, a Turska kao novi početak odnosa Brisela i Ankare.<sup>40</sup> Jasno su vidljivi različiti ciljevi dviju strana, nepovjerenje dviju strana je ostalo.

## REAKCIJA EUROPSKIH TRANZITNIH DRŽAVA NA MIGRANTSKE KRIZU

U analizi postupanja tranzitnih država valja imati na umu kako se postupanje definiralo u uvjetima kada koherentna europska politika nije zaživjela, uslijed čega su različiti bili i odgovori na krizu, kako u pitanju kontrole ulaska na državno područje, tako i postupanja s migrantima, definiranja njihovog statusa i konačno željenih ishoda.<sup>41</sup> Već prije postojeće situacije, države EU pokazale su tendenciju da međunarodne migracije širih razmjera tretiraju kao prijetnju suverenitetu njihovih nacionalnih i regionalnih granica, njihovih ekonomija i društava. Većina država članica je sukladno tome i reagirala, jačanjem kontrole nelegalnih ulazaka na njihove teritorije, a u nekim slučajevima i legalnih kanala ulaza.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> “EU–Turkey Cooperation: A €3 billion Refugee Facility for Turkey”, European Union Press Release, 24 November 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6162\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6162_en.htm), 13/01/2016.

<sup>40</sup> “European Union Reaches Deal With Turkey on Migration”, *Wall Street Journal*, 29 November 2015, [www.wsj.com/articles/eu-turkey-strike-deal-to-stem-flow-of-refugees-1448803008](http://www.wsj.com/articles/eu-turkey-strike-deal-to-stem-flow-of-refugees-1448803008), 23/01/2016.

<sup>41</sup> Tranzitne države istočnomeditersko/balkanskog smjera obuhvaćene ovom analizom su: Grčka, Makedonija, u manjoj mjeri Bugarska, Srbija, Mađarska do zatvaranja granica u rujnu/listopadu 2015. te Hrvatska i Slovenija od mađarskog zatvaranja granica. Austrija je također tranzitna zemlja, ali i u određenom dijelu ciljna destinacija ilegalnih migranata. Konačna željena destinacija većine migranata je Njemačka.

<sup>42</sup> Jessica Hagen-Zanker and Richard Mallett, “‘Fortress Europe’? There’s No Such Thing”, *Infographic*, ODI, 2015 (navedeno prema: Victoria Metcalfe-Hough, “The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions”, op. cit., p. 2).

### *Grčka*

Za vladu Aleksisa Ciprasa (Alexis Tsipras), koja je preuzeila Grčku suočenu s brojnim problemima, dubokom dužničkom krizom i teškim pregovorima s partnerima iz EU o njenom rješavanju, pitanje ilegalnih migracija nije tijekom 2015. godine bilo prioritetno pitanje.<sup>43</sup> Grčki pristup migracijama se pritom temeljio na humanitarnom konceptu osiguravanja i organiziranja prijema i smještaja te transfera migranata u smjeru Makedonije. Grčka pritom nije ignorirala značaj granične kontrole, ali je nije niti pretvarala u sigurnosno pitanje. Inzistiralo se na unaprijeđenjima „u okviru zakonskih rješenja”, a premijer Cipras je uz to upozoravao da se migracijska i izbjeglička problematika ne zloupotrebljava kao sredstvo stranačkih i političkih sučeljavanja.<sup>44</sup> Grčke vlasti su kontinuirano isticale kako se radi o „međunarodnom i europskom problemu”, te sukladno tome tražile hitno stvaranje europskih fondova za potporu rješavanju krize, podjelu odgovornosti i solidarnost članica EU. Indikatori sekuritizacije u grčkom slučaju nisu zabilježeni. Grčke vlasti su migracijsku krizu gledale kao humanitarnu krizu.<sup>45</sup>

### *Makedonija*

Makedonske vlasti pojačani značaj migracijama počinju davati tijekom ljeta 2015. godine. Pristup makedonskih vlasti rješavanju migracijske krize temeljio se

<sup>43</sup> Premijer Cipras se u nekim ključnim programskim i političkim istupima nije uopće referirao na pitanje ilegalnih migracija. Više u: “Prime minister’s A. Tsipras speech, during the programmatic statements of the Government”, 8 February 2015, [www.primeminister.gov.gr/english/2015/02/08/primeministers-a-tsipras-speech-during-the-programmatic-statements-of-the-government/](http://www.primeminister.gov.gr/english/2015/02/08/primeministers-a-tsipras-speech-during-the-programmatic-statements-of-the-government/), 08/01/2016; “Prime Minister Alexis Tsipras’ speech in the parliamentary group of SYRIZA”, 17 June 2015, [www.primeminister.gov.gr/english/2015/06/17/prime-minister-alexis-tsipras-speech-in-the-parliamentary-group-of-syriza/](http://www.primeminister.gov.gr/english/2015/06/17/prime-minister-alexis-tsipras-speech-in-the-parliamentary-group-of-syriza/), 18/01/2016; “Prime Minister Alexis Tsipras’ State Address”, 21 August 2015, [www.primeminister.gov.gr/english/2015/08/21/prime-minister-alexis-tsipras-state-address/](http://www.primeminister.gov.gr/english/2015/08/21/prime-minister-alexis-tsipras-state-address/), 13/01/2016.

<sup>44</sup> “Prime Minister Alexis Tsipras’ statement following the conclusion of the government meeting on the management of issues related to the refugee flows”, 8 August 2015, [www.prime minister.gov.gr/english/2015/08/08/prime-minister-alexis-tsipras-statement-following-the-conclusion-of-the-government-meeting-on-the-management-of-issues-related-to-the-refugee-flows/](http://www.prime minister.gov.gr/english/2015/08/08/prime-minister-alexis-tsipras-statement-following-the-conclusion-of-the-government-meeting-on-the-management-of-issues-related-to-the-refugee-flows/), 28/01/2016.

<sup>45</sup> Humanitarni pristup potvrđuju svi elementi rješavanja krize koji su dolazili od grčke vlade. Šire u: “Prime Minister’s A. Tsipras statement regarding the latest shipwreck in the Mediterranean”, 20 April 2015, [www.primeminister.gov.gr/english/2015/04/20/prime-ministers-a-tsipras-statement-regarding-the-latest-shipwreck-in-the-mediterranean/](http://www.primeminister.gov.gr/english/2015/04/20/prime-ministers-a-tsipras-statement-regarding-the-latest-shipwreck-in-the-mediterranean/), 28/01/2016; “Main points of the Prime Minister’s, Alexis Tsipras, intervention, at the EU special summit on migration”, 24 April 2015, [www.primeminister.gov.gr/english/2015/04/24/main-points-of-the-prime-ministers-alexis-tsipras-intervention-at-the-eu-special-summit-on-migration/](http://www.primeminister.gov.gr/english/2015/04/24/main-points-of-the-prime-ministers-alexis-tsipras-intervention-at-the-eu-special-summit-on-migration/), 18/01/2016.

u operativno-tehničkom dijelu na humanitarnom konceptu, ali istovremeno s jasnim političkim ciljevima takvog angažmana kako na unutarnjem tako i međunarodnom političkom planu. Značajan rast broja ilegalnih migranata u tranzitu poklapao se u Makedoniji s političkom krizom potaknutom aferom prisluškivanja oporbe i političkih oponenata od strane aktualne vlade Nikole Gruevskog.

U tim uvjetima Makedonija je pokušala sekuritizirati migracijsko pitanje 20. 8. 2015. godine kroz kratkotrajno proglašavanje izvanrednog stanja u područjima ulaska i izlaska ilegalnih migranata iz zemlje, temeljem objašnjenja kako su „(...) mjere utemeljene na prilivu migranata i usmjerene na osiguravanje učinkovitijeg tranzita kroz Makedoniju”, te potrebi „(...) sigurnosti lokalnog stanovništva u graničnim područjima”.<sup>46</sup> Izvanredne mjere su obuhvaćale zatvaranje granice prema Grčkoj uz propuštanje manjeg broja migranata iz ranjivih skupina te raspoređivanje vojske na granicu u potporu policiji.<sup>47</sup>

Fokusiranje na migracijski problem, uz objektivno pogoršanje uvjeta i rast krize, služilo je makedonskim vlastima i za skretanje fokusa javnosti s odgovornosti vlade u navedenoj aferi prisluškivanja.<sup>48</sup> Na vanjskopolitičkom planu makedonske vlasti su promicale kooperativni pristup naglašavajući kako „(...) ne treba imati iluzija da se bez EU angažmana problem može riješiti”,<sup>49</sup> dodajući pri tome i potrebu „inkluzije Makedonije”.<sup>50</sup> Makedonija se tako kroz rješavanje migracijske krize, s ciljem dinamiziranja vlastitog približavanja prema EU, kontinuirano nametala i kao konstruktivan partner EU. Konačno možemo zaključiti kako je makedonski pristup utemeljen na humanitarnim i političkim konceptima, dok je u dijelu sekuritizacije zabilježeni djelomični pokušaj u vrijeme kratkotrajnog proglašavanja izvanrednog stanja u graničnom području.

<sup>46</sup> “PM Gruevski: Government declares state of emergency to boost control of migrants’ inflow”, Government of the Republic of Macedonia, 20 August 2015, <http://vlada.mk/node/10932?language=en-gb>, 26/01/2016.

<sup>47</sup> “Macedonia declares crisis situation in two border regions due to increased flow of refugees”, Government of the Republic of Macedonia, 20 August 2015, <http://vlada.mk/node/10922?language=en-gb>, 26/01/2016.

<sup>48</sup> Premijer Gruevski tada je tvrdio kako je „(...) politička kriza okončana. Makedonske europske perspektive ostale otvorene, a gospodarstvo će nastaviti rasti, što znači nova radna mjesta i investicije” (“Gruevski: Political crisis solved”, Government of the Republic of Macedonia, 17 July 2015, <http://vlada.mk/node/10773?language=en-gb>, 26/01/2016).

<sup>49</sup> “Macedonia and Serbia urge EU to step up its engagement in migrant crisis”, Government of the Republic of Macedonia, 27 August 2015, <http://vlada.mk/node/10990?language=en-gb>, 26/01/2016.

<sup>50</sup> “European response to refugee crisis with Macedonian involvement, Poposki tells AFET”, Government of the Republic of Macedonia, 10 November 2015, <http://vlada.mk/node/11402?language=en-gb>, 26/01/2016.

### Srbija

Srbijanska vlada je svoj pristup migracijskoj krizi utemeljila na tri razine. Prva razina je determinirana humanitarnim konceptom i usmjerena na organiziranje prijema i transfera migranata. Visoki dužnosnici srbijanske vlade isticali su kako je Srbija „posvećena rešavanju problema ilegalnih migracija i prihvatanju velikog tereta, iako još uvek nije članica EU”,<sup>51</sup> te da će se Srbija „ponašati u skladu s evropskim vrednostima, uz puno poštovanje ljudskih prava”.<sup>52</sup>

Druga razina odnosila se na suradnju sa susjednim državama koje su također zahvaćene s migrantskim valom, a treća na suradnju s EU i pojedinim članicama EU.<sup>53</sup> Srbija je takvim pristupom težila međunarodnoj afirmaciji i jačanju vlastitog kredibiliteta prema EU u cilju ubrzavanja procesa ulaska u njeno članstvo. To je proizlazilo i iz izjava srbijanskih dužnosnika kako „Srbija sebe smatra delom evropske zajednice iako nije članica EU, te kako je Srbija pouzdan partner u rešavanju problema”.<sup>54</sup> Pritom, više u svrhu naglašavanja uloge i značaja Srbije u krizi, nego da se ilegalne migracije pokušaju sekuritizirati, dolazile su izjave kako u rješavanju migracijskog pitanja srbijanske vlasti moraju „voditi brigu o interesima i bezbednosti građana Srbije”,<sup>55</sup> te ocjena srbijanskog premijera Aleksandra Vučića, kako je „region Zapadnog Balkana još vrlo osjetljiv i postoje strahovi da bi ta krhka stabilnost mogla biti ugrožena nastavkom migracijske krize”.<sup>56</sup>

Ipak, srbijanska spremnost na primanje ilegalnih migranata i humanitarni pristup u konačnici je determinirana mogućnošću da migranti teritoriji Srbije koriste kao tranzitni te da postoji kanal izlaska iz Srbije. Kada su Hrvatska i Slovenija u studenom 2015. godine donijele odluku kako više neće primati ekonomski migrante, za tu je grupaciju migranata Srbija odmah onemogućila ulaz na vlastiti teritorij. Srbijanski dužnosnici tada su izjavljivali kako će „Srbija štititi svoju

<sup>51</sup> „Stefanović pozvao EU da pomogne Srbiji da zaštitи granice”, Vlada Republike Srbije, 17. jun 2015, [www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=240389](http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=240389), 07/02/2016.

<sup>52</sup> „Potrebno doneti celovito rešenje za migrantsku krizu na nivou EU”, Vlada Republike Srbije, 24. septembar 2015, [www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=247883](http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=247883), 07/02/2016.

<sup>53</sup> „Saradnja sa Bugarskom i Rumunijom u rešavanju migrantske krize”, Vlada Republike Srbije, 24. oktobar 2015, [www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=250387](http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=250387), 07/02/2016.

<sup>54</sup> „Podrška Austrije, Nemačke i Mađarske u sprečavanju iregularnih migracija”, Vlada Republike Srbije, 2. jul 2015, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=241494>; „Srbija će i dalje biti dobar domaćin migrantima”, Vlada Republike Srbije, 14. septembar 2015, [www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=246714](http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=246714), 07/02/2016.

<sup>55</sup> „Stefanović pozvao EU da pomogne Srbiji da zaštitи granice”, op. cit.

<sup>56</sup> „Nastavak migrantske krize može da ugrozi stabilnost na Balkanu”, Vlada Republike Srbije, 22. oktobar 2015, [www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=250255](http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=250255), 07/02/2016.

teritoriju i neće dopustiti ulaz u zemlju onih koji ne mogu nastaviti putovanje”.<sup>57</sup> Prvi potpredsjednik srpske vlade i ministar vanjskih poslova Ivica Dačić je u kontekstu mogućnosti da se granice država u koje odlaze migranti koji prolaze kroz Srbiju zatvore, istaknuo kako će Srbija „zaštititi svoje interese i imati civilizovan odnos prema migrantima, ali neće dozvoliti da se pretvori u 'sabirni centar' za migrante koji odatle više neće moći ići prema Zapadnoj Evropi”.<sup>58</sup> Srbija je svoj pristup krizi utemeljila na humanitarnim i političkim aspektima i pritom nisu zapaženi indikatori sekuritizacije ilegalnih migranata.

### *Mađarska*

Mađarski pristup migracijskoj krizi predstavlja najizrazitiji primjer sekuritizacije migracijske problematike. Nagli rast broja ilegalnih migranata tijekom siječnja 2015. godine, te teroristički napad na redakciju časopisa *Charlie Hebdo* koji se dogodio početkom siječnja 2015. godine u Parizu, poslužili su mađarskom premijeru Orbani (Viktor Orban) da u reakciji na ovaj teroristički napad, terorizam poveže s ilegalnim migracijama i pozove EU na zaustavljanje ilegalne migracije i očuvanje europskog identiteta. Sekuritizator, mađarski premijer Orban započeo je tako proces sekuritizacije ilegalnih migracija kroz povezivanje ta dva elementa konteksta čime je ilegalne migracije preveo u sigurnosnu sferu. Kao referentni objekt definiran je europski identitet. Konačno tu je i poziv na uvođenje izvanrednih mјera – zaustavljanje ilegalnih migracija. U Mađarskoj potom dolazi do kampanje u kojoj se javnost uvjerava kako su ilegalne migracije sigurnosna prijetnja, dakle, govorni čin usmjeren prema definiranom auditoriju – domaćem i europskom. Proces sekuritizacije se razvio i dobio novi element kada je usvojena zakonska regulativa kojom su suspendirani određeni europski propisi i definirana normativna osnova za represivniji pristup u rješavanju problema. Konačno, završni element sekuritizacije, poduzimanje izvanredne mјere, bilo je donošenje odluke o gradnji četiri metra visoke ograde od bodljikave žice na granici prema Srbiji, kasnije i dijelu granice prema Hrvatskoj te izgradnja te ograde i potpuno onemogućavanje ulaska ilegalnih migranata u zemlju.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> „Srbija zatvorila granice za ekonomski migrante”, Vlada Republike Srbije, 19. novembar 2015, [www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=252471](http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=252471), 07/02/2016.

<sup>58</sup> „EU i dalje bez zajedničkog stava o migrantima i kontroli granica”, Vlada Republike Srbije, 24. novembar 2015, [www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=252877](http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=252877), 07/02/2016.

<sup>59</sup> Šira analiza sekuritizacije ilegalnih migracija u mađarskoj navodi se u: Siniša Tatalović i Dario Malnar, „Sigurnosni aspekti izbjegličke krize”, op. cit., str. 26–27.

### *Hrvatska*

Migracijski val zahvatio je Hrvatsku 16. 9. 2015. godine nakon što je Mađarska onemogućila ulaz ilegalnih migranata iz Srbije na svoj teritorij, a Srbija preusmjerila kretanje migranata prema Hrvatskoj i organizirala njihov prijevoz do granice s Hrvatskom. Predsjednik Vlade Zoran Milanović je definirao pristup Hrvatske temeljem humanitarnog koncepta navodeći da će „Hrvatska učiniti sve kako bi osigurala miran transfer izbjeglica preko Hrvatske” i dodajući kako je Hrvatska „spremna ljudi prihvati, usmjeriti, svejedno koje su vjere i nacionalnosti, u zemlje u koje žele otići”.<sup>60</sup> Koncept transfera migranata utemeljen na humanitarnom pristupu prijemu i pomoći migrantima Hrvatska je konzistentno primijenila, do polovice listopada Hrvatska je usmjeravala migrante transferirala prema Mađarskoj, a nakon što je Mađarska zatvorila granicu, prema Sloveniji. Neovisno o promjenama konteksta Hrvatska je ostala pri tom pristupu. Dakle u slučaju Hrvatske nisu utvrđeni indikatori sekuritizacije procesa.

### **SLOVENIJA**

Slovenija se s valom izbjeglica suočila u drugoj polovici listopada, nakon što je Mađarska zatvorila granicu i onemogućila dolazak ilegalnih migranata iz Republike Hrvatske. Slovenija je migracijsku problematiku s pojačanom pozornostu pratila od ljeta. Tako je 16. rujna 2015. god. suspendirala Schengenski režim na granici prema Mađarskoj. Mjera je objašnjena potrebom kontrole dinamike kretanja izbjeglica i zaštite vlastite sigurnosti, a bila je potaknuta strahom da će Njemačka u potpunosti zatvoriti granice i prekinuti prijem izbjeglica što bi preusmjerilo kretanja migranata i potencijalno Sloveniju suočilo s brojnim izbjeglicama na njenom teritoriju.

Nakon što je migracijski val krenuo kroz Sloveniju, Slovenija je kao i Hrvatska pred suočavanje s migracijskom krizom i u prvim danima ulaska ilegalnih migranata na njen teritorij polazila s pozicije raspoloživih kapaciteta što je uključivalo kontrolu granice i osiguravanje limitiranog broja ulaza ilegalnih migranata. Kao i druge države tranzita migranata i Slovenija nije bila spremna na trajnije zbrinjavanje. Međutim, migracijski val je bio tolikog obujma da se upravljanje migracijskom krizom pretvorio vrlo brzo u upravljanje prijevozom migranata od hrvatske do austrijske granice. Međutim, za razliku od Hrvatske, Slovenija se nije na tome zaustavila.

Slovenski dužnosnici su od samog početka migracijske krize isticali kako je za Sloveniju neprihvatljivo da veći broj migranata trajnije boravi na njenom području.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> „Policija u maricama prevozi iscrpljene izbjeglice na registraciju”, 16. 9. 2015, [www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/396657/Prve-izbjeglice-stigle-u-Tovarnik.html](http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/396657/Prve-izbjeglice-stigle-u-Tovarnik.html), 02/02/2016.

<sup>61</sup> Slovenija dnevno može primiti 1.500 ljudi, koliko prima i Austrija, a ne 5.000 koliko dolazi iz Hrvatske i da je „neprihvatljivo” da deset dana u Sloveniji ostane 35.000 ljudi („MUP Slovenije:

Kako bi se pojačala kontrola nad granicom slovenski parlament je na prijedlog vlade 21. listopada 2015. godine donio odluku o razmještanju vojske na granicu, kako bi pomogla policiji u kontroli granice u uvjetima rastućeg migrantskog pritiska.<sup>62</sup>

Slovenija je početkom studenog otišla i korak dalje. Slovenska je vlada u strahu od mogućeg ograničavanja prijema izbjeglica od strane Austrije i Njemačke, a temeljem procjene „kako bi se Slovenija uskoro mogla suočiti s brojem izbjeglica i migranata koji bi bio teško upravlјiv te što bi moglo dovesti do ozbiljnih humanitarnih problema (...) te zbog odgovornosti za živote ljudi i neometano funkcioniranje zemlje”, 9. studenog 2015. godine najavila „dodatne izvanredne mјere kontrole ulaska migranata te zaštite Schengenske granice”.<sup>63</sup> Već slijedećeg dana postalo je jasno kako je Slovenija odlučila započeti podizanje fizičke zapreke, ograde od tzv. žilet žice duž granice prema Hrvatskoj.<sup>64</sup> Podizanje ograde nije značilo i prekid tranzita migranata kroz Sloveniju, ali je nedvojbeno bilo logistička priprema za zatvaranje granice ukoliko se za to pokaže potreba. Koja bi to potreba mogla biti jasno je iz dalnjih koraka slovenske vlade. Na godišnjem susretu slovenskih veleposlanika, slovenski premijer Miro Cerar je ocijenio kako će „aktivnosti u 2016. godini biti pod dominantnim utjecajem migracijske krize te da je rješavanje te krize povezano s postojanjem EU”. To je jasno postavljanje veze između ilegalnih migracija i opstanka referentnog objekta, EU. Cerar je istom prilikom dodao kako je EU „napravila određen napredak na tom planu (...) i naglasio kako je očuvanje Schengenskog prostora i Slovenije u tom prostoru prioritet, koji suradnju s Hrvatskom čini vrlo značajnom”.<sup>65</sup>

---

Možemo da primimo 1.500 izbeglica dnevno, a ne 5.000, koliko bi Hrvatska htela”, *Blic*, 18. oktobar 2015, [www.blic.rs/Vesti/Svet/599310/](http://www.blic.rs/Vesti/Svet/599310/) MUP-Slovenije-Mozemo-da-primimo-1500-izbeglica-dnevno-a-ne-5000-koliko-bi-Hrvatska-htela, 12/02/2016).

<sup>62</sup> “Slovenian army to help control migrants at border, thousands held up in Balkans”, 20 October 2015, [www.trust.org/item/20151020061027-6i2iu/?source=fheadlineStory](http://www.trust.org/item/20151020061027-6i2iu/?source=fheadlineStory), 02/02/2016.

<sup>63</sup> “At today’s session, the government drew up additional urgent measures to control migration influx”, Government of the Republic of Slovenia, 9 November 2015, [www.vlada.si/en/media\\_room/government\\_press\\_releases/press\\_release/article/at\\_todays\\_session\\_the\\_government\\_drew\\_up\\_additional\\_urgent\\_measures\\_to\\_control\\_migration\\_influx\\_56/](http://www.vlada.si/en/media_room/government_press_releases/press_release/article/at_todays_session_the_government_drew_up_additional_urgent_measures_to_control_migration_influx_56/), 12/02/2016.

<sup>64</sup> “Construction of physical barriers on the Schengen border a necessary temporary measure”, Government of the Republic of Slovenia, 10 November 2015, [www.vlada.si/en/media\\_room/government\\_press\\_releases/press\\_release/article/construction\\_of\\_physical\\_barriers\\_on\\_the\\_schengen\\_border\\_a\\_necessary\\_temporary\\_measure\\_56924/](http://www.vlada.si/en/media_room/government_press_releases/press_release/article/construction_of_physical_barriers_on_the_schengen_border_a_necessary_temporary_measure_56924/), 12/02/2016.

<sup>65</sup> “PM Cerar: Schengen is our priority”, Government of the Republic of Slovenia, 8 January 2016, [www.vlada.si/en/media\\_room/newsletter/slovenia\\_weekly/news/article/pm\\_cerar\\_schengen\\_is\\_our\\_priority\\_57320/](http://www.vlada.si/en/media_room/newsletter/slovenia_weekly/news/article/pm_cerar_schengen_is_our_priority_57320/), 12/02/2016.

Postavlja se pitanje što će se dogoditi ako po slovenskoj ocjeni te suradnje ne bude. Faktično stanje je postojanje žičane ogradi na granici, a očuvanje Schengena i Slovenije u tom području je definirano kao prioritet, sve kontekstualno povezano s postojanjem EU. Imamo dakle nekoliko indikatora kako je Slovenija provodila puzajuću sekuritizaciju ili u najmanju ruku pripreme za sekuritizaciju ilegalnih migracija.

### *Austrija*

Austrija je tretirala migracijsku krizu primarno s humanitarnih pozicija. Međutim, istovremeno je snažno usmjerena na jačanje kontrole ulaska ilegalnih migranata u zemlju. Pritom je suspendirala Shengenski režim i uvela kontrole na granici prema Sloveniji 16. rujna 2015. godine zbog straha da će Njemačka u potpunosti zatvoriti granice što bi zemlju suočilo s brojnim izbjeglicama a njenom teritoriju.

Ministrica unutarnjih poslova Johana Mikl Lajtner (Johanna Mikl-Leitner), učestalo je upozoravala na sigurnosne aspekte i pozivala na čvršći stav u obrani Schengenskih granica. Njen pristup najbolje ilustrira izjava s kraja listopada kada je pozvala na stvaranje „europske tvrđave kako bi se EU zaštitila od migracijske invazije”.<sup>66</sup> Austrija je u tom smjeru i krenula, kada je krajem listopada najavila podizanje ogradi i to na granici prema Sloveniji koja će se protezati nekoliko kilometara sa svake strane graničnih prijelaza. Ministrica unutarnjih poslova Mikl-Lajtner, poslužila se tada s istom argumentacijom kao i Slovenija prilikom odluke o podizanju ogradi prema Hrvatskoj, kako je podizanje ogradi usmjereno na „kontrolu ulaska u zemlju, a ne na zatvaranje granice”, ali i dodala da „Beč za bavljenje s izbjegličkom krizom treba imati snažne mjere na raspaganju”.<sup>67</sup> To je mjera dodatnog učvršćivanja granice s obzirom da je Austrija već u prethodnom mjesecu na granicu rasporedila 2.200 vojnika.

Temeljna zabrinutost Austrije, kao i kod drugih tranzitnih država, unatoč tome što i sama zaprima velik broj zahtjeva za azilom, bila je vezana uz mogućnost da Njemačka, kao ciljna destinacija većine migranata, prestane primati migrante. U slučaju Austrije, uz dominantan humanitarni pristup, utvrđeni su i indikatori koji kroz govorni čin te aktivnosti jačanja granične kontrole, iako u manjem opsegu nego u slučaju Slovenije, upućuju na pripreme za sekuritizaciju ilegalnih migracija.

<sup>66</sup> “Austrian Minister Calls For ‘Fortress Europe’ To Stem Migrant Invasion”, 23 October 2015, [www.breitbart.com/london/2015/10/23/austrian-minister-calls-fortress-europe-stem-migrant-invasion/](http://www.breitbart.com/london/2015/10/23/austrian-minister-calls-fortress-europe-stem-migrant-invasion/), 02/02/2016.

<sup>67</sup> “Austria to build border fence with Slovenia amid refugee crisis”, 28 October 2015, *RT*, <https://www.rt.com/news/319992-austria-border-fence-refugee/>, 02/02/2016.

## ZAKLJUČAK

Migracije kroz cjelokupnu povijest čovječanstva imaju značajan utjecaj na razvoj svih društvenih zajednica i to kako kroz pozitivne, tako i negativne učinke. Takav će zasigurno biti slučaj i s recentnim valom ilegalnih migracija s kojim se, posebno tijekom 2015. godine, suočila Europa. Veliki broj migranata koji dolaze, mogao bi zadovoljiti potrebu za novom radnom snagom u Europi koju obilježava stareniči i smanjivanje stanovništva.

Provedena analiza pokazala je nekoliko elemenata koji su ugrozili temelje EU i koji mogu negativno utjecati na uspješno izvođenje te zadaće, a sažimaju se u upitnoj održivosti i učinkovitosti EU politika kada se u krizi suoče s parcijalnim interesima članica. U tim uvjetima dolazi do nedostatka konsenzusa i solidarnosti oko rješavanja problema, a koji su pak primarno posljedica različitog stupnja zahvaćenosti krizom, različitim interesima i posljedično različitim pristupima pojedinoj sigurnosnoj problematici.

Provedenom analizom utvrđeno je kako se iskazalo nekoliko temeljnih pristupa koji se pojavljuju i u međusobnim kombinacijama – to su humanitarni, socio-ekonomski, politički i sigurnosni pristup.

- Humanitarni pristup – utvrđen je kod svih analiziranih država s izuzetkom Mađarske. U slučaju Makedonije i Srbije iskazalo se kako humanitarni pristup čini osnovicu za postizanje određenih političkih ciljeva, a u slučaju Njemačke kao platforma za realizaciju primarno socijalno-ekonomskih ciljeva;
- Socio-ekonomski pristup – pristup usmjeren na trajno smještanje izbjeglica, njihovu socijalizaciju i integraciju i konačno ekonomsku artikulaciju kroz uključivanje u gospodarske procese utvrđen u slučaju Njemačke kao središnja komponenta njemačkog pristupa pitanju ilegalnih migranata;
- Politički pristup – težnja za postizanjem određenih, bilo unutarnje ili vanjsko političkih ciljeva. Utvrđen u slučajevima Njemačke, Srbije i Makedonije te marginalno u slučaju Grčke;
- Sigurnosni pristup – tretiranje ilegalnih migracija kao sigurnosnog pitanja, prijetnje temeljnim vrijednostima i prepostavke za poduzimanje izvanrednih mjeru usmjerenih primarno na onemogućavanje ulaska ilegalnih migranata na državni teritorij. Utvrđeno kako je u potpunosti primjenjen u Mađarskoj. U slučaju Slovenije i manjoj mjeri Austrije također su utvrđeni indikatori koji čine konstruktivne elemente sekuritizacije, odnosno upućuju na *ad hoc* sekuritizaciju ilegalnih migracija.<sup>68</sup> U slučaju Makedonije samo kratkotrajno je zabilježen pokušaj sekuritizacije.

<sup>68</sup> Pod *ad hoc* sekuritizacijom može se smatrati inicijalna faza sekuritizacije (Dominique Van Dijck, “Is the EU policy on illegal immigration securitized”, op. cit., p. 4).

Pokazalo se kako su svi ti pristupi održivi pod uvjetom nepromijenjene njemačke politike prijema migranata. Zbog toga je ključan element koji je determinirao uspjehost svih tih pristupa bila spremnost Njemačke da bez ograničavanja primi sve pridošle migrante. Države kroz koje su migranti tranzitirali trebale su samo organizirati što humaniji i učinkovitiji transfer tih ljudi svojim teritorijem od ulazne do izlazne točke. Analiza je pokazala kako većina tranzitnih država nije pokazivala spremnost na prihvatanje i duže zadržavanja većeg broja ilegalnih migranata na svom području.<sup>69</sup> Dodatan je problem što se većinom radi o manjim europskim državama, s gospodarskim problemima i velikim brojem nezaposlenih.

Suočavanja s većim brojem stacionarnih izbjeglica vjerojatno bi dovelo do širenja krize s humanitarne na sigurnosnu što bi za posljedicu moglo imati značajnije priklanjanje sekuritizaciji problema.

U analizi krize važna je jasna distinkcija različitih kategorija ilegalnih migranata, od izbjeglica do ekonomskih migranata. Složenim se pri tome nameće odgovor na pitanje tko je izbjeglica, tko je prisiljen na migriranje, a tko to čini dragovoljno. Linija između „prisilnih“ i „dobrovoljnih“ međunarodnih migracija je sve nejasnija: migriranje potiče mnoštvo preklapajućih poticajnih faktora povezanih s kroničnim siromaštvom, nejednakosti, degradacijom okoliša i posljedicama klimatskih promjena, kao i privlačnih faktora stvarnih i pretpostavljenih ekonomskih i obrazovnih mogućnosti u Europi.<sup>70</sup>

Dosadašnji tijek krize, broj potencijalnih migranata i opstajanje faktora koji potiču migriranje upućuju kako će val ilegalnih migracija prema Europi imati dugoročan karakter. Stoga, posebno imajući na umu da se koncept EU bazira na dogovoru i solidarnosti, od najveće je moguće važnosti karakter i usklađenost odgovora europskih država na izazov/krizu koja prati migracijski val, kako zbog minimaliziranja negativnih aspekata tako istovremeno i maksimiziranja pozitivnih.

Složenost uvjeta i faktora koji potiču migracije te normativnih, sistemskih i sigurnosnih faktora, kako na razini EU tako i na razini nacionalnih država, povezanih s recentnim migracijskim valom nameće zaključak kako sekuritizacija ilegalnih migracija i fizičko onemogućavanje ulaska na prostor EU i drugih europskih država nije održivo rješenje. Naprotiv, upravo je politička razina ona koja

<sup>69</sup> Potvrda ove ocjene vidi se u činjenici da su nakon odluke Austrije o prekidu prijema ilegalnih migranata početkom marta 2016. Sve tranzitne države balkanskog pravca onemogućile daljnji prolaz migranata.

<sup>70</sup> Victoria Metcalfe-Hough, “The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions”, op. cit., p. 4.

može osigurati koherentan odgovor na složenost krize i osigurati usklađivanje i unaprjeđivanje postojećih normativnih i sistemskih rješenja i politika.

Europske države, a pritom posebno EU i njene članice, imajući na umu potencijalno dugoročni karakter migracijskog vala, njegov opseg i dinamiku, moraju definirati dugoročnu, sveobuhvatnu i opće prihvatljivu strategiju kojom će odgovoriti na izazove koji s migracijskim valom dolaze.

Dugoročno održivo može biti samo rješenje koje će se referirati na spektar faktora koji djeluju kao poticaji migracijskih kretanja – ekonomski, socijalni i sigurnosni uvjeti prije svega. Koncept rješenja mora podržati snažniji napor usmjeren jačanju institucionalnih potencijala i upravljanja (*governance*), poticanje investicija i ekonomskog razvoja u zemljama porijekla migranata i to kako na multilateralnoj tako i na bilateralnoj razini te suradnji država primateljica ilegalnih migranata, tranzitnih država i emitivnih država na unaprjeđivanju planiranja i upravljanja migracijama.

Konačno, može se ustvrditi kako se radi tek o početku velikih migracija koje će imati isto tako velike i u ovom trenutku teško predvidljive globalne posljedice – posebno za Europu.

## LITERATURA

- Annual Risk Analysis 2015, Frontex, Warsaw, 2015.
- Bourbeau, Philippe, „Migration and Security: Securitization theory ad its refinement“, *ISA- San Diego*, 2006.
- Brekke, Jan-Paul and Aarset, Monica, *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*, Institute for Social Research, Oslo, 2009.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear: An agenda for International Security Studies*, Lynne Reinner, London, 1983.
- Buzan, Barry, Weaver, Ole et al., *Security: A new framework for analysis*, Lyne Rienners Publications, London, 1998.
- Gelo, Jakov, *Demografske promjene u Hrvatskoj*, Globus, Zagreb, 1987.
- Kuschminder, Katie, de Bresser, Julia and Siegel, Melissa, *Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices*, Maastricht Graduate School of Governance, 2015.
- Lajić, Ivan (ur.), *Migracije i regionalni razvoj Hrvatske*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 2010.

- Metcalf-Hough, Victoria, „The migration crisis? Facts,, challenges and possible solutions“, *Briefing October 2015*, ODI, London, 2015, <https://www.odis.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9913.pdf>, 14/05/2016.
- “State of the Union 2015 by the Jean-Claude Juncker President of the European Commission”, 9 September 2015, European Commission, [http://ec.europa.eu/priorities/soteu/docs/state\\_of\\_the\\_union\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/soteu/docs/state_of_the_union_2015_en.pdf), 25/03/2016.
- Tatalović, Siniša i Malnar, Dario, „Nova sigurnosna paradigma i krizno upravljanje”, *Dani kriznog upravljanja*, zbornik radova, Velika Gorica, 2015.
- Tatalović, Siniša i Malnar, Dario, „Sigurnosni aspekti izbjegličke krize”, *Političke analize*, vol. 23, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015.
- Van Dijck, Dominique, „Is the EU policy on illegal immigration securitized“, *3rd Pan-European Conference on EU Politics Paper*, Istanbul, 2006, [www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf](http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf), 14/05/2016.
- Vilijams, Pol D., *Uvod u studije bezbednosti*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Wertheimer-Baletić, Alica, *Stanovništvo i razvoj*, MATE, Zagreb, 1999.

*Internet izvori:*

- The Federal Government of Germany, Press releases, [https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/News/PressReleases/\\_node.html](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/News/PressReleases/_node.html)
- The Government of the Republic of Macedonia, <http://vlada.mk/node?language=en-gb#>
- The Government of the Republic of Slovenia, [www.vlada.si/en/media\\_room/government\\_press\\_releases/](http://www.vlada.si/en/media_room/government_press_releases/)
- Vlada Republike Srbije, [www.srbija.gov.rs/vesti/kategorija.php?id=239](http://www.srbija.gov.rs/vesti/kategorija.php?id=239)

**Siniša TATALOVIĆ  
Dario MALNAR**

**MIGRATION AND REFUGEE CRISIS IN EUROPE:  
STATES ON THE BALKAN ROUTE BETWEEN  
SECURITISATION AND HUMANITARIANISM**

**ABSTRACT**

During 2015, Europe was faced with the migration crisis, which was the consequence of the peak of the perennial migration movements from Africa and Asia, primarily towards the EU member states. Along with the unprecedented number of migrants, the distinctive feature of migration movements was a redirection of the migration route towards the so-called Balkan migration route. Such a dynamic and the direction of movements presented the challenge for the EU and transit countries of Southeastern and Central Europe, which required sustainable solutions in the scope of crisis management. The paper analyzes factors that affected the high increase in the movement of migrants towards the EU member states, primarily into Germany, as well as those that contributed to the opening of the Balkan route, which extended from Greece through Austria towards the other Western European states. Additionally, the paper discusses different actions taken by states affected by the crisis, which were in the span from the humanitarian approach to the securitization. The authors note that domestic and foreign policy goals usually determined different approaches, while sustainability of the approach directly correlated with the ability of the receiving countries to accept migrants. The analysis shows that the only sustainable solution is the one that is based on the factors affecting the migration movements. This applies equally to the migration policies of the emissive, the receiving as well as transit countries.

*Key words:* migration crisis, the Balkan route, crisis management, humanitarian approach, securitisation, migration policies.

**Ivan DUJIĆ<sup>1</sup>**

UDK:314.151:551.583

Biblid: 0025-8555, 68(2016)

Vol. LXVIII, br. 4, str. 309–326

Originalan naučni rad

jun 2016.

DOI: 10.2298/MEDJP1604309D

## KLIMATSKE IZBEGLICE KAO SLEDEĆA FAZA GLOBALIZACIJE I OSNOVA ZA PONOVNO PLANIRANJE SVETSKOG (NE)REDA

### APSTRAKT

U svetu koji se brzo menja proces globalizacije nameće dugoročan zadatak: kako održati ili preuređiti postojeći svetski (ne)red. Cilj ovoga rada je da ukaže na pojавu klimatskih izbeglica u kontekstu problema izbeglica uopšte. Zajednički imenitelj svih izbeglica je opasnost da se naruše odnosi i postepeno oslabi saradnja među državama. Autor stavlja akcenat na pozitivnu ulogu izbeglica u jačanju i revalorizaciji multikulturalizma u postojećim društvima i državama, kao i na njihov doprinos kontinuiranom procesu globalizacije. Rad takođe ima za cilj da ukaže na odsustvo potpune nadležnosti međunarodnih organizacija kao centara donošenja odluka. Važno pitanje i, u isto vreme, akutan problem je kako sačuvati društva i države, uključujući i Srbiju, kao istorijski ishod pojave klimatskih izbeglica koje najviše prete da naruše njihovu socijalnu strukturu.

*Ključne reči:* klimatske izbeglice, globalizacija, ponovno stvaranje svetskog (ne)reda, međunarodna organizacija, društvo, država, Srbija.

### UVOD

**P**olazeći od činjenice da proces globalizacije znači postepeno i više-dimenzionalno povezivanje sveta, možemo reći da je pronalazak točka predstavljao prvi korak u osvajanju nekada nepoznatog i ogromnog svetskog prostora od malobrojnog stanovništva. Imajući ovo u vidu, nesumnjivo je da su

---

<sup>1</sup> Autor je naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: ivan@diplomacy.bg.ac.rs

Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim integrativnim procesima – spoljнополитички, међunarодни, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, br. OI 179023 za period 2011–2016.

uvodenje kapitalizma, porast broja stanovnika i plan zapadoevropskih država o parcijalizaciji svetskog prostora bili veoma značajni za proces globalizacije.<sup>2</sup> Početak procesa globalizacije omogućio je čitav niz činilaca, uključujući i migracione.

Nameru da se osvoji ogroman prostor dovela je do povezivanja pojedinih delova sveta putem koncentracije kapitala u vidu ljudskih i prirodnih resursa. Nastanak i sveobuhvatni razvoj država doprinoeo je da ljudi – osnivanjem složenih zajednica – deluju kao resursi. Budući da države predstavljaju primarne organizacije, za potrebe ovoga rada upotrebljena je definicija ekonomskog aspekta ljudskih resursa kao doprinosa „radne snage organizaciji, kroz ulaganje u rad, veštine, znanje, itd”<sup>3</sup>.

Stalnim radom u korist funkcionisanja država kao složenih zajednica, ljudi vrednuju i, shodno tome, koriste prirodne resurse da zadovolje potrebe i da zarade na njima. Pod prirodnim resursima podrazumevaju se „prirodna bogatstva države koja obuhvataju zemljište, šume, naslage minerala, vode, itd”<sup>4</sup>. Jedan od razloga zbog kojih ljudi naseljavaju određena područja je i to što prirodna bogatstva vide kao kapital koji ima ekonomski i drugi potencijal. Da li su prirodni resursi podložni klimatskim promenama? Rezultati izuzetno složenih višegodišnjih istraživanja ukazuju da česte meteorološke promene u vidu elementarnih nepogoda mogu smanjiti kvalitet i kvantitet prirodnih resursa, a to njihovo postepeno i stalno smanjenje može dovesti do novih i trajnih promena demografskog pejzaža.

Od Drugog svetskog rata naovamo sprovedena su ozbiljna istraživanja čiji je cilj bio stvaranje potpune predstave o klimi kao globalnom sistemu. U istraživanjima tokom Hladnog rata došlo se do zanimljivih činjenica i značajno su se proširila saznanja o klimi kao „međusobno povezanom biogeofizičkom globalnom sistemu”<sup>5</sup>. Ovo znači da se klima vidi i kao činilac koji može aktivno da utiče na dalji tok procesa globalizacije i ponovno planiranje svetskog (ne)reda, kao i da određuje pravce razvoja društva i države.

Polazeći od činjenice da ljudi u okviru društva i države deluju kao resursi, postavlja se pitanje šta se dešava kada česte klimatske promene – u vidu snažnih vetrova, velikih poplava i suša – dovedu do onoga što Betini (Giovanni Bettini)

<sup>2</sup> Ivan Dujić, „Globalizacija kao neizbežan proces?”, *Međunarodni problemi*, god. LXIV, br. 3, 2012, str. 327.

<sup>3</sup> Navedeno prema: *Collins English Dictionary – Complete and Unabridged*, 12<sup>th</sup> Edition, Harper Collins Publishers, 2014.

<sup>4</sup> Navedeno prema: *Random House Kernerman Webster's College Dictionary*, 2010 K Dictionaries Ltd, Random House Inc.

<sup>5</sup> Mike Hulme, “Reducing the Future to Climate: A Story of Climate Determinism and Reductionism”, *Osiris*, Vol. 26, No. 1, 2011, p. 258.

označava izrazom „migracija usled promene klime” (*climate induced migration*).<sup>6</sup> U literaturi se navodi da klimatske promene, udružene sa negativnim društvenim činiocima, narušavaju postojeće demografske strukture država. Osim navedenih elementarnih nepogoda, nesumnjiva je i opasnost od daljeg istanjivanja i gubljenja ozonskog omotača, kao i od porasta nivoa mora i okeana, kao važnih činilaca od kojih zavisi život na Zemlji.

Potreba stanovništva da zbog elementarnih nepogoda menja mesto stanovanja unutar države, ili da migrira u drugu državu, postavlja problem statusa ovoga stanovništva kao klimatskih izbeglica. Hulme (Mike Hulme) navodi da je izraz „klimatske izbeglice” nastao relativno kasno – prvi ga je upotrebio Majers u prvoj polovini devedesetih godina dvadesetog stoljeća, upozoravajući pritom na teške posljedice klimatskih promena. Predviđa se da bi rezultat elementarnih nepogoda u daljoj budućnosti mogao biti desetine i stotine miliona eksterno i interno raseljenih stanovnika.<sup>7</sup>

Kada je stanovnišvo jednoga područja primorano da usled čestih i ozbiljnih elementarnih nepogoda napusti mesto stanovanja govorimo o klimatskim izbeglicama. U ovome radu koristimo definiciju klimatskih izbeglica navedenu u Projektu globalnog upravljanja (*Global Governance Project*), prema kojoj se pojam klimatske izbeglice odnosi na podgrupu ekoloških migranata, primoranih da odlaze zbog iznenadnih ili postepenih promena u prirodnoj sredini, koje su u vezi s najmanje jednim od tri uticaja klimatskih promena: porastom nivoa mora, ekstremnim meteorološkim slučajevima, sušom i oskudicom vode.<sup>8</sup>

Ozbiljne klimatske promene povlače za sobom pitanje da li će se, i u kojoj meri, proces globalizacije promeniti, i da li one znače postepenu promenu pravca u ponovnom planiranju svetskog (ne)reda. Umesto da proces globalizacije teče u pravcu daljeg praćenja i podsticanja promena u društvu i državi, postoji mogućnost da klimatske promene u dogledno vreme postanu ključan činilac u ovome procesu. Vizija o proširenom procesu globalizacije i daljem razvoju društva i države – koja u obzir uzima i klimatske promene – može se ostvariti upornim nastojanjem da se odbrani pojam građanina, tako što će se akcenat staviti na pojedinca i njegova prava i obaveze u obavljanju privrednih aktivnosti.

<sup>6</sup> Giovanni Bettini, “Climate Barbarians at the Gate?: A Critique of Apocalyptic Narratives on ‘Climate Refugees’”, *Geoforum*, Vol. 45, 2013, p. 63.

<sup>7</sup> Mike Hulme, “Reducing the Future to Climate: A Story of Climate Determinism and Reductionism”, op. cit., p. 248.

<sup>8</sup> Navedeno prema: Forum on Climate Refugees, Global Governance Project, [www.glogov.org/?pageid=80](http://www.glogov.org/?pageid=80), 06/05/2016.

S pravom se može poći od pretpostavke da klimatske promene mogu izvršiti jak i pozitivan uticaj na proces globalizacije. Ovo je veoma značajno zbog toga što klimatske promene znače mogućnost da se izvrši ponovno planiranje svetskog (ne)reda. Ovaj rad ima, prema tome, dvojak cilj: da ukaže na važnost integracije klimatskih izbeglica u društva i države, posebno sa socijalnog aspekta, i na odsustvo potpune nadležnosti međunarodnih organizacija – kao centara donošenja odluka na globalnom nivou – kako bi se problem klimatskih izbeglica počeo rešavati i na regionalnom nivou.

## KLIMATSKE IZBEGLICE KAO AKUTAN PROBLEM ILI DOBRO REŠENJE ZA PROCES GLOBALIZACIJE, DRUŠTVA I DRŽAVE

U literaturi koja analizira klimatske izbeglice postoji tendencija da se, s jedne strane, ovaj pojam dovede u vezu s fenomenom klimatskih promena, a, s druge, da se vidi kao deo izazova za dalji opstanak društva i države. Primera radi, istraživanja Vajtida (Diane C. Whited) i drugih u vezi s poremećajima u hidrološkom sistemu i promenama u prirodi ukazuju na to koliko su postepene klimatske promene značajne za izučavanje klime na Zemlji. Ovi istraživači, kao činjenicu iznose to da su klimatske promene najčešće posledica meteoroloških promena.<sup>9</sup>

Klimatske promene ne utiču samo na privredne aktivnosti ljudi, već su i uzrok postepenih promena u prirodi, kao što je porast nivoa mora kao posledice globalnog otopljavanja. Merserova (Jessica Mercer) u svojim istraživanjima za primer uzima državu Papuu Novu Gvineju koja je, suočena s porastom nivoa mora, a kao deo odgovora na te klimatske promene, uspostavila posebnu upravu – Nacionalni sekretarijat za klimatske promene – sa zadatkom da razvija strategije u korist zaštite životne sredine. Slučaj Papue Nove Gvineje je primer države u kojoj se ne primenjuje Program nacionalnog delovanja u pravcu prilagođavanja na klimatske promene (*National Adaptation Programmes of Action for climate change*).<sup>10</sup>

Nastojanje države da uspostavi i zadrži kontrolu nad životnom sredinom i da pozitivno utiče na klimatske promene zarad daljeg opstanka pretpostavlja aktivnu ulogu države u prilagođavanju ovim promenama. Možda je ubedljiv dokaz za ovu tvrdnju članstvo države u međunarodnim organizacijama ili saradnja s njima, posebno s onima koje se bave klimom i klimatskim promenama. U slučaju Svetske meteorološke organizacije (*World Meteorological Organization – WMO*), čvrsta

<sup>9</sup> Diane C. Whited et al., “Climate, Hydrologic Disturbance, and Succession: Drivers of Floodplain Pattern”, *Ecology*, Vol. 88, No. 4, April 2007, p. 941.

<sup>10</sup> Jessica Mercer, “Disaster risk reduction or climate change adaptation: are we reinventing the wheel?”, *Journal of International Development*, Vol. 22, Issue 2, 2010, p. 253.

saradnja države sa ovom međunarodnom organizacijom obuhvata i niz zadataka, kao što su: osmatranje klime, sakupljanje, obrada i dostavljanje meteoroloških podataka i rezultata, koji su navedeni u sistemu nadzora svetskog meteorološkog vremena.<sup>11</sup>

Uspostavljanje globalnog monitoringa nad svetskim meteorološkim vremenom može se videti kao način da država vrši prostorno planiranje, kako bi kao složena zajednica mogla da objedini različite, raznovrsne i višeslojne društvene odnose. Osnivanje centara u svetu sa zadatkom prikupljanja meteroloških podataka ima za cilj da, zajedno s nacionalnim hidrološkim i meteorološkim službama, doprinese zaštitu života ljudi i njihove imovine, očuva životnu sredinu i podrži prihvatljiv razvoj.<sup>12</sup> Ovaj cilj je sa aspekta savremenog društva i države važan zbog činjenice da klimatske promene nepovoljno utiču na promene u raspolaganju prirodnim resursima, a otuda i na dalje promene u strukturi ljudskih resursa.

Nastanak i razvoj unutrašnje i međunarodne trgovine bio bi nezamisliv bez čestih migracija, jer one doprinose obrazovanju i održavanju jedinstvenog tržišta kapitala, značajnog za prostorno planiranje države i rad na održavanju nacionalnih hidroloških i meteoroloških službi. Sa istorijskog stanovišta posmatrano, postepeno stvaranje savremenog društva i države počivalo je, između ostalog, i na potrebi da se formiraju nacionalni kapital i tržište kapitala kao rezultat uspostavljenog jedinstva države. Kako navodi Ešton (Robert Ashton), osnivanje i uočljiv porast broja banaka izvan glavnog grada Engleske, tokom sedamnaestog i osamnaestog stoljeća, dovelo je do kreiranja jedinstvenog britanskog tržišta nacionalnog kapitala.<sup>13</sup>

S druge strane, posmatrane isključivo s aspekta međunarodne trgovine, migracije doprinose da nacionalni kapital prelazi granice države u kojoj je nastao. Jedan od načina da se nacionalni kapital odliva je međunarodna pomorska trgovina, koja počiva na uspostavljanju novih i održavanju postojećih pomorskih puteva. Nort ukazuje da je veliki pomak u povećanju brzine prekoceanskih brodova u vodama Atlantskog oceana nakon Slavne revolucije u Engleskoj (1688), a posebno nakon dugog Revolucionarnog rata u SAD (1775–1783), uticao na plimu imigracije iz Evrope u SAD tokom četrdesetih i pedesetih godina devetnaestog stoljeća.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> "Weather and Climate: Their Variability and Change", *Sustainable development beyond 2002*, World Meteorological Organization, World Climate Programme Department, Geneva, 2002, p. 7.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Navedeno prema: Douglass C. North, Barry R. Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 4, December 1989, pp. 826–827.

<sup>14</sup> Douglass C. North, "Sources of Productivity Change in Ocean Shipping, 1600–1850", *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 5, September–October 1968, pp. 963–964.

Kako je migracija iz Evrope u SAD ostvarena zahvaljujući cirkulaciji prekoceanskih brodova, promena strukture stanovništva s obe strane Atlantskog okeana u velikoj je meri pozitivno uticala na sveukupan razvoj društva i države. Sposobnost i spremnost da se imigranti postepeno uključuju u razvoj društva i države objašnjava se uvođenjem pojma države domaćina (*host state*). Mekgregor (JoAnn MacGregor) ovaj pojam koristi kada ukazuje na veliku ekonomsku dobit od imigranata, pošto im država, kao domaćin, daje šansu da ostvare svoja ekomska prava.<sup>15</sup>

Umesto da stalni razvoj društva i države i dalje zavisi samo od lokalnog stanovništva koje, zahvaljujući raznovrsnim i složenim odnosima, stolecima povezuje jasno definisan prostor, imigranti postaju važan činilac u određivanju dinamike i toka razvoja društva i države. Ovu tvrdnju možda najbolje ilustruje razvoj država Grupe 7 (G7), kod kojih je primetan veoma visok stepen ljudskog razvoja (*very high human development*).<sup>16</sup> Zajedničko za države G7 jeste da njihov ekonomski rast počiva delimično i na visoko kvalifikovanoj radnoj snazi imigranata.

Koja je veza između klimatskih izbeglica i G7? Primer saradnje Japana i SAD, svrstanih među države G7, pokazuje da predstavnici najrazvijenijih privreda ne zanemaruju opšti i poseban značaj klimatskih promena, kao uzroka pojave klimatskih izbeglica. Prilikom posete SAD-u 2015. godine, japanski premijer Šinzo Abe (Shinzo Abe) se, osim na zajedničke globalne probleme kao što su terorizam, zarazne bolesti, prirodne katastrofe, osvrnuo i na klimatske promene.<sup>17</sup> Ovaj primer pozitivnog i konstruktivnog pristupa država rešavanju globalnih problema naznačava da će doći do brzog definisanja i vođenja konvergentnih politika saradnje među državama.

Uspeh država koje se dugoročno obavezuju na međusobnu saradnju i time povećavaju međuzavisnost, pozitivno utiče na klimatske promene. Ovo se, sa aspekta međunarodne trgovine, ogleda u odlučnom nastojanju da reše pitanje transfera ekološki bezbedne tehnologije (*environmentally sound technology*) primenom intelektualne svojine. Na inicijativu Ekvadora predloženo je da se pomoću intelektualne svojine ublaže ekološki problemi u cilju reaffirmacije prilagodljivosti Sporazumu o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS*).<sup>18</sup>

<sup>15</sup> JoAnn MacGregor, "Climate change and involuntary migration: implications for food security", *Food Policy*, Vol. 19, No. 2, 1994, p. 123.

<sup>16</sup> "Statistical Annex", in: *Human Development Report 2015: Work for Human Development*, United Nations Development Programme, 2015, p. 208.

<sup>17</sup> *We are Tomodachi*, Public Relations Office, Cabinet Office and Office of Global Communications, The Government of Japan, 2015, p. 13.

<sup>18</sup> "Implementation and monitoring", in: *Annual Report 2015*, World Trade Organization, 2015, p. 71.

Osim inicijative Ekvadora da se ublaže problemi u vezi s transferom ekološki bezbedne tehnologije, za razumevanje klimatskih izbeglica važno je ukazati i na inicijativu Bolivije na Svetskoj konferenciji o klimatskim promenama i pravima majke Zemlje (*World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth*) da se naizgled neznatne klimatske promene shvate kao poziv na odgovornost. U pitanju je odgovornost za sudbinu čitavog čovečanstva, o čemu svedoče dokumenta usvojena na toj konferenciji. U kontekstu klimatskih izbeglica, na Konferenciji je bilo reći i o tome da uništavanje životne sredine i klimatske promene dostižu kritičan nivo, što je razlog stalnog povećanja broja klimatskih migranata.

U dokumentima Konferencije predviđa se da će do sredine dvadeset prvog veka broj klimatskih migranata biti između 200 miliona i jedne milijarde.<sup>19</sup> Ako se ovo predviđanje ostvari, neizbežno je pitanje da li pozitivni pravni sistemi država domaćina priznaju neospornu potrebu stanovništva da napusti mesta obavljanja privrednih aktivnosti u državama koje su često ozbiljno pogodjene elementarnim nepogodama i globalnim otopljavanjem. Sagledavanje problema i rešavanje pitanja koja se odnose na status klimatskih izbeglica, kao u slučaju država Južne Amerike, još ne uključuje i njihov pravni aspekt, o čemu svedoči činjenica da se na klimu gleda samo u kontekstu očuvanja biodiverziteta.<sup>20</sup>

Zanimljivo je da je Kočabamba – mesto gde je održana Konferencija o klimatskim promenama i pravima Majke Zemlje – prvenstveno poznata kao mesto gde je usvojena deklaracija prema kojoj države Južne Amerike Zajednicu južnoameričkih država (*Comunidad Sudamericana de Naciones* – CSN) preimenuju u UNASUR. Ovo preimenovanje bio je konačan odgovor država Južne Amerike na dugotrajan proces globalizacije i, od Drugog svetskog rata, napredujući proces regionalnih integracija. Saradnja država regionala u rešavanju mnogih međusobno povezanih problema, uključujući i rešavanje ekoloških problema, ima za cilj ublažavanje klimatskih promena, kako ne bi došlo do rapidnog povećanja broja klimatskih izbeglica.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> “Documents of World’s People Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth”, in: Ian Angus (ed.), *Climate and Capitalism*, Cochabamba, 2010, pp. 9–10.

<sup>20</sup> Države Južne Amerike daleko su od ozbiljnog suočavanja s pitanjem rešavanja problema migracione krize, i posebno klimatskih izbeglica, u odnosu na druga područja. U prvoj deceniji dvadeset prvog stoljeća ove države radile su na stvaranju i funkcionisanju Unije južnoameričkih država (*Unión de Naciones Suramericanas* – UNASUR).

<sup>21</sup> Prilikom stvaranja CSN-a, države Južne Amerike predvidele su saradnju i na području zaštite životne sredine zarad spričavanja scenarija ekoloških katastrofa. Saradnja ovih država trebalo bi da obezbedi zaštitu biodiverziteta, vodnih resursa i ekosistema, što je i predviđeno Deklaracijom iz Kočabambe (“Declaración de Cochabamba – Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana”, Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)-UNASUR, 9 de

Pravni aspekt sagledavanja problema i rešavanja pitanja statusa klimatskih izbeglica sagledan je kasno i razvijao se sporo. Razlog što pozitivni pravni sistemi država domaćina i pravne nauke, posebno međunarodno javno pravo, nisu proširili sadržaj pojma izbeglice – on se kategorije isključivo kao politički pojam – počiva na nespremnosti najrazvijenijih država da podnesu teret izdržavanja izbeglica. Ovu tvrdnju podupiru istraživanja Hartmanove (Betsy Hartmann), koja navodi kako interesi država zapadnog dela Evrope, Kanade i SAD obuhvataju „čvršću kontrolu imigracije, uključujući ograničenje razloga za traženje političkog azila”.<sup>22</sup>

Mekgregor u svojim istraživanjima ukazuje na prećutan strah najrazvijenijih država od raspada sistema država-nacija i trošenja ideje o suverenitetu, posebno kada je reč o prispeću velikog broja imigranata na teritoriju država domaćina.<sup>23</sup> Pod uslovom da se pozitivni pravni sistemi kreću u pravcu stalne težnje da se sačuvaju pojedinačni sistemi država-nacija – zarad periodične nadogradnje sistema međunarodnih ugovora – pitanje koje se ovde postavlja je da li je dugi proces globalizacije u korelaciji s idejom o suverenitetu. Viđen u kontekstu ispita da li će se veliki broj imigranata, među kojima su i klimatske izbeglice, postepeno integrisati u društva i države, proces globalizacije neće biti u neskladu s idejom o suverenitetu.

Da li migraciona kriza od 2015. godine, koju karakteriše priliv velikog broja imigranata s Bliskog istoka i iz Severne Afrike u Evropu, može da posluži kao primer plana države domaćina da sačuva postojeći sistem država-nacija? Budući da predstavlja jedan od ozbiljnih ispita da se veliki broj imigranata postepeno integrise u društva i države Evrope, može se ostvariti scenario po kome se aktuelan proces globalizacije neizbežno okončava zbog postepenog ili ubrzanog raspada sistema država-nacija. U ovom slučaju, proces deglobalizacije bio bi praćen nestankom vizije da se mnogi problemi, posebno ekološki i migracioni, i dalje rešavaju na regionalnom i globalnom nivou, što znači da bi klimatske izbeglice postale akutan problem za proces globalizacije, društva i države u svetu.

Činjenica je da klimatske izbeglice mogu da posluže i kao podsticaj aktuelnom procesu globalizacije da se ekološki, migracioni i mnogi drugi problemi i dalje rešavaju na široj regionalnoj i globalnoj ravni. Posmatran kao proces postepene integracije klimatskih izbeglica u državu ili države domaćina, pri čemu neće doći do raspada sistema država-nacija, postojeći proces globalizacije daje osnov da se

---

diciembre de 2006, [www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb\[611\]ling\[2\]anx\[1826\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb[611]ling[2]anx[1826].pdf), 29/03/2016, p. 5).

<sup>22</sup> Betsy Hartmann, “Rethinking climate refugees and climate conflict: Rhetoric, reality and the politics of policy discourse”, *Journal of International Development*, Vol. 22, No. 2, 2010, pp. 235–236.

<sup>23</sup> JoAnn MacGregor, “Climate change and involuntary migration: implications for food security”, op. cit., p. 129.

na ove izbeglice gleda kao na dobro rešenje za sam proces, društva i države u svetu. Pod uslovom da problemi migracije i životne sredine i dalje ostaju jedno od globalnih pitanja, moguć je proces reglobalizacije.

Osnova za argumente da su klimatske izbeglice akutan problem ili dobro rešenje za dug proces globalizacije, društva i države je najnovije istraživanje krize identiteta društva i države u Evropi, posebno u Evropskoj uniji (EU). Proučavajući razvoj krize identiteta društva i države u Evropi, Komšić navodi da su efekti finansijsko-ekonomske krize od 2008. godine i migraciona kriza postali toliki da se čini kako obe krize znatno „drmaju sve stubove EU politika, jačaju evroskeptične trendove i ‘podlokavaju’ nove, još krhke temelje konstitucionalne demokratije otvorene građanske nacije u zemljama Istočne Evrope”.<sup>24</sup> Ako finansijsko-ekonomska i migraciona kriza predstavljaju veliku opasnost za države u kojima su inicirani temelji konstitucionalne demokratije otvorene građanske nacije, postavlja se pitanje da li klimatske izbeglice mogu da za ove države budu veća opasnost.

Tvrđnja da je postepena integracija klimatskih izbeglica moguća u postojeća društva, zarad očuvanja sistema država-nacija, može se pravdati činjenicom da postoje posebne društvene devijacije koje su rezultat sukoba običaja domaćeg stanovništva i imigranata. U tom smislu, za potrebe ovoga rada biće upotrebljen sociološki pojam kulturna devijacija (*cultural deviance*), koji se objašnjava kao usklađivanje s preovlađujućim kulturnim normama niže društvene klase. Ovome objašnjenju treba dodati činjenicu da visoka stopa siromaštva dovodi i do visokog stepena nasilja.<sup>25</sup>

Posmatrano s aspekta postepene integracije klimatskih izbeglica u društva, koja se odlikuje povremenim periodima nasilja, zapaža se da u nekim slučajevima dolazi do usporavanja razvoja demokratije. Imajući u vidu da su društvo i država rezultat raznovrsnih i složenih ljudskih odnosa, nasilje dolazi kao posledica netrpeljivosti i lokalnih sukoba, kao što to pokazuje slučaj SAD pre i nakon građanskog rata.<sup>26</sup> Uporna i uspešna prevencija nasilja u društvu i državi moguća je pod uslovom da se rešavaju socijalni problemi.

<sup>24</sup> Jovan Komšić, „Politike identiteta u Evropskoj uniji – između iskušenja isključivanja i multikulturalnih strategija integracije”, u: Ilija Vujačić i Nikola Beljinac (urs), *Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije „Nova Evropa i njena periferija”*, Udruženje za političke nauke Srbije, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 54.

<sup>25</sup> „Deviance, Crime, and Social Control”, *Introduction to Sociology*, online edition, 2013, OpenStax College, Rice University, [https://textbookequity.org/Textbooks/sociology\\_col11407-op.pdf](https://textbookequity.org/Textbooks/sociology_col11407-op.pdf), 31/03/2016, p. 146.

<sup>26</sup> Steven E. Barkan, „Deviance, Crime, and Social Control”, *Sociology: Brief Edition*, v.1.1, online edition, 29 December 2012, <http://2012books.lardbucket.org/pdfs/sociology-brief-edition-v1.1.pdf>, 03/04/2016, p. 212.

Aktuelna migraciona kriza teško se razrešava zbog nedostatka saglasnosti država članica EU oko pitanja prihvatanja imigranata s Bliskog istoka i iz Severne Afrike, koji bi trebalo da doprinesu postepenom ostvarenju ekonomskog rasta. U prilog tome govori upozorenje generalnog sekretara Saveta Evrope Thorbjorna Jaglanda (Thorbjorn Jagland) da će migraciona kriza u Evropi „osnažiti više ksenofobične tendencije, ukoliko se vođe ne suprostavne i ne objasne evropske vrednosti”.<sup>27</sup> Delovanje u pravcu slabljenja ksenofobije pozitivno utiče na jačanje diskursa da klimatske izbeglice nisu samo osnova za ekonomski rast države domaćina, već i temelj za dalju saradnju među državama.

Države članice EU nastoje da putem postepenog kompromisa i saradnje reše migracionu krizu. Na taj način bi se očuvalo prostorno jedinstvo država ugovornica Šengenskog sporazuma. Najizrazitiji primer saradnje organa EU i njenih država članica su granične kontrole koje su uspostavile pojedine države ugovornice Šengenskog sporazuma. One moraju da se sprovedu najdalje u roku od šest meseci, kako bi odredbe Sporazuma ostale na snazi.<sup>28</sup>

Izostanak saglasnosti država članica EU u vezi sa prihvatanjem imigranata sa Bliskog istoka i iz Severne Afrike nametnuo je pitanje opstanka konstitucionalne demokratije otvorene građanske nacije. Razlog koji je doveo do krize konstitucionalne demokratije u Evropi, posebno u njenom istočnom delu, bio je u tome da se više značni pojam građanina svede na pripadnika nacije, koja se „definiše pomoću istorije, jezika i tradicije”.<sup>29</sup> Štaviše, na osnovu analize identiteta građanina kao pripadnika nacije, Komšić navodi da postoje dva tipa nacije: otvorena građanska nacija i zatvorena „sudbinska” zajednica.

Polazeći od činjenice da država koja se razvija na temelju otvorene građanske nacije predstavlja ishod dugotrajne, svakodnevne obaveze izvršenja društvenog ugovora, smatra se da je volja građanina osnova njenoga postojanja. Ovo znači da se država oslanja na građanina kao na pojedinca koji dobrovoljno pristaje da se obaveže na društveni ugovor, kako bi zauzvrat dobio slobodu da deluje u skladu sa

<sup>27</sup> Charlotte McDonald-Gibson, “Refugee crisis: Europe must act humanely on refugees or face nationalism and closed borders, says continent’s top human rights official”, *Independent*, 6 September 2015, [www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-europe-must-act-humanely-on-refugees-or-face-nationalism-and-closed-borders-says-10489020.html](http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-europe-must-act-humanely-on-refugees-or-face-nationalism-and-closed-borders-says-10489020.html), 12/04/2016.

<sup>28</sup> “Back to Schengen: Commission takes next steps towards lifting of temporary internal border controls”, The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, <http://europa.rs/back-to-schengen-commission-takes-next-steps-towards-lifting-of-temporary-internal-border-controls/?lang=en>, 06/05/2016.

<sup>29</sup> Jovan Komšić, “Politike identiteta u Evropskoj uniji – između iskušenja isključivanja i multikulturalnih strategija integracije”, op. cit., str. 53, 62.

svojom voljom. U državi gde društveni ugovor i volja građanina imaju veći značaj, postoji veća šansa da postepeno prihvatanje imigranata i klimatskih izbeglica ne dovede u pitanje opstanak društva i države.

Za razliku od države čije postojanje zavisi od volje građana, nacija u kojoj se građanin shvata kao pripadnik jedne kulture, odnosno kulturnog miljea – uz to imajući u vidu i povest nacije – predstavlja tip zatvorene „sudbinske” zajednice. Kod ovog tipa nacije, pojam građanina temelji se na shvatanju pojedinca kao člana zajednice u kojoj ne preovlađuje načelo dobrovoljnog obavezivanja na društveni ugovor, već se veći akcenat stavlja na negovanje prevashodno većinske kulture. Pošto građanin predstavlja sastavni deo zajednice koju karakteriše određeni jezik, mitovi i tradicija većine, postavlja se pitanje da li će prihvatanje imigranata i klimatskih izbeglica, koji sa sobom donose svoja kulturna obeležja, biti garant opstanka društava i države.

Zanimljivo je da Komšićeva analiza identiteta građana može da posluži kao polazna osnova za diskusiju o klimatskim izbeglicama kao novoj opasnosti za identitet građana. U sklopu razmatranja identiteta građana u periodu migracione krize mora se konstatovati da klimatske izbeglice predstavljaju daleko veću opasnost za dalji opstanak društava i države. U tom smislu razmatraju se mogućnosti da države putem višestruke saradnje nastave da rade na izgradnji identiteta građana u smislu pripadnosti jednom regionu, što znači da se pojam građanina proširuje u odnosu na pripadnost jednoj naciji.

Evropske države dokaz su da višestruka saradnja među državama doprinosi proširenju pojma građanina. Ukazujući na neophodnost saradnje evropskih država u rešavanju izbegličke krize, kao dela migracione krize, predsednik Evropske komisije Žan-Klod Juncker (Jean-Claude Juncker) navodi da evropska spoljna politika mora da bude određenija u rešavanju krize.<sup>30</sup> Kao institucija EU, Evropska komisija, zajedno s državama članicama Evropske unije, teži da definiše migracionu i spoljnu politiku EU kao celine.

Međutim, pokazalo se da definisanje jedinstvene migracione politike tokom 2015. godine nije bilo u skladu s migracionim politikama pojedinih država članica Evropske unije. Umesto da je rešavanje izbegličke krize predstavljalo podsticaj za jačanje solidarnosti među državama članicama Evropske unije, došlo je do primetnog slabljenja autoriteta Unije kao regionalne međunarodne organizacije. Ovo je, kako istraživanja pokazuju, posledica jake krize identiteta građana.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Jean-Claude Juncker, “State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity”, The European Commission, Strasbourg, 9 September 2015, p. 10.

<sup>31</sup> Stanković Pejnović krizu identiteta građana u EU posmatra u kontekstu pitanja dostojanstva samih građana koje nestaje pred moći političke oligarhije Evropske unije. Za razliku od ove autorke,

Sa aspekta klimatskih izbeglica, slabljenje autoriteta EU pokreće pitanje da li su države članice međunarodne organizacije slobodne da kreiraju samostalnu nacionalnu politiku, posebno onu koja se tiče migracija. Drugim rečima, pitanje samostalnosti države u stalnom kreiranju i vođenju nacionalne politike u okviru nadnacionalne međunarodne organizacije, poput EU, nije samo pitanje identiteta građana, već predstavlja rezultat nove tendencije države da se uspostavi veći stepen suvereniteta. Nastojanje pojedinih država članica Evropske unije da samostalno rešavaju migracionu krizu jeste reakcija s pokušajem da se izvrši proces resuverenizacije, tj. proces ponovog sticanja suvereniteta države.

U kontekstu velikih neizvesnosti oko rešavanja migracione krize treba imati u vidu da su evropske države uvek težile uspostavljanju i razvoju nadnacionalnih institucija, tako da bi ostvarenje procesa resuverenizacije države značilo postizanje veće samostalnosti države. Ne sme se zanemariti ni činjenica da je Evropska unija projekat koji ima za cilj da pomiri stare suprotnosti među evropskim državama, posebno između Francuske i Nemačke nakon Drugog svetskog rata. Kriza identiteta građana, na koju ukazuje i Stanković Pejnović, odnosi se na

(...) logiku kružnog procesa kojim su demokratska država i nacija međusobnom interakcijom stvorile jedna drugu. Jezgra europskog identiteta više je učenje nego rezultat, učenje priznavanja razlika, ne asimilacija ni suživot, nego solidarnost i nova svijest o zajedništvu (...) i (...) zajedničkoj političkoj sudbini i perspektivi vlastite budućnosti.<sup>32</sup>

Odgovor na pitanje da li su evropske države dostigle takav stepen kulturnog razvoja da se mogu smatrati teritorijalizovanim multikulturalnim pojedinačnim društvima, kako bi i dalje opstala svest o zajedništvu, jeste pitanje solidarnosti evropskih država. Stepen kulturnog razvoja evropskih država predstavlja značajnu osnovu za diskurs ne samo o solidarnosti država, već i o njihovoj samostalnosti – kada donose odluke o rešavanju aktuelne migracione krize, kao i kada imaju slobodu da samostalno traže rešenje za pojavu klimatskih izbeglica. Može se reći da aktuelna migraciona kriza i pojava klimatskih izbeglica predstavljaju test za dalji kulturni razvoj kroz redefinisanje multikulturalizma u Evropi.

---

Komšić navedenu krizu sagledava s perspektive „moći (re)definicije identiteta” građana EU, pri čemu „multikulturalizmu treba dati stvarnu šansu”. Navedeno prema: Vesna Stanković Pejnović, „Evropeizacija, kolonizacija, globalizacija”, *Matica*, br. 63, jesen 2015, [www.maticacrnogorska.me/files/63/04%20vesna%20stankovic%20pejnovic.pdf](http://www.maticacrnogorska.me/files/63/04%20vesna%20stankovic%20pejnovic.pdf), str. 163; Jovan Komšić, “Politike identiteta u Evropskoj uniji – između iskušenja isključivanja i multikulturalnih strategija integracije”, op. cit., str. 55.

<sup>32</sup> Vesna Stanković Pejnović, “Evropeizacija, kolonizacija, globalizacija”, op. cit., str. 152.

Konstitucionalna demokratija otvorenog građanstva, u kojoj građanin, u skladu sa svojom voljom, deluje ravnopravno s drugim građanima je *modus vivendi* početne etape u integraciji sadašnjih i budućih izbeglica u društva i države. Od daljeg razvoja multikulturalizma u Evropi zavisi kada će se ostvariti integracija izbeglica, posebno sa Bliskog istoka i iz Severne Afrike, kao i potencijalnih klimatskih izbeglica. Važnost integracije izbeglica u postojeća društva i države postaje očigledna onog trenutka kada oni postanu deo radno aktivnog stanovništva države domaćina, pošto postoji pozitivan uticaj izbeglica na ekonomski rast.

U prilog pozitivnom uticaju izbeglica na ekonomski rast države domaćina govore istraživanja Čatrineskua, koji ukazuje na doprinos izbeglica boljoj kontroli ekonomskih uslova značajnih za funkcionisanje ekonomskih i političkih institucija države primaoca migranata.<sup>33</sup> U državi utemeljenoj na otvorenoj građanskoj naciji, problem integracije migranata i izbeglica može ne samo podstići ekonomski rast, već i osnažiti multikulturalizam, što su ozbiljne prepreke ksenofobiji. Nacije u kojima se građanin smatra dobrovoljnim izvršiteljem društvenog ugovora imaju veću šansu da osnažuju multikulturalizam, kako bi se ostvarila postepena integracija sadašnjih i budućih izbeglica, posebno klimatskih izbeglica.

Nasuprot nacijama kod kojih je građanin dobrovoljni izvršitelj društvenog ugovora, države utemeljene na očiglednoj ili prečutnoj odanosti građanina većinskoj kulturi, sporije i teže osnažuju multikulturalizam. Primer su države Srednje, Istočne i Jugoistočne Evrope, koje se odlikuju nespremnošću da jedinstvo grade i na neprestanom učenju o multikulturalizmu kao osnovi za dalji opstanak države. Pojedini istraživači, poput Stanković Pejnović, ukazuju na dinamičan razvoj multikulturalizma u nekadašnjoj Jugoslaviji.<sup>34</sup> Pokazalo se da je nestanak Jugoslavije značio prevagu pluralnog monokulturalizma, kao suprotnosti multikulturalizmu. Paradoks država naslednica nekadašnje Jugoslavije jeste pogrešan i pojednostavljen diskurs o multikulturalizmu, što se ogleda u nespremnosti ovih država da revalorizuju multikulturalizam kao dobro rešenje za predstojeće promene u međunarodnim odnosima. Može se pretpostaviti zašto postoji manjak sposobnosti i spremnosti država naslednica nekadašnje Jugoslavije da istaknu značajne prednosti multikulturalizma, i da ga uvek revalorizuju. Radi se o vezivanju multikulturalizma za autoritarnu prošlost Jugoslavije, ne samo nakon Drugog svetskog rata, već i u periodu između dva svetska rata.

<sup>33</sup> “Opportunities and perspectives for local economic development”, in: *The European Union Report: The impact of demographic change on European regions*, European Union Committee of the Regions, 2016, pp. 110–111.

<sup>34</sup> Vesna Stanković Pejnović, „Prošlost i budućnost multikulturalizma na jugoistoku Evrope”, *Međunarodni problemi*, god. LXII, br. 3, 2010, str. 465.

Vujadinovićeva navodi da u EU postoji „rizik od pretvaranja evropskog transnacionalnog multikulturalizma u pluralni monokulturalizam”.<sup>35</sup> Viđeno sa aspekta određivanja daljeg toka procesa globalizacije, ovo znači da je država slobodna da – u zavisnosti od tipa nacije – proces globalizacije usmeri u pravcu istrajnog negovanja multikulturalizma ili zadržavanja pluralnog monokulturalizma. Pošto se država temelji na dva tipa nacije, postavlja se važno pitanje: šta bi Srbija mogla da učini za očuvanje društva i države, kao i za proces globalizacije – gledano kroz prizmu pojave klimatskih izbeglica?

Citirajući Radićevu, Dujić ukazuje na činjenicu da Srbija predstavlja multietničku, višekonfesionalnu zajednicu.<sup>36</sup> Gledano iz ugla migracione krize i klimatskih izbeglica, Srbija može i da neguje i da revalorizuje multikulturalizam na svome prostoru, a nacija koja se zasniva na otvorenom građanstvu ima veću šansu da opstane, zato što multikulturalizam znači da se njeno jedinstvo gradi na sintezi različitosti, koja podstiče demokratiju.

U prilog izloženom, Prelićeva zapaža da multikulturalizam, kao fenomen i u kontekstu procesa globalizacije, sa sobom nosi protivrečnost i složenost. Ona ovo objašnjava postojanjem „raznovrsnosti, kompleksnosti i kontekstualnosti različitih primera odnosa manjina i većina”.<sup>37</sup> Sinteza različitosti, koja podstiče demokratiju, proističe iz odnosa manjine i većine, sa stalnom tendencijom da se multikulturalizam revalorizuje zato što je on, u suštini, pouzdan temelj za dalji razvoj otvorene građanske nacije.

Za Srbiju se može reći da predstavlja naciju koja, uprkos preovlađujućoj većinskoj kulturi, neguje diskurs o građaninu kao pojedincu čiji je zadatak da deluje u skladu sa svojom voljom u korist izvršenja društvenog ugovora, što je osnova otvorene građanske nacije. Srbija ovaj diskurs neguje upravo zbog heterogenih ljudskih resursa, što je i svrstava u multietničku, višekonfesionalnu zajednicu. Moglo bi se reći da Srbija ima šansu da i dalje radi na očuvanju društva i države, kao i da daje doprinos procesu globalizacije i zarad pozitivnog odgovora na pojavu klimatskih izbeglica.

<sup>35</sup> Dragica Vujadinović, „Evropski ustavni patriotizam – između idealja i izazova realnosti”, u: Stevan Lilić (ur.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – Knjiga 4*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, str. 82.

<sup>36</sup> Ivan Dujić, „Kuba: demokratizacija kao osetljivo pitanje i potencijalna uloga Srbije u njenom rešavanju”, *Međunarodna politika*, god. LXVI, br. 1158–1159, april–septembar 2015, str. 25–26.

<sup>37</sup> Mladen Prelić, „Multikulturalizam: rasprava koja traje”, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, god. 139, br. 2, 2012, str. 143.

## ZAKLJUČAK

Migracije su od nastanka ljudskog roda predstavljale važan činilac od koga zavisi budućnost društava. Osim što određuje sudsbine društva i države, migracija pozitivno deluje na jačanje multikulturalizma i predstavlja bitnu komponentu u stvaranju nacija koje, kao države, učestvuju u procesu globalizacije. Istorijsko iskustvo pokazuje da migracija, posebno ako je velikih razmera, može biti akutan problem za budući razvoj društva i države, jer se ispoljava kao protivrečnost u odnosu na građane izgrađenog identiteta.

U svetu koji se brzo menja migracija velikih razmera je izazov za stalni razvoj društva i države. Dolazak imigranata sa Bliskog istoka i iz Severne Afrike u Evropu predstavlja ispit za evropske države, posebno države članice EU, u kome imigrante treba tretirati prevashodno kao pojedince koji su obavezani društvenim ugovorom, a ne kao pripadnike većinske kulture. Uspeh EU da reši problem integracije aktuelnih imigranata značiće ako ne potpuno, onda barem delimično, pozitivan odgovor u vezi sa pristupom klimatskim izbeglicama kao novoj etapi u razvoju društva i države.

Upravo pozitivan odgovor na problem klimatskih izbeglica, čiji se status rešava dobrovoljnim izvršavanjem društvenog ugovora, daje mogućnost za bolje i svestranije sagledavanje njihovih problema. Nasuprot ovome tvrđenju stoje istraživanja Betinija, koji klimatske izbeglice dovodi u vezu s diskursom o apokalipsi na Zemlji, kao posledici klimatskih promena. Hartmanova pak tvrdi da će klimatske promene ubrzati masovnu migraciju i biti uzrok sukoba u državama, i između njih. Reč je o klimatskim promenama koje pokreću sukobe zbog smanjenog kvaliteta i kvantiteta prirodnih resursa. Diskurs Hartmanove počiva na selekciji činjenica koje su od značaja za kreiranje bezbednosne politike SAD u svetu.<sup>38</sup>

Jačanje svesti da klimatske promene pre ili kasnije mogu da dovedu u pitanje postojeći *status quo* u međunarodnim odnosima, stvore dublu krizu nacija s većinskom kulturom i dovedu do radikalne promene identiteta građana u društвima i državama – jeste poziv postojećim društвima i državama da se pojavi klimatskih izbeglica i njihovi problemi shvate ne samo kao pitanje dalje budućnosti, već i kao aktuelna činjenica. Ozbiljnije sagledavanje problema klimatskih izbeglica onemogućava loš ishod, koji destimuliše planiranje svetskog (ne)reda u smislu prekida saradnje među državama. Da bi se sačuvala društva i države, i nastavio proces globalizacije, neophodno je saradnju među državama usmeravati u pravcu daljeg unapređivanja višedimenzionalnog globalnog monitoringa nad svetskim meteorološkim vremenom.

<sup>38</sup> Giovanni Bettini, “Climate Barbarians at the Gate?: A critique of apocalyptic narratives on ‘climate refugees’”, op. cit., p. 65; Betsy Hartmann, “Rethinking climate refugees and climate conflict: Rhetoric, reality and the politics of policy discourse”, op. cit., p. 239.

## BIBLIOGRAFIJA

Angus, Ian (ed.), “Documents of World’s People Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth”, in: *Climate and Capitalism*, Cochabamba, 2010.

*Annual Report 2015*, World Trade Organization, 2015.

“Back to Schengen: Commission takes next steps towards lifting of temporary internal border controls”. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, News from Brussels, <http://europa.rs/back-to-schengen-commission-takes-next-steps-towards-lifting-of-temporary-internal-border-controls/?lang=en>, 06/05/2016.

Barkan, E. Steven, “Deviance, Crime, and Social Control”, *Sociology: Brief Edition*, v.1.1, online edition, 29 December 2012, <http://2012books.lardbucket.org/pdfs/sociology-brief-edition-v1.1.pdf>, 03/04/2016.

Bettini, Giovanni, “Climate Barbarians at the Gate?: A critique of apocalyptic narratives on ‘climate refugees’”, *Geoforum*, Vol. 45, March 2013, pp. 63–72.

“Declaración de Cochabamba – Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Suramericana”, Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)-UNASUR, online edition, 9 de diciembre de 2006, [www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb\[611\]ling\[2\].anx\[1826\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb[611]ling[2].anx[1826].pdf), 29/03/2016.

“Deviance, Crime, and Social Control”, *Introduction to Sociology*, online edition, 2013, OpenStax College, Rice University, [https://textbookequity.org/Textbooks/sociology\\_col11407-op.pdf](https://textbookequity.org/Textbooks/sociology_col11407-op.pdf), 31/03/2016.

Dujić, Ivan, „Globalizacija kao neizbežan proces?”, *Međunarodni problemi*, god. LXIV, br. 3, 2012.

Dujić, Ivan, „Kuba: demokratizacija kao osetljivo pitanje i potencijalna uloga Srbije u njenom rešavanju”, *Međunarodna politika*, god. LXVI, br. 1158–1159, april–septembar 2015.

Hartmann, Betsy, “Rethinking climate refugees and climate conflict: Rhetoric, reality and the politics of policy discourse”, *Journal of International Development*, Vol. 22, No. 2, 2010, pp. 233–246.

Hulme, Mike, “Reducing the Future to Climate: A Story of Climate Determinism and Reductionism”, *Osiris*, Vol. 26, No. 1, 2011, pp. 245–266.

Juncker, Jean-Claude, “State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity”, The European Commission, 2015.

Komšić, Jovan, “Politike identiteta u Evropskoj uniji – između iskušenja isključivanja i multikulturalnih strategija integracije”, u: Ilija Vujačić i Nikola

Beljinac (urs), *Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije „Nova Evropa i njena periferija”*, Udruženje za političke nauke Srbije, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015.

MacGregor, JoAnn, “Climate change and involuntary migration: implications for food security”, *Food Policy*, Vol. 19, No. 2, 1994, pp. 120–132.

Mercer, Jessica, “Disaster risk reduction or climate change adaptation: are we reinventing the wheel?”, *Journal of International Development*, Vol. 22, Issue 2, 2010, pp. 247–264.

North, C. Douglass and Weingast, R. Barry, “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, *The Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 4, December 1989, pp. 803–832.

North, C. Douglass, “Sources of Productivity Change in Ocean Shipping, 1600–1850”, *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 5, September–October 1968, pp. 953–970.

Prelić, Mladena, „Multikulturalizam: rasprava koja traje”, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, god. 139, br. 2, 2012.

Stanković Pejnović, Vesna, „Prošlost i budućnost multikulturalizma na jugoistoku Evrope”, *Međunarodni problemi*, god. LXII, br. 3, 2010.

Stanković Pejnović, Vesna, „Evropeizacija, kolonizacija, globalizacija”, *Matica*, br. 63, 2015.

*Human Development Report 2015: Work for Human Development*, United Nations Development Programme, 2015.

*The European Union Report: The impact of demographic change on European regions*, “Opportunities and perspectives for local economic development”, European Union Committee of the Regions, 2016.

*We are Tomodachi*, Public Relations Office, Cabinet Office and Office of Global Communications, The Government of Japan, 2015.

“Unión Europea y UNASUR trabajarán para llevar acuerdos en materia de drogas a UNGASS 2016”, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Secretaría General, [www.unasursg.org/es/node/600](http://www.unasursg.org/es/node/600), 10/04/2016.

Vujadinović, Dragica, „Evropski ustavni patriotizam – između idealna i izazova realnosti”, u: Stevan Lilić (ur.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – Knjiga 4*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.

“Weather and Climate: Their Variability and Change”, *Sustainable development beyond 2002*, (ed.) World Meteorological Organization, World Climate Programme Department, Geneva, Switzerland, 2002.

Whited, C. Diane et al., “Climate, Hydrologic Disturbance, and Succession: Drivers of Floodplain Pattern”, *Ecology*, Vol. 88, Issue 4, April 2007, pp. 940–953.

*Ivan DUJIĆ*

**CLIMATE REFUGEES AS THE NEXT ERA  
IN GLOBALISATION PROCESS AND THE GROUND  
FOR RE-SHAPING OF WORLD (DIS)ORDER**

**ABSTRACT**

In a fast-changing world, the process of globalisation imposes a long-term task: how to maintain or re-shape the existing world (dis)order. The aim of this paper is to point to the emergence of climate refugees in the context of refugee problems in general. The common denominator of all refugees is a risk of disrupting relationships and gradually undermining co-operation among states. This paper, however, emphasises the positive role of refugees in strengthening and revalorising of multiculturalism in the existing societies and states, as well as their contribution to the continuous process of globalisation. The second aim of the paper is to indicate the absence of the full authority of international organisations as decision-making centres. The important question and an acute problem as well, refer to the way in which societies and states, including Serbia, could be preserved as a historical outcome of the emergence of climate refugees who threaten, more than others, to destabilise their social structure.

*Key words:* climate refugees, the globalisation process, re-shape the world (dis)order, international organisations, societies, states, Serbia.

**Dragana DABIĆ<sup>1</sup>**

*UDK:338.23:336.74(430+4-672EU)*

*Biblid: 0025-8555, 68(2016)*

*Vol. LXVIII, br. 4, str. 327–350*

*Originalan naučni rad*

*oktobar 2016.*

*DOI: 10.2298/MEDJP1604327D*

## **(NE)OGRANIČENI UTICAJ NEMAČKE U EVROZONI: OPSTANAK ZAJEDNIČKE VALUTE IZ UGLA ISTORIJSKOG INSTITUCIONALIZMA**

### **APSTRAKT**

U radu se iz teorijske perspektive istorijskog institucionalizma istražuje da li je nemačka Vlada u većoj meri ograničena svojim članstvom u zoni evra, nego što to ubičajene analize o njenoj dominaciji predočavaju. Autorka zastupa stav da navedeno ograničenje naročito dolazi do izražaja kada se u razmatranje uzme odnos ove ekonomski najjače članice Evropske unije i sve moćnije Evropske centralne banke. Nemačka je tokom formativne faze Ekonomskog i monetarnog unije insistirala da se u Osnivački akt uključe pretpostavke najšire nezavisnosti za Evropsku centralnu banku. Pritom, (pre)videla je mogućnost da će Evropska centralna banka u kritičnom trenutku ekonomskog kriza, dodeljenu autonomiju iskoristiti da učini ono što smatra najboljim za Evrozonu kao celinu, a za šta će se ispostaviti da je suprotno interesima najjače ekonomije bloka. Autorka analizom odabranih antikriznih mera skreće pažnju na sposobnost prilagođavanja institucionalnog sistema koji podupire zajedničku valutu na eksterne šokove, uključujući i načine na koje nadnacionalne tehnokratske institucije šire svoje nadležnosti. Autorka zaključuje da je, kao krajnji rezultat, kriza podstakla višeslojne procese institucionalnog prilagođavanja i usložnjavanja koji vode postepenoj i nedovoljno transparentnoj centralizaciji odlučivanja u Evrozoni.

*Ključne reči:* kriza Evrozone, Ekonomski i monetarni unija, istorijski institucionalizam, Nemačka, Evropska centralna banka.

---

<sup>1</sup> Autorka je istraživač-pripravnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs

Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, br. OI 179023 za period 2011–2016.

## UVOD

**F**inansijska i kriza javnog duga koja je do pre par godina unazad potresala Evrozonu, dovela je projekat evropskog monetarnog ujedinjenja gotovo do ruba ponora. Kako bi se sačuvala zajednička valuta bilo je potrebno da evropski lideri oforme nove finansijske i regulatorne institucije, da Evropska centralna banka (ECB) počne da sprovodi nekonvencionalnu monetarnu politiku, kao i da države članice čiji su problemi sa javnim dugom tokom krize eskalirali, nevoljno prihvate nametnute im mere štednje, uključujući i znatno veći stepen upliva nadnacionalnih institucija u njihovu ekonomsku politiku.

Evropska ekonomski i monetarna unija (EMU) je, uprkos ozbilnjim izazovima sa kojima se tokom krize suočila i nepovoljnim izgledima koji su joj pripisivani, ipak opstala a da pritom njen opstanak nije rezultirao preobražajem u „pravu” (kvazi-državnu) ekonomsku uniju sa nadnacionalnom fiskalnom vlašću i svim onim uobičajenim funkcijama koje se iz takve vlasti očekuje da proizađu – značajniji zajednički budžet, fiskalni transferi, zajednički porez, „evroobveznice” i dr. Cilj ovog rada je da se kroz teorijski okvir istorijskog institucionalizma analiziraju uočene specifičnosti u vezi sa načinom na koji je razrešena kriza evra i očuvana Evrozona. Nalazimo da upravo istorijski institucionalizam ubedljivije nego alternativna teorijska gledišta pruža odgovor na pitanje zašto su i Nemačka i Grčka, do daljnog podržale monetarnu uniju, iako bi obe članice mogle da nađu interes u napuštanju Evrozone.<sup>2</sup> Takođe, vodeći se nekim od osnovnih postavki ove škole mišljenja, poput koncepta o nenameravanim posledicama (*unintended consequences*) odluka racionalnih aktera ili odvijanja određenog političkog procesa otelotvorenog u institucijama, nastojaćemo da pokažemo da je i nemačka Vlada u većoj meri ograničena članstvom u „klubu evra”, nego što to uobičajene međuvladine analize o njenoj dominaciji predočavaju.

U pogledu strukture, rad će se sastojati iz četiri dela. U prvom delu, izložićemo način na koji su osnovne premise teorije istorijskog institucionalizma primenjene u izučavanju procesa evropske integracije. U drugom delu, dokazaćemo da je dobrovoljna odluka većine članica Evropske unije (EU) da monetarnu suverenost predaju u ruke nadnacionalnog autoriteta ustvari bila istorijska sa odlučujućim uticajem na njihove buduće raspoložive ekonomski (i političke) izbore. Imajući na umu pojam tzv. konverzije moći, pod kojim Džozef Nye (Joseph Nye) podrazumejava „sposobnost da se potencijalna moć, koja se meri resursima, pretvori u stvarnu moć, koja se meri promenom ponašanja drugih”, treći deo rada će biti posvećen analizi uticaja koji je ostvarila Nemačka kao ekonomski najmoćnija članice Evrozone na

<sup>2</sup> Dve zemlje su izdvojene jer se upravo one najčešće u literaturi uzimaju kao predstavnice svog tabora u kolokvijalnoj, krizom uslovljenoj podeli, Evrozone na „države kreditore” i „države dužnike”.

antikrizne mere usvojene na evropskom nivou vlasti.<sup>3</sup> U četvrtom delu, nastojaćemo da odgovorimo na pitanje zašto su evropski lideri zajedničku valutu spasili „samo” inkrementalnim merama, u situaciji (jeku krize) kada se isto tako celishodnim činilo i „odustati” od monetarne unije ili, pak, dozvoliti prelivanje procesa integracije na oblast fiskalne politike; i, u vezi sa prethodnim, da li se opstanak Evrozone posmatran iz ugla teorije istorijskog institucionalizma, može uzeti kao datost i za ubuduće.

## ISTORIJSKI INSTITUCIONALIZAM KAO TEORIJA U SLUŽBI EVROPSKE INTEGRACIJE

Jedinstvena priroda političkog i ekonomskog sistema EU ne prestaje da privlači pažnju teoretičara koji nastoje da proniknu u suštinu poretku, koji se pomalja iz naizgled nezaustavlјivog procesa krvnenja suvereniteta evropskih nacionalnih država. Neofunkcionalizam i teorija međuvladinih odnosa (*Intergovernmentalism*) dugo su bile dve gotovo neprikosnovene teorije kada je u pitanju izučavanje razvoja evropske integracije. Delom i zbog njihove dominantne pozicije u oblasti evropskih studija, obe teorije su oštro kritikovane, a neke od njihovih osnovnih teza dovedene su u pitanje. Na primer, za neofunkcionaliste najveći izazov se pojavio u vidu političkih prepreka koje su kočile i onemogućavale da se dogodi dalje „prelivanje” sila integracije na „sledeće na redu” oblasti javnih politika. Istovremeno, bili su prinuđeni da priznaju da nadnacionalne evropske institucije, iako daleko od toga da su samo sredstvo u rukama velikih članica kojim se koriste kako bi postigle nacionalne ciljeve, ipak ne poseduju onaj nivo autonomije i političkog uticaja koji su oni (neofunkcionalisti) bili skloni da im pripisu.<sup>4</sup> Sa druge strane, teoretičari koji primat daju obeležjima (ne)tipične međudržavne saradnje u strukturi EU, uglavnom se usredsređuju na velike međuvladine konferencije i sastanke Evropskog saveta čije je glavno obeležje politička borba zemalja članica od kojih ni jedna ne želi da odustane od nacionalnih interesa, pa makar i po cenu nepostizanja dogovora. Zapostavljujući pritom institucionalna prilagođavanja koja će, po pravilu, uslediti nakon ovih velikih međudržavnih nagodbi. Više puta su tokom istorije integracije nadnacionalne institucije pokazale izuzetnu umešnost u nametanju širokog tumačenja pojedinih načelnih odredbi Osnivačkog akta, ne bi li time uvećale svoju političku težinu i dale novi zamah integrativnim procesima.

<sup>3</sup> Džozef S. Naj, *Kako razumevati međunarodne sukobe*, Stubovi kulture, Beograd, 2006, str. 93.

<sup>4</sup> Navedeno naročito dolazi do izražaja u slučaju Evropske komisije. Tako, i pored monopolja zakonodavne inicijative koju joj je Osnivački ugovor zagarantovao u oblastima u kojima se primenjuje komunitarni način odlučivanja, Komisija teško da će moći da usmeri proces integracije u željenom smeru ukoliko se tome jasno protive „velike” članice.

Smatramo da je za potrebe ovog rada važno osvetliti još jedno, alternativno teorijsko gledište u oblasti evropskih studija – istorijski institucionalizam. Ovu teorijsku perspektivu koja je deo šireg institucionalističkog pristupa u političkim naukama, prvi je na izučavanje procesa evropske integracije primenio harvardski profesor Pol Pierson (Paul Pierson).<sup>5</sup> U studiji nastaloj nedugo po stupanju na snagu Ugovora iz Maastrichta, Pierson se fokusirao na limitiranu kontrolu zemalja članica nad razvojem evropskih javnih politika, na razloge zbog čega je ta kontrola limitirana i napokon, na prostor koji ovo otvara za druge aktere (nedržavne) da ispoljavaju svoj uticaj u procesu evropskih integracija.<sup>6</sup> Centralna tvrdnja istorijskog institucionalizma je da članice EU (odnosno njihovi predstavnici) „i pored toga što mogu imati jaku početnu poziciju i nastojati da maksimiziraju svoje interese, ipak sprovode institucionalne reforme kojima suštinski transformišu sopstvene pozicije (ili pozicije njihovih naslednika) na načine koji su neočekivani i/ili neželjeni“.<sup>7</sup> Insistirajući na tome da je stepen kontrole koji članice poseduju nad procesom prenošenja nadležnosti na nadnacionalne organe u određenoj meri ograničen, istorijski institucionalizam osporava osnovnu postavku teorije međuvladinih odnosa o državama članicama o istražnoj odbrani najvažnijih aspekata nacionalnog suvereniteta od nasrtaja briselskih institucija.

Kako nastaju „pukotine“ (*gaps*) koje je Pierson uočio u kontroli koju države vrše nad zajedničkim evropskim institucijama? Moguće je izdvojiti četiri faktora koja uslovjavaju nepodudarnost i razmimoilaženje između početnih ciljeva nadnacionalnih institucija i dugoročnih institucionalnih efekata na nivou Unije: prvo, izabrani predstavnici država članica su skloni da više vode računa o kratkoročnim interesima u vezi sa predstojećim nacionalnim izborima, nego o dugoročnim implikacijama usvojenih odluka po nacionalni suverenitet; drugo, kada se uzme u obzir složenost i višeslojnost obavezivanja država ne evropskom nivou vlasti, izvesno je da će se one u jednom trenutku suočiti sa neočekivanim (i neželjenim) posledicama svojih pređašnjih odluka; treće, iako je u demokratskim političkim sistemima očekivano da novoizabrana Vlada nekada ima bitno drugačije političke preference u odnosu na ranije Vlade, *acquis communautaire* na snazi

<sup>5</sup> „Jasna institucionalna tvrdnja dokazuje da će ustanovljavanje određenih institucija u sadašnjem trenutku, nenameravano navoditi ljudе da se kreću u određenom smeru u nekom kasnjem trenutku. Usled nasleđenih institucionalnih prepreka, akteri se suočavaju sa nedvosmislenim ograničenjima koja ih opredeljuju ka određenom ponašanju“ (Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, 2007, p. 67).

<sup>6</sup> Videti u: Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective”, Program for the study of Germany and Europe Working Paper No. 5.2, 1994, p. 4.

<sup>7</sup> Ibid., pp. 5–6.

znatno sužava prostor za reformu na nacionalnom nivou; i, poslednje, troškovi izlaska iz određenog institucionalnog aranžmana se tokom godina uvećavaju.<sup>8</sup>

Kako je istorijski institucionalizam široka teorijska perspektiva čija se primena vezuje za političku ekonomiju i sociologiju, te nije u jednakoj meri karakteristična za oblast evropskih studija, dodatno preciziranje nije na odmet. Odrednica „istorijski” je, prema Pirsonu, prisutna da naznači da „politički razvoj moramo razumeti kao proces koji se odvija tokom vremena”, dok „institucionalizam” „ukazuje na to da su mnoge od savremenih političkih posledica ovih temporalnih procesa ugrađene u institucije – bez obzira da li se radi o formalnim pravilima, političkim strukturama ili normama”.<sup>9</sup> Pojedini autori su stava da se teoretičari istorijskog institucionalizma uglavnom fokusiraju na formalne institucije, nastojeći da putem empirijskih istraživanja ustanove da li postojeće institucionalne strukture utiču na političke strategije, ishode i preference.<sup>10</sup> Ipak, ukoliko prihvatimo stav da su nacionalne vlade oduvek bile (i ostale) važni akteri u procesu evropske integracije, onda se kao plodotvorniji pristup nameće sledeći: ispitati fenomen nenameravanih posledica proisteklih iz suverenih odluka država članica EU, posledica čega je otvaranje prostora za samostalno istupanje nadnacionalnih institucija.<sup>11</sup>

Realnost političkih odnosa unutar Unije je takva da je bilo koja njena članica slobodna da u bilo kom trenutku doneše odluku da je napusti. Radi se opravu država, zagarantovanim kako Osnivačkim aktom EU, tako i međunarodnopravnim načelom delegiranih ovlašćenja.<sup>12</sup> Dakle, kada se u razmatranje uvrsti potencijalni izlazak članica iz EU, mora se priznati da je teorija međuvladinih odnosa, proistekla iz realističke škole međunarodnih odnosa, neprikosnovena. Ali, kako ni jedna od njih nije to još uvek učinila, istorijski institucionalizam predstavlja odličan analitički okvir za razumevanje zašto države članice ostaju, uslovno rečeno, zarobljene, u određenim aranžmanima u okviru EU (EMU je očigledan primer), čak i kada im to više naizgled ne ide u prilog i/ili ne uživa podršku nacionalnog javnog mnjenja.

<sup>8</sup> O tome detaljnije u: ibid., pp. 11–20.

<sup>9</sup> Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 264–265.

<sup>10</sup> Amy Verdun, “A historical institutionalist explanation of the EU’s responses to the euro area financial crisis”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2, 2015, p. 221.

<sup>11</sup> „Iako ima određene zasluge u argumentima neofunkcionalista vezanim za nezavisno delovanje Komisije i Suda pravde, malo je mesta sumnji da države članice, radeći zajedno u Savetu, ostaju glavni odlučioci” (Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective”, op. cit., p. 3).

<sup>12</sup> EU, tj. njeni organi, iz dobrovoljnog pristanka njenih zemalja članica crpe svoj legitimitet.

## OPREDELJENJE ZA FORMIRANJE EMU KAO PREKRETNICA U SFERI EKONOMSKE INTEGRACIJE

Literatura iz oblasti istorijskog institucionalizma ističe važnost tzv. kritičnih raskrsnica ili prekretnica (*critical junctures*) kao perioda u kojima akteri donose kritične odluke koje mogu usloviti započinjanje određenog procesa i stvaranje institucionalnih struktura od višestrukog značaja. Na primer, može se dogoditi da formirane institucije u budućnosti izvrše nepredviđeni uticaj na svoje tvorce ili da u okviru sistema razviju delotvorne mehanizme za samopotvrđivanje sopstvene važnosti.<sup>13</sup> Dve su naznake ključne za bolje razumevanje fenomena koje teoretičari ove škole mišljenja označavaju kao kritične raskrsnice: prvo, akteri se nalaze pred važnim izborom i različite mogućnosti su „u igri” (jedna od opcija je i povlačenje i nastavak po starom); i drugo, kritične raskrsnice mogu predstavljati početnu tačku dalekosežnih procesa koji postaju „zavisni od putanje” (*path-dependent processes*).<sup>14</sup> Jednom kada državnici naprave određeni ključni ili istorijski izbor, postoji velika verovatnoća da će biti uvučeni u politički proces, odnosno institucionalni aranžman iz koga, iako formalno postoji mogućnost izlaska, nije nimalo jednostavno, zaista i izaći jer „(...) pređašnji koraci u određenom smeru, navode i podstiču nastavak kretanja u istom smeru”.<sup>15</sup> Ukoliko politički odlučioci uspostave formalna ograničenja koja im omogućavaju da generišu željene koristi, tada se – uprkos tome što sebi na taj način „vezuju ruke” – ne može tvrditi da se oni ograničenja pridržavaju zbog postojanja institucija i uticaja koje one vrše.<sup>16</sup> U slučaju političkih procesa zavisnih od putanje, uticaj institucija na potonje akcije odlučilaca je uvek nenameravan.<sup>17</sup>

Imajući napred izneto u vidu, odluka članica EU da formiraju monetarnu uniju podupretu formalnim pravilima o međusobnoj koordinaciji ključnih ekonomskih

<sup>13</sup> „Kritična raskrsnica predstavlja period tranzicije koji nudi mogućnost izbora između različitih alternativnih opcija. Tom prilikom izabrana institucionalna struktura vršiće značajan uticaj u vremenu koje dolazi” (Amy Verdun, “A historical institutionalist explanation of the EU’s responses to the euro area financial crisis”, op. cit., p. 222).

<sup>14</sup> „Raskrsnice su ‘kritične’ zato što uspostavljaju institucionalne aranžmane na staze ili trajektorije koje je potom veoma teško izmeniti” (Paul Pierson, *Politics in Time*, Princeton University Press, 2004, p. 135).

<sup>15</sup> Koncept zavisnosti od putanje u užem značenju podrazumeva sledeće: „(j)ednom kada zemlja ili region odaberi određeni put, troškovi zaokreta postaju visoki; postojaće i mogućnosti za drugačiji izbor, ali učvršćivanje određenih institucionalnih aranžmana ometa lako preokretanje prvobitnog izbora” (Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, op. cit., p. 252).

<sup>16</sup> Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, op. cit., p. 73.

<sup>17</sup> Ibid.

politika, označava se kao prekretnica u dotadašnjem toku procesa evropske ekonomske integracije. Izbor većine članica da monetarnu autonomiju predaju u ruke nadnacionalne, i od njihove volje ubuduće nezavisne monetarne vlasti, uslovila je evoluciju složene institucionalne strukture Evrozone koja više ne odražava njihov inicijalni cilj. Mada su članice imale različita očekivanja u pogledu toga šta će im evro doneti, svima njima je zajednička bila želja da se stvore uslovi koji će omogućiti veći ekonomski prosperitet i tako utrti put daljem političkom ujedinjenju. Dolazak finansijske krize i njena brza mutacija u krizu javnog duga nisu ostavili mesta sumnji da je nedovršena mastrihtska institucionalna koncepcija EMU nedorasla da se nosi sa čudima globalnog kapitalizma. Da situacija po njene članice bude gora (naročito po one iz grupe prezaduženih), ispostavilo se da je njihov izbor kako će se sa krizom nositi unapred određen, preciznije, podređen višem cilju – opstanku zajedničke valute i moćnog institucionalnog aparata koji je podupire.

Reč je o istinskoj prekretnici u dotadašnjem razvoju Zajednice/Unije, o čemu svedoči držanje Velike Britanije i Danske prema projektu evropskog monetarnog ujedinjenja. Dve države su na međuvladinoj konferenciji koja je prethodila zaključivanju Ugovora iz Mastrihta uspele za sebe da izbore zvanično izuzeće (*de iure opt-out*) od obaveze da po ispunjenju kriterijuma konvergencije pristupe monetarnoj uniji. Po svemu sudeći, dve članice EU su shvatile da bi ulazak u dublje integrисани „klub evra” za njih predstavljao (pre)veliki „skok napred” i dobrovoljno prihvatanje institucionalnih stega iz kojih bi se, ukoliko stvari jednom krenu po zlu, teško oslobostile.

Iz današnje perspektive posmatrano, finansijska kriza je, uprkos globalnoj neizvesnosti koju je sa sobom ostavila, jedino ekonomiju Evrozone doterala do same ivice ponora. Rast javnog duga pojedinih njenih članica, i još više, špekulacije u pogledu njegove održivosti („dužnička kriза”), doveli su do opšte uznemirenosti na finansijskim tržištima i bojazni da ukoliko delotvorne mere ne uslede, čitavoj Evrozoni preti finansijski kolaps.<sup>18</sup> Pristupajući monetarnoj uniji članice su bile

<sup>18</sup> Prekomerni dug u Španiji i Irskoj nastao je u privatnom sektoru, a do povećanja njihovog javnog duga došlo je kada su vlade u Madridu i Dablinu rešile da spasu domaće posmrnule banke emitovanjem obveznica. U Evrozoni je, uz izuzetak Grčke, bankarska kriza doveo do „dužničke križe”. Videti: „Dok je Grčka stvarno imala veliki deficit, Irska je bila uzor fiskalnih vrlina. Španija je čak ostvarivala višak u vreme kad je bila zahvaćena krizom 2008, a Portugalija nije zaostajala za Nemačkom po deficitu i zaduženosti. (...) ulažu očajnički trud da se odmaknu iz fokusa pravog izvora križe – a to je bankarski sektor.“ Janis Varufakis, *Globalni minotaur*, Profil knjiga, Beograd, 2015, str. 158. Tako, opaska bivšeg guvernera engleske centralne banke Mervina Kinga (Mervyn King) o tome kako su „evropske banke bile evropske tokom života, a nacionalne u smrti“, dobro predočava još jednu od protivrečnosti sistema upravljanja Evrozonom. U dobrom ekonomskim vremenima združeno delovanje činilaca koji uključuju: postojanje zajedničke valute, slobodu

prinuđene da se odreknu dotadašnjih nacionalnih instrumenata stabilizacije privrede u slučajevima vanrednih potresa (npr. mogućnosti da manipulišu deviznim kursem), bez da su se pritom dogovorile o delotvornim nadnacionalnim antikriznim mehanizmima koji bi taj gubitak nadomestili. Argumenti tako često isticani u određenim nemačkim i holandskim krugovima o tome kako da su se samo maistrovska pravila u vezi sa javnim dugom poštovala sve bi bilo u redu svode se na sledeće: „dok god se niko ne igra sa vatrom, vatrogasci nam nisu ni potrebni”.<sup>19</sup> Članice EU koje su zadržale nacionalnu valutu uspele su da devalvacijom znatno bezbolnije prebrode finansijsku krizu. Tako se nameće primer Poljske kao „nove” članice Unije izvan Evrozone koja je uspela da izbegne recesiju, oslanjajući se prvenstveno na devalvaciju zlota.<sup>20</sup> Nasuprot tome, Grčka je doživela da usled očajne ekonomске situacije u koju je zapala samo „deset godina po prijemu u navodno ekskluzivni klub evra, (...) bude tretirana kao protektorat EU”.<sup>21</sup> Šta je to pošlo naopako sa evrom, jednim od najvažnijih simbola evropskog ujedinjenja?

Robert Merton (Robert Merton) je u studiji o neočekivanim ili nepredviđenim posledicama, koja je prethodila definitivnom uobličavanju teorijskih prepostavki istorijskog institucionalizma krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina prošlog veka, izdvojio četiri razloga zbog kojih ciljana društvena akcija često ne dovodi do efekata koje su priželjkivali njeni prvobitni akteri. Prvo, informacije na osnovu kojih pojedinci odlučuju da delaju su neumitno nepotpune.<sup>22</sup> EMU, suštinski podvojena na „pravu” monetarnu uniju i ekonomsku uniju koja postoji samo na papiru (kao parametar je, u prvom slučaju uzeto postojanje jedinstvene monetarne vlasti i odsustvo iste u ekonomskoj sferi, u drugom slučaju), primer je *sui generis* oblika

---

protoka kapitala i integraciju finansijskih tržišta, stimulisalo je prekogranično bankarstvo (internacionalizaciju ili bolje rečeno evropeizaciju njihovih potraživanja) i rast profita banaka po tom osnovu. Ali, kako nakon perioda finansijskog uzleta i preterane euforije gotovo sigurno sledi pad, sa dolaskom krize višestruki gubici banaka su pali na teret njihovih matičnih država. Pomenuto konstataciju Kinga o evropskim bankama naknadno je prisvojila Evropska komisija i od nje načinila moto za nastavak integrativnih procesa i formiranje nadnacionalne Bankske unije.

<sup>19</sup> Luuk Van Middelaar, “The Return of Politics – The European Union after the crises in the eurozone and Ukraine”, *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 6.

<sup>20</sup> Mitchell A. Orenstein, “Poland – From Tragedy to Triumph”, *Foreign Affairs*, January–February 2014, p. 27.

<sup>21</sup> Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014, p. 140.

<sup>22</sup> Robert Merton, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *American Sociological Review*, Vol. 1, No. 6, 1936, pp. 894–906. Navedeno prema: Peter Nedergaard and Holly Snaith, “As I Drifted on a River I Could Not Control’: The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 5, 2015, p. 1095.

međudržavnog udruživanja.<sup>23</sup> EMU je za države članice predstavljala (pre)veliki skok u nepoznato. Drugo, koliko god se politički odlučiocu trudili da ih izbegnu, greške se potkradaju.<sup>24</sup> Države članice i institucije Unije počele su da „greše” kada su valjano postavljene maastrichtske kriterijume ekonomiske konvergencije počele labavije da tumače i selektivno primenjuju (npr. prilikom odluke o prijemu Grčke u Evrozonu), a kasnije i da, usled nedelotvornosti mehanizma sankcija za njihovo kršenje, odstupaju od zacrtanih pravila. Treće, zainteresovani akteri se prema Mertonu često orijentisu samo na očekivane trenutne pozitivne posledice određene akcije, ne uzevši pritom u obzir (nekada i ciljano) i njene moguće negativne efekte.<sup>25</sup> Nacionalni lideri koji su odlučili da predaju monetarnu autonomiju u ruke centralnog autoriteta i uvedu zajedničku evropsku valutu isticali su samo povoljne aspekte ovakvog čina, ne pridajući dovoljno važnosti i onim nepovoljnim, na koje su ekonomisti oduvek upozoravali pozivajući se na postavke teorije jedinstvene valutne oblasti Roberta Mandela (Robert Mundell).<sup>26</sup> Pogodnosti od uvođenja evra po sve članice Evrozone jeste bilo. Navedimo samo dve koje su bile od naročite važnosti za mediteranske članice i Irsku. Reč je o nižim kamatnim stopama na međunarodnim tržištima kapitala (celokupna Evrozona je profitirala od fiskalne reputacije njenih severnih članica), što je značilo lakši dolazak do likvidnosti koja se mogla uložiti npr. u proizvodni sektor i tako iznedriti privredni rast; i o predviđljivoj niskoj stopi inflacije, od značaja za Grčku i Italiju u kojima su stalne devalvacije drahme i lire u godinama pre evra uzrokovale inflatorna kretanja.<sup>27</sup> Četvrto, određene fundamentalne vrednosti kojima se akteri rukovode u svom delanju ometaju ih da spoznaju i moguće alternative.<sup>28</sup>

U nastavku ćemo nastojati da pokažemo kako je insistiranje Nemačke na najširoj nezavisnosti za ECB (koje proističe iz privrženosti nemačkih ekonomista ordoliberalnim vrednostima) iznadrilo neke neočekivane posledice upravo po nju samu.

## DA LI EVROZONA NE MOŽE BEZ NEMAČKE ILI NEMAČKA NE MOŽE BEZ EVROZONE?

Sirota stara Nemačka. Odveć velika za Evropu, isuviše mala za svet.<sup>29</sup>

*Henri Kisindžer*

Kriza javnog duga u Evrozonu je svetu (raz)otkrila koliko je Nemačka nakon pada Berlinskog zida i ponovnog ujedinjenja ojačala i činjenicu da evropska EMU pati od ozbiljnih manjkavosti, da je nepotpuna i da će ostati nestabilna i potencijalno

<sup>23</sup> Barry Eichengreen, “Sui Generis EMU”, *Economic Papers*, No. 303, February 2008, European Commission, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12091\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12091_en.pdf), 11/10/2016, p. 1.

<sup>24</sup> Robert Merton, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, op. cit., p. 901.

neodrživa dokle god ne bude dovršena na najoptimalniji mogući način – izgradnjom funkcionalne ekonomske unije. Sa dolaskom krize na evropsko tlo, Nemačka je ekonomsku moć nedvosmisleno pretočila u politički uticaj unutar Evrozone.<sup>30</sup> Nijedna važnija zajednička antikrizna mera nije mogla biti usvojena bez eksplisitnog (ili u nekim slučajevima implicitnog) nemačkog pristanka. Služeći se analitičkim alatima istorijskog institucionalizma u nastavku ćemo nastojati da opšteprihvaćenom viđenju o nemačkom prvenstvu unutar „kluba evra” dodamo slojeve koji takvu sliku odnosa usložnjavaju.

Autori koji su se podrobnije bavili analizom načina na koji je Nemačka zastupala nacionalnu poziciju identifikovali su četiri grupe jasno izraženih socio-ekonomskih interesa u nemačkom društvu i unutarpolitičkoj arenii o kojima je vlast kancelarke Merkel morala da vodi računa prilikom dogovaranja antikriznih mera sa evropskim kolegama:

1. Zaštita interesa nemačkih poreskih obveznika, što ustvari znači da je za Nemačku neprihvatljiv bilo kakav vid zajedničke odgovornosti za dug u Evrozonu i da predlozi o transfernoj uniji moraju biti sasećeni u startu, te da će svaki vid finansijske pomoći prezaduženim članicama biti uslovljen njihovim obavezivanjem na strukturalne reforme i mere štednje;
2. Odlično organizovan i jak nemački izvoznički lobi svaki put bi se oštrotusprotivio sporadičnim inicijativama koje su od Nemačke tražile da se okrene merama refatorne politike, koje bi olakšale teret strukturalnog prilagođavanja na krizu članicama koje su najteže pogodene krizom;<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Oblast Evrozone ne ispunjava elementarne uslove da bude označena kao optimalna valutna zona (*Optimum Currency Area*). Ovaj, sa nastupanjem krize evra, gotovo opšteprihvaćeni koncept sastavni je deo istomene teorije Roberta Mandela od 1961. godine, koja i danas predstavlja „jedini prisutan analitički okvir za ekonomsku analizu monetarne integracije u Evropi“ (Branko Vasiljević i Zvonko Gobeljić, „Politička ekonomija evra“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, br. 6, 2011, str. 160).

<sup>27</sup> Manipulacija spoljnim kursem delotvorna je samo kao kratkoročna mera i odgovor na iznenadne šokove, pa ipak ne može predstavljati održivu zamenu za strukturne reforme.

<sup>28</sup> Robert Merton, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, op. cit., p. 901.

<sup>29</sup> Navedeno prema: Hannah Barkan, “Is Germany ‘too big for Europe, too small for the world’ (H. Kissinger)?”, *Europecafe*, January 23, 2013, <https://europecafe.wordpress.com/2013/01/23/is-germany-too-big-for-europe-too-small-for-the-world-h-kissinger/>, 01/10/2016.

<sup>30</sup> Nemačka ekonomska moć se, pored ostalog, temelji na nenarušenom „poverenju“ finansijskih tržišta u njene ekonomske pokazatele, čemu duguje najviši kreditni rejting i niske premije rizika na dug, kao i na činjenici da je više nego bilo koja druga članica doprinosi zajedničkim antikriznim fondovima.

<sup>31</sup> Više puta su u javnost izašli predlozi o tome kako bi jake severne članice Evrozone trebalo da usvoje podsticajne fiskalne mere (npr. smanjenje nivoa oporezivanja ili povećanje zarada) kako

3. Interesi nemačkog bankarskog sektora bili bi uzdrmani u slučaju odluke o značajnom restrukturiranju inostranih potraživanja nemačkih banaka, do čega bi neminovno došlo ukoliko prezadužene članice ne bi bile u stanju da servisiraju svoje obaveze;
4. Interes nemačke Bundesbanke, čiji je guverner kontinuirano isticao stav da bi ECB trebalo da vodi monetarnu politiku „zdravog novca” i da se uzdrži od kupovine obveznica prezaduženih članica na sekundarnim finansijskim tržištima.<sup>32</sup>

Kada se ovi partikularni ciljevi sagledaju u kontekstu potrebe za koherentnom antikriznom strategijom, do izražaja dolazi njihova nepodudarnost. Čak i da se Nemačka odista dosledno držala odbrane svih ekonomskih interesa, i tako dovela u pitanje i sam opstanak evra i Evrozone, naposletku bi bila prinuđena da se suoči sa nezadovoljstvom makar svojih velikih banaka koje su u godinama pre krize uvećavale profit koristeći se slobodom da nude finansijske usluge širom zajedničkog evropskog tržišta i tako nagomilale potraživanja i kod današnjih „država dužnika”. U nastavku ćemo nastojati da pokažemo kako složenim sistemom upravljanja ekonomijom Evrozone u kome su nacionalne i nadnacionalne nadležnosti višestruko isprepletane, ni najjače članice više ne mogu da gospodare, niti da ubiraju isključivo korist.

Nesumnjivo je da je u prvim kriznim godinama Nemačka, podržana od strane drugih fiskalno zdravih članica i „država kreditora”, insistirajući na merama štednje odnosno svojevrsnom fiskalnom „disciplinovanju” problematičnih članica kao jedinom prihvatljivom antikriznom kursu, uspela da glavninu tereta spašavanja zajedničke valute svali na „države dužnike”. Narativ o „vrednim mravima” i „lenjim cvrćima” u Evrozoni je u potpunosti odneo prevagu nad suparničkim narativom, po kojem bi bilo pravedno da oni koji su od uvođenja evra imali najviše koristi, srazmerno i doprinesu njegovom očuvanju. Ali, uprkos insistiranju nemačke vlade da je rezanje javne potrošnje u članicama sa visokim javnim dugom jedini ispravan način, i potonjem mirenju sa sudbinom „dužnika”, pristankom na nepopularne reforme u zamenu za finansijsku pomoć, kriza u Evrozoni nije jenjavala. Staviše, od početka 2012. godine svakog dana se sve više zaoštravala. Finansijska tržišta su „sumnjala u sposobnost prezaduženih država da proizvedu ekonomski rast potreban za otplatu kredita”<sup>33</sup>

---

bi se stimulisala tražnja. Ukoliko bi Vlade ovih država bile nevoljne da pomenuto sprovedu, na sindikatima bi ostalo da se bore za povećanje zarada. Očekivano, nemački industrijaci i izvoznici su ovakve predloge dočekali „na nož”. Prema njima jedini cilj koji se krije iza ovakvih inicijativa je da se uništi snažan nemački izvoz i umanjji kompetitivnost nemačke ekonomije.

<sup>32</sup> Federico Steinberg and Mattias Vermeiern, “Germany’s Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?”, *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 6.

<sup>33</sup> Ibid., p. 7.

Prelomni trenutak je nastupio sa otkrićem da dužnička kriza moguće neće biti zaustavljena u manjim, „perifernim” članicama, već preti da se proširi i na tzv. velike članice – Španiju i Italiju, posledice čega bi bile pogubne po finansijsku stabilnost celokupne Evrozone.<sup>34</sup>

Zahvaljujući inicijalnim antikriznim reformama koje u potpunosti odražavaju nemačke kreditorske interese Evrozona se našla zaključanom u „suboptimalnom institucionalnom aranžmanu”.<sup>35</sup> Antikrizne mere nemačke vlade ne da nisu bile efikasne u zaustavljanju krize, nego su doprinele eskalaciji premija na rizik (tzv. spredova) između „država dužnika” i Nemačke, čiji su sopstveni izgledi za rast, naposletku, time ugroženi.<sup>36</sup> Na kom polju je to Nemačka morala da se pomiri sa „porazom”, tj. interesu koje svoje unutarnjopolitičke grupacije je morala da prenebregne, kako bi Evrozona kao celina prevazišla najakutniju fazu krize? Ako Nemačka nije mogla da spase evro (ili nije želela, ukoliko bi cena po nju samu bila previšoka), istupio je akter koji je mogao i bio odučan da u toj nameri učini „šta god bilo potrebno” – ECB i njen predsednik Mario Dragi (Mario Draghi).<sup>37</sup>

Spas Evrozoni je trebalo da donese program Direktnih monetarnih transakcija (*Outright Monetary Transactions* – OMT) kojim se ECB obavezala da će na sekundarnom tržištu otkupiti u načelu neograničenu količinu problematičnih obveznica prezaduženih članica Evrozone, ukoliko se njihove vlade obavežu na program fiskalne konsolidacije u okviru Evropskog stabilizacionog mehanizma. Sama objava ovog programa uslovila je osetan pad premija na rizik na javni dug

<sup>34</sup> Sredinom 2012. američka agencija za kreditni rejting Moody snizila je rejting Španije na Baa3, što predstavlja samo jedan stepen iznad špekulativne ocene, a rejting Italije na Baa2 – za jedan stepen bolja pozicija u odnosu na Španiju. Ubrzo je Moody snizio kreditni rejting šest velikih nemačkih banaka usled „uvećanog rizika od daljih šokova koji proizlaze iz dužničke krize u evrozoni” (Arie Krampf, “From the Maastricht Treaty to Post-Crisis EMU: The ECB and Germany as Drivers of Change”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 22, Issue 3, 2014, p. 312).

<sup>35</sup> Federico Steinberg and Mattias Vermeieren, “Germany’s Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?”, op. cit., p. 8.

<sup>36</sup> Ibid. Sve je više autora koji u tvrdokornom držanju Nemačke, koje je moguće pojmiti i kao pokušaj da se ordoliberalne vrednosti i ideje nametnu ostatku Evrozone, pronalaze uzrok zaoštravanja krize. Kao što ističe Matijs, „(s)ve što je Nemačka postigla tokom prvih godina krize evra bilo je Pirova pobeda: kada je na početku grčke krize nametnula sopstvene ideje, kriza se ozbiljno pogorsala, čime je stvorila probleme koji će je kasnije prinuditi da postepeno odstupi od sopstvenih principa” (Matthias Matthijs, “Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, Issue 3, 2016, p. 378).

<sup>37</sup> Predsednik ECB je u julu 2012. na Konferenciji međunarodnih investitora u Londonu izjavio da će „ECB u okviru svog mandata učiniti sve što je potrebno da se evro spasi”, te da on veruje da će to biti dovoljno ([www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html), 11/10/2016).

članica Evrozone, koji se nastavio sve do danas.<sup>38</sup> ECB je finansijskim tržištima poslala poruku da je preuzeila jednu od najvažnijih funkcija u centralnom bankarstvu (ali koja joj Osnivačkim ugovorom nije eksplisitno poverena) – ulogu „kreditora u poslednjoj instanci” (*lender of the last resort*) za prostor Evrozone. Što u suštini ne znači ništa drugo, osim da bi se eventualni gubici od otkupljenih obveznica u posedu ECB delili među članicama Evrozone. Daleko od toga da je ovaj istup ECB iz stega uskog mandata, sačinjenog upravo na insistiranje Nemačke, mogao da „prođe glatko” u tamošnjoj javnosti.<sup>39</sup> Nakon što je predsednik Bundesbanke Jens Vaidman (Jens Weidmann) preglasan kada se donosila odluka o Direktnim monetarnim transakcijama, na scenu je *ex post* stupio Savezni ustavni sud Nemačke i februara 2014. godine objavio da su Direktne monetarne transakcije uistinu suprotne slovu Osnivačkog akta EU, ali da pod određenim uslovima (ograničenjima nabrojanim od strane suda), može biti usaglašen sa komunitarnim pravom.<sup>40</sup> Ipak, pre nego što stavi tačku na ovaj slučaj, nemački sud se obratio Sudu pravde da ovaj doneše odluku u postupku o prethodnom pitanju. Očekivano, Sud pravde je presudio u korist ECB prihvatajući njeno prikladno obrazloženje da je usled krize narušen transmisioni kanal monetarne politike.<sup>41</sup> Dugo su oči zainteresovane javnosti bile

<sup>38</sup> „Od kada je Mario Dragi, predsednik ECB, 2012. godine najavio program Direktnih monetarnih transakcija, započeo je snažan pad premija na rizik na vladine obveznice (...) Ovaj pad najvećim delom je posledica pozitivnih tržišnih sentimenata podstaknutih OMT programom, i nije u vezi sa fundamentima poput odnosa duga i BDP-a ili visine spoljnog duga koji su u većini zemalja nastavili da se povećavaju. Autori čak tvrde da je euforija na tržištu možda i otisla predaleko, uzimajući u obzir iste te tržišne fundamente” (Paul de Grauwe and Yuemei Ji, “Disappearing government bond spreads in the eurozone – Back to normal?”, *CEPS Working Document*, No. 396, May 2014, <https://www.ceps.eu/publications/disappearing-government-bond-spreads-eurozone-%E2%80%93-back-normal>, 11/10/2016).

<sup>39</sup> Glavni cilj ECB je održavanje stabilnosti cena. Bez štete po glavni cilj (dakle, uslovno), prema članu 127 (1) Ugovora o funkcionisanju EU, ECB je dozvoljeno da „podržava opšte ekonomске politike u Uniji”. Navedeno prema: Milutin Janjević (prir.), *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 108.

<sup>40</sup> „Odluka o Direktnim monetarnim transakcijama je tzv. *ultra vires* akt. Ona nije pokrivena mandatom ECB u skladu sa članovima 119, 127 i dalje Ugovora o funkcionisanju EU; osim toga, krši zabranu monetarnog finansiranja (čl. 123. Ugovora o funkcionisanju EU) i nezavisnost ECB” (“GFCC, Order of the Second Senate of 14 January 2014 – 2 BvR 2728/13”, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/01/rs20140114\\_2bvr272813en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/01/rs20140114_2bvr272813en.html), 11/10/2016).

<sup>41</sup> U vremenima finansijskih kriza usled opšte nesigurnosti događa se da dostupni izvori likvidnosti na finansijskim tržištima naglo presuše, a impulsi standardne monetarne politike (rezanje kamatne stope) se više ne prenose na finansijski sektor i privredu. Pod takvim uslovima može biti dovedena u pitanje sposobnost ECB da sprovodi jedinstvenu monetarnu politiku, uključujući i stabilnost cene u Evrozoni, kao njen primarni cilj.

uprte u nemački ustavni sud koji će imati poslednju reč o tome da li će Nemačka da napusti program Direktnih monetarnih transakcija, što implicira neizvesnost u pravnom i ekonomskom smislu. Odgovor na ovo pitanje došao je u junu 2016. godine kada se Savezni ustavni sud Nemačke u konačnoj presudi priklonio stanovištu Suda pravde EU, ustanovivši da „(a)ko se tumači u saglasnosti sa presudom Suda pravde EU, program Direktnih monetarnih transakcija ne predstavlja konstitucionalno relevantnu opasnost za pravo Bundestaga da odlučuje o budžetu”.<sup>42</sup>

Paradoks je da ovaj program ECB do sada nije upotrebljen.<sup>43</sup> To znači da je za spas zajedničke valute bilo dovoljno „tek” da Mario Dragi obznani da ECB ima spremne dalekosežne mere nekovencionalnog monetarnog regulisanja, i da se ne ustručava da ih upotrebi. I ne samo to, okolnost da je tokom krize najviši sudski organ najmoćnije članice Evrozone takoreći optužio ECB da se neće libiti da „štampa novac”, kako bi finansirala javni dug „grešnika” Evrozone, finansijska tržišta su u potpunosti „ignorisala”.<sup>44</sup> Iako svesni da je polemika o tome da li finansijska tržišta mogu biti efikasna predmet za posebno istraživanje, ne možemo a da se ne zapitamo da li su finansijska tržišta u slučaju programa Direktnih monetarnih transakcija podbacila na testu efikasnosti jer su neosetljiva za složeno funkcionisanje Evrozone. Uostalom, ne bi im bio prvi put. Ne zaboravimo da su u godinama koje su prethodile krizi ona „nagradivila” članstvo u „klubu evra” osetno nižom cenom međunarodnog kreditiranja.<sup>45</sup> Ili su finansijska tržišta oduvek „videla”

<sup>42</sup> „Constitutional Complaints and Organstreit Proceedings Against the OMT Programme of the European Central Bank Unsuccessful”, Press Release No. 34/2016 of 21 June 2016, Judgment of 21 June 2016, [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-034.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-034.html), 13/10/2016.

<sup>43</sup> „Evropski sud pravde je ostavio po strani gledište po kome bi slučaj trebalo da bude proglašen neprihvatljivim, s obzirom da Direktne monetarne transakcije nikada nisu ’puštene u rad’, držeći da ’pitanja koja se tiču prava EU uživaju prezumpciju relevantnosti’” (Federico Fabbri, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 94).

<sup>44</sup> Zikman i Viland tvrde da „(f)inansijska tržišta nisu čak ni trepnula na objavu nemačkog Ustavnog suda da najavu ECB o pokretanju programa Direktnih monetarnih transakcija smatra nesaglasnom sa primarnim pravom EU. Zapravo, premije na rizik na dug članica Evrozone najteže pogodenih krizom su nastavile svoj postojani pad i tokom cele 2014. godine” (Helmut Siekmann and Volker Wieland, “The German Constitutional Court’s decision on OMT: Have markets misunderstood?”, *Policy Insight*, No. 74/October 2014, Centre for Economic Policy Research, p. 1).

<sup>45</sup> Premije na rizik na javni dug svih članica Evrozone konvergirale su ka tzv. nemačkom standardu, što je značilo da je npr. Grčka „na međunarodnim finansijskim tržištima mogla da pozajmljuje kao da je Nemačka”. Timothy Garton Ash, “The Crisis of Europe”, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-08-16/crisis-europe>, 11/10/2016.

ono što Nemačka uporno odbija da vidi, konstantno upirući prstom u svoj normativni legat još iz doba Mastrichta kojim se isključuje kolektivna odgovornost za dug u Evrozoni, a to je da deljenje finansijskog rizika u Evrozoni predstavlja realnost njenih unutrašnjih odnosa.<sup>46</sup>

Ako je sa dolaskom krize na video izašao hegemonski položaj Nemačke među članicama Evrozone, onda je njen postepeno razrešenje pokazalo da i ECB „gospodari strahovitom moći, s obzirom da je jedina institucija u Evrozoni sposobna da utiče na finansijska tržišta u realnom vremenu“.<sup>47</sup> Nemačko političko vođstvo moralno je da se pomiri sa ECB koja će iz krize izaći moćnija i sve manje nalik uzoru po kom je nastala – Bundesbanci.<sup>48</sup> Pritisнута teretom najozbiljnije ekonomске krize od samih početaka evropske integracije čije napredovanje evropski lideri nisu uspevali da zauzdaju, ECB se našla na svojevrsnoj prekretnici – ili će nastaviti sa konzervativnom monetarnom politikom u saglasju sa nemačkim interesima i načelima ordoliberalne ekonomске tradicije na kojoj je i sama sazdana (a koja teži da izbegne tzv. moralni hazard), ili će nekonvencionalnom monetarnom politikom i svojim preobražajem u *de facto* poslednje finansijsko utočište Evrozone nanovo uspostaviti poverenje finansijskih tržišta u države dužnike i na taj način spasiti evro. Kada se uzme u obzir da ovaj drugi put za ECB znači jasnu perspektivu opstanka kao nadnacionalne institucije, potvrdu sopstvene vrednosti i efektivnosti – nasuprot bezuspešnoj potrazi evropskih lidera za antikriznom strategijom koja bi „ubedila“ tržišta – i jačanje njene uloge u sistemu upravljanja Evrozonom sticanjem novih nadležnosti u okviru Bankarske unije, nimalo ne čudi odluka Marija Dragija da „okrene leđa“ Nemačkoj i započne novu fazu institucionalnog razvoja ECB. U vezi sa ovim, moguće je tvrditi da je po sredi primer neofunkcionalističke logike širenja nadležnosti nadnacionalne vlasti. Ukoliko se prihvati nova uloga ECB (implicitno) koja članice Evrozone i njihove banke u nevolji u kriznim situacijama ne prepušta neizvesnosti i disciplini tržišta, onda joj se mora preneti nadležnost nadzora (supervizije) nad njima. Jer, kakav bi to moralni hazard bio dozvoliti da nadzor nad

<sup>46</sup> Reč je o zabrani monetarnog finansiranja izloženoj u članu 123 Ugovora o funkcionisanju EU i tzv. *no bail-out* klauzuli (član 125) kojom se isključuje zajednička odgovornost za dug.

<sup>47</sup> C. Fred Bergsten, “Why the Euro will survive, Completing the Continent’s Half-Built House”, *Foreign Affairs*, September–October 2012, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-09-01/why-euro-will-survive>, 11/10/2016.

<sup>48</sup> Dva su glavna razloga zbog kojih je Nemačka tokom pregovora o osnivanju monetarne unije insistirala da ECB bude načinjena baš po modelu Bundesbanke: 1) bolno istorijsko sećanje kako je politička zloupotreba funkcije centralnog bankarstva dvadesetih godina prošlog veka izazvala hiperinflaciju i doprinela urušavanju krhke Vajmarske republike; i 2) kredibilitet koji je Bundesbanka izgradila zahvaljujući širokoj nezavisnosti od izvršne vlasti i beskompromisnom usmerenošću na cilj niske inflacije, i tako postala jedan od simbola nemačkog mirnodopskog uspeha.

npr. španskim bankama i dalje ostane na nacionalnim regulatornim vlastima koje su tako grubo podbacile u proceni finansijskog rizika? Kako ista pravila moraju važiti za sve, nadzorom ECB će biti obuhvaćene i bonitetne nemačke banke.<sup>49</sup>

Podržavajući široku nezavisnost za ECB, Nemačka kao da je prenebregla mogućnost da će ECB u odsutnom trenutku svoju autonomiju iskoristiti da učini ono što je u najboljem interesu Evrozone kao celine, a što će po svoj prilici biti suprotno interesima najjače ekonomije bloka. Kako bi uopšte mogla da funkcioniše kao jedinstvena monetarna vlast za 19 članica Evrozone, ECB je morala biti učinjena najnezavisnijom centralnom bankom na svetu, kako je postalo uobičajeno da se ona opisuje. Bez jakih pravnih garantija u pogledu njene samostalnosti i nezavisnosti teško da bi uspela da se odbrani od političkih nasrtaja 19 ministara finansija i ekonomije i njihovih različitih vizija „valjane“ monetarne politike u službi ekonomskog razvoja. Međutim, nemačka konzervativna interpretacija nezavisnosti ECB je danas evidentno u koliziji sa politikom sadašnjeg predsednika te institucije koji pripadajući mu nezavisnost u daleko većoj meri nego njegovi prethodnici dovodi u vezu sa nadnacionalnim statusom ECB.<sup>50</sup> Teorijske premise istorijskog institucionalizma upozoravaju da je institucionalna evolucija retko podložna čvrstoj kontroli, te da su vrlo verovatne situacije u kojima uključeni akteri uviđaju da „trenutno funkcionisanje institucija ne može biti izvedeno iz aspiracija vezanih za njihov originalni dizajn“.<sup>51</sup>

Podstaknuta nezadovoljavajućim ekonomskim oporavkom Evrozone i pretećom deflacijom, ECB je u junu 2014. godine uvela negativnu depozitnu kamatnu stopu suprotno interesima Nemačke.<sup>52</sup> To znači da će komercijalne banke koje drže depozite u ECB morati da joj za to plaćaju, umesto da im kao ranije ona isplaćuje

<sup>49</sup> Širi aspekt problema „zakulisne logike ekspanzije nadležnosti“ evropskog nivoa vlasti koja se zasniva na „tehnokratskoj logici unapređenja efikasnosti“ detaljnije sagledati u: Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros plus, Beograd, 2013, str. 208–212.

<sup>50</sup> Posebno je indikativna Dragijeva poruka nemačkim građanima u intervjuu objavljenom u časopisu *die Zeit*: „(u) okviru valutne unije naše političke odluke utiču na ostale članove, i više se ne možemo ponašati kao da smo sami na svetu“ (Giovanni di Lorenzo, “Interview with Mario Draghi, President of the ECB”, *Die Zeit*, 15 January 2015, <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2015/html/sp150115.en.html>, 11/10/2016).

<sup>51</sup> Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective”, op. cit., p. 6.

<sup>52</sup> Pored nje na slične eksperimentalne, nekonvencionalne mere monetarnog regulisanja odlučile su se Centralne banke Danske, Švedske i Švajcarske. Dermot Hodson, “Eurozone Governance: Deflation, Grexit 2.0 and the Second Coming of Jean-Claude Juncker”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, Annual Review, 2015, p. 152.

kamatu.<sup>53</sup> U nemačkoj javnosti je ova mera ECB očekivano doživljena kao napad na nemačku kulturu štednje i protumačena kao kažnjavanje nemačkih štediša kako bi se olakšalo „troškadžijama” Evrozone.<sup>54</sup> ECB se suočena sa razornim posledicama finansijske krize na Evrozonu i deflatornim pritiscima i slabim ekonomskim rastom, očigledno rukovodila gesлом kako vanredne okolnosti zahtevaju vanredne mere. Međutim, mada je ovo prihvatljivo u demokratski organizovanoj državi u kojoj je zahvaljujući institucijama predstavničke demokratije i političkim vrednostima koje se vezuju za zajednički identitet moguće utvrditi nacionalni interes, ne bi trebalo smetnuti sa uma činjenicu da Evrozona nije država. Spasonosna antikrizna politika ECB, čak i kada se ekstenzivnim pravnim tumačenjem inkorporira u okvire njenih nadležnosti, otvara brojna pitanja vezana za legitimitet poretku zone evra.

Razmatranje u okviru ovog dela rada završićemo konstatacijom da čak ni Nemačka kao najjača evropska ekonombska sila ne može da gospodari višeslojnim procesima institucionalnog prilagođavanja i usložnjavanja koji za rezultat imaju postepenu (i nedovoljno transparentnu) centralizaciju odlučivanja u Evrozioni. Ono što može je da do određene mere ovim procesima upravlja. Bez sumnje, reč je o moćnom i pragmatičnom akteru koji nastoji da za sebe obezbedi najbolju poziciju unutar najtešnje povezanog kluba evropskih država (i u tome uglavnom uspeva), ali osim toga, teško da se može tvrditi da u potpunosti utiče na pravac razvoja sistema upravljanja ekonomijom Evrozone.

### DA LI JE OPSTANAK ZAJEDNIČKE VALUTE OČEKIVAN ILI IZNENAĐUJUĆI ISHOD DUŽNIČKE KRIZE?

Jednog ledenog dana, učenik je zakasnio na čas. Kada ga je nastavnica upitala da objasni zbog čega, on je odgovorio: – Bilo je toliko klizavo da svaki put kada bih napravio jedan korak napred, okliznuo bih se dva koraka unazad. – Kako si onda stigao dovde?, upitala ga je nastavnica. – Pokušao sam da se vratim kući, odgovorio je učenik.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> U pomenutom intervjuu za *Die Zeit*, Dragi je nastojao da ubedi nemačku javnost u neophodnost i opravdanost nekonvencionalne monetarne politike ECB: „(d)a razjasnim – u politici Centralne banke se ne radi o kažnjavanju nemačkih štediša, niti o nagrađivanju slabih država. Mandat ECB je da dostigne stopu inflacije od malo ispod 2% za Evrozonu kao celinu. Da bi u *ovom trenutku* (podvukla D.D.) to uspela da ispuni ona mora da održava kamatne stope niskim i mora da sprovodi ekspanzivnu monetarnu politiku koja ide ruku pod ruku sa rastom“ (Giovanni di Lorenzo, “Interview with Mario Draghi, President of the ECB”, op. cit., <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2015/html/sp150115.en.html>).

<sup>55</sup> Dermot Hodson, “Eurozone Governance: Deflation, Grexit 2.0 and the Second Coming of Jean-Claude Juncker”, op. cit., p. 159.

Navedenom alegorijom Hodson (Dermot Hodson) je nastojao da približi varljivi ekonomski oporavak Evrozone u 2014. godini. Njegovo slikovito izražavanje takođe mnogo govori o suštini ishoda krize u Evrozoni, posmatranoj iz ugla teorije istorijskog institucionalizma: zašto je Grčka ostala deo „kluba” i kako je, nakon prevage međuvladinih aranžmana najjačih članica na početku krize, njeno postepeno razrešenje, uslovilo dalju centralizaciju ekonomskog upravljanja, sa krajnjim epilogom u vidu ustanovljavanja evropske Bankarske unije.<sup>56</sup>

Zbog čega je upuštanje u monetarnu integraciju evropske države naizgled zarobilo u sistem odnosa koji je zavisan od putanje? Sistem, koji zahvaljujući ustanovljenom spletu prava i obaveza (i ekonomskoj međuzavisnosti proistekle iz tešnje saradnje) pronalazi adekvatne razloge za opravdanje svog postojanja, čak i u slučajevima kada stvari krenu „po zlu”. Upravo je jedan od ključnih analitičkih koncepata istorijskog institucionalizma primenjiv u nastojanjima da se objasni (ne)očekivana rezistentnost institucionalne strukture u pozadini zajedničke evropske valute. Reč je o tzv. nepovratnim troškovima (*sunk costs*) kao „neminovnim troškovima reorganizacije”.<sup>57</sup> U kontekstu EU, nepovratne troškove možemo široko tumačiti kao troškove sa kojima bi se države članice suočile u slučaju izlaska iz Unije. Osnivački ugovori ne predviđaju mogućnost napuštanja Evrozone, uz istovremeni ostanak u Uniji.<sup>58</sup> Moguće, ključni uvid teorije istorijskog institucionalizma u krizu u Evrozoni je da se akteri (države članice), suočeni sa izmenjenim strukturalnim uslovima, opredeljuju da delaju na osnovu evaluacije troškova i koristi prilagođavanja novonastalim okolnostima, u prvom koraku, i njihovim poređenjem sa troškovima i koristima u slučaju gubitka onoga što su uložili u predašnji aranžman, u drugom koraku.<sup>59</sup> Ove troškove i koristi

<sup>56</sup> „Realista međunarodnih odnosa ili teoretičar racionalnog izbora bili bi u stanju da objasne pomeranje od zajedničkih fiskalnih pravila, unazad, ka više diskrecionih ovlašćenja iz 2003. kao jednostavnu igru moći dve dominantne države koje žele da maksimiziraju svoje nacionalne interese. Međutim, bilo bi im mnogo teže da razumeju obrt iz 2010. godine. Nakon svega, zašto bi moćne države a) ograničile svoje nacionalne nadležnosti nad fiskalnom politikom, posebno kada su tako nešto smatrале ‘glupim’ sedam godina ranije, i b) dale još više nadležnosti nadnacionalnim institucijama, kao što su Evropska komisija i ECB koje ne mogu direktno da kontrolišu, za razliku od Evropskog Saveta koji mogu?” (Navedeno prema: Matthias Matthijs, “Powerful rules governing the euro: The perverse logic of German ideas”, op. cit). Posebno je objašnjenje uloge ECB tokom krize evra problematično za teoretičare međuvladinih odnosa, što je, na neki način istakao i jedan od njenih najpoznatijih zastupnika Endriju Moravčík (Andrew Moravcsik), koji je nedavno predocio da će njena „uvrljivost” počivati na objašnjenju „moćne ECB” (<https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2016-02-16/new-intergovernmentalism-states-and-supranational-actors-post>).

<sup>57</sup> Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, op. cit., p. 72.

<sup>58</sup> Što ne znači da države članice ne bi mogle da dogovore *ad hoc* mehanizam koji bi tako nešto dozvolio.

<sup>59</sup> Federico Steinberg and Mattias Vermeieren, “Germany’s Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?”, op. cit., p. 4.

ne bi trebalo tumačiti u striktno ekonomskom smislu i poistovećivati sa računicom (procenom) koliko bi koštao odustanak od monetarne unije. Više od šest decenija evropske nacionalne države ne znaju za drugi put, osim za deljenje političkog i ekonomskog prostora odlučivanja sa zajedničkim evropskim institucijama. Socio-ekonomska adaptacija pojedinaca i grupa na postojeće institucije i politike EU drastično povećava trošak izlaska za države članice.<sup>60</sup> Pritom, članstvo u Uniji pored utilitarne sadrži i vrednosnu komponentu.

Ukoliko u sadašnjem trenutku pokušamo da objektivno sagledamo sliku odnosa u Uniji, deluje kao da se obistinjuje paradoksalni scenario o kojem je Pirson pisao još devedesetih godina prošlog veka: „(u)mesto da upućuje na koristi od institucionalizovane razmene, nastavak integracije bi vrlo lako mogao da postane odraz rastuće cene 'odricanja od Evrope' (*non-Europe*)“.<sup>61</sup> Po svemu sudeći, takve su okolnosti nastupile u razvoju EU da državnici svom javnom mnjenju više ne mogu da ponude uverljive garancije da je ona bolje opremljena da se snalazi u nemirnim vodama globalnih odnosa. Sadašnjim evropskim elitama preostaje da građane plaše crnim prognozama koje će zadesiti Stari kontinent ukoliko bi se kojim slučajem odrekli članstva u EU.

Isto tako i strah od ekonomske (i političke) neizvesnosti koja bi usledila u slučaju jednostranog napuštanja Unije prevazilazi nezadovoljstvo uzrokovanu načinom funkcionisanja Evrozone i predstavlja razlog za pojedinačne članice da ostanu i pristanu na reforme. Daleko od toga da je nemoguće da, pre svega Grčka koja je najteže pogodjena dužničkom krizom, izradi i sproveđe održivu strategiju izlaska iz zone evra, ponovnog uvođenja nacionalne valute i konsolidacije nacionalne ekonomije na tim osnovama. Međutim, kada se u razmatranje uvrste koncepti koje teorija istorijskog institucionalizma ističe kao važna obeležja članstva u Evrozoni (zavisnost od putanje i troškovi izlaska), onda u odsutnom trenutku pristanak na diktate kreditora nacionalnim političkim odlučiocima može delovati kao manje zlo, tj. lakši put neminovnog suočavanja sa krizom.<sup>62</sup>

Prednost istorijskog institucionalizma u objašnjavanju krize u Evrozoni je što on ne tvrdi da je kao odgovor na krizu morao da nastupi sledeći logični (i/ili željeni)

<sup>60</sup> Paul Pierson, "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective", op. cit., p. 19.

<sup>61</sup> Ibid., p. 5.

<sup>62</sup> „Akteri se mogu naći zaključani u trenutnoj opciji iz razloga što su potrebna masivna nova ulaganja da bi neka možda teoretski superiornija alternativa počela da generiše veće koristi“ (Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", op. cit., p. 259). Uz to, ovi „troškovi prebacivanja“ će uglavnom doći na naplatu u kratkom roku, dok će se koristi ispoljiti tek na duži rok, što će reći, nekom drugom (ibid., p. 262).

korak – izgradnja fiskalne unije (poput neofunkcionalizma), niti da i dalje suštinski suverene države članice koje ne vide više korist od zajedničke valute napuštaju stege jedinstvene monetarne vlasti u korist povratka nacionalnim kompetencijama ili se, pak dogovraju da vrate ekonomsko odlučivanje pod okrilje međudržavnih institucija u kojima mogu da računaju na pravo veta, što bi trebalo da proizađe iz tvrdnji teoretičara međuvladinih odnosa vezanih za položaj država članica unutar zajedničkih institucija, i uopšte procesu integracije. Nasuprot tome, istorijski institucionalizam favorizuje inkrementalna prilagođavanja i male (pragmatične) korake napred u vidu prilagođavanja postojećeg institucionalnog sistema novonastaloj situaciji. Kriza nije na suštinski način preobrazila EMU, ali je za sobom ostavila složeniji i zamršeniji sistem upravljanja (i političkih odnosa), u kome su nadnacionalne tehnokratske institucije uspele da za sebe prisvoje dodatna ovlašćenja.

Pod prepostavkom da se istorijski institucionalizam pokazao kao dobar teorijski okvir za razumevanje načina na koji je kriza u Evrozoni razrešena, dolazimo do najtežeg pitanja. Budući da je sistem upravljanja ekonomijom Evrozone odoleo najozbiljnijem kriznom udaru sa kojim se suočio u svojoj istoriji da li je onda opravdano očekivati da će i u budućnosti uspevati da se nosi sa različitim izazovima? Da li je evro rešenje za sva vremena?

Unapred odgovarajući potencijalnim kritičarima koji bi mogli naći da istorijski institucionalizam usvaja isuviše statično viđenje društvene stvarnosti, Pirson ističe da je „(t)eško (...) iole kredibilno tvrditi da društveni pejsaž može ostati trajno zamrznut, i to ovde nije slučaj. Promena se nastavlja, ali se radi o ograničenoj promeni – sve dok nešto ne naruši mehanizme reprodukcije koji generišu kontinuitet“.⁶³ Primenjeno na kontekst Evrozone, ovakvo viđenje ni u kom slučaju ne uzima kao datost izvesnost postojanja zajedničke valute, ali svakako skreće pažnju na sposobnost prilagođavanja institucionalnog sistema koji podupire zajedničku valutu na eksterne šokove iz kojih proizilaze krizne situacije. Kako se sa okončanjem egzistencijalne faze krize u Evrozoni postepeno „sleže prašina“, postkrizna EMU (i svi nedostaci i protivurečnosti krizom iznuđenih institucionalnih prilagođavanja) će zasigurno privlačiti pažnju teorijske misli, ali i kritički nastojene javnosti u godinama koje dolaze.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Ibid., p. 265.

<sup>64</sup> Na primer, Slobodan Samardžić smatra da: „(n)e samo da je primena ovakvih mera [odnosi se na mere usvojene u okviru tzv. *six-pack* legislative, dodala D. D.] nagoveštavala napad institucije EU na demokratije država članica u većim ekonomskim teškoćama, nego je i ukazivala na pravno sumnjivo širenje kompetencija EU na države članice“ (Slobodan Samardžić, *Evropska unija: sistem u krizi, sa studijom slučaja o odnosima Srbije i EU*, Izdavačka knjižnica Zorana Stojanovića, Novi Sad, str. 41). U vezi sa mehanizmom upravljanja krizom takođe videti: „(...) potpuna neprozirnost načina odlučivanja, bilo da je reč o formulacijama predloga obavezujućih dokumenata, bilo da je reč o praktičnoj politici sprovodenja“ (ibid., str. 187).

## ZAKLJUČAK

Cilj ovog rada bio je da ukaže na određene specifičnosti u vezi sa načinom na koji je Evrozona prebrodila krizu. Posebno nas je zanimalo da ispitamo do koje mere je Nemačka svoju nesporну ekonomsku moć uspela da preobrati u politički uticaj unutar složenog sistema odnosa kakav je Evrozona. Opredelili smo se da opstanak zajedničke valute analiziramo kroz teorijski okvir istorijskog institucionalizma koji, sa jedne strane, ublažava tvrdnje teoretičara međuvladinih odnosa u pogledu kontrole koje države članice ostvaruju nad procesom prenošenja nadležnosti na nadnacionalna tela, a sa druge strane, ne „upada u zamku” neofunkcionalizma o predvidljivom linearnom kretanju ka unapred definisanom cilju sve tešnje Unije naroda Europe i to velikim delom zahvaljujući inicijativama nedržavnih aktera. Iz takve analize proizašli su zaključci koji slede.

Prvo, donekle suprotno međuvladinim analizama o njenoj dominaciji, došli smo do zaključka da je i Nemačka ograničena članstvom u „klubu evra”; naravno, ni u približnoj meri kao članice najteže pogodene dužničkom krizom. Da li Nemačka ne može sebi da priušti odustanak od evra je pitanje za posebnu analizu, ali po svemu sudeći ona to ne želi i bila je spremna da prihvati određena skretanja sa ekonomskog puta koji je zacrtala na početku krize.

Drugo, ukoliko je uopšte moguće tvrditi da je neko izašao kao pobednik iz krize evra, onda je to ECB. Danas se uveliko postavlja pitanje kako ograničiti novi centar moći u Frankfurtu – koji nije samo ekonomski, već i politički – i kome je, paradoksalno, upravo Osnivački akt podario najširu moguću nezavisnost.

Treće, iako se izborila sa dužničkom krizom, EMU preti opasnost da postane nestabilni politički projekat čije će održanje zahtevati sve veće političke i ekonomске šrtve i kompromise uključenih aktera, ukoliko se njenoj konstrukciji ne pridoda fiskalna poluga vlasti. Dve države od čijeg potencijalnog dogovora fiskalna unija najviše zavisi imaju jasne razloge da se tome usprotive. Sa jedne strane, Nemačka ne želi zajedničku odgovornost za dug u Evrozoni. Nasuprot tome, Francuska ne želi da stavi svoju fiskalnu autonomiju u ruke nadnacionalnog autoriteta po meri Nemačke. Evropska komisija je tu nemoćna. Eventualni dogovor zemalja članica o fiskalnoj integraciji, uključujući tu i neizostavne elemente političke unije, predstavlja bi novu kritičnu prekretnicu u procesu integracija. Osnovano je tvrditi da će članice, imajući u vidu iskustvo sa monetarnom unijom, biti mnogo opreznije i nepoverljivije prema takvoj inicijativi.

U tako višeslojnem sistemu odnosa u okviru političkog sistema EU svaka od članica će naći neku korist od nadnacionalnih politika u pojedinim oblastima – bez obzira, što će verovatno trpeti štetu na drugom mestu – i tako pružiti podsticaj nastavku integracije i održanju sistema koji je zavistan od putanje. Nijedna od

važnih oblasti njenog delovanja (ekonomija, spoljna politika i bezbednost) danas nije pošteđena preispitivanja.

## BIBLIOGRAFIJA

- Bergsten C. Fred, "Why the Euro will survive - Completing the Continent's Half-Built House", *Foreign Affairs*, Comment September–October 2012, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-09-01/why-euro-will-survive>.
- De Grauwe Paul, *Ekonomija monetarne unije*, Izdavačka knjižnica Zorana Stojanovića Sremski Karlovci, Novi Sad, 2004.
- De Grauwe Paul and Yuemei Ji, "Disappearing government bond spreads in the eurozone – Back to normal?", CEPS Working Document No. 396/May 2014.
- Eichengreen Barry, "Sui Generis EMU", *Economic Papers* 303/February 2008, European Commission, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12091\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12091_en.pdf).
- Fabbrini Federico, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenge*, Oxford University Press, 2016.
- Hodson Dermot, "Eurozone Governance: Deflation, Grexit 2.0 and the Second Coming of Jean-Claude Juncker", *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol. 53., Annual Review, 2015.
- Janjević, Milutin (prir.), *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Kovačević Bojan, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros Plus, Beograd, 2013.
- Matthijs Matthias, "Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas", *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, Issue 3, 2016
- Majone Giandomenico, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014.
- Nedergaard Peter and Snaith Holly, "'As I Drifted on a River I Could Not Control': The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis", *JCMS*, Vol.53., No. 5., 2015.
- Parsons Craig, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, 2007.
- Pierson Paul, "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective", Program for the study of Germany and Europe Working Paper No. 5.2., 1994.

Pierson Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000.

Samardžić Slobodan, *Evropska unija: sistem u krizi, sa studijom slučaja o odnosima Srbije i EU*, Izdavačka knjižnica Zorana Stojanovića, Novi Sad.

Steinberg Federico and Vermeieren Mattias, "Germany's Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?", *JCMS*, 2015.

Siekmann Helmut and Wieland Volker, "The German Constitutional Court's decision on OMT: Have markets misunderstood?", *Policy Insight*, No. 74/October 2014, Centre for Economic Policy Research

Varufakis Janis, *Globalni minotaur*, Profil knjiga, Beograd, 2015.

Vasiljević Branko, Gobeljić Zvonko, „Politička ekonomija evra“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Broj 6, 2011.

Verdun Amy, "A historical institutionalist explanation of the EU's responses to the euro area financial crisis", *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2, 2015.

*Dragana DABIĆ*

## (UN)LIMITED INFLUENCE OF GERMANY IN EUROZONE: SURVIVAL OF COMMON CURRENCY FROM THE PERSPECTIVE OF HISTORICAL INSTITUTIONALISM

### ABSTRACT

The author draws on the insights of the theoretical framework of historical institutionalism, to assert that the German government is to a greater extent limited by its membership in the Eurozone, than it is usually pointed out in the analysis of its dominance. Above mentioned, is particularly evident when taking into consideration the relations of the economically most powerful member of the European Union and increasingly powerful European Central Bank. During the formative phase of the Economic and Monetary Union, Germany has facilitated the inclusion of assumptions relating to the widest range of independence of the European Central Bank into the Founding Treaty. By doing so, it has overlooked the possibility, that at the crucial moment of economic crisis, the European Central Bank will use its autonomy to pursue what is in the best interest of the Eurozone, contrary to the interests of the strongest economy of the block. The purpose of the analysis of the selected anti-crisis measures is to draw attention towards the ability of the institutional system that supports the common currency to adapt to external shocks, including the

ways in which supranational technocratic institutions are broadening their competences. The end result, of the crisis driven multilayer process of institutional adjustment, is a gradual, but insufficiently transparent, centralization of economic governance in the Eurozone.

*Key words:* Eurozone crisis, Economic and Monetary Union, historical institutionalism, unintended consequences of integration, Germany, European Central Bank.

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

UDK:341.241(480)

Biblid: 0025-8555, 68(2016)

Vol. LXVIII, br. 4, str. 351–389

Originalan naučni rad

oktobar 2016.

DOI: 10.2298/MEDJP1604351T

## **FINLANDIZACIJA KAO MODEL NEUTRALNOSTI MALIH DRŽAVA**

### **APSTRAKT**

Rad analizira struktura obeležja finlandizacije kao jednog od modela neutralnosti malih država u sukobima velikih sile. Autor iz karakteristika neutralnosti Finske za vreme Hladnog rata izvodi definicione elemente finlandizacije i utvrđuje uslove neophodne za njenu izvodljivost. Utvrđuju se i razlike između finlandizacije i drugih modela neutralnosti malih država („tampon” država i „siva zona”), a sam model dovodi u vezu sa nekoliko dihotomnih podela neutralnosti (neutralnost u ratu i miru, vojna i politička, trajna i *ad hoc*, garantovana i jednostrana, *de jure* i *de facto*, aktivna i pasivna). Pored Finske, testirano je i nekoliko pomoćnih primera: Jugoslavija uoči Drugog svetskog rata, Danska i Švedska za vreme istog rata, te savremeni Azerbejdžan, Uzbekistan i Srbija. Zaključak je da uspešan primer neutralnosti hladnoratovske Finske pruža dobre lekcije za spoljnu politiku svake male države koja se nađe u sferi uticaja velike sile s kojom ima sukob nacionalnih interesa.

*Ključne reči:* finlandizacija, neutralnost, male države, nacionalni interes, Finska.

### **UVOD**

U promišljanju međunarodnih odnosa široko je rasprostranjeno pogrešno uverenje da kada se pojedine velike sile nađu u sukobu, privilegiju da donesu suverenu odluku o tome hoće li se svrstati na neku od strana, ili pak ostati neutralne, imaju samo druge velike sile. Male države se sa sažaljenjem posmatraju

---

<sup>1</sup> Autor je naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: vtrapara@diplomacy.bg.ac.rs

Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, br. OI 179023 za period 2011–2016.

kao akteri koji nemaju mogućnost neutralnosti, već moraju da se opredеле za neku od strana. Brojni istorijski primeri malih država koje su uspevale da ostanu neutralne čak i u periodima najoštijih sukoba velikih sila demantuju ovakvo shvatanje. Ipak, mnogo je primera i onih malih država koje su želele da sačuvaju neutralnost, ali u tome nisu bile uspešne. Da bi neutralnost malih država uspela, neophodno je da se steknu određeni uslovi. U ovom radu bavimo se *finlandizacijom* kao specifičnim modelom neutralnosti malih država, izvedenim iz uspešnog slučaja neutralnosti Finske za vreme Hladnog rata.<sup>2</sup> Slučaj Finske nam omogućava da definišemo finlandizaciju i odredimo uslove pod kojima ona može da bude uspešna. U radu obrađujemo i nekoliko drugih slučajeva finlandizacije, da bismo pokazali da ona može da funkcioniše i van hladnoratovskog iskustva Finske ukoliko su isti uslovi zadovoljeni, odnosno da doživljava neuspeh ukoliko neki od uslova više ne bude ispunjen.

Rad je strukturisan na sledeći način. U poglavlju koje sledi definišemo neutralnost, vršimo njenu dihotomnu klasifikaciju, a zatim utvrđujemo i postojanje različitih modela neutralnosti malih država, među kojima je i finlandizacija. Model finlandizacije uspostavljamo tako što utvrđujemo njene definicione elemente i uslove pod kojima ona može da uspe. Zatim sledi poglavlje u kome detaljnije obrađujemo slučaj hladnoratovske Finske, da bismo nakon toga ukratko obradili i nekoliko pomoćnih slučajeva, od kojih su se slučajevi Švedske, kao i Srbije, Azerbejdžana i Uzbekistana (za sada) pokazali kao uspešni, a Jugoslavije i Danske završili neuspehom. U zaklučku ćemo sumirati rečeno i dodati nešto o perspektivama finlandizacije u budućnosti.

## FINLANDIZACIJA KAO OBLIK NEUTRALNOSTI

Neutralnost u međunarodnim odnosima se tradicionalno definiše na najjednostavniji način – kao neučestvovanje u ratu.<sup>3</sup> Iako tačna, ovakva definicija je nedovoljno precizna, jer odmah otvara tri pitanja. Prvo, ko može da bude subjekat neutralnosti, tj. o čijoj neutralnosti, odnosno neučestvovanju u ratu govorimo? Drugo, da li neučestvovanje u ratu podrazumeva samo izostanak neposrednog učešća, ili i bilo kakve vrste podrške nekoj od zaraćenih strana? Treće, da li neučestvovanje u ratu podrazumeva i neučestvovanje u

<sup>2</sup> Deo rezultata istraživanja o finlandizaciji već smo objavili u sledećem radu: Vladimir Trapara, „Finlandizacija postpetooktobarske Srbije”, u: Srđan T. Korać (ur.), *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu i Hans Zajdel fondacija, Beograd, 2016, str. 188–220.

<sup>3</sup> Christine Agius and Karen Devine, ““Neutrality: A Really Dead Concept?” A Reprise”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, 2011, p. 267.

„hladnom ratu”, tj. sukobu koji je politički, ali još uvek ne i oružani? Pošto se u ovom radu polazi sa stanovišta da je država osnovni subjekt međunarodnih odnosa, na pitanje o subjektu neutralnosti u međunarodnim odnosima odgovaramo da je to država. Odnosno, bavimo se isključivo neutralnošću države, ne i nedržavnih subjekata. Prvi element definicije koju ćemo ponuditi je, dakle, država. Na drugo pitanje odgovaramo tako da ne možemo smatrati neutralnom onu državu koja, iako u ratu ne učestvuje neposredno, pruža bilo kakvu – ekonomsku, političku, moralnu – podršku nekoj od zaraćenih strana. Pružiti bilo kakvu podršku znači svrstati se na neku stranu u ratu, a to se kosi sa neutralnošću.<sup>4</sup> Drugi definicioni element nam je nesvrstavanje. Na treće pitanje odgovaramo sa: neutralnost ne podrazumeva samo nesvrstavanje države u oružanom, već i mirnodopskom političkom sukobu, odnosno „hladnom ratu”. Ukoliko takav sukob postoji, sve i da nikada ne dođe do „vrućeg” rata, državu koja se u njemu svrstava na neku stranu ne možemo smatrati neutralnom. Tako dolazimo i do trećeg definicionog elementa – političkog sukoba. Shodno rečenom, naša definicija bi glasila ovako:

Neutralnost u međunarodnim odnosima podrazumeva nesvrstavanje država u političkim sukobima.

Navedena definicija je jednako jednostavna kao i prethodna, a ipak preciznija. Njena korisnost za našu temu će se, međutim, uvećati tek nakon što je dopunimo i odgovarajućom klasifikacijom oblika neutralnosti. Za početak nudimo nekoliko dihotomnih klasifikacija, od kojih se neke mogu nazreti već iz razmatranja definicije neutralnosti. Najpre možemo da govorimo o neutralnosti u ratu i u miru, s obzirom na to da li je kontekst nesvrstavanja države oružani ili mirnodopski politički sukob. Promena konteksta – izbijanje rata ili zaključenje mira – u praksi često proizvodi zaokret država od neutralnosti ka svrstavanju i obrnuto, što se moglo videti na primeru mnogih država na početku i kraju Prvog i Drugog svetskog rata, ali i na početku i završetku Hladnog rata. Bilo da je reč o ratnoj ili mirnodopskoj neutralnosti, ona može da bude vojna i politička. Vojna neutralnost podrazumeva ostajanje države van vojnih saveza, dok se politička odnosi na njeno svrstavanje uz neku stranu u sukobu, ali bez formalnog vojnog savezništva.<sup>5</sup> Tako na primer za članice današnje Evropske unije koje ujedno nisu članice NATO (Finsku, Švedsku, Austriju i Irsku) možemo da tvrdimo da su vojno, ali ne i

<sup>4</sup> Videti: *ibid.*, p. 268.

<sup>5</sup> Pored izraza „vojna neutralnost“ za ovo se koriste izrazi „nevezivanje“ (*non-alliance*) i „nesvrstavanje“ (*non-alignment*) – *ibid.*, p. 268; Klaus Tornudd, “Finnish Neutrality Policy during the Cold War”, *SAIS Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 2, Summer–Fall 2005, p. 50.

politički neutralne.<sup>6</sup> Ukoliko je reč o nesvrstavanju države u svim sukobima, govorimo o trajnoj, a ukoliko su u pitanju samo određeni sukobi, o *ad hoc* neutralnosti.<sup>7</sup> Neutralnost Švajcarske i Švedske može se smatrati trajnom, ali u slučaju ove druge samo kada je reč o vojnoj neutralnosti. Neutralnost može da bude jednostrana, kada sama država odluči da zauzme neutralan stav, i garantovana, kada joj i druge države garantuju da će poštovati njenu neutralnost. Garantovanu neutralnost ima Švajcarska, a Austrija je imala za vreme Hladnog rata na osnovu Državnog ugovora iz 1955. godine. O *de facto* neutralnosti radi se kada se država samo u praksi ponaša kao neutralna, a o *de jure*, kada postoji i pravni akt koji proklamuje njenu neutralnost, bilo da je u pitanju međunarodni ugovor (kao pomenuti Državni ugovor u slučaju Austrije), ili unutrašnji akt, poput ustava ili nekog nižeg pravnog akta.<sup>8</sup> Napokon, neutralnost može biti pasivna, kada se država prosti drži po strani od političkih sukoba, te izbegava aktivnije učešće u međunarodnim odnosima, a posebno članstvo u međunarodnim organizacijama, kako ne bi rizikovala da time kompromituje neutralnost. Aktivna je kada država uzima zapaženo učešće u međunarodnim telima i procesima sa ciljem da utiče na političke sukobe u pravcu njihovog rešavanja, kao pružalac dobrih usluga, posrednik, ili čak slanjem mirovnih trupa.<sup>9</sup> Od sredine Hladnog rata do danas, aktivna neutralnost sve više postaje sinonim za neutralnost uopšte, a među prvima koji su je promovisali bila je SFR Jugoslavija kao jedan od osnivača Pokreta nesvrstanih.

Pored nabrojanih, za našu temu je bitno da napravimo još dve dihotomne podele, prema istorijskom periodu i vrsti države. Istoriski gledano, nije isto govoriti o neutralnosti do 1945. i posle 1945. godine. Ovo zato što je te godine usvojena Povelja Ujedinjenih nacija (UN), koja je zabranila rat kao sredstvo rešavanja političkih sukoba, osim u slučaju individualne i kolektivne samoodbrane, kao i kolektivne akcije UN protiv agresora. Dok je rat bio legitimno sredstvo rešavanja sukoba, i neutralnost je bila potpuno legitimna odluka države. Nakon 1945. godine u slučaju izbijanja rata, može se javiti moralni, a za članice UN (a to su danas sve suverene države sveta) i pravni problem odluke o

<sup>6</sup> Christine Agius and Karen Devine, ““Neutrality: A Really Dead Concept?” A Reprise”, op. cit., p. 266; Jessica L. Beyer and Stephanie C. Hofmann, “Varieties of Neutrality: Norm Revision and Decline”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, 2011, p. 293.

<sup>7</sup> Christine Agius and Karen Devine, ““Neutrality: A Really Dead Concept?” A Reprise”, op. cit., pp. 267–268.

<sup>8</sup> Jessica L. Beyer and Stephanie C. Hofmann, “Varieties of Neutrality: Norm Revision and Decline”, op. cit., p. 292.

<sup>9</sup> O doprinosu neutralnih država smanjivanju međunarodnih tenzija za vreme Hladnog rata i njihovoj posredničkoj ulozi u sukobima posle Hladnog rata videti u: Christine Agius and Karen Devine, ““Neutrality: A Really Dead Concept?” A Reprise”, op. cit., p. 271.

neutralnosti.<sup>10</sup> Ako dođe do rata u kome je jedna strana agresor, a druga se brani, onda se odluka o neutralnosti, tj. odbijanje da se makar verbalno podrži strana koja koristi legitimno pravo na samoodbranu, može smatrati moralno neispravnom, u smislu da se ne pravi razlika između agresora i žrtve i odbija osuditi agresiju. Ako dođe do kolektivne akcije UN protiv agresora, odluka o neutralnosti, tj. odbijanje države koja je članica UN da u takvoj akciji učestvuje predstavljaljalo bi kršenje međunarodnog prava. Ovakva situacija ide na štetu neutralnosti u ratu, političke, trajne, garantovane, *de jure* i pasivne neutralnosti, ali i dalje ne čini neutralnost nemogućom, imajući u vidu da postoje i drugi oblici.

Prema vrsti države razlikujemo neutralnost velikih sile i malih država. Velike (ponekad i regionalne) sile su ključni igrači u međunarodnim odnosima. One su pre svega sposobne da samostalno odlučuju o politici koju će voditi, kao i da svojim odlukama značajnije utiču na ukupne međunarodne odnose. Od toga da li će jedna velika sila da se svrsta na ovu ili onu stranu u sukobu, ili pak ostane neutralna, može presudno da zavisi ishod sukoba. Ulazak neke druge velike sile u sukob da bi naterala veliku silu u pitanju da promeni orijentaciju je vrlo rizičan i sa neizvesnim ishodom. Male države, međutim, retko imaju mogućnost da samostalno donose odluke, a i ako ih donešu, u bilo kom trenutku postoji opasnost da ih jedna ili više velikih sila nateraju da promene odluku.<sup>11</sup> Slabost malih država u odnosu na velike sile, dakle, čini da njihova neutralnost zavisi pre svega od volje velikih sila da je podrže/tolerišu.<sup>12</sup> Ta podrška/tolerancija se često događa

<sup>10</sup> Videti: ibid., pp. 269–271.

<sup>11</sup> Zato među dihotomne podele nismo svrstali podelu koju prave neki autori, na nametnutu i dobrovoljnu neutralnost, jer smatramo da spoljnopolička orijentacija malih država nikada nije u potpunosti dobrovoljna, već uvek u izvesnoj meri nametnuta potrebom prilagođavanja velikim silama. O ovoj podeli videti: Jessica L. Beyer and Stephanie C. Hofmann, “Varieties of Neutrality: Norm Revision and Decline”, op. cit., p. 286. Pojedini autori nametnutu neutralnost nazivaju neutralizacijom, kao npr: Christine Agius and Karen Devine, “Neutrality: A Really Dead Concept? A Reprise”, op. cit., p. 268.

<sup>12</sup> Klasik američke nauke o međunarodnim odnosima, Hans Morgenthau, o tome je svojevremeno napisao sledeće:

Održavanje neutralnosti, u stvari, samo u maloj meri zavisi od volje male države koja želi da ostane neutralna. Naravno, takva država može da otkloni motiv velikih sila da naruše njenu neutralnost, sprovodeći politiku uzdržavanja i nepristrasnosti u pogledu njihovih sukoba, te čineći svoju oružanu silu ozbilnjim činiocem vojnih kalkulacija velikih nacija. Ono što će, međutim, biti odlučujuće za održavanje neutralnosti, jeste da li velike sile imaju bilo kakav interes u narušavanju neutralnosti male države, te da li u datom slučaju interes za to narušavanje prevazilazi strah od rizika koji iz njega može da proizađe.

Navedeno prema: Hans J. Morgenthau, “International Affairs: The Resurrection of Neutrality in Europe”, *The American Political Science Review*, Vol. 33, No. 3, June 1939, p. 480.

u praksi. Najčešće upravo zbog toga što odluka male države da li će stupiti u neki savez ili biti neutralna mnogo manje utiče na ishod sukoba nego kada je reč o velikoj sili, ali i u jednom posebnom slučaju kada ima veliki uticaj – a to je slučaj „tampon” države, o kome ćemo uskoro govoriti. Mi se u ovom radu i bavimo neutralnošću malih država, upravo da bismo pokazali da je ona u praksi moguća i često optimalna spoljнополитичка оријентација за максимизацију националног интереса.<sup>13</sup> No, sve s obzirom na kontekst i uslove. Koliko je neutralnost u prošlosti bila korisna malim državama, toliko je umela da bude jednakog pogubna kao i svrstavanje na pogrešnu stranu.

Sada možemo da pređemo na utvrđivanje karakteristika finlandizacije kao specifičnog oblika neutralnosti male države, te uslova pod kojima ona može da funkcioniše. Iako je reč o modelu izvedenom iz hladnoratovskog iskustva Finske, dakle nakon 1945. godine, postoje i primeri finlandizacije (ili makar bliski njoj) pre 1945. – naročito uoči i u toku Drugog svetskog rata.<sup>14</sup> Izraz finlandizacija prvi je sredinom šezdesetih godina upotrebio Rihard Levental (Richard Löwenthal), nakon čega ga sve učestalije koriste nemacki demohrišćani (posebno Jozef Štraus, Franc Josef Strauss) da bi kritikovali Istočnu politiku Vilija Branta (Willy Brandt).<sup>15</sup> Izraz su koristili kao pežorativan naziv za povlađivanje Finske Sovjetskom Savezu, izražavajući bojazan da bi i Zapadna Nemačka, pa i cela Evropa, mogla da krene istim putem. I uopšte, na Zapadu su prvo bitno pod finlandizacijom podrazumevali manje oblik neutralnosti, a više ono što su videli kao sovjetsku dominaciju.<sup>16</sup> Prvi su se protiv ovakve upotrebe termina pobunili sami Finci, smatrajući da Zapad ne razume specifičnost njihovog odnosa sa

<sup>13</sup> Za pripadnike realističke škole mišljenja o međunarodnim odnosima karakteristično je da posmatraju neutralnost kao strategiju malih država koje se nalaze na granicama sfera uticaja polova i imaju najveće šanse da budu pregažene u slučaju rata (Jessica L. Beyer and Stephanie C. Hofmann, “Varieties of Neutrality: Norm Revision and Decline”, op. cit., p. 288).

<sup>14</sup> Primerima neutralnosti Danske i Švedske u odnosu na nacističku Nemačku, kao i još nekolicinom pomoćnih primera (a sve u odnosu na nacističku Nemačku i Sovjetski Savez) bavi se Hans Moricen, koji kao sinonim za finlandizaciju koristi izraz „adaptivna politika“ (navedeno prema: Hakan Wiberg, “Review: Coping with a Greedy Neighbour”, *Journal of Peace Research*, Vol. 26, No. 3, August 1989, pp. 319–325).

<sup>15</sup> Fred Singleton, “The Myth of ‘Finlandisation’”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 57, No. 2, Spring 1981, p. 270; Vasile Rotaru, “The Neo-Finlandization – A Theoretical Review”, in: Mircea Brie, Polgar Istvan and Florentina Chirodea (eds), *European Union: Identity, diversity and integration*, University of Oradea, Oradea, 2012, p. 194.

<sup>16</sup> Max Jakobson, “Substance and Appearance: Finland”, *Foreign Affairs*, Vol. 58, No. 5, 1980, p. 1035.

moćnim istočnim susedom, te su pojedini njihovi autori naučno ispravnijim pristupom analizi finske neutralnosti počeli da doprinose uobličavanju teorijskog koncepta finlandizacije kao posebnog oblika neutralnosti. Njima će se kasnije pridružiti i autori iz drugih zemalja, te će nastati niz naučnih definicija finlandizacije, od kojih navodimo samo neke.

Prema autoru koji je pisao pod pseudonimom Punasalo, finlandizacija znači da se:

država odlučuje da sledi neutralnost kao sused velike sile koja predstavlja drugačiji društveni poredak i koristi arogantne političke metode. To znači da su ovlašćenja države da odlučuje o svojoj spoljnoj politici ograničena, ali je njen unutrašnji autoritet skoro potpun.<sup>17</sup>

Za Majkla Emersona (Michael Emerson), finlandizacija je situacija u kojoj „mala država (...) prihvata uticaj autoritarnog i hegemonističkog suseda u tvrdoj bezbednosti, pripadajući u isto vreme liberalno demokratskom i ekonomskom režimu Zapada“.<sup>18</sup> Hans Moricen (Hans Mouritzen) navodi četiri definiciona elementa „adaptivnog prilagođavanja“: 1) pritisak okruženja na režim, koji ugrožava njegove osnovne vrednosti; 2) prilagođavanje režima pritisku, koje podrazumeva da ovaj ima određeni stepen autonomije; 3) ovo prilagođavanje podrazumeva tolerisanje narušavanja pomenutih vrednosti; i 4) tolerancija narušavanja vrednosti se nudi u zamenu za poštovanje makar jezgrenih među njima.<sup>19</sup> Ginzbergs i Rubinštajn (George Ginsburgs, Alvin Z. Rubinstein) su usredsređujući se na finsko-sovjetski slučaj nabrojali sedam karakteristika finlandizacije, koje su po analogiji primenljive i na druge slučajeve: 1) prijemčivost u spoljnoj politici za sovjetske preferencije; 2) izbegavanje saveza sa onima koje Sovjeti smatraju neprijateljima; 3) neutralnost u ratu i miru; 4) neučlanjivanje u međunarodne grupacije koje Moskva smatra neprijateljskim; 5) samocenzura, tj. izbegavanje kritikovanja Sovjetskog Saveza u medijima; 6) kompenzacija Sovjetskom Savezu u ekonomskim i kulturnim odnosima za razvijenije veze sa Zapadom u tim oblastima; i 7) otvorenost za prodor sovjetskih ideja i medija.<sup>20</sup>

Navedene definicije pružaju mogućnost za izdvajanje elemenata koji će nam poslužiti za našu definiciju, ali tek nakon što ih podvrgnemo kritici. One, a i druge

<sup>17</sup> Navedeno prema: Fred Singleton, “The Myth of ‘Finlandisation’”, op. cit., p. 270.

<sup>18</sup> Navedeno prema: Vasile Rotaru, “The Neo-Finlandization – A Theoretical Review”, op. cit., p. 196.

<sup>19</sup> Ibid., p. 197.

<sup>20</sup> Navedeno prema: Paul Henry Nelson, *Soviet-Finnish Relations: Finlandization or Fraternization?*, Master’s Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, 1980, pp. 56–59.

na koje smo nailazili u toku istraživanja, pate od dva zajednička i međusobno povezana nedostatka. Prvo, pristrasne su u korist Zapada, odnosno liberalno-demokratskog poretka, te ne govore ništa o mogućnosti da se jedna država može naći u situaciji finlandizacije i prema jednoj liberalno-demokratskoj zapadnoj velikoj sili, kakve su danas SAD.<sup>21</sup> Pristrasnost se nastavlja i posle raspada Sovjetskog Saveza, gde zapadni autori koji se bave finlandizacijom govore o njoj isključivo u smislu popuštanja evropskih država Rusiji, te navodnog pokušaja Rusije – koja se smatra neliberalnom i nedemokratskom, drugaćijom od zapadnog političkog modela – da povrati uticaj nad bivšim sovjetskim republikama.<sup>22</sup> Drugo, ove definicije (sem Moricenove) smatramo nedovoljno širokim, jer kao jedan od elemenata imaju različitost društvenih/političkih poredaka između finlandizovane države i velike sile kojoj se ova prilagođava. Da li to znači da se ne može govoriti o finlandizaciji ako mala država i velika sila u pitanju imaju isti društveni i politički poredak? Po našem mišljenju može, te je Moricen bio na dobrom tragu kada je govorio o vrednostima koje jedan režim smatra jezgrenim. Pitanje društvenog/političkog poretka može da spada u te vrednosti, ali i mnogo šta osim njega, oko čega se mala država i velika sila ne slažu. Mi ćemo umesto vrednosti koristiti pojam nacionalnog interesa, jer se izraz „vrednosti“ u srpskom jeziku (za razliku od engleskog izraza *values*) često preusko tumači, u značenju isključivo nematerijalnih (moralnih, kulturnih itd) vrednosti. Primer postpetooktobarske Srbije koji ćemo između ostalih obraditi pokazaće nam da je finlandizacija moguća i u odnosu na liberalno-demokratsku zapadnu silu kakve su SAD, pa i u slučaju kada je mala država u pitanju, u ovom slučaju Srbija, takođe liberalno-demokratska.

Koji bi onda bili naši definicioni elementi finlandizacije? Prvi element je da se radi o neutralnosti male države koja se nalazi u sferi uticaja jedne velike sile.<sup>23</sup> Po tome se finlandizacija razlikuje od „tampon“ države, koja se nalazi na granici sfera uticaja dveju ili više velikih sila, te „sive zone“, koja se nalazi izvan sfera

<sup>21</sup> Pomenuli smo Moricena koji se bavi slučajevima prilagođavanja politike malih država isključivo nacističkoj Nemačkoj i Sovjetskom Savezu, a mogućnost da se SAD nađu u ulozi „korisnika“ takvog prilagođavanja ni ne razmatra.

<sup>22</sup> Videti: Marcel H. Van Herpen, “Russia, Georgia, and the European Union – The Creeping Finlandization of Europe”, *The Cicero Foundation*, September 2008, [www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel\\_H\\_Van\\_Herpen\\_Russia\\_Georgia\\_and\\_the\\_European\\_Union.pdf](http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_H_Van_Herpen_Russia_Georgia_and_the_European_Union.pdf); Vasile Rotaru, “The Neo-Finlandization – A Theoretical Review”, op. cit., p. 193.

<sup>23</sup> Pri identifikaciji slučajeva neofinlandizacije, kako pojedini autori nazivaju finlandizaciju u posthladnoratovskom periodu, oni traže upravo odnose između država sa asimetrijom u moći, gde je mala država deo neposredne interesne sfere velike sile (Vasile Rotaru, “The Neo-Finlandization – A Theoretical Review”, op. cit., p. 201).

uticaja velikih sila, ili je makar nejasno da li je u nekoj od njih. Kod „sive zone” je neizvesno kako bi druge velike sile reagovale u slučaju da jedna velika sila pokuša da ukine njenu neutralnost.<sup>24</sup> Savremeni primer za to je posthladnoratovska Sirija, kod koje u vreme izbijanja građanskog rata nije bilo jasno kako bi Rusija reagovala u slučaju da SAD vojno intervenišu u toj zemlji radi svrgavanja postojećeg režima. To postaje jasnije najpre 2013. godine, kada je Rusija sprecila američku intervenciju kao reakciju na navodnu upotrebu hemijskog oružja u Siriji, a zatim u potpunosti 2015. godine, kada ova velika sila otpočinje sopstvenu vojnu intervenciju. Time Sirija prestaje da bude „siva zona”, jer Rusija potvrđuje da je smatra delom svoje sfere uticaja. Kod „tampon” države je izvesno da rivalske granične sile ne bi tolerisale pokušaj jedne od njih da je svrsta na svoju stranu, pri čemu postoji velika mogućnost vojne intervencije i podele zemlje u pitanju. I tu postoji savremeni primer – Ukrajina, koja je uoči izbijanja krize 2013. bila *par excellence* neutralna „tampon” država, na granici ruske i američke sfere uticaja u Istočnoj Evropi. Podrškom prevratu u Kijevu i promeni orijentacije novih vlasti od neutralnosti ka izrazito prozapadnoj i antiruskoj poziciji, SAD su direktno isprovocirale vojnu intervenciju Rusije. Kao rezultat, Ukrajina više ne funkcioniše kao „tampon” država, već je njena predašnja teritorija *de facto* podeljena između američke i ruske sfere uticaja, i to tako što se u potonjoj trenutno nalaze Krim i delovi Luganske i Donjecke oblasti, a u američkoj ostatak zemlje. Za razliku od ova dva modela, kod finlandizacije je izvesno da druge velike sile ne bi reagovale (jer im se, za razliku od slučaja „tampon” države, ne isplati da rizikuju rat) ukoliko ona u čijoj se sferi uticaja finlandizovana država nalazi ukine istoj neutralnost. Finlandizaciju upravo karakteriše to što velika sila u pitanju može da ukine neutralnost maloj državi kad god poželi, a kasnije ćemo videti koji su uslovi neophodni da ona to ipak ne učini, tj. pod kojim uslovima velika sila toleriše neutralnost male države u svojoj sferi uticaja.

Drugi definicioni element je suprotstavljenost nacionalnih interesa male države i velike sile u pitanju. Ta suprotstavljenost mora da bude suštinska, tj. u pitanju moraju biti oni elementi nacionalnog interesa kojih mala država ne sme da se odrekne ukoliko želi da sačuva identitet suverene države. To može, ali ne mora da bude pitanje društvenog/političkog poretka, iako smo videli da to pitanje dominira definicijama finlandizacije, s obzirom na primere koje njihovi autori uzimaju u obzir – težnju pojedinih država u sferi uticaja nacističke Nemačke i Sovjetskog Saveza da sačuvaju svoje liberalno-demokratske poretke. To mogu da budu i fundamentalna pitanja, poput teritorijalnog integriteta i regionalnog

<sup>24</sup> Klaus Tornudd, “Finnish Neutrality Policy during the Cold War”, op. cit., pp. 46–47.

uticaja, što ćemo videti na primeru Srbije. Pritom uopšte nije neophodno da velika sila bude ekspanzionistička, odnosno prema pojedinim definicijama „hegemonistička”, „autoritarna”, ona koja „koristi arrogante metode”. Posledica suprotstavljenosti nacionalnih interesa je želja finlandizovane države da „pobegne” iz sfere uticaja velike sile u pitanju, bilo svrstavanjem na neku drugu stranu, bilo ostvarivanjem potpune nezavisnosti, ukoliko bi tako nešto bilo moguće. Pošto je tako nešto dokle god je sfera uticaja velike sile u pitanju dovoljno čvrsta nemoguće, mala država je svesna da bi sam pokušaj da se to izvede bio neuspešan i kontraproduktivan u smislu da bi za posledicu imao gubljenje i ono malo državnog suvereniteta i preostalog nacionalnog interesa, te se odlučuje za neutralnost kao jedinu moguću opciju. Ova opcija je srednje rešenje između: napuštanja sfere uticaja velike sile, koje je nemoguće; potpunog svrstavanja uz nju, koje je štetno, jer bi značilo odricanje od kakve-takve nezavisnosti i elemenata nacionalnog interesa koji su suprotstavljeni interesima velike sile. Samo neutralnost, dakle, omogućava očuvanje makar onog najvažnijeg jezgra nacionalnog interesa, iako finlandizovana država velikoj sili plaća cenu za to odricanjem od nekih sporednjih elemenata istog.<sup>25</sup>

Treći definicioni element upravo je delimično potčinjavanje, odnosno žrtvovanje dela suvereniteta male države velikoj sili. Ono se ogleda i u spoljnoj i unutrašnjoj politici. U spoljnoj je to obavezivanje velikoj sili na pomenutu neutralnost, koja se pojavljuje u više vidova. Sledeći datu dihotomnu klasifikaciju, možemo da kažemo da je neutralnost po modelu finlandizacije pre svega neutralnost u miru, odnosno u uslovima „hladnog rata” velike sile u pitanju sa nekom drugom velikom silom ili više njih. Primeri Danske i Švedske iz Drugog svetskog rata pokazuju da finlandizacija može da funkcioniše i u ratu. Finlandizacija podrazumeva i vojnu (neulazak u vojne saveze i druge međunarodne organizacije koje velika sila vidi kao uperene protiv nje) i političku neutralnost (izbegavanje izjašnjanja o pitanjima o kojima se velike sile spore, a posebno o ratovima koje vode). Finlandizacija je *ad hoc* model neutralnosti, jer je uslovljena kontekstom nalaženja male države u sferi uticaja velike sile, te nema prepreka da bude napušten sa izmenom konteksta, tj. ukoliko se mala država na bilo koji način ipak osloboди iz sfere uticaja velike sile. Finlandizacija

<sup>25</sup> Paul Henry Nelson, *Soviet-Finnish Relations: Finlandization or Fraternization?*, op. cit., p. 37; Efraim Karsh, “Adaptation and Conflict”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 62, No. 2, Spring 1986, p. 277; Moricen postavlja pitanje kad i kako režim može da se dobrovoljno odrekne vrednosti koje su važni elementi njegovog identiteta. Navedeno prema: Hakan Wiberg, “Review: Coping with a Greedy Neighbour”, op. cit., p. 320.

je uvek garantovana od strane velike sile u čijoj se sferi uticaja mala država nalazi, jer samo jednostrana proklamacija u takvim okolnostima ne vredi. Finlandizacija može, ali ne mora da bude *de jure* – uvek je važnija tolerancija koju velika sila u praksi pokazuje prema maloj državi, nego ono što je stavljen na papir, a što s obzirom na realni odnos snaga u svakom trenutku može da bude prekršeno. Napokon, finlandizacija itekako može da podrazumeva aktivnu neutralnost, što će nam primeri Finske i Srbije najbolje pokazati. Dodaćemo i da primeri finlandizacije posle 1945. godine potvrđuju tezu o moralnim i pravnim dilemama neutralnosti u savremeno doba, ali da njeno *ad hoc* i aktivno obeležje, kao i odsustvo direktnog rata među velikim silama, pomažu njihovom razrešavanju. U unutrašnjoj politici finlandizacija se ogleda u uticaju koji velika sila vrši na politički proces u maloj državi, sa ciljem da osigura da ova zadrži kurs neutralnosti. Element političkog procesa na koji nastoji da utiče je pre svega izbor podobnih političkih ličnosti i grupacija na rukovodeća mesta u državi, odnosno sprečavanje izbora nepodobnih. Vremenom finlandizovana država „nauči” kakva su očekivanja velike sile u ovoj oblasti, pa sama razvija mehanizme za izbor odgovarajućih kadrova, ali i u širem smislu primenjuje „samocenzuru” – izbegavanje kritike politike velike sile kojoj se prilagođava.

Nakon rečenog, naša definicija finlandizacije glasi ovako:

Finlandizacija je oblik neutralnosti male države u sferi uticaja jedne velike sile sa kojom ova ima suštinski suprotstavljen nacionalni interes, pri čemu mala država žrtvuje deo suvereniteta i nacionalnog interesa potičinjavajući svoju unutrašnju i spoljnu politiku velikoj sili, u zamenu za očuvanje jezgra nacionalnog interesa neophodnog za postojanje njenog identiteta kao suverene države.

Pošto smo rekli da finlandizacija znači da se neutralnost male države sve vreme nalazi u milosti i nemilosti velike sile u čijoj se sferi uticaja ova nalazi, ostaje da vidimo koji to uslovi pogoduju finlandizaciji, odnosno šta to treba da bude ispunjeno da bi velika sila tolerisala neutralnost u svojoj sferi uticaja. Prvi uslov je da je deo sfere uticaja velike sile u kome se mala država nalazi, za veliku silu od perifernog značaja.<sup>26</sup> Ukoliko je reč o vitalnom delu njene sfere uticaja, posebno onom koji ima strateški značaj u sukobu sa drugim velikim silama, gotovo je nemoguće da velika sila toleriše neutralnost maloj državi. Na delu svoje sfere uticaja od perifernog značaja velikoj sili je po pravilu jedino važno da se mala država ne svrsta na drugu stranu, dok neutralnost može da joj toleriše, pod uslovom da ima puno poverenje u nju – što je činilac koji ćemo posebno razmotriti na

<sup>26</sup> O ovoj „srećnoj okolnosti” videti u: Vasile Rotaru, “The Neo-Finlandization – A Theoretical Review”, op. cit., p. 202.

finskom slučaju. Usled velikog značaja koji je za nacističku Nemačku imao Balkan, kao „meki trbuh” preko koga bi Velika Britanija mogla da ugrozi nemačku evropsku tvrđavu, ali i kao zalede predstojećeg napada na Sovjetski Savez, Hitler početkom 1941. godine nije više mogao da toleriše neutralnost Jugoslavije. Neutralnost Švedske je, pak, tolerisao do kraja, jer je ova imala sreću da se nađe na delu nemačke sfere uticaja od manjeg strateškog značaja.

Drugi uslov je da pored velike sile u čijoj se sferi uticaja mala država nalazi, u sistemu postoji najmanje još jedna rivalska velika sila. Ovo najpre zbog čiste logike – neutralnost gubi smisao ukoliko ne postoje makar dve strane između kojih će se moći biti nesvrstan. Zatim i usled činjenice da jedinu preostalu veliku silu niko ne bi mogao da spreči da ostvari hegemoniju, a hegemonija bi podrazumevala da u sistemu nema drugih nezavisnih aktera. Konačno, kad u sistemu postoje makar dve rivalske velike sile, uvek postoji mogućnost da će na ukidanje neutralnosti malih država od strane jedne od njih, i druga reagovati na isti način, što bi moglo da pogodi ne samo finlandizovane, već i „tampon” države, čiji su opstanak i stabilnost obično jako važni velikim silama, kao i „sive zone”, koje bi mogle da budu pretvorene u delove sfera uticaja velikih sila. Mada druga velika sila ne bi mogla da spreči ukidanje neutralnosti finlandizovane države, njena reakcija u širem okruženju mogla bi da stavi prvu u manje povoljan strateški položaj od prethodnog. Na ukidanje neutralnosti malih država od strane nacističke Nemačke, Velika Britanija i Sovjetski Savez reagovali su ukidanjem neutralnosti Irana, preko koga će u toku rata biti ostvarena najvažnija linija za snabdevanje Sovjeta od strane zapadnih saveznika.

Treći uslov je da mala država razvije sopstvene kapacitete za odbranu i po potrebi ih demonstrira, kako bi velikoj sili stavila u izgled što veće gubitke ukoliko ova bude pokušala da joj ukine neutralnost. Premda bi u totalnom ratu sa velikom silom mala država na kraju bila pregažena, to ne znači da je velika sila uvek spremna na totalni rat. Obično je upravo sa malom državom velika sila spremna isključivo na male gubitke, pa bi bilo dovoljno staviti joj u izgled makar malo veće, da bi ova ocenila da joj se agresija ne isplati.<sup>27</sup> To će posebno doći do izražaja ako je finlandizovana država u prošlosti već vodila rat protiv velike sile, pružila jak otpor i po mogućству joj nanela neprihvatljive gubitke. Zapravo, na primerima Finske i Srbije ćemo videti da je najbolja osnova za finlandizaciju upravo rat između male države i velike sile koji se završava pristankom velike

<sup>27</sup> Prema Maksu Jakobsonu, „(...) u sukobu između velike sile sa širokim i raznovrsnim interesima, i male nacije sa jednim jedinim ciljem opstanka, ravnoteža snaga ne može uvek da se izračuna prostom aritmetikom” (Max Jakobson, “Substance and Appearance: Finland”, *Foreign Affairs*, Vol. 58, No. 5, 1980, p. 1037).

sile na delimični kompromis, jer se ova suočila sa prejakinim otporom i nije spremna da podnese dalje gubitke, neophodne za potpunu pobedu. Dodaćemo i da odsustvo rata među velikim silama ne računamo u uslove, jer smo već rekli da je finlandizacija moguća i u ratnim uslovima. Izbijanje rata među velikim silama je samo otežava, ne i onemogućava. Pritom ne treba izgubiti iz vida činjenicu da već više od 60 godina velike sile nisu međusobno ratovale (čemu bitno doprinosi postojanje nuklearnog oružja), što onda dodatno pogoduje pojavi finlandizacije.

## NEUTRALNOST FINSKE U HLADNOM RATU

Teorijski koncept finlandizacije o kome smo govorili izveden je iz konkretnog iskustva Finske u Hladnom ratu. Hladnoratovska neutralnost Finske ima predistoriju. Pojedini finski autori su u toku Hladnog rata (a i kasnije) reagovali na pomenuto pežorativno zapadno korišćenje termina „finlandizacija” za neutralnost koja je Finskoj nametnuta i zapravo predstavlja sovjetsku dominaciju, tvrdnjama da je neutralnost u značenju želje da se ostane izvan sukoba velikih sile tradicionalno prisutna u finskoj spoljnoj politici,<sup>28</sup> da ideja neutralnosti dominira finskim iskustvom težnje za očuvanjem nezavisnosti i bezbednosti u poslednjih 150 godina,<sup>29</sup> a oslanja se i na ranije iskustvo, u skladu sa natpisom Augustina Ehresvarda (Augustin Ehrensvärd) na kapiji tvrđave Sveaborg: „(d)olazeće generacije, stojite ovde čvrsto na svojoj zemlji i nikad se ne oslanjajte na tuđu pomoć”.<sup>30</sup> Neki to što i danas većina Finaca u anketama odbija članstvo u NATO-u, objašnjavaju dubokom ukorenjenošću ideje neutralnosti u finsku kolektivnu svest.<sup>31</sup> Iako deo Ruskog carstva (1809–1918), Finska je imala široku autonomiju, koja je između ostalog podrazumevala odsustvo obaveze njenog stanovništva da se odaziva mobilizaciji ruske armije, te je još u to vreme *de facto* mogla da se drži izvan sukobljavanja velikih sila.<sup>32</sup> Neutralan kurs u spoljnoj politici Finska će nastojati da zadrži i u međuratnom periodu, tj. nakon sticanja nezavisnosti (1917) i kratkog građanskog rata u kome su „beli” porazili „crvene” (1918). Mirovnim ugovorom sa Sovjetskom Rusijom u Tartuu 1920. godine uspostavljena je istočna granica nove, nezavisne države.

<sup>28</sup> Max Jakobson, “Finland’s Foreign Policy”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 38, No. 2, April 1962, p. 198.

<sup>29</sup> Ralf Torngren, “The Neutrality of Finland”, *Foreign Affairs*, Vol. 39, 1960, p. 601.

<sup>30</sup> Navedeno prema: Klaus Tornudd, “Finnish Neutrality Policy during the Cold War”, op. cit., p. 48.

<sup>31</sup> Ibid., p. 43.

<sup>32</sup> Fred Singleton, “The Myth of ‘Finlandisation’”, op. cit., pp. 271–273.

Kompromis oko granične linije pokazaće se samo kao privremen, te će biti osporavan sa obe strane. Sama Finska neće imati blagonaklon stav prema socijalističkom susedu – mnogi Finci će u međuratnom periodu gledati na Sovjetski Savez kao na „naslednog neprijatelja”, te sa pozicija kulturne i rasne superiornosti videti sebe kao „branu zapadnog hrišćanstva” protiv „azijatskog despotizma”, dok će ekstremniji krugovi zagovarati i teritorijalne pretenzije na istočnu Kareliju, naseljenu Karelcima, narodu sličnom Fincima, ali pravoslavne vere.<sup>33</sup> Ipak, Finska će se uzdržavati od otvorenog neprijateljstva i održavati *modus vivendi* sa Sovjetskim Savezom, time i svoju neutralnost po modelu „sive zone”, sve do 1939. godine i Pakta Ribentrop-Molotov, kojim je prepustena sovjetskoj sferi uticaja. Nastojeći da učvrsti sferu uticaja koju mu je Nemačka priznala pomenutim paktom, a u želji da predupredi moguću nemačku zloupotrebu teritorija koje su u nju ulazile u eventualnoj budućoj agresiji protiv njega, Sovjetski Savez se obratio pribaltičkim državama (Estoniji, Letoniji i Litvaniji) i Finskoj sa određenim zahtevima. Od pribaltičkih država tražio je da sa njim sklope ugovore o uzajamnoj pomoći i dozvole otvaranje sovjetskih vojnih baza na svojim teritorijama, što su ove i prihvatile. Od Finske je tražio određene teritorijalne ustupke na Karelijskom zemljouzu, sa ciljem pomeranja granice dalje od tadašnjeg Lenjingrada, kao i bazu na poluostrvu Hanko. Posle dugih i napornih pregovora, u toku kojih je Sovjetski Savez pokazao spremnost i da popusti, Finska nije prihvatile zahtev za bazom i, nakon jednog graničnog oružanog incidenta, izbio je sovjetsko-finski Zimski rat.<sup>34</sup> U njemu su Finci pružili žilav otpor Sovjetima i naneli im višestruko veće ljudske gubitke od onih koje su sami imali, ali su u cilju izbegavanja dalje štete posle nekoliko meseci morali da popuste i prihvate mirovni sporazum koji je podrazumevao veće teritorijalne ustupke od onih koje su Sovjeti tražili pre rata. Finska je njime, pored Karelijskog zemljouza, izgubila i Petsamo, jedinu luku na Severnom ledenom oceanu.

Prilika za povraćaj izgubljenog stekla se već sa napadom Nemačke na Sovjetski Savez 1941. godine. U neformalnom savezništvu sa Nemačkom, Finci u periodu 1941–1944. godine ratuju protiv Sovjeta i, pored predašnjih, zaposedaju još neke teritorije u Kareliji. Kontraofanziva Crvene armije 1944. ugrožava i Finsku, pa ova prihvata primirje, koje je osim povratka na granicu definisanu ugovorom iz 1940. godine podrazumevalo i da Finska zarati sa Nemačkom i protera njene trupe sa svoje teritorije (Laponski rat). Sovjeti su prihvatali činjenicu o neformalnom savezništvu Finske i Nemačke, time i odvojenom ratu koji je

<sup>33</sup> Ibid., p. 275.

<sup>34</sup> O dinamici pregovora i izbijanju rata videti u: D. W. Spring, “The Soviet Decision for War against Finland, 30 November 1939”, *Soviet Studies*, Vol. 38, No. 2, April 1986, pp. 207–226.

Finska vodila, te od nje nisu tražili bezuslovnu kapitulaciju, niti je okupirali.<sup>35</sup> Ipak, autoritativno nametanje uslova primirja potvrdilo je da je sovjetska okupacija moguća u svakom trenutku, odnosno da Finska ostaje u sferi uticaja Sovjetskog Saveza, u kojoj se našla još 1939. godine. Dok je u periodu neposredno posle rata Sovjetski Savez učvršćivao svoju u kontraofanzivi protiv Nemačke novostvorenu istočnoevropsku sferu uticaja tako što je u jednoj po jednoj zemlji pomagao uspostavljanje socijalističkih poredaka, mnogi su sa pravom sumnjali da će Finska moći da izbegne sličnu sudbinu. Tada na scenu stupa Juho Kusti Pasikivi (Juho Kusti Paasikivi), prethodno premijer, a u periodu 1946–1956. godine predsednik Finske, čovek koji je tečno govorio ruski i imao bogato iskustvo pregovaranja sa Sovjetima – nalazio se na čelu delegacije koje su ispregovarale i Sporazum iz Tartua 1920. i Moskovski sporazum kojim je 1940. godine okončan Zimski rat. Ovaj prekaljeni političar se u osetljivoj pregovaračkoj ulozi još jednom našao 1948. godine, kada je pozvan u Moskvu da potpiše Sporazum o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći. Sporazum ovog tipa Sovjeti su već prethodno bili potpisali sa nekoliko istočnoevropskih država, i on će u njihovom slučaju značiti (što će posebno brutalno iskusiti Čehoslovačku, u kojoj je neposredno pre poziva Pasikiviju u Moskvu izveden komunistički državni udar) instaliranje socijalističkih režima i svrstavanje na sovjetsku stranu u Hladnom ratu, koji je upravo počinjao. Ne i u slučaju Finske, jer je Pasikivi uspeo da ispregovara znatno povoljnije odredbe Sporazuma od onih koje mu je Staljin prvobitno bio ponudio.<sup>36</sup>

Sovjetski Savez je Finskoj skoro eksplicitno priznao pravo da ostane neutralna, pa tako u samoj preambuli stoji: „(u)zimajući u obzir želju Finske da ostane izvan sukoba velikih sila“.<sup>37</sup> Sporazumom se Finska obavezala da se suprotstavi oružanom napadu koji bi Nemačka ili njeni saveznici preduzeli protiv nje ili protiv Sovjetskog Saveza, a preko njene teritorije. Sporazum predviđa i mogućnost da Sovjetski Savez pruži Finskoj pomoć u takvom slučaju, ali samo ukoliko dve strane o tome postignu dogovor. Predviđene su i konsultacije strana ugovornica o tome

<sup>35</sup> Ralf Torngren, “The Neutrality of Finland”, op. cit., pp. 602–603. Finska je tako, uz Veliku Britaniju i Sovjetski Savez, bila jedina evropska učesnica Drugog svetskog rata koja ni u jednom trenutku rata nije bila u potpunosti okupirana, u isto vreme sačuvavši i svoj društveni poredak i političke institucije (*ibid.*, p. 603).

<sup>36</sup> O tome kako je Pasikivi na pregovorima u Moskvi ublažio Staljinov predlog videti u: Efraim Karsh, “Adaptation and Conflict”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 62, No. 2, Spring 1986, p. 269.

<sup>37</sup> “The Agreement of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance between The Union of Soviet Socialist Republics and The Republic of Finland”, [http://heninen.net/sopimus/1948\\_e.htm](http://heninen.net/sopimus/1948_e.htm), 16/09/2016.

da li postoji navedena pretnja od oružanog napada. Finska je, dakle, Sporazumom preuzeila izvesne obaveze u slučaju napada na Sovjetski Savez, ali samo ukoliko bi taj napad išao preko njene teritorije, koju je ova ionako imala odgovornost da brani. Nije bilo predviđeno da Finska pomogne odbrani Sovjetskog Saveza na bilo kom drugom području, dok pomoć Sovjetskog Saveza Finskoj može da usledi tek nakon konsultacija i odgovarajućeg dogovora. Do takvih konsultacija u praksi nikada nije došlo.<sup>38</sup> Lako se zaključuje da u ovim odredbama nema govora o sklapanju vojnog saveza i da one time ne protivreče finskoj neutralnosti. Štaviše, Sporazum propisuje i da strane ugovornice neće ulaziti u saveze koji bi bili upravljeni protiv druge strane, kao i da će poštovati načela suvereniteta, integriteta i nemešanja u unutrašnje stvari druge strane. Sporazum je zaključen na deset godina, ali će kasnije više puta biti obnavljan, sve do kraja Hladnog rata.

Sporazumom od 1948. godine postavljen je temelj hladnoratovske neutralnosti Finske, koja je njime stekla karakter *de jure* i garantovane. U trenutku njegovog sklapanja bila su ispunjena sva tri uslova za finlandizaciju. Prvi uslov je bio da se Finska nalazi na delu sovjetske sfere uticaja od perifernog značaja. Za razliku od država Srednje Evrope, koje su za Sovjetski Savez imale ključni geostrateški značaj i u pređašnjem obračunu sa Hitlerom i u hladnoratovskom nadmetanju sa Zapadom, Finska je imala tu sreću da se nađe na relativno skrajnutom skandinavskom području. Ovde je bezbednosni interes Sovjetskog Saveza bio isključivo defanzivan – sprečiti mogućnost da potencijalni agresor sa Zapada iskoristi teritoriju Finske da bi ugrozio severozapadni deo sovjetske teritorije, a pre svega Lenjingrad.<sup>39</sup> Ovom defanzivnom logikom Sovjeti su se vodili 1939. godine kada su pred Finsku postavili blaže zahteve nego pred pribaltičke države, a ista logika očigledno je opstala i na početku Hladnog rata. Finski zvaničnici je 1939. godine nisu razumeli i za to su platili cenu, ali Pasikivi posle rata očigledno jeste. On je pošao od tačne prepostavke da je Sovjetski Savez pre svega zainteresovan za svoju bezbednost iz pravca Finske – dokle god ona ne bude ugrožena, Sovjeti će tolerisati nezavisnost i demokratiju u Finskoj.<sup>40</sup> Druga polazna prepostavka, koja će se pokazati tačnom, jeste da se strateški interesi zapadnih država ne protežu na Baltik, štaviše da one ne bi bile ni sposobne da ih tamo nametnu, što je eksplicitno priznato na Jaltskoj konferenciji.<sup>41</sup> Drugim

<sup>38</sup> Klaus Tornudd, “Finnish Neutrality Policy during the Cold War”, op. cit., p. 45.

<sup>39</sup> Kalevi J. Holsti, “Strategy and Techniques of Influence in Soviet-Finnish Relations”, *The Western Political Quarterly*, Vol. 17, No. 1, March 1964, p. 66; Efraim Karsh, “Adaptation and Conflict”, op. cit., p. 265.

<sup>40</sup> Max Jakobson, “Finland’s Foreign Policy”, op. cit., p. 198.

<sup>41</sup> Ibid., p. 197.

rečima, Pasikivi je razumeo da se Finska nalazi u sovjetskoj sferi uticaja. Bio je svestan činjenice da bi Finska, ukoliko bi sebe učinila predstražom antisovjetske alijanse, u slučaju rata prva bila pregažena, a da pritom ne bi imala moć da utiče na odlučivanje o ratu i miru.<sup>42</sup> Druge velike sile jednostavno su bile isuviše udaljene da bi pritekle Finskoj u pomoć.<sup>43</sup> Pasikivi je smatrao i da nije dovoljno dati jednostranu izjavu o neutralnosti, već steći poverenje Sovjeta da ih sa finske teritorije neće napasti nijedna neprijateljska sila, tako da oni ne samo tolerišu finsku poziciju, već shvate da je u njihovom interesu da to čine.<sup>44</sup> Ukoliko Finska uveri Sovjetski Savez da ovaj neće biti izložen neprijateljskim akcijama sa njene teritorije, on će prihvati finskiu nezavisnost i slobodu odlučivanja u unutrašnjoj politici, kao i u onim delovima spoljne politike koji ne pogađaju strateške interese Sovjetskog Saveza.<sup>45</sup> Glavni posleratni zadatak finske spoljne politike tako će postati obezbeđenje poverenja Sovjetskog Saveza u finsku neutralnost, koje ovaj nije imao uoči Zimskog rata.<sup>46</sup>

Drugi uslov bio je da pored Sovjetskog Saveza u sistemu postoji barem još jedna rivalska velika sila. Ovo je najmanje sporno – Hladni rat je bio *par excellence* nadmetanje dveju supersila oko svetske hegemonije, u čemu su one uravnoteživale jedna drugu, te je postojao prostor za male države da u ostvarivanju nacionalnog interesa koriste i strategiju neutralnosti kao legitimnu. Uz to, neutralnosti Finske pogodovala je specifična situacija u Skandinaviji. Norveška je takođe bila deo zapadne sfere uticaja (1949. stupa u NATO) kao i Švedska, koja će iz Drugog svetskog rata izaći kao neka vrsta „sive zone”<sup>47</sup>. Mogući sovjetski motiv za tolerisanje neutralnosti Finske bila je spekulacija da bi u slučaju uvlačenja Finske u sovjetski blok Švedska reagovala priključenjem zapadnom bloku.<sup>48</sup> Sovjetskom Savezu se očigledno više isplatilo da između sebe

<sup>42</sup> Ibid., p. 198.

<sup>43</sup> Allan A. Kuusisto, “The Paasikivi Line in Finland’s Foreign Policy”, *The Western Political Quarterly*, Vol. 12, No. 1, Part 1, March 1959, pp. 38–39.

<sup>44</sup> Kalevi J. Holsti, “Strategy and Techniques of Influence in Soviet-Finnish Relations”, op. cit., p. 69.

<sup>45</sup> Allan A. Kuusisto, “The Paasikivi Line in Finland’s Foreign Policy”, op. cit., p. 37. Ovim je Pasikivi pokazao da je sledbenik Starih Finaca, političke grupacije koja se uoči Prvog svetskog rata zalagala za sličnu politiku prema carskoj Rusiji (ibid., p. 38).

<sup>46</sup> Ralf Torngren, “The Neutrality of Finland”, op. cit., pp. 603–604.

<sup>47</sup> Klaus Tornudd, “Finnish Neutrality Policy during the Cold War”, op. cit., pp. 46–47.

<sup>48</sup> Kalevi J. Holsti, “Strategy and Techniques of Influence in Soviet-Finnish Relations”, op. cit., pp. 66–67; George H. Quester, “Finlandization as a Problem or an Opportunity?”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 512, “The Nordic Region: Changing Perspectives in International Relations”, November 1990, p. 38.

i zapadnog bloka ima i neke neutralne države (u Srednjoj Evropi to će postati Austrija, a na Balkanu Jugoslavija, kao „tampon” države), nego da se posred čitavog evropskog kontinenta u pravcu sever-jug graniči sa njim.

Konačno, i treći uslov – postojanje i demonstracija sopstvenih kapaciteta za odbranu od sovjetske agresije – u slučaju Finske bio je u potpunosti zadovoljen, jer je ova u periodu 1918–1944. godine vodila tri rata protiv Sovjetskog Saveza, i u njima uspela da mu nanese značajne gubitke, a da ostane neokupirana i na kraju iznudi mirovna rešenja koja će predstavljati delimične kompromise. Sovjeti će zato u toku čitavog Hladnog rata imati na umu da, ukoliko u nekom trenutku budu poželeti da nasilno ukinu Finskoj neutralnost, to neće proći bez visoke ljudske i materijalne cene. Usled „vojničkog duha“ koji su Finci pokazali u ratu sa Sovjetima,<sup>49</sup> Staljin je još u Teheranu 1943. godine razgovarajući o Finskoj sa Čerčilom i Ruzveltom, rekao da „nacija koja se tako žestoko borila za svoju nezavisnost zalužuje da joj se posveti pažnja“.<sup>50</sup> Uz to, posledica ratova bila je da su Finci ostali nepodeljena nacija, budući da su stanovnici oblasti koje su Sovjeti pripojili uspešno raseljeni, te ni sa finske strane nisu postojali teritorijalni revanšizam i razlozi za ratno huškanje.<sup>51</sup>

Iz dosadašnjeg razmatranja uspostavljanja finske neutralnosti u Hladnom ratu, vidimo da je nesporno prisutan prvi definicioni element finlandizacije – Finska je bila mala država koja se nalazila u sferi uticaja jedne velike sile, u ovom slučaju supersile kakva je bio tadašnji Sovjetski Savez. Bilo je jasno da SAD i njeni evropski saveznici ne bi ni hteli, niti mogli da spreče Sovjetski Savez da Finskoj ukine neutralnost ukoliko to poželi, jednako kao što nisu mogli da spreče nametanje socijalizma u drugim istočnoevropskim državama i kasnije gušenje pobuna u nekima od njih (Poljska, Mađarska, Čehoslovačka), kao i sovjetsku invaziju Avganistana. Drugi definicioni element – suprotstavljenost nacionalnih interesa Sovjetskog saveza i Finske, takođe je nesporno bio prisutan, i to u vidu suprotstavljenih društvenih i političkih poredaka. Finska elita je nedvosmisleno pokazala da za nju moguće uvođenje socijalizma predstavlja „crvenu liniju“ koja se ne sme preći, te da je očuvanje kapitalizma u kombinaciji sa specifičnim skandinavskim modelom socijalne države, kao i liberalno-demokratskog političkog poretku (ustanovljenog ustavom koji se nije menjao od sticanja nezavisnosti) sama srž njenog nacionalnog interesa, oko koje nema kompromisa. Čuven je jedan citat Urha Kekonena (Urho Kaleva Kekkonen), Pasikivijevog

<sup>49</sup> Ibid., p. 37.

<sup>50</sup> Max Jakobson, “Substance and Appearance: Finland”, op. cit., p. 1039.

<sup>51</sup> Ibid., p. 1038.

naslednika na mestu predsednika, koji je prilikom posete sovjetskog premijera Hruščova Helsinkiju 1960. godine izjavio: „(u)beden sam da bi, čak i kada bi čitav ostatak Evrope prešao na komunizam, Finska sačuvala tradicionalnu demokratiju Severa ukoliko većina finskog naroda to bude želela, kao što ja verujem da bi”.<sup>52</sup> Dakle, Finska je neutralna u spoljnoj politici, ali ne i u pogledu svog nacionalnog interesa, odnosno vrednosti na kojima počiva finski način života, otelotvorenih u njenom društvenom i političkom poretku. Treći definicioni element – delimično potčinjavanje spoljne i unutrašnje politike Sovjetskom Savezom, sa ciljem da se odricanjem od sporednih elemenata nacionalnog interesa sačuva njegova pomenuta srž – predstavlja suštinu finlandizacije, zaslužuje da mu se posveti više pažnje i zahteva detaljniju analizu spoljne i unutrašnje politike Finske nakon Sporazuma iz 1948. godine.

Rekli smo da je Pasikivi kao ključni zadatak svoje politike prema Sovjetskom Savezu odredio sticanje njegovog poverenja u finsku neutralnost: „(n)aša spoljna politika od sada pa nadalje nikada neće moći da bude suprotstavljena Sovjetskom Savezu, i naš istočni sused mora da bude ubedjen u našu rešenost da to dokažemo”.<sup>53</sup> Ovaj stav kasnije će biti nazvan Pasikivijevom doktrinom, a nakon dolaska na položaj njegovog naslednika Kekonena (1956–1981), koji ju je do kraja razvio i primenio, Pasikivi-Kekonenovom linijom. Ona je u toku čitavog Hladnog rata podrazumevala brojne odluke o izlaženju u susret sovjetskim interesima i u spoljnoj i u unutrašnjoj politici, često i onda kada Sovjetski Savez pred Finsku nije postavljao eksplisitne zahteve. Cilj je bio da se Sovjetskom Savezu konstantno pružaju ustupci taktičkog karaktera, koji bi doprineli strateškom cilju – sticanju sovjetskog prihvatanja i priznanja zapadnjačkog društvenog, ekonomskog i političkog sistema uz njegove granice.<sup>54</sup> Dva su bila ključna elementa finskog povlađivanja Sovjetskom Savezu u spoljnoj politici: izbegavanje ulaženja u bilo kakve saveze ili dogovore (dakle, ne nužno vojne) koje bi Moskva smatrala uperenim protiv sebe; izbegavanje izjašnjavanja o pitanjima oko kojih se Sovjetski Savez spori sa Zapadom. U unutrašnjoj politici ključni elementi su bili: vođenje računa o interesima Sovjetskog Saveza u odvijanju političkog procesa unutar Finske, a često i neposredan uticaj Moskve na isti, sa ciljem izbora na državne funkcije za Sovjete podobnih ljudi, odnosno sprečavanje izbora nepodobnih; samocenzura, odnosno izbegavanje kritike

<sup>52</sup> Navedeno prema: Ralf Torngren, “The Neutrality of Finland”, op. cit., p. 609.

<sup>53</sup> Navedeno prema: Paul Henry Nelson, *Soviet-Finnish Relations: Finlandization or Fraternization?*, op. cit., p. 48.

<sup>54</sup> Efraim Karsh, “Adaptation and Conflict”, op. cit., p. 277.

Sovjetskog Saveza u medijima i kulturnom životu. Detaljnije ćemo razmotriti svaki od ovih elemenata.

Odmah nakon potpisivanja Sporazuma o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći, Finska je odbila učešće u Maršalovom planu, jer ga je Sovjetski Savez video kao američki instrument uperen protiv njega. Iz istog razloga se Sovjeti u prvo vreme nisu saglasili sa pristupanjem Finske Nordijskom savetu.<sup>55</sup> Takođe, iako je 1955. godine napokon postala članica UN u sklopu sovjetsko-američkog dogovora da ne blokiraju jedni drugima kandidate za članstvo, Finska će odbiti ponuđeno joj mesto nestalne članice Saveta bezbednosti, jer je procenila da bi se to kosilo sa njenim nemešanjem u hladnoratovska pitanja.<sup>56</sup> Jedno od ključnih hladnoratovskih spornih pitanja bilo je nemačko pitanje, pa se Finska u pogledu njega neće izjašnjavati, niti priznavati nijednu od dve Nemačke, dokle god one i supersile ovo pitanje ne budu rešile između sebe.<sup>57</sup> I inače će Finska u toku čitavog Hladnog rata izbegavati da se izjašnjava o pitanjima oko kojih su supersile imale suprotstavljenje stavove.<sup>58</sup> Ovo znači da je njen neutralnost sve vreme osim vojne imala i karakter političke neutralnosti, a vidimo da je u vreme predsednikovanja Pasikivija (do 1956) bila i pasivna, tj. svodila se na izbegavanje svega što bi moglo da od Sovjetskog Saveza moglo da bude protumačeno kao odstupanje od neutralnosti. Situacija će postepeno početi da se menja nakon Staljinove smrti, a pred kraj Pasikivijevog mandata.<sup>59</sup> Očigledno je bilo da je cilj Pasikivijeve doktrine – sticanje poverenja Sovjeta – bio ispunjen, jer je Sovjetski Savez 1955. dozvolio Finskoj da se priključi Nordijskom savetu i vratio joj luku Porkala, u kojoj je pre toga prema Pariskom mirovnom ugovoru držao bazu. Ovo će iskoristiti Pasikivijev naslednik Kekonen i preokrenuti pasivnu neutralnost u aktivnu.

Finska će za vreme Kekonenovog predsednikovanja uzeti aktivno učešće u radu UN na planu rešavanja međunarodnih sukoba u koje supersile nisu bile neposredno uključene, te će između ostalog poslati svoje vojne snage u mirovnu misiju na Suecki kanal.<sup>60</sup> Kekonen će u toku 25 godina koliko se nalazio na mestu predsednika Finske pokrenuti niz međunarodnih inicijativa. Uz mirovne misije UN (pored Sueca, najveća je bila na Kipru), najvažnija je svakako bila Konferencija o

<sup>55</sup> Ibid., pp. 271–272.

<sup>56</sup> Kalevi J. Holsti, “Strategy and Techniques of Influence in Soviet-Finnish Relations”, op. cit., pp. 71–72.

<sup>57</sup> Navedeno prema: Ralf Torngren, “The Neutrality of Finland”, op. cit., pp. 605–606.

<sup>58</sup> Max Jakobson, “Finland’s Foreign Policy”, op. cit., p. 199.

<sup>59</sup> Allan A. Kuusisto, “The Paasikivi Line in Finland’s Foreign Policy”, op. cit., p. 46.

<sup>60</sup> Ralf Torngren, “The Neutrality of Finland”, op. cit., p. 606.

bezbednosti i saradnji u Evropi, koja se održala sedamdesetih godina upravo u Helsinkiju, i na kojoj će 1975. godine biti usvojen Helsinški završni akt, verovatno najznačajniji rezultat tadašnjeg „detanta“ među supersilama.<sup>61</sup> Kekonenova ideja o stvaranju skandinavske nenuklearne zone neće imati sličan uspeh, jer nije bilo moguće da Sovjetski Savez pristane da u sastav te zone uđe i deo njegove teritorije – poluostrvo Kola.<sup>62</sup> Sovjeti su povremeno bili podozrivi prema finskoj aktivnoj neutralnosti i sužavalii prostor za nju, kao na primer kada su 1973. godine osuđetili izbor Finca Maksa Jakobsona (Max Jakobson) za generalnog sekretara UN.<sup>63</sup> Finska je uz to sve vreme morala da bude na oprezu prilikom izjašnjavanja o međunarodnim sporovima u koje su supersile bile neposredno uključene, kako Sovjeti ne bi posumnjali u njenu političku neutralnost. To se pokazalo naročito teškim prilikom sovjetske invazije Čehoslovačke 1968. i Avganistana 1979. godine, kada je Finska pozvala na povlačenje stranih trupa iz tih dveju zemalja, ali nije direktno optužila Sovjetski Savez.<sup>64</sup>

Jedno od najnezgodnijih pitanja finske neutralnosti koje je uspešno razrešeno za vreme Kekonena, a koje se ticalo članstva u međunarodnim organizacijama, bilo je pitanje članstva Finske u tadašnjem Evropskom udruženju za slobodnu trgovinu (*European Free Trade Association – EFTA*). Iako je ova organizacija bila isključivo ekonomskog karaktera, Sovjetski Savez ju je posmatrao kao korak ka učlanjenju u Evropsku ekonomsku zajednicu, u kojoj je već video i politički instrument Zapada protiv njega. Zato nije dozvoljavao Finskoj da postane član EFTA, što je ovoj stvorilo veliki problem, jer je slobodna trgovina sa zapadnim državama članicama te asocijacije bila od ogromnog interesa za nju. Sledeći taj interes, Finska je mimo volje Sovjetskog Saveza 1959. ipak pokrenula proces pridruživanja EFTA, što je prouzrokovalo krizu u odnosima sa Moskvom. Mudra Kekonenova diplomacija odnela je pobedu – Sovjeti su se na kraju saglasili da se Finska pridruži EFTA, ali pod uslovom da Sovjetskom Savezu pruži iste ekonomske privilegije koje će pružiti članicama asocijacije. Ostalo je da se razreši problem koji je usled toga nastao sa zapadnim zemljama – kako da primer u zonu slobodne trgovine državu koja ima paralelni aranžman sa drugim ekonomskim blokom? Spor je naposletku razrešen 1961. godine na zadovoljstvo svih,

<sup>61</sup> O ovoj i drugim Kekonenovim inicijativama videti: Fred Singleton, “The Myth of ‘Finlandisation’”, op. cit., pp. 283–285.

<sup>62</sup> Harto Hakovirta, “The Soviet Union and the Varieties of Neutrality in Western Europe”, *World Politics*, Vol. 35, No. 4, July 1983, p. 576.

<sup>63</sup> Fred Singleton, “The Myth of ‘Finlandisation’”, op. cit., p. 284.

<sup>64</sup> Ibid., p. 285.

kompromisnim rešenjem po kome je Finska postala pridružena članica EFTA (punopravna će postati tek 1986).<sup>65</sup>

U početku je Sovjetski Savez nastojao da osigura finsku neutralnost direktnim pritiskom na njenu spoljnu politiku, da bi počev od 1956. godine to sve više činio manipulisanjem unutrašnjim političkim procesom u Finskoj, orijentišući se na podršku konkretnim političkim ličnostima u čiji „priateljski” stav je bio siguran.<sup>66</sup> Deo objašnjenja za ovo svakako leži u činjenici da se Pasikivi snažno odupirao činjenju ustupaka Sovjetima u unutrašnjoj sferi, ali je na drugoj strani spoljnopoličkim ustupcima uspeo da stekne sovjetsko poverenje, koje će njegov naslednik Kekonen iskoristiti da upravo dopuštanjem mešanja Moskve u unutrašnja pitanja Finske i oslanjanjem na njenu podršku učvrsti sopstvenu vlast.<sup>67</sup> Ovo najbolje ilustruje poruka koju je Kekonen 1960. uputio grupi finskih parlamentaraca iz svih partija: „(k)o je za Kekonena, taj je za prijateljstvo sa Sovjetskim Savezom, a ko je protiv Kekonena, taj je protiv prijateljstva sa Sovjetskim Savezom”.<sup>68</sup> U prisvajanju svojevrsnog monopolia na sposobnost održanja dobrih odnosa sa Sovjetskim Savezom, time i na očuvanje neutralnosti Finske i srži njenog nacionalnog interesa, leži tajna Kekonenove dugovečnosti na mestu finskog predsednika. Kako se odvijao ovaj uticaj Sovjetskog Saveza na unutrašnjepoličku dinamiku u Finskoj i kako su njeni predsednici odgovarali na njega, pokazaćemo na nekoliko primera.

Osnovni cilj mešanja Sovjetskog Saveza u unutrašnja pitanja Finske bio je da obezbedi stabilnost u finskoj politici neutralnosti tako što će favorizovati izbor „podobnih” (Sovjetskom Savezu naklonjenih), a onemogućavati izbor „nepodobnih” ličnosti na najviše državne funkcije. Prvi na listi nepodobnih bio je Vaino Taner (Vaino Tanner), lider Socijaldemokratske partije, usled „antisovjetske” biografije.<sup>69</sup> Pored Tanerove ličnosti, verovatni razlozi zašto su za Moskvu socijaldemokrati bili „loši momci” leže u činjenici da su bili konkurenca komunistima – koji su povremeno bili deo finskih vlada, ali bez odlučujućeg uticaja na unutrašnju politiku – kao i u nastojanju njihovih unutrašnjepoličkih protivnika (pre svega Kekonenove Agrarne partije i njenih

<sup>65</sup> O sporu oko članstva u EFTA i njegovom razrešenju videti u: Ralf Torngren, “The Neutrality of Finland”, op. cit., pp. 607–609; Kalevi J. Holsti, “Strategy and Techniques of Influence in Soviet-Finnish Relations”, op. cit., pp. 72–74.

<sup>66</sup> Ibid., p. 74.

<sup>67</sup> Efraim Karsh, “Adaptation and Conflict”, op. cit., pp. 271–272.

<sup>68</sup> Fred Singleton, “The Myth of ‘Finlandisation’”, op. cit., p. 271.

<sup>69</sup> Kalevi J. Holsti, “Strategy and Techniques of Influence in Soviet-Finnish Relations”, op. cit., p. 75.

saveznika) da ih diskredituju dokazivanjem da su oni protiv neutralnosti.<sup>70</sup> Već u toku drugog Pasikivijevog mandata doći će do nekoliko kriza finskih vlada usled nastojanja Pasikivija da u njih uključuje socijaldemokrate, a komuniste drži napolju.<sup>71</sup> Kao produžetak ovog talasa, u drugoj godini Kekonenovog predsednikovanja, dakle 1958. godine izbiće prva velika kriza u sovjetsko-finskim odnosima izazvana unutrašnjepolitičkim razlozima, poznatija kao „Noćni mraz”. Njoj je prethodio neuspeh Tanera lično da 1957. formira vladu usled direktnog sovjetskog pritiska, nakon čega će to učiniti njegov stranački kolega Fagerholm (Karl-August Fagerholm). No, činjenica da je Taner u isto vreme preuzeo mesto predsednika Socijaldemokratske partije bila je povod da Sovjeti u Fagerholmu vide samo produženu Tanerovu ruku i odbiju saradnju sa novom vladom.<sup>72</sup> Prve reakcije Moskve bile su u vidu povlačenja ambasadora na konsultacije i primene niza ekonomskih sankcija protiv Finske.<sup>73</sup> Kriza je razrešena tako što su se predstavnici Agrarne partije povukli iz Fagerholmove vlade i oborili je, da bi zatim formirali manjinsku vladu na čelu sa Suskelainenom. Finsko-sovjetski odnosi su normalizovani posetom Kekonena Hruščovu neposredno posle toga.<sup>74</sup>

Time što je lično potkopao Fagerholmovu vladu, a zatim direktnim susretom sa Hruščovim razrešio krizu „Noćni mraz”, Kekonen se nametnuo kao vrhovni arbitar u pogledu toga ko sme u finsku vladu, a ko ne. Ovo će još jednom doći do izražaja u drugoj velikoj krizi finsko-sovjetskih odnosa, „Notnoj krizi” iz 1961. godine, koja je izbila u trenucima žestokog zaoštrevanja odnosa između Sovjetskog Saveza i Zapada po pitanju Berlina. Počela je tako što su Sovjeti od Finske zatražili vojne konsultacije predviđene Sporazumom iz 1948. godine povodom narastajuće opasnosti od Zapadnih Nemaca i NATO-a. Da su održane, ove konsultacije mogle su da odvedu u „pomoć” Sovjeta da se Finska odbrani, odnosno okupaciju Finske i ukidanje njene neutralnosti. No, sve se pokazalo kao sovjetski blef usmeren na uticaj na unutrašnjepolitičku dinamiku u Finskoj, gde su se bližili predsednički izbori.<sup>75</sup> Protivkandidat Kekonenu na tim izborima bio je socijaldemokrata Olavi Honka (Olavi Uno Viktor Honka), za koga se smatralo da ima velike šanse za pobedu. Kekonen se u vreme kada je nota sa sovjetskim

<sup>70</sup> Ibid., p. 77.

<sup>71</sup> Fred Singleton, “The Myth of ‘Finlandisation’”, op. cit., p. 281.

<sup>72</sup> Ibid., p. 281.

<sup>73</sup> Efraim Karsh, “Adaptation and Conflict”, op. cit., p. 272.

<sup>74</sup> Kalevi J. Holsti, “Strategy and Techniques of Influence in Soviet-Finnish Relations”, op. cit., pp. 75–76.

<sup>75</sup> Ibid., p. 77.

zahtevom za konsultacijama stigla nalazio u poseti SAD, da bi po povratku u Helsinki reagovao na notu bez imalo panike, poručujući javnosti da ona nije uperena protiv finske neutralnosti, već da njome Sovjetski Savez zapravo izražava podršku istoj.<sup>76</sup> Zatim je pokušao da razreši krizu raspушtanjem parlamenta i raspisivanjem novih izbora, a kada se to pokazalo nedovoljnim, tajno je oputovao u Novosibirsk gde se sastao sa Hruščovim.<sup>77</sup> Rezultat susreta bilo je odlaganje konsultacija „na neodređeno” i zajednički kominike u kome je, između ostalog, izražena sovjetska podrška neutralnosti Finske i Kekonenu lično kao njenom garantu. Honki nije preostalo ništa drugo nego da iz patriotskih razloga, da ne bi ugrozio finsku neutralnost, povuče kandidaturu i tako omogući Kekonenu da ubedljivo dobije izbole, čime je i ispunjen stvarni cilj sovjetske note.<sup>78</sup> Pokazalo se da nisu bili u pravu oni na Zapadu koji su u vreme krize otpisali finsku neutralnost smatrajući da je kucnuo čas da se ispravi ova „anomalija” u sovjetskom susedstvu – ispostavilo se da je ona posledicama sovjetske note samo učvršćena.<sup>79</sup>

Socijaldemokratska partija će nakon „Notne krize” da se postepeno „detanerizuje”, shvativši da ne može efektivno da učestvuje u vlasti ukoliko nema naklonost Sovjeta.<sup>80</sup> Prijateljski odnos prema Sovjetskom Savezu postepeno je postao stvar rutine, što je došlo do izražaja i u autocenzuri u finskim medijima u vidu izbegavanja kritike sovjetske politike, naročito nakon invazije Čehoslovačke 1968. godine. Za finsku neutralnost je najvažnije da je funkcionala i bila prihvaćena i od Sovjeta i na Zapadu, sa kojim je Finska razvila odnose više nego ikada ranije, o čemu svedoče brojne posete Kekonena zapadnim zemljama.<sup>81</sup> Kekonenovu politiku nastaviće predsednik Mauno Koivisto (Mauno Henrik Koivisto, 1982–1994), a izgubiće smisao tek sa završetkom Hladnog rata i raspadom Sovjetskog Saveza kada su nestala sva tri definiciona elementa finlandizacije. Ipak, na ove događaje Finska će oprezno reagovati, u prvo vreme nastojeći da sačuva dobre odnose sa Rusijom, ne tražeći da joj se vrate teritorije koje je izgubila u Zimskom ratu i ostajući vojno neutralna, tj. izvan NATO. U najnovijem periodu dodatno je naglašena aktivna komponenta finske neutralnosti, koja će između ostalog doći do izražaja u posredničkoj ulozi koju je Koivistov naslednik Martti Ahtisari (Martti Oiva Kalevi Ahtisaari, 1994–2000) imao u zaustavljanju sukoba NATO-a i Jugoslavije 1999. godine, kao i u kasnjem

<sup>76</sup> Ibid., p. 78.

<sup>77</sup> Ibid., pp. 78–79.

<sup>78</sup> Ibid., pp. 79–80.

<sup>79</sup> Max Jakobson, “Finland’s Foreign Policy”, op. cit., pp. 196, 201.

<sup>80</sup> Fred Singleton, “The Myth of ‘Finlandisation’”, op. cit., p. 282.

<sup>81</sup> Ralf Torngren, “The Neutrality of Finland”, op. cit., pp. 604–605.

rešavanju kosovskog pitanja. Današnja Finska je i dalje vojno, ali ne i politički neutralna, što vidimo i u njenom bezrezervnom svrstavanju uz Zapad u njegovom sukobu sa Rusijom povodom ukrajinske krize.

## DRUGI PRIMERI FINLANDIZACIJE

### *Jugoslavija (1935–1941)*

Kraljevina Jugoslavija je od osnivanja pa zaključno sa 1934. godinom i ubistvom kralja Aleksandra I Karađorđevića u spoljnoj politici bila svrstana na stranu sila pobednica Prvog svetskog rata – Velike Britanije i Francuske. Sama je sa Rumunijom i Čehoslovačkom bila članica vojnog saveza Male Antante usmerenog na obuzdavanje revisionizma susedne Mađarske. Nakon kraljeve smrti, suočena sa izmenjenim međunarodnim okolnostima u vidu naglog jačanja Nemačke na čelu sa Hitlerom koje će je u potpunosti uključiti u njenu sferu uticaja, jugoslovenska vlada se postepeno distancira u odnosu na zapadne sile i počinje da vodi *de facto* politiku neutralnosti u odnosu na njih i Nemačku. U godinama koje su dolazile uticaj Nemačke na Jugoslaviju, pre svega ekonomski, postao je dominantan. Nepodudarnost društveno-političkih poredaka dveju zemalja i nastojanje Beograda da sačuva tradicionalno dobre odnose sa Velikom Britanijom i Francuskom, učiniće da se Jugoslavija od 1935. godine pa u narednih nekoliko godina uklopi u naš model finlandizacije. Oličenje novog spoljnopoličkog kursa i u neku ruku jugoslovenska preteča Pasikivija i Kekonena, bio je predsednik vlade Milan Stojadinović.

Stojadinović je svoju spoljnu politiku nazvao „politikom zdravog razuma”.<sup>82</sup> On je shvatio izmenjene okolnosti u Evropi nakon dolaska Hitlera na vlast, koje su prepustile male zemlje „na milost i nemilost gladnim silama”, usled čega je došlo vreme za male narode da se spasava kako ko može. Stojadinović je bio svestan da se Jugoslavija u potpunosti našla u nemačkoj sferi uticaja:

Između nas i naših zapadnih saveznika podigao se snažan blok sila Osovine koji je išao od Severnog mora, pa sve do duboko u Sredozemno. Mi smo ostali s ove strane te barijere, bez neposrednog dodira sa saveznicima.<sup>83</sup>

Neutralnost je u novim okolnostima postala jedino rešenje za odbranu nacionalnog interesa, a takva politika je zahtevala unapređenje odnosa sa silama Osovine radi sticanja njihovog poverenja da se Jugoslavija u kritičnim trenucima

<sup>82</sup> Navedeno prema: Duško Lopandić, *Vreme sjaja, vreme tame: diplomate u vrtlogu istorije*, Arhipelag, Beograd, 2015, str. 259.

<sup>83</sup> Navedeno prema: ibid., str. 258.

neće svrстати на другу страну. Stojadinović je tokom premijerskog mandata veoma uspešno delovao u tom pravcu. Počeo je od unapređenja odnosa sa Italijom, koja je do tada bila najveći geopolitički protivnik Jugoslavije, da bi nakon toga primenio isti pristup i prema Nemačkoj. Do 1939. godine Jugoslavija će dozvoliti da potpadne pod ogroman uticaj Nemačke, pre svega u ekonomiji (u jednom trenutku 40 posto njene spoljne trgovine biće sa Nemačkom).<sup>84</sup> Jugoslavija neće reagovati na komadanje Čehoslovačke 1938. godine, čime će se Mala Antanta (koja je ionako bila usmerena protiv Mađarske, a ne protiv Nemačke) raspasti. Stojadinović je savršeno iskoristio sva tri preduslova za finlandizaciju: nalaženje Jugoslavije na periferiji nemačke sfere uticaja, jer Balkan za Nemačku u prvo vreme nije imao onoliki značaj kao Srednja Evropa; postojanje rivalskih velikih sila u Evropi; vojnu snagu zemlje, uz oslonac na tradiciju srpske vojske iz Prvog svetskog rata, u čiji su borbeni duh Nemaci i Austrijanci imali prilike i sami da se uvere. Nemci su tolerisali neutralnost Jugoslavije. Sam Hitler je tvrdio da su „nemački interesi na Balkanu jedino ekonomске prirode, a nikako političke”.<sup>85</sup>

Da li bi Jugoslavija uspela da sačuva svoju mirnodopsku neutralnost i u toku čitavog Drugog svetskog rata da je kojim slučajem Stojadinović ostao na položaju, možemo samo da nagadamo. Jedino znamo da su njegovi naslednici to pokušali i nisu uspeli. Stojadinovića je februara 1939. godine na mestu predsednika vlade zamenio Dragiša Cvetković, ali će od tada pa do napuštanja neutralnosti zemlje u martu 1941. godine glavnu reč u spoljnoj politici voditi ministar spoljnih poslova Aleksandar Cincar-Marković i kraljevski namesnik, knez Pavle Karađorđević lično. Ugrožavanju neutralnosti zemlje svakako je doprinelo dodatno pogoršanje geopolitičkih okolnosti nakon izbijanja Drugog svetskog rata. Drugi uslov za finlandizaciju – postojanje rivalskih velikih sila – u toku 1940. godine je dovedeno u pitanje, jer je Francuska bila poražena, Velika Britanija izolovana, a SAD i Sovjetski Savez neutralni. Prvi uslov – nalaženje na delu sfere uticaja velike sile od perifernog značaja – takođe je postao sporan, jer je zahvaljujući problemima s kojima se Italija suočila u ratu sa Grčkom i sopstvenim pripremama za napad na Sovjetski Savez, Nemačka povećala zainteresovanost za Balkan.<sup>86</sup> No, pitanje je da li bi ove promene okolnosti same srušile jugoslovensku neutralnost, da nije bilo i očiglednog gubitka poverenja Nemačke u nju nakon smene njima bliskog Stojadinovića i preuzimanja glavnih poluga spoljne politike zemlje od strane kneza

<sup>84</sup> Ibid., str. 290.

<sup>85</sup> Ibid., str. 290.

<sup>86</sup> Dragoljub Živojinović, “Yugoslavia”, in: Neville Wylie (ed.), *European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 231.

Pavla kao čoveka izrazito probritanskog opredeljenja.<sup>87</sup> Nemcima je postalo sumnljivo jugoslovensko „sedjenje na dve stolice”, posebno nakon što su se u okupiranoj Francuskoj dokopali vojnih arhiva koje svedoče o tajnim kontaktima Jugoslavije i Francuske tokom rata, a zatim i kad se ispostavilo da Jugoslavija ne dozvoljava tranzit oružja za italijansku vojsku u Grčkoj, dok u isto vreme tajno olakšava snabdevanje grčke armije.<sup>88</sup>

Nakon što je sa Italijom i Japanom u septembru 1940. godine zaključila Trojni pakt, Nemačka će početi da vrši pritisak na Jugoslaviju da se pridruži ovom vojnemu savezu i napusti politiku neutralnosti. „Vaša prosta neutralnost više nije garancija”, govorio je Hitler Cincar-Markoviću.<sup>89</sup> Pokušaji jugoslovenskih vlasti da se pregovorima izbore za svođenje nemačkih zahteva na potpisivanje pakta o nenapadanju samo su odložili neminovno. Jugoslavija je naponsetku bila prinuđena da 25. marta 1941. potpiše pristupanje Trojnom paktu i time prekine neutralnost.<sup>90</sup> Samo dva dana kasnije došlo je do vojnog puča u Beogradu i munjevite reakcije Nemačke i njenih saveznika u vidu agresije na Jugoslaviju i njenog komandanja. Umesto Stojadinovićeve želje da Jugoslavija izbegne i rat i pakt (naslov njegove autobiografije glasi *Ni rat, ni pakt*), ona je najpre sklopila prvo, pa onda dobila drugo. To, međutim, nije bio kraj istorije jugoslovenske neutralnosti. U novim geopolitičkim okolnostima posle rata ona će postepeno vaskrsnuti u vidu nesvrstanosti, specifične politike aktivne neutralnosti, ali ovoga puta ne po modelu finlandizacije, već „tampon” države.

### *Danska i Švedska uoči i za vreme Drugog svetskog rata*

Dolazak Hitlera na vlast, jačanje Nemačke i njene agresivne ambicije uticali su i na položaj malih država na severu Europe. Do kraja tridesetih godina, Danska, Švedska i Norveška našle su se u nemačkoj sferi uticaja, čime su stekle prvi

<sup>87</sup> Jedan od ključnih razloga Stojadinovićeve smene bilo je neslaganje kneza Pavla sa isuviše velikim ustupcima koje je Stojadinović pravio Nemačkoj i Italiji, samo da bi Pavle nastavio sa još većim ustupcima. Videti: *ibid.*, pp. 218–219.

<sup>88</sup> Duško Lopandić, *Vreme sjaja, vreme tame: diplomate u vrtlogu istorije*, op. cit., str. 279–280.

<sup>89</sup> Navedeno prema: *ibid.*, str. 293.

<sup>90</sup> Rukovodstvo Jugoslavije koje je potpisalo pakt, doduše, smatralo je da time nastavlja politiku neutralnosti. Dragoljub Živojinović, „Yugoslavia”, op. cit., p. 236. Ovaj stav bismo možda i mogli da prihvatimo kada je vojna neutralnost u pitanju, ako uzmemо u obzir relativno blage uslove pristupanja Jugoslavije ovom paktu, koji nisu uključivali obavezu da ona uđe u rat na strani sila Osovine. Ipak, potpisivanjem ovakvog pakta Jugoslavija se odrekla političke neutralnosti, uklopivši se u Hitlerov „Novi poredak” (*ibid.*, pp. 234–235). Samim tim se više nije uklapala u naš model finlandizacije.

element finlandizacije. Drugi element – suprotstavljenost nacionalnih interesa – ogledao se u inkompatibilnosti društvenih poredaka. Sve tri države imale su stabilne političke sisteme parlamentarne demokratije (sa nekim od najstarijih parlamenata u svetu) i hteli su da ih sačuvaju od talasa nacizma, fašizma i drugih oblika autoritarne vladavine, koji se sa jačanjem Nemačke i njenih saveznika širio Evropom. Danska je imala i problem teritorijalnog integriteta, jer Nemačka nije priznavala granicu uspostavljenu 1920. godine.<sup>91</sup> Dok su Danska i Švedska na početku Drugog svetskog rata uspele da sačuvaju neutralnost, sudbina Norveške bila je drugačija jer nije ispunjavala prvi uslov za finlandizaciju. Njen geopolitički položaj na krajnjem zapadu skandinavskog poluostrva bio je isuviše osetljiv budući da je tamo Nemcima pretila opasnost od iskrcavanja britanske vojske. Zato nisu mogli da joj tolerišu neutralnost, te su uspostavili potpunu okupacionu vlast. Dansku i Švedsku spaslo je to što su se našle u pozadini nemačke sfere uticaja, te nisu bile direktno izložene mogućnosti da rivalska sila koristi njihovu teritoriju za vojnu akciju protiv Nemačke. Ipak, postojale su i bitne razlike između ove dve države. Položaj Švedske bio je nešto bolji, jer je bila direktno „zaštićena” nemačkom okupacijom Norveške i nije se neposredno graničila sa Nemačkom. Snaga njene vojske koja je podupirala njenu tradicionalnu neutralnost ispunjavala je treći uslov za finlandizaciju. Iz ovih razloga Švedska će neutralnost sačuvati do kraja rata, a Danska samo do 1943. godine.

Finlandizacija Danske funkcioniše u atipičnim uslovima neposredne okupacije od strane nemačkih trupa, usled čega će i treći element – potčinjavanje spoljne i unutrašnje politike nemačkom uticaju – biti jače izražen nego kod Švedske, konstantno na ivici ukidanja neutralnosti po norveškom modelu. Ipak, Danska će od 1940. do 1943. godine biti neutralna.<sup>92</sup> Nemačka u ovom periodu neće od nje tražiti korekciju državne granice, i eksplicitno će priznati danski suverenitet, teritorijalni integritet i neutralnost.<sup>93</sup> Danski kralj, parlament i vlada ostaće na svom mestu, Danska će imati sopstvenu policiju, a nemačka okupacija biće što manje vidljiva i isključivo u funkciji kasnije okupacije geostrateški značajnije Norveške. Danska nacistička partija držana je van vlasti. Danska nije

<sup>91</sup> Hans Kirchhoff, “Denmark September 1939–April 1940”, in: *European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War*, op. cit, p. 32.

<sup>92</sup> Zanimljivo je da je dansko rukovodstvo i pre okupacije stajalo na stanovištu da je neutralnost moguće održati čak i ako dođe do okupacije, nazivajući takav koncept neo-neutralnošću (*ibid.*, p. 34). To znači da zasluge za uspeh Danske da se u trogodišnjem periodu izbori za očuvanje neutralnosti delom možemo pripisati i sposobnosti njene elite da predvidi razvoj situacije i njenoj spremnosti da u kritičnim trenucima na odgovarajući način reaguje.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 50.

bila u obavezi da šalje vojнике da ratuju za Nemačku, nije donela zakone protiv Jevreja, niti dozvolila nemačkim vojnim sudovima jurisdikciju nad svojim građanima. Nije ušla u carinski savez sa Nemačkom i zadržala je pravo da trguje i sa rivalskim silama. No, kao što je to prisutno i kod svih drugih slučajeva finlandizacije, Danska je morala da plati određenu cenu da bi joj Nemačka tolerisala sve ovo, ustupcima i u spoljnoj i u unutrašnjoj politici. Nakon napada Nemačke na Sovjetski Savez, potpisala je Anti-Kominterna pakt i delimično demobilisala vojsku. Zabranila je komunističku partiju i progona komuniste, a preusmerila je deo trgovine prema Nemačkoj. U medijima je uvela cenzuru antinemačkih sadržaja.<sup>94</sup> Sve ovo pokazaće se nedovoljnim za dugoročno poverenje Nemaca u dansku neutralnost, te će oni nakon kontinuiranih zahteva za novim ustupcima u avgustu 1943. godine raspustiti danski parlament i vladu i uvesti neposrednu vojnu upravu. Time je okončana kratka finlandizacija, odnosno neutralnost Danske.

Švedska, koja se već uveliko nalazila u nemačkoj sferi uticaja, na početku Drugog svetskog rata proglašće neutralnost, mada je to nije sprečilo da se u Zimskom ratu svrsta na stranu Finske i pruži joj materijalnu i vojnu pomoć. Nakon nemačke okupacije Norveške, biće neposredno ugrožena i švedska trgovina sa suprotnom zaraćenom stranom, kao i neutralnost Švedske, koju će ova ipak uspeti da sačuva činjenjem ustupaka Nemačkoj. Ona će izaći u susret nemačkom zahtevu da ne mobilise vojsku u trenucima kada Norveška biva okupirana, a 1941. će dozvoliti prelaz preko svoje teritorije nemačkim trupama koje će iz Norveške krenuti u invaziju Sovjetskog Saveza. Uspostaviće bliske ekonomski odnose sa Nemačkom, sa naglaskom na izvoz gvozdene rude za potrebe nemačke vojske. I u Švedskoj će biti cenzurisani antinemački stavovi u medijima.<sup>95</sup> I dok je neutralnost Danske okončana sa pogoršanjem ukupnog položaja Nemačke u ratu 1943. godine, Švedska će zahvaljujući povoljnijem geografskom položaju od te godine uspeti da se osloboди većeg dela ovih ustupaka, a posebno značajan poduhvat biće spasavanje gotovo celokupne populacije danih Jevreja. Do konačnog poraza Nemačke 1945. godine Švedska će se postepeno izvući iz njene sfere uticaja, čime će okončati svoju

<sup>94</sup> O elementima danske neutralnosti pod okupacijom i ceni koja je za nju plaćena videti: *ibid.*, pp. 50–51.

<sup>95</sup> Detaljnije o neutralnosti Švedske za vreme Drugog svetskog rata videti: Paul A. Levine, “Swedish Neutrality during the Second World War: Tactical Success or Moral Compromise?”, in: *European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War*, op. cit., pp. 304–330; M. Gunnar Hagglof, “A Test of Neutrality: Sweden in the Second World War”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 36, No. 2, April 1960, pp. 153–167.

finlandizaciju, ali ne i neutralnost (makar vojnu), koju u kontinuitetu baštini od ranog devetnaestog veka i nastaviće je i za vreme Hladnog rata i posle njega.

### *Savremeni Azerbejdžan i Uzbekistan*

Nakon raspada Sovjetskog Saveza, Rusija se povukla iz istočnoevropske sfere uticaja. Države sa tog prostora ubrzo su se svrstale uz Zapad, te su se zaključno sa 2003. godinom sve bivše članice Varšavskog pakta, pa i tri bivše sovjetske republike (Estonija, Letonija i Litvanija), priključile NATO-u. Rusija je, međutim, zadržala status velike sile i sferu uticaja na većem delu postsovjetskog prostora. Nekoliko bivših sovjetskih republika – Belorusija, Jermenija, Kazahstan, Kirgistan i Tadžikistan – trenutno se nalaze u vojnem savezu sa njom (ODKB). Ukrajina, koja je do početka 2014. godine bila neutralna „tampon” država, sada je politički svrstana uz Zapad, ali joj je Rusija osporila teritorijalni integritet, što otežava njen vojno svrstavanje (ulazak u NATO). Slično se može reći i za Gruziju posle 2008. godine (s tim što njen političko svrstavanje na Zapad datira od 2003), dok bi se Moldavija mogla smatrati neutralnom državom po modelu „sive zone” sa osporenim teritorijalnim integritetom. Ako i Turkmenistan posmatramo kao „sivu zonu”, ostaju nam još Azerbejdžan i (od napuštanja ODKB 2012) Uzbekistan, o kojima možemo da govorimo kao o finlandizovanim državama. Osnov za to leži u činjenici da se ove dve zemlje u potpunosti nalaze u ruskoj sferi uticaja, da imaju sukob interesa sa Rusijom, ali su primorane na ustupke istoj u unutrašnjoj i spoljnoj politici, među kojima je na prvom mestu naravno držanje neutralnog kursa (ukoliko već ne žele da budu članovi ODKB). Postoje ozbiljni razlozi zbog kojih bi obe zemlje htеле da „pobegnu” iz ruske sfere uticaja i svrstaju se ako ne uz Zapad, onda sa Turskom kao sebi civilizacijski bliskom regionalnom silom (Uzbekistan čak možda sa Kinom). Oni se mogu podeliti na razloge: političke prirode – želja obeju zemalja da sačuvaju suverenost u odnosu na postsovjetske integrativne procese koje predvodi Rusija, a koje Baku i Taškent vide kao sredstvo uspostavljanja ruske regionalne hegemonije; ekonomski, odnosno energetske prirode – nastojanje obeju zemalja da maksimalno profitiraju od izvoza energenata, što bi mogli jedino ukoliko bi vodili energetske politike nezavisno od Rusije.<sup>96</sup> Azerbejdžan je zajedno sa antiruski orijentisanom Ukrajinom i Gruzijom i ambivalentnom Moldavijom član regionalne organizacije GUAM, za koju se smatra da je usmerena protiv ruskog uticaja na postsovjetskom prostoru (jedno vreme je i Uzbekistan pripadao ovoj

<sup>96</sup> Shamkhal Abilov and Ismail Isayev, “Azerbaijan-Russia Relations: Azerbaijan’s Pursuit of Successful Balanced Foreign Policy”, *OAKA*, Vol. 9, No. 19, 2015, pp. 135–136.

organizaciji i tada joj je akronim glasio GUUAM). Azerbejdžan uz to sa Rusijom ima sukob interesa vezan za teritorijalni integritet, jer je deo njegove teritorije (Nagorno Karabah) okupiran od strane ruskog saveznika Jermenije.<sup>97</sup>

Povoljan geografski položaj Azerbejdžana i Uzbekistana uticao je na Rusiju da toleriše njihovu neutralnost (čak se složila da Uzbekistan napusti ODKB), jer se ne nalaze na „liniji fronta” sa Zapadom, niti se pak graniče s Kinom, a Uzbekistan uz to nije neposredni ruski sused. I jedna i druga država su respektabilne vojne sile u regionalnim okvirima, pri čemu naročito Azerbejdžan u poslednje vreme insistira na jačanju vojnih kapaciteta (pripremajući se za mogući novi obračun sa Jermenijom oko Nagorno Karabaha), što znači da je i taj uslov za finlandizaciju ispunjen. Pored držanja neutralnog kursa, delimično potčinjavanje azerbejdžanske politike Rusiji izraženo je kroz blisku vojnu saradnju (npr. upotreba radarske stanice Gabala od strane Rusije), forsiranje bliskih veza u kulturi i obrazovanju (naročito dominaciji ruskog jezika u azerbejdžanskom obrazovnom sistemu) i kroz česte pritiske Rusije u sferi energetike. Osim napuštanja GUAM i privremenog članstva u ODKB, najbolji primeri potčinjavanja Uzbekistana Rusiji su otkazivanje gostoprivreda američkoj vojnoj bazi u Karši-Kanabadu (2005) i stavljanje mreže gasovoda pod kontrolu Rusije (2003).

#### *Postpetooktobarska Srbija*

Današnja Srbija finlandizovana je nakon političkih promena koje su se odigrale 5. oktobra 2000. godine. Pre njih, ona se nije mogla smatrati neutralnom državom, iz dva razloga: jer je u toku poslednje decenije bila posredni ili neposredni učesnik ratova na prostoru bivše SFR Jugoslavije, uključujući tu i direktni rat sa NATO 1999. godine; jer ni u vojnem, ni u političkom smislu nije bila nesvrstana – u toku NATO agresije 1999. založila se za ulazak u vojni savez sa Rusijom i Belorusijom, dok su njene tadašnje vlasti u većem delu poslednje decenije prošlog veka otvoreno zalagale protiv vizije svetskog poretku na čijem ostvarivanju su radile SAD i druge zapadne zemlje, odnosno pružale moralnu podršku onim akterima koji su se toj viziji suprotstavljali. Petog oktobra 2000. godine na vlast dolazi šarolika koalicija, koja (uprkos tome što su dobar deo nje

<sup>97</sup> Postoje mišljenja da je upravo održavanje sukoba oko Nagorno-Karabaha „zamrznutim” ključno sredstvo kojim Rusija sprečava Azerbejdžan da „prebegne” ka NATO-u ili drugim antiruskim savezništvima (Anar Valiyev, “Azerbaijan-Russia Relations After the Five-Day War: Friendship, Enmity, or Pragmatism?”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 10, No. 3, 2011, pp. 135–137, 143).

činile otvoreno prozapadne snage) postepeno usvaja neutralnost kao opredeljenje u spoljnoj politici, koje Srbija zadržava do danas.

Neutralnost postpetootbarske Srbije pojavljuje se u više oblika. Ona je vojna jer se Srbija do danas nije priključila nijednom vojnem savezu i čak je 2007. usvojila skupštinsku rezoluciju u kojoj se kaže da ona neće postati član nijednog stalnog vojnog saveza.<sup>98</sup> Neutralnost Srbije je i politička, što se na prvom mestu ogleda u nesvrstavanju u tekućem sukobu Zapada predvođenog SAD-om, s jedne, i Rusije, s druge strane. Budući usredsređena upravo na ovaj sukob, naša neutralnost je *ad hoc* prirode. Politička neutralnost u ovom trenutku ima *de facto*, a vojna (zahvaljujući pomenutoj skupštinskoj deklaraciji) i *de jure* karakter. Takođe, ona se može smatrati garantovanom, jer su joj podršku u brojnim prilikama izrazili i NATO i Rusija,<sup>99</sup> pri čemu se na Srbiju se odnose i političke deklaracije OEBS-a, u kojima piše da svaka država članica ove organizacije ima pravo na neutralnost.<sup>100</sup> Neutralnost Srbije u početku je bila pasivna, da bi do danas

---

<sup>98</sup> Puna formulacija tačke 6 rezolucije glasi ovako:

Zbog ukupne uloge NATO pakta, od protivpravnog bombardovanja Srbije 1999. godine bez odluke Saveta bezbednosti do Aneksa 11 odbačenog Ahtisarijevog plana, u kome se određuje da je NATO 'konačan organ' vlasti u 'nezavisnom Kosovu', Narodna skupština Republike Srbije donosi odluku o proglašavanju vojne neutralnosti Republike Srbije u odnosu na postojeće vojne saveze do eventualnog raspisivanja referendumu na kojem bi se donela konačna odluka o tom pitanju.

Navedeno prema: „Rezolucija Narodne skupštine epublike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretku Republike Srbije”, 26. decembar 2007, Narodna skupština Republike Srbije.

<sup>99</sup> Jedan od novijih primera eksplicitno izraženog poštovanja vojne neutralnosti Srbije od strane NATO-a je intervju generalnog sekretara Jensa Stoltenberga (Jens Stoltenberg) za RTS novembra 2015:

Srbija je suverena zemљa, i vi ćete o tome sami odlučiti – želite li ili ne želite da budete deo različitih bezbednosnih sporazuma. Srbija je odlučila da bude neutralna i ja to stoprocentno poštujem (...) NATO nikada nije prisiljavao nijednu zemљu da uđe u savez sa nama. Da vas podsetim, NATO ima odlične odnose sa nekoliko država koje su vojno neutralne – Švedska, Finska – one su neutralne decenijama.

Navedeno prema: „Stoltenberg: Poštujem neutralnost Srbije“, RTS, 20. novembar 2015, [www.rts.rs/page/stories/\\_sr/story/9/politika/\\_2112093/stoltenberg-postujem-neutralnost-srbije.html](http://www.rts.rs/page/stories/_sr/story/9/politika/_2112093/stoltenberg-postujem-neutralnost-srbije.html), 07/09/2016.

<sup>100</sup> Najnovija je deklaracija iz Astane od 2010. godine, u kojoj se kaže: „(p)otvrđujemo pravo svake države učesnice da slobodno izabere ili promeni svoj bezbednosni aranžman, uključujući ugovore o savezu (...) Svaka država ima pravo i na neutralnost“ (“Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community”, Article 3, OSCE, 1 December 2010, [www.osce.org/mc/74985](http://www.osce.org/mc/74985), 07/09/2016).

poprimila aktivnu crtu, učešćem Vojske Srbije u brojnim mirovnim misijama i zauzimanjem položaja predsedavajućeg u međunarodnim organizacijama (UN 2012–2013. i OEBS 2015).

Da vidimo sada da li se Srbija može uklopiti i u tri definiciona elementa finlandizacije koje smo naveli. Prvi element – mala država u sferi uticaja jedne velike sile – najmanje je sporan. Zaključno sa NATO agresijom 1999. i okončanjem vladavine Slobodana Miloševića 2000. godine, dovršen je proces povlačenja Rusije iz balkanskog dela bivše istočnoevropske sfere uticaja i pretvaranja ovog područja u isključivi deo sfere uticaja SAD. Rusija i da je htela, nije mogla da spreči pomenutu agresiju, kao što ni danas ne bi mogla efektivno da reaguje ukoliko bi SAD rešile da vojnom intervencijom reše neko od preostalih otvorenih političkih pitanja na Balkanu. Srbija danas sebi ne bi mogla da priušti luksuz izjašnjavanja u prilog saveza sa Rusijom ili stavljanja na njenu stranu, jer bi NATO munjevito reagovao (ne isključujući oružanu intervenciju), pre nego što se realizuje svrstavanje države iz američke sfere uticaja na stranu suparničke velike sile.

Drugi element – suštinska suprotstavljenost nacionalnog interesa male države i velike sile u čijoj se sferi uticaja ova nalazi – takođe je očigledan. On se najpre tiče pitanja teritorijalnog integriteta, jer se Srbija nalazi u sporu sa SAD i drugim zapadnim državama oko priznanja nezavisnosti Kosova i Metohije, jednostrano proglašene 2008. godine. Drugi element se tiče i Republike Srpske, koja je otelotvorene vekovnog nastojanja prekodrinskih Srba da imaju svoju državu (makar i kao sastavni deo neke druge države), a koju SAD od Dejtonskog sporazuma do danas aktivno nastoje da marginalizuju i čak ukinu, tj. unitarizuju Bosnu i Hercegovinu. Suprotstavljenost nacionalnih interesa ima i moralni aspekt – dok Srbija insistira na slobodoljubivoj istorijskoj tradiciji i učešću na „pravoj strani“ u skoro svim modernim ratovima, Zapad to konstantno nastoji da negira lažnim optužbama na račun Srbije da je odgovorna za ratove deve desetih i da su Srbi počinjeni najvećeg broja ratnih zločina u njima, uključujući i genocid. Cena svrstavanja uz Zapad, bilo u vojnom, bilo u političkom smislu, za Srbiju bi značilo odricanje od suštinskih elemenata nacionalnog interesa, pri čemu bi izgubila i podršku Rusije kao stalnog člana UN sa pravom veta.

Treći element – delimično potčinjavanje Srbije uticaju SAD u spoljnoj i unutrašnjoj politici – podrazumeva: ulazak u aranžmane sa Zapadom koji bi garantovali da Srbija neće „prebeći“ na drugu stranu, ili pak ponovo tražiti ostvarenje nacionalnog interesa direktnim sukobljavanjem sa Zapadom; izbor na državne funkcije za SAD i njihove evropske saveznike „podobnih“ i sprečavanje izbora „nepodobnih“, te samocenzura u vidu izbegavanja kritike SAD-a u javnoj sferi. Najvažniji spoljnopolitički zaokret postpetooktobarskih vlasti usmeren na

sticanje poverenja Zapada u neutralnost Srbije je izbor „evropskog puta” kao opredeljenja bez alternative, odnosno zahtev za članstvom u Evropskoj uniji kao vrhovnim spoljnopoličkim ciljem. Svi ustupci Zapadu po sporednim pitanjima od nacionalnog interesa biće pravdani „evropskim putem”. Kada je reč o Kosovu i Metohiji, to je Briselski sporazum, kojim je Srbija prihvatile da je i Sever Kosova, do tada faktički izuzet iz jurisdikcije Prištine, sastavni deo odmetnute pokrajine.<sup>101</sup> Zvaničnici Srbije su se više puta izvinili susednim državama i narodima za zločine koji su pripadnici srpskog naroda počinili prema njima.<sup>102</sup> Postpetooktobarska Srbija je iz korena izmenila stav prema NATO-u u odnosu na raniji period. NATO je od neprijatelja postao vrlo blizak partner Srbije, i to u više koraka: od pristupanja programu Partnerstvo za mir (2006), preko sklapanja različitih sporazuma o saradnji s ovim savezom, do Individualnom akcionog plana partnerstva (IPAP) kao najvišem obliku saradnje jedne države sa NATO izuzev članstva (2015). Politička neutralnost Srbije u smislu nepodržavanja nijedne od strana u tekućem rusko-američkom sukobu, posebno je došla do izražaja u ukrajinskoj krizi. Najbolji primer za to (pored odbijanja uvođenja sankcija Rusiji) je odsustvo sa glasanja u Generalnoj skupštini UN kada se odlučivalo o rezoluciji koja proglašava nevažećom rusku aneksiju Krima.<sup>103</sup> Srbija sa Rusijom ima i ugovor o slobodnoj trgovini, čije će se pitanje opstanka postaviti u slučaju ulaska u EU, analogno problemu koji je Finska imala pri ulasku u EFTA.

Što se tiče unutrašnje politike, otvoreno mešanje SAD i EU u politički proces u Srbiji počelo je i pre 5. oktobra, pretnjama i obećanjima građanima Srbije šta ih očekuje ukoliko se na izborima odluče za Miloševića, odnosno za opoziciju. Ta matrica će se nastaviti i na svim izborima u postpetooktobarskoj Srbiji. Zapad će zaključno sa 2008. godine obećavati nagrade srpskim biračima ako glasaju za,

<sup>101</sup> Umesto dotadašnje faktičke nezavisnosti Severa od kosovskog institucionalnog okvira, Sporazum je predvideo njegovo integrisanje u isti posredstvom Zajednice srpskih opština, u čiji sastav bi ušle severne, ali i druge kosovske opštine sa srpskom većinom. Videti: „Tekst predloga Briselskog sporazuma”, RTS, 19. april 2013, [www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1309048/tekst-predloga-briselskog-sporazuma.html](http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1309048/tekst-predloga-briselskog-sporazuma.html), 07/09/2016.

<sup>102</sup> Poslednji je to učinio predsednik Tomislav Nikolić 2013. godine za zločin u Srebrenici. U intervjuu za bosansku televiziju on je rekao: „Ja klečim i tražim pomilovanje za Srbiju zbog zločina koji je izvršen u Srebrenici. Izvinjavam se za zločine koje je u ime naše države i našeg naroda počinio bilo koji pojedinac iz našeg naroda“ („Nikolić se izvinio zbog Srebrenice“, RTS, 25. april 2013, [www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1312408/nikolic-se-izvinio-zbog-srebrenice.html](http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1312408/nikolic-se-izvinio-zbog-srebrenice.html), 07/09/2016).

<sup>103</sup> Videti: “Voting Record on Draft Resolution A/68/L.39 Territorial Integrity of Ukraine”, <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/68th-session/plenary-meetings/documents/voting-record/resolution-68262/>, 07/09/2016.

prema njemu, kooperativne „proevropske, demokratske” snage, a pretiti kaznama ukoliko poverenje pruže antizapadnim snagama „bivšeg režima”. Većina birača, kojima su još uvek u svežem sećanju ostale sankcije i bombardovanje, bi ga poslušala. Pa ipak, na parlamentarnim izborima 2003. i 2007. godine pojedinačno najviše glasova odneće upravo antizapadna Srpska radikalna stranka, a 2008. godine će, iako druga po snazi, imati priliku da formira vladu sa partijama slične orijentacije (jer je Demokratska stranka Srbije u međuvremenu „prebegla” u antizapadni blok). Zapad bi u takvim situacijama obećanja i pretnje od birača okretao ka drugim političkim partijama, kako one slučajno ne bi ušle sa radikalima u koaliciju. Posebnom pritisku bile su izložene kolebljive partije, poput Demokratske stranke Srbije, koja se postepeno kretala od kooperativnog ka antizapadnom stavu, i Socijalističke partije Srbije, kod koje je bio prisutan obrnut trend. Političke krize koje su pratile formiranje vlade nakon svakog od pomenuta tri izborna ciklusa, mogu se uporediti sa finskim krizama poput „Noćnog mraza” i „Notne krize”. Na kraju su radikali Tomislav Nikolić i Aleksandar Vučić (u procesu sličnom „detanerizaciji” finskih socijaldemokrata) napravili zaokret ka proevropskoj politici i formirali novu partiju – Srpsku naprednu stranku –čiji će dolazak na vlast Zapad 2012. godine pozdraviti. U javnom životu postpetooktbarske Srbije konstantno je prisutna samocenzura, koja se (što je upadljivo drugačije u odnosu na devedesete godine prošlog veka) ogleda u nepristupačnosti *mainstream* medija za antizapadne ličnosti i stavove.

U slučaju Srbije posle 2000. godine prisutna su sva tri uslova za finlandizaciju. Srbija se nalazi u sporednom delu sfere uticaja SAD, budući da je njihov antiruski „prodor na istok” uveliko otišao hiljadama kilometara dalje, te da ona nema geopolitički značaj kakav trenutno ima npr. Ukrajina, da bi Zapad insistirao da se svrsta uz njega protiv Rusije. Drugi uslov – da u sistemu postoji još neka rivalska velika sila – takođe je zadovoljen, jer postoje dve – Rusija i Kina, od kojih se Rusija trenutno aktivno suprostavlja američkoj hegemonističkoj politici. Napokon, Srbija je još tokom poslednje decenije minulog veka zadovoljila i treći uslov – „pokazivanje zuba” velikoj sili. Zadivljujući otpor koji je 1999. godine pružila NATO agresiji može se uporediti sa otporom koji su Finci pružili Sovjetima u Zimskom ratu. Zapad zna da bi nasilno ukidanje neutralnosti Srbije i osporavanje preostalog jezgra njenog nacionalnog interesa naišlo na isti takav otpor, te da takva operacija ne bi bila nimalo jefitna. Stoga je sklon da toleriše neutralnost Srbije, iako je u postpetooktbarskom periodu ona pomalo zanemarila razvoj odbrambenih sposobnosti.

## ZAKLJUČAK

Naša analiza pokazala je da je neutralnost malih država u odnosu na političke sukobe velikih sila itekako moguća, čak i kada se one u potpunosti nađu unutar sfere uticaja neke od tih sila. Uspeh Finske da sačuva neutralnost u toku čitavog Hladnog rata, kao i Švedske u toku Drugog svetskog rata, a Srbije, Azerbejdžana i Uzbekistana u savremeno doba, posledica je sticanja uslova za finlandizaciju o kojima smo govorili, od kojih su neki prestali da budu prisutni uoči neuspeha finlandizacije Danske i Jugoslavije u Drugom svetskom ratu. Ipak, svi ovi slučajevi govore i o tome da do uspeha ili neuspeha finlandizacije ne dolazi mehanički, u zavisnosti da li uslovi za nju postoje ili ne postoje, već da je neophodno i da mala država vodi aktivnu spoljnu politiku da bi postojće uslove maksimalno iskoristila. Osnovno usmerenje takve politike treba da bude sticanje poverenja kod velike sile u pitanju da će mala država u njenoj sferi uticaja zaista ostati neutralna, odnosno da neće pokušati da „prebegne” na drugu stranu u sukobu. Pritom je važno naglasiti da neutralnost nikad nije sama sebi cilj (kod nekih od naših slučajeva ona čak nije ni bila primarno opredeljenje), već sredstvo za ostvarivanje nacionalnog interesa. I to se kod finlandizacije radi o odbrani samog jezgra nacionalnog interesa, jer specifičnost ovog modela nameće neophodnost da se neki njegovi sporedniji elementi žrtvuju zahtevima velike sile u čijoj se sferi uticaja mala država nalazi.

Navedene napomene treba imati u vidu pri proceni koliko finlandizacija kao model neutralnosti može da bude uspešno sredstvo za ostvarivanje nacionalnih interesa malih država u vremenu pred nama. Na slučajevima Srbije, Azerbejdžana i Uzbekistana videli smo da ona to može da bude čak i nakon zaoštrevanja odnosa Rusije i SAD do koga je došlo u poslednjih nekoliko godina. Aktuelni trendovi porasta moći Kine, jačanja pojedinih regionalnih sila i osamostaljivanja pojedinih moćnijih država od kontrole SAD, idu u pravcu erozije unipolarnog sistema i usložnjavanja međunarodne scene. Ovo s jedne strane u perspektivi olakšava finlandizaciju malih država, jer jača naš drugi uslov – postojanje i drugih velikih sila, pored SAD. S druge strane, međutim, povećanje broja velikih sila u sistemu povećava i mogućnost njihovih sukobljavanja i potrebu za podelom sfera uticaja na način koji mnogim malim državama neće pogodovati, ukoliko se budu našle u geopolitički značajnijim delovima tih sfera, jer ne odgovara prvom uslovu koji smo ustanovali. Takođe, prisutna je i tendencija ka demilitarizaciji malih država, a posebno ka jačanju mehanizama za sprečavanje istih da steknu nuklearno naoružanje, što uvećava asimetriju moći između njih i velikih sila. Ovo ide na štetu trećeg uslova. Imajući u vidu neizvesnost u pogledu daljeg razvoja ovih trendova, za finlandizovane države je najsigurnije da urade sve što je do njih, tako što će voditi najbolju moguću politiku usmerenu na sticanje poverenja velike

sile u čijoj se sferi uticaja nalaze, u čemu im izvlačenje pouka iz slučajeva koje smo obradili, a posebno hladnoratovskog iskustva Finske, može najviše pomoći.

## BIBLIOGRAFIJA

- Abilov, Shamkhal and Isayev, Ismail, “Azerbaijan-Russia Relations: Azerbaijan’s Pursuit of Successful Balanced Foreign Policy”, *OAKA*, Vol. 9, No. 19, 2015, pp. 113–143.
- Agius, Christine and Karen, Devine, ““Neutrality: A Really Dead Concept?” A Reprise”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, 2011, pp. 265–284.
- “Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community”, OSCE, 1 December 2010, [www.osce.org/mc/74985](http://www.osce.org/mc/74985), 07/09/2016.
- Beyer, Jessica L. and Hofmann, Stephanie C., “Varieties of Neutrality: Norm Revision and Decline”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, 2011, pp. 285–311.
- Hagglof, M. Gunnar, “A Test of Neutrality: Sweden in the Second World War”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 36, No. 2, April 1960, pp. 153–167.
- Hakovirta, Harjo, “The Soviet Union and the Varieties of Neutrality in Western Europe”, *World Politics*, Vol. 35, No. 4, July 1983, pp. 563–585.
- Holsti, Kalevi J., “Strategy and Techniques of Influence in Soviet-Finnish Relations”, *The Western Political Quarterly*, Vol. 17, No. 1, March 1964, pp. 63–82.
- Jakobson, Max, “Finland’s Foreign Policy”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 38, No. 2, April 1962, pp. 196–202.
- Jakobson, Max, “Substance and Appearance: Finland”, *Foreign Affairs*, Vol. 58, No. 5, 1980, pp. 1034–1044.
- Karsh, Efraim, “Adaptation and Conflict”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 62, No. 2, Spring 1986, pp. 265–278.
- Kirchhoff, Hans, “Denmark September 1939 – April 1940”, in: Neville Wylie (ed.), *European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 31–52.
- Kuusisto, Allan A., “The Paasikivi Line in Finland’s Foreign Policy”, *The Western Political Quarterly*, Vol. 12, No. 1, Part 1, March 1959, pp. 37–49.
- Levine, Paul A., “Swedish Neutrality during the Second World War: Tactical Success or Moral Compromise?”, in: Neville Wylie (ed.), *European Neutrals*

- and Non-Belligerents during the Second World War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 304–330.
- Lopandić, Duško, *Vreme sjaja, vreme tame: diplomate u vrtlogu istorije*, Arhipelag, Beograd, 2015.
- Morgenthau, Hans J., “International Affairs: The Resurrection of Neutrality in Europe”, *The American Political Science Review*, Vol. 33, No. 3, June 1939, pp. 473–486.
- Nelson, Paul Henry, *Soviet-Finnish Relations: Finlandization or Fraternization?*, Master’s Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, 1980.
- Posen, Barry R., “The War for Kosovo: Serbia’s Political-Military Strategy”, *International Security*, Vol. 24, No. 4, Spring 2000, pp. 39–84.
- Quester, George H., “Finlandization as a Problem or an Opportunity?”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 512, “The Nordic Region: Changing Perspectives in International Relations”, November 1990, pp. 33–45.
- „Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretku Republike Srbije”, 26. decembar 2007.
- Rotaru, Vasile, “The Neo-Finlandization – A Theoretical Review”, in: Mircea Brie, Polgar Istvan and Florentina Chirodea (eds), *European Union: identity, diversity and integration*, University of Oradea, Oradea, 2012, pp. 193–202.
- Singleton, Fred, “The Myth of ‘Finlandisation’”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 57, No. 2, Spring 1981, pp. 270–285.
- Spring, D.W., “The Soviet Decision for War against Finland, 30 November 1939”, *Soviet Studies*, Vol. 38, No. 2, April 1986, pp. 207–226.
- „Tekst predloga Briselskog sporazuma”, RTS, 19. april 2013, [www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1309048/tekst-predloga-briselskog-sporazuma.html](http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1309048/tekst-predloga-briselskog-sporazuma.html) 07/09/2016.
- “The Agreement of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance between The Union of Soviet Socialist Republics and The Republic of Finland”, [http://heninen.net/sopimus/1948\\_e.htm](http://heninen.net/sopimus/1948_e.htm), 16/09/2016.
- Torngren, Ralf, “The Neutrality of Finland”, *Foreign Affairs*, Vol. 39, 1960, pp. 601–609.
- Tornudd, Klaus, “Finnish Neutrality Policy during the Cold War”, *SAIS Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 2, Summer–Fall 2005, pp. 43–52.
- Trapara, Vladimir, „Finlandizacija postpetooktobarske Srbije”, u: Srđan T. Korać (ur.), *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*,

Institut za međunarodnu politiku i privrednu i Hans Zajdel fondaciju, Beograd, 2016, str. 188–220.

Valiyev, Anar, “Azerbaijan-Russia Relations After the Five-Day War: Friendship, Enmity, or Pragmatism?”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 10, No. 3, 2011, pp. 133–143.

Van Herpen, Marcel H., “Russia, Georgia, and the European Union – The Creeping Finlandization of Europe”, *The Cicero Foundation*, September 2008, [www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel\\_H\\_Van\\_Herpen\\_Russia\\_Georgia\\_and\\_the\\_European\\_Union.pdf](http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_H_Van_Herpen_Russia_Georgia_and_the_European_Union.pdf).

“Voting Record on Draft Resolution A/68/L.39 Territorial Integrity of Ukraine”, <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/68th-session/plenary-meetings/documents/voting-record/resolution-68262/>, 07/09/2016.

Wiberg, Hakan, “Review: Coping with a Greedy Neighbour”, *Journal of Peace Research*, Vol. 26, No. 3, August 1989, pp. 319–325.

Živojinović, Dragoljub, “Yugoslavia”, in: Neville Wylie (ed.), *European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 217–237.

*Vladimir TRAPARA*

## **FINLANDIZATION AS A MODEL OF NEUTRALITY OF SMALL STATES**

### **ABSTRACT**

The paper analyses finlandization as one of the models of neutrality of the small states in great powers conflicts. From the characteristics of Finland's neutrality during the Cold War, the author derives elements for the definition of finlandization, and determines necessary conditions for its feasibility. Also, the differences between finlandization and other models of neutrality of the small states (“buffer” state and “grey zone”) are determined, while the model itself is connected to several dichotomies of neutrality (neutrality in war and peace, military and political, permanent and ad hoc, guaranteed and unilateral, *de jure* and *de facto*, active and passive). Besides Finland, several auxiliary cases are tested: Yugoslavia on the eve of the Second World War, Denmark and Sweden during the war, contemporary Azerbaijan, Uzbekistan and Serbia. The conclusion is that the successful case of Finland's neutrality during the Cold War offers good lessons for the foreign policy of any small states which end up in a sphere of influence of the great power with which it has a conflict of national interests.

*Key words:* finlandization, neutrality, small states, national interest, Finland.

*Tanja MIŠČEVIĆ<sup>1</sup>*

*UDK:341.123:341*

*Biblid: 0025-8555, 68(2016)*

*Vol. LXVIII, br. 4, str. 390–416*

*Originalan naučni rad*

*jun 2016.*

*DOI: 10.2298/MEDJP1604390M*

## **UTICAJ ODLUKA POJEDINIH TIPIČNIH MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA NA RAZVOJ MEDJUNARODNOG PRAVA: SLUČAJ UJEDINJENIH NACIJA**

### **APSTRAKT**

U teoriji i praksi međunarodnog prava dugo je prisutna rasprava o sposobnosti uticaja odluka međunarodnih organizacija na proces stvaranja međunarodnog prava. Nesporno je da odluke međunarodnih organizacija zauzimaju sve značajnije mesto, ali su debate o pravnostvaralačkoj ulozi ovih organizacija u savremenom međunarodnom pravu još uvek žive. Saglasnosti nema, a svakako da najšire rasprave izazivaju odluke donete u međunarodnoj organizaciji univerzalnog karaktera – Ujedinjenim nacijama. Ključni zadatak našeg istraživanja biće da analizom prakse donošenja odluka u okviru Ujedinjenih nacija i ukrštanjem različitih argumenata međunarodnopravnih škola mišljenja, utvrdimo uticaj koji ova organizacija ima na stvaranje pravila međunarodnog prava. Takođe, nastojaćemo da istražimo da li odluke donete u okviru međunarodnih organizacija nose sa sobom nešto više od „moralne i političke snage”, ali i da proverimo domete tzv. mekog prava (*soft law*).

*Ključne reči:* međunarodne vladine organizacije, Ujedinjene nacije, Generalna skupština UN, međunarodno pravo, odluke, rezolucije, meko pravo.

**I**ndirektna pravnostvaralačka sposobnost odluka međunarodnih organizacija je danas gotovo nesporna i izražava se u njihovom uticaju na međunarodne ugovore, običaje i opšta pravna načela. Takođe, više nije sporno ni to da se odluke međunarodnih organizacija uzimaju kao dokaz postojanja međunarodnopravnih pravila, odnosno da ih možemo ubrojiti u pomoćne izvore međunarodnog prava.

---

<sup>1</sup> Autorka je vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

E-pošta: tanja.miscevic@eu.rs

Međutim, u međunarodnopravnoj teoriji i praksi se sasvim opravdano postavlja pitanje da li postoji viši nivo uticaja odluka organizacija na međunarodno pravo, tačnije, da li odluke međunarodnih organizacija imaju samostalnu pravnostvaralačku ulogu u savremenom međunarodnom pravu?<sup>2</sup> Na ovo pitanje ćemo nastojati da odgovorimo analizirajući uticaj koji na pravila međunarodnog prava imaju odluke Ujedinjenih nacija (UN).

Ujedinjene nacije su, prema mišljenju analitičara, postale značajna politička snaga u međunarodnim odnosima posle Drugog svetskog rata, a njeno delovanje ima veliki uticaj na ponašanje država, jer im sužava mogućnost apsolutno svojevoljne akcije.<sup>3</sup> Države mogu da ignorišu mišljenje UN kao međunarodnog foruma, ali im to onda ostavlja malo prostora za svaki drugi politički manevar, jer otvara mogućnost izolacije u univerzalnoj organizaciji. Osnivački akt ove organizacije, Povelja UN, posmatra se kao osnovni dokument savremenog opštег međunarodnog prava, koja treba da bude prihvaćena od doktrine međunarodnog prava kao „(...) jedna vrsta ustava međunarodne zajednice, što će imati značaja za budućnost čovečanstva“.<sup>4</sup> Tako pored formalnog izvora, principa suverenosti država, rudimente materijalnog ustava međunarodne zajednice neki vide upravo u ovom aktu, u Povelji UN (posebno u Glavi I, članovi 1 i 2), a kao drugi element uzima se član 38 Statuta Međunarodnog suda pravde.<sup>5</sup> Ujedinjene nacije se zasnivaju na principu suverene jednakosti država, ali je:

(...) domen suverenosti toliko izmenjen obavezama koje su preuzele članice ratifikovanjem Povelje da principi ovog instrumenta mogu biti smatrani novim međunarodnim pravom (...) U odnosu u kom UN ostvaruju svoj uticaj neizbežno je da ih treba smatrati političkim rivalom suverenih država.<sup>6</sup>

Ukoliko стоји ова твrdnja, а чини nam se da nema spora o značaju političkog uticaja u međunarodnim odnosima koje danas iskazuju UN, nameće nam se sledeće pitanje – da li se to može reći i za njihov pravni uticaj? Tačnije, da li u istoj meri i istim tempom kao izraz nesumnjivog subjektiviteta u međunarodnim odnosima,

<sup>2</sup> Videti na primer u: Eibe Riedel, “Standard and Sources: Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in the International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 2, No. 2, 1991, p. 61.

<sup>3</sup> Paul Reuter, *International Institutions*, Allen & Unwin, London, 1961, p. 213.

<sup>4</sup> Grigory Tunkin, “Is General International Law Customary Law Only?”, *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1, 1993, p. 539.

<sup>5</sup> Nicholas Onuf, “The Constitution of International Society”, *European Journal of International Law*, Vol. 5, No. 1, 1994, p. 16.

<sup>6</sup> Quincy Wright, *International Law and the United Nations*, Asia Publishing House Ann Arbor, New Delhi, 1960, p. 7.

UN danas izražavaju u punoj meri subjektivitet međunarodnog prava, i to tako da stvaraju nova pravna pravila ovog prava? To je danas, čini nam se, ključno pitanje na koje ćemo pokušati da damo odgovor.

U uslovima kada je „(...) svetska organizacija razvijala svoju delatnost u okviru mogućnosti koje je diktirao politički odnos snaga njenih članica (...)”,<sup>7</sup> a velike sile je podržavale „(...) samo do nivoa na kom je moguće ostvariti principe Povelje UN bez ugrožavanja vitalnih nacionalnih interesa”,<sup>8</sup> problemi funkcionisanja UN se mogu objasniti kroz dve grupe faktora. Jasnu granicu njenih mogućnosti postavljaju anarhična struktura međudržavnih odnosa, s jedne, i velika diskrepanca između njene strukture (nastale pre nešto više od sedamdeset godina) i savremene strukture u međunarodnom sistemu, s druge strane.<sup>9</sup>

Ujedinjene nacije su se pokazale kreativnim da izbegnu paralizu na koju ih je terao bipolarizam, na taj način što su pokušale da pronađu nove tehnike koje u Povelji nisu predviđeli njenih tvorci. Među novim metodima delovanja u uslovima blokovske paralize izdvajaju se postupak delovanja Generalne skupštine u slučaju blokade rada Saveta bezbednosti koji je usvojen rezolucijom „Ujedinjeni za mir” (*Uniting for Peace*), delovanje u slučajevima građanskih ratova i formulisanje misija za održanje i nametanje mira (*peace-keeping, peace-making missions*).<sup>10</sup> Pojedini autori, među kojima se ističe profesorka Higgins (Rosalyn Higgins), međutim smatraju da povećana fleksibilnost može da dovede do onoga što se naziva „operativnom nesigurnošću”, što zapravo znači odbijanje prihvatanja delovanja po meri koja je doneta na osnovu primene fleksibilnosti. Tako, zapravo, fleksibilnost i ne mora da bude uvek pozitivna karakteristika, već može da umanji rešenost država

<sup>7</sup> Milan Šahović, „Doprinos Ujedinjenih nacija razvoju međunarodnog prava”, u: *Putevi savremenog razvoja međunarodnog prava*, zbornik radova, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 1969, str. 166.

<sup>8</sup> Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, Columbia University Press, New York, 1964, p. 34.

<sup>9</sup> Stanley Hoffmann, “Thoughts on the UN at Fifty”, *European Journal of International Law*, Vol. 6, No. 3, 1995, p. 320.

<sup>10</sup> Ova rezolucija usvojena 1950. godine daje mogućnost zakazivanja hitnih specijalnih zasedanja Generalne skupštine u roku od 24 časa, na zahtev Saveta bezbednosti, većine država članica UN ili samo jedne članice – ukoliko se sve ostale slože sa tim. Do sada je održano deset specijalnih zasedanja Generalne skupštine: tri hitna specijalna zasedanja su bila posvećena pitanjima Bliskog Istoka (1956, 1958, 1967), 1956. raspravljalo se o Mađarskoj, 1960. o pitanju Konga, 1980. o Afganistanu, sedmo hitno specijalno zasedanje (koje je sa prekidima trajalo dve godine, 1980–1982) bavilo se pitanjima Palestine, 1981. na dnevnom redu se našla Namibijska, 1982. okupirane arapske teritorije i 1997. zasedanje je održano kako bi se raspravljalo o okupiranom Istočnom Jerusalimu i ostatku okupiranih palestinskih teritorija.

članica da deluju na osnovu osnivačkih akata organizacije, ukoliko se oni veoma lako ekstenzivno tumače.

Namera tvoraca UN bila je da, za razliku od Društva naroda, ova organizacija deluje sa sopstvenim autoritetom, pre nego da samo koordinišu akciju država. To je pokušano da se postigne delovanjem Saveta bezbednosti koji je dobio ovlašćenja da definiše i spreči agresiju, da se bavi sporovima koji prete miru i da formira vojne i ekonomski sposobne da sprovedu njegove odluke koje su pravno obavezujuće za članice. U ovim njegovim ovlašćenjima postoje dva ozbiljna ograničenja pre svega proceduralne prirode: odluke Saveta bezbednosti zahtevaju saglasnost svih pet stalnih članica (član 27, stav 3 Povelje), a vojne snage će mu biti stavljenе na raspolaaganje samo na osnovu posebnog sporazuma između Saveta bezbednosti i odgovarajućih država. Zbog očiglednog ograničenja samostalne političke aktivnosti

(...) UN moraju da koriste metode slične onima u Društvu naroda, ali uz nedostatak da su članice direktno preuzele manje jasnu obavezu nego u Paktu Društva naroda. Stoga se UN moraju u svom političkom radu oslanjati na moralni uticaj rezolucija Saveta bezbednosti i Generalne skupštine.<sup>11</sup>

Povelja UN je na različite načine definisala nadležnost i oblast delovanja dva najvažnija organa – Saveta bezbednosti i Generalne skupštine.<sup>12</sup> I dok Generalna skupština ima široku oblast delovanja uz veoma uska ovlašćenja, a Poveljom su izričito utvrđena tri ograničenja njene nadležnosti, Savet bezbednosti ima usku oblast delovanja uz široke nadležnosti.<sup>13</sup> Savet bezbednosti može da usvaja odluke obavezujuće za sve države članice UN u skladu sa članom 25 Povelje.<sup>14</sup> Međutim, te odluke se odnose na konkretnе slučajeve i moraju da budu zasnovane na postojećim, važećim normama i principima međunarodnog prava. Zbog toga su

<sup>11</sup> Quincy Wright, *International Law and the United Nations*, op. cit., p. 14.

<sup>12</sup> Ne treba zanemariti delovanje ostalih glavnih organa UN: Međunarodnog suda pravde, Ekonomskog i socijalnog saveta, Starateljskog saveta i Sekretarijata, ali smo posmatranje UN morali da ograničimo na ova dva, ipak, najvažnija politička organa.

<sup>13</sup> Delovanje Generalne skupštine je ograničeno unutrašnjom nadležnošću država (član 2.7); ona može da raspravlja o svim pitanjima koja se ne nalaze pred Savetom bezbednosti (član 11.2); preporku u odnosu na spor može dati samo, i ako je, zatraži Savet bezbednosti (član 12.1).

<sup>14</sup> Obavezne odluke Savet bezbednosti može donositi na osnovu Glave VII i to u ostvarivanju osnovne funkcije – zaštite međunarodnog mira i bezbednosti. Ovaj organ je ovlašćen da donosi, pored rezolucija, i sve mere koje smatra potrebnim (član 39), mere koje uključuju upotrebu oružane sile (članovi 41 i 42); članovi UN su dužni da preduzmu mere za izvršenje odluka Saveta bezbednosti (članovi 48 i 49). Na osnovu Glave VII, Savet bezbednosti izdaje opšta pravila ponašanja – jedino Savet bezbednosti ima ovlašćenja da donosi obavezne odluke kada utvrdi da postoji pretnja miru, narušenje mira ili akt agresije.

odluke Saveta bezbednosti „(...) akti primene tih normi i principa. To ne isključuje mogućnost njihovog uticaja na proces formiranja novih normi međunarodnog prava”.<sup>15</sup>

Generalna skupština i Savet bezbednosti u svojim oblastima nadležnosti mogu donositi preporuke o svim pitanjima iz širokog domena Povelje. Za veliki broj odluka koje godišnje ova dva organa usvoje može se reći da čine kako politiku, tako i unutrašnji pravni poredak UN. Čak iako države članice nisu u pravnoj obavezi da razmatraju te preporuke, one mogu „(...) imati moralnu ili političku obavezu koja može biti onoliko efikasna koliko se javno mnjenje, koje daje podršku UN, razvije u svakoj od država članica”.<sup>16</sup>

Ne zanemarujući značaj Saveta bezbednosti, i naglašavajući njegove odluke koje predviđaju privremene mere po Glavi VII, opredelili smo se da na ovom mestu posmatramo odluke plenarnog organa UN. Odluke, odnosno rezolucije Generalne skupštine je moguće klasifikovati na osnovu Povelje na:

- Obavezujuće rezolucije interorganizacione prirode;<sup>17</sup>
- Preporuke koje se usvajaju po širokom krugu pitanja, pa i kod održanja međunarodnog mira i bezbednosti, ali se odnose i na saradnju na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju, uz samo jedno ograničenje – ne mogu se razmatrati pitanja koja se nalaze na dnevnom redu Saveta bezbednosti (član 10).

Jezik Glave VI Povelje UN je izričit – opšta ovlašćenja Generalne skupštine ne uključuju i donošenje obavezujućih odluka, osim kada je to posebno naglašeno. Generalna skupština može da raspravlja (*may discuss*, član 10), razmatra (*consider*, član 11.1), obraća pažnju (*call the attention*, član 11.3), inicirati istraživanja (*initiate studies*, član 13.1) i predлага mere (*recommended measures*, član 14), i po svim ovim pitanjima, Skupština može donositi preporuke.

<sup>15</sup> Федор Иванович Кожевников, *Международное право*, Институт международных отношений, Москва, 1981, стр. 26.

<sup>16</sup> Quincy Wright, *International Law and the United Nations*, op. cit., p. 41.

<sup>17</sup> Obavezne interne odluke Generalne skupštine se donose o sledećim pitanjima: ustanovljavanje pomoćnih organa (član 22); izbor članova drugih glavnih organa UN (članovi 23, 61, 86); usvajanje poslovnika (član 21); član 17 – Generalna skupština se ustanovljava kao finansijski organ, a nepokoravanje ovim odredbama dovodi do sankcije koju predviđa član 19; prijem u članstvo (član 4), suspenzija članskih prava (član 5); isključenje (član 6); imenovanje Generalnog sekretara UN (član 97); uslovi pod kojima nečlanice UN mogu postati strane Međunarodnog suda (čl. 93); izbor sudija Međunarodnog suda (član 8 Statuta Međunarodnog suda); odobravanje ugovora UN i specijalizovanih agencija i područja pod starateljstvom (članovi 63 i 85); propisi o imenovanju osoblja Sekretarijata (član 101).

Na osnovu ovako široko definisanih ovlašćenja, Generalna skupština je postala svetsko sedište ideja i, premda je pravna obaveznost njenih rezolucija stvar rasprave, njen uticaj na tokove pravnog razvoja se ne može poreći. Osnovne odlike procesa donošenja odluka u Generalnoj skupštini se sve manje odlikuje insistiranjem na apsolutnoj suverenoj jednakosti i saglasnosti, već sve više dobija obeležja sistema razvijenog kolektivnog pregovaranja u kome većina država pojedinačno igra relativno subordinantnu ulogu.<sup>18</sup>

Generalna skupština je forum gde se, sa povećanjem univerzalnosti UN, sreću sve države i gde te države mogu posle procesa deliberacije izraziti svoja gledišta i kolektivnu volju u odnosu na pravna pravila i principe – u slučaju kada se sve države koje čine međunarodnu zajednicu saglase po pitanju prihvatanja ili primene određenih pravila ponašanja u međusobnim odnosima, ta pravila postaju deo međunarodnog prava.<sup>19</sup>

Pisci Povelje, prevashodno zbog neslaganja država u uslovima kada je suverenost predstavljalaa ključni element međunarodnih odnosa, namerno nisu Generalnoj skupštini dali ovlašćenja legislativnog karaktera, već su sve odluke po svojoj prirodi preporuke (članovi 10–14). Utoliko se postavlja pitanje da li ih određenje kao pravno neobavezujućih dokumenata potiskuje samo u oblast morala ili pravnih pouka, odnosno, imaju li one značaj za pravo.<sup>20</sup> Predlog filipinske delegacije na osnivačkoj konferenciji u San Francisku bio je da Generalnoj skupštini mora biti poverena legislativna vlast da donosi pravila međunarodnog prava, koja bi stupila na snagu i bila obavezujuća za sve države članice organizacije pošto ta pravila odobri Savet bezbednosti većinom glasova. U slučaju da Savet bezbednosti u roku od 30 dana ne doneše nikakvu odluku, pravilo će stupiti na snagu i biti obavezujuće kao da ga je odobrio Savet bezbednosti.<sup>21</sup> Ovaj predlog je odbačen (glasanjem 26:1), te stoga u Povelji ne postoji niti jedna odredba kojom bi se moglo utvrditi da postoji obavezujuća pravna snaga rezolucija Generalne skupštine. Ovlašćenja Generalne skupštine se utvrđuju na osnovu Povelje; međutim, postoje i ona ovlašćenja koja ne utvrđuje tekst Povelje.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Christoph Schreuer, "The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigma for International Law", *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1, p. 451.

<sup>19</sup> Eduardo Jiménez de Aréchaga, *International Law in the Past Third of a Century*, Vol. 159, RdC, 1978, p. 31.

<sup>20</sup> Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, London, 1969, p. 24.

<sup>21</sup> "Philipines Proposal to the San Francisco Conference", UNCIO Docs. 316 (1945).

<sup>22</sup> Tako je Aneks XI mirovnog ugovora sa Italijom predvideo da Francuska, Velika Britanija, SSSR i SAD preuzmu obavezu da, ukoliko u roku od godinu dana ne mogu da se dogovore oko italijanskih teritorija u Africi, pitanje iznesu pred Generalnu skupštinu; njena preporuka se

Generalna skupština UN, tako, ima značajnu ulogu u stvaranju i razvoju međunarodnog prava, ne samo preko VI Komiteta, kome je odgovorna Komisija za međunarodno pravo – kako se šire oblasti međunarodnog prava povećani broj organa UN se bave različitim aspektima novog međunarodnog prava. Razmišljanja, rasprave i dogovori u Komitetu ili Komisiji se upućuju Generalnoj skupštini koja može dati svoje mišljenje o tome u obliku svoje odluke – rezolucije. Takve rezolucije najčešće nemaju nikakav formalan status u procesu međunarodnog zakonodavstva. Ipak, pošto dolaze od „najreprezentativnijeg organa najuniverzalnije međunarodne organizacije čovečanstva, one jasno imaju značajan uticaj na razvoj prava”.<sup>23</sup>

Rezolucije Generalne skupštine, iako bez formalnog statusa u međunarodnom zakonodavnom postupku, nisu bez ikakvog pravnog efekta; iako ovlašćena da uglavnom donosi neobavezujuće odluke, preporuke, nije isključeno da Generalna skupština, u posebnim slučajevima i u okviru nadležnosti, može usvajati rezolucije koje mogu, kako tvrdi Međunarodni sud pravde, „donositi rešenja ili imati operativna svojstva”.<sup>24</sup> Odluke Generalne skupštine UN, kao i slučaju svake odluke međunarodnih organizacija, izražavaju sporazum volja država koje su usvojile tu rezoluciju. Međutim, to ne može istovremeno biti tumačeno kao „da znači da se sadržaj tog sporazuma priznaje normom međunarodnog prava”.<sup>25</sup> Države usvajanjem odluke ne izražavaju svest o pravnom domaćaju te odluke, već samo o rešenju određenog pitanja na dogovoren način. Bez obzira koliki je značaj pitanja čije rešenje se pokušava naći odlukom Generalne skupštine, to ne može implicirati i rešenost država da takvoj odluci dodele status izvora prava – za to je potrebno naknadno izražavanje takve volje, što najčešće ima formu međunarodnog multilateralnog ugovora između država. Upravo iz ovih razloga se smatra da je saradnja najvažniji deo aktivnosti Generalne skupštine, ali je i druga njena aktivnost, učešće u međunarodnom zakonodavnom postupku, podjednako važna, a to je „(...) zadatak koji se sprovodi preko velikog broja ugovora i deklaracija kao i kroz praksu kao što je dekolonizacija i borba protiv aparthejda. Veza između ove dve funkcije legitimizacije i suverenosti je posebno interesantna, ali i nejasna”.<sup>26</sup>

---

mora prihvati i moraju biti preduzete mere za njeno spovođenje. „Vlast Generalne skupštine može biti neosetno uvećana izričitom ili implicitanom opštom saglasnošću država članica UN” (F. A. Vallat, *The Competence of the UN General Assembly*, RC, 1959/II, 97, p. 230).

<sup>23</sup> Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, op. cit., p. 92.

<sup>24</sup> „Namibia Advisory Opinion”, ICJ Reports, 1971.

<sup>25</sup> Nina Vajić, „Uloga odluka međunarodnih organizacija u stvaranju međunarodnog prava s posebnim osvrtom na rezolucije Opće Skupštine Ujedinjenih naroda”, u: *Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava*, zbornik radova, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 1979, str. 117.

<sup>26</sup> Stanley Hoffmann, “Thoughts on the UN at Fifty”, op. cit., p. 318.

Rezolucije Generalne skupštine se različito posmatraju. Kao što smo videli u prethodnom poglavlju, one se smatraju novim tvorcima postojećih glavnih izvora međunarodnog prava, ali i dokazom, pomoćnim izvorom prava. Mi ćemo dalje ukazati na njihovu samostalnu ulogu kao eventualnog novog izvora međunarodnog prava i kao tvorca tzv. mekog prava (*soft law*), kako u teoriji međunarodnog prava, tako i u njegovoj praksi.

### RASPRAVA O REZOLUCIJAMA GENERALNE SKUPŠTINE UN KAO NOVOM IZVORU MEĐUNARODNOG PRAVA

U većini slučajeva odluke Generalne skupštine UN, kao što smo više puta do sada naglašavali, prema slovu Povelje nemaju obavezujuću snagu. Ipak, vrlo brzo po ustanovljenju rešenja u UN postavilo se pitanje značaja rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, koje je pokrenuto savetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde o teritoriji Jugozapadne Afrike od 1955. godine.<sup>27</sup> Posebno su interesantna izdvojena mišljenja nekolicine sudija u ovom slučaju, jer se u njima izražavaju suprotstavljeni stavovi tadašnje doktrine međunarodnog prava u odnosu na karakter i prirodu odluka Generalne skupštine.

U izdvojenim mišljenjima naročitu pažnju ovom pitanju posvetile su sudije Klaestad i Lauterpahrt (Helge Klaestad, Hersch Lauterpacht). Sudija Klaestad je naglasila da, za razliku od rezolucija Saveta Društva naroda koje su se odnosile na ovu teritoriju i koje su bile obavezujuće za Južnoafričku uniju, rezolucije Generalne skupštine

(...) nemaju pravnu prirodu u uobičajenom smislu reči, nego pre moralni ili politički karakter. Iako rezolucije Generalne skupštine nisu lišene značaja i

---

<sup>27</sup> *South West Africa Case*, ICJ Reports (1955), 248 at 291. Razmatranje slučaja Jugozapadne Afrike započinje prethodnim savetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda o ovoj teritoriji od 10. jula 1950. godine, kada se Sud odlučio da je Južnoafrička unija (mandatorka) i dalje obavezna da izvršava međunarodne obaveze prema članu 22 Pakta Društva naroda i ugovoru o mandatu, s tim što nadzorne funkcije sada vrše UN (prima peticije stanovnika i prima izveštaje mandatorke). Generalna skupština je 1954. odlučila da odluke koje donosi u vezi sa ovom funkcijom nadzora treba da budu donete većinom koja zahteva dve trećine pozitivnih glasova (Pravilo F). Tada se postavilo pitanje da li ovo pravilo predstavlja ispravno tumačenje prethodnog savetodavnog mišljenja (od 1950) jer je tamo izričito rečeno da postupak nadzora mora biti što sličniji, a obim nadležnosti Generalne skupštine ne veći od onih koji su predviđeni sistemom starateljstva u Društву naroda. U drugom savetodavnom mišljenju o Jugozapadnoj Africi (od 7. juna 1955), Međunarodni sud je ocenio da je Pravilo F koje je usvojila Generalna skupština ispravno tumačenje prvog savetodavnog mišljenja.

važnosti, a države su dužne da ih razmatraju u dobroj veri, one ne predstavljaju istinsku pravnu obavezu.<sup>28</sup>

Sudija Lauterpacht po prvi put otvara prostor za obavezujući karakter rezolucija Generalne skupštine, doduše veoma ograničeno i veoma uslovno. On smatra da im se u nekim slučajevima ne može odbijati potpuno pravno dejstvo, iako u većini slučajeva rezolucije Generalne skupštine u suštini predstavljaju preporuke i ne stvaraju pravne obaveze za države. One dakle, nisu lišene svakog pravnog dejstva i postavljaju zahtev razmatranja u dobroj veri.

Međunarodni sud je savetodavnim mišljenjem u slučaju rezolucije 1514 (XV) koja se odnosi na Jugozapadnu Afriku i 2625 (XXV) koja se odnosi na Zapadnu Saharu, dao deklaratornim rezolucijama određenu težinu u razvoju međunarodnog prava. Tako, „(o)ve deklaracije mogu činiti izvor pravila međunarodnog prava na način koji je podudaran stvaranju konsenzusa na konferencijama za kodifikaciju i progresivni razvoj“.<sup>29</sup> Ni u jednom od ova dva slučaja Sud nije bliže objasnio zašto smatra ove deklaracije daljim značajnim korakom u razvoju međunarodnog prava. Doduše, u slučaju rezolucije 1514 postoji implikacija da ova deklaracija predstavlja značajan korak u razvoju prava, jer se ona smatra autoritarnim tumačenjem obaveza iz Povelje.

Kada je pitanje jednom otvoreno, rasprava je dobila široke razmere. Svi teoretičari međunarodnog prava i međunarodnih odnosa su u svojim radovima posvetili pažnju razmatranju pitanja odluka međunarodnih organizacija, pre svih, Ujedinjenih nacija. Ono što je zajednički imenitelj tadašnjih rasprava je da se kriterijum pravne obaveznosti rezolucija (karakter odluka) i kriterijum normativnosti (značaj odluka za stvaranje međunarodnog prava) izjednačavaju i postaju jedinstveni kriterijum prirode rezolucija UN, u odnosu na njihov uticaj na stvaranje pravila međunarodnog prava.

Na osnovu ovog kombinovanog kriterijuma, o mestu rezolucija Generalne skupštine UN (osim onih rezolucija koje organizacija donosi na osnovu unutrašnje i finansijske nadležnosti) postoje dva dijametralno suprotna mišljenja: prvo koje odriče postojanje njihove pravne obaveznosti i bilo kakav uticaja na medjunarodno pravo; i drugo kojim se priznaje (u manjoj ili većoj meri) i pravni karakter rezolucija i njihov uticaj na stvaranje međunarodnog prava.

Oni koji imaju negativan odgovor na pitanje mesta rezolucija UN u normativnom procesu međunarodnog prava i koji im odriču ma kakav legislativni

<sup>28</sup> Citirano prema: D. H. N. Johnson, “The Effect of Resolutions of the General Assembly”, *British Yearbook of International Law* (1955–1956), p. 102.

<sup>29</sup> Eduardo Jiménez de Aréchaga, *International Law in the Past Third of a Century*, op. cit., p. 31.

karakter i pravnu snagu (C.Eagleton, J. Brierly, Wilcox-Marcy, Goodrich-Hambro, Schwabel, Vallat, Johnson, Arangio-Ruis), polaze od formalnog razlikovanja između rezolucija i obavezujućih odluka. Zagovornici ovakvog mišljenja smatraju da rezolucije-preporuke obuhvataju neke aspekte međunarodnog prava, ali po svojoj formi ostaju preporuke koje države mogu slobodno prihvati, implementirati ili im se suprotstaviti i ne uzeti ih u obzir. Jedino svojstvo koje je ova grupa autora spremna da prizna rezolucijama Generalne skupštine je svojstvo pomoćnog izvora međunarodnog prava, dokaza postojanja međunarodnopravnih pravila:

Preporuke koje Generalna skupština upućuje državama koje su protiv njih glasale imaju pravno dejstvo utoliko što mogu da posluže kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila od strane nekog medjunarodnog pravosudnog organa. Same po sebi, one nisu izvor prava. Njihova vrednost zavisi od objektivnog karaktera okolnosti u kojima su one donete, a naročito od toga koliko se one imaju smatrati izrazom pravne svesti čovečanstva u celini.<sup>30</sup>

Dva osnovna razloga se uzimaju kao odlučujuća zbog kojih ove rezolucije ne mogu stvarati pravila međunarodnog prava – prvi razlog je formalan, a drugi praktičan. Kao osnov formalnog razloga uzima se činjenica da Generalna skupština UN nije ovlašćena da bude zakonodavac, već „(...) rezolucije Generalne skupštine, iako mogu imati veliku političku ili 'moralnu' snagu, nemaju stvaralački pravni efekat. Rezolucije mogu biti čvrst dokaz pravne interpretacije Povelje ili opšte prihvaćenih principa medjunarodnog prava“.<sup>31</sup> Drugi razlog koji zagovornici ovakvog stava navode je praktične prirode i svodi se na činjenicu da države članice organizacije kada glasaju za usvajanje rezolucije ne smatraju da time istovremeno usvajaju i pravno pravilo nego žele da reše konkretan problem. Smatra se da države nemaju tu namenu, ne misle da usvajaju pravno pravilo (najčešće se izražava maksimom *states don't mean it*) i konstatuje se da je „pravna svest kritički elemenat, tako da se mora videti da li države zaista misle ono za šta su dale svoj glas“.<sup>32</sup>

Autori koji zastupaju ovakvo gledište kao potvrdu svog stava iznose tezu da normativni proces još uvek nije dostupan za međunarodne organizacije, te pošto to još uvek nije slučaj, ni odluke organizacija ne mogu imati pravnostvaralačku funkciju. Međutim, čak i oni uočavaju sve brže nadolazeće promene i konstatuju da zakonodavni proces međunarodnog prava:

<sup>30</sup> D. H. N. Johnson, “The Effect of Resolutions of the General Assembly”, op. cit., p. 122.

<sup>31</sup> F. A. Vallat, *The Competence of the UN General Assembly, Collected Courses*, Vol. 97, 1959, p. 230.

<sup>32</sup> Gaetano Arangio-Ruiz, *The Normative Role of the General Assembly of the UN and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, RC, 1972/III, 137, p. 459.

(...) nije jedina funkcija međunarodne zajednice koja mora biti izuzeta iz ekskluzivnosti država (posmatranih kao osnovnih jedinki ili decentralizovanih organa međunarodne zajednice) i biti stavljen u ruke centralizovanje mašinerije (...) Držati se toga da normativne funkcije ostaju isključivo u rukama država znači zatvoriti jedno oko na nove realnosti i posebno na „revoluciju” koja se odvija u međunarodnoj zajednici.<sup>33</sup>

Pod „revolucijom” se podrazumeva pojava velikog broja novih država, čiji se broj uvećao dva do tri puta, ali i radikalno izmenjena struktura medjunarodnog sistema, što je učinjeno sa pojavom i pravom eksplozijom međunarodnih organizacija. U takvoj situaciji se čini sasvim prirodnim da se funkcije stvaranja prava, zajedno sa drugim funkcijama koje su monopol države, sada transferišu međunarodnim organima, a posebno se kao organ na koji treba preneti ovlašćenja država izdvaja Generalna skupština UN.

Prilikom osnivanja UN preovladavalo je stanovište da rezolucije Generalne skupštine ne treba da imaju obaveznu snagu, ističu oni koji se protive definisanju rezolucija Generalne skupštine kao izvora međunarodnog prava. Drugačije rešenje bi značilo unošenje nadnacionalnog elementa, što bilo suprotno karakteru UN i suverenoj jednakosti država članica.<sup>34</sup> Član 2.2 ne govori o obavezi razmatranja i sprovođenja rezolucija ovog organa, već o dužnosti država članica da savesno ispunjavaju opšte obaveze po Povelji, odnosno delovanje u ostvarivanju ciljeva i načela UN. Najviše što se može prihvati je da je ovde reč o opštoj obavezi država članica da usvojene rezolucije razmatraju *bona fide*, što je njihova obaveza na osnovu članstva u UN. To nije pravna obaveza, već obaveza na granici prava i morala.<sup>35</sup>

Druga struja teoretičara – zagovornici mišljenja da rezolucije Generalne skupštine UN svojom pravnom snagom utiču i stvaraju međunarodno pravo – imaju suprotne argumente upravo kada je reč o slovu Povelje i mišljenju država. Oni polaze od iste premise da Generalna skupština nije zakonodavac, ali, po njima, praksa je učinila da mnoge rezolucije imaju efekat i na međunarodno pravo. Takva praksa je sada opšte prihvaćena i uspostavljena. I dok za neke Generalna skupština ima tzv. kvazi-legislativna ovlašćenja (Folk),<sup>36</sup> drugi smatraju da je, kroz neprestane

<sup>33</sup> Ibid., p. 460.

<sup>34</sup> Dimitrije Pindić, „O pravnoj obaveznosti rezolucija Generalne skupštine UN”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, br. 1–3, 1974, str. 67.

<sup>35</sup> Ibid., str. 68–70.

<sup>36</sup> Kvazi-legislativan značaj rezolucija Generalne skupštine se objašnjava kao središnji položaj između formalističkog odbijanja svake uloge u procesu nastanka prava i formalno teško prihvatljivog potpuno legislativnog statusa (Richard Falk, “On the Quasi-legislative

napore na proglašavanju načela međunarodnog prava, obezbedila nadležnosti koje prevazilaze nadležnost davanja preporuka koje utvrđuje Povelja (Kastanjeda).<sup>37</sup> Posebno se naglašava njihov značaj i obavezno dejstvo u oblasti održanja mira (Kelzen, Sloan).<sup>38</sup>

Pobornici mišljenja da su rezolucije Generalne skupštine od pravnostvaralačkog značaja (na primer, Oliver Lissitzyn) ne slažu se sa stavom da je bitnije ono što države čine, a ne šta govore. Prema tradicionalnom shvatanju, običajno međunarodno pravo se stvara iz uniformnosti koje su uočljive u ponašanju država ukoliko su one praćene ubeđenjem da je to u skladu sa međunarodnim pravom. Jednoobraznost ponašanja rađa očekivanja (*expectations*) da će se nastaviti jednakо ponašanje:

Generalna skupština je forum u kom države članice mogu da izraze svoja gledišta; izraženi stavovi država neosporno mogu biti elementi prakse država koja može stvarati običajno pravo, ali ono što države čine je mnogo značajnije nego što kažu.<sup>39</sup>

Države i drugi međunarodni učesnici razvijaju svoje politike i planiraju svoje ponašanje na osnovu tih očekivanja – tako postoji opšti interes u ostvarivanju tih očekivanja i u stabilnosti ponašanja. Očekivanja država se mogu zasnovati ne samo na ponašanju, već i na drugim oblicima komunikacije, uključujući i verbalnu.

Preporuke UN nemaju obavezujuću snagu, ali se ne može poreći dalekosežni značaj akata sa pravom sadržinom. „Teza o isključivo moralnom karakteru rezolucija Generalne skupštine je za diskusiju čak i onda kada ima svoje korene u realnosti odnosa koji postoje u medjunarodnoj zajednici i u pravno-političkom obeležju Povelje UN”.<sup>40</sup> To je potvrda običajnih pravila, u izvesnom smislu, i u prečišćenoj formi; njihov pravni osnov može se pronaći i u običajnom pravu jednim svojim delom. Međutim, jednim delom one „predstavljaju dalji razvoj među-

---

Competence of the General Assembly”, *The American Journal of International Law*, Vol. 60, No. 4, 1966, p. 782).

<sup>37</sup> Jorge Castañeda, *Legal Effects of UN Resolutions*, Columbia University Press, New York, 1969, pp. 83–84.

<sup>38</sup> Pogledati na primer: Hans Kelsen, *The Law of United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, Frederich A. Praeger, New York, 1964.

<sup>39</sup> Stephen M. Schwebel, “The Effects of Resolutions of the UN General Assembly on Customary International Law”, in: *Proceedings of the 73rd Annual Meeting of The American Society of International Law*, 1979, p. 302.

<sup>40</sup> Aleksandar Magarašević, „O pravnoj obaveznosti rezolucija Generalne skupštine”, *Međunarodni problemi*, god. 2, 1957, str. 82.

narodnog prava i za njihovu pravosnažnost potreban je, u principu, izričiti pristanak država članica”.<sup>41</sup>

Rezolucije svakako imaju interni značaj, odnosno „punu pravnu snagu (*legal effect*) jer su obavezujuće kako za članice tako i za organe organizacije – primer su rezolucije koje se odnose na budžet UN, kako je utvrđeno stavom 1 člana 17 Povelje”.<sup>42</sup> One stvaraju obaveze i pravne situacije koje nisu ranije postojale. Ne postoji ništa što bi sprečilo članice da prihvate obavezujuće pravne obaveze tako što će u Generalnoj skupštini glasati za rezoluciju, pod uslovom da postoji jasna namera da se prihvati ta obaveza.

U ovoj grupi teoretičara izdvaja se stav onih zagovornika pravnostvaralačkog karaktera rezolucija UN koji analizu zasnivaju na neophodnosti reforme opštег normativnog procesa u međunarodnom javnom pravu. Po njihovom mišljenju, ukoliko se analiza legislativne uloge rezolucija Generalne skupštine vrši samo na osnovu tradicionalnih procesa nastanka međunarodnog prava u međunarodnoj zajednici, to jest samo na onim procesima koji zasnivaju vrednost pravne norme na potvrdi nacionalnog pristanka (ugovorima i običajima), bilo bi pogrešno. Po mišljenju ove grupe autora

(...) čak i tradicionalni izvori sadrže prikriven nekonsenzualni element. Zakonodavni sadržaj običajnog prava je najdramatičnija oblast u kojoj je mit pristanka povremeno potisnut od strane realnosti zaključnog konsenzusa.<sup>43</sup>

U okviru grupe pristalica pravnostvaralačkog karaktera rezolucija Generalne skupštine izdvaja se umerenija struja, koja bi mogla biti smatrana vezom između dva suprotstavljenja mišljenja. Pobornici ove struje (Higgins, Šahter, Džojner i Fridman) ne ističu posebno obaveznost ovih odluka, ali priznaju da su mogući normativni rezultati takvih odluka, koji su, doduše, izuzetak.<sup>44</sup> Određene rezolucije mogu biti prvi korak u kreiranju prava. Ako se te rezolucije posmatraju u celini i pod određenim uslovima, koji zavise od predmeta odluke, odnosa i prirode većine i *opinio juris-a*, mogu biti dokaz razvojnih trendova običajnog prava. Rezolucije Generalne skupštine

<sup>41</sup> Smilja Avramov i Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 51.

<sup>42</sup> D. H. N. Johnson, “The Effect of Resolutions of the General Assembly”, op. cit., p. 50.

<sup>43</sup> Richard Falk, “On the Quasi-legislative Competence of the General Assembly”, op. cit., p. 790.

<sup>44</sup> Treba posebno naglasiti studiju Rozalin Higgins o mestu rezolucija političkih organa UN na razvoj međunarodnog prava kao pionirsko delo u istaživanju ovog pitanja, čiji su zaključci izazvali velike polemike u teoriji međunarodnog prava šezdesetih godina minulog veka (Rosalin Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, 1969).

„pošto dolaze od najreprezentativnijeg organa njeni uverzalni međunarodne organizacije čovečanstva, jasno imaju značajan uticaj na razvoj prava“.<sup>45</sup>

S druge strane, prema najradikalnijem shvatanju, Generalna skupština UN je svemući zakonodavni organ ograničen samo Poveljom i svojim sopstvenim rezolucijama. Ovakvo shvatanje je najusamljenije i jedan od njegovih retkih zastupnika je profesor i sudija Međunarodnog suda pravde Alejandro Alvarez (Alejandro Alvarez). Svoje stavove prof. Alvarez je obrazlagao u izdvojenim mišljenjima za savetodavna mišljenja ICJ u slučaju Članstvo (*Membership case*) i slučaju Posledice presuda o naknadi štete koje donosi Administrativni sud UN (*Administrative Tribunal case*). U prvom mišljenju Alvarez iznosi stav kojim potkrepljuje opštu tezu o postojanju zakonodavne funkcije Generalne skupštine.<sup>46</sup> On smatra da Savet bezbednosti može da upotrebi veto samo po pitanju održanja mira, a ne u slučaju prijema novih članica – ako ga i primeni, Generalna skupština ima pravo da oceni da li je Savet bezbednosti prekoračio ovlašćenja, a ako utvrdi prekoračenje nadležnosti Saveta bezbednosti, Generalna skupština može da primi novog člana bez preporuke Saveta bezbednosti. Generalna skupština može da upućuje Savetu bezbednosti preporuke, pa to implicira i primedbe. Kod izdvojenog mišljenja u slučaju Posledica presuda o naknadi štete koje donosi Administrativni sud UN, Alvarez smatra da je pitanje da li Generalna skupština mora da prihvati odluke Administrativnog suda (na koje je većina sudija dalo potvrđan odgovor) pravno i političko pitanje.<sup>47</sup> Generalna skupština bi trebalo da ima pravo da poništi presude Administrativnog suda iz razloga međunarodne socijalne pravde i ako Sud postupi *ultra vires* (nesumljivo je da preporuke Suda nisu obavezne za Generalnu skupštinu ukoliko je Sud prekoračio ovlašćenja). Ukoliko to ne bi bio slučaj, Sud bi bio iznad Generalne skupštine, što nikako ne može biti slučaj jer iznad Generalne skupštine stoje samo moralne vrednosti i javno mnjenje.<sup>48</sup>

U produbljavanju odgovora na pitanje pravnog uticaja na međunarodno pravo, posmatrana kao izražavanje (*declaration*), razvoj (*development*), stvaranje (*creation*) i odricanje (*repudiation*) pravila međunarodnog prava, teoretičari koji priznaju rezolucijama Generalne skupštine UN pravnu vrednost i uticaj na međunarodno pravo, posebno naglašavaju dve vrste pravnih dejstava ovih odluka. Najpre, to je dejstvo na proces razvoja prava koji je moguć ne samo odlukama sa obaveznom

<sup>45</sup> Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, op. cit., p. 92.

<sup>46</sup> *Membership case*, ICJ Reports 1950, 78 at 9.

<sup>47</sup> *Administrative Tribunal Case*, ICJ Reports 1954, 47 at 53.

<sup>48</sup> Navedeno prema: William Samora, “The New International Law of Alejandro Alvarez”, *American Journal of International Law*, Vol. 52, No. 1, 1958, pp. 41–54.

snagom, već su pravne posledice moguće i od dokumenata koja u formalnom smislu nisu obavezujuća; drugi oblik je dejstvo na proces razvoja prava različitim dokumentima nelegislativnog karaktera koji ne pretenduju da obezbede prihvatanje članova Generalne skupštine, odnosno, proces kojim se pravo izjavljuje.<sup>49</sup>

Dakle, možemo zaključiti, da smo do sada konstatovali dve uloge, dvojako dejstvo rezolucija Generalne skupštine u međunarodnom pravu. To istovremeno predstavlja kriterijum na osnovu koga je moguće klasifikovanje ovih rezolucija u dve kategorije. Prvu kategoriju bi činile rezolucije u formi deklaracija (*law-declaring resolutions*) rezolucije koje potvrđuju postojeće pravo i tako imaju deklarativan karakter jer iznose ili potvrđuju već postojeća pravna pravila. Njihov sadržaj je obavezujući za sve države, ali osnov obaveznosti nije sama rezolucija, jer ona ne stvara pravno pravilo nego ga samo potvrđuje. To pravno pravilo je osnov na kojem se zasniva i sama rezolucija.<sup>50</sup> Deklaratorne rezolucije Generalne skupštine naprosto iznose stav UN i njenih članica da se određeno ponašanje ili stav smatra međunarodnim pravom. Odluke ovoga tipa su zapravo odluke koje u odnosu na međunarodno pravo, kako smo ranije konstatovali, imaju indirekstan uticaj, kroz izražavanje običajnih pravnih pravila, odnosno njegova dva elementa – prakse i pravne svesti.

Drugu kategoriju bi činile rezolucije kojima se teži stvaranju novih pravila međunarodnog prava i koje predstavljaju njihov prvi izraz (*law-developing resolutions*). Ove rezolucije mogu imati direktni uticaj na proces nastanka novih pravila međunarodnog prava preko uticaja na stvaranje novog običajnog međunarodnog prava kroz doprinos stvaranju običajne prakse. One nikada ne predstavljaju završnu fazu u procesu nastajanja običajnog prava i ne stvaraju direktno pravne norme, već je njihova uloga u tome što podstiču, ubrzavaju ili predstavljaju jedan stepen razvoja procesa nastanka običajno-pravnih normi.<sup>51</sup> S druge strane, smatra se da mogu imati i indirektni uticaj, kada su to rezolucije koje predstavljaju temelj budućih ugovora (tzv. konstitutivne rezolucije) – one tada predstavljaju prvi korak, odnosno direktну prethodnicu nekom međunarodnom ugovoru (na primer, regulisanje istraživanja kosmosa).

## REZOLUCIJE UN KAO „MEKO PRAVO”

Međunarodni pravni poredak moguće je definisati kao sistem normi koje su obavezujuće za određene subjekte i koje pokreću neke unapred utvrđene posledice

<sup>49</sup> Rosalyn Higgins, *The Development of International Law*, op. cit., p. 24.

<sup>50</sup> Rosalyn Higgins, *Problems and Process – International Law and How We Use It*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 17.

<sup>51</sup> E. Jiménez de Arèchaga, *International Law in the Past Third of a Century*, op. cit., p. 30.

kada subjekt prekrši svoje obaveze.<sup>52</sup> Te norme, pravila postojećeg međunarodno-pravnog poretka, utvrđene su međunarodnim pravom. Ovo pravo je pokazivalo različite odlike u različitim periodima razvoja, tako da je klasifikacija etapa tog njegovog razvoja moguća na više različitih načina. Ukoliko bi smo kao osnovni kriterijum uzeli stanovište odnosa, stava koje imaju države prema ovom pravu, bilo bi moguće identifikovati razlike u odnosu na razvoj međunarodnog prava do Prvog svetskog rata, kada je uočljivo bilateralno uobličavanje, dok su međunarodni običaji njegov osnovni izvor, i na razvoj posle Prvog svetskog rata – period u kom pravna snaga međunarodnog prava leži u saglasnosti država koja se najčešće izražava kroz zaključivanje međunarodnih sporazuma.<sup>53</sup>

Nastanak međunarodnopravnih normi rezultat je normativizma u međunarodnom pravu; kada pravna pravila jednom nastanu postaju validna i primenjiva ne samo dok se praksa država, volja i prioriteti ne promene, već sve do vremena kada se ta pravila menjaju u skladu sa određenim procedurama:

Pravna pravila mogu, i ona i izražavaju političke vrednosti, poglede i prioritete, ona su nastala kao rezultat političke volje i delovanja i služe političkom interesu, ali ona nisu identična sa tim vrednostima, pogledima, voljom ili interesom. Kada su jednom stvorena, ona imaju sopstveno postojanje (...) Obaveza nastaje jer države tvrde da su to preduzele a međunarodno pravo postoji jer države i ljudi veruju i tvrde to. „Realnost“ međunarodnog prava odgovara njegovoj magiji.<sup>54</sup>

Organizovanje društva kroz pravna pravila zasniva se na prepostavci da su to objektivna pravila, za razliku od političkih ideja i pogleda. Objektivno postojanje međunarodnopravnih pravila zasniva se na njihovoj normativnosti, tako stvarajući razliku između normi i ponašanja države. Pravo treba da bude primenjeno bez obzira na političke želje njegovih subjekata, jer pravna pravila čiji sadržaj ili primena zavisi od volje pravnih subjekata nisu pravna pravila.<sup>55</sup> Zbog toga bi vladavina prava mogla postojati samo u onoj meri u kojoj postoji ograničenje arbitrarne moći. To, dalje, znači da pravo mora da nastane u skladu sa određenim procedurama koje su

<sup>52</sup> Pierre-Marie Dupuy, “The Danger of Fragmentation or Unification of the International Legal System and the International Court of Justice”, *Indiana Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, 1999, p. 793.

<sup>53</sup> Milan Šahović, „Doprinos Ujedinjenih nacija razvoju međunarodnog prava”, op. cit., str. 167–168.

<sup>54</sup> Dencho Georgiev, “Politics or Rule of Law: Deconstruction and Legitimacy in International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1, 1993, p. 6. Profesor Georgiev veoma interesantno poredi međunarodno pravo sa vilom Zvončicom (lik iz Petra Pana) u pogledu njene vere u natprirodne sposobnosti sa verom u „magiju“ međunarodnog prava.

<sup>55</sup> Martti Koskeniemi, “The Politics of International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 1, No. 4, 1990, pp. 8–9.

prihvaćene i neophodne za generisanje prava i koje pružaju kriterijume za potvrdu vrednosti pravnih pravila. Tako, zapravo, možemo reći da je „(...) pravo rezultat socijalnog ponašanja, ali njegovo postojanje se poklapa samo sa vrednošću a ne samim društvenim ponašanjem”.<sup>56</sup>

Razvoj teorije i prakse međunarodnog prava pokazuje postepenu diferencijaciju normativnosti, odnosno načina nastanka međunarodnopravnih normi. Iako je pojava uočena mnogo ranije, naziv „relativna normativnost” skovao je 1983. godine Prosper Veil (Prosper Weil).<sup>57</sup> On je konstatovao da pod uticajem različitih činilaca (međunarodne organizacije su jedan od njih), dolazi do takvog razvoja u normativnim procesima u međunarodnom pravu koji se smatra patološkim, jer će onemogućiti da međunarodno pravo obavlja svoju osnovnu funkciju – uređivanje međunarodnih odnosa u pluralističkom svetu. Kada se postojanje prava i obaveza određuje uvođenjem materijalnih kriterijuma u pravo, pravo se uslovjava – tačnije, relativizuje.<sup>58</sup> Pojava relativne normativnosti se između ostalog oslikava u pojavi „mekog prava”, definisanju razlika između međunarodnog zločina i međunarodnog delikta i prihvatanje *ius cogens* normi (članovi 53 i 64 Konvencije o ugovornom pravu i Konvencije o pravu ugovora između država i međunarodnih organizacija i samih međunarodnih organizacija).<sup>59</sup> Međutim, meko pravo ima kulminaciju u raspravi o rezolucijama Generalne skupštine UN.

Tradicionalno su se pravila međunarodnog prava nalazila u dva osnovna izvora – ugovorima i običajima. Ali kako se u novim oblastima (od zaštite životne sredine do Interneta) pojavila potreba za međunarodnim regulisanjem, a u uslovima kada države ponekad nerado prihvataju bilo kakvo širenje broja obavezujućih pravila, uočava se uloga koju imaju pravila koja stvaraju međunarodna tela koja odgovaraju očekivanjima potrebnog ponašanja, ali koja nisu obavezujuća za države – pravila mekog prava. Meko pravo kao osnovnu funkciju ima pomoći državama da se

<sup>56</sup> Dencho Georgiev, “Politics or Rule of Law: Deconstruction and Legitimacy in International Law”, op. cit., pp. 3–4.

<sup>57</sup> Prosper Weil, “Towards Relative Normativity in International Law”, *American Journal of International Law*, No. 77, 1983, pp. 413–437.

<sup>58</sup> Ulrich Fastenrath, “Relative Normativity in International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 3, 1993, p. 305.

<sup>59</sup> Član 53 kaže da je ništavan svaki ugovor koji je u trenutku nastanka u sukobu sa imperativnom normom međunarodnog prava. Za svrhe ove Konvencije imperativna norma opštег međunarodnog prava je norma koju je prihvatile i priznale celokupna međunarodna zajednica država kao normu od koje nikakvo odstupanje nije dopušteno i koja se može izmeniti samo novom normom opštег međunarodnog prava istog karaktera. Član 64 kaže da ako nastane nova imperativna norma opštег međunarodnog prava, svaki postojeći ugovor koji je u sukobu sa ovom normom postaje ništavan i prestaje da važi.

prilagode novim regulisanim oblastima bez straha od mogućnosti kršenja novih odredaba i mogućih sankcija za neispunjene obaveze. Tako posmatrana, meka pravna pravila predstavljaju početni korak ka nastajanju „tvrdog“ prava, koje podrazumeva sankcije za nepostupanje u skladu sa obavezama.

Tvorac izraza meko pravo je britanski profesor međunarodnog prava lord Mekner (Lord McNair), koji ovaj pojam koristi prevashodno kao sinonim za neugovorne sporazume (*non-treaty agreements*), dakle sporazume koji su zaključeni usmeno ili na neki drugi, manje formalan način od pisanog, koji je uobičajen i, prema Konvenciji o ugovornom pravu, jedini prihvatljiv način obavezivanja na sporazum.<sup>60</sup> Ovakvi sporazumi se takođe razlikuju od džentlmenskih sporazuma, obaveza koje u diplomatskoj komunikaciji preuzimaju zvaničnici, ali koja ne obavezuje ni njegovu državu, čak ni njegovog naslednika na funkciji, jer predstavlja ličnu a ne zvaničnu akciju.

Razlozi zbog kojih nastaju pravila mekog prava pronalaze se u potrebi unapređenja i razvoja međunarodnih odnosa stvaranjem prethodnog, pripremnog, privremenog režima, uz istovremenu brigu da međunarodni odnosi ne budu opterećeni tvrdim pravom. Osnovne odlike pravila mekog prava su jednostavnija procedura, izbegavanje sporih postupaka unutrašnjeg prava i mogućnost da pravila mekog prava stvaraju entiteti koji na to nemaju pravo prema međunarodnom pravu, odnosno kojima to pravo nepriznaje pravnostvaralački kapacitet, osnovna su odlika ovog procesa nastanka pravila međunarodnog prava.<sup>61</sup> Nastanku mekog prava je na ruku išao i razvoj situacije u međunarodnopravnoj teoriji. Kao što smo već ranije naglasili, poslednje dve decenije dvadesetog veka na dnevnom redu istraživača iz oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava su pitanja nastanka i poštovanja normi, koje Robert Kiohejn (Robert Keohane) naziva „normativnom optikom“<sup>62</sup>.

Pravila mekog prava idu pre zvanične legislacije jer uvode u ugovornu obavezu; ali nije samo to njihov zadatak. Pitanje njihove samostalne obaveznosti u međunarodnom pravu nije novo pitanje, a renesansu doživjava sedamdesetih godina u oblasti međunarodnih ekonomskih odnosa i zaštite životne sredine. Bečka konvencija o ugovornom pravu ne sadrži nikakve odredbe o pravilima mekog prava, niti izričito zabranjuje ovakve sporazume kao izvore prava, osim ako ne krše *ius cogens* pravila. Sporazumi koji sadrže meka pravna pravila se pojavljuju kada

<sup>60</sup> Prvi put je Lord McNair ovaj izraz upotrebio u knjizi *The Law of the Treaties* objavljenoj 1961. godine.

<sup>61</sup> Hartmut Hillgenberg, “A Fresh Look at Soft Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 3, 1999, p. 499.

<sup>62</sup> Martha Finnemore, “Are Legal Norms Distinctive?”, *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 32, No. 3, 2000, p. 699.

države ne žele potpuni međunarodni ugovor, a indikacija nedostatka ugovorne snage je i nepostojanje obaveze registrovanja prema članu 102 Povelje UN. Tako u ovaj tip pravila možemo ubrojiti Završni akt KEBS-a iz Helsinkijsa (1975), Akt o međusobnim odnosima, saradnji i bezbednosti NATO i Rusije (1996), koji nisu međunarodni ugovori.

Pravila mekog prava imaju korisnu funkciju zato što pružaju opšte prihvaćenu manifestaciju rasprostranjenih i ustanovljenih pogleda na to šta treba smatrati pravnim i pravičnim; ona poseduju snagu zato što imaju legitimitet. To, zapravo, znači da je osnova mekog prava u legitimitetu.<sup>63</sup> Taj legitimitet potiče od država koje su spremne da primene pravila mekog prava i da se njima smatraju obavezanim, jer ih smatraju pravičnim.

Koncept mekog prava je veoma kritikovan i veoma često odbacivan u međunarodnim odnosima. Jedino su realisti smatrali da je čitavo međunarodno pravo u svojoj suštini „meko”, navodeći kao argument činjenicu da ovo pravo nema nezavisnog sudiju sa pomoćnim sredstvima sprovođenja odluka; neorealisti su ovu tezu veoma čvrsto prihvatili tako da retko govore o međunarodnom pravu.<sup>64</sup>

Zbog toga je početna hipoteza u međunarodnom pravu da pravila mekog prava nemaju nikakav, odnosno, nemaju toliki značaj kao tvrdo pravo. Pitanju pravne vrednosti mekog prava može se prići sa dve strane: subjektivno, iz ugla strana koje imaju namjeru da budu vezane novim pravilima, i objektivno, što je češće, iz ugla faktičke međuzavisnosti koja nastaje iz delovanja strana sporazuma i drugih elemenata iz kojih proizlaze pravne posledice. Na osnovu toga moguće je posmatrati posledice koje može imati primena pravila mekog prava na međunarodno pravo, jer se pravila međunarodnog prava pojavljuju kao činjenice a ne kao izvori prava – one ne mogu direktno stvarati pravo. Zagovornici značaja mekog prava nadovezuju se na to i nalaze argument u činjenici da kreatori politike tretiraju i tvrdo i meko pravo gotovo na isti način. Stepen „tvrdće“ prava se mora tretirati kao varijabla, a njegov uticaj se mora posmatrati pod različitim uslovima.<sup>65</sup>

Tvrdo pravo nosi sa sobom pravnu obavezu koja je jasna, izričita ili to može postati presuđivanjem ili usvajanjem detaljne regulative. Meko pravo je, s druge strane, grupa pravnih pravila koju čine akti odstupanja od tvrdog prava. Ovo nisu čisto politički sporazumi, ali se mogu sretati u mnogo različitih oblika. Smatra se da ova pravila imaju brojne prednosti, da umanjuju neka ograničenja tvrdog prava,

<sup>63</sup> Ibid., p. 702.

<sup>64</sup> Kenneth Abbott, Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, Vol. 54, Issue 3, Summer 2000, p. 433.

<sup>65</sup> Martha Finnemore, “Are Legal Norms Distinctive?”, op. cit., p. 701.

a naročita prednost je u tome jer nudi mnogo efikasnije načine kako bi se prevazišla nesigurnost, posebno omogućava kompromis i time međusobno korisnu saradnju.<sup>66</sup>

Zadatak čitavog procesa nastanka normi mekog međunarodnog prava i relativiziranja normativnosti je da vodi ka opštem razumevanju određenih pojmoveva, tako da je jedna od funkcija mekog prava razjašnjavanje našeg shvatanja tvrdog prava i tako njegovog bližeg definisanja, kao što je to u slučaju rezolucije Generalne skupštine UN o prijateljskim odnosima, ili definicije agresije:

Pravo je podložno subjektivnim uticajima različitih aktera, i time vodi u relativnu (uslovljenu) normativnost (...) Meko pravo i pomoći izvori međunarodnog prava u smislu člana 38.1.d Statuta ICJ pomažu u sprečavanju da izvor postane potpuno nasumičan. Oni izražavaju međunarodni sporazum o prihvaćenim nivoima apstrakcije, konkretne formulacije i poželjnu ravnotežu među pravnim principima. Tako tvrdo pravo može da duguje sopstveno postojanje mekom pravu.<sup>67</sup>

Iako je nesumljivo da fenomen mekog prava može da bude uključen u modernu teoriju stvaranja međunarodnog prava na način koji će biti mnogo ubedljiviji od pogrešnih pokušaja pravnog pozitivizma, čini se da sve njegove osnovne karakteristike upravo predstavljaju i razlog zbog koga treba voditi računa o ovim pravilima.<sup>68</sup> Ovu opasnost je primetio još sredinom prošlog veka Georg Švarcenberger konstatujući da „proliferacija para-međunarodnog prava ima negativne implikacije na kredibilitet čitavog međunarodnog prava”. Uloga tog para-prava, mekog prava, veoma je značajna u međunarodnim odnosima jer predstavlja jednostavniju i fleksibilniju osnovu budućih odnosa između država. Pored toga, meko pravo nije samo političkog i moralnog značaja, već je to „samostalan režim čije karakteristike zavise od namera stranaka u svakom određenom slučaju”.<sup>69</sup>

Tvrde pravne obaveze tumače i primenjuju arbitražna ili pravosudna tela, kao što je u slučaju Evropske unije, Svetske trgovinske organizacije ili zaštite ljudskih prava. Mekše obaveze mogu sprovoditi i političke institucije, čak je međunarodno pravo obezbedilo i neke oblike centralizovanog sprovođenja pomoći tela kao što su Savet bezbednosti i međunarodne finansijske institucije.

Tako dolazimo na teren međunarodnih organizacija. Posmatrane kao politička i administrativna tela u kojima države zadržavaju značajnu meru kontrole kao načina

<sup>66</sup> Kenneth Abbott, Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance”, op. cit., p. 421.

<sup>67</sup> Ulrich Fastenrath, “Relative Normativity in International Law”, op. cit., p. 319.

<sup>68</sup> Bruno Simma, “Editorial”, *European Journal of International Law*, Vol. 3, No. 2, 1992.

<sup>69</sup> Hartmut Hillgenberg, “A Fresh Look at Soft Law”, op. cit., p. 499.

prevazilaženja nesigurnosti, savremene međunarodne organizacije, posebno specijalizovane agencije iz sistema UN, imaju sposobnost da menjaju ili prilagođavaju pravila ili stvaraju standard. Njima tehnologija koja se primenjuje u nastanku mekog prava omogućava lakše dolaženje do kompromisa koji će biti odgovarajući svim stranama. Činjenica da su pravila manje striktna i uopštenija, a da se ipak smatraju obavezujućim, ostavlja uvek mnogo više prostora za delovanje jer je u tom slučaju mnogo lakše pregovarati i doći do sporazuma.<sup>70</sup>

Ovakvu ulogu odluka međunarodnih organizacija neki smatraju trećom kategorijom međunarodnih instrumenata, pored ugovora i običaja: one nisu međunarodni ugovori i ne moraju biti obavezujuće, ali se mogu svesti pod kategoriju mekog prava.<sup>71</sup> U čitavom procesu se vidi velika uloga država jer su granice njenog slobodnog delovanja i transfera ovlašćenja nekoj drugoj instituciji „(...) povučene tamo gde se dodiruju sa osnovnim pravima bez kojih ne bi mogla da nastavi da bude subjekt međunarodnog prava. Samo van tog nukleusa država može preneti svoja prava u korist međunarodne organizacije“.<sup>72</sup>

Kao najznačajniji instrumenti mekog prava smatraju se rezolucije Generalne skupštine UN i instrumenti usvojeni na međunarodnim konferencijama. Ovi instrumenti „(...) mogu generisati širok konsenzus o međunarodnim definicijama (utvrđivanju značenja međunarodnih pojmova), bilo eksplicitnim utvrđivanjem koncepta (rezolucije koje definišu pojmove – R GS 2131/XX, 2625/XXV, kao i Završni akt iz Helsinkija) ili razvijajući pravne standarde koji mogu biti efikasni kroz široku ili ograničenu primenu već postojećih pravnih pravila“.<sup>73</sup>

U odnosu na ove rezolucije Generalne skupštine UN i njihovo mesto kao forme mekog prava, postavlja se pitanje mogu li one, izvan njihove uloge u formiranju običajnog međunarodnog prava, stvarati pravo čime se ovo pitanje izjednačava sa pitanjem da li meko pravo može biti izvor pravne obaveze. Ako se kao jedan od kriterijuma za utvrđivanje postojanja mekog prava uzme uloga takvog akta u nastanku pravila tvrdog prava, rezolucije i deklaracije Generalne skupštine mogu se smatrati mekim pravom jer u velikom broju slučajeva predstavljaju preteču

<sup>70</sup> Kenneth Abbott, Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance”, op. cit., p. 448.

<sup>71</sup> Mišljenje prof. Švelba (Schwelb) citirano je prema: Grigory Tunkin, “The legal nature of the United Nations and Strengthening the Organisation”, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Vol. 119, 1966, p. 18.

<sup>72</sup> Manfred Lachs, “The development and general trends of international law in our time”, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Vol. 169, 1979, p. 145.

<sup>73</sup> Ulrich Fastenrath, “Relative Normativity in International Law”, op. cit., p. 315.

tvrdog prava, što one čine i danas.<sup>74</sup> To, ipak, nije dovoljan razlog da posmatramo meko pravo kao izvor međunarodnog prava, odnosno, međunarodno pravo ne daje na sadašnjem stepenu razvoja taj status mekom pravu. Generalna skupština se koristila mekim pravom, rezolucijama i deklaracijama, smatrajući ih pretečama tvrdog prava koje treba da utvrdi stroge međunarodne obaveze za države. Koristeći ove metode Generalna skupština je u nekim važnim tačkama „preobrazila tradicionalno međunarodno pravo”.<sup>75</sup>

Dakle, nastanak pojma mekog prava se u današnjim prilikama može smatrati doprinosom ublažavanju krutosti tradicionalne koncepcije o formalnim izvorima međunarodnog prava, uobličene u članu 38 Statuta ICJ. Ova lista izvora je dovedena u pitanje već duže vreme jačanjem uticaja rezolucija (preporuka) organa međunarodnih, te je upravo iz tih razloga nastao izraz meko pravo, kako bi označavao odluke međunarodnih organizacija koje su formulisane u međunarodnim organizacijama i među državama koje imaju navodnu pravnu vrednost.<sup>76</sup> Kako međunarodno pravo, zasnovano na konsenzusu država

(...) ne zna kako da u međunarodni sistem integriše one odluke i dogovore koje načine vlade ili organi međunarodnih organizacija koje nemaju za cilj da stvore ugovorne odnose zato jer ne može zamisliti sistem među državama kao društvo u kome socijalni ciljevi mogu nadilaziti i određivati pravne obaveze (...)<sup>77</sup>

onda je za neke od ovih vrsta pravnih akata, posebno za rezolucije UN, pronašao manje formalan naziv – meko pravo.

Meko pravo je instrument koji omogućava shvatanje postojanja pravila, njihove formulacije i tumačenja. Naravno, instrumenti mekog prava imaju različiti uspeh i mnogo nerešenih problema. Ti problemi imaju koren u heterogenoj prirodi sveta, različitih pogleda na svet i načina shvatanja, ali čini se da je došlo „(...) vreme da pravni pozitivizam osloboodi meko pravo i druge neformalne instrumente od

<sup>74</sup> Rezolucije Generalne skupštine UN su prethodile usvajanju Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948), Konvencije o pravnom položaju izbeglica (1953), Konvencije o političkim pravima žena (1954), Konvencije o pravnom položaju apatrida (1954), Konvencije o državljanstvu udate žene (1957), Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1966), Međunarodnim paktovima o pravima čoveka (1966), Ugovoru o miroljubivom korišćenju kosmosa (1967) i slično.

<sup>75</sup> Dimitrije Pindić, „Priroda deklaracija Generalne skupštine UN”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, br. 1–3, 1974, str. 227–228.

<sup>76</sup> Milan Šahović, „Može li se demokratizovati međunarodno pravo”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, br. 3, 1998, str. 14–15.

<sup>77</sup> Philip Allott, “Reconstructing Humanity – New International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 3, No. 2, 1992, p. 352.

negativnog odijuma da umekšavaju tvrdo pravo” i pruže mu priliku sopstvenog uticaja na pravila međunarodnog prava.<sup>78</sup>

## ZAKLJUČAK

Ako sumiramo dosadašnje stavove, rezolucijama Generalne skupštine svakako bi trebalo priznati mnogo više od dosadašnjeg određenja po kojima su one imale moralnu i političku snagu. Sve više se smatra da taj viši stepen obaveznosti može biti pronađen i u samoj Povelji UN, preciznije da je on utvrđen odredbama savesnog ispunjavanja obaveza iz Povelje utvrđenih članom 2, ali i da se proširuje i na obavezu država da se pridržavaju preporukama donetim na osnovu Povelje. Značajno mesto u objašnjenju zbog čega se rezolucijama Generalne skupštine UN daje sve veći pravni značaj ima i većina kojom su ove odluke usvojene, tačnije, učešće ili neučešće pojedinih država u njihovom usvajanju. Tako rezolucije Generalne skupštine usvojene jednoglasno ili čak dvotrećinskom većinom dobijaju podršku najvećeg mogućeg broja država u međunarodnoj zajednici i tada „izlaze iz okvira prostih preporuka i dobijaju pravnu snagu”.<sup>79</sup> Dvojaka je argumentacija koja potkrepljuje značaj većine koja konačno usvaja odluku: s jedne strane, tvrdi se da ako je rezolucija doneta većinom, ona predstavlja izraz pravne svesti (dovoljan broj članica da bi dobila pravnu snagu); s druge strane, smatra se da im podrška ozbiljne većine obezbeđuje efikasnost iz koje proizlazi pravna snaga. Osnovno pitanje na koje za sada nema odgovora, a koje se može smatrati ključnim u ovoj situaciji, jeste da li se može utvrditi objektivni kriterijum koji bi odredio koja to većina država koja odluku usvoji znači pravnu svest.

Jačanje moralno-političke snage rezolucija dovodi do jačanja političke snage same Organizacije ujedinjenih nacija. Pravni karakter rezolucija Generalne skupštine ukoliko postoji, ipak je još uvek nesavršen. Kao osnovni razlog ograničenja u pogledu legislativnih ovlašćenja Generalne skupštine su, smatra se, manje odraz nedostatka njenog formalnog ovlašćenja da bude zakonodavac, već prevashodno posledica „određenih političkih ograničenja koja se javljaju iz opštег zahteva za mobilizovanjem efektivnih snaga zajednice u podršci legislativnih zahteva”.<sup>80</sup> Zbog toga je funkcija rezolucija Generalne skupštine, a u skladu sa ulogom koju sama Generalna skupština i UN uopšte imaju u međunarodnim odnosima, centar „gde države mogu izražavati svoj konsenzus o postojećem ili nastajućem međunarodnom pravu ili obezbediti osnovu za progresivni razvoj ovog prava kroz jednoobrazno

<sup>78</sup> Navedeno prema: Ulrich Fastenrath, “Relative Normativity in International Law”, op. cit., p. 327.

<sup>79</sup> Федор Иванович Кожевников, *Международное право*, op. cit., str. 28.

<sup>80</sup> Richard Falk, *On the Quasi-legislative Competence of the General Assembly*, p. 787.

ponašanje država”.<sup>81</sup> To, zapravo, znači da su odluke Generalne skupštine najčešće izraz svesti međunarodne zajednice, tačnije njenih članica, o postojanju pravnog pravila međunarodnog prava, i to naročito običajnopravnog pravila. Pored ove neosporne uloge, pojavljuju se i neki novi vidovi uticaja rezolucija UN na razvoj međunarodnog prava. Prvi vid je uloga ovih odluka u progresivnom razvoju prava, a drugi je sve izraženije mesto koje rezolucije Generalne skupštine imaju kao instrumenti mekog prava. I jedan i drugi vid njihovog uticaja pokazuje da se Generalna skupština, iako lagano, ipak kreće ka jednom vidu zakonodavne delatnosti. Vreme će pokazati koliko će daleko u tome stići.

## BIBLIOGRAFIJA

- Administrative Tribunal Case*, ICJ Reports 1954, 47 at 53.
- Allott, Philip, “Reconstructing Humanity – New International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 3, No. 2, 1992.
- Arango-Ruiz, Gaetano, *The Normative Role of the General Assembly of the UN and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, RC, 1972/III, 137.
- Arèchaga, Eduardo Jiménez de, *International Law in the Past Third of a Century*, Vol. 159, RdC, 1978.
- Avramov, Smilja i Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Castañeda, Jorge, *Legal Effects of UN Resolutions*, Columbia University Press, New York, 1969.
- Dupuy, Pierre-Marie, “The Danger of Fragmentation or Unification of the International Legal System and the International Court of Justice”, *Indiana Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, 1999.
- Falk, Richard, “On the Quasi-legislative Competence of the General Assembly”, *The American Journal of International Law*, Vol. 60, No. 4, 1966.
- Fastenrath, Ulrich, “Relative Normativity in International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 3, 1993.
- Finnemore, Martha, “Are Legal Norms Distinctive?”, *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 32, No. 3, 2000.
- Friedmann, Wolfgang, *The Changing Structure of International Law*, Columbia University Press, New York, 1964.

<sup>81</sup> Eduardo Jiménez de Arèchaga, *International Law in the Past Third of a Century*, p. 34.

- Georgiev, Dencho, “Politics or Rule of Law: Deconstruction and Legitimacy in International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1, 1993.
- Higgins, Rosalin, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, 1969.
- Higgins, Rosalyn, *Problems and Process – International Law and How We Use It*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Higgins, Rosalyn, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, London, 1969.
- Hillgenberg, Hartmut, “A Fresh Look at Soft Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 3, 1999.
- Hoffmann, Stanley, “Thoughts on the UN at Fifty”, *European Journal of International Law*, Vol. 6, No. 3, 1995.
- Johnson, D. H. N., “The Effect of Resolutions of the General Assembly”, *British Yearbook of International Law* (1955–1956).
- Kelsen, Hans, *The Law of United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, Frederich A. Praeger, New York, 1964.
- Kenneth Abbott, Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, Vol. 54, Issue 3, Summer 2000.
- Koskenniemi, Martti, “The Politics of International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 1, No. 4, 1990.
- Кожевников, Федор Иванович, *Международное право*, Институт международных отношений, Москва, 1981.
- Lachs, Manfred, “The development and general trends of international law in our time”, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Vol. 169, 1979.
- Magarašević, Aleksandar, „O pravnoj obaveznosti rezolucija Generalne skupštine”, *Međunarodni problemi*, god. 2, 1957.
- Membership case*, ICJ Reports 1950, 78 at 9.
- “Namibia Advisory Opinion”, ICJ Reports, 1971.
- Onuf, Nicholas, “The Constitution of International Society”, *European Journal of International Law*, Vol. 5, No. 1, 1994.
- “Philipines Proposal to the San Francisco Conference”, UNCIO Docs. 316 (1945).
- Pindić, Dimitrije, „O pravnoj obaveznosti rezolucija Generalne skupštine UN”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, br. 1–3, 1974.

- Pindić, Dimitrije, „Prroda deklaracija Generalne skupštine UN”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, br. 1–3, 1974.
- Reuter, Paul, *International Institutions*, Allen & Unwin, London, 1961.
- Riedel, Eibe, “Standard and Sources: Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in the International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 2, No. 2, 1991.
- Samora, William, “The New International Law of Alejandro Alvarez”, *American Journal of International Law*, Vol. 52, No. 1, 1958.
- Schreuer, Christoph, “The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigma for International Law”, *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1.
- Schwebel, Stephen M., “The Effects of Resolutions of the UN General Assembly on Customary International Law”, in: *Proceedings of the 73rd Annual Meeting of The American Society of International Law*, 1979.
- South West Africa Case*, ICJ Reports (1955), 248 at 291.
- Šahović, Milan, „Doprinos Ujedinjenih nacija razvoju međunarodnog prava”, u: *Putevi savremenog razvoja međunarodnog prava*, zbornik radova, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 1969.
- Šahović, Milan, „Može li se demokratizovati međunarodno pravo”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, br. 3, 1998.
- Tunkin, Grigory, “Is General International Law Customary Law Only?”, *European Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1, 1993.
- Tunkin, Grigory, “The legal nature of the United Nations and Strengthening the Organisation”, in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Vol. 119, 1966.
- Vajić, Nina, „Uloga odluka međunarodnih organizacija u stvaranju međunarodnog prava s posebnim osvrtom na rezolucije Opće Skupštine Ujedinjenih naroda”, u: *Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava*, zbornik radova, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 1979.
- Vallat, F. A., *The Competence of the UN General Assembly*, RC, 1959/II, 97.
- Weil, Prosper, “Towards Relative Normativity in International Law”, *American Journal of International Law*, No. 77, 1983.
- Wright, Quincy, *International Law and the United Nations*, Asia Publishing House Ann Arbor, New Delhi, 1960.

***Tanja MIŠČEVIĆ***

**INFLUENCE OF DECISIONS OF SOME TYPICAL  
INTERNATIONAL ORGANIZATIONS TO THE  
DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW:  
THE CASE OF THE UNITED NATIONS**

**ABSTRACT**

In the theory and practice of international law has long been present a debate on the ability of international organizations to influence the decisions in the process of creating international law. It is undisputed that the decisions of international organizations have an increasingly important position, but the debates about the law constituting role of these organizations in the contemporary international law are still alive. There is no consent, and certainly, the widest debates are provoked by the decisions of the international organization of a universal character – the United Nations. A key task of our research will be to analyze the decision-making practice within the United Nations and to determine, by the comparison of the different arguments of international law schools of thought, the impact that this organization has on the creation of international law. Also, we will try to investigate whether the decisions taken in the framework of international organizations carry within them a little more than “moral and political force”, but also to check the achievements of the so-called soft law (*soft law*).

*Key words:* international governmental organizations, the United Nations, the UN General Assembly, international law, decisions, resolutions, soft law.

**Nenad STEKIĆ<sup>1</sup>**

*UDK:321.7+327.57“2010/2014“*

*Biblid: 0025-8555, 68(2016)*

*Vol. LXVIII, br. 4, str. 417–438*

*Originalan naučni rad*

*avgust 2016.*

*DOI: 10.2298/MEDJP1604417S*

## **ISPITIVANJE DIJADIČKE VARIJANTE TEORIJE DEMOKRATSKOG MIRA NA PRIMERIMA SUKOBA OD 2010. DO 2014. GODINE**

### **APSTRAKT**

Ideje o demokratskom (separatnom) miru iz vremena prosvetiteljstva detaljnije su teorijski razrađene tokom osamdesetih godina dvadesetog veka i sproveden je veliki broj kvantitativnih empirijskih proučavanja teorije demokratskog mira. U većini akademskih radova u obzir je uziman vrlo širok vremenski opseg ispitivanja, što je impliciralo neujednačenu metodološku obradu dostupnih podataka iz različitih perioda i time smanjivalo validnost konačnih nalaza. Tumačenje nalaza i osnovnih postavki na kojima je teorija bazirana takođe predstavljaju značajan problem oko kojeg još uvek nema konsenzusa. Cilj rada je kvantitativno ispitivanje eksplanatornog potencijala teorije u savremenom sistemu međunarodnih odnosa. Autor je ukrštanjem podataka o intenzitetu sukoba, baze Hajdelberškog Instituta za međunarodne sukobe i stepenu demokratičnosti država (*Polity4*) analizirao osnovnu tezu teorije demokratskog mira da demokratske države međusobno stupaju u sukobe. Ispitivanje je obuhvatilo 1985 registrovanih konflikata u periodu od 2010. do 2014. godine. Autor zaključuje da su polazne pretpostavke osnovane, ali da pretpostavka da demokratske države međusobno ne ratuju, restriktivno tumačeno, nije potvrđena.

*Ključne reči:* teorija demokratskog mira, dijadički mir, demokratija, sukobi, liberalizam.

### **UVODNA RAZMATRANJA**

**I**straživanja odnosa između država sa demokratskim političkim sistemom kao osnovnim preduslovom prevencije ratova predmet je velikog interesovanja teoretičara liberalnog diskursa. Argumentacija o demokratskom miru nalazi

---

<sup>1</sup> Autor je student master studija na Fakultetu bezbednosti Univerziteta u Beogradu. Rad je sačinjen u okviru prve generacije Programa volontiranja IMPP sprovedenog 2015. godine.

E-pošta: nenad.stekic@fb.bg.ac.rs

korene još u vremenu prosvjetiteljstva i pojedinih klasičnih mislilaca (najpre liberala), koji su zagovarali ideje univerzalnog mira, odnosno nudili rešenja postajećih sukoba radi njihovog trajnog izopštavanja iz međunarodnog sistema.<sup>2</sup> Među mnogobrojnim ponuđenim rešenjima „projekata mira”, dva mislioca se izdvajaju zbog originalnosti. Ideja o odsustvu tzv. međudemokratskih ratova stara je nekoliko vekova, a preteča svih „projektanata” večnog mira je opat od Sen Pjera (Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre), koji je 1713. godine napisao *Projekat večnog mira*, u kome je izneo pretpostavke koje bi trebalo da u Evropi trajno spreče sukobe. Opat je smatrao da je mir Evropi jedino moguć ukoliko se stvori evropska federacija država.<sup>3</sup> Ideju o federalizmu dalje obrazlaže Imanuel Kant (Immanuel Kant) u delu *Večni mir* tezom da je demokratsko društvo generalno sklonije mirnom rešavanju sporova a autokratski lideri ratovanju, te da međunarodno pravo stoga treba da se zasniva na „federalizmu suverenih država”.<sup>4</sup>

U ranoj fazi Hladnog rata objavljeno je malo članaka koji su obrađivali navedenu tematiku, a uzrok tome je višestruk. Pre svega, tokom Hladnog rata, a naročito u njegovoj ranoj fazi, akademsku dominaciju ostvarivali su pripadnici realističke škole mišljenja u međunarodnim odnosima. Akademska zajednica bila je zaokupljena i visokim stepenom ideologizacije blokovske podele tadašnjeg sveta (i potencijalno nesvrstane), na liberalne demokratije sa jedne, i real-socijalističke države sa druge strane, tako da je opšti diskurs bio znatno sužen za teme poput promocije koncepta mira. Nešto pre čuvene debate između neorealizma i neoliberalizma (tzv. neo-neo debate, u kojoj su uslovnu „pobedu” odneli neoliberali), Majkl Dojl (Michael Doyle) objavljuje čuveni članak „Kant, liberalna nasledja i spoljni poslovi”, kojim utire put daljem razvoju proučavanja mira u kontekstu političkog uređenja država u međunarodnom sistemu. Nemački autor Čempil je (Ernst-Otto Czempiel) desetak godina ranije objavio sličan članak bez snažnog šireg uticaja usled ograničenosti na nemačko govorno područje.<sup>5</sup> Inspirisani Dojlovim viđenjem međunarodnih odnosa, istraživači su se utrkivali tokom poslednje decenije dvadesetog veka ko će da objavi više radova na tu temu, ali je prava ekspanzija usledila tek u prvoj deceniji dvadeset prvog veka, koja predstavlja prelomni period u razvoju ove teorije.

<sup>2</sup> Pored teorije koja opisuje demokratski (separatni) mir, ova teorija je često nazivana i teorijom „liberalnog” mira (eng. *systemic democratic theory*).

<sup>3</sup> Navedeno prema: Allen Wood, “Kant’s project for perpetual peace”, in: *Proceedings of the Eighth International Kant Congress*, Vol. 1, Part 1, 1995, p. 15.

<sup>4</sup> Imanuel Kant, *Večni mir*, Gutenbergova galerija, 1995, str. 93–130.

<sup>5</sup> Ernst-Otto Czempiel, “Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung”, *Kaiser*, Vol. 4, 1972.

U poslednje nekoliko godina mali je broj radova koji kvantitativno ispituju postulate teorije demokratskog mira. Čini se da je akademska zajednica gotovo konsenzualno prihvatile činjenicu da kvantitativno mereno, demokratske (liberalne, slobodne) države međusobno ne ratuju, odnosno da je rat između njih manje verovatan.<sup>6</sup> Empirijska proučavanja sada se više ne dovode u pitanje (ili se bar to ne čini tako glasno), dok primat preuzimaju kvalitativni radovi u kojima se vode razne debate o epistemološkom potencijalu jedne ili druge varijante teorije demokratskog mira pri objašnjenju međunarodnih sukoba. Pored monadičke varijante koja grubo tvrdi da su demokratije (usled različitih faktora) inherentno miroljubivije u odnosu na ostale vrste političkih režima, dijadička varijanta teorije je manje osporavana u akademskoj zajednici.<sup>7</sup> Diskusija o tome šta su dijade i ko je sve može sačinjavati, biće obrađene u narednom delu ovog rada.

Pitanja na koja ovaj rad nastoji da pruži odgovor odnose se na eksplanatorni potencijal teorije u uslovima savremenog sistema međunarodnih odnosa. Polazeći od osnovnog postulata teorije da demokratske države međusobno uspostavljaju tzv. separatni (međusobni) mir, odnosno da bi statistički, činjenica da dve demokratske države međusobno ratuju, predstavljala „događaj vrlo male verovatnoće”, postavlja se pitanje da li prema ovoj teoriji separatni mir postoji u univerzalnom smislu, ili je u pitanju kategorija koja je promenjiva kroz različite periode vremena.<sup>8</sup> Praktični doprinos ove teorije gotovo da ne postoji jer je sistem međunarodnih odnosa u stanju permanentnih sukoba. Naprotiv, statistički izveštaji pokazuju da se njihov broj u poslednjih pet godina kontinuirano povećava.<sup>9</sup> Postoje i tvrdnje poput one koju je izneo Denton (Frank Denton) da ova teorija predstavlja zapadnim liderima alibi za intervencije protiv „nedemokratskih režima”.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Videti više u: Zeev Maoz and Barnet Russett, “Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946–1986”, *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, 1993, pp. 624–638; Stuart Bremer, “Democracy and militarized interstate conflict, 1816–1965”, *International Interactions*, Vol. 18, Issue 3, 1993, pp. 231–249.

<sup>7</sup> Djadička varijanta predstavlja podvrstu ove teorije, prema kojoj dve ili više liberalnih demokratija ne ratuju međusobno. Postoje pak i dijadička stanovišta, koja smatraju da rat između demokratskih država nije isključen u potpunosti, već samo da liberalne demokratije inherentno manje ratuju međusobno, odnosno da je rat između demokratija „manje verovatan”.

<sup>8</sup> Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, 1983, pp. 205–235.

<sup>9</sup> Prema godišnjem izveštaju „Barometar sukoba” Instituta za proučavanje međunarodnih sukoba iz Hajdelberga broj registrovanih sukoba u svetu kontinuirano raste u posmatranom periodu – sa 363 u 2010. na 424 u 2014. godini.

<sup>10</sup> Frank Denton, *Knowing the Roots of War: Analyses and Interpretations of Six Centuries of Warfare*, Hawaii University Press, Honolulu, 2003.

U akademskoj literaturi je primetan spor oko osnovnih pretpostavki na kojima počiva dijadički demokratski mir. Prema Dojlu on ima nekoliko varijacija, ali uvek dve iste komponente. Shodno teoretskim pretpostavkama dijadičkog demokratskog mira, glavna hipoteza koja je bila predmet testiranja mnogih autora glasi:

Dve države demokratskog političkog režima međusobno ne ratuju u međunarodnom sistemu, jer što je neka država „demokratskija”, manja je verovatnoća da inicira i vodi sukob sa drugom demokratskom državom.<sup>11</sup>

Prema ovoj tvrdnji, manje je verovatno da će države koje su u većoj meri demokratske ući u međusobni konflikt. Upravo u tome je i osnovna *differentia specifica* dijadičkog u odnosu na monadički demokratski mir koji insistira na inherentnoj miroljubivosti demokratija. Pored Dojlove, mali broj posebnih hipoteza u ispitivanju ove teorije određuje se negativno, odsustvom nekog elementa.

Prema tako postavljenim hipotezama „parovi demokratskih država neće biti uključeni u ozbiljne vojne sukobe u međusobnim odnosima”.<sup>12</sup> Nasuprot Maozu i Rasetu koji su podržavali ideje Bremera, većina autora poput Sivensona, Garckea i Verta, postavlja hipoteze sa pozitivnim predznakom, pa je tako predominantna tvrdnja da je „veća verovatnoća da dve demokratske države oforme savez”, odnosno da „savezi koje su oformile demokratske države traju duže”.<sup>13</sup>

Savremena izučavanja demokratskog mira i mira uopšte ne polaze od kruto definisanih postavki teorije demokratskog mira prema kojima države neumitno ne ratuju, već ovaj uslov postavljaju na prilično blaži način, pa je tako dominantno mišljenje da je rat odavno postao zastarela kategorija izučavanja i ustupio mesto blažim, ali isto tako razornim sukobima po obe strane.<sup>14</sup> Tako bi mir, u smislu ove teorije, bio narušen i ukoliko bi između dva (ili više) entiteta postojala bilo kakva nasilna sredstva u njihovim međusobnim odnosima. Zbog toga, smatramo da bi za potrebe ovog rada polazna pretpostavka trebalo da glasi:

<sup>11</sup> Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, op. cit.

<sup>12</sup> Stuart Bremer, “Democracy and militarized interstate conflict, 1816–1965”, op. cit., pp. 231–249.

<sup>13</sup> Videti više u: Michael W. Simon and Erik Gartzke, “Political System Similarity and the Choice of Allies: Do Democracies Flock Together, or Do Opposites Attract?”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40, No. 4, 1996, pp. 617–635; Bennett D. Scott, “Democracy, regime change, and rivalry termination”, *International Interactions*, Vol. 22, No. 4, 1997, pp. 369–397.

<sup>14</sup> Videti više u: William J. Dixon, “Democracy and the peaceful settlement of international conflict”, *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 1, 1994, pp. 14–32; Spencer R. Weart, *Never at war: Why democracies will not fight one another*, Yale University Press, New Haven, 1998.

Dva entiteta demokratskog političkog režima u međusobnim interakcijama nisu sklona, ili su manje sklona, nasilju u međunarodnom sistemu. Što je entitet „demokratskiji”, manja je verovatnoća da inicira, vodi sukob i da koristi nasilna sredstva.

Osnovni cilj ovog rada je ispitivanje eksplanatornog potencijala teorije demokratskog mira. Rešavanje sukoba nasilnom krizom je, dakle, granica razgraničenja između postavke da je država sklona nasilju ili ne. Pored nasilne krize odnosno stepena sukoba kao važne varijable, u radu će biti ispitana i korelacija između stepena demokratičnosti određenog entiteta i intenziteta sukoba u kom učestvuje.

## METODOLOŠKI OKVIR

Empirijsko, kvantitativno proučavanje demokratskog mira ima dužu tradiciju od same teorije. Prema Dejvidu Singeru (David Singer), empirijska proučavanja sukoba predstavio je još krajem devetnaestog veka Žan de Blok (Jean de Bloch) u knjizi *Budućnost rata* od 1898. godine.<sup>15</sup> U periodu između dva svetska rata, Piterim Sorokin (Piterim Aleksandrovič Sorokin) i Luis Ričardson (Lewis Richardson) su sproveli više istraživanja, a nakon Drugog svetskog rata Ričardson je ponudio prvi značajan matematički model i statističke tehnike za proučavanje međunarodnih odnosa.<sup>16</sup> Pokretanje projekta „Korelati rata” (*Correlates of War*) 1963. godine doprinelo je interesovanju za kvantitativna istraživanja u ovoj oblasti.<sup>17</sup> Mnogobrojni istraživački pristupi su razvijani tokom više od 30 godina izučavanja ove oblasti. Sa povećanjem broja država u proteklih 20 godina, ideja empirijskog istraživanja dijadičke varijante demokratskog mira postaje sve dopadljivija istraživačima.<sup>18</sup>

Kvalitativni metod objašnjavanja dijadičke varijante manje je prihvaćen u akademskoj zajednici jer mnogi autori smatraju da kvalitativno objašnjenje više služi objašnjenju inherentne miroljubive prirode demokratskih država (monadičke

<sup>15</sup> David J. Singer, “An Assessment of Peace Research”, *International Security*, Vol. 1, No. 1, 1976, pp. 118–137.

<sup>16</sup> Detaljnije u: Lewis Fry Richardson, *Arms and Insecurity: A Mathematical Study of the Causes and Origins of War*, Boxwood Press, Pittsburgh, 1960.

<sup>17</sup> Projekat „Korelati rata” predstavlja naučno istraživanje istorije oružanih sukoba koje je 1963. godine pokrenuo Dejvid Singer na Univerzitetu u Mičigenu. Opširnije na: [www.correlatesofwar.org/](http://www.correlatesofwar.org/), 01/05/2016.

<sup>18</sup> Nils Petter Gleditsch, “Democracy and Peace”, *Journal of Peace Research*, Vol. 29, No. 4, 1992, pp. 61–70.

varijante), a ne odnosa među državama odnosno prostog zbiru ratova/mirnodopskih perioda, što je svojstveno kvantitativnom dizajnu. Pored toga, nova istraživanja teorije demokratskog mira idu u pravcu tzv. multivarijantne analize. Rej (James Lee Ray) u svojim istraživanjima demokratskog mira koristi multivarijantni metod koji obuhvata komparaciju više različitih izvora podataka i njihovu unakrsnu analizu, zarad povećanja kredibilnosti i pouzdanosti rezultata.<sup>19</sup>

Za potrebe ispitivanja polaznih pretpostavki, poseban akcenat će biti na empirijskom (statističkom) istraživanju postojećih dijada (parova) demokratskih država u petogodišnjem periodu od 2010. do 2014. godine, kako bi bila proverena validnost teorije za navedeni period. Ovaj vremenski opseg odabran je iz razloga postojanja evidentne praznine radova koji empirijski ispituju teoriju u navedenom periodu.

Jedinica analize u ovom radu je dijada. Za razliku od monadičke varijante demokratskog mira gde je nivo analize jedinica (država, teritorija ili drugi politički entitet), u dijadičkoj verziji ove teorije, nivo analize je interakcija koja se uspostavlja između jedinica. Interakcija koja ispunjava prethodno postavljene kriterijume naziva se dijadička interakcija.

Opšteprihvaćen vremenski raspon konstruisanja i „funkcionisanja“ teorije u vremenskom smislu za početnu uzima 1816. godinu. To je učinjeno najpre zbog dostupnosti podataka u aktuelnim bazama i programima koji obrađuju ovu tematiku poput projekta „Korelati rata“. U novije vreme se pojavljuju brojna objašnjenja prema kojima se uzimanjem 1816. godine za polaznu godinu u proučavanju demokratskog mira vešto izbegava analiza pojedinih ratova (npr. između SAD i Velike Britanije 1812–1814), čijom bi analizom bio potencijalno opovrgnut osnovni postulat ove teorije.

Pošto je cilj ovog rada pokušaj pružanja uvida u objašnjenja teorije demokratskog mira u sukobima u savremenim međunarodnim odnosima (njene dijadičke varijante), vremenski opseg ovog rada obuhvata period od 2010. do 2014. godine. Zbog specifičnosti materije koju obrađuje, u radu će biti pružen i kratak osvrt na empirijska istraživanja pre pomenutog perioda sa ciljem ukazivanja na njihove potencijalne nedostatke u teoriji.

U ispitivanju sukoba od 1816. godine do danas, učestvovao je veliki broj autora koji je sistematski (sa manje ili više uspeha) opovrgavao ili potvrđivao principe na kojima počiva teorija demokratskog mira, a posebno njena dijadička

<sup>19</sup> James Lee Ray, “A Lakatosian view of the democratic peace research program”, in: Colin Elman and Miriam Fendius Elman (eds), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, MIT Press, Cambridge (MA), 2003, pp. 205–243.

varijanta.<sup>20</sup> Problem sa prihvaćenošću monadičke verzije demokratskog mira, a time i implicitno manjeg broja radova na ovu temu, ne nalazi se samo u činjenici da je teško prihvatići da su demokratije inherentno manje ratoborne od ostalih oblika uređenja. Naprotiv, čini se da ovaj problem predstavlja tek mali, polazni element osporavanja ove varijante teorije. Najveći problem predstavlja empirijska regularnost koja se stalno dovodi u pitanje, što se posebno odnosi na pitanja operacionalizovanja varijabli „demokratija” i „rat”.<sup>21</sup>

### *Strane u dijadi*

Mada je tezu o dvostrukoj prirodi ove teorije Dojl razradio još davne 1983. godine na Kantovim idejama, prvo terminološko razgraničenje na monadički i dijadički demokratski mir uveli su Ruso i saradnici 1996. godine.<sup>22</sup> Dijada u najkraćem označava dvojstvo, što bi moglo da nas navede na zaključak da je reč o odnosu dveju suverenih država – kao što to tvrde pojedini autori poput Dejvida Rusoa (David Rousseau) – ali to ne mora uvek biti tako. Imajući u vidu složenu prirodu međunarodnih odnosa u ne tako malom broju slučajeva može se desiti da protiv jedne države intervenciju vodi (formalna ili neformalna) koalicija više država. Zbog toga bi bilo preciznije odrediti dijadu kao pár *entiteta* u interakciji. Pored suverene države, dijadu može da čini i međuvladina organizacija (UN, NATO, EU), kao i politički entitet u nastajanju, odnosno nepriznata teritorija (Palestina). Garcke (Erik Gartzke) smatra da je međuvladina organizacija legitimni član dijade.<sup>23</sup> Terorističke organizacije su isključene kao strana u dijadi, osim u slučaju da deluju i u značajnoj meri kontrolišu političke procese na delu državne teritorije. Ukoliko, dakle, nastoje da stvore entitet koji za cilj ima

<sup>20</sup> Videti više u: Ernst-Otto Czempiel, “Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung”, op. cit; Stuart Bremer, “Democracy and militarized interstate conflict, 1816–1965”, op. cit., pp. 231–249; Michael W. Doyle, op. cit., pp. 205–235.

<sup>21</sup> Smol i Singer su za demokratičnost postavili sledeće kriterijume: slobodne izbore sa opozicionim strankama, parlament koji efikasno kontroliše egzekutivu i minimum 10 odsto birača izašlih na izbore. Šveler podržava Dojlovu ideju „reprezentativne vladavine” i podiže nivo izašlih birača na 30 odsto, pri čemu zahteva da u proces budu uključene i žene. On takođe dodaje i individualna građanska prava i slobodu privatnog vlasništva (Melvin Small and David Singer, “The War-proneness of Democratic Regimes, 1816–1965”, *Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 4, 1976, p. 57).

<sup>22</sup> David Rousseau, Christopher Gelpi and Dan Reiter, “Assessing the Dyadic Nature of the Democratic Peace”, *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 3, September 1996, pp. 512–533.

<sup>23</sup> Erik Gartzke, *Liberal Determinants of Systemic Interstate Peace*, University of California, San Diego, 2010.

kulminaciju nezavisnosti u međunarodnopravnom smislu, terorističke grupe će biti uzete kao strana u dijadi.

Razgraničenje termina dijada i par je važno sa aspekta analize konkretnih dijadičkih odnosa među državama koje ulaze u ukupno razmatranje. Razlika između dijade i para država je u tome što dijada nije prost par-zbir država, već mora da ispunji i dodatne (prethodno pobrojane) kriterijume.<sup>24</sup> U analizi dijadičke varijante teorije često se pojavljuje i zbirni termin „djadički par”, koji označava teorijski validnu dijadu, odnosno svaki onaj par koji ispunjava kriterijume dijade, te upotreba ovog pojma nije pogrešna. Nakon što par ispunji sve navedene kriterijume i postane dijada, ostaje da se pronađe dijadičko opravdanje, odnosno argument u prilog uvršćivanja konkretnog para dva ili više entiteta u ukupnu analizu.

Pri analizi dijadičkih parova, u obzir je uzeto nekoliko kriterijuma. Prvo, imajući u vidu da su prema Institutu za istraživanje međunarodnih sukoba (*Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung* – HIIK) iz Hajdelberga sukobi niskog intenziteta spor i nenasilna kriza i da se oni u najvećem broju slučajeva dešavaju unutar države (najčešće borbe između centralne vlade i opozicionih grupa), smatramo da je ovakav tip sukoba bolje objasniti pomoću monadičke, a ne dijadičke varijante teorije. U dijadičkoj varijanti ove teorije, takođe je izražen problem definisanja i preciziranja varijabli u odnosu na konkretan prostorno-vremenski kontekst. Operacionalizovanje „sukoba/rata” kao varijable može biti višestruko. Ako je polazna pretpostavka da demokratske države međusobno ne ratuju, odnosno nisu sklone sukobima, onda to vodi ka neophodnosti njihovog definisanja.

Od velike je važnosti utvrditi i značenje termina demokratske države odnosno entiteta. Unutar savremenih država moguće je razlikovati nekoliko podtipova demokratija među kojima su najznačajnije nekonsolidovane demokratije i konsolidovane demokratije. Zato se i efikasnost objašnjenja teorije razlikuje u zavisnosti od tipa demokratije u konkretnoj državi. U cilju što potpunijeg prikupljanja podataka koristili smo više izvora podataka. Za potrebe određivanja broja (ne)demokratskih država, odnosno tipa političkog režima, korišćena je baza podataka programa *Polity4* za period 2010–2014. godina.<sup>25</sup> Program sve države karakteriše kao konsolidovane demokratije (eng. *full democracies*, sa skorom

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Baza *Polity4* je projekat Centra za sistemski mir (*Systemic Peace Center*) iz SAD i sastoji se iz dva segmenta – jednog koji indeksira podatke o karakteristikama i promenama političkih režima, i drugog koji indeksira podatke o nasilnim promenama vlasti odnosno prevratima. Više o bazi: [www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm](http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm).

10/10), demokratije (skor 6–9) i nedemokratske režime u okviru kojih pravi distinkciju na anokratije (*anocracy*, skor od -5 do 5), autokratije (-10 do -6) i tzv. neuspele države (*failed states*).

Za potrebe analize dijadičkih interakcija, odnosno njihovih konkretnih tipova, korišćeni su podaci iz godišnjih izveštaja „Barometar sukoba” Hajdelberškog instituta.<sup>26</sup> Prema metodologiji instituta, svi sukobi, odnosno interakcije između država posmatraju se kroz prizmu „političkih sukoba” i mogu da se klasifikuju prema kriterijumu intenziteta upotrebljene sile na pet podvrsta: 1) spor; 2) nenasilna kriza; 3) nasilna kriza; 4) ograničeni rat; i 5) rat. Po stepenu intenziteta, pomenute interakcije su svrstane u tri kategorije: 1) sukobi niskog intenziteta (spor i nenasilna kriza); 2) sukob srednjeg intenziteta (nasilna kriza); i 3) sukobi visokog intenziteta (ograničeni rat i rat).<sup>27</sup>

Na još nekoliko pitanja je važno dati odgovor u vezi sa „uzorkom” dijada koje se uzimaju u ukupnu analizu. Prvo, ukoliko se više sukoba dešava na istoj teritoriji/državi, pri čemu je u oba (ili više) slučajeva sa jedne strane uključen isti akter, izvršiće se agregacija sukoba, odnosno posmatraće se kao jedna dijada (spor između Rusije na jednoj, i Dagestana i Ingušetije, na drugoj strani). Drugo pitanje je u vezi sa drastičnom promenom političkog režima u nekoliko država u analiziranom periodu. Takav slučaj je sa afričkom državom Mali, koja je između 2012. i 2013. godine iz demokratskog prešla u autokratski režim, te Pakistanom koji je 2014. iz autokratije prešao u demokratiju. Međutim, u navedenom petogodišnjem periodu zanemarljivo je mali broj država sa sličnom promenom, tako da one ne utiču na konačne nalaze.

Svaka dijada je determinisana vrstom interakcije između različitih tipova političkih režima i intenzitetom njihovih međusobnih interakcija. Konačan odnos između vrste političkih režima i intenziteta njihovog sukoba (izražen simbolima u Tabeli 1) predstavlja dijadički odnos.

<sup>26</sup> Barometar sukoba nudi godišnji prikaz političkih sukoba na globalnom nivou i obezbeđuje akademskoj, stručnoj i široj javnosti podatke o nasilnim i nenasilnim krizama, ratovima, državnim udarima, kao i o mirovnim pregovorima. Baza opisuje najnovije trendove u razvoju međudržavnih, unutardržavnih i subdržavnih sukoba, uključujući tu njihov intenzitet i dislokaciju na godišnjem nivou. Detaljnije na: <http://hiik.de>.

<sup>27</sup> Aktuelna metodologija Instituta (inovirana i dopunjena 2011) predstavlja kombinaciju kvalitativne deskripcije i kvantitativno-uporednog istraživanja nasilnih i nenasilnih konflikata na globalnom nivou. Metodološki pristup temelji se na konceptu političkog sukoba i konceptu intenziteta sukoba. Detaljnije informacije na: <http://hiik.de/en/methodik/index.html>.

Tabela 1: Determinante dijadičkog odnosa

	Politički režim			Vrsta dijadičke interakcije		
	Konsolidovana demokratija (10/10)	Nekonsolidovana demokratija (6-9)	Autokratija (sve varijante)	Sukobi niskog intenziteta	Sukob srednjeg intenziteta	Sukobi visokog intenziteta
Oznaka:	K	N	A	1	2	3

Ukrštanjem podataka o tipu političkog režima i intenzitetu međusobnih dijadičkih interakcija, stekli smo uvid u sve varijante potencijalnih odnosa koji se prema ovoj klasifikaciji mogu javiti unutar jedne dijade. Iako se to vrlo često ističe, teorija demokratskog mira ne polazi nužno od premise da rat ne postoji. Naprotiv, brojni su argumenti da u međunarodnim odnosima postoji *omnia contra omnes* stanje i da su pojedine članice međunarodnog sistema manje sklone ratovanju, odnosno da su ratovi među nekim vrstama država manje verovatni. Čak i sam utemeljivač teorije Dojl, tvrdi da u dijadičkoj varijanti ove teorije nije realno očekivati da demokratske države neće povesti rat protiv nedemokratske države, odnosno da takve vrste sukoba nisu isključene.<sup>28</sup>

U slučaju postojanja više različitih tipova interakcija unutar jedne dijade – na primer, istovremeno postojanje spora o nekom pitanju, i nasilne krize o drugom pitanju – kao referentna dijadička interakcija uzima se radikalnija varijanta sukoba.<sup>29</sup> Ovakvo rešenje je u skladu sa principom restriktivnosti, koji u slučaju više različitih ulaznih osobina nalaže analizu one najekstremnije. Stoga je, za potrebe analize dijada, ustanovljena matrica u kojoj su popisane sve potencijalne dijadičke interakcije.

<sup>28</sup> Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, op. cit.

<sup>29</sup> U skladu sa metodologijom Hajdelberškog instituta vrste političkog sukoba su: rat, ograničeni rat, nasilna kriza, nenasilna kriza i spor kao najmanje radikalni politički sukob.

Tabela 2: Moguće dijadičke interakcije i dijadički skorovi

Moguće dijadičke interakcije (sukobi prema tipu političkog režima):		Sukobi niskog intenziteta	Sukob srednjeg intenziteta	Sukobi visokog intenziteta
Restriktivno tumačenje	Demokratije: konsolidovana – konsolidovana	K-K:1 (+)	K-K:2 (-)	K-K:3 (-)
	Demokratije: konsolidovana – nekonsolidovana	K-N:1 (+)	K-N:2 (-)	K-N:3 (-)
	Demokratije: nekonsolidovana – nekonsolidovana	N-N:1 (+)	N-N:2 (-)	N-N:3 (-)
Ekstenzivno tumačenje	Konsolidovana demokratija – autokratija	K-A:1 (+)	K-A:2 (+)	K-A:3 (+)
	Nekonsolidovana demokratija – autokratija	N-A:1 (+)	N-A:2 (+)	N-A:3 (+)
	Autokratija - autokratija	A-A:1(+)	A-A:2 (+)	A-A:3 (+)
		Potvrda teorijskih prepostavki		

Tumačenje rezultata na osnovu dijadičkog skora može biti restriktivno (uze) i ekstenzivno (šire). U restriktivnom tumačenju, demokratije bez obzira na podvrstu su uvek u međusobnoj interakciji i teorija uvek može biti opovrgнута ili potvrđena, što nije moguće u ekstenzivnom tumačenju, gde je teorija uvek potvrđena pošto u ovom slučaju demokratije imaju interakcije sa autokratijama.<sup>30</sup> Pored ekstenzivnog, teorija je potvrđena u restriktivnom tumačenju ukoliko je u dijadičkom skoru intenzitet sukoba nizak. U skladu sa korišćenom metodologijom Hajdelberškog instituta, nizak intenzitet sukoba označava da su problemi koje entiteti imaju u međusobnim odnosima, uvek na nivou spora ili nenasilne krize, odnosno da (još uvek) nisu posegnuli za nasilnim sredstvima kako bi ih rešili.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Ovde se jasno vidi da se kategorija tzv. separatnog mira u kontekstu ove teorije odnosi na mir uspostavljen između dve ili više demokratskih država.

<sup>31</sup> U akademskoj zajednici ne postoji saglasnost oko definitivnih kriterijuma za prihvatanje, odnosno opovrgavanje teorijskih postavki. Ovakva nekonistentnost dovodi do vrlo difuznih konačnih nalaza u brojnim radovima iako je korišćena ista metodologija.

Prepostavke teorije biće opovrgnute ukoliko je u međusobnim odnosima između dve demokratije upotrebljena sila, odnosno ukoliko njihovi međusobni odnosi eskalirali u toj meri, da kao konsekvencu imaju nasilnu krizu, ograničeni rat, odnosno rat. Zbog toga je neophodno odrediti slučajevе koji potvrđuju, odnosno opovrgavaju teoriju. U Tabeli 2 prikazane su sve međuentitetske interakcije koje se potencijalno pojavljuju u međusobnom kombinovanju parova i ukrštanju sa jednim od tri vrste sukoba prema intenzitetu. Pošto svi entiteti prema pomenutoj metodologiji *Polity4* baze podataka, prema političkom režimu biti demokratski (konsolidovani i nekonsolidovani) i autokratski (sve podvrste), samo sukobi između demokratija (bilo da su konsolidovane ili ne), podleže posebnoj vrsti tumačenja – restriktivnoj.

Nesumnjivo je da polazne prepostavke teorije potvrđuje činjenica da demokratski entiteti mogu ulaziti u sukobe sa autokratijama, te svi slučajevi ekstenzivnog tumačenja dijadičkih rezultata (u kojima se kao jedna strana u dijadi javlja autokratija) uvek potvrđuju teoriju. Međutim, kada je reč o interakcijama između samih demokratskih entiteta, tada su tumačenja restriktivna (uža), jer se govori o direktnim interakcijama među demokratskim režimima. Ovde treba imati u vidu jedan izuzetak. Iz analize dijadičkih interakcija isključeni su slučajevi sukoba niskog intenziteta koji se odvijaju između više aktera unutar jedne države, imajući u vidu da je teorija demokratskog mira ograničena samo na međunarodne odnose. Ukoliko se unutar jedne države odvijaju sukobi srednjeg, a posebno visokog intenziteta, onda će oni biti uzeti u razmatranje zbog veće kompleksnosti prirode konkretnog sukoba u čije rešavanje (ili pak kreiranje) je zasigurno uključena i treća strana, odnosno druga suverena država.

Dijadički rezultat u načelu može biti pozitivan ili negativan. U ovom slučaju negativan dijadički rezultat označava da je opovrgнутa glavna teorijska prepostavka – da demokratije među sobom ne ratuju. Na konkretnom primeru, to bi značilo da su u periodu između 2010. i 2014. godine dve države demokratskog političkog režima međusobno ratovale, odnosno imale najekstremniju dijadičku interakciju – rat. Pozitivan dijadički rezultat označava da demokratske države međusobno nisu ratovale, odnosno da su demokratske države, čak i kada su ratovale, to činile sa autokratskim državama, čime je pomenuta teorijska prepostavka teorije potvrđena. Ukoliko demokratska država stupa u sukob sa nedemokratskom državom, to je takođe potvrda teorije, jer dijadička varijanta demokratskog mira ne insistira na univerzalnoj i nepobitnoj miroljubivosti demokratskih država – posebno ne kada one stupaju u interakcijske odnose sa nedemokratskim državama. Nasuprot njoj, monadička varijanta bi na primer u ovom slučaju, definitivno bila opovrgнутa ukoliko bi neka demokratska

država stupila u sukob sa bilo kojom drugom državom bez obzira na politički režim te druge države.

## REZULTATI

Volf (Harald Muller Wolff) smatra da empirijska istraživanja i statistički prikaz nalaza u teoriji demokratskog mira mogu biti određena dvema osobinama – probabilizmom ili determinizmom.<sup>32</sup> Volf tvrdi da se probabilistički karakter ove teorije uopšte ne izvodi teoretski već induktivno; hipoteze su date u determinističkoj formi, jer rasprave o uzročnim vezama formulisu (prepostavljeni) popravljeni slučaj-efekat odnos. Nasuprot tome, autori poput Mensfilda (Edward D. Mansfield) tvrde da empirijske statistike potvrđuju hipoteze samo u probabilističkom smislu.<sup>33</sup> Pošto su nalazi ovog rada ograničeni na prikaz empirijskih statistika o prirodi dijadičkih interakcija, nalazi koji slede potvrđuju pretpostavke teorije u probabilističkom smislu, odnosno ne mogu predstavljati „univerzalnu istinu”, već samo još jedan argument u korist ili protiv početnih postavki.

Rad ima izvesna ograničenja i u pogledu analize ukupnog broja dijada (parova). Postoje dva uzroka za to: prvo, sama priroda teorije je takva da ne postoji saglasnost u akademskoj zajednici oko definitivne tačke ili situacije koja bi značila njenu potvrdu ili opovrgavanje. Prema izvornom viđenju postulata na kojima teorija počiva („da je manje verovatno da dve demokratske države zarate”), nalazi u velikoj meri potvrđuju teoriju.<sup>34</sup> U drugom, nešto ekstremnijem viđenju postulata teorije, dve demokratske države nikada neće međusobno zaratiti. To bi značilo da ako samo jedna dijada ima negativan dijadički rezultat, teorijske postavke će u celini biti opovrgнуте. Međutim, kod prvog uzroka ograničenja ovog rada pojavljuje se dodatni problem zajednički većini empirijskih istraživanja fenomena demokratskog mira. U sistemu u kojem deluje oko 200 entiteta moguće je analizirati preko 20.000 potencijalnih dvosmernih interakcija – svaka država sa svakom pojedinačno.<sup>35</sup> Druga linija argumentacije stoji na

<sup>32</sup> Harald Müller and Jonas Wolff, “Dyadic Democratic Peace Strikes Back: Reconstructing the Social Constructivist Approach After the Monadic Renaissance”, 5th Pan-European International Relations Conference, The Hague, 2004, pp. 80–122.

<sup>33</sup> Edward Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press, Cambridge (MA), 2005.

<sup>34</sup> Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, op. cit.

<sup>35</sup> Pored 193 države članice Ujedinjenih nacija, tu su i drugi entiteti koji mogu imati svojstva koja im omogućavaju „članstvo” u dijadi, poput međunarodnih organizacija, nepriznatih država i entiteta u nastajanju.

stanovištu da u analitički okvir treba ukjlučiti samo odnose država koje karakteriše određena vrsta spora bez obzira na intenzitet njegovog ispoljavanja. Glavni argument ove grupe teoretičara zasniva se na tvrdnji da nenasilne interakcije svakako potvrđuju teorijske pretpostavke, te da bi njihova individualna analiza (preko 20.000 slučajeva) bila preopširan i nepotreban posao.<sup>36</sup>

Uz izvesnu ogradu od poslednje iznesenog argumenta, koristićemo upravo ovaj način predstavljanja i dalje analize dobijenih nalaza. Zamerka koja bi se mogla uputiti na taj argument je da ukoliko bi se analiziralo svih 20.000 potencijalnih interakcija, to bi onda samo po sebi značilo potvrdu teorije u svakom slučaju, imajući u vidu da bi broj ratova između demokratskih država bio sведен na nivo statističke greške. Međutim, ako bismo poredili odnos ukupnog broja dijadičkih interakcija u periodu od 2010. do 2014. godine sa ukupnim mogućim brojem interakcija u svetu, videli bismo da je tek oko 10 odsto interakcija bilo nasilno. To nikako ne treba tumačiti na način da je svet sam po sebi previše miran, niti da teorija demokratskog mira triumfuje u objašnjavanju savremenih međunarodnih odnosa. Malo je verovatno za očekivati, na primer, sukob jedne afričke sa jednom južnoameričkom državom. Takođe, malo je verovatno da će u bilo kakvu konfliktnu interakciju ući država poput Lihtenštajna sa bilo kojom drugom državom izvan evropskog kontinenta. Upravo zbog toga, brojni autori ukazuju i na inherentnu slabost teorije u smislu prethodno iznetih zamerki, odnosno načina same interpretacije rezultata.<sup>37</sup>

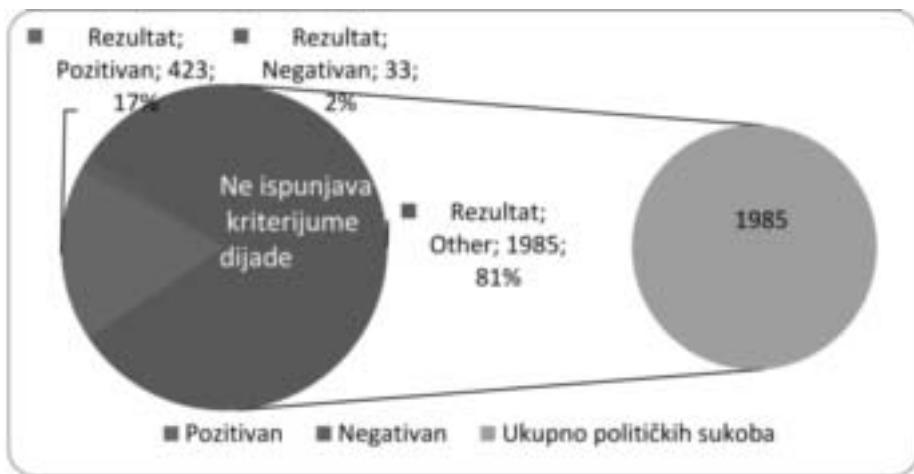
U smislu ovog rada, logičko pravilo dedukcije prema kome bi u ovom slučaju ukoliko je bar jedan dijadički par pozitivan to značilo nedosledost celokupne dijadičke varijante ove teorije, neće važiti. Ovakvo razmatranje isključuje radikalizaciju teorijskog shvatanja, odnosno ostavlja prostor za detaljnije odnosno iscrpljive analize samih rezultata. Brojne baze podataka su nedosledne u kriterijumima klasifikacije dijadičkih odnosa, a neke nemaju toliko detaljne informacije za poslednjih pet godina koliko za periode pre toga. Rezultati su prikazani u skladu sa preovlađujućim empirijskim istraživanjima dijadičkog demokratskog mira koja teku u dva osnovna pravca – da demokratije međusobno ne ratuju i da demokratske države ratobornije prema autokratskim državama. U ovom delu biće izneti nalazi do kojih smo došli empirijskim istraživanjem prethodno opisanom metodologijom. Budući da je uz polaznu pretpostavku naše glavno

<sup>36</sup> Ovakve stavove moguće je naći u: Edward D. Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press, Cambridge (MA), 2005; Otto Ernst Czempiel, "Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung", op. cit.

<sup>37</sup> Kelly Kadera, "Democratic Survival, Peace and War in the International System", *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 2, April 2003, pp. 234–247.

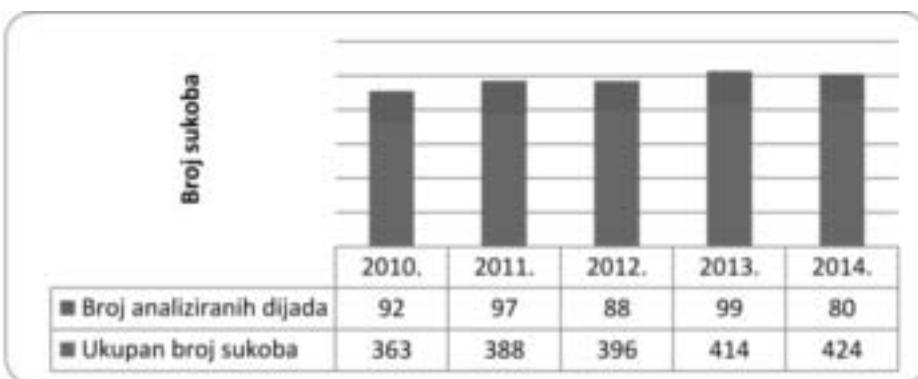
istraživačko pitanje da li su demokratije u odnosima sa drugim državama sklone upotrebi sile i u kojoj meri, rezultati koji slede odnose se na statistički prikaz nalaza.

Dijagram 1: Ukupan dijadički rezultat za period 2010–2014.



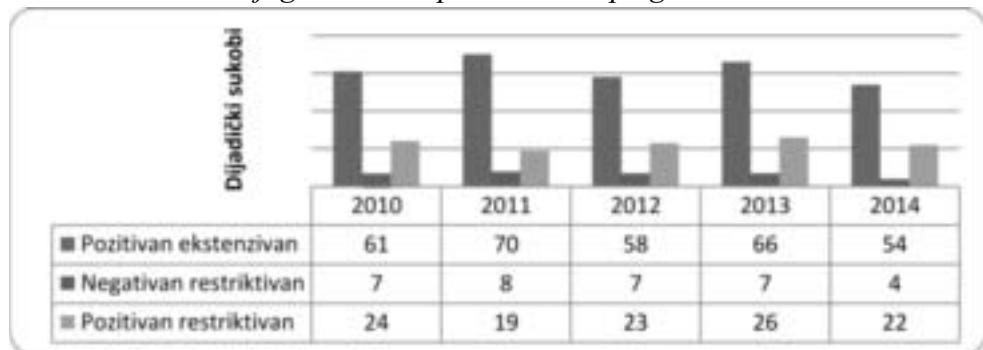
Ukupan udeo parova koji ispunjavaju kriterijume dijade u odnosu na broj ukupan broj političkih sukoba u navedenom periodu je oko 20 odsto. Od ukupnih 1985 unutardržavnih i međudržavnih političkih sukoba u periodu 2010–2014. dijadičke kriterijume ispunilo je 456 parova. Broj sukoba na globalnom nivou rastao je konstantno iz godine u godinu, pa je tako 2010. godine bilo 363 sukoba a 2014. godine 424 sukoba.

Dijagram 2: Ukupan broj analiziranih dijada



Iako se na osnovu Dijagrama 2 vidi da je broj sukoba konstantno rastao, broj parova koji su zadovoljavali kriterijume dijade je varirao po godinama. Variranje broja analiziranih dijada se može objasniti činjenicom da sukobi uključuju sve širi spektar aktera, koji doprinose postojanju istog, odnosno postojanje više unutrdržavnih sukoba, u odnosu na one na međunarodnom nivou.<sup>38</sup>

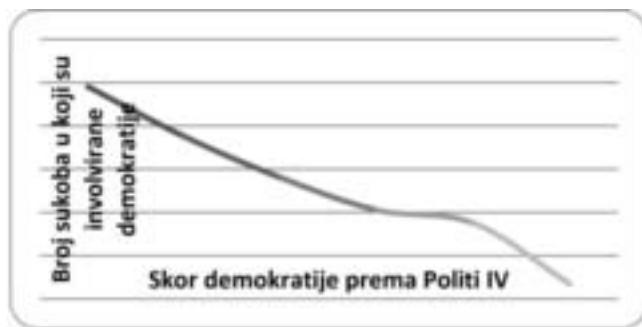
Dijagram 3: Ukupna statistika po godinama



Jedno od istraživačkih pitanja koje je obuhvatila ova empirijska analiza je pitanje korelacije demokratičnosti sa jedne, i broja sukoba u koje je involvirana država, sa druge strane. Iako bi ispitivanje korelacije bilo pitanje koje bi bilo svojstvenije istraživanju monadičke varijante demokratskog mira, u ovom slučaju je prikaz učešća demokratija u sukobima relevantan zbog šireg razumevanja temeljnih postavki teorije. Vremenski okvir i odabrane dijade su iste kao i u prethodnom slučaju.

<sup>38</sup> Detaljna metodologija Instituta za istraživanje međunarodnih sukoba iz Hajdelberga dostupna je na: [www.hiik.de/en/methodik/index.html](http://www.hiik.de/en/methodik/index.html).

Dijagram 4: Korelacija stepena demokratičnosti i broja sukoba  
u kojima učestvuju demokratije



Dijagram 4 prikazuje broj sukoba u koje su bile uključene demokratske države (bar kao jedna strana u dijadi) u analiziranom petogodišnjem periodu. Pored demokratskih uključene su i sve nedemokratske države (sa skorom  $\leq 5$ ).<sup>39</sup> U analizu su uvršćene članice dijade, a ne same dijade, tako da se jedna država može pojaviti u više dijada – što se najčešće i slučaj. Navedeni nalaz potvrđuje pretpostavku teorije (naročito njene monadičke varijante), da stepen demokratičnosti države utiče na njeno manje učešće u međunarodnim sukobima.<sup>40</sup>

## DISKUSIJA

Česta dilema o kojoj se raspravlja u akademskoj literaturi je da li se u empirijskim istraživanjima ispituje korelacija demokratije sa ratom ili korelacija demokratije sa mirom? Istraživanja teorije demokratskog mira nesumnjivo ispituju vezu između demokratije i mira.

Prethodno izneti nalazi mogu biti osporeni sa više strana. Pre svega, prva metodološka zamerka koja bi se mogla uputiti ovakvim nalazima je da u međunarodnom sistemu sa 193 države (bez ostalih entiteta), broj ukupnih dijada ne treba da predstavljaju samo interakcije oličene u međusobnim političkim sukobima, nego i one mirnodopske. Ukoliko bi se ovaj kriterijum uvažio, to bi značilo da u dijadi treba ubrojati odnose svake države sa svakom drugom. Takvih dijadičkih kombinacija bi bilo aproksimativno oko 20.000 i u tom slučaju bi ukupan ideo dijada (u ovom slučaju 456) bio na nivou statističke greške. Zbog

<sup>39</sup> I u ovom slučaju korišćeni su podaci „Barometra sukoba” (2010–2014).

<sup>40</sup> Rudolph Rummel, *Understanding Conflict and War*, Vol. 4: *War; Power, Peace*, Sage Publications, Beverly Hills (CA), 1979.

toga su u razmatranje uzete samo dijade koje proizlaze iz registrovanih političkih sukoba u analiziranom periodu. Nalazima treba pristupiti pažljivo i iz razloga specifičnosti definisanja dijada i njihovim dupliranjem. Prethodno opisana pojava agregacije dijadičkih interakcija ostavlja prostora za dalja razmatranja imajući u vidu nepostojanja jasno razvijenih pravila u akademskoj literaturi prema kojim bi se ona mogla izvršiti. Shodno pretpostavkama teorije i predstavljenoj metodologiji, mi kao potencijalno rešenje nudimo agregaciju u slučaju postojanja istovremenih sukoba od strane države sa jedne, i dva ili više entiteta koja imaju kapacitet da budu članice dijade, sa druge strane. Ovo naravno važi samo pod uslovom da su dva entiteta međusobno povezana, odnosno da imaju iste ili bar slične motive za sukob sa drugom stranom dijade.

Premda su je kritikovali brojni autori, validnost empirijskih nalaza i dalje predstavlja istraživački dizajn koji preovladava u oblasti istraživanja teorije demokratskog mira. U razmatranje treba uvesti i dugotrajne sukobe koji ne eskaliraju, već se godinama pa čak i decenijama održavaju na nivou sporova odnosno najnižeg stepena intenziteta (npr. Kina i SAD). Sličan takav registrovan „sukob“ postoji na relaciji Poljska-Belorusija i datira od 1948. godine. Dostupne baze podataka u sukobe ne uvršćuju vojne intervencije koalicije država ili međuvladinih organizacija (poput NATO ili EU) prema trećoj državi. Zbog toga bi dalja istraživanja trebalo da obuhvate i dijade u kojima bi članovi bili država – koalicija država/međunarodna organizacija.

U rezultatima analize dijada u ovom radu u spisak dijada uvršćene su dijade koje su bile predmet izveštaja „Barometra sukoba“, ali u njima nije evidentiran nijedan sukob u kojem je jedna od strana bio NATO. Iako danas NATO sprovodi intervencije u propalim državama i autokratijama, te shodno tome teorijske pretpostavke ne bi bile opovrgнуте, u ne tako dalekoj prošlosti NATO je bio član dijade u kojoj je bila i nekadašnja SR Jugoslavija koja je prema pojedinim autorima bila demokratska država.

Imajući u vidu specifičnost koja se odnosi na relativnu odsutnost akademskih istraživanja ove oblasti za navedeni period (2010–2014), teško je izvršiti komparaciju dobijenih nalaza sa drugim autorima.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Predstavljeno istraživanje realizovano je sa ciljem ispitivanja eksplanatornog potencijala teorije demokratskog mira na primerima međunarodnih sukoba u periodu između 2010. i 2014. godine. Eksplanatornost teorije umnogome zavisi od načina predstavljanja rezultata. U empirijskim istraživanjima, koja su u najvećem broju objavljivana tokom poslednje decenije dvadesetog veka,

dominirali su rezultati koji su potvrđivali osnovne pretpostavke teorije demokratskog mira. Pitanje validnosti konačnih rezultata empirijskih studija nije bilo na prvom mestu autorima pomenutih studija.

U ovom radu je predstavljen ekstenzivni i restriktivni način tumačenja empirijskih rezultata. Uvođenje ovakvog tumačenja nalaza ukazuje na potencijalne metodološke slabosti kada je reč o budućim istraživanjima sukoba. Pored država kao glavnih aktera konflikata sve više se pojavljuju novi akteri koji predstavljaju strane u sukobu. Zbog toga su u ovom radu u dijade uključeni i drugi entiteti poput međunarodno nepriznatih država, teritorija, terorističkih grupa (koje kontrolišu određenu teritoriju) i međunarodnih organizacija. U ekstenzivnom smislu, nalazi do kojih je autor došao potvrđuju osnovanost polaznih pretpostavki, međutim, restriktivno tumačena, pretpostavka da demokratske države međusobno ne ratuju, nije potvrđena. Imajući u vidu da osnovni postulati teorije nisu bitno modifikovani do danas, unapređenje teorije demokratskog mira treba moguće je u unapređenju načina tumačenja rezultata, odnosno težnji ka što unifikovanijim metodološkim postupcima u budućim istraživanjima.

Na kraju, uvezši u obzir argument Dejvida Lejka (David Lake) da su „svi izmi zli”, treba istaći da nijedna teorija ne može pretendovati na potpuno i isključivo objašnjenje određenog fenomena, pa tako teorija demokratskog mira ne može samostalno objasniti zašto demokratije (ne) ratuju međusobno u različitim istorijskim epohama.<sup>41</sup>

## BIBLIOGRAFIJA

- Bremer, Stuart, “Democracy and militarized interstate conflict, 1816–1965”, *International Interactions*, Vol. 18, Issue 3, 1993, pp. 231–249.
- Czempiel, Otto Ernst, “Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung”, *Kaiser*, Vol. 4, Munich, 1972.
- Denton, Frank, *Knowing the Roots of War: Analyses and Interpretations of Six Centuries of Warfare*, University of Hawaii, Honolulu, 2003.
- Dixon, William, “Democracy and the peaceful settlement of international conflict”, *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 1, 1994, pp. 14–32.

<sup>41</sup> David A. Lake, “Why ‘isms’ Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress”, *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 2, 2011, pp. 465–480.

- Doyle, Michael, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, 1983, pp. 205–235.
- Farber, Henry and Gowa, Joanne, “Polities and peace”, *International security*, Vol. 20, No. 2, 1995, pp. 123–146.
- Gartzke, Erik, *Liberal Determinants of Systemic Interstate Peace*, University of California, San Diego, 2010.
- “Global Conflict Barometer for 2010”, Heidelberg Institute for International Conflict Research, Heidelberg, 2011.
- “Global Conflict Barometer for 2011”, Heidelberg Institute for International Conflict Research, Heidelberg, 2012.
- “Global Conflict Barometer for 2012”, Heidelberg Institute for International Conflict Research, Heidelberg, 2013.
- “Global Conflict Barometer for 2013”, Heidelberg Institute for International Conflict Research, Heidelberg, 2014.
- “Global Conflict Barometer for 2014”, Heidelberg Institute for International Conflict Research, Heidelberg, 2015.
- Gleditsch, Nils Petter, “Democracy and Peace”, *Springer Briefs on Pioneers in Science and Practice*, Vol. 29, No. 2, 2015, pp. 61–70.
- Gochman, Charles and Maoz, Zeev, “Militarized Interstate Disputes, 1816–1976: Procedures, Patterns, and Insights”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 28, No. 4, 1984, pp. 585–616.
- Goldsmith, Arthur, “Making the world safe for partial democracy? Questioning the premises of democracy promotion”, *International Security*, Vol. 33, No. 2, 2008, pp. 120–147.
- Kadera, Kelly, “Democratic Survival, Peace and War in the International System”, *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 2, 2003, pp. 234–247.
- Kant, Immanuel, *Večni mir*, Gutenbergova galerija, 1995.
- Lake, David, “Why ‘isms’ are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress”, *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 2 2011, pp. 465–480.
- Lee Ray, James, “A Lakatosian View of the Democratic Peace Research Program”, *International Studies Quarterly*, Vol.47, No.2, 2002, pp. 49-64.
- Lee Ray, James, “Explaining Interstate Conflict and War: What Should Be Controlled for?”, *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 20, No. 2, 2003, pp. 183–199.

- Mansfield, Edward and Snyder, Jack, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press, Cambridge (MA), 2005.
- Maoz, Zeev and Russett, Barnet, “Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946–1986”, *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, 1993, pp. 624–638.
- Rousseau, David, Gelpi, Christopher and Reiter, Dan, “Assessing the Dyadic nature of the Democratic peace”, *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 3, 1996, pp. 512–533.
- Rummel, Rudolph, *Understanding Conflict and War Vol. 4: War, Power, Peace*, Sage Publications, Beverly Hills, 1979.
- Small, Melvin and Singer, David, “The war-proneness of democratic regimes, 1816–1965”, *Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 4, 1976.
- Vasquez, John, “The steps to war: Toward a scientific explanation of Correlates of War findings”, *World Politics*, Vol. 40, No. 1, 1987, pp. 108–145.
- Wolff, Harald and Jonas, Müller, “Dyadic Democratic Peace Strikes Back: Reconstructing the Social Constructivist Approach After the Monadic Renaissance”, 5th Pan-European International Relations Conference, The Hague, 2004.
- Wood, Allen, „Kant’s project for perpetual peace”, in: *Proceedings of the Eighth International Kant Congress*, Vol. 1, 1995.

*Nenad STEKIĆ*

## ASSESSING THE DYADIC DEMOCRATIC PEACE THEORY

### ABSTRACT

The ideas of the democratic (separate) peace originally exposed during the Enlightenment period have been further explained during the 1980s, by entitling this issue within the academic discourse and setting up its theoretical foundations. The fruitfulness of quantitative empirical researches of the democratic peace theory had as its consequence many papers which were dedicated to these topics. Most of them have been taking into consideration very wide time framework of investigation which implied the usage of an uneven methodological data processing from different periods and have led to bad validity of the final results. This has become very significant when the authors were presenting diametrically different results using the completely same methodology. The interpretation of both results and basic theoretical foundations on which the theory is based on, also

represent significant problem without achieved consensus within the academic community. This paper aims at empirically research the explanatory potential of the democratic peace theory in contemporary system of the international relations. By combining the data on conflict intensity taken from the Heidelberg Peace Research Institute (HIIK), and the data on the democratic level of states by Polity4 datasets, the authors tried to investigate the main hypothesis of the theory – whether the democratic states are less war prone in their interdependent relations? The research was conducted on 1985 registered conflicts within the 5 years term from 2010 to 2014. According to the extensive interpretations of the results, the starting hypothesis has been confirmed, but when it comes to the restrictive interpretation, the claims of the theory, that democracies are less war prone, have been rebutted.

*Key words:* Democratic Peace Theory, dyadic peace, democracies, conflicts, liberalism.

## PRIKAZ KONFERENCIJE

# **POLITIKA VOJNE NEUTRALNOSTI SRBIJE: DOSADAŠNJI DOMETI I UTICAJ NA BEZBEDNOST EVROPE**

Institut za međunarodnu politiku i privredu organizovao je 19. oktobra 2016. godine u Domu garde u Beogradu jednodnevnu naučnu konferenciju „Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi”, u saradnji sa Institutom za strategijska istraživanja Ministarstva odbrane i uz podršku Kancelarije Fondacije Hans Zajdel za Srbiju i Crnu Goru. Skup je okupio članove akademске zajednice i predstavnike Ministarstva odbrane Vlade Republike Srbije i drugih državnih organa.

Početak dvadeset prvog veka predstavlja razdoblje teških i izazovnih odluka za Srbiju. U tom periodu naša zemlja se suočava sa složenim ispunjavanjem zahtevnih standarda za članstvo u Evropskoj uniji i problemom jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova i Metohije i proživljava dilemu između veće privrženosti Zapadu ili Istoku. U delikatnim okolnostima koje su prethodile proglašenju nezavisnosti tzv. Kosova, Narodna skupština Republike Srbije je usvojila 2007. godine deklaraciju kojom se Srbija opredelila za politiku vojne neutralnosti.

Odsustvo javne rasprave o strateškom opredeljenju za vojnu neutralnost i odgovarajuće pravne kodifikacije u godinama koje su usledile, uslovili su pojavu različitih i oprečnih tumačenja pojma i prakse vojne neutralnosti u naučnoj, stručnoj i široj javnosti. Difuzno ili nedovoljno jasno shvatanje neutralnosti kao jednog od instrumenata za sprovođenje nacionalne spoljne politike i njegova pravna neutemeljenost stvaraju već skoro deset godina praktične probleme političkim odlučiocima i državnim akterima zaduženim za njeno sprovođenje. Zbog toga je Institut za međunarodnu politiku i privredu nastojao da održavanjem naučnog skupa doprinese boljem razumevanju konceptualizacije vojne neutralnosti u teoriji međunarodnih odnosa i međunarodnog prava i kontekstualizacije prakse vojne neutralnosti Srbije na regionalnom, evropskom i globalnom nivou. Osnovno pitanje koje se nametnulo učesnicima skupa je da li proklamovana vojna neutralnost predstavlja najbolje rešenje za položaj kakav Srbija danas ima u geopolitičkom smislu, ali i da li je ona u skladu sa politikom koju naša zemlja vodi u međunarodnoj arenii.

Na samom početku prisutnima su se obratili prof. dr Branislav Đorđević, direktor Instituta za Međunarodnu politiku i privredu iz Beograda i Luc Kober (Lutz Kober), rukovodilac Kancelarije Fondacije Hans Zajdel za Srbiju i Crnu Goru, a formalno otvaranje prepusteno je g. Milošu Jankoviću, pomoćniku ministra odbrane Republike Srbije.

Na konferenciji su prisutni imali priliku da se prvo upoznaju sa trinaest izuzetno kvalitetnih izlaganja istraživača i stručnjaka iz različitih oblasti. Zbog kompleksnosti teme, konferencija je bila podeljena u tri tematska panela. U okviru prvog panela posvećenog konceptualnoj, istorijskoj i uporednoj analizi politike neutralnosti prezentovana su četiri rada, koja su pružila uvid u značenjske slojeve koncepta neutralnosti u međunarodnim odnosima a dat je i osvrt na istorijsku evoluciju koncepta – u teoriji i praksi. Na kraju, predstavljena su dragocena uporedna iskustva Švajcarske, kao prve asocijacije na neutralnost, ali i Bugarske, kao našeg suseda koji je prošao kroz izazove slične onim kroz koje Srbija prolazi danas, kao što su odbacivanje komunističkog nasleđa, tranzicija, pitanja rekonstrukcije identiteta i evroatlantske integracije.

Izlaganja i diskusija u okviru drugog panela bili su posvećeni razmatranju dometa i ograničenja dosadašnjeg sprovođenja politike vojne neutralnosti Srbije. U okviru ovog panela, izloženi su radovi koji su analizirali vojnu neutralnost Srbije u deklarativnom i praktičnom smislu, njena ograničenja, geostrateške aspekte koji utiču na neutralnost, ali i pogled iz ugla teorije determinističkog haosa i kroz model finlandizacije. Diskutanti i izlagači su ukazali da Srbija spada u američku sferu uticaja, te da je dalje vojno približavanje Rusiji nerealistično. Božidar Forca je naglasio da se pitanje vojne neutralnosti *de facto* svodi na odnos Srbije prema NATO-u. Međutim, učesnici su se ipak složili da Srbija nije od vitalnog značaja za NATO i da periferni položaj upravo omogućava Srbiji da nastavi sa politikom vojne neutralnosti; stoga je ta opcija i najodrživija u datim okolnostima. Izlagači Nebojša Vuković i Vladimir Trapara su posebno zagovarali tu opciju.

Treći panel je bio usredsređen na pokušaj da se odgovori na pitanje da li politika vojne neutralnosti Srbije doprinosi bezbednosti regionalne Evrope. Izlagači su analizirali interes velikih sila, Evropske unije i doveli politiku vojne neutralnosti Srbije u kontekst odnosa na Zapadnom Balkanu. Mitar Kovač posmatrao je EU i NATO kao prolazne kategorije koje niti garantuju zaštitu vitalnih nacionalnih interesa Srbije niti prihvataju njenu neutralnost. Veljko Blagojević je eksplicitno naveo da, iako vodi politiku neutralnosti, Srbija u stvari nije neutralna država, s obzirom da je za to potrebno međunarodno priznanje i kontinuitet realizacije takve politike. Dragan Đukanović je skrenuo posebnu

pažnju stavom da ideja vojne neutralnosti u Srbiji predstavlja politički korektan pojam kojim se prikriva širenje ruskog uticaja.

Tokom završne rasprave svi učesnici konferencije imali su priliku da iznesu sopstvena viđenja i komentare na stavove izlagača. Većina izlagača, komentatora i ostalih učesnika složila se tokom diskusije oko sledećih pitanja. Prvo, postoji saglasnost da je vojna neutralnost Srbije nužnost koja je proistekla iz trenutnih okolnosti u međunarodnim odnosima, a ne kao rezultat želje. Drugo, više puta se moglo čuti da je politika vojne neutralnosti najbolje rešenje za malu zemlju kao što je naša i da je upravo to ključ za odvraćanje od prevelikog mešanja velikih sila, koje se, ipak, ne može u potpunosti otkloniti. Konačno, više diskutanata je naglasilo neophodnost izgradnje jasnog i preciznog normativnog okvira kako bi se olakšalo dalje sprovođenje politike vojne neutralnosti Republike Srbije. U tom kontekstu, navedeno je da vojna neutralnost nije operacionalizovana strategijsko-doktrinarnim dokumentima, te je stoga preporučeno da se načelo vojne neutralnosti čak ugradi u Ustav. U više navrata su tokom diskusije učesnici primetili da Srbija nije do sada na adekvatan način predstavila politiku vojne neutralnosti na međunarodnoj sceni. Diskutanti su se saglasili da je uspeh politike neutralnosti tesno povezan i sa stvaranjem odgovarajućih nacionalnih odbrambenih kapaciteta, za šta je bila veoma korisna analiza karakteristike modela tzv. oružane neutralnosti primjenjenog u Švajcarskoj dr Dragane Đurašinović-Radojević. Učesnici konferencije su došli do zaključka da je pitanje vojne neutralnosti tema od strateškog značaja koja zavređuje da ponovno bude razmotrena na sličnom skupu u doglednoj budućnosti.

Radovi izloženi na naučnom skupu „Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbenost i stabilnost u Evropi” objavljeni su u istoimenom zborniku radova, čiji je urednik Srđan T. Korać, a koji se može naći u Institutu za međunarodnu politiku i privredu.

*Jovana PERIĆ i Strahinja SUBOTIĆ*



## STVARNOST I IZGLEDI RUSKE SPOLJNE POLITIKE

Bobo Lo, **RUSSIA AND THE NEW WORLD DISORDER**, Chatham House & Brookings Institution Press, London & Washington D.C., 2015, 341 pp.

Ruske studije od samog početka dvadeset prvog veka prolaze kroz globalnu ekspanziju koja ne jenjava. Postepeni povratak Rusije na međunarodnu političku scenu, započet tokom prvog predsedničkog mandata Vladimira Putina, uzrokovao je pojačano interesovanje za različite aspekte ruske unutrašnje i spoljne politike. Članci i studije koji se bave ovom problematikom, međutim, često se kreću u prostoru između akademske i praktično-političke sfere, čime se u pojedinim slučajevima kompromituje nepristrasnost i/ili naučni karakter diskusije.

Australijski naučnik kinesko-francuskog porekla, saradnik Četem Hausa i Francuskog instituta za međunarodne odnose, Bobo Lo, iako i sam bivši diplomata, uglavnom uspeva da izbegne zamku praktično-političke banalizacije, baveći se spoljnom politikom Rusije više decenija. Izdavači njegove najnovije knjige *Russia and the New World Disorder* (*Rusija i novi svetski nered*), britanski Četem Haus i američka Brukings institucija, nisu akademske institucije već međunarodno-politički *think tank*-ovi. Ipak, dubina Loovih analiza često prevazilazi okvire praktične politike, čime se premošćuje jaz između naučnog i strateškog promišljanja ruske spoljne politike.

Problem koji Lo pokušava da reši su mesto i karakter ruske spoljne politike u savremenom turbulentnom svetu. Kako bi ovu temu adekvatno analizirao, on postavlja tri istraživačka pitanja: 1) koje izazove Rusiji postavlja svet sa do sada neviđenim i ubrzanim promenama – poput „uspona ostalih” i globalnog pomeranja moći na istok; 2) kako ruska spoljna politika odgovara na probleme novog svetskog nereda – da li, na primer, deklarativno rusko okretanje Istoku predstavlja pravu promenu paradigme ili instrument tradicionalnog strateškog balansiranja; 3) kakvi su izgledi Rusije u post-američkom svetu – posebno imajući u vidu rusku samopercepцију kao jednog od glavnih dobitnika globalnih promena. Dakle, autor se fokusira na činjenicu da savremeni trenutak donosi radikalne promene na nivou globalne politike i na pitanju da li i na koji način ruska spoljna politika na ove promene može da odgovori. Kako će se videti, mada su izvedene analize često veoma zadovoljavajuće i dovoljno slojevite, kvalitet ponuđenih odgovora za njima prilično zaostaje.

Tri osnovna odeljka knjige naslovljena su „Kontekst”, „Učinak” i „Mogućnosti” i u sva tri slučaja reč je o spoljnoj politici Ruske Federacije. Prva dva dela govore o aktuelnom stanju, osnovama i dosadašnjim rezultatima ruske spoljne politike, dok se u trećem iznose predviđanja i preporuke za njen dalji razvoj. Analiza, prirodno, počinje sa tekućom ukrajinskom krizom koja je, prema autoru, potpuno osvetlila novu, probuđenu Rusiju i duboke razlike u pogledima Rusije i Zapada na prirodu međunarodne politike, globalnog upravljanja i univerzalnih vrednosti. Aneksija Krima je, kaže Lo, predstavljala i revolucionaran i regresivan čin. Revolucionaran, jer je prvi put nakon pola veka jedna država silom oružja prisvojila deo teritorije druge države; regresivan, jer predstavlja povratak u eru za koju se smatralo da je prošla: od ekonomije, tehnološkog napretka i međuzavisnosti, nazad ka geopolitici. Oba ova opažanja, međutim, duboko su pogrešna – ovo predstavlja i najveću manjkavost Loove studije: pojedine polazne tvrdnje počivaju na pogrešnim ili neuverljivim premisama.

Ključna tvrdnja koju Lo pokušava da potkrepi odgovarajući na postavljena istraživačka pitanja je da bi „Rusija sposobna da se redefiniše kao moderna sila bila [bi] vodeći igrač u XXI veku, ostvarujući ključni uticaj u mnogim oblastima međunarodne politike, ekonomije i društva (...) Nerekonstruisana Rusija mogla bi postati jedna od glavnih žrtava globalnih transformacija – zaostala kod kuće, marginalizovana pri donošenju odluka, i sve ranjivija na ambicije drugih” (str. xviii). Teza o neophodnosti radikalne transformacije ruske spoljne politike dominira celinom teksta studije, ali je detaljnije razrađena tek u poslednjem odeljku.

Prvi od tri centralna odeljka knjige („Kontekst”) bavi se uglavnom unutrašnjim izvorima ruske spoljne politike. Na početku se izlaže spoljnopolički proces, uz uglavnom verno ilustrovanje njegovih aktera i procedura, kompleksnosti, ali i manjkavosti poput personalizacije i koncentracije moći. Zatim se prelazi na političku kulturu, koja po pravilu predstavlja zanimljiv istraživački teren zapadnim proučavaocima Rusije uopšte, i njene spoljne politike posebno. U okviru ove celine, posebna pažnja je posvećena prepostavljenoj autoritarnosti ruskog političkog i društvenog sistema. Lo odstupa od konvencionalne mudrosti prema kojoj unutrašnji autoritarizam nužno proizvodi agresivnu spoljnu politiku. On čak kaže da bi bilo apsurdno tvrditi da se Rusija ponašala agresivnije nego SAD u poslednjih dvadeset godina. Umesto kao posledica autoritarizma, prema Lou, „zaoštravanje ruske spoljne politike u protekloj deceniji isto tako se može objasniti kao logična, mada nesmotrena, reakcija na percipirane spoljašnje pretnje: gubitak Ukrajine kao strateškog tampona i sfere uticaja, zapadno zadiranje u postsovjetsko susedstvo kroz proširenje EU i NATO ili američke planove raketne odbrane” (str. 15). Deo o političkoj kulturi zatim se dotiče još dveju značajnih komponenti: značaju geografije i, naročito, istorije. Uticaj istorije na rusku političku kulturu Lo tumači preko

trojakog shvatanja istorije u ruskom društvu: istorija se razumeva kao nebezbednost, kao trijumf ili kao (međunarodno-politička) legitimacija. Svaki veliki sukob koji je Rusija vodila na svojoj teritoriji snažno ilustruje navedena shvatanja.

Naredne dve celine u okviru odeljka o unutrašnjem kontekstu bave se problemima političkih uslova i ekonomskih faktora – i zapravo predstavljaju prikaz savremene političko-ekonomske istorije Ruske Federacije, pre nego što se autor, u poslednjoj celini, pozabavi uticajem društvenog faktora („socijalnih snaga” – nacionalizma, religije i javnih običaja) na kreiranje spoljne politike Rusije.

Prirodu povezanosti unutrašnje i spoljne politike Lo objašnjava preko četiri izvora izloženih unutrašnjih uticaja: 1) individualnih aktera i njihovih ličnih sklonosti; 2) političke kulture oblikovane dugoročnim strukturnim faktorima poput geografije i istorije; 3) konkretnih političkih i ekonomskih interesa, i 4) tekućih okolnosti i događaja. Ovime se priprema teren za drugi deo knjige u kome je reč o stvarnim učincima spoljne politike Rusije, onako kako ih vidi Bobo Lo.

Drugi odeljak naslovlan „Učinak” donosi jasnu i vrlo detaljnu prezentaciju stvarnosti ruske spoljne politike. Osim što, u okviru četiri manje celine (globalno upravljanje, postmoderna imperija, okretanje Istoku, bavljenje Zapadom), govori o aktuelnim temama spoljne politike, autor nudi i nijansirane opaske i komentare, koji tekst pomeraju za korak dalje od pukog analitičkog pregleda. On, tako, primećuje da Rusija, insistirajući na novoj, policentričnoj svetskoj stvarnosti, zapravo promoviše multipolarnu a ne multilateralnu agendu – što produbljuje „hronično nepoverenje između Rusije i Zapada”. Drugi aspekt sa kojeg se ovo pitanje može posmatrati je da li bi zapadne sile žezele efektivne multilateralne mehanizme čiji bi Rusija bila ravnopravan deo, imajući u vidu trenutnu krizu u odnosima i učestale kritike ruskog držanja u Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija.

Prema Lou, promene i neočekivani potezi u ruskoj spoljnoj politici (poput uzdržavanja prilikom glasanja u Savetu bezbednosti o uspostavljanju zone zabranjenog leta u Libiji 2011. godine) češće predstavljaju taktičku fleksibilnost nego „filozofsku” promenu spoljnopoličkog pravca. Ove taktičke oscilacije moguće su pre tamo gde ne postoji neposredna mogućnost ugrožavanja nacionalnih interesa, nego u strateškim oblastima, poput postsovjetskog prostora. Čak i među bivšim sovjetskim republikama, a današnjem ruskom „bliskom inostranstvu”, pojedine države se izdvajaju kao politički i bezbednosni prioriteti – posebno Kazahstan, Belorusija i Ukrajina.

Hronične tenzije u rusko-zapadnim odnosima dovele su do toga se retki trenuci normalnih međudržavnih odnosa smatraju abnormalnim stanjem stvari. Abnormalnih perioda u posthladnoratovskom periodu bilo je tri: postsovjetski momenat u godinama nakon kraja Hladnog rata (mada su, može se tvrditi,

tadašnji dobri rusko-američki odnosi prevashodno bili posledica potpune ruske potčinjenosti); nakon terorističkih napada na SAD u septembru 2001. godine (kada je dobre odnose proizveo osećaj zajedničke pretnje); i u kratkom periodu „resetovanja” tokom prvog mandata Baraka Obame. Razlike u interesima i percepcijama ipak preovlađuju i, dok su ruske kritike savremenog globalnog upravljanja po zapadnom modelu često utemeljene, Lou smatra da problemi proističu iz usredsređenosti na tradicionalne spoljopolitičke prioritete, umesto da se teži za kvalitativno novom spoljnom politikom. Uzrok takve usredsređenosti, pak, leži u ruskoj idealizovanoj viziji prošlosti: stabilnost svetskog sistema najbolje se održava kada o njoj brine koncert velikih sila.

Treći deo knjige, „Mogućnosti”, razmatra opšte perspektive ruske spoljne politike i specifične krizne oblasti i pitanja, te njihova eventualna rešenja. Tek pred sam kraj ovog poglavlja, autor se detaljnije osvrće na ulogu Zapada u odnosima sa Rusijom a unutar savremenog, turbulentnog međunarodnog sistema. „Teško da je Zapad”, primećuje Lo na početku poglavlja o mogućnostima ruske spoljne politike, „u dobroj poziciji da drugima diktira dobru međunarodnu praksu”. Rusija, uprkos tome, a radi sebe, mora da traga za novom spoljnom politikom koja bi obuhvatala sledeće mere: insistiranje na suštini a ne na formi u međunarodnoj politici, promovisanje pozitivne agende (nasuprot tradicionalnoj anti-agendi, formulisanoj uvek prevashodno nasuprot Zapadu), upotreba instrumenata u kojima Rusija prirodno ima prednost, poput teritorije i resursa i razvijanje naučnih istraživanja (ruski naučnici, kaže Lo, po pravilu postižu sjajne rezultate, ali češće van svoje zemlje nego u njoj). Pored ovoga, Rusija mora da brine o međunarodnoj reputaciji i da spoljnu politiku formuliše dugoročno a ne *ad hoc*.

Čini se, ipak, da kompleksnost predložene terapije zaostaje za dijagnozom problema: ovo su uglavnom opšta mesta. Na konkretnom nivou, postoje četiri oblasti u kojima bi Rusija pre svega trebalo da dela: pronalaženje načina za pacifikaciju odnosa sa Ukrajinom (pri čemu, u ovom odeljku, aneksija Krima, kao za sada nepremostiv problem u ukrajinsko-ruskim odnosima, nijednom nije pomenuta); razvijanje multilateralnih mehanizama u Evroaziji (na čemu se već radi na političko-bezbednosnom ali i nivou međunarodnih finansijskih i ekonomskih odnosa); stabilizacija odnosa u Evropi i sa njom; te aktivno učešće u međunarodnoj bezbednosnoj saradnji. Posebno u poslednjim dvema oblastima, napredak ni u kom slučaju nije moguć bez aktivnog učešća zapada. Šta o zapadnoj ulozi u ovom kontekstu kaže Bobo Lo?

Zapad, prema autoru, takođe treba da se fokusira na četiri specifične oblasti: insistiranje na mekoj moći; usvajanje „novog realizma” („sarađuj gde možeš, nadmeći se gde moraš”), promovisanje pozitivne agende – kao i u slučaju Rusije; otklanjanje sopstvenih mana i nedostataka (što se, imajući na um dubinu i opseg

trenutne krize zapadnog političkog i društvenog sistema, može smatrati uslovom svih uslova u ovom pogledu).

Rusko društvo u 2030. godini – koju Lo smatra dovoljno bliskom za političko predviđanje a istovremeno dovoljno dalekom za merenje ostvarenosti strateških planova – očekuje jedan od četiri moguća scenarija: 1) ostanak u postojećem „mekom autoritarizmu”; 2) pomeranje ka tvrđem autoritarizmu; 3) „slom režima” koji bi po svoj prilici doveo i do sloma celokupnog sistema; i 4) „liberalizam drugog talasa”, koji bi imao šanse za uspeh i napredak ukoliko se u dovoljnoj meri razlikovao od korumpiranog i destruktivnog liberalizma prvog talasa iz devedesetih godina dvadesetog veka.

Na samom kraju, Lo se osvrće na istraživačka pitanja postavljena na početku studije. Odgovori na njih su sledeći: 1) Rusija se suočava sa veoma izazovnim međunarodnim okruženjem, koje nameće brojne zahteve njenom napretku u decenijama koje dolaze; 2) režim Vladimira Putina još uvek ne shvata u punoj razmeri razmere zadataka koji se pred njim nalaze (glavni indikator je sporost reformi); 3) „ništa nije zacrtano”, što znači da pređašnji neuspesi ne znače da je Rusija osuđena na ulogu sporednog igrača u postameričkom veku (str. 242–243). Glavni zaključak koji se može izvesti iz ovakvih odgovora na postavljena istraživačka pitanja umereno je optimističan – prilike su nezahvalne, ali Rusija drži spoljnopolitičku sudbinu u sopstvenim rukama. To nas dovodi i do ključne manjkavosti Loove knjige.

S obzirom na naslov studije, uloga ostalih a pre svega zapadnih sila u svetskom sistemu i perspektivama njegovog razvoja prilično je marginalizovana. Rusija nije samostalno, pa ni prevashodno, doprinela tome da se svetski poredak ubrzano transformiše u svetski nered – što autor na više mesta eksplicitno priznaje. Rusija ne može dramatično da promeni niti svoju poziciju ni karakter samog sistema samoinicijativnim transformacijama sopstvene spoljne politike, ma koliko te transformacije bile duboke i najavljuvale novu, postmodernu međunarodnu eru. Geopolitika, za koju Lo kaže da se dramatično vratila na scenu ruskom aneksijom Krima, zapravo nikad nije ni odlazila sa scene. U tom kontekstu, rusko pribegavanje tradicionalnim konceptima i metodama međunarodne politike teško da deluje sasvim anahrono.

U nesporne kvalitete Loove studije može se ubrojati pre svega izrazita sistematičnost, uz kompleksne analize pojedinih problema, svojstvene nevelikom broju autora u okviru savremenih ruskih studija. Sistematičnost i kompleksnost prati izrazito jasan jezik oslobođen praznog hoda i stereotipnih poštupalica. To nas dovodi do drugog neobično uspešnog elementa studije: gotovo potpunog odsustva, inače veoma zastupljenog, ideološkog pristupa spoljnopolitičkoj problematici koja

uključuje Rusku Federaciju. Drugim rečima, i kada se ističu navodne greške i nepočinstva ruske spoljne politike, to se ne pripisuje iskonskoj i inherentnoj nekompatibilnosti ruskog društva i države sa savremenim, razvijenim svetom i njegovim tekovinama. Loova knjiga mogla bi da predstavlja početak novog talasa u ruskim studijama na Zapadu, za kojim bi, potencijalno, mogao da usledi i novi talas međunarodne politike – posebno na relaciji Rusija-Zapad.

*Mladen LIŠANIN*



# M E Đ U N A R O D N I P R O B L E M I

Časopis Institut za međunarodnu politiku i privredu

Makedonska 25, 11000 Beograd, Srbija,  
E-mail: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs, tel: 3373 824, fax: 3373 835

## UPUTSTVO ZA AUTORE

*Medunarodni problemi* su najstariji naučni časopis na Balkanu posvećen međunarodnim odnosima. Prvi broj je objavljen u aprilu 1949. godine, samo godinu dana nakon osnivanja njegovog izdavača – Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda.

Uređivačka politika prati osnovne istraživačke oblasti Instituta: političke, bezbednosne, ekonomski i pravne aspekte međunarodnih odnosa, sa posebnim težištem na razmatranju kontroverznih pitanja savremene teorije i prakse međunarodnih odnosa. *Medunarodni problemi* objavljaju originalne naučne radove, pregledne radove i prikaze knjiga i naučnih skupova.

Časopis izlazi četiri puta godišnje i kategorisan je kod resornog ministarstva kao vrhunski časopis nacionalnog značaja (M51). Zahvaljujući naučnoj objektivnosti i stečenom ugledu, čitalačka publika obuhvata brojne naučne institute, univerzitete, biblioteke, te domaća i strana diplomatska predstavništva u zemlji i иностранству.

### AUTORI SU DUŽNI DA SE U PRIPREMI RUKOPISA PRIDRŽAVAJU SLEDEĆIH UPUTSTAVA:

1. Rukopisi na srpskom ili engleskom jeziku treba da budu obima 6000–8000 reči (uzeto bez liste referenci) u *Word-u* (.doc i .docx). Obim prikaza knjiga može da bude 800–1500 reči.
2. Autorske priloge treba pisati latiničnim pismom, fontom *Times New Roman* veličine 12, sa paginacijom u donjem desnom uglu.
3. Naslov treba što vernije da opiše sadržaj članka i poželjno je korišćenje reči prikladnih za indeksiranje i pretraživanje. Naslov pisati velikim slovima, zadebljano (*bold*), veličina slova 14. Ispod naslova teksta stoji ime i prezime autora članka *Italic-u*.
4. U napomeni koja u vidu fusnote stoji uz ime i prezime, autor navodi naziv institucije u kojoj je zaposlen, njeno sedište i svoju elektronsku adresu. U ovoj fusnoti autor može da

ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen.

5. Ispod naslova stoji apstrakt na srpskom jeziku obima 150–200 reči, koji treba da pruži kratak informativan prikaz članka predstavljanjem osnovnih hipoteza, cilja, metoda i rezultata istraživanja i to tako da se može koristiti prilikom indeksiranja u referentnim periodičnim publikacijama i bazama podataka. Ispod apstrakta autor prilaže najviše 10 ključnih reči na srpskom jeziku koje najbolje opisuju sadržaj članka. Podsećamo da je dobar izbor ključnih reči preduslov za ispravno indeksiranje rada u referentnim periodičnim publikacijama i bazama podataka.

6. Osnovni tekst i prateće fusnote treba da budu poravnati u skladu sa opcijom *justify*, dok podnaslovi treba da budu napisani izborom opcije *center*.

7. Podnaslovi se pišu velikim slovima, dok se pod-podnaslovi pišu malim slovima u *italic-u*; u oba slučaja veličina slova je 12.

8. Početni red u svakom pasusu nikako ne uvlačiti.

9. Latinske, starogrčke i druge ne-engleske reči i izrazi u tekstu navode se u *italic-u* (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire* itd).

10. U tekstu moraju biti data puna imena, nikako inicijali. Strano ime i prezime treba pisati u srpskoj transkripciji, s tim što se prilikom prvog pominjanja u tekstu mora u zagradi navesti kako glase u originalu. Imena i prezimena koja potiču iz naroda koji ne koriste latinično pismo treba navesti u latinizovanoj transkripciji (npr. kineska, japanska ili arapska imena i prezimena).

11. U tekstu koristiti samo sledeći oblik navodnika — „i”. Kada se unutar ovih znakova navoda nalaze i dodatni, unutrašnji navodnici treba to učiniti na sledeći način: ’i’.

12. Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice.

13. Podatke o citiranoj bibliografskoj jedinici treba u fusnotama navesti u skladu sa sledećim pravilima:

#### *a) Monografije*

Puno ime i prezime autora, naslov monografije (u *italic-u*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica.

Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50).

#### Primeri:

Džon Rols, *Pravo naroda*, Alexandria Press i Nova srpska politička misao, Beograd, 2003, str. 107.

John Gillingham, *European Integration 1950–2003*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 221–256.

*b) Članci u zbornicima radova*

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv zbornika radova (u *italic-u*), izdavač, mesto izdanja, godina izdanja, str. (ili pp.) od–do. Kada se navodi zbornik radova na srpskom jeziku koji je priredila jedna osoba, iza imena priredivača se u zagradama stavlja (ur.) ili (prir.), a kada ima više urednika stavlja se (urs), bez tačke. Kada se navodi zbornik radova na engleskom jeziku koji je priredila jedna osoba, iza njenog imena se stavlja (ed.), a kada ima više urednika stavlja se (eds), bez tačke.

Primeri:

Zlatko Isaković, „Međunarodni položaj Makedonije”, u: Momir Stojković (ur.), *Savremeni procesi i odnosi na Balkanu*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu i Centar za međunarodne studije Fakulteta političkih nauka, Beograd, 1997, str. 123–124.

Michael Herman, “Ethics and Intelligence After September 2001”, in: Len V. Scott and Peter D. Jackson (eds), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, Routledge, London and New York, 2004, p. 180.

*c) Članci u naučnim časopisima*

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (u *italic-u*), broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od–do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crticom (–), bez razmaka.

Primeri:

Boris Krivokapić, “Etničke manjine u Finskoj”, *Međunarodni problemi*, vol. L, br. 3–4, 1998, str. 489.

Liesbet Hooghe, “Images of Europe: Orientations to European Integration among Senior Officials of the Commission”, *British Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 2, April 1999, pp. 55–76.

*d) Članci u dnevnim novinama i časopisima*

Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka pod znacima navoda, ime novine ili časopisa (u *italic-u*), datum arapskim brojevima, broj strane.

Primer:

John Gapper, “Investor votes should count”, *The Financial Times*, 17 April 2006, p. 9.

### *e) Navođenje dokumenata*

Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen (u *italic-u*), broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja.

#### Primeri:

“Resolution 1244 (1999)”, Security Council of the United Nations, 10 June 1999.

“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.

„Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine”, *Službeni list APV*, br. 17/91, Novi Sad, 18. jun 1991, str. 12.

### *f) Navođenje izvora sa Interneta*

Za izvor pronađen na Internetu treba navesti tačan datum kada mu je autor pristupio, pošto se adrese sadržaja povremeno menjaju.

#### Primeri:

“The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe”, speech by the European Ombudsman, Nikiforos Diamandouros, to the 9th Round Table meeting of European Ombudspersons and the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 31 March 2005, Copenhagen, [www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-03-31.htm](http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-03-31.htm), 01/01/2015.

Guri Rosén, “Secrecy versus Accountability: Parliamentary Scrutiny of EU Security and Defence Policy”, *ARENA Working Paper*, No. 1/2014, February 2014, Centre for European Studies, University of Oslo, [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp1-14.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp1-14.pdf), 24/12/2014, p. 3.

Kristof Clerix, “Ilkka Salmi, the EU’s spymaster”, *Mondial Nieuws*, online edition, 4 March 2014, [www.mo.be/en/interview/ilkka-salmi-eu-s-007](http://www.mo.be/en/interview/ilkka-salmi-eu-s-007), 20/05/2014.

### *g) Ponavljanje ranije navedenih izvora*

Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih izvora, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim op. cit. i na kraju broj strane na koju se referira. Kada se ponovo navodi izvor naveden u prethodnoj fuznoti, koristi se ibid. – uz naznaku broja strane ukoliko je novi navod iz tog izvora.

#### Primeri:

Liesbet Hooghe, “Images of Europe: Orientations to European Integration among Senior Officials of the Commission”, op. cit., p. 58.

Ibid., p. 59.

14. Članak može sadržati tabele i druge priloge (poput geografskih karata, grafikona, i sl.) s tim što je neophodno da se navede njihov broj i potpun naslov (npr. *Tabela br. 1: Pregled etničke strukture Kosova i Metohije od 1945. do 2005. godine* ili *Prilog br. 3: Karta naselja sa srpskim kulturnim spomenicima na Kosovu i Metohiji*). Ukoliko je prilog preuzet od nekog drugog autora ili iz nekog dokumenta neophodno je ispod njega navesti izvor.

15. Na kraju članka autor daje spisak korišćene literature, a bibliografske jedinice navodi prema prethodno predstavljenim pravilima za citiranje izvora, s tim što se prvo navodi prezime pa ime autora. Redosled bibliografskih jedinica na spisku literature se utvrđuje prema prvom slovu prezimena autora ili naslova dokumenta.

16. Nakon spiska korišćene bibliografije autor daje rezime na engleskom jeziku obima oko 300 reči i ključne reči. Molimo autore da obrate pažnju na pravopis i stil engleskog jezika jer se tekstovi sa rezimeima pisanim na engleskom ispod akademskog jezičkog standarda neće prosleđivati na recenziranje.

## POSEBNE OBAVEZE AUTORA RUKOPISA

17. Autori garantuju da priloženi rukopis predstavlja njihov originalan doprinos, da nije objavljen ranije i da se ne razmatra za objavljivanje u drugoj publikaciji. Autori takođe garantuju da nakon objavljivanja u *Međunarodnim problemima*, rukopis neće bez saglasnosti Instituta kao vlasnika autorskih prava biti objavljen u drugoj publikaciji na bilo kom jeziku.

18. Autori garantuju da prava trećih lica neće biti povređena i da izdavač neće snositi nikavu odgovornost ako se pojave bilo kakvi zahtevi za naknadu štete. Autori snose svu odgovornost za sadržaj priloženih rukopisa i moraju da pribave dozvolu za objavljivanje podataka od svih strana uključenih u istraživanje. Autori koji žele da u rad uključe slike ili delove teksta koji su već negde objavljeni dužni su da za to pribave saglasnost nosilaca autorskih prava i da prilikom podnošenja rada dostave dokaze da je takva saglasnost data. Materijal za koji takvi dokazi nisu dostavljeni smatraće se originalnim delom autora.

19. Autori garantuju da su sve osobe koje su značajno doprinele sadržaju rukopisa navedene kao autori. Autori se moraju pridržavati etičkih standarda o naučnoistraživačkom radu, a rukopis ne sme da sadrži neosnovane ili nezakonite tvrdnje i da krši prava drugih.

20. U slučaju da autori otkriju važnu grešku u svom radu nakon njegovog objavljivanja, dužni su da odmah o tome obaveste urednika ili izdavača i da sa njima sarađuju kako bi se rad povukao ili ispravio.

21. Upozoravamo autore da se za svaki rukopis proverava da li je plagijat, odnosno da li sadrži:

– doslovno ili gotovo doslovno preuzimanje ili smišljeno parafrasiranje (u cilju prikrivanja plagijata) delova tekstova drugih autora bez jasnog ukazivanja na izvor ili obeležavanje kopiranih fragmenata (na primer, korišćenjem navodnika);

– kopiranje jednačina, slika ili tabela iz tuđih radova bez pravilnog navođenja izvora i/ili bez dozvole autora ili nosilaca autorskih prava za njihovo korišćenje.

Ako se ustanovi da je rad koji je objavljen u časopisu *Međunarodni problemi* plagijat od autora će se zahtevati da upute pisano izvinjenje autorima izvornog rada.

Rukopisi za koje se ustanovi da sadrže plagirane delove biće automatski odbijeni i autorima će biti trajno zabranjeno da objavljuju u časopisu.

**Rukopisi koji nisu usaglašeni sa smernicama sadržanim u *Uputstvu za autore* neće biti razmatrani niti uzeti u postupak recenziranja.**

Rukopise slati na elektronsku adresu: [srdjan@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:srdjan@diplomacy.bg.ac.rs).

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 : časopis Instituta za međunarodnu politiku i privredu / glavni i odgovorni urednik Branislav Đorđević. - God. 1, br. 1 (1949)- . - Beograd : Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1949- (Novi Sad : Mala knjiga +). - 24 cm

Tromesečno.

Drugo izdanje na drugom medijumu:

Međunarodni problemi (Online) = ISSN 2406-0690

ISSN 0025-8555 = Međunarodni problemi

COBISS.SR-ID 6012674



Dobrica Vesić, **Preduzetništvo i preduzetnički menadžment**, 2016.



Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi, zbornik radova, 2016, S. Korać (ur.)



Srbija i Evropska unija – pripreme za pregovore o poglavljima 23 i 24, zbornik radova, 2016, A. Jazić, S. Janković, D. Đukanović (ur.)



Aleksandar Jazić, **Saradnja država članica Evropske unije u oblasti civilne zaštite**, 2016.



Đorđe N. Lopičić, **Studije i ogledi iz međunarodnog prava, međunarodnih odnosa i diplomatiјe**, 2016.



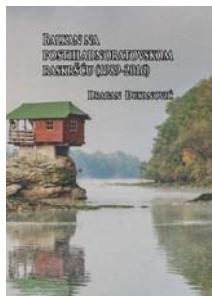
Milenko Đeletović, **Upravljanje finansijama javnog sektora**, 2016.



Diplomacija i kultura Srbije: stanje i perspektive, zbornik radova, 2016, B. Đorđević, V. Golubović (priр.)



Ivana Lađevac, **Medunarodno-pravni subjektivitet Evropske unije**, 2016.



Dragan Đukanović, **Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989-2016)**, 2016.

## Nova izdanja Institut za međunarodnu politiku i privredu



**Institut za međunarodnu politiku i privredu**

Makedonska 25, P.O.B. 750, 11000 Beograd, tel. 3373 633, fax: 3373 835, E-mail: [iipe@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:iipe@diplomacy.bg.ac.rs)